

編號：(96)047.804

# 我國促進就業措施對就業的影響分析研究

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 8 月



編號：(96)047.804

## 我國促進就業措施對就業的影響分析研究

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託機關：國立臺北大學

計畫主持人：林昭吟

協同主持人：徐美、辛炳隆、劉宜君

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 8 月



# 摘要

**關鍵詞：**促進就業、評估研究、積極性勞動政策、德菲法

本研究目的在於探討近年來實施的促進就業措施對於就業效果如何；以及未來應如何搭配整合這些措施，適用於那些特定對象，以達到較佳的促進就業效果。其次，本研究試圖建構促進就業措施的評估架構與指標，以便於有效評估方案效果，及進行不同方案效果的比較。

本研究首先採用文獻分析法，針對近年來國內外促進就業措施及其理念，進行回顧與整理，以釐清及凝聚對此類促進就業措施的概念及分類。其次，以德菲法專家學者調查，建構促進就業措施評估架構與指標，並賦予各項構面及指標不同的權重。第三，以過去促進就業措施參與者資料與勞保資料檔連結，分析不同方案參與者的屬性及其再就業狀況，以便同時比較不同方案的促進就業效果。

研究結果發現：

一、我國近年來促進就業措施相當多樣性，也日漸制度化、精緻化。然而，促進就業方案之間的連繫仍然不足、彼此定位仍然不明，需要一個更統整性的概念或架構，將各種方案做適當分類或組合。

二、本研究深入檢視主要國家採行的失業措施及對我國的啓示為何。本研究認為，在檢視各國促進就業措施成效之前，必須先考量經濟成長率對於失業率降低的貢獻。其次，各國所採取的促進就業措施，大致不脫離積極性勞動市場的策略，但對於各類方案所投入的資源不同，而影響方案成功的因素也不大一樣。

三、有關評估研究架構的建立，本研究分別檢視國內外相關評估研究，以及以德菲法收集專家意見。結果發現，促進就業措施成效評估指標的重要性，依序為再就業率、方案創造的預期效果、方案結束後的再就業尋職期間；影響因素的構面，則依序為政策內容與執行面、參與者屬性面、方案類型面、與決策環境面。此外，多數學者認為不同方案應選擇不同的評估方法或指標。

四、就方案參與者之實證資料分析發現，我國近年來幾項重要促進就業措施在於留用率、再就業率、就業穩定度、薪資變動量之整體表現不差；不過，在進行留用率、再就業率、與就業穩定度等就業效果之邏輯迴歸分析來看，教育程度及計畫別在各項指標上均有顯著影響。然而值得注意的是，計畫屬性與參與者屬性本身亦存在高度關連性，因此也不易完全將成效歸功於計畫的執行。例如多數方案原本便已有留用與否的規定，或者限制參與者的年齡及教育程度等。

針對研究目的，本研究提出以下政策建議：

一、就專家意見與實證資料分析，就業能力與方案類型存在一定的關連性、邏輯性，而此關連性必須被注意，以免導致服務對象與方案類型的錯置。換言之，由失業者特性或角度，考慮適合的就業方案，可能是較為適宜的。

二、就各類促進就業措施的整合與搭配而言，首先應避免方案之間的資源排擠效應，例如對於方案類型與適用對象相似之措施的給付標準應力求一致，以免適用對象會相互比較。至於促進就業方案之間的資源整合效果，本研究建議具有關聯性之不同方案，可考慮相互連結，而非各自獨立運作，例如創業諮詢服務與創業貸款提供。

三、有關促進就業措施與國家發展政策之間的搭配，本研究建議公共就業服務之工作內容較易與國家發展計畫相結合，盡可能運用公服人力從事政府必須做，但現有公務人力不足之工作項目。另對於公服人員的進用可以考慮考試晉用方式；但對於具有特殊身份者，可予以加計點數，使其較容易獲得進用機會。

四、針對景氣狀況與促進就業的關係，德菲法與深度訪談結果發現，不同類型方案的適用時機不同，應可考慮在失業率穩定時，以職業訓練及創業貸款為主；失業率上升時，則應啟動公共就業與薪資補貼方案。

# Abstract

**Key words: Employment Promotion, Evaluation Research, Active Labour Market Policy, Delphi Method**

This research is aimed to assess the effects of employment promotion programs implemented in recent years and to development a framework to evaluate the effects of those programs. The research has employed documentary analysis, Delphi method and secondary data analysis to evaluate the impacts of those employment promotion programs.

The research findings are as follows:

1. The employment promotion programs implemented in recent years have been experimental and diverse, which were different from traditional job promotions measures used in Taiwan. The idea of these programs was more similar to that of active labor market policy.

2. According to the results of Delphi method, “reemployment rate” was regarded as the most important indicator for evaluating the effect of employment promotion programs. The other two indicators were “the fulfillment of program objectives” and “the duration of reemployment”.

3. According to secondary data analysis, different programs had different kinds of participants in the aspects of gender, age, education. For instance, participants in wage subsidy programs tended to be younger and with higher education; however, those in public work tended to be older and with lower education.

The research suggests that first the characters of the unemployed should be carefully analyzed in order to match them with appropriate employment programs. Second, different measures are actually interrelated with each other. Those measures should be integrated for providing a package employment service. Third, those with better employability are suitable for job training schemes or loans; the others are suitable for public work or wage subsidy sachems. Fourth, when the unemployment rate is low and stable, job training schemes and loan could be implemented; when the unemployment rate is high, public work and wage subsidy could be initiated.



# 目 錄

<b>第一章 緒 論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 評估架構與內容 .....	3
第三節 研究方法與流程 .....	6
<b>第二章 我國促進就業政策之沿革</b> .....	<b>9</b>
第一節 促進就業政策之理念—以「積極性勞動市場」為核心的基本論述 .....	9
第二節 促進就業政策形成過程之分析 .....	12
第三節 主要促進就業方案與措施之介紹 .....	26
第四節 小結 .....	45
<b>第三章 主要國家促進就業政策之評析</b> .....	<b>47</b>
第一節 OECD 國家經濟成長率對失業率之影響 .....	47
第二節 韓國促進就業政策之評析 .....	54
第三節 荷蘭促進就業政策之評析 .....	60
第四節 英國促進就業政策之評析 .....	66
第五節 愛爾蘭促進就業政策之評析 .....	74
第六節 丹麥促進就業政策之評析 .....	81
第七節 芬蘭促進就業政策之評析 .....	85
第八節 對我國之啓示 .....	95
<b>第四章 我國既有促進就業措施成效評估之檢討</b> .....	<b>97</b>
第一節 公共就業類型 .....	98
第二節 薪資補貼類型 .....	104
第三節 職業訓練類型 .....	111

第四節 自行創業類型 .....	116
第五節 他國經驗對我國經驗的啓示 .....	120
第六節 小結 .....	132
<b>第五章 我國促進就業措施評估機制與方法之建構 .....</b>	<b>135</b>
第一節 問卷架構與設計 .....	136
第二節 研究對象描述 .....	138
第三節 問卷調查執行 .....	139
第四節 實證結果分析 .....	142
第五節 小結 .....	163
<b>第六章 我國促進就業措施成效之再分析 .....</b>	<b>167</b>
第一節 資料收集與資料內容 .....	167
第二節 描述統計分析結果 .....	169
第三節 計畫成效指標之研究分析 .....	173
第四節 小結與研究限制 .....	187
<b>第七章 結論與建議 .....</b>	<b>191</b>
第一節 研究發現與結論 .....	191
第二節 政策建議 .....	198
第三節 研究限制 .....	200
<b>參考文獻 .....</b>	<b>201</b>
<b>附錄</b>	
附錄 2-1 立法委員就有關失業問題與就業措施的書面質詢內容 .....	209
附錄 2-2 陳水扁總統對於失業問題的發言內容 .....	213
附錄 2-3 行政院長針對促進就業政策或相關議題的發言 .....	218

附錄 5-1 德菲法第三回合問卷.....	222
附錄 6-1 計畫別之薪資變動交叉分析表.....	236
附錄 A 深度訪談題綱與紀錄 .....	246
附錄 B 焦點座談逐字稿 .....	263
附錄 C 期初報告審查會議紀錄 .....	294
附錄 D 期中審查會議紀錄.....	298
附錄 E 期末審查會議紀錄.....	303

## 圖 次

圖 3-1：韓國歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	49
圖 3-2：荷蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	49
圖 3-3：英國歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	50
圖 3-4：愛爾蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	50
圖 3-5：丹麥歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	51
圖 3-6：芬蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢.....	51
圖 3-7：芬蘭歷年失業率(範圍 15-64 歲).....	88
圖 3-8：芬蘭就業/人口率(Employment/population ratios).....	89
圖 3-9：芬蘭歷年勞動參與率.....	90
圖 3-10：不同計畫型態中政府支出佔 GDP 的百分比.....	91
圖 3-11：勞動市場訓練之公共支出佔 GDP 的比例.....	92
圖 3-12：政府就業服務和管理之公共支出佔 GDP 的比例.....	93
圖 3-13：芬蘭歷年就業成長率.....	94
圖 5-1：修正後的評估架構.....	166
圖 6-1：按教育程度別之薪資變動量分析.....	183
圖 6-2：按計畫參與者性別之薪資變動量分析.....	185
圖 6-3：按計畫別之薪資變動量分析.....	186

## 表 次

表 2-1：多元就業開發方案第一階段成果 .....	29
表 2-2：各年度多元就業開發方案執行成效 .....	29
表 2-3：微型企業創業貸款年齡統計(統計期間：2003.1.22～2006.6.30) .....	41
表 2-4：微型企業創業貸款行業別統計(統計期間：2003.1.22～ 2006.6.30) .....	41
表 2-5：居家服務計畫服務量統計表 .....	43
表 2-6：居家服務計畫就業人數統計表(單位：人) .....	44
表 3-1：1980 年-2000 年 OECD 國家前一年經濟成長率與當年失業 率之相關分析.....	52
表 3-2:1980 至 2005 年 OECD 國家前一年經濟成長率對當年失業率 之迴歸分析.....	53
表 3-3：韓國在金融危機之後用於促進就業之歷年經費預算(單位： 十億韓元) .....	59
表 3-4：荷蘭 1980 至 2005 年之歷年失業率 .....	64
表 3-5：荷蘭 1979 至 2004 年之歷年勞動參與率.....	64
表 3-6：荷蘭勞動市場計畫公共支出詳表 .....	65
表 3-7：英國積極勞動市場政策的發展 .....	68
表 3-8：愛爾蘭勞動力統計表 .....	75
表 3-9：愛爾蘭與其他主要 OECD 國家勞動市場計畫公共支出與參 與人數之比較.....	78
表 3-10：愛爾蘭勞動市場計畫公共支出詳表(佔 GDP 比例) .....	79
表 3-11：芬蘭歷年失業率(範圍 15-64 歲) .....	87
表 3-12：芬蘭歷年就業/人口率(Employment/population ratios) .....	88

表 3-13：芬蘭歷年勞動參與率(Labor force Participation Rate).....	89
表 3-14：勞動市場計畫方案中的勞動市場公共支出(public expenditure in labor market in labor market program).....	90
表 3-15：芬蘭歷年的就業成長率 .....	93
表 3-16：芬蘭積極性政策下的成效指標 .....	95
表 4-1：公共就業型評估方案 .....	103
表 4-2：薪資補貼型評估方案 .....	108
表 4-3：職業訓練評估方案 .....	113
表 4-4：自行創業型評估方案 .....	118
表 4-5：美國各項方案評估 .....	123
表 4-6：英國各項方案評估 .....	124
表 4-7：丹麥各項方案評估 .....	126
表 4-8：芬蘭各項方案評估 .....	127
表 4-9：OECD 國家公部門直接工作創造(1985, 1996~1999) .....	131
表 5-1：德菲法的工作步驟 .....	136
表 5-2：德菲法施測專家學者對象及專業背景 .....	139
表 5-3：政策德菲法問卷寄發與回收時間與份數統計一覽表 .....	140
表 5-4：德菲法名單及回覆情形 .....	141
表 5-5：專家們對於評估指標的重要性之意見排序 .....	143
表 5-6：專家們對於不同的類型方案評估標準之意見排序(平均數/標 準差) .....	144
表 5-7：專家們對於評估架構中影響因素面向重要性之意見排序	144
表 5-8：專家們對於評估決策環境面各指標重要性之意見排序...	146
表 5-9：專家們對於經濟情勢分析各項因素之意見排序 .....	147
表 5-10：專家們對於政治情勢分析各項因素之意見排序 .....	147
表 5-11：專家們對於社會情勢分析各項因素之意見排序 .....	148

表 5-13：專家們對於方案類型區分之意見 .....	150
表 5-14：專家們對於方案類型區分之其他意見(可複選) .....	150
表 5-15：專家們對於方案類型影響成效評估指標選擇之意見分析 .....	151
表 5-16：專家們同意方案類型影響成效評估指標選擇之原因分析(可 複選) .....	151
表 5-17：專家們對於評估方案屬性區分之意見分析 .....	152
表 5-18：專家們對於評估方案屬性區分之原因分析(可複選) .....	153
表 5-19：專家們對於參與者屬性面向指標重要性之意見排序 .....	154
表 5-20：其他的屬性被考慮的意見分析(可複選) .....	154
表 5-21：專家們對於社會失業率越來越高時適用措施之意見排序 .....	155
表 5-22：專家們對於社會失業率穩定時適用措施之意見排序 .....	156
表 5-23：專家們對於不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者優 先採取.....	158
方案類型之意見分析(可複選).....	158
表 5-24：不同「年齡」與「教育程度」組合下失業者適合的方案類 型整理.....	159
表 5-25：專家們對於有效評估促進就業成效方法之意見分析(可複選) .....	160
表 5-26：專家們對於評估促進就業成效方法設對照組之意見分析 .....	160
表 5-27：專家們對於評估促進就業成效時間之意見分析(可複選) .....	161
表 5-28：專家們對於評估促進就業成效評估者之意見分析 .....	161
表 5-29：專家們對於由專責單位負責成效評估之意見分析 .....	162
表 5-30：專家們對於負責評估促進就業措施成效的單位類型之意見	

分析.....	162
表 6-1：次級資料內容與筆數.....	168
表 6-2：方案類型與性別之卡方分析.....	170
表 6-3：方案類型與年齡之卡方分析.....	170
表 6-4：方案類型與教育程度之卡方分析.....	171
表 6-5：不同計畫之參與者的再就業狀況.....	172
表 6-6：不同屬性之參與者的再就業狀況.....	173
表 6-7：四種指標基本統計資料.....	174
表 6-8：參與者留用率---按計畫別分.....	174
表 6-9：計畫與留用者教育程度交叉表.....	175
表 6-10：計畫與留用者年齡交叉表.....	175
表 6-11：計畫與留用者身分別交叉表.....	175
表 6-12：參與者留用情形羅吉斯迴歸結果—按個人分.....	176
表 6-13：參與者再就業率.....	177
表 6-14：計畫別與再就業者教育程度交叉表.....	178
表 6-15：計畫別與再就業者年齡交叉表.....	178
表 6-16：計畫別與再就業者身分別交叉表.....	178
表 6-17：參與者再就業機率(情形)羅吉斯迴歸結果.....	179
表 6-18：參與者再就業穩定度.....	180
表 6-19：計畫別與再就業穩定者教育程度交叉表.....	181
表 6-20：計畫別與再就業穩定者年齡交叉表.....	181
表 6-21：計畫別與再就業穩定者身分別交叉表.....	181
表 6-22：參與者再就業是否穩定情形羅吉斯迴歸結果.....	182
表 6-23：全部參與者薪資變動量.....	183
表 6-24：國小教育程度參與者薪資變動量.....	184
表 6-25：國中教育程度參與者薪資變動量.....	184

表 6-26：高中職教育程度參與者薪資變動量 .....	184
表 6-27：專科教育程度參與者薪資變動量 .....	184
表 6-28：大學教育程度參與者薪資變動量 .....	184
表 6-30：男性參與者薪資變動程度 .....	185
表 6-31：女性參與者薪資變動程度 .....	185
表 6-32：參與公共服務擴大就業計畫薪資變動量 .....	186
表 6-33：參與中小企業人力協助計畫薪資變動量 .....	186
表 6-34：參與青年職場體驗計畫薪資變動量 .....	186
表 6-35：參與多元開發就業方案薪資變動量 .....	187

# 第一章 緒 論

## 第一節 研究動機與目的

自 1996 年以來，我國失業率持續上漲，直到 2002 年達到 5.2% 的最高點。政府部門除透過擴大內需等經濟方案刺激景氣外，亦採取一系列的促進就業措施，例如「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助計畫」、「公共就業方案」、「青年職場體驗計畫」、「職業能力再提升方案」、「微型企業創業貸款」、等等。然而，這些方案是否已達到成效，而彼此之間的競合關係為何，對於未來促進就業措施之政策意涵為何，值得進一步探討。

促進就業向來為政府重要施政項目之一，除針對一般勞工提供就業服務、就業保險、職業訓練外，亦格外重視弱勢族群的工作權，例如身心障礙者、原住民、低收入戶等，以便使其能自力更生，由工作中獲得生活保障與自我肯定。因此，勞委會以及相關部會亦根據法令，如「就業服務法」、「就業保險法」、「職業訓練法」、「原住民族工作權保障法」以及「身心障礙者保護法」等等，推出例行之促進就業方案，以協助民眾進入就業市場。

近年來，主要工業先進國家對於促進就業的努力，亦是不遺餘力，例如韓國、英國、荷蘭、愛爾蘭、丹麥、芬蘭等。職業訓練、職業媒合、失業保險向來是促進就業的三大支柱，各國基於文化傳統、政治制度、財政情形等，對於三種促進就業要素採取不同的組合方式，並各有不同的著力點。近年來，隨著風險社會(Risk Society)的形成，學者 Lodemel and Dahl(2001: 197-8) 指出失業與貧窮問題有「臨時化」(temporalization)與「民主化」(democratization)的現象。前者指問題由長期持續性轉變為短期的、反覆出現的；而後者指這些困境不再只是少數社會底層的人會面臨到，也是許多中產階級可能會經歷到。因此，過去 10 年，OECD 國家便強調政府對於勞動市場的介入，應逐漸由「被動」轉為「主動」，強調自助、社會整合的精神，而協助對象亦應由失業的被保險人(insured unemployed)擴大至整合身心障礙者、社會救助接受者進入勞動市場。具體落實上述理念的政策工具，則被涵括在積極性勞動政策(Active Labor Market Policy, ALMP)之下。

自 1996 年以來，無論是例行性或短期性，我國均已推出不少促進就業方案，雖然多數方案曾委託專家學者進行成效評估(曾敏傑等，2002, 2006；林昭吟等，2004；連德基金會，2005；劉大和，2006)，然而未曾整體比較各方案之內容及成效，例如形成時機、計畫類型、計畫內容、執行情形、服務對象、總成本、經濟效益、社會效益等等。因此，本研究擬就近年來相關之促進就業方案進行分析，以既定之指標進行方案之歸類與比較，俾對近年來之促進就業方案對就業的影響提出概括性的全貌，並對未來促進就業政策的走向，例如積極性勞動市場政策，提出理念上的論述。

其次，隨著政策評估方法與工具的發展，對於各促進就業方案應不難獲致客觀、有意義的評估結果；然而，若將政府視為一體，資源統籌運用，則各促進就業方案之成效的比較是有必要的，此有助於避免資源重覆投入，或能將方案做合理的配置。此外，目前各方案之評估結果不太能直接進行比較，主要因為評估時點、評估方法、與評估指標不盡一致，因此，未來實有必要針對促進就業措施，發展基本的評估機制、方法、與指標，以使各方案之評估結果能做進一步的比較，並能回饋至實際的決策過程當中。

故綜上所述，本研究之目的包含以下幾項：

(一) **回顧整理我國及國際近年來主要促進就業措施**：例如各項措施對就業者之再就業或持續就業的影響、各項措施對於總體之就業增加或失業減少、不同措施對特定對象的效益、不同措施之間的競合關係。

(二) **探討研析我國整體促進就業政策之形成與成效**：例如促進就業政策理念之論述、促進就業政策形成過程之分析。

(三) **建構模擬促進就業政策的推動模式與評估機制**：例如政府因應不同景氣狀況、不同對象需求所應採取的促進就業措施；建構促進就業措施成效評估機制、方法、與指標。

## 第二節 評估架構與內容

由於目前缺乏一套統整的促進就業措施成效評估機制，因此，各方案之成效評估面向易有所缺漏或無法進行比較；實有必要發展一套方案成效評估機制，包含評估目的、時機、指標、流程、方法等等，以確認個別方案之成效，並進一步比較各方案之優缺點，以回饋至下一階段之方案決策過程。據此，本研究預擬之評估架構如圖 1-1。首先，方案成效為本研究關心的重點；而影響促進就業方案成效之面向，包括決策面、執行面、以及方案本身特質，例如方案屬性及參與者屬性。而方案成效亦可由其結果面與影響面來觀察，例如方案的產出為何？而這些產出之經濟效益與社會效益為何？此評估架構經由本研究三回合專家學者德菲法調查後，已修正如第五章圖 5-1。

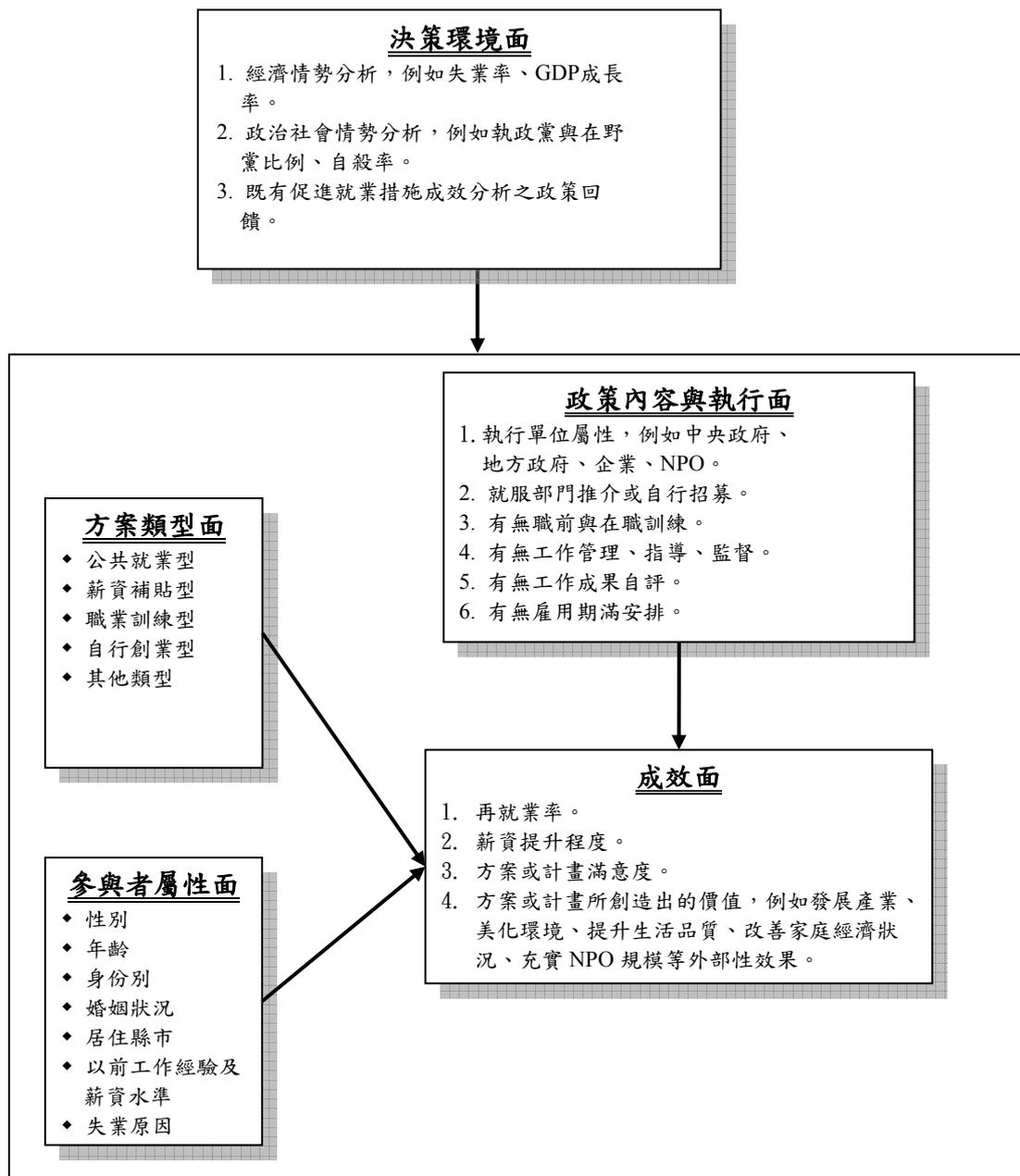


圖 1-1：評估架構

本研究擬再分析之國內主要促進就業方案，包括「永續就業工程計畫」（民國 90 年 2 月至 91 年 5 月）、「多元就業開發方案」（民國 91 年起迄今）、「公共服務擴大就業計畫(含中小企業人力協助執行計畫)」（民國 92 年 1 月至 94 年 6 月）、「公共就業方案」（民國 93 年 7 月至 94 年 7 月）、「職業能力再提升方案」（民國 91 年起迄今）、「微型企業創業貸款」（民國 92 年起迄今）、「青年職場體驗計畫」（民國 92 年起迄今）。

首先，不同於失業保險或社會救助等「消極性勞動市場政策」<sup>1</sup>，上述就業方案基本上較傾向於「積極性勞動市場政策」(以下簡稱為 ALMP)，惟有些方案明白宣示立基於 ALMP 理念，而有些則未提出任何理念依據。其次，若以 ALMP 就業措施為基礎，上述方案可大致歸類為公共就業、薪資補貼、職業訓練、自行創業等類型。但即使類型相同，各方案之參與者屬性、計畫內容、執行單位等等不一樣，也可能產生不同的促進就業效果。第三，上述各方案多有對應之評估研究，因此更能掌握方案內容與成效之關聯性，若能就其評估結果進行比較，則易歸納出不同方案之成效如何，影響成效之主要因素為何，以做為日後促進就業方案之參考。

---

<sup>1</sup> 相較於 OECD 國家所提之「消極性勞動市場政策」(Passive Labour Market Policy)，我國亦相當缺乏，例如失業保險於 1999 年才正式實施，失業津貼至今仍付之闕如。

### 第三節 研究方法與流程

本研究將以文獻資料、次級資料、訪談資料為基礎，回顧整理我國近年來主要促進就業措施及其評估研究，探討研析整體促進就業政策之形成與成效，並建構未來適當之促進就業政策推動模式與評估機制。此外，本研究亦擬擇幾項促進就業措施，就專家學者德菲法調查結果所歸納之評估架構，進行原始資料的再分析，以探討方案之成效如何，以及評估架構的適用性。故主要研究方法包含以下幾項：

一、**檔案內容分析**：檢視各方案之相關資料或研究報告，以瞭解各方案的類型、目標、內容、預決算、進用人數、執行單位、執行期間、執行方式、評估結果等。

二、**專家學者德菲法**：就研究團隊所建構之評估流程、指標、方法等，進行外部專家學者德菲法調查，以凝聚共識及修正機制。

三、**次級資料分析**：根據經建會、勞委會等相關部會所能提供的行政資料、調查資料、或統計資料進行分析討論。例如各方案之預決算資料、勞保投保資料、就服中心進用人員資料、評估研究計畫的原始資料檔、相關統計年報或月報等。

四、**深度訪談法**：擬訪問曾參與促進就業方案之政策制定參與者，以瞭解政策形成背景。

五、**焦點團體座談**：擬邀請相關規劃人員、執行人員、評估人員，進行焦點團體座談，以收集和交換對於促進就業措施之意見。

本計畫擬進行之流程如下圖 1-2。

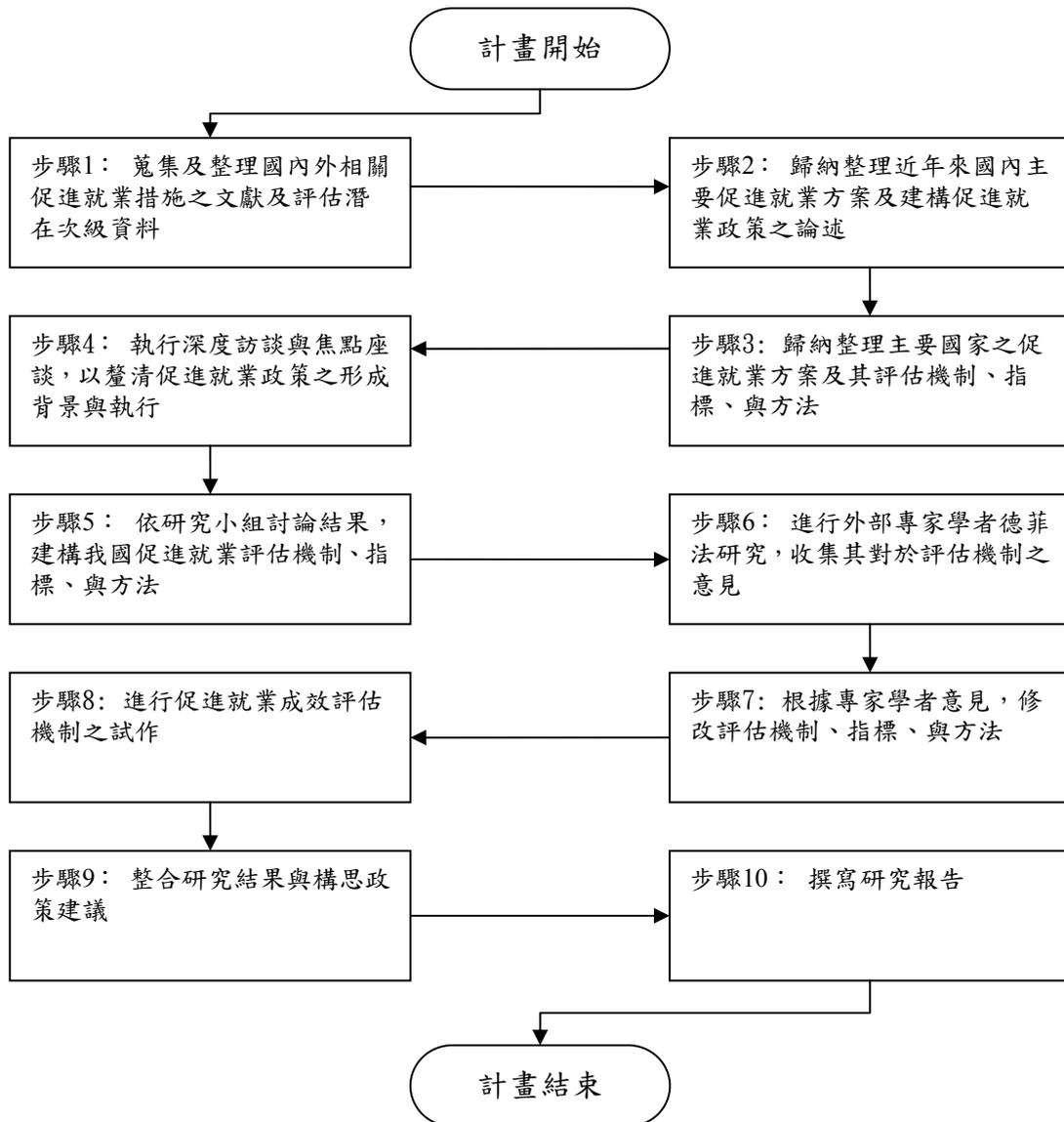


圖 1-2：研究流程



## 第二章 我國促進就業政策之沿革

本章將描述與分析我國促進就業政策的沿革，第一節先闡述我國以建構積極性勞動市場為核心的政策原則與其形成的相關理念，第二節則描述我國促進就業政策的問題建構、議程設定、政策規劃與合法化的形成過程，第三節則介紹我國近年來執行的主要促進就業政策內容，最後是本章小結。

### 第一節 促進就業政策之理念—以「積極性勞動市場」為核心的基本論述

近年來，台灣失業問題逐漸嚴重，由以往不到 2% 的失業率，到目前失業率維持在 3%-4% 乃為常態。針對失業問題及對策的探討，已累積相當多的文獻，不論產官學界都有各自的解讀(許振明與唐正義，2001)。在以往低失業率的時代，促進就業的概念似乎只是聊備一格，就業問題主要由個人及市場決定，僅有部份弱勢族群無法透過市場機制找到工作，而須採取特殊就業服務。但隨著失業率的上揚，失業已不僅是弱勢族群面對的問題，一般民眾也可能經歷失業的危機，進而造成個人及家庭的困境。誠如學者指出，當經濟行為的群體性隨著市場經濟發展而升高時，失業的屬性也由個人風險轉變為集體社會風險，承擔失業風險的責任不再只是個人責任，而逐漸成為社會集體責任(辛炳隆，2003：11)。

由歐美國家的經驗來看，失業問題由來已久，也早有因應方式，例如採取失業保險，以因應工業化社會可能面臨的失業問題；此外，亦採用失業救助、提早退休津貼等措施來維持失業者的所得；這些措施通常被視為消極性勞動市場政策 (passive labour market policies)(李易駿，2005：10)。然而，隨著失業保險給付支出的增加與福利依賴現象的出現，以「所得維持」為中心的消極性勞動市場政策，逐漸轉移為以「促進就業」為中心的積極性勞動市場政策(以下簡稱為 ALMP)，並

積極整合經濟政策、勞動政策、與福利政策(OECD, 2001: 21；辛炳隆，2001；李易駿，2005)。儘管 ALMP 被大力倡導，但各國對於 ALMP 的看法、措施、與執行成效不盡相同。在我國近幾年為因應日益嚴重的失業問題，亦積極強化 ALMP，包括陸續推動的永續就業希望工程、多元就業開發方案、公共服務擴大就業方案等公共就業措施；與推動失業給付、就業服務與職業訓練三合一方案，以及增加公共職業訓練的容量等(辛炳隆，2003：11)。

不同於歐美國家的經驗，我國失業率自 1996 年才逐漸升高，而失業保險更遲至 1999 年才實施(英國於 1920 年便已實施失業保險)，故 ALMP 的實施與歐美國家為解決失業人口之福利依賴問題不盡相同。換言之，消極性勞動市場措施(如失業給付、失業救助、提早退休津貼)在台灣幾乎未曾出現。而面對大規模的失業問題，我國幾乎是直接採納 ALMP 類型的措施，雖可避免重蹈西方國家之覆轍，但於引述西方 ALMP 論述時，卻缺乏相關的本土政策實施經驗基礎。因此，我們實有必要就台灣的背景與脈絡，發展我國的 ALMP 的論述，並以此做為未來政策規劃、推動、與評估的基礎。

參酌相關文獻，本研究認為建構我國 ALMP 的基本論述，可環繞於以下幾個重點：

### 一、強化社會投資

如同積極性社會福利政策所強調，國家藉由投資或獎勵協助，促成照顧服務體系的建立和相關產業的發展。其結果是增加就業的機會，使從前私領域化的照顧工作成為有酬的經濟生產活動，因而創造國民所得，並因此增加政府的稅收。此外，由於個人與家庭生活照顧需求獲得滿足，可因而降低其對現金所得的依賴與需求程度，政府因此可以減少對於年金、津貼等現金給付的福利支出規模，進一步減輕政府的財政負擔(傅立葉，2002：6)。積極性勞動市場政策亦強調在工作內容的規劃與執行上，應重視勞工個人人力資本與社會資本的累積，及與未來整體經濟發展的結合。此外，這些工作能否改善社會基礎建設，以對未來經濟發展，提供有力的客觀環境(辛炳隆，2003：15)。

### 二、避免社會排除

Schmid(2006)認為在勞動市場全球化與彈性化發展下，政府應該特別重視工作者面臨的三種社會性風險(Social Risks)，即「長期失業者與特定對象失業者被排除

於勞動市場外的風險」、「非典型工作者移轉為典型工作者困難的風險」、「在職工作者因教育訓練不足導致就業能力薄弱的風險」(引自李健鴻, 2006: 60)。近年來, 對於弱勢(the disadvantage)的看法, 已由「貧窮」轉變為「社會排除」, 亦即由單一財務面向的弱勢, 轉變為多面向的弱勢, 例如所得、教育、健康、住宅等等。而工作的缺乏, 不僅缺乏固定所得, 亦可能喪失以職業為基礎的社會保障, 因此, 更易落入社會底層(under class), 而不易融入社會生活(Room, 1999)。而以促進就業為中心的積極性勞動市場政策, 應有助於避免失業者的社會排除。

### 三、強調權利與責任的對等

儘管 ALMP 為許多國家所採納, 但不同意識型態國家對於 ALMP 的論述也不太相同。例如瑞典等北歐國家向來強調「充份就業」(full employment)為福利國家的要件之一, 工作為人民的基本權利。而英美等以社會給付(social benefits)為主的國家, 認為取得福利為人民的基本權利。隨著社會給付支出逐漸上升, 便開始強調權利與義務的對等, 而 ALMP 亦為這樣思潮下的產物。例如為減少福利依賴, 由所得維持政策改為積極性勞動市場政策, 強調福利政策與勞動政策的連結, 一方面推動促進就業措施, 一方面提高領取失業給付的門檻(辛炳隆, 2003: 10-11)。另亦有學者指出, 設計失當的社會福利制度, 往往造成有工作能力的人卻依賴福利, 不但扭曲了國家福利資源的分配, 也會損害人民的鬥志。因此, 在英國新工黨的黨章上特別指出:「我們享有的權利反映著我們要負擔的責任」, 主張對於需要幫助者, 應給予幫助; 對於有能力工作者, 則應該協助其工作(周玟琪, 2002: 12)。基本上, 權利與責任對等的概念仍有爭議, 有學者認為 ALMP 雖有助於就業, 但卻降低民眾取得福利的資格, 而賦予其社會公民權更多的義務(obligation)(Orschot and Abrahamson, 2003: 228)。

### 四、經濟政策、勞動政策、與社會政策的整合

許多學者指出, 單獨使用 ALMP 無法解決失業問題, 必須就各方案之間進行整合, 或就領域與領域之間進行整合。積極勞動市場政策(ALMP)方案可分為公共工作(Public job)、公共就業服務(Public employment service)、就業資金補助、就業訓練、小企業發展等數項, 雖然各個國家在實施這些積極性勞動市場政策方案時的方式及著重點不同, 導致成效有所差異, 但是共同的趨勢, 則是將各項方案加以整合, 以各種不同層次的方案同時施行, 使之達到效果加乘的作用(李健鴻, 2006)。除了不同措施之間相互搭配之外, ALMP 與失業給付、失業救助或其他社

會救助等消極性措施之間也有所整合，惟各國的整合方式與程度並不相同。最終，ALMP 的成效也與其整體經濟環境與制度設計良窳有關(辛炳隆，2003)。

## 第二節 促進就業政策形成過程之分析

公共政策的制定過程是具有高度政治化與社會參與的過程，有許多可見的與潛在的參與者(visible and hidden participants)介入形成過程之中。在政府部門內部，例如總統、行政院長、政務官、常任文官、基層人員、民意代表都可能參與政策的形成過程；在政府外部的人員或團體，則包括政黨、利益團體、學者專家、大眾傳播媒體與一般民眾等(Kingdon, 1984: 3-5)。此外，政策形成過程是一個持續發展的動態循環過程，亦即各個階段是相互關聯、互相影響的。本節在對於我國促進就業政策形成過程的說明，主要是依循政策形成階段論的觀點，將促進就業政策的形成分成問題認定、議程設定、政策規劃、政策合法化等階段。

由於政策形成常常受到國內、外環境因素的影響，因此本節將先討論環境系絡因素對於政策形成的影響，並以政治系統觀念區分為內部環境與外部環境的政策系絡因素加以討論。其中外部環境的政策系絡因素包括政治文化、社會經濟條件、利益團體、社會輿論、大眾傳播媒體、國際因素；內部環境的政策系絡因素包括總統、行政院長與立法委員等。

此外，雖然近年來政策學者強調在公共政策形成過程中，從問題建構就必須有公民參與與多方協調才能提出周延的意見，進而減少政策執行時的阻礙。因此，從學理上而論，公民參與公共政策的形成過程為大勢所趨。但不可否認的，我國長期以來多數公共政策具有高度菁英決策的思考模式，因此近年政府為因應嚴重失業問題所擬定的促進就業政策與相關方案，也是菁英決策的模式。

### 壹、政策過程理論之意涵

本節考量促進就業政策形成與發展的特性，為便於瞭解該政策運作過程，採用政策過程理論(或階段論)觀點或所謂的教科書式研究途徑進行分析。所謂政策過

程理論，係將公共政策視為一系列交互相關的政策制定活動與功能，其主要的命題包括：第一，公共政策可以劃分政策規劃、政策執行與政策評估等三個主要的階段；第二，公共政策問題可以劃分為昭然若揭的成分(decompose)，並針對每一部分進行科學的分析，不必考慮與其他問題領域之間的關聯性；第三，政策目標可以明確地以可測量的方式予以表達；第四，政策方案可以針對每一個問題成分進行量化的分析(Dye, 1998: 23-24；丘昌泰，1998：8)。

關於政策過程理論的研究文獻甚多，若依據其所著重的分析單元，可再細分為下列不同的重點：第一，政策制定過程模式，將公共政策作為分析單元；第二，政府過程模式，將政府機構治理做為分析單元；第三，政策研究過程模式，將科學的政策研究程序作為分析單元；第四，政策分析過程模式，將政策選項方案做為分析單元；第五，策略計畫過程模式，將策略計畫當作分析單元(丘昌泰，1998：14-15)。就本文之研究途徑而言，可歸屬於政策制定過程模式，將促進就業政策作為分析單元。

## 貳、我國促進就業政策形成之外部環境政策系絡因素

### 一、政治文化因素

隨著台灣由工業社會邁入以服務業為主的後工業社會，在生產自動化及製造業逐漸外移的趨勢下，出現經濟成長不一定造成就業機會增加的事實。因此，從傳統產業員工失業到高科技產業員工失業，不但反映失業不僅是個人問題，而且是結構性失業議題，而且，這個結構性的失業已經從傳統產業蔓延到高科技產業，更突顯結構性失業正在擴大。因此，民眾或是政府對於失業問題的看法，擺脫了過去認為失業是個人不努力造成的想法。此外，從結構性的觀點來看，面對國際競爭與後進國家廉價勞力的衝擊，國內企業加速外移，關場、歇業、裁員之風接連不斷，種種跡象顯示，台灣的失業問題無法避免，政府便有責任協助失業者，以安定社會人心。

### 二、社會與經濟條件

我國失業問題自 1994 年開始惡化，失業率由 1993 年的 1.45% 攀升到 1996 年的 2.60%，2000 年 1 至 11 月之平均值更上升到 2.97%，為歷年所罕見。失業人口由 1993 年的 12 萬 8 千人增加到 1997 年的 25 萬 6 千人，不到五年間增加了一倍。

(江豐富，2001：2)。失業問題持續惡化的結果，因「想工作但未找到工作」或「長期找不到工作而停止找工作」而離開勞動市場的人數遽增，其中又以中高齡與基層勞工最多。由於中高齡勞工大都是家計的主要負擔者，而基層勞工多屬邊際勞工，就業機會受到景氣變動或失業潮持續惡化的波及，也產生了嚴重的社會問題(詹火生，2001)。

本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他提到當時經濟因素對於政府推動促進失業政策的影響，他的意見如下：

「在 2000 年秋天，台灣的失業率就開始上升，以前本來就十年來就是慢慢上升，可能是有個結構性的原因。不過 2000 年結構性的原因，其實主要是美國市場 IC 產業的泡沫化，再加上那時候的整個世界都是不景氣的。2000 年到差不多是 2002 年吧，看它每天超過 3%、超過 3.5%、超過 4%，後來到 5%。對台灣來講，大概是自石油危機之後，再也沒有這樣的經驗，而且石油危機那段時間也是比較短，沒有那麼長，所以，當時的確讓大家當然是措手不及。」

本研究在訪問勞委會勞工福利處孫碧霞處長時，她也提到她對於當時經濟情勢的觀察：

「2000 年 9 月 11 日我到職訓局報到時，記得到任時已經看到有關促進就業政策的資料，當時陳菊主委也剛上任不久，那時可以感覺出來，台灣失業率一直在飆升，同年底約為 2.9%，第二年就到了 5%左右，然後整體經濟成長率是在往下降。」

此外，本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她亦提到當時經濟因素對於政策形成的影響，惟她有比較不同的見解，她的意見如下：

「其實，我不太贊成勞委會於 2000 年時推動永續就業方案，因為那時候失業率才剛開始上升。輪到我們推動公服計畫時，覺得可以先做一些短期的促進就業方案，因為當時發現經濟無法在短期間內活絡起來，且失業率一直處於高檔。」

### 三、大眾傳播媒體

隨著台灣失業問題的嚴重，失業率在各縣市持續升高，失業者變卡奴、走絕路，甚至攜子自殺者，媒體報導時有所聞。近五分之一自殺死亡者生前處於失業狀態。尤其失業不只影響經濟，也降低失業者自信心、引發焦慮及無助感，嚴重

影響家庭及婚姻生活。例如，各縣市的生命線接獲不少失業男子的求助電話，有的人甚至有自殺或殺人的衝動(魏忻忻，2006：A6 版)。因失業所面臨家庭悲劇越來越多，透過大眾傳播媒體的持續報導後，失業問題不再僅是經濟問題。

本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他提到當時傳播媒體對於政策形成的影響，他的意見如下：

「那時候立法院、報紙都說要救經濟。所以，就逼政府單位做出一連串的失業對策、失業對策。」

#### 四、社會輿論的壓力

由於工業人口一般為年紀較大、學歷較低，學習成本較高，並以男性為多，這些人一旦失業，往往使得家庭頓失經濟支柱。透過大眾傳播媒體持續報導這些失業人口因為無力負擔生活開銷、子女學費或醫療費用，嚴重威脅家庭成員的生活條件及生存機會，導致家庭生活陷入困境、憂鬱症的發生與家庭婚姻關係的惡化，更頻傳失業者自殺、搶劫的報導，並衍生諸多家庭及社會問題，也引發學者專家的關注或是讀者投書的討論，形成政府必須積極處理的社會輿論壓力。

#### 五、國際因素的影響

公共服務就業政策最早的用途是維護一國經濟衰退時的就業水準，進而刺激有效需求。例如，美國在 1930 年代發生經濟大恐慌，失業人數高達全國人口的四分之一，在 1935 至 1943 年間，美國成立「工作進展署」(Work Progress Administration)，大力推行公共服務擴大就業方案。此方案主要是聯邦政府以金錢支援州政府的建設與公共服務計畫，以便創造新的就業機會。這項方案在 1938 年至全盛期受益員工超過 330 萬名，在方案實施的 8 年中，受益者達到 780 萬人(李誠，2003)。之後，「公共服務」被改用來解決某些特殊特定族群的失業問題。此外，韓國在 1997 年金融風暴時，失業率從 1997 年 7 月的 2.6%，上升到 12 月的 6.8%，失業人數由 55 萬 6 千人暴增為 146 萬人。韓國政府於 1998 年 5 月推出公共服務就業方案，引進大批的失業人士(李誠，2003)。韓國政府執行彈性就業與促進就業創新或改革措施後，在 2001 年 7 月失業率下降至 3.7%，在亞洲國家中僅高於新加坡的 2.6%，低於日本的 5.0%、香港的 4.9%，以及我國的 5.17%。由於韓國與我國的產業結構與經濟發展階段近似，同時韓國 1997 年之後的失業率變化趨勢，與我國 2001 年因為景氣驟然下挫，失業率大幅飆升的情形十分近似。因此，韓國政府

在 1997 年金融危機之後，對於勞動市場的介入政策，包括積極性政策方案、再僱用及失業勞工保障方案等，對於我國政府的政策形成有相當程度的影響(辛炳隆，2001；Park et al., 2001；Cheon and Kim, 2004)。

本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他提到他國做法對於政府推動促進失業政策的影響如下：

「2002 年秋天，我到美國一趟，那時候是柯林頓執政，他們的勞動部有個計畫叫 prepared workforce，我們回來後就把它列入三個主軸之一。」

本研究在訪問勞委會勞工福利處孫碧霞處長時，她提到當時政府邀請韓國學者與國內學者介紹他國的作法與經驗，她的意見如下：

「那時候整體失業率很高，行政院也認為應該來立即改善，透過經建會找了韓國的學者來台作講座與意見交流。……當時有許多學者給予許多寶貴意見，像曾老師還有李健鴻老師，其中李健鴻老師介紹了一系列的英國 New Deal 政策、澳洲的整個就服體系的改造部份，也讓我們獲益良多。」

「在 2001 年 6 月有一個機會，與當時的勞工檢查處處長到美國去開會，透過駐美代表處安排連繫參訪美國的 One Stop Center，看他們的政策執行過程，因為當時國內正當修正就業保險法之際，也就是失業給付制度是否需要改善；回國後，政府召開經發會，我們先將許多制度與政策經過內部討論。」

此外，本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她亦提到他國做法對於政府推動促進失業政策的影響，包括異同之處，她的意見如下：

「當時國外有做大規模、類似公服計畫的國家就是韓國；不過，我國和韓國的情形有點不同：韓國是中央規劃，地方執行，而台灣是什麼事情都由中央做，像審查機制，當初也是由中央建立的。那時候是中央分派給各部會，例如內政部、環保署，然後各部會再交給地方政府去做。部會協調確實不容易，因為部會都不太了解這些方案。」

另外，本研究於中區焦點座談中，亦訪問到自永續就業工程即參與勞委會促進就業方案的民間執行者，其強調自 921 重建大軍計畫開始，政府即採納歐盟模式之結合第三部門的促進就業方案，協助失業者參與非政府組織所執行的方案，一則可以增加就業機會，其次協助第三部門的成長，以及發展社區化、在地化產業。由此可知，其他國家對於失業問題處理的作法，尤其是美國的新政、韓國的

公共服務方案、以及歐盟的促進就業做法，都對於我國發展促進就業政策，有相當的啟發。

## 六、政策演變因素

台灣公共僱用(就業補助)政策的出現，有類似歐洲國家般、係在若干勞動市場結構變化的壓力中所出現，但也存在著若干的歷史偶然。事實上，自 1996 年開始，台灣的經濟與就業情勢已開始出現新一波失業潮的徵候，而 1999 年的 921 地震更對就業與經濟造成相當的壓力。在震災發生後第一階段的緊急安置時期，政府乃以災區重建為名，為安置災民的生活而推出了所謂的「以工代賑」方案及「臨時工作人力運用計畫」，希望能藉由工作來安定災民的基本生活，對地方的福利事業、救災工作能夠持續推動。但是第一階段的以工代賑，仍有高度的救災性質(呂建德等，2003)。2000 年 10 月，開始第二階段的方案。在概念上與方案內容上，雖仍以救災為範圍，但開始出現公共僱用(就業補助)、工作津貼的概念(全名為「九二一地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點」)。到了 2001 年，更名為「永續就業希望工程」，實施的區域與對象不限於地震的災區與災民，作為公共僱用的總體政策方向越來越清晰。

關於本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他提到 921 地震與「永續就業希望工程」的形成關係，他的意見如下：

「剛好在 2000 年開始時，我們派一群人到 921 災區，成立工作隊，那時有好多名字，譬如就業 007 啊。聽說他們在災區裡作得不錯，大家都說政府單位裡頭，勞委會工作得最積極，因為再怎麼救濟，最重要的就是要提供他一個工作，那是最實際的。後來失業潮起來，我們覺得 921 災區的經驗可以可以移植過來。那裡的經驗是什麼？就是引進地方上團體的力量。我們希望把它做成一個在地產業，讓在地的社會團體、社區團體來協助災民。」

「開始時好像叫做『希望就業工程』，改了好幾次，後來叫『永續就業工程』。」

總結前述 921 震災後公部門創造就業的政策執行經驗，確立了協助弱勢就業的政策目標，政策的對象人口限定在弱勢勞工，例如中高齡者、負擔家計之婦女、身心障礙者與原住民勞工，而開啓台灣地區的公共僱用就業政策。2002 年 6 月「多元就業開發方案」的政策對象，不但包括原來的弱勢勞工，也納入非自願性失業者。同時政策方向上，似也開始納入歐洲結構基金發展區域經濟的理念，轉向以

社區總體營造、地區產業及經濟發展的方法來促進地區的發展，政策目標從消極的濟貧轉而透過結合社區中較不具移動能力的勞動力(大部分是女性)，以達成在地就業的目標(呂建德等，2003)。

由於 2002 年失業率飆漲至 5%，政府必須採行大規模的促進就業措施，以便於短期內讓失業問題降溫；因此，2003-2005 年便有公共服務擴大就業計畫以及公共就業等短期政府直接僱用之方案出現。近年來，由於失業率已降至 3-4%，大規模的公共就業方案已不復見，取而代之的是各部會視其人力需要，以其部門經費自行僱用人員；其次，為針對特殊族群所採行的方案，例如待業青年、弱勢婦女、中高齡者；而方案類型也更加多元化，例如具薪資補貼性質的「青年職場體驗計畫」，以及協助創業的「微型創業貸款」等等。由此一政策轉變，可知我國促進就業政策的形成過程，也發現我國促進就業政策的實驗性、創新性與多樣性。

## 參、我國促進就業政策形成之內部環境政策系絡因素

### 一、行政部門決策特質

失業問題是新政府上台以來所面臨最嚴重的社會問題。雖然當前失業率的上升與經濟不景氣有密切關係，但其背後更隱含產業政策取向不利就業、就業市場調整機制僵化與勞工政策法令不當干預等問題，而這些問題對國內就業市場的影響可能比經濟不景氣更為深遠。因此，政府在全力提振景氣之餘，亦應對這些問題研擬對策，以求徹底解決國內失業問題(辛炳隆，2001)。

2000 年政黨輪替後，失業率逐月攀升，學者檢視失業率攀升的原因，除了整體經濟因素外，行政部門的政策失當亦是成因之一，包括政府在兩岸、核四及美濃水庫等政策反覆及替代方案不明確，使企業與民眾對於國家未來的經濟發展環境沒有信心，企業降低投資意願，亦影響就業機會的提供(張昌吉，2000；詹火生，2001)。

### 二、立法委員的關切

國內以往長期處於低失業狀態，政府並未為失業者建構完善的社會支持系統，而社會大眾(甚至失業者本人)對於「失業」仍抱持負面價值，導致國內出現「低失業率、高社會焦慮」的現象，不僅因為失業而自殺的個案增加，而且有相當比例的上班族擔心自己未來遭到資遣而失業(江豐富，2001)。由於媒體不時報導失業

自殺或是因背負卡債自殺的悲劇事件，促使立法委員利用質詢權、預算審查權，監督政府政策，要求政府重視失業問題。

本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他提到當時民意代表與媒體的關切情形：

「那時候立法院、報紙都說要救經濟。所以，就逼政府單位做出一連串的失業對策、失業對策。以我來看，有些目標是不切實際的，如要求把失業率降低。那時候在勞委會有一些討論，認為真正需要的是協助失業者的生活困境、以及盡量讓就業者不要失業。」

附錄 2-1 係整理近幾年立法委員就有關失業問題的書面質詢內容。綜合分析發現，立法委員對於失業問題的處理觀點十分多元，有從失業給付、職業訓練、就業輔導、擴大就業方案的缺失、高學歷失業問題、中高齡失業問題、失業造成的自殺問題、原住民失業問題等不同面向提出對於失業問題的處理方法。而也有立法委員針對政策執行與政策成效提出不同的意見。這些都會影響促進就業政策的執行方向與策略。

### 三、總統的發言內容

陳水扁總統對於失業問題曾經發表過一些談話，這些內容對於相關政策的規劃與執行都有一定的影響。附錄 2-2 係整理陳水扁總統針對失業問題部分內容，歸納發現這些內容比較像是精神講話或是理念陳述，比較屬於政策方向的說明，或是重申政府處理問題的決心與立場，或是與勞工朋友「搏感情」，較少觸及政策實質內容。但不容否認，總統的發言對於行政部門的政策形成與推動應具有一定程度的影響力。

### 四、行政院長的發言內容

我國的促進就業政策主要自行政院游前院長開始，之後歷經謝院長，對於失業問題發言，主要陳述政府處理失業問題的績效，採積極性輔導就業取代消極性現金發放做法，同時強調公共服務擴大就業方案的推動，可改善失業者經濟生活外，幫助失業者找回尊嚴與自信，提升經濟成長。這些發言對於政策規劃與執行方向亦應具有影響力(見附錄 2-3)。

社會問題要能取得政策議程地位，有以下幾項先決條件(Cobb & Elder, 1972：

160-162 ; Koenig, 1986 : 93-120) :

第一，政策議題的內容或性質必須要能吸引社會大眾的關切或傳播媒體的注意，或至少讓社會大眾或利益團體意識到它們的存在及重要性；

第二，政策議題訴求的主題或事情必須是社會大眾所共同關切的，且有共識希望國家機關採取處理行動；

第三，社會大眾認為解決該政策議題的責任歸屬於國家機關相關部門的權責範圍；

第四，政策議題必須吸引決策者的注意與興趣；

第五，政策議題必須利用重大社會事件，如天然災害、意外事件、社會運動或政治選舉等方式，以引起行政官僚的注意，或是形成社會輿論的焦點。

綜合前述，可以發現失業問題成為政策議程符合前述這些條件，包括失業問題造成的嚴重性，引起社會大眾的關切或傳播媒體的注意，不再將失業視為個人經濟問題，而是嚴重的社會議題，同時形成政府應介入處理的共識；此外，失業問題受到具有影響力的政治人物(立法委員)或意見領袖(專家學者)之注意，以及適逢政治競選活動期間(縣市長選舉、立法委員選舉、總統選舉)等，透過人物與事件的交互影響作用下，失業問題轉換為社會大眾討論的議題後，引起政府對於該政策議題的注意，進而決定採取處理的行動。

#### **肆、促進就業政策形成過程之問題認定與政策規劃**

如前面敘述，我國近年促進就業政策的形成受到政治系統內、外部等系絡因素的影響，透過媒體的廣泛報導，專家學者的呼籲，政府必須正視這一波高失業率造成的相關問題。

如同本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她的意見：

「當初之所以趕著推出公服計畫，是因為已經知道有這樣的問題存在，所以必須趕快去做，而且越快越好。既然政策方向確定，就趕快去做，沒有所謂時程表。」

就問題認定而言，台灣的失業率自 1996 年起逐漸升高，2002 年失業率再創新高，其中除 4 月之外，其餘各月均維持在 5%以上，8 月更達 5.35%之高峰，失

業問題成爲台灣社會的最大難題。當時失業問題主要受到幾項因素的影響，包括受到國際景氣趨緩、國內投資衰退與產業結構調整之影響。2003 年國內經濟景氣雖已有復甦現象，就業機會亦呈增加，但失業率仍未改善，此時除了因爲就業市場的復甦通常落後於景氣復甦之後，產業結構的快速調整也是因素之一。這是因爲近年來製造業朝高附加價值發展，相較於過去以勞力密集產業爲主的產業結構，所能提供的就業機會相對減少；再加上當時營造業景氣尚未復甦，服務業又因景氣復甦緩慢以致短期內無法吸納其他部門釋出之人力。特別是中高齡失業者再就業困難，政府必須積極擬定適當政策促進就業(鄭凱方、吳惠林，2006)。

行政部門認爲要解決結構性失業問題，長期需依賴產業結構的調整，因而推動「投資台灣優先具體方案」、「挑戰 2008：國家發展重點計畫」等政策，以期增加公共投資與振興經濟。此外，也針對勞動市場採取鬆綁勞動法規，提升就業能力等積極性就業對策，當時政府推出多項促進就業相關措施，例如：「中長期永續促進就業方案」、「職業能力再提升方案」、「照顧服務產業發展方案」、「多元就業開發方案」、「國內旅遊發展方案」等，同時「勞工退休金條例」(草案)及勞動三法修正草案等勞動法規亦送立法院審議。

然而，產業結構的調整並不是一夕之間可以形成，短期間要解決失業民眾的眼前問題，必須針對促進就業採取短期見效的政策。爲了要在短期內降低失業率並有效解決中高齡失業問題，行政部門在規劃政策時，邀請韓國相關規劃及推動人員到台灣參與「公共服務擴大就業計畫研討會」現身說法。同時經建會亦派員至韓國考察，以參考韓國的經驗。因此，提出與 2008 國家發展重點計畫相關連的各項公共服務工作，提供失業者立即且多樣性就業機會。此外，經建會於 2002 年 11 月 18 日由陳水扁總統主持「失業問題及相關經濟議題」會議中，提出「推動公共服務提供就業機會」構想。之後經總統裁示：「依照韓國及歐美國家實施經驗，對於在短期間創造就業，應有立竿見影之效，同時也可提昇國人生活品質及強化國家基礎建設。請中央各部會結合地方政府、民間團體等共同努力、群策群力，以達目標」。因此，同年 12 月 18 日行政院院會通過「公共服務擴大就業計畫」，並於同年 12 月 25 日成立「行政院公共服務擴大就業推動委員會」，召開第一次委員會議，正式開始推動「公共服務擴大就業計畫」。公服計畫共提出 120 項計畫，辦理追加預算 200 億元，預計提供 7 萬 5 千個工作機會。立法院於 6 月 5 日三讀通過，總統於 6 月 18 日公布 2003 年度中央政府總預算追加預算，行政院亦依據

(「公共服務擴大就業暫行條例」)宣布施行 1 年(行政院經建會，2005)。此外，行政院相關部會亦積極推動各項創造勞動需求的方案，包括永續就業工程、多元就業開發方案、緊急僱用措施、救災防治緊急僱用措施等；多項安定失業者失業期間的基本生活津貼，如尋職津貼、僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼、原住民就業津貼、求職交通津貼、臨時工作津貼、訓練生活津貼等。

對於這樣的決策過程與政策理念，本研究在訪問勞委會勞工福利處孫碧霞處長時，提到當時的情形，她的意見如下：

「大概決策過程是這樣子，簡單來說也就是在民國 89 年新政府上任後，遇到整個產業的轉型、全球化的趨勢，所以訂定了主要目標與執行方針，那公共服務或多元就業，都是屬於在積極性勞動市場之下所訂定出來的政策。不過，當然不是只有這樣，我只是特別強調當時勞委會是非常重視資訊及就服的基礎建設。」

有關政策規劃過程的分析，本研究曾經訪談台灣科技大學劉進興教授，其表示從 921 地震之後，勞委會對於災區民眾的幫助開始，政府就介入創造工作機會的議題。他的意見如下：

「在當勞委會的既定政策中，「有準備的勞動力」(prepared labor force)，為施政重點之一(其他兩項為「安全的工作環境」、「人性化的勞動條件」)。921 地震之後，勞委會亦到災區協助災民就業，例如就業 007，協助災民發展在地產業，進行社區營造。再加上歐盟國家亦推動第三部門產業，因此，「永續就業工程計畫」以及後續「多元就業開發方案」

「為什麼會有社會型？為什麼會有經濟型呢？我們比較想做的，是能不能發展出一種新的模式，讓失業者透過協助，可以自己開拓出一個市場。歐洲有類似這樣的小規模計畫，大概叫第三部門就業計畫。」

「我們希望是能創造價值的，如果能創造經濟價值，找到一個市場，即開發出一個新的經濟來，那就是經濟型計畫。或者雖然沒有經濟價值，但可以協助一些人，或協助 NGO 團體提供一種公領域的服務，那它創造的就是社會價值，我們也會協助它，譬如有些 NGO 就來申請雇用幾個協助人力。」

另外，對於政策規劃時，其他各部會與地方政府的參與情形，劉進興教授為「行政院公共服務擴大就業推動委員會」的委員，劉進興教授表示該委員會的組

成主要為行政院認為有必要整合力量處理失業問題，亦受到當時行政院長張俊雄支持而成立的，並由經建會副主委(何美玥)與勞委會副主委(郭吉仁)共同主持會議。劉教授參加數次會議，對於當時政策規劃的參與過程，在訪談亦有說明：

「那時行政院下令每個部會都要配合、都要提供工作機會。那時開會由勞委會跟經建會共同主持，勞委會是郭副主委，經建會是何美玥。我也是委員會委員，所以每次都有去。我記得有一次何美玥主持，各部會送進來的案子，一看就是應付了事，不能用。何美玥就打回去、重寫，並且說服他們，怎麼樣寫才對。何美玥說，要求教育部可以找失業的人去當老師助理。教育部派來的人說，任用了萬一他將來不走怎麼辦？何美玥說，不會啊，有簽契約啊。他又說，但是沒有教師資格啊。何美玥就很生氣，她說她的兒子是腦性麻痺，要不是那些愛心媽媽協助他，他根本沒辦法畢業，現在還考上大學。她說，叫你們從失業者裡面去選適當的人來做老師助理，有什麼不行？這樣，每個部會都反覆改了好幾次，案子才慢慢成形。」

本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她亦提到當時行政部門規劃公服計畫的過程，她的意見如下：

「當時為了推動公服計畫，成立了四個幕僚小組，分別為規劃、研考、宣傳、與執行。我那時候是規劃組組長，困難相當多，都要工作到很晚。主要原因為沒經驗、短期內要推出，還有要找錢。那時候需要向立院黨團說明公服計畫，以爭取預算。2002年底經建會開始規劃公服計畫，那時候是先考慮各種不同財源，才向立院爭取用就業安定基金去執行。隔年(2003年)二月立法院才通過兩百億的特別預算。」

## 伍、促進就業政策之政策合法化過程

「公共服務擴大就業計畫」的法源是「公共服務擴大就業暫行條例」，由行政院勞委會負責研擬，在行政院審議通過後，送立法院審議，於2003年1月14日三讀通過。立法院通過之條例與行政院版本共有9項差異(行政院經建會，2005)：

(一) 辦理中小企業人力協助：行政院原本規劃200億元全部支應公服計畫，但立法院審議「公共服務擴大就業暫行條例」草案時，立法委員要求該條例一定要納入中小企業人力協助。「中小企業人力協助辦法」由行政院另外擬定，其人力

進用模式與公服計畫不同，不需經由勞委會推介，而是由企業自行進用失業勞工。

(二) 變更工作項目：立法院審議「公共服務擴大就業暫行條例」草案時，刪除「學生之課後照顧」工作項目，原因在於民間業者反彈、爭議太大。但是，保留了原住民的課後輔導項目，但將原規劃項目「活化原住民部落」，修正為「活絡原住民部落、辦理各項照顧服務等事項」。其次，行政院版本之「平地造林」項目，修正為「造林、護林」。

(三) 行政院原擬成立「公共服務擴大就業推動委員會」，負責計畫之擬定、審定、經費之籌措與運用、監督與管考等事項，經立法院審議後，修正為由行政院負責上述事項。

(四) 刪除直接委託「民間團體」之承辦資格在執行單位方面，行政院版本擬定之「主管機關或中央各目的事業主管機關為執行本條例之工作，得委任所屬機關、委託或委辦其他機關、地方政府、民間團體辦理。」其中「民間團體」之承辦資格，被立法院決議刪除。換言之，民間團體必須經(政府採購法)之程序，才能承辦公服計畫。

(五) 特殊需求人力之核定權轉至主管機關依「公共服務擴大就業暫行條例」第 7 條進用從事公共服務工作之人員，應經由公立就業服務機構推介，被推介之人員應符合下列資格：(1) 35 歲以上，65 歲以下者；(2) 已辦理求職登記，且未就業者；(3) 辦理求職登記日前 3 年內，累計工作達 6 個月者；而「就業服務法」第 24 條第 1 項所列各款人員，不受前項第 1 款及第 3 款規定之限制。但公服計畫若有特殊需求者，行政院版規定得報經「公共服務擴大就業推動委員會」同意後進用之，立法院審議通過內容，係將此核定權修正由「主管機關」同意。

(六) 進用人員是否適用「勞動基準法」與「就業保險法」之問題：在工作契約方面，行政院版本規劃「進用之人員與用人機關(團體)間之契約，應為特定性定期契約，其訂定應以書面為之」。而立法院審議通過之條文規定進用人員於進用期間內，不適用「勞動基準法」及「就業保險法」之規定。其勞動條件及其他應遵行事項，由用人機關(團體)與進用人員依中央主管機關所定之準則，訂定書面之定期契約。不過，「中小企業人力協助計畫」進用人員，由申請僱用獎助之中小企業僱用，適用「勞動基準法」特定性定期契約及「就業保險法」之規定。

(七) 每戶以進用 1 人為限：立法院審議通過內容，增列「依本條例進用失業

者，應考量各縣市失業人口比例，並優先進用失業家庭之成員，但每戶以進用 1 人為限。」，行政院版本並無此項規定。

(八) 經費來源由特別預算改為追加預算：行政院版本規劃的經費來源，係循特別預算程序辦理，其來源一為舉借債務，二為經行政院核定之其他來源。而經費之籌措及運用，不受「『公共債務法』第 4 條第 5 項所定每年度舉債額度上限」、「『預算法』第 23 條所定經資門支出」等限制。經立法院審議通過之內容為「經費循追加預算程序辦理。其運用不受『預算法』第 23 條所定經資門支出之限制。」

(九) 計畫管理費由 25%降為 15%：行政院版本原擬進用人員之人事費用，不得低於各該工作計畫經費之 75%，立法院審議通過內容為「進用人員之人事費用及相關稅捐，不得低於各該工作計畫經費之 85%。其餘經費應使用於材料、機具租金、交通運輸、訓練、管理等必要支出。各機關行政人員不得支領前項所列經費之任何經費。」

2003 年 7 月，政府更擴大公共服務計畫的規模為行政院層級的計畫，並以立法院特別立法的「公共服務擴大就業暫行條例」及透過中央政府的追加預算來推行「公共服務擴大就業計畫」，主要內容是政府部門對失業者的直接僱用，以創造短期間的就業。尤其以失業問題的解決為政策的任務。

為誘發中小企業創造就業機會，協助解決國內失業問題，行政院 2003 年 6 月 3 日依據(公共服務擴大就業暫行條例)之規定，頒布(中小企業人力協助辦法)，中小企業人力協助計畫提供中小企業新增僱用失業人員，每人每月新臺幣 1 萬元之獎助金，期間最長不得超過 12 個月。政府編列 30 億元追加預算，補助企業增僱 2 萬 5 千名失業人員，期有效帶動企業提供工作機會，並降低失業率。該辦法實施以來，業界反應希望降低僱用人員年齡限制，雖然勞委會反對，但各部會折衝的結果是大家各退一步，於 2003 年 8 月 22 日(中小企業人力協助辦法)發布修正，提出新增企業僱用 18 至未滿 30 歲未就業者，最長獎助 6 個月之規定。並將目標進用人數調整為 32,000 人。

對於立法的朝野互動過程，本研究在訪問勞委會勞工福利處孫碧霞處長時，她的觀察如下：

「我是覺得朝野之間難免會有攻訐的情形，在野黨會認為這是一種搏取選票的方式或政策，但我們是認為整個計畫很單純，就只是提供失業者一個就業

機會。」

綜合前述，本節係針對我國促進就業政策(特別是以公共服務擴大就業計畫為例)之形成過程的討論，採階段論途徑的分析，並先論及影響政策形成的國內與國外相關因素。由這些討論發現，政府對於失業問題的處理，並不是積極、主動提出解決方式，而是透過媒體的報導、社會輿論與民意的壓力，其中亦適逢幾次重要的全國性或是地方性的選舉。至於政策規劃則受到鄰近韓國或是歐盟相關政策經驗的影響，以及國內政策菁英的專業建議，因而推動不同類型的促進就業方案或是計畫。下一節將說明主要促進就業方案的政策目標、適用對象、經費來源、計畫內容、與執行情形。

### 第三節 主要促進就業方案與措施之介紹

自 2000 年以來，有鑑於國內失業問題嚴重，單憑財經政策無法在短期內振興景氣，創造足夠就業機會，政府相關單位遂積極推動各項就業促進措施。其中，以直接僱用或薪資補貼來創造就業機會的方案有「永續就業工程」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「公共就業方案」、「青年職場體驗計畫」等；以職業訓練提高勞工就業能力的方案有「職業能力再提升方案」等，此外，為創造多元就業管道，政府相關單位也推出「微型企業創業貸款」，茲就這些方案的內容與實施情形，摘要說明如下。

#### 壹、永續就業工程計畫

##### 一、政策目標

結合政府與民間資源，依據地方發展特性，創造區域性工作機會，培養失業者再就業能力，紓緩失業問題，並達到產業植根、地方永續發展之目標。

##### 二、適用對象

(一) 具有工作能力與工作意願之失業者，並以 45 歲至 65 歲之中高齡失業者為優先，惟已領取政府機關、公民營事業機構、法人、團體之退休金者除外。

(二) 用人單位得自行遴用百分之四十符合前項資格之失業者，另百分之六十之人員，則需遴用公立就業服務機構推介之失業者。

### 三、經費來源

(一) 特種基金：如就業安定基金。

(二) 各部會相關預算。

(三) 計畫單位自籌。

### 四、計畫內容

為解決不斷攀升的失業問題，同時鑑於中高齡失業問題日趨嚴重，勞委會與經建會等相關部會結合推動「政府部門創造就業機會方案」，採取諸多策略，擬創造就業機會並促進失業勞工再就業。其中勞委會並提出「永續就業希望工程」，希望藉由組訓扶助失業者，讓失業者能於公私部門之外，透過政府與第三部門夥伴關係的建立，安置失業者於第三部門所執行的方案中。勞委會希望能結合各部會的專長及資源，在文化、觀光、社會福利、環保及社會美綠化等面向創造兩萬個以上的社區型工作，將傳統的失業救濟，改成有建設及發展性的就業扶助，以創造更多的就業機會及經濟發展。

### 五、執行情形

永續就業工程從 2001 年開辦迄 2002 年 5 月止，核定計畫數 1,391 件，核定人數 29,700 人，進用人數 29,736 人，核定金額 39.18 億元；以縣市來分，以宜蘭縣申請件數最多，達 163 件，核定人數 3,207 人，進用人數 3,192 人，其次為高雄縣，申請件數 128 件，核定人數 1,213 人，進用人數 1,186 人。

## 貳、多元就業開發方案

### 一、政策目標

行政院勞工委員會為建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關

係，透過具創意性、地方性及發展性之計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會，以引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力。

## 二、適用對象

(一) 經濟型計畫每進用 10 名失業者，得另進用專案經理人 1 人；社會型計畫每進用 20 名失業者，得另進用專案管理人 1 人。

(二) 公立就業服務機構依下列規定辦理推介：

1. 經濟型計畫以非自願性失業者、中高齡失業者及辦理求職登記日前連續失業達 3 個月以上者為優先。
2. 社會型計畫以弱勢族群、長期失業者及其他經本會指定之對象為限，並以辦理求職登記日前連續失業達 3 個月以上者為優先。
3. 以未曾參加過公共服務擴大就業計畫、永續就業工程計畫、多元就業開發方案、臨時工作津貼等相關就業促進津貼或勞保失業給付之失業者為優先。

## 三、經費來源

由就業安定基金支應。

## 四、計畫內容

(一) 經濟型計畫：民間團體依據地方發展特性，辦理具有財務收入機制及產業發展前景，而能擴大僱用失業者或提供失業者就業管道之計畫。

(二) 社會型計畫：各部會、直轄市、縣(市)政府為推動台灣健康社區六星計畫或民間團體所提尙未能發展為地方產業，但能改善生活環境，增進社會公益，且具有就業促進效益之計畫。

## 五、執行情形

(一) 多元就業開發方案第一階段由 2002 年 5 月 20 日至 2003 年 12 月 31 日止，共核定 1,935 件計畫，其中企業型計畫 787 件，社會型計畫 957 件，經濟型計畫 191 件，核定人數共 17,368 人，核定金額 20.01 億，進用人

數 14,134 人(見表 2-1)。

表 2-1：多元就業開發方案第一階段成果

措施	執行期間	核定計畫數	核定人數	核定金額(億元)	進用人數/次
企業型	91.5.20 ~ 92.12.31	787	8,457	4.59	5,008
社會型		957	7,068	11.99	7,305
經濟型		191	1,843	3.43	1,821
<b>小計</b>		<b>1,935</b>	<b>17,368</b>	<b>20.01</b>	<b>14,134</b>

資料來源：行政院勞委會提供。

(二) 多元就業開發方案自 2002 年起開辦後，成效顯著，因此持續舉辦，各年度執行成果請見下表 2-2。

表 2-2：各年度多元就業開發方案執行成效

年度方案	措施	執行期間	核定計畫數	核定人數	核定金額 (億元)	進用 人數/次
92 年度-民間團體就業 擴展計畫	社會型	92.5.8 ~	378	1,789	4.86	<b>5,423</b>
	經濟型	93.5.25(公布	224	1,830	6.13	
	<b>小計</b>	日至審查結 束)	<b>602</b>	<b>3,619</b>	<b>10.99</b>	
93 年度	社會型	93.6.1-94.3.1(	168	1,300	3.30	<b>4,242</b>
	經濟型	公布日至審	137	1,011	3.17	
	<b>小計</b>	查結束)	<b>305</b>	<b>2,311</b>	<b>6.47</b>	
94 年度	社會型	94.2.1-94.12.	328	8,185	11.19	<b>11,507</b>
	經濟型	28(公布日至	190	1,546	4.43	
	<b>小計</b>	審查結束)	<b>518</b>	<b>9,731</b>	<b>15.62</b>	
95 年度	社會型	95.3.10-(公布	229	8,568	11.80	<b>739</b>
	經濟型	日至審查結	143	1,123	3.23	
	<b>小計</b>	束)	<b>372</b>	<b>9,691</b>	<b>15.03</b>	

資料來源：行政院勞委會提供。

## 參、公共服務擴大就業計畫

### 一、政策目標

- (一) 促使中高齡等弱勢勞工儘可能獲得工作，避免長期失業而被社會孤立，減少社會問題，降低社會成本。
- (二) 減少失業者對消極的失業保險給付之依賴，降低消極面的救濟措施支出，以積極方式促進就業。
- (三) 有些公共服務工作，如照顧服務、資源回收等，可繼續發展為新的服務業，或促進現有服務業的發展。
- (四) 透過中央及地方機關結合民間團體，全力推動，可全面改善國人的生活環境及品質，強化國家建設基礎，提高國家競爭力。
- (五) 配合「2008 國家發展計畫」中各項產業轉型計畫，推動公共服務工作，一年平均增加 7 萬 5 千個就業機會，期使失業率於 92 年底前降至 4.5% 以下。

### 二、適用對象

- (一) 一般對象：35-65 歲，3 年內累計工作達 6 個月以上失業者。
- (二) 特定對象(不受上述資格限制)：
  - 1. 負擔家計婦女。
  - 2. 45-65 歲中高齡者。
  - 3. 持有政府核發身心障礙手冊者。
  - 4. 原住民。
  - 5. 生活扶助戶有工作能力者。
  - 6. 其他經中央主管機關認為有必要者。

### 三、經費來源

- (一) 由就業安定基金申請支應。
- (二) 專案立法方式籌措，排除預算法經費門支出及公債法上限之限制，2003 年預計調度新台幣 2 百億元，其中 130 億元用於公共服務計畫，70 億元

用於中小企業人力協助執行計畫。

#### 四、計畫內容

- (一) 成立「行政院公共服務擴大就業推動委員會」，由行政院院長兼任召集人，副院長兼任副召集人，委員由相關機關首長及學者專家兼任。
- (二) 依據工作項目成立工作小組，由主辦部會首長擔任工作小組召集人，負責規劃工作計畫，整合中央各部會、地方政府及民間資源，訂定執行計畫並落實推動，並按季提報執行成果。
- (三) 行政院公共服務擴大就業推動委員會「幕僚工作由經建會、勞委會、主計處及研考會擔任，負責執行成果管考彙整、效益分析及滿意度調查。

#### 五、執行情形

公共服務擴大就業計畫於2003年6月18日開辦，實施期間為1年，至93年6月17日。平均預定進用人數為88,797人，實際進用人數為85,967人。至2003年12月底進用人數達最高峰104,085人，其中公共服務與中小企業人力協助人數分別為72,676人及31,409人，促使2003年平均失業率下降0.23個百分點。

多數計畫為「公共資訊服務及資料庫之建置」類，計19項(14.2%)；其次為「地方臨時性季節性公服計畫」類，計16項(11.9%)；再其次為「產業之輔導」類與「政令宣導」類，各為11項(8.2%)。最少為「社區防災之服務」、「就業服務」、「外國人工作之管理」類，各為1項(0.7%)。

實施最多計畫的部會為「內政部」，計26項(19.4%)；其次為「農委會」，計16項(11.9%)；再其次為「經濟部」，計15項(11.2%)。最少為「國立故宮博物院」，計1項(0.7%)。

計畫執行期程最多為「12個月」，計61項(45.5%)；其次為「6個月」，計53項(39.6%)；表示大多數計畫皆依照規定期程執行(一期6個月，一人最多可工作2期共12個月)。唯一執行期程為24個月之子計畫為「中小企業人力協助計畫」。

實際進用人數最多的組別亦為「100人以下」，計42項(31.3%)；其次為「101-200人」，計22項(16.4%)；再其次為「201-300人」，計21項(15.7%)。最少為「2001-3000人」，計2項(1.5%)。但實際進用「3,000人以上」的計畫確實有5項之多，實際進用人數與預定進用人數之分布相當接近，亦顯示公服計畫之人

員進用的執行率相當高。

## 肆、中小企業人力協助執行計畫

### 一、政策目標

(一) 為誘發中小企業創造就業機會，協助解決國內失業問題，行政院業依據「公共服務擴大就業暫行條例」之規定，訂定「中小企業人力協助辦法」，提供中小企業新增僱用失業人員，每人每月新臺幣 1 萬元，期間最長不得超過 12 個月之獎助金。政府並編列 30 億元追加預算，供辦理補助企業增僱 2 萬 5 千名失業員工之用，期有效帶動企業提供工作機會並降低失業率。

(二) 根據「中小企業人力協助執行計畫」之規劃，為迅速解決國內嚴重之失業問題，擴大就業服務規模，針對中小企業在短期面臨生存競爭的用人需求，又受限財力因素存在無法多僱用員工的兩難困境時，希望以補助企業新增僱用人員方式，解決中小型及微型企業因財力不足之用人困境；以期充分吸納失業人口，並擴大企業與失業者之接觸面與合作機會，增加企業延長僱用失業者的機會，進而達成勞資雙方之雙贏共榮。

(三) 同時需配合解決結構性失業問題的長遠規劃，期望能承接長期產業結構調整等相關政策之規劃，以期達成促進企業長期僱用員工，提昇中小企業競爭力並減輕經濟與社會壓力等長遠目標。

### 二、適用對象

- (一) 中華民國國民。
- (二) 年齡在 18 歲以上，65 歲以下，且於企業申請獎助備案時未就業。
- (三) 就業服務法第二十四條第一項各款所列人員，不受年齡規定之限制。
- (四) 符合公共服務擴大就業暫行條例第七條第四項規定者，其增僱人員不受年齡規定之限制。

### 三、經費來源

專案立法方式籌措，排除預算法經資門支出及公債法上限之限制，2003 年預計調度新台幣 2 百億元，其中 130 億元用於公共服務計畫，70 億元用於中小企業

人力協助執行計畫。

#### 四、計畫內容

為鼓勵中小企業創造就業機會，協助解決國內失業問題，行政院業依據「公共服務擴大就業暫行條例」之規定訂定「中小企業人力協助辦法」，執行機關為經濟部，其相關業務由經濟部中小企業處負責規劃推動，並委託社團法人中華民國中小企業協會成立中小企業人力協助執行計畫專案辦公室負責執行。

為更符合企業需求，鼓勵中小企業增僱失業勞工，行政院修正計畫內容，其中企業僱用失業勞工年齡自原來的 30-65 歲放寬至 18-65 歲，另簡化失業勞工認定之手續，並提高每一企業之獎助上限，除更符合企業需求加強企業申請意願，另依增僱人員年齡訂定不同獎助時間(18 至未滿 30 歲失業人員最長獎助 6 個月；30-65 歲失業人員最長獎助十二個月)，以鼓勵企業僱用中高齡勞工，兼顧了企業需求與協助中高齡就業雙重目的，同時將協助比原訂計畫目標(2 萬 5 千名本國失業勞工)更多的失業勞工重回職場，以期有效帶動企業投資並降低失業率，促進經濟成長與發展。

#### 五、執行情形

截至2004年6月底，根據行政院研究發展考核委員會彙編之「公共服務擴大就業計畫各機關理情形報告」之中的「中小企業人力協助執行計畫」執行大致情況如下：

- (一) 建置專屬網站提供計畫最新訊息、相關法令、求才與求職登記、申請流程、申請表格下載等服務。
- (二) 為協助中小企業主申請本計畫獎助及瞭解相關規定，業已編製申請手冊、問答集及書表，俾供中小企業主臨櫃索取，參考運用。
- (三) 2003 年 8 月 22 日中小企業人力協助辦法修正新增企業僱用 18 至未滿 30 歲未就業者，最長獎助 6 個月之規定，以致增僱人員應將超過 25,000 人，須調整目標進用人數為 32,000 人，始反映實際情形。
- (四) 自 2003 年 6 月 18 日推動迄 2005 年 3 月 25 日，計 13,558 家企業，59,433 名失業勞工通過審查，到職人數達 51,546 人，不僅於 2003 年 11 月提早達成行政院核定 32,000 人之目標，同時實際到職人數亦超過目標人數近

2 萬人，可見中小企業用人需求暢旺。

(五) 中小企業占台灣總企業家數近 98%，吸納 760 萬名就業人口，約佔全國總勞工數 78%。「中小企業人力協助執行計畫」主要以獎助方式，誘發中小企業創造就業機會，協助解決國內失業問題。推動過程中，失業率亦逐漸下降，其中年平均失業率自 2002 年 4.99%，降至 2004 年 4.44%，迄 2005 年 1 月更下降到 4.06%，創近兩年來的新低。

## 伍、公共就業方案

### 一、政策目標

為推動積極性之就業促進對策，提供失業者就業機會，培養其就業能力、協助其迅速再就業，並減少失業者對失業給付之依賴。

### 二、適用對象

- (一) 35 歲以上，65 歲以下之失業者。但就業服務法第 24 條第 1 項所列各款人員不在此限。
- (二) 辦理求職登記日前 3 年內，累計工作達 6 個月者。
- (三) 未領取軍公教或勞基法退休金者。
- (四) 家戶(所得稅申報戶)年所得未超過新台幣 100 萬之納稅義務人及其配偶或受撫養親屬。

### 三、經費來源

由就業安定基金申請支應。

### 四、計畫內容

- (一) 提案單位：中央部會、直轄市、縣(市)政府。
- (二) 提案原則
  - 1. 直轄市、縣(市)政府：地方政府依據地方需求研提結合地方重要施政目標或促進地方產業發展之整合性用人計畫，每一直轄市、縣(市)政府最多提送三項工作計畫。

2. 中央部會：中央部會依據該部會需求研提計畫，辦理方式須為中央部會自行辦理，每一部會最多提送二項工作計畫。

### (三) 規劃原則

1. 依據地方需求，辦理具有勞務價值之工作機會，使參與計畫之失業者對公共利益貢獻個人心力，在工作中重建自信心，以提升生活環境、增進社會福祉之目標。
2. 依據地方發展特性，辦理具有產業發展前景之計畫，培養失業者再就業能力，以促進地方產業發展之目標。
3. 政府本應執行，或預計要執行，限於預算、人力或期程階段等原因尚未執行之業務。
4. 有促進國家整體發展之效用，如可提升國人生活品質、強化國家基礎建設。
5. 每一工作計畫執行期間之長短視計畫實際需求訂定，以不超過六個月為原則。
6. 中央部會、直轄市、縣(市)政府應於受理期間內送勞委會辦理審查作業，由勞委會統一辦理審查作業。

## 五、執行情形

- (一) 由中央部會、直轄市、縣(市)政府依據「公共就業方案執行計畫作業注意事項」提案。該方案除協助災區就業之外，核定 5 個部會及 25 個縣市計 76 項計畫，核定人數 20,855 人，核定金額新台幣 2,876,897,520 元。
- (二) 「公共就業方案」訂有「公共服務擴大就業計畫 93 年下半年後續配套措施推介作業注意事項」，自 93 年 6 月截至 94 年 7 月結束時，共推介 72,946 人次供用人單位遴選，曾經有 24,153 人次獲得工作機會，與核定人數 22,509 人相比較，達成率為 107%。
- (三) 截至 2005 年 7 月底止，公立就服機構已考核「公共就業方案」之用人單位 20,852 次。另截至 2005 年 7 月底止，「公共服務擴大就業計畫 93 年下半年後續配套措施(含公共就業方案)」中，公立就服機構已考

核 27,884 個用人單位，已考核 131,930 人次之公服進用人員，所考核之用人單位中，約 1.3%之用人單位被發現有異常情形。

- (四) 有關再就業比例，於「公共服務擴大就業計畫」2004 年執行期間抽樣調查提早離職者之再就業比例為 32.77%；於「公共服務擴大就業計畫」2005 年執行完畢時，全體曾參加公服者之再就業比例為 21%。

## 陸、青年職場體驗計畫

### 一、政策目標

青年憂慮自己沒有社會經驗、工作經驗與專業能力，導致不易就業。而企業則認為學校所培養人才並不能完全符合其需要。過去的職業訓練方式，以集中開班上課的方式來進行專業養成，但是受訓與就業之間仍然存在相當的落差。

因此，2003 年年底由青輔會及經建會、勞委會共同提出「青年職場體驗計畫」，由政府按月補貼見習青年見習訓練津貼，由事業單位提供短期見習機會，作為畢業青年從學校到職場的轉銜機制，減少青年的摸索期間、養成其就業能力，並鼓勵事業單位強化人才培訓。此一作法，一方面鼓勵事業單位儲備所需人才，另一方面鼓勵青年「從做中學」(learning by doing)，在職場體驗中學習成長，進而爭取正式就業機會。

本計畫之目標：

- (一) 成功媒合至事業單位見習訓練之青年人數全年度共計 5,800 人。
- (二) 青年於見習訓練完畢後，於一年內就業率至少 50%。
- (三) 協助政府有效紓解失業問題，可避免青年人力資本投資之閒置，並能降低青年因閒蕩、犯罪或吸毒等所產生之社會成本。
- (四) 青年經過培訓進而增強企業所需就業知能，有效縮短其尋職摸索期；亦可藉由進入跨國企業見習，養成其國際觀及與外籍人士溝通之能力，適應全球化趨勢。
- (五) 事業單位可藉此從中遴選優秀人才予以培育，並進而正式僱用，以增加人才招募管道及降低用人成本。

### 二、適用對象

- (一) 受訓對象：18 至 29 歲高中(職)以上畢業之待業青年(第二期開放應屆畢業青年登錄)。
- (二) 提供訓練之事業單位：各工商業公(協)會所屬會員廠商(均含跨國企業)、公營事業機構、非營利組織、學術研究機構，正式僱用員工人數 5 人以上者。

### 三、經費來源

- (一) 青輔會 95 年度公務預算。
- (二) 就業安定基金。

### 四、計畫內容

本計畫旨在開拓青年參與職訓管道，增進就業機會，具有下列特色：

- (一) 提供青年「從做中學」之見習機會：青年經由事業單位見習累積相當職場經驗，取得事業單位發給之結訓證明，可作為爭取正式就業機會之利基。
- (二) 訓練與就業結合，事業單位、青年與政府三贏：事業單位協助政府有效因應失業問題，青年經過培訓進而增強就業能力，事業單位並可從中擇優正式僱用，降低用人成本。
- (三) 以契約作為見習規範依據：本訓練性質為見習訓練之見習青年而非正式員工，事業單位與青年以及事業單位與政府之間，均需簽訂見習訓練契約，作為規範依據。
- (四) 事先審核訓練計畫，保留執行的高度彈性：組成審議委員會對事業單位之見習訓練計畫進行審核與分配名額，因應不同行業之特性及需求，於計畫執行方式保留高度彈性，並簡化行政作業。
- (五) 設定職場媒合機制：由事業單位自訂需求條件供青年選擇，青年自行上網登錄並選填見習事業單位志願，再由事業單位自行遴選見習青年，安排適當見習訓練，並給予見習津貼。
- (六) 鼓勵正式僱用，但見習訓練結束無僱用義務：事業單位於見習期間或結束時，得優先正式僱用見習青年，但無繼續僱用義務。

(七) 辦理職場充電講座：對本計畫報名青年及未獲錄取青年辦理青年職場充電講座，協助報名青年及未獲錄取青年增加自我瞭解及掌握當今產業趨勢，並學習到求職技巧及職場倫理。

## 五、執行情形

2003 年底至 2004 年計媒合成功 1,666 名青年在 151 家事業單位見習訓練 6 個月，所需經費向勞委會申請就業安定基金支應，見習期間離開另謀他職及期滿留在原事業單位者計 1,497 名，留用率為 86.19%，總體就業率達 89.86%，見習青年滿意度達 91.45%；2005 年繼續申請就業安定基金支應，共成功媒合 2,147 名青年至 202 家事業單位見習，完成見習 1,359 人，其中 1,252 人留任，留用率 92.12%，中途離職 788 人，其中 696 人離職後順利就業，總體就業率為 90.7%。

## 柒、職業能力再提升方案

### 一、政策目標

隨著知識經濟的發展與全球貿易自由化，國內業者對於高級專業及管理人才的需求逐漸增加，然而國內所擁有的勞動力多屬於中級技術人力，預估未來對於高級人力仍將呈現不足的現象。同時，由於國內產業結構持續轉型，傳統產業釋出之勞動力，多屬低技術、低教育程度之中高齡基層勞工，結構性失業問題亦逐漸顯現。為提升就業及失業者之職業能力，以根本改善就業問題，經建會會同相關部會，共同研擬「職業能力再提升方案」，並於 2002 年 8 月 9 日核定實施。

本方案分為兩期，第一期為 2002 至 2004 年，第二期為 2005 至 2007 年，計畫的目的有二：一為因應產業結構轉型，提升知識與創新能力；二為配合生活品質產業發展，提升就業能力。第一期計畫於 2002-2004 年執行期間，實際培訓支出達 88.6 億元，執行率為 86%；實際培訓 142.4 萬人次，超過原訂目標約 0.7%，頗具成效。惟推動以來，亦面臨提升職業能力的投資不足、各部會職訓資源與業務有待整合與落實、職訓有待教育主管機關積極參與、職訓基礎建設的研發宜再強化，以及社會夥伴有效參與機制之建立等問題，均有必要於未來改進並落實推動。

### 二、適用對象

失業者、在職者、原住民、婦女、低收入戶、身心障礙者、監所收容人、就業弱勢勞工等特定對象。

### 三、經費來源

由政府預算編列及就業安定基金支應，但政府經費預算有限且就業安定基金來源不穩定，因此政府於 2002 年 5 月公布實施「就業保險法」，其中規定，中央主管機關得於就業保險年度應收保險費 10%範圍內提撥經費，辦理被保險人在職訓練與失業後的職業訓練。

### 四、計畫內容

面對新世紀激烈的競爭與挑戰，該方案配合「國家建設發展重點計畫」，加強辦理各項職業訓練措施，讓失業者即刻習得重新就業之能力；在職者大幅提升其工作能量；原住民、婦女、低收入戶、身心障礙者、監所收容人、就業弱勢勞工等特定對象之就業能力充分開發。因此，本方案一方面針對產業結構調整及配合知識經濟發展，提升知識與創新能力，充裕各級產業所需人力供應，另一方面亦配合生活品質產業發展，提升就業能力。本方案推動辦理之各項訓練措施皆配合市場需求逐年檢討調整訓練內涵，預期 2002-2004 年三年合計總培訓人數為 1,413,652 人次，訓練總經費 11,881,421 千元。2002-2004 年平均每年培訓人數較 2000 年、2001 年分別增加 78.24%及 27.93%，訓練經費則分別增加 81.52%及 32.54%。

### 五、執行情形

本方案 2002-2004 年三年實際培訓支出計 88 億 6,350 萬元，占預估經費 103 億 5,713 萬元的 86%，未達預估經費的主要原因為立院預算刪減；三年計培訓 142 萬 3,914 人次。

- (一) 以機關別分析，實際培訓支出勞委會三年計 45 億 5,539 萬元，占總經費的 51%，居各部會之冠；其次為經濟部三年計 29 億 3,565 萬元，占總經費的 33%；其他各部會的培訓支出均占 3%以下。
- (二) 以訓練目的分析，「提升知識與創新能力」培訓經費計 60 億 3,225 萬元，占總經費的 68%；「提升低技術勞工就業能力」培訓計 28 億 3,126 萬元，占總經費的 32%。

(三) 以訓練對象分析，「在職者」培訓經費計 43 億 6,901 萬元，占總經費的 49%；「失業者」培訓經費計 39 億 9,571 萬元，占總經費的 45%；「非勞動力」培訓經費計 4 億 9,789 萬元，占總經費的 6%。

(四) 以訓練層級分析，「高級人力」培訓經費計 39 億 663 萬元，占經費的 44%；「中級人力」培訓經費計 12 億 9,867 萬元占總經費的 15%；「基層人力」培訓經費計 36 億 5,820 萬元占總經費的 41%。

## 捌、微型企業創業貸款計畫

### 一、政策目標

依據行政院 2002 年 10 月「當前就業情勢及因應對策」報告辦理，該報告因應對策為重振創業精神，協助中高齡、婦女及青年工作者創業：中高齡轉業不易，婦女謀職困難，故對中高齡及婦女工作者提供職業訓練之外，應加強渠等之創業能力，開辦「微型企業創業貸款」與輔導，提撥專款供信保基金辦理保證業務，結合創業技能訓練及創業諮詢、輔導服務，擴大職能創業及微型企業創業。

### 二、適用對象

(一) 年滿 45 歲以上至 65 足歲，具有下列條件之一者：

1. 申請創業貸款計畫時，正依法辦理公司登記或商業登記之微型企業。
2. 所創或所營微型企業登記設立未超過一年。

(二) 申貸者限制：

1. 申貸者不得有經營其他事業或其他任職情事者。
2. 夫妻共創同一事業限由一方提出申請。
3. 已領取軍、公、教、公營事業退休金或依勞動基準法領取退休金者，不得申貸。

### 三、經費來源

本貸款由各銀行以自有資金辦理。

#### 四、計畫內容

- (一) 本貸款推動將透過網頁、免付費電話、宣導海報、宣導摺頁、電視短片、廣播插播與平面媒體廣告等廣為週知，另將於全省就業服務站、職業訓練機構等據點設立服務窗口，加以宣導。
- (二) 貸款額度：每一借款人申請貸款總額度最高為新台幣一百萬元，得分次申請。
- (三) 資金用途：應按照創業計畫實施，不得移作他用。
- (四) 貸款期限及償還方式：最長六年，含寬限期一年，寬限期屆滿後本息按月平均攤還。
- (五) 借款人負擔之貸款利率：借款人負擔年息百分之三固定利息。
- (六) 政府補貼之利率及方式：補貼利率依郵政儲金一年期定期儲蓄存款機動利率加碼計算(加碼部分不得超過三個百分點)計息。

#### 五、執行情形

自 2003 年 1 月 22 日開辦以來，截至 2006 年 6 月 30 日止，核貸件數共 7,315 件，核貸金額 613,170 萬元，申貸者當中為男性占 59.08%，女性占 40.92%，其他執行程果請參考下表 2-3 及表 2-4。

**表 2-3：微型企業創業貸款年齡統計(統計期間：2003.1.22~2006.6.30)**

年齡	人數	比例(%)
45 歲至 50 歲	3,467	47.40
50 歲至 55 歲	2,360	32.26
55 歲至 60 歲	982	13.42
60 歲至 65 歲	506	6.92
合計	7,315	100.00

資料來源：經濟部中小企業處提供。

**表 2-4：微型企業創業貸款行業別統計(統計期間：2003.1.22~2006.6.30)**

營業性質	件數	金額(萬元)	金額比率(%)	男性	女性
餐飲類	1,278	101,851	16.61%	605	673
服務類	393	32,973	5.38%	221	172
批發零售類	2,734	231,533	37.76%	1,650	1,084
買賣類	683	57,852	9.44%	405	2,778

營業性質	件數	金額(萬元)	金額比率(%)	男性	女性
製造類	34,643	31,351	5.11%	239	107
便利商店類	43	3,400	0.55%	23	20
美容美髮類	129	10,544	1.72%	38	91
其他類	1,709	143,666	23.43%	1,145	564
合計	7,315	613,170	100.00	4,326	2,989

資料來源：經濟部中小企業處提供。

## 玖、照顧服務福利及產業發展方案

### 一、政策目標

我國人口快速老化，未來長期照顧需求將大幅增加，目前政府積極著手建立完善之照顧服務體系。為推展照顧服務，2002年1月通過「照顧服務福利及產業發展方案」，首期期程至2004年止，為配合納入「挑戰2008：國家發展重點計畫」，而延增第二期計畫，自2005年起至2007年止。

大致而言，政府持著「消費者導向、在地老化」的理念，以居家及社區式照顧為推動主軸，除低收入戶原即享有居家照顧之補助外，內政部並於91年7月開始，針對非中低收入失能者提供居家服務補助，除滿足民眾之長期照顧需求外，亦希望減少外籍看護工之引進，有效擴展國人就業機會。

### 二、適用對象

未接受機構安置、未聘僱看護(傭)、未領有政府提供之特別照顧津貼、日間照顧費或其他照顧費用補助者。但接受衛生單位之機構喘息服務補助者，不在此限。

### 三、經費來源

(一) 91年度由就業安定基金補助。

(二) 2003年起(至2007年)由內政部及各縣市政府編列預算支應(縣市政府負擔5-15%)。

### 四、計畫內容

內政部於91年7月開始實施「非中低收入戶失能老人或身心障礙者補助使用居家照顧服務試辦計畫」，將居家服務對象由中低收入失能者擴大到非中低收入失能者，又自2004年7月1日開始試辦「極重度失能者居家服務部分時數

補助」。配合「照顧服務福利及產業發展方案第二期計畫」修正為「失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫」，實施期程為 2005 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日止。

## 五、執行情形

(一) 總服務量分析：本計畫開辦以來，服務人數、服務人次及服務時數均逐步成長，2005 年累計服務人數為 1 萬 6,238 人；服務人次為 206 萬 1,973 人次；服務總時數為 351 萬 807 小時。

(二) 就業人數分析：本計畫提供民眾使用居家服務補助，除可滿足失能者之照顧需求外，亦可創造就業機會，特別是離農、原住民、中高齡及婦女等弱勢就業族群。本計畫每半年進行在職人數統計，由表 2-6 可見新增在職人數呈現持續成長情形，顯示隨著服務量的增加，就業機會也隨之增加。

表 2-5：居家服務計畫服務量統計表

年 別		2002年	2003年	2004年	2005年
服 務 人 數	輕度	583	2,568	5,330	6,217
	中重度	1,212	4,244	4,947	4,611
	極重度			3,267	5,410
	合計	1,795	6,812	13,544	16,238
服 務 人 次	輕度	11,490	126,859	302,082	413,913
	中重度	43,493	405,395	704,148	682,578
	極重度			234,020	965,482
	合計	54,983	532,254	1,240,250	2,061,973
服 務 時 數	輕度	16,962	200,061	545,125	668,543
	中重度	84,401	699,161	1,160,103	1,076,635
	極重度			291,652	1,765,628
	合計	101,363	899,222	2,096,022	3,510,807

資料來源：行政院經濟建設委員會。

表 2-6：居家服務計畫就業人數統計表(單位：人)

期 別	照顧服務員	居家督導員	合計
2002年12月31日	1,631	192	1,823
2003年6月30日	2,052	241	2,293
2003年12月31日	2,303	296	2,599
2004年6月30日	2,350	294	2,644
2004年12月31日	2,815	339	3,154
2005年6月30日	3,842	317	4,159
2005年12月31日	3,616	428	4,044

資料來源：行政院經濟建設委員會。

- (三) 購買情形分析：為鼓勵民眾使用居家服務，且進一步願意付費購買服務，設計有全額補助、部分時數部分補助、超過補助時數則全額自費等，自開辦以來，人數、人次或時數方面持續增加，2002、2003 年民眾自費比例由 2 成 5 提高至 2 成 9，2004 年降低至 2 成 4，2005 年再降至 1 成 8。其中，2004 年自費比例降低，主要受 7 月開辦補助極重度失能者所致；94 年度自費比例再次降低，主因受地方政府加強推動極重度失能者居家服務補助，由 2004 年之 3,627 人提高至 2005 年之 5,410 人，服務時數由 29 萬小時增至 177 萬小時。雖極重度失能者之自費比例稍有提升，惟總體自費比例未能維持前一年度自費水準。
- (四) 居家服務之照顧服務員及督導員性別分析：比較 2005 年居家服務之照顧服務員及督導員在職人員性別統計，照顧服務員部分女性占 92%，男性僅占 8%；督導員部分女性占 87.9%，男性占 12.1%。
- (五) 居家服務使用者性別分析：比較 2005 年使用居家服務之性別，輕度及中重度失能者以女性使用居家服務比例約佔 6 成，極重度部分男女使用比例趨近各佔 5 成；整體而言，女性失能者使用居家服務之比例高於男性近 1 成 6。
- (六) 縣市別服務量分析：依 2005 年 12 月直轄市、縣(市)政府辦理失能者居家服務人數，以高雄縣、彰化縣、南投縣及台北縣市最多，連江縣最少；服務時數，則以彰化縣、台北縣、高雄縣最多，連江縣最少。
- (七) 外籍看護工僱用情形：本計畫主要目標在於鼓勵民眾減少僱用外籍看護工而僱用本國照顧服務員，雖然本計畫服務人數持續增加，惟外籍

看護工人數於 91 年至 94 年間仍持續成長，原本預期減少僱用外籍看護工改聘僱用本國照顧服務員之成效仍未臻理想

## 第四節 小結

本章第一部分先說明建構我國 ALMP 為以「積極性勞動市場」為核心的基本論述，其重點包括：(1) 強化社會投資：國家藉由投資或獎勵協助，促成照顧服務體系的建立和相關產業的發展。(2) 避免社會排除：對於弱勢的看法，由單一財務面向的弱勢，轉變為多面向的弱勢，例如所得、教育、健康、住宅等等。而工作的缺乏，不僅缺乏固定所得，亦可能喪失以職業為基礎的社會保障，因此，更易落入社會底層，而不易融入社會生活。以促進就業為中心的積極性勞動市場政策，應有助於避免失業者的社會排除。(3) 強調權利與責任的對等：有學者認為 ALMP 雖有助於就業，但卻降低民眾取得福利的資格，而賦予其社會公民權更多的義務。(4) 經濟政策、勞動政策、與社會政策的整合：許多學者指出，單獨使用 ALMP 無法解決失業問題，必須就各方案之間進行整合，或就領域與領域之間進行整合。

本章第二部份主要說明我國促進就業政策形成過程，主要是依循政策形成階段論的觀點，將促進就業政策的形成分成問題認定、議程設定、政策規劃、政策合法化等階段。首先，促進就業政策受到外部環境的政策系絡因素的影響，這些因素包括政治文化、社會經濟條件、利益團體、社會輿論、大眾傳播媒體、國際因素；而內部環境政策系絡因素的影響則包括總統的理念陳述、行政院長的重要發言與立法委員的關切等。其次，我國近年促進就業政策的形成受到政治系統內、外部等系絡因素的影響，透過媒體的廣泛報導，專家學者的呼籲，政府必須正視這一波高失業率造成的相關問題。再者，促進就業政策之政策合法化過程受到朝野立委的關切與意見不同的互動。綜合言之，本章第二部分對於我國促進就業政策（特別是以公共服務擴大就業計畫為例）之形成過程的討論，採階段論途徑的分析。由這些討論發現，政府對於失業問題的處理，主要是透過媒體的報導、社會輿論與民意的壓力，其中亦適逢幾次重要的全國性或是地方性的選舉。至於政策規劃則受到鄰近韓國或是歐盟相關政策經驗的影響，以及國內政策菁英的專業

建議，因而推動不同類型的促進就業方案或是計畫。近年來，由於失業率已降至3-4%，大規模的公共就業方案已不復見，取而代之的是各部會視其人力需要，以其部門經費自行僱用人員；其次，為針對特殊族群所採行的方案，例如待業青年、弱勢婦女、中高齡者；而方案類型也更加多元化，例如具薪資補貼性質的「青年職場體驗計畫」，以及協助創業的「微型創業貸款」等等。由此一政策轉變，可知我國促進就業政策的形成過程，也發現我國促進就業政策的實驗性、創新性與多樣性。

本章的第三部分則說明主要促進就業方案的政策目標、適用對象、經費來源、計畫內容、與執行情形。這些措施包括以直接僱用或薪資補貼來創造就業機會的方案有「永續就業工程」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「公共就業方案」、「青年職場體驗計畫」等；以職業訓練提高勞工就業能力的方案有「職業能力再提升方案」等。上述方案之成效，多於執行告一段落進行評估，本研究將於第四章就相關促進就業措施之評估研究指標、方法與結果進行整理及分析。此外，第六章則就上述部份方案之參與者資料及勞保勾稽資料，就再就業等成效指標，進行綜合分析。

## 第三章 主要國家促進就業政策之評析

本章主旨在瞭解其他國家為解決失業問題，所採行之促進就業政策的內涵與實施成效，以作為檢視我國相關政策措施之參考。針對本計畫研究議題需要，並參考經濟規模與我國之相似性，本章主要參考的國家有韓國、荷蘭、英國、愛爾蘭、丹麥、芬蘭。雖然大多數國家在面對失業率急速攀升的壓力時，皆會從勞政與社政的角度切入，採行若干因應措施，但要徹底解決失業問題，振興經濟景氣，創造更多就業機會，仍是不可或缺的政策選項。因此，為了凸顯此項政策選項的重要性，避免政府相關單位過度依賴短期促進就業措施，造成資源錯置，本章在評析上述各國的經驗之前，將先分析 OECD 國家經濟成長率對失業率的影響。

### 第一節 OECD 國家經濟成長率對失業率之影響

一般而言，失業類型可以依失業原因分為四類：循環性失業、結構性失業、摩擦性失業與季節性失業。由於不同失業類型所需促進就業措施自有差異，因此，政府在研擬促進就業措施之前，必須先釐清大多數勞工失業的原因。雖然國內尚無嚴謹的研究足以判定近幾年來失業率上升的主要原因為何，但多數學者認為是循環性失業與結構性失業相互加成的結果。另有學者指出，面對全球化的競爭趨勢，產業結構調整通常是跨國，甚至跨經濟區域進行，而非過去是在一國境內不同產業之相互消長。在這種情況下，產業結構調整往往會造成一個國家整體經濟的衰退，故原本結構性失業的樣態將轉為循環性失業。因此，調整整體產業結構，提升產業競爭力，進而振興經濟景氣，創造就業機會理應是解決失業問題最重要的政策選項，至於公共就業與薪資補貼等促進就業措施，則是補助此政策選項之不足。

自 1990 年代起，有鑑於全球化競爭日益激烈，政府相關單位即推出多項政策與措施來協助國內產業結構轉型。2000 年以後，面對經濟成長率快速下滑，政府更積極推動各項經濟景氣振興方案。儘管如此，目前國內社會許多民眾，甚至政

府官員都誤以為，短期促進就業措施是政府解決失業問題所能採行的唯一措施，而忽略了其他總體財經政策與產業政策的重要性。究其原因，除了政府為了快速抑制日益嚴重的失業問題，在促進就業方面所投入的資源確實大幅增加，並經由媒體報導而引起社會廣泛注意之外，國內部份學者對其他國家經驗的解讀不夠周延也是重要因素。舉例來說，1980 年代起，許多歐洲國家失業率之所以下降，主要原因是經濟景氣復甦，但國內學者在探討這類問題時卻只聚焦於積極性的勞動市場政策。

為能凸顯整體經濟發展在解決失業問題的重要性，避免主政者過度依賴短期就業促進措施，本研究特別蒐集 OECD 國家 1980 年至 2005 年歷年經濟成長率(實質 GDP 成長率)與失業率的資料，以進行相關分析與迴歸分析。<sup>2</sup>圖 3-1 至圖 3-6 是本研究所分析 6 個國家歷年的失業率與經濟成長率的變動情形。

由於失業率為落後指標，亦即經濟成長率對其影響有時間落後性，因此，本研究是以各國前一年的經濟成長率與當年的失業率進行分析。表 3-1 所列是各國這二個變數之相關係數。在所分析的 27 個國家中，有 20 個呈現顯著的負相關，另有 5 個國家的相關係數雖不顯著，但是負值。只有 2 個國家的相關係數是正值，其中一個達到顯著水準。至於本研究所分析的 6 個國家當中，除了丹麥之外，其餘國家皆為顯著負相關。其中，韓國的相關係數為 -0.651，荷蘭 -0.576，英國 -0.400，愛爾蘭 -0.550，芬蘭 -0.385。

在迴歸分析方面，為控制各國特定因素對失業率的影響，本研究利用二種方法，其一是透過取差分的方式，消除各國特定因素之影響，而所得迴歸分析結果如下：

$$\Delta \hat{u}_t = -0.026 - 0.161^{**} \Delta \text{GDPRT}_{t-1} \quad R^2=0.039$$

(0.074)    (0.034)

式中， $\Delta u_t$  代表第 i 個國家第 t 年失業率的變動， $\Delta \text{GDPRT}_{t-1}$  代表第 i 個國家第 t-1 年 GDP 成長率的變動。由上述迴歸結果可以看出， $\Delta \text{GDPRT}_{t-1}$  的估計係數是

<sup>2</sup> 由於資料限制，有些國家的資料無法從 1980 年開始蒐集，包括比利時、愛爾蘭、荷蘭、瑞士等四國的資料年份為從 1986 年至 2005 年；捷克、匈牙利等二國的資料年份為從 1993 年至 2005 年；丹麥、希臘、盧森堡等三國的資料年份為從 1990 年至 2005 年；葡萄牙的資料年份為從 1984 年至 2005 年；斯洛伐克的資料年份為從 1994 年至 2005 年；瑞士的資料年份為從 1981 年至 2005 年。

顯著小於零，表示一個國家的經濟景氣確實會影響其失業率，經濟越景氣，失業率越低。

圖 3-1：韓國歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

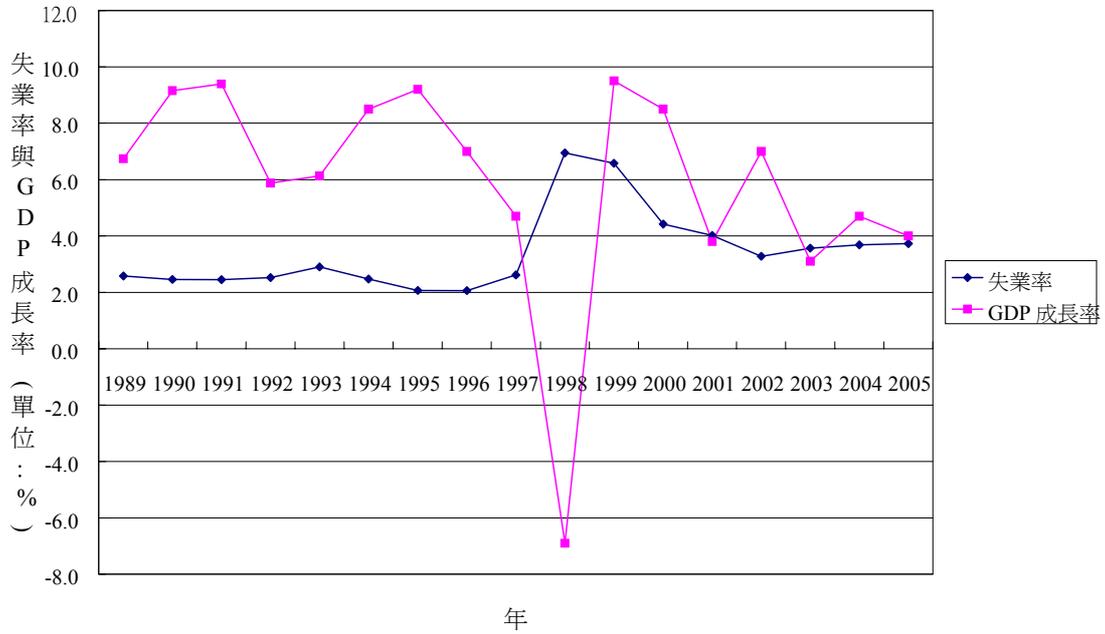


圖 3-2：荷蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

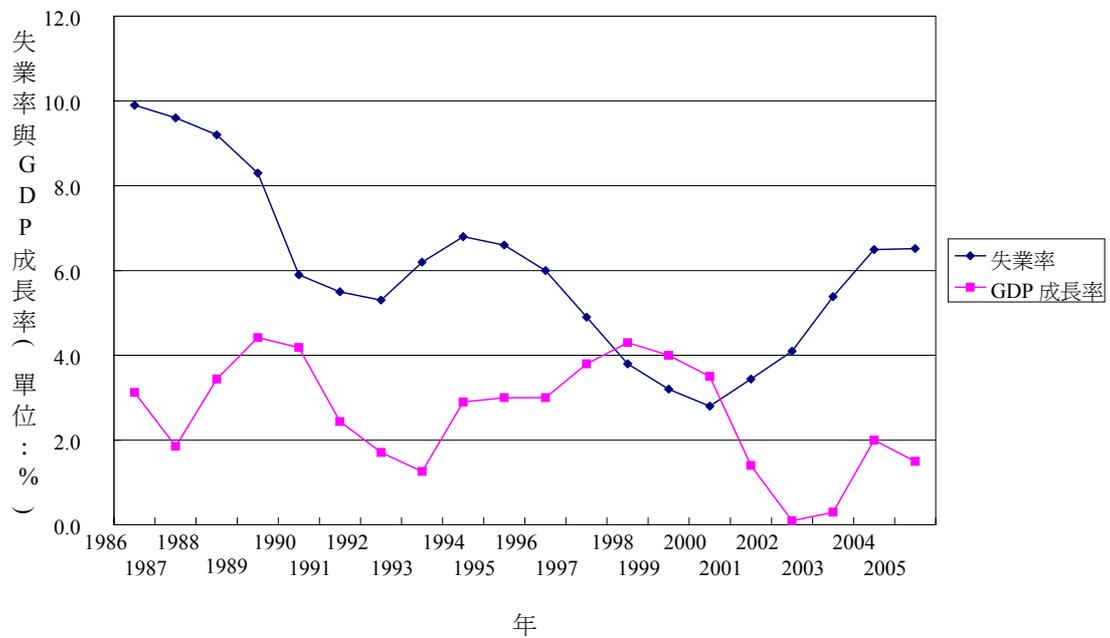


圖 3-3：英國歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

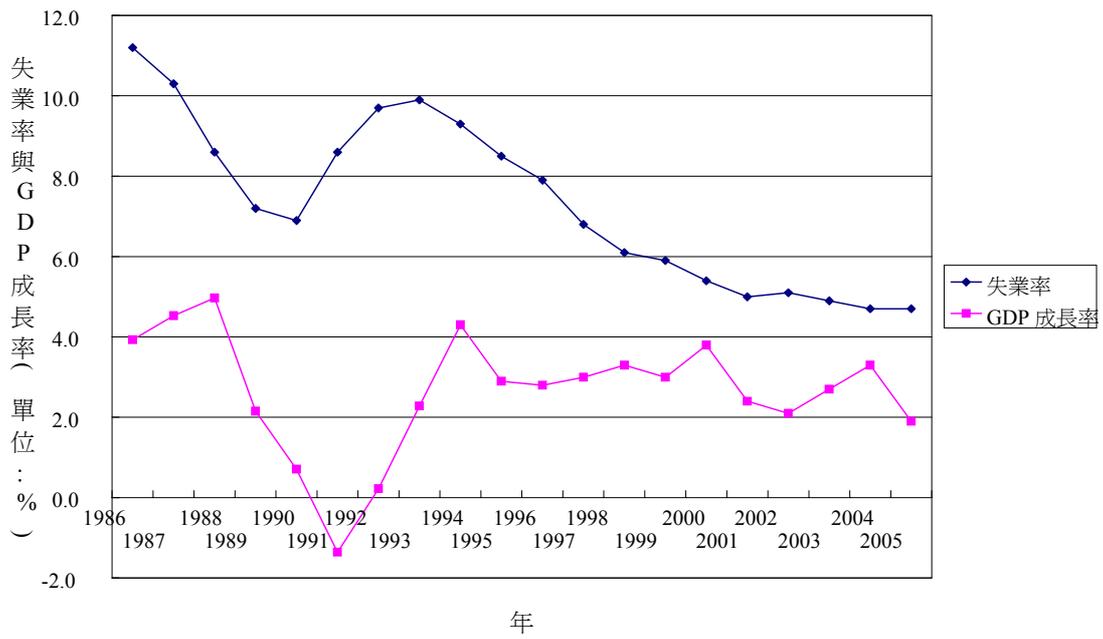


圖 3-4：愛爾蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

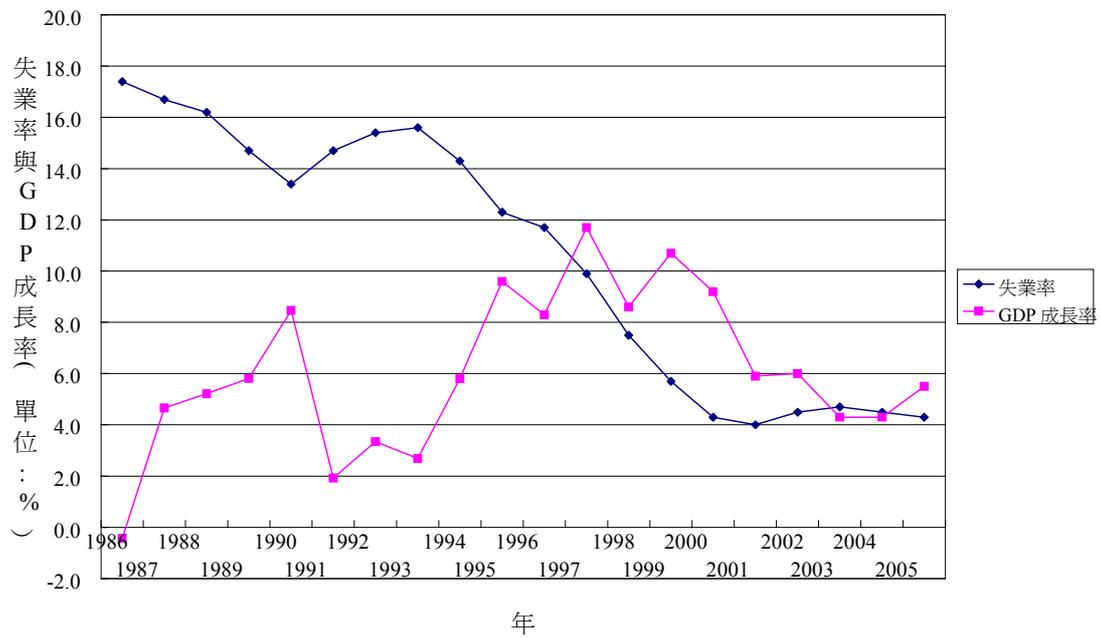


圖 3-5：丹麥歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

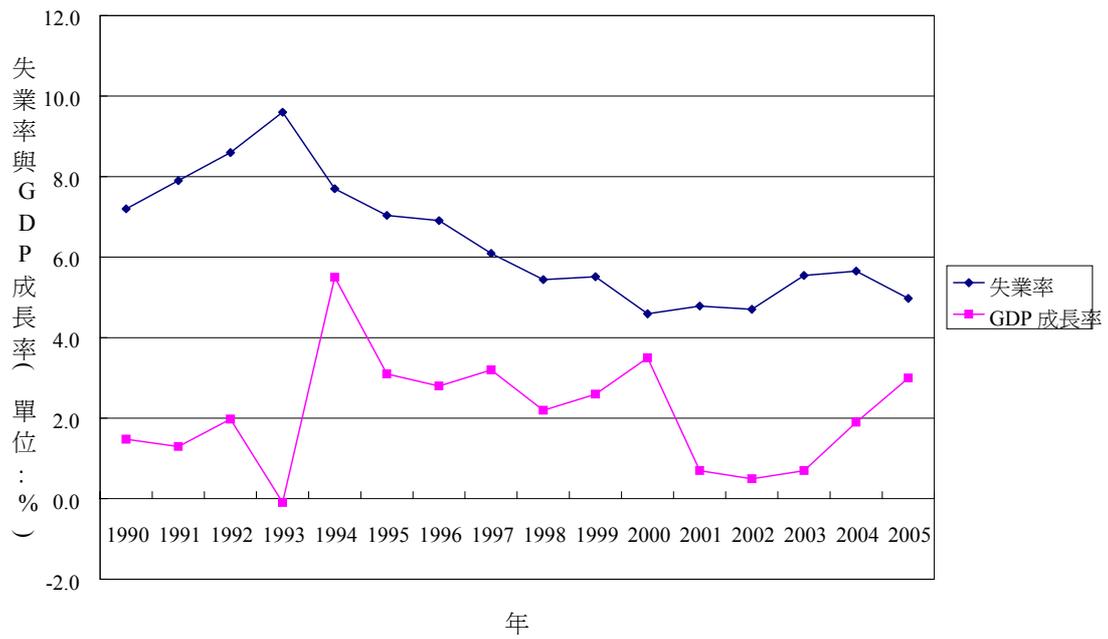


圖 3-6：芬蘭歷年之失業率與 GDP 成長率趨勢

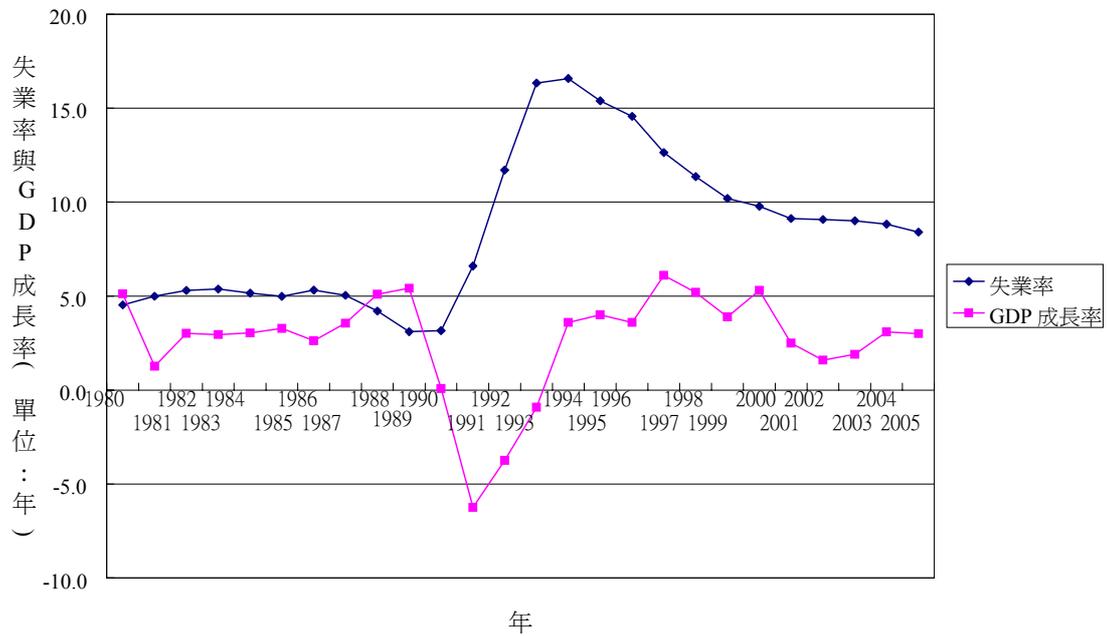


表 3-1：1980 年-2000 年 OECD 國家前一年經濟成長率與當年失業率之相關分析

國 別	相 關 係 數	P 值
澳洲	-0.353*	0.084
奧地利	-0.200	0.338
比利時 <sup>a</sup>	-0.412*	0.051
加拿大	-0.501**	0.011
捷克 <sup>b</sup>	-0.090	0.770
丹麥 <sup>c</sup>	-0.121	0.656
芬蘭	-0.385*	0.057
法國 <sup>a</sup>	-0.442**	0.035
德國	-0.541**	0.005
希臘 <sup>c</sup>	0.386	0.140
匈牙利	-0.873**	0.000
愛爾蘭 <sup>a</sup>	-0.550**	0.010
義大利	0.395*	0.051
日本	-0.641**	0.001
韓國 <sup>d</sup>	-0.651**	0.005
盧森堡 <sup>c</sup>	-0.575**	0.020
荷蘭 <sup>a</sup>	-0.576**	0.004
紐西蘭	-0.437**	0.029
挪威	-0.301	0.143
波蘭 <sup>b</sup>	-0.526*	0.065
葡萄牙 <sup>e</sup>	-0.588**	0.004
斯洛伐克 <sup>f</sup>	-0.723**	0.008
西班牙	-0.420**	0.036
瑞典 <sup>g</sup>	-0.225	0.279
瑞士 <sup>a</sup>	-0.492**	0.013
英國 <sup>a</sup>	-0.400*	0.059
美國	-0.479**	0.015

若 P 值小於 0.05, \*\*；若 P 值小於 0.1, \*

註：a.比利時、愛爾蘭、荷蘭、瑞士等四國的資料年份為從 1986 年至 2005 年。

b.捷克、匈牙利等二國的資料年份為從 1993 年至 2005 年。

c.丹麥、希臘、盧森堡等三國的資料年份為從 1990 年至 2005 年。

e.葡萄牙的資料年份為從 1984 年至 2005 年。

f.斯洛伐克的資料年份為從 1994 年至 2005 年。

g.瑞士的資料年份為從 1981 年至 2005 年。

其餘未標記之國家表示其資料年份皆為從 1980 年至 2005 年。

本文所採用的第二個方法是在迴歸模型中加入代表各國的虛擬變數，而這些變數的迴歸係數即反映各國特性對失業率的影響。表 3-2 所列是迴歸分析的結果。其中，各國前一年經濟成長率( $GDPRT_{t-1}$ )的估計係數是顯著小於零，表示其對失業率有顯著負向影響。此外，代表各國的虛擬變數之估計係數也大都顯著異於零，表示在考量經濟景氣的影響之後，各國的失業率還是會隨其特性不同而有差異。

綜言之，不論是相關分析或迴歸分析的結果皆顯示，一個國家的經濟景氣是影響其失業狀況的重要因素。尤其是本章所分析的國家中，有些失業率與前一年經濟成長率的相關係數甚至低於 -0.5。因此，爲了避免誤導讀者對議題的認識，本研究必須強調，雖然本章以下各節的主要內容，是評析這些國家實施短期促進就業措施的經驗，但這不表示本研究認爲單靠這些措施就可使這些國家的失業率下降。相反的，本研究認爲振興經濟景氣，創造就業機會才是解決失業問題的主要方法，而各種短期促進就業措施則在彌補該方法之不足。

表 3-2:1980 至 2005 年 OECD 國家前一年經濟成長率對當年失業率之迴歸分析

	估計係數	標準差
常數項	7.496**	0.453
前一年經濟成長率	-0.447**	0.045
澳洲	1.703**	0.613
奧地利	-2.722**	0.614
比利時 <sup>a</sup>	2.421**	0.627
加拿大	2.769**	0.613
捷克 <sup>b</sup>	0.033	0.742
丹麥 <sup>c</sup>	-0.213	0.695
芬蘭	2.323**	0.613
法國 <sup>a</sup>	3.256**	0.627
德國	0.890	0.615
希臘 <sup>c</sup>	3.120**	0.694
匈牙利	1.867**	0.741
愛爾蘭 <sup>a</sup>	5.841**	0.654
義大利	3.512**	0.615
日本	-3.119**	0.614
韓國 <sup>d</sup>	-1.249*	0.698
盧森堡 <sup>c</sup>	-2.475**	0.699
荷蘭 <sup>a</sup>	0.140	0.627
紐西蘭	-0.264	0.613
挪威	-2.218**	0.613
波蘭 <sup>b</sup>	8.828**	0.744
葡萄牙 <sup>e</sup>	-0.260	0.634
斯洛伐克 <sup>f</sup>	9.880**	0.763
西班牙	11.053**	0.613
瑞典 <sup>g</sup>	-2.012**	0.614
瑞士 <sup>a</sup>	-4.502**	0.616
英國 <sup>a</sup>	1.366**	0.627
美國(對照組)	-	-
<b>R<sup>2</sup>=0.751</b>		

若 P 值小於 0.05, \*\* ; 若 P 值小於 0.1, \*

## 第二節 韓國促進就業政策之評析

本節主要在於分析韓國政府在 1997 年發生金融危機之後，因應高失業率所提出的積極勞動市場政策。根據國際勞工組織(International Labor Organization)的研究報告(Successful Employment and Labor Market Policies in Europe and Asia and the Pacific, 2004)，韓國由於亞洲金融風暴影響，1997 年底韓國的外匯存底不足以支應來自外國銀行對於到期融資的兌現要求，發生了嚴重的金融危機。自 1990 年至 1997 年，韓國平均經濟年成長率高達 10.8%，到了 1998 年則為 -5.8%。經濟景氣逆轉對韓國就業產生極大衝擊，不僅失業率由長期低於 3%的超低水準陡升至 1998 年的 6.8%，就業人口成長率亦由 3.7%降為 -5.3%。失業人口在金融風暴前後共增加 100 萬人，就業人數減少 120 萬人(辛炳隆，2001、2002)。經過幾年的努力，2000 年韓國失業率已經下降到 4.5%。近年，韓國總統盧武鉉曾在多種場合強調創造就業機會和穩定就業的重要性，依據韓國統計廳公布的資料顯示，2006 年韓國失業人口有 83 萬人，失業率達 3.5%)。

### 壹、政策內容之簡介

韓國政府在 1997 年金融危機之後，對於勞動市場的介入政策可以分為兩大部分：一為積極性政策方案，另一為再僱用及失業勞工保障方案。<sup>3</sup>前者包括維持就業管道暢通與創造工作機會，這是由於透過公共工程計畫、經濟投資及區域性經濟發展，越來越多的就業機會被創造出來，韓國政府也對努力避免裁員和對於支持就業安全的企業提供協助，例如延長企業信用保證等。至於再僱用及失業勞工保障方案包括就業安置、職業訓練與提供失業者安家的社會照顧。這是為了因應日益嚴重的失業問題，失業保險已擴及所有的企業，社會安全網也增加對低收入失業勞工或破產公司員工的保障，以維持其基本生活能力。同時，政府也重新規劃職業訓練課程，幫助失業勞工獲得再就業時所需的工作技能(辛炳隆，2001；Park et al., 2001；Cheon and Kim, 2004)。

<sup>3</sup>1997 年 12 月 3 日韓國政府與 IMF 達成協議、接受金援。在接受金援的同時，除經濟接受 IMF 信託管理外，也接受 IMF 提出的結構改革方案，進行金融與企業的結構改革(張坤維等，2004)。IMF 希望南韓改革成為開放性和彈性的勞動市場，這些改革方案使得原本已經低迷的國內經濟雪上加霜。當時韓國全國在 12 月一個月內就有 3,000 多家公司結束營業。甚至在 1997 年 12 月 29 日到 1998 年 1 月 5 日的五個營業日內，更創下 500 家企業關門的紀錄。因此，韓國在面對內需不振及就業機會急遽緊縮的情況下，失業者大量增加，形成嚴重的社會問題(張坤維等，2004：6)。

韓國政府在金融危機之後介入勞動市場的措施分爲幾個主要的類型(Cheon and Kim, 2004 : 1-5) :

- 一、強化勞動市場彈性的政策：例如1998年引進派遣勞動法，提高對於全職員工派遣程序與工作權益的保障，以及兼職員工的工作權益維護。惟韓國的勞動市場相較於OECD其他國家而言，不論在組織工會或是派遣員工方面仍是比較嚴格的，且缺乏彈性。
- 二、減緩失業政策與失業保險政策的推動：自1998年5月1日開始實施「綜合失業政策」，以協助企業穩定經營與維持工作(job keeping)、創造就業機會(job creation)、輔導就業(job placement)、職業訓練(job training)及失業者安家的社會照顧(social care)等就業及社會政策爲主軸，並確立以公共服務爲主要的就業政策推動模式。
- 三、就業穩定計畫的推動：嘗試減少失業的人數，例如對於進行組織調整的企業組織維持工作的補貼費用，以降低其裁員規模，或是作爲減少工時和訓練之替代方案。如果企業仍必須裁員，政府會協助這些被解聘員工找到新的工作。此外，當企業雇用比較容易受到職場不利因素影響的女性和中高齡員工時，政府予以補貼工資。
- 四、工作技能發展計畫的推動：認爲訓練是因應企業組織重組和失業問題的有效方法，尤其針對1997年金融危機以後，被大規模裁員而失業的員工，施予工作訓練，並給予其生活補貼及訓練費用。工作技能發展計畫的執行，不但防止人力資源流失與積極發展人力資源，也減緩失業者的所得損失和降低社會負擔。
- 五、公共就業服務：韓國政府利用公共就業服務計畫促進工作媒介之成功機會，使要找工作的人能很快找到工作，而有工作的人能找到其需要的工作。爲此，韓國政府將工作安全和就業保險部門與其原始機構分離，且合併爲一個獨立的公共就業處，處理公共就業服務的問題。
- 六、社會契約的重視：社會契約涉及勞工與管理階層相關議題，包括裁員、員工資遣的立法、協助失業勞工，維護公部門員工和教師組織公會的權利，工會的政治參與和失業者參與工會的合法化，鼓勵參與團體之間的對話。

雖然上述措施種類繁多，限於時間與篇幅，本節則將特別針對與本計畫研究主題關係較為密切之職業訓練、薪資補貼、直接雇用等類型方案加以說明。

## 貳、韓國的職業訓練方案

1997 年發生金融危機後，當時韓國政府的就業政策目標為：促使高的經濟成長率、促進產業結構的調整與建立穩定的勞工市場(Cheon and Kim, 2004：5；郭振昌，2001：34)。在就業訓練的主要方向包括：職業訓練需要與地方產業配合，並增加訓練容量。韓國政府針對失業勞工辦理職業訓練課程，包括：失業的再就業訓練，方案以在就業保險涵蓋下被解雇的勞工為目標，不論這些勞工是否有失業津貼的資格；弱勢勞工與不穩定就業者的就業促進訓練，集中在被解雇勞工，先前未投保就業保險的勞工，及臨時、日薪與部份工時工作者；針對新進入勞動市場失業者；針對中高齡失業者、殘障與輟學生；人力訓練發展。這些方案只有第一項是在就業保險下設立的，因此由就業保險基金所提供基金。其他的經費是源自於一般政府預算(OECD, 2000b；辛炳隆，2001)。1998 與 1999 年二年內，參與職業訓練的失業者人數，均超過 35 萬人，約佔全部失業人數的五分之一，人數眾多。

自 2001 年起，為進一步達成「擴充職業訓練」的目標，韓國政府採取多項措施，提前支出公共經費，除用來延長職業訓練津貼與針對長期失業者的求職者津貼，放寬提供「提早再就業津貼」(Early Reemployment Allowance)與「求職者津貼」(Job-seeking Allowance)金額，並且加強支應訓練措施。此外，韓國政府提供關廠歇業勞工之轉業訓練，設立「工作生涯規劃支援中心」(Lifetime Job Planning Support Center)，提供轉業服務與訓練，以縮短失業勞工的轉業時間；第三是加強創業訓練輔導，為特定對象訓練適合市場需求的技能，以關廠歇業勞工、青年、婦女、身心障礙者、日雇工等為主要對象，訓練二十萬名失業者從事資訊業、通訊業、3D 產業、服務業等工作，並將知識性產業的訓練人數比例，由 13.5%增加到 20%(Park et al., 2001；張坤維等，2004)。此外，韓國政府於 2003 年 9 月推動「青年失業綜合對策」(Government-Wide Comprehensive Youth Unemployment Measures)，短期措施包括提供公部門短期工作、青年職場體驗計畫、職業訓練等；中長期措施包括加強建教合作培養企業所需人才、強化從學校到職場的轉移機制等(張坤維等，2004)。

## 參、韓國直接僱用方案

在處理失業問題的過程中，韓國政府考慮直接給付失業補助金的方式可能使勞動意願降低，以及使失業變成常態，故改以提供臨時性工作機會方式，經由公共就業服務創造工作機會，減少失業(大韓民國勞動部，2002；張坤維等，2004)。韓國政府在1998年3月26日發表「綜合失業對策」(Comprehensive Unemployment Policy)，政策目標包括：減少失業、創造就業機會、就業安置及職業訓練與生活補助等。同時，韓國政府動用預算準備金，以充裕經費實施勞動政策方案，以支援企業經營之安定與維持工作，自5月1日實施「公共就業服務」(Cheon and Jung, 2001)。該計畫主要是針對沒有其他收入來源，以及沒有資格領取失業給付或訓練津貼的失業勞工。<sup>4</sup>此外，在選取計畫參與者上也有嚴格的標準：包含年齡、主要家計負擔者、家中依賴人口數、房屋數、資產、家庭收入、性別、身心障礙與失業期間等。公共工作涵蓋範圍很廣，從清潔垃圾、照顧老人的居家服務、在就業服務中心擔任就業諮商等工作皆有。這種工作時間以三個月為一階段，一次申請三個階段(共九個月)，在特定情況下，勞工在期滿以後可以申請繼續從事公共工作(連偉舜，2003：108)。<sup>5</sup>韓國政府在2001年3至6月之間，總共以工代賑方式每月平均雇用15萬至20萬人參與政府的公共勞動事業。實施後，失業率明顯下降，當年3月失業率降為4.8%，4月受季節性因素影響，失業率再降至3.8%，6月失業率再降為3.3%，這是1997年12月以來的最低水準，這是因為臨時職受雇人數遽增，使得就業情勢顯示獲得改善。

## 肆、韓國薪資補貼方案

韓國政府2002年實施「永續就業協助措施」(Support system for sustaining employment)，對於不因企業規模縮減、生產減少、銷售不佳及存貨過多而裁員，而採用勞動力重新配置、工時縮減、職業訓練、暫時性解僱等方式維持就業穩定

---

<sup>4</sup>公共服務工作項目分為：(1) 公共建設，如社區小型公園的整修、其他小型公共建設的維修；(2) 公共服務，在社區或政府機構臨時性的服務工作，如博物館內的工作、貧窮家庭子弟課業輔導；(3) 維護工作，如清理垃圾、國家公園草地的整理與維護、掃街、剷雪；(4) 資訊工程的處理：建立資料庫，加速韓國的e化。在適用對象方面，早期是15至65歲的失業人士，對從事公共服務就業的人選沒有作很嚴格的篩選，到第3期以後，才建立9個篩選的標準，即年齡、家長身分、家中養育人數、財產、單親婦女、殘障者、失業者的失業期間、是否屬初次進入勞動市場、其他家庭成員的所得(行政院經濟建設委員會，2005：2-4)。

<sup>5</sup>自1998年5月開始推動公共工作方案，迄2000年底止，先後雇用270萬人次，總共投入金額達四兆七千四百六十二億韓元，折合新臺幣1,267億元(勞委會，2002)。

的企業，提供六個月薪資及訓練費用二分之一至三分之二的補助(Cheon and Kim, 2004)。此外，2003年因為失業人口增加，韓國政府為解決短期失業問題，推出類似公共服務之「創造社會性工作方案」，挑選之前公共勤勞事業中效益較高及較能創造就業機會之工作項目，透過非營利團體，提供社會服務工作機會。<sup>6</sup>主要領域包括勞動、安全、保健福利、環境、文化等方面；工作內容類似過去的公共服務工作，如貧窮鄉村地區之保健、教育、低收入家庭兒童課後照顧、特殊教育、外國工作者諮詢服務等；主要對象為青年失業者、女性、殘障者與高齡者等求職者。由政府補貼每位受僱者每月60萬韓元，最長補助9至10個月。韓國政府2003年提供2,000個社會服務工作，支出73億韓元(連偉舜，2003；張坤維等，2004)。

另外，針對高齡者之促進就業亦採取薪資補貼方式，2003年韓國高齡(55歲以上)勞動力約為353萬人，勞動力參與率為43.9%，其特徵是低學歷。低技術，擔任專業工作者所占比重很低，多數從事農業或是勞務工作。2003年高齡者失業率約為1.4%，雖較全體平均失業率3.4%為低，惟因企業多避免僱用高齡者，且當產業結構面臨調整時，高齡者通常首當其衝成為解僱的對象。2003年韓國政府提供337億韓元補助金，補助5萬2,000家企業，僱用32萬6,000名高齡勞工(連偉舜，2003；張坤維等，2004)。

## 伍、實施成效

韓國促進就業歷經幾年的執行後，根據Phang and Kim(2001)的執行成效評估，發現1999年上半年韓國的失業率下降1.5%；參與者多為低技術、教育程度低且高齡的勞動者，較難為一般職場所接受；可能吸引原從事家務婦女等非勞動力；儘管對薪資過低及參與期間過短有些不滿，但計畫參與者對計畫之管理及成果仍感滿意；並且計畫參與者平均家庭月所得與貧窮線接近。表3-3為韓國用於促進就業之歷年經費。

---

<sup>6</sup>此一措施主要係考量非營利團體從事社會服務工作，雖有益於社會，但因收益性問題，在政府或民間企業常常無法充分供給，因此政府將不足的部份，創造出「社會性工作」，一方面可補足社會服務工作之缺口，另一方面可以提供弱勢族群就業機會。

表 3-3：韓國在金融危機之後用於促進就業之歷年經費預算(單位：十億韓元)

類型	1998	1999	2000	2001	2002
工作創造	1,044	2,492.6	1,320.7	675.0	581.9
促進就業與 工作訓練	407.9	435.9	181.9	160.9	135.3
其他	247.0	62.5	8.7	259.0	228.0
合計	1,699.3	2,991.0	1,511.3	1,094.9	945.2

資料來源：(Ministry of Finance and Economy, 2002).

OECD曾針對韓國辦理各項失業者就業訓練之就業成效，包括參訓人數、結訓人數、結訓率與就業率等項目，進行調查與統計。雖然在結訓率方面，從1998年的53%下降至1999年的36.7%，但是在就業率方面，相對從1998年的22.4%上升至1999年的37.1%，顯見韓國政府大力推動的失業者就業訓練，具有一定成效(OECD, 2000a)。透過職業能力發展加強就業能力：韓國促進就業措施為失業者執行以需求為導向的職業訓練；透過創造競爭性的職業訓練市場，執行有效果與效率的訓練；加強就業、訓練及技能檢定資格之間的連結(郭振昌，2001：35-36)。韓國的經驗顯示，公共服務工作可能沒有提供參與者民間所需要的生產技術，但可提供失業人士，或勞動市場弱勢族群一些自信心與正面的工作態度，因此有助於他們再就業，這是台灣值得學習的地方。不過，韓國的經驗也顯示，有相當比例參與公共服務工作的人員在計畫結束後，仍然無法就業。台灣在推行公服計畫時，亦面臨類似的問題，因此該計畫在推動的同時，應針對就業極端困難的人士，增加基礎教育與技術訓練的課程，以提升他們的就業能力，強化公共服務就業計畫的功能(行政院經濟建設委員會，2005：3-4)。

### 第三節 荷蘭促進就業政策之評析

荷蘭勞動市場的復甦始自 1980 年代中期，如表 3-4 所示，其失業率由 1983 年 13.4%，一路下滑至 2001 年的 2.8%。同期間的勞動參與率則由 59.0% 上升至 75.7%(見表 3-5)。惟近幾年來，荷蘭失業率又再度向上攀升，2005 年為 5.2%。根據 Barrell and Genre(1999)以及 Nickell and Ours(2000)等學者的研究，荷蘭政府針對失業問題所採行的因應策略主要有節制工資(wage moderation)、改革社會安全制度、鬆綁勞工法令、實施積極性勞動市場政策、以及鼓勵退出就業市場等，其中以實施積極性勞動市場政策與本計畫研究目的之關連性最高。茲就這些措施的內容說明如下：

#### 壹、實施積極的勞動市場政策

荷蘭早在 1970 年代就將勞動市場政策主軸逐漸由消極的生活救助轉為積極的促進就業，此趨勢自 1980 年代中期起更為明顯。如表 3-6 所示，在 1985 年至 2001 年間，荷蘭政府在積極性勞動市場政策支出佔 GDP 的比例由 1.09% 上升至 1.74%，而花在消極性勞動市場支出佔 GDP 比例則由 3.24% 降為 1.88%。近幾年來，一方面由於失業人數增加，失業給付支出隨之上升，另一方面荷蘭政府解決失業的策略亦有所改變，使得積極性支出所佔比例下降，消極性支出所佔比例上升。

在各種積極性勞動市場措施中，職業訓練一直為荷蘭政府所重視，歷年其所佔比例大都高於就業服務、薪資補貼與直接僱用。有鑑於國內高科技人力短缺，而有些領域大學畢業生失業率偏高之供需失衡問題嚴重，荷蘭政府在 1990 年代積極強化教育與職訓功能，並於 1995 年通過法案，設立地區性職訓中心，以及加強職業訓練與成人教育的實用性。此外，為使職業訓練內容符合業界需要，荷蘭政府於 1996 年決定以租稅誘因鼓勵企業僱用訓練生。在 1999 年，因此項計畫而被僱用的訓練生已高達 1 萬 8 千人。

就業補貼是荷蘭政府用以促進就業的另一方法。在 1980 年代，荷蘭政府常常透過公共工程直接創造就業機會，或是對有財務危機企業進行紓困，以保存其原先提供的工作機會。由於這二種方式耗費不貲，遂於 1980 年代遭到廢止。代之而

起的是 1990 年代中期的工作補貼(job subsidies)，其中規模較大者有”Labour Pools”與”Youth Work Guarantee Plan”。前者是針對長期失業者或較難就業之特定族群失業者，由政府僱用從事社會服務工作，後者則是針對失業的青少年，分別由政府部門與民間部門提供 4 萬與 2 萬個工作機會。如果私部門雇主同意永久僱用青少年並提供職業訓練，則可獲得政府薪資補貼。

雖然”Youth Work Guarantee Plan”的目的是要協助青少年轉入永久性的工作，惟其實施成效不如預期大部份青少年一旦離開該計畫便無法就業。因此，荷蘭政府於 1994 年將職業訓練融入此項計畫，亦即對於無法就業的青少年提供長期密集性的職業訓練。此外，為進一步發揮促進就業的功能，荷蘭政府於 1996 年又為長期失業者提供新的工作補貼，稱為”Melkert jobs”。這些政府補貼的工作包括由政府提供 6 萬個永久性的工作機會，從事清潔環境、照顧兒童、保健衛生、教育等社會工作。其費用大都來自中央政府預算，或由社會福利支出摶節撥補。整體而言，在 1990 年代，透過政府單位直接雇用，或補助非營利組織與企業雇用所新增的工作數大約有 10 萬個。

## 貳、工資節制

在 1982 年，面對失業率因經濟補景氣而居高不下的窘境，包括勞雇雙方在內之各社會伙伴(social partner)代表於 Wassenaar 簽訂協議書，同意以縮短工時來換取減稅、課徵雇主社會捐與降低工資成長幅度。此種由社會伙伴協定工資節制的方式，自此成為荷蘭政府用來因應經濟不景氣，避免失業問題惡化的重要政策工具。除一般薪資外，荷蘭政府也常在各社會伙伴同意的情況下，降低法定最低工資。例如 1992 年將法定最低工資對平均工資的比例下降 10%。

荷蘭此種經由社會伙伴協商工資變動水準的方式，與美國或亞洲新興國家由市場力量決定工資的方式有異曲同工之處，亦即能使工資適時隨勞動供需情勢的變動而調整。如此不僅能避免因工資僵固性所產生的失業問題，亦有助於降低其國內企業之勞動成本。自 1983 年至 1998 年，荷蘭單位勞動成本平均每年減少 1.2%，而同時其全體 OECD 國家之單位勞動成本則每年增加 3%。勞動成本相對便宜對於提升荷蘭國內產業之競爭力助益極大。

## 參、社會安全制度的改革

在 1980 年代以前，荷蘭社會安全制度過於浮濫，幾乎每 10 個就業者中，有 8 個領有社會福利，而大量社會福利支出使政府支出佔 GDP 的比例高達三分之二，造成政府財政狀況屢屢出現警訊。為改善財政，避免優渥的社會福利抑制勞工工作誘因，荷蘭政府於是自 1990 年開始改革社會安全制度，而改革的重點是失業給付與殘障給付。其中，失業給付的改革包括減少給付金額、縮短給付期限、以及取消自願離職者之請領資格，這些改革措施使得荷蘭境內享有失業保障者所占比例大幅降低。此外，如同其他國家一樣，荷蘭政府也允許領取失業給付者可以正當理由拒絕就業推介，而為提高失業者的就業意願，荷蘭政府對於正當理由的界定也有所改變，例如在領取失業給付之前 6 個月，若推介的工作所需教育程度低於失業者的教育程度，則失業者可以拒絕。當領取給付的時間超過六個月，則只有當推介工作所需教育程度比失業者低超過一級，否則失業者不得拒絕。依此類推，領取給付的時間越長，失業者可以拒絕的工作範圍越小。

在殘障給付方面，由於給付金額高於失業給付，且殘障程度不易認定，部分雇主便與勞工勾結，假殘障之名，行資遣之實，導致自 1980 年至 1990 年，領取殘障給付人數增加 30% 以上。有鑑於此，荷蘭政府遂於 1990 年初其對殘障給付進行第一次改革，一方面對於僱用殘障者補貼薪資六個月，另一方面要求背叛定為殘障而無法工作勞工之雇主，必須繳六個月薪資給政府做為支付殘障給付的經費。1998 年進行第二次改革，其內容類似實施職災經驗費率，亦即每位雇主必須為員工繳交職災保險費，而費率則視企業過去五年發生職災機率高低而定，職災機率愈高，則保費費率也愈高。其用意是鼓勵雇主降低職災，以及減少與勞工勾結的意願。

## 肆、勞工法令鬆綁

荷蘭政府在勞工法令鬆綁方面主要著眼於建構彈性化的就業市場。為滿足企業人力彈性調度的需求，荷蘭政府早自 1980 年代後期起便致力於放寬資遣、僱用與定期契約最長期現的限制，而 1996 年與 1998 年所提出之就業保護立法修正案亦以此為目標，其中最引人注意的是取消定期契約在三年內不能續約二次以上的限制。除此之外，荷蘭政府對於部分工時與加班工時的管制亦較其他歐盟國家寬

鬆。

由於相關法令的鬆綁，大量定期契約工與部分工時已成為荷蘭就業市場的一項特色。自 1983 年以來，此類非典型僱用所增加的人數幾乎占了整體新增就業人數的四分之三。目前，定期契約工占總就業人數的比例大約為 12%，部分工時者約占 30%(Bovenberg, 1997)。此外，荷蘭政府對於派遣勞動採自由開放原則，對於哪些行業可以使用派遣勞工，以及派遣公司與要派公司之間的權利義務，大都以團體協約來加以約束，較少立法限制。因此，荷蘭其對派遣勞工的使用較其他歐盟國家普通，其境內派遣勞工與總就業人數的比例為 2.5%，僅次於盧森堡。此外，荷蘭女性部份工時就業者佔女性就業人口的比例高達六成以上，男性部份工時就業者佔男性就業人口的 16%以上，二者皆居於 OECD 國家之冠。

非典型僱用的興起是荷蘭勞動市場彈性化的重要表徵，其不僅可以滿足企業對人力調度彈性化的需求，亦可符合現代勞工對工作時間、工作型態多樣化的期待，尤其是已婚婦女或在學青年因較不容易從事全職工作，故部分工時工作機會的增加有助於提高其就業率。此外，藉由非典型僱用，可以降低勞工退出就業市場的機率，使其原本累積的人力資本得以維持與提昇。

## 伍、實施成效

Nickell and Ours(2000)曾彙整既有相關文獻，評估上述各種方案對降低荷蘭失業率的影響。為去除經濟景氣的影響，這些文獻皆先估計出荷蘭歷年的均衡失業率(自然失業率)，再以其作為被解釋變數，上述各種方案為解釋變數。根據 Nickell and Ours 的計算，自 1980 年代初期至 1990 年代中期，荷蘭均衡失業率下降 4.52 個百分點，其中，2.53 個百分點是來自勞資協商對工資的節制，1.09 個百分點來自積極性勞動市場政策，而降低給付之所得替代率則使均衡失業率下降 0.41 個百分點。

表 3-4：荷蘭 1980 至 2005 年之歷年失業率

年度	失業率(%)	年度	失業率(%)
1980	--	1993	6.2
1981	7.9	1994	6.8
1982	--	1995	7.1
1983	13.4	1996	6.6
1984	--	1997	5.5
1985	10.8	1998	4.4
1986	--	1999	3.5
1987	10.0	2000	2.9
1988	9.0	2001	2.8
1989	8.0	2002	3.2
1990	7.5	2003	4.4
1991	7.0	2004	5.1
1992	5.5	2005	5.2

資料來源：國際勞動組織（International Labour Organization, ILO），<http://laborsta.ilo.org/>，2006/10/11 點選瀏覽。

表 3-5：荷蘭 1979 至 2004 年之歷年勞動參與率

年度	勞動參與率(%)	年度	勞動參與率(%)
1979	56.5	1992	68.4
1980	--	1993	67.5
1981	--	1994	68.4
1982	--	1995	68.8
1983	59.0	1996	69.9
1984	--	1997	71.5
1985	--	1998	72.6
1986	--	1999	73.6
1987	65.3	2000	74.9
1988	66.4	2001	75.7
1989	66.8	2002	76.5
1990	66.2	2003	76.4
1991	67.6	2004	76.6

資料來源：OECD Employment Outlook，歷年資料。

表 3-6：荷蘭勞動市場計畫公共支出詳表

計畫分類	年度																
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>1.公共就業服務與管理</b>	<b>0.08</b>	<b>0.08</b>	<b>0.07</b>	<b>0.08</b>	<b>0.08</b>	<b>0.10</b>	<b>0.14</b>	<b>0.16</b>	<b>0.21</b>	<b>0.20</b>	<b>0.17</b>	<b>0.39</b>	<b>0.39</b>	<b>0.39</b>	<b>0.38</b>	<b>0.27</b>	<b>0.26</b>
<b>2.勞動市場訓練</b>	<b>0.19</b>	<b>0.21</b>	<b>0.21</b>	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	<b>0.22</b>	<b>0.23</b>	<b>0.25</b>	<b>0.20</b>	<b>0.16</b>	<b>0.34</b>	<b>0.35</b>	<b>0.31</b>	<b>0.34</b>	<b>0.45</b>	<b>0.47</b>
a)(潛在)失業者訓練	0.19	0.21	0.21	0.22	0.22	0.22	0.22	0.23	0.25	0.20	0.16	0.32	0.32	0.28	0.32	0.38	0.39
b)就業者訓練	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.02	0.03	0.03	0.03	0.07	0.08
<b>3.青年人措施</b>	<b>0.04</b>	<b>0.05</b>	<b>0.05</b>	<b>0.06</b>	<b>0.07</b>	<b>0.07</b>	<b>0.06</b>	<b>0.06</b>	<b>0.08</b>	<b>0.10</b>	<b>0.09</b>	<b>0.10</b>	<b>0.10</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>
a)失業者與弱勢青年訓練	-	-	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.04	0.06	0.06	0.06	0.06	-	-	-	-
b)學徒制與一般青年相關訓練	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
<b>4.就業補貼</b>	<b>0.06</b>	<b>0.09</b>	<b>0.06</b>	<b>0.04</b>	<b>0.05</b>	<b>0.05</b>	<b>0.05</b>	<b>0.07</b>	<b>0.08</b>	<b>0.09</b>	<b>0.10</b>	<b>0.14</b>	<b>0.25</b>	<b>0.47</b>	<b>0.49</b>	<b>0.38</b>	<b>0.38</b>
a)私部門一般就業補貼	0.02	0.01	0.02	0.03	0.04	0.02	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.02	0.06	0.08	0.07	0.05	0.05
b)失業者創業協助	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
c)(公部門或非營利組織)直接雇用	0.04	0.07	0.04	0.01	0.01	0.03	0.02	0.05	0.06	0.07	0.09	0.12	0.19	0.39	0.43	0.33	0.34
<b>5.身障者措施</b>	<b>0.72</b>	<b>0.71</b>	<b>0.70</b>	<b>0.69</b>	<b>0.65</b>	<b>0.64</b>	<b>0.62</b>	<b>0.61</b>	<b>0.61</b>	<b>0.58</b>	<b>0.54</b>	<b>0.52</b>	<b>0.51</b>	<b>0.53</b>	<b>0.54</b>	<b>0.55</b>	<b>0.58</b>
a)職能重建	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
b)Work for the disabled	0.72	0.71	0.70	0.69	0.65	0.64	0.62	0.61	0.61	0.58	0.54	0.52	0.51	0.53	0.54	0.55	0.58
<b>6.失業給付(津貼)</b>	<b>3.24</b>	<b>2.99</b>	<b>2.84</b>	<b>2.69</b>	<b>2.39</b>	<b>2.20</b>	<b>2.49</b>	<b>2.58</b>	<b>2.87</b>	<b>3.15</b>	<b>3.06</b>	<b>3.98</b>	<b>3.53</b>	<b>2.97</b>	<b>2.81</b>	<b>2.03</b>	<b>1.88</b>
<b>7.提前退休</b>	<b>-</b>																
<b>總和</b>	<b>4.33</b>	<b>4.11</b>	<b>3.94</b>	<b>3.79</b>	<b>3.46</b>	<b>3.28</b>	<b>3.58</b>	<b>3.72</b>	<b>4.11</b>	<b>4.31</b>	<b>4.12</b>	<b>5.49</b>	<b>5.13</b>	<b>4.72</b>	<b>4.61</b>	<b>3.73</b>	<b>3.62</b>
主動型計畫	1.09	1.12	1.10	1.10	1.07	1.07	1.09	1.14	1.24	1.16	1.06	1.51	1.60	1.74	1.80	1.70	1.74
被動型計畫	3.24	2.99	2.84	2.69	2.39	2.20	2.49	2.58	2.87	3.15	3.06	3.98	3.53	2.97	2.81	2.03	1.88

資料來源：OECD Employment Outlook 1992(1985-1990)、1996(1991-1995)、2000(1996-1999)、2003(2000-2001)

表 3-6：荷蘭勞動市場計畫公共支出詳表(續)

計畫分類	年度		
	2002	2003	2004
<b>1.公共就業服務與管理</b>	<b>0.32</b>	<b>0.34</b>	<b>0.32</b>
1.1 媒合相關服務	0.09	0.09	0.07
1.2 津貼管理	0.22	0.24	0.24
<b>2.訓練</b>	<b>0.24</b>	<b>0.33</b>	<b>0.36</b>
2.1 機構訓練	0.02	0.02	0.01
2.2 工作場域訓練	0.02	0.03	0.05
2.3 整合型訓練	0.06	0.09	0.10
2.4 學徒訓練	0.04	0.04	0.04
<b>4.就業誘因</b>	<b>0.05</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>
4.1 招募誘因	0.05	0.03	0.03
4.2 維持就業誘因	-	-	-
<b>5.身障者整合</b>	<b>0.60</b>	<b>0.62</b>	<b>0.56</b>
5.1 一般就業	-	-	-
5.2 庇護就業	0.45	0.45	0.45
5.3 其他職能重建與訓練	0.16	0.14	0.11
<b>6.直接雇用</b>	<b>0.27</b>	<b>0.23</b>	<b>0.18</b>
<b>7.創業誘因</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>8.退出工作之所得維持與補助</b>	<b>1.82</b>	<b>2.02</b>	<b>2.23</b>
8.1 完全失業給付	1.82	2.02	2.23
-- 失業保險	0.83	1.01	1.12
8.2,8.3 部分失業給付	-	-	-
8.4,8.5 裁員與破產補償	-	-	-
<b>9.提前退休</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>總和</b>	<b>3.30</b>	<b>3.54</b>	<b>3.67</b>
主動型計畫	1.47	1.52	1.44
被動型計畫	1.82	2.02	2.23

資料來源：OECD Employment Outlook 2006(2002~2004)

#### 第四節 英國促進就業政策之評析

自 1980 年代以來，為因應國內外社經情勢改變，英國勞工法令歷經兩次重大變革。第一次變革是在保守黨柴契爾夫人於 1979 年執政後，面對當時英國產業競爭力衰退，失業率居高不下的情形，遂以壓縮工會發展空間、促進勞動市場彈性化與提高失業者工作誘因為目標，對相關勞工法規與措施進行大規模的鬆綁改革。在柴契爾夫人對勞工法令進行改革後，英國經濟情況顯著改善。在 1980 年至 1988 年間，英國的經濟成長率由 -2.20%逐年攀升至 5.20%，成長了 7%。在同一

期間，英國的失業率除了在 1990 至 1993 年短暫上升之外，其餘各年大都呈現下降趨勢。

## 壹、政策內容之簡介

在 1997 年工黨布萊爾(Tony Blair)執政後，積極提倡「工作福利取向、權利與責任哲學」(Workfarist, Rights and responsibilities philosophy)，針對經濟復甦導致勞動需求增加推行的新中間路線，其中，在勞工法令方面雖然延續以往勞動市場彈性化政策，但考量到英國低技術勞工所得隨勞動市場彈性化而相對偏低，不但恢復保守黨政府廢除的基本工資制度，並以提昇工作技能做為促進就業政策的主軸，將大筆預算用於教育與職業訓練的改革。尤其是為防止失業問題特別集中於少數族群，積極推動「新協定計畫」(The New Deal)，以解決這些族群的長期失業問題(辛炳隆，2001；辛炳隆，2005：41)。

因此，布萊爾政府對於失業問題的處理不是解決需求面的問題，而是解決供給面的問題，亦即強調「權利與義務均衡」，有工作才有收入，有工作才能脫離貧窮。政府最重要的責任是提高個人參與勞動市場的意願，主要透過稅收和社會保險處理失業和貧窮問題，以及激發工作動機，確保家庭最低收入。這種大力改革福利國家的方法，較接近美國的工作福利國家取向，而異於歐洲其他福利國家的改革方向(Peck, 2001)。2001 年 3 月，布萊爾政府在「在現代社會中邁向充分就業 (Towards Full Employment in a Modern Society)」的綠皮書中揭示，為了促進就業，英國政府設計完成充分就業必須改革的六大步驟，解決人們長期依賴福利，並提高其進入勞動市場的意願(Powell, 1999；莊美娟，2001)：

一、維持英國經濟的強勢及穩定：沒有強大的經濟，就不能為潛在工作者保證其工作機會。

二、持續改革稅制與福利制度：確保優惠的工資以維持勞工利益，及持續朝零貧童的目標努力。

三、改進「新協定計畫」(The New Deal)：讓計畫增加更多的彈性，並且解決某些技術人士需求的缺口，透過個人諮商師(personal adviser)及對就業特區(employment zone)的差異性調整方案，使失業人士符合雇主的需求。

四、為弱勢者增加勞動市場裡的選擇及幫助：對於傳統上被忽略、在勞動市

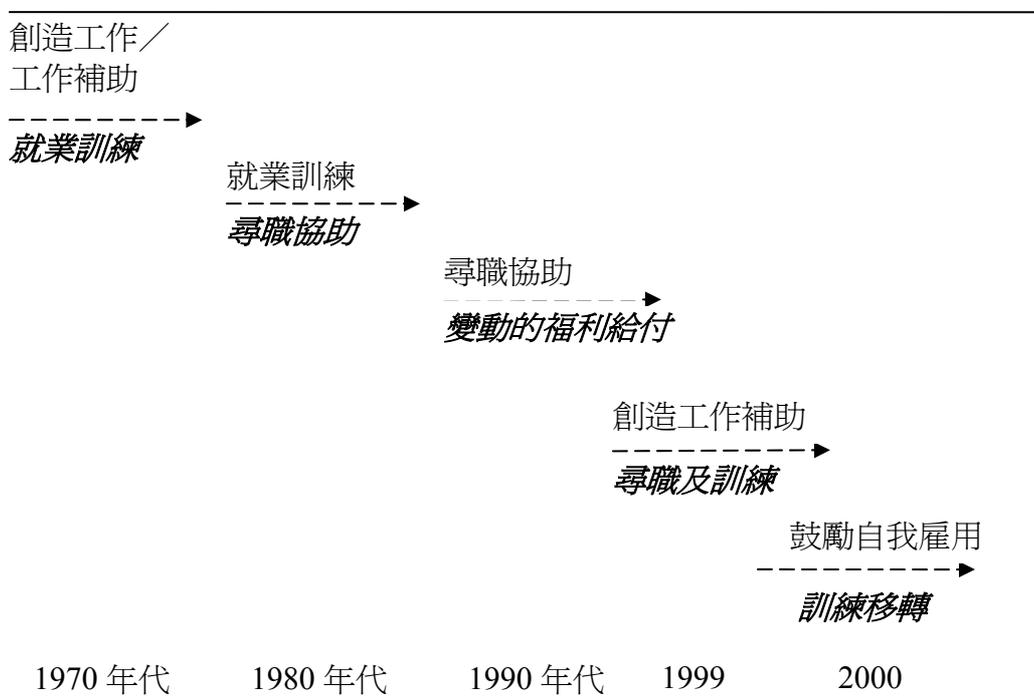
場處於劣勢的人，如單親家庭、無行為能力及少數族群，特別予以幫助，提供他們更多的選擇機會；另外，額外的資源投入低經濟發展及投資區域。

五、改革勞工福利給付機構：成立「特別就業服務中心」，將一個消極的福利機構，變成一個積極幫助人們進入工作狀況的福利機構，統合雇主及勞動者的需求。

六、增加教育和訓練投資：使得勞工能獲得在現代化社會所需之勞動技能，以幫助個人，並提升整個經濟體的生產力。

一般而言，OECD 國家的促進勞動市場政策包含四項方案：(1) 就業訓練方案：包括學校的課程訓練與現場實務訓練；(2) 就業補助方案：給予雇主就業勞工補助；(3) 尋職協助方案：包括個別的諮詢、激勵給付等等；(4) 直接創造工作方案：運用公、私部門方案的僱用勞工或協助自行創業等(經建會人力處，2001)。本節將針對英國的就業訓練、就業補助、尋職協助、直接創造工作等四項促進就業方案加以說明。並將英國各時期的政策演變如表 3-7。

表 3-7：英國積極勞動市場政策的發展



註：主要政策 (正體字)  
次要政策 (斜體字)

資料來源：(本研究整理自 Powell, 1999；辛炳隆，2001)。

以下將針對「新協定計畫」(The New Deal)在提供勞動市場供給面的職業訓練方案與薪資補貼方面加以介紹，其作法與一般國家在失業率高時積極創造就業機會，有明顯的不同。

## 貳、英國職業訓練方案

如前敘述，在英國，失業不被認為完全是個人的問題，失業主要是結構性因素造成；然而，失業也不完全是政府的責任，個人也需要有強烈的就業動機，願意去工作(詹火生、林建成，2006)。因此，「以就業取代福利(Welfare to Work)」是一個逐漸被接受的理念，亦即將就業與福利兩者相結合。以「就業取代福利」的概念引用自美國協助單親母親的就業方案，歐盟國家中包括英國、荷蘭與丹麥於 1990 年代陸續實施，法國、德國、西班牙在 2000 年以後引進，而且對於給付標準規定更多的條件與限制(詹火生、林建成，2006)。該政策主要的目標是爲了減少對福利的依賴與福利的支出，並有效降低失業人數、提高工作動機。換言之，如果工作機會是存在的，人們領取救濟金的權利必須符合找到工作的義務。

此外，1990 年代初期，如何將職業訓練與再就業加以連結，成爲各國政府勞工政策的主要施政趨勢。<sup>7</sup>在英國，有鑑於因勞工缺乏新工作技能導致嚴重的結構性失業問題，以及原有教育體系的品質與數量皆無法滿足知識經濟時代的需求。英國政府改變政策，不再直接創造就業機會及給予雇主工作補助，以避免扭曲市場及工資率。布萊爾政府 1997 年執政後，將促進長期失業者的再就業列爲重要施政目標，以創造一個新的學習年代(Learning Age)，藉由教育、訓練、勞動流動與其他協助，積極改善教育與職能學習，使勞工在其工作生涯中能隨時找到適合他自己的工作。其所牽涉範圍包括處理青年、長期失業者與長期脫離勞動市場者(Social Exclusion)的就業問題；協助剛畢業的學生能順利就業；改善工作技能，並確保勞工擁有符合現代、持續變化勞動市場所需的工作技能；以及去除對勞動移動的障礙(辛炳隆，2005：52)。

---

<sup>7</sup>Betcherman 等人綜合 49 份評估 OECD 及 ILO 國家在執行「職業再訓練計畫」的報告後，總結指出積極勞動市場政策中的「就業訓練」(Employment Training)政策，乃是「訓練與再訓練」政策的一種實施方式，政策目標是以「失業者再就業」爲主要目標，期望能將「訓練」與「雇用」二者有效結合，以達到「即訓即用」的目標。因此，針對失業者進行短期再訓練的計畫，以協助失業者取得符合新工作所需的工作技能，並將訓練習得之能力，有效應用至新的工作職位上，此即所謂「訓練移轉」效果(Transfer of Training)。因而「就業訓練」的「即訓即用」目標，就是期望能透過縮短訓練與雇用的時間落差，提升「訓練移轉」的效果與失業者就業率(Betcherman、Olivas and Dar, 2004)。

這些有關職業訓練方面的具體措施包括下列數項(辛炳隆，2001；阮月敏，2005；Koning et al., 2004；詹火生、林建成，2006)：

一、實施「新協定計畫」(The New Deal)，針對失業達六個月以上的長期失業者，要求其必須與公立就業服務機構簽訂個人尋職計畫同意書，否則無法領取尋職津貼。根據同意書，這些失業者必須接受一連串密集的就業諮詢與推介就業。不論是失業的年輕人或是成年人，政府都給予三至四個月的密集協助與安置，直到失業者找到工作。一旦接受政府的安置，年輕人至少需要有實際的積極作為達六個月、成年人需三個月以上，才有資格請領給付。<sup>8</sup>

二、強調「人民權利與義務是均等」，四年來投入 120 億英鎊，相當於台幣 7,200 億協助 400 萬申請福利者與長期失業的求職者，改造就業服務機構，推出「特別就業服務中心」(或「加成就業服務中心」(Jobcenter Plus)，規劃現代化新穎的辦公室形象與設備、展現對顧客最大歡迎的誠意，將求職服務設計為顧客服務、商務服務，以商業經營的角度，迎接求職顧客，提供工作入場服務、觸控電腦查詢工作機會，工作職員接受過專業顧客商務服務訓練，提供顧客友善、禮貌、符合顧客之需求、滿意度高的服務。目前「特別就業服務中心」的工作團隊，達到 60,000 人(辛炳隆，2001；詹火生、林建成，2006)。因此，對於來申領求職津貼或者求職的人員，「特別就業服務中心」會指定專門的職業輔導人員，向其提供就業選擇、職業生涯發展、經驗興趣能力測定以及如何符合勞動力市場需求等方面的服務，並根據具體情況向其提出接受培訓的建議。這種職業輔導除了服務內容廣泛外，還有個案追蹤服務，由同一名職業輔導人員向同一名求職者提供職業輔導，根據求職進展不斷調整職業選擇、技能培訓等方面的建議，直到求職者找到工作為止。領取求職津貼者在一定期間內如果沒有工作(沒有找到工作或沒有努力去尋找工作)，必須與職業輔導人員溝通，職業輔導人員也會經常(一般每週二、三次)與求職者溝通，對於在一定期間後不努力尋找工作或者不願工作的人員，職業輔導人員可以建議取消求職者本人的求職津貼。

---

<sup>8</sup>積極作為的定義包括：(1) 有實際從事由固定雇主提供的補貼性的工作，而且每週工資最少 60 英鎊，並持續六個月以上。(2) 有在各志工部門工作的經驗，而且每週有 15 英鎊的給付。(3) 有參加環保方案的工作經驗。(4) 有接受全天的職業訓練(詹火生、林建成，2006)。

2006年，英國政府於全國各地建置1000家「特別就業服務中心」，為2800萬勞工提供服務，並在2005年秋天，公布未來五年中長期就業政策，目的是為了協助更多申領福利和輕度生病、有意願工作的人，回到工作職場。

三、加強教育與就業的連結，推出「年輕人新協定計畫」(New Deal for Young People)，教育主管機關增加14到17歲青少年與工作有關的學習課程，並重視職涯服務。

四、設置「產業大學」，使廠商與個人更容易學習；以及設置「個人學習帳戶」(individual learning account)，鼓勵民眾為學習儲蓄，並提撥150億英鎊，做為政府與雇主共同提撥之用。至2000年，已有七萬五千餘人選擇產業大學所提供的各種課程，開立個人學習帳戶的勞工達七十五萬人。

五、積極爭取與企業界、工會的合作，以支持、發展工作職場所需技能，提供其他社會夥伴對於職能學習的參與。

六、改善小型企業的經營表現，除補助小型企業員工參加職業訓練，更將企業經營目標與受雇員工的訓練發展緊密結合。

綜合言之，英國政府針對失業達六個月以上的長期失業者，透過一對一個人諮商顧問方式，提供個人化的就業服務，並確保服務內容的持續性，每位失業者會有一位就業諮商師負責整個尋職計畫的擬定與執行，要求其必須與公立就業服務機構簽訂個人尋職計畫同意書，這些失業者必須接受一連串密集的就業諮商與推介就業。失業者若無正當理由拒絕推介就業或參加職業訓練，將被取消領取給付的資格。這些改革一方面增加失業者尋職意願，配合密集式、個人化的就業諮商與輔導，以積極的求職者津貼，取代消極的失業保險與失業救助。另一方面提高領取給付的門檻，二者皆與英國對失業保險的改革為求職者津貼方向一致(辛炳隆，2005；詹火生、林建成，2006)。

### 參、英國薪資補貼方案

從英國政府促進就業的目標來看，其亦高度重視就業人員之工作穩定，亦即不但創造工作機會幫助失業人員找到工作，也幫助就業人員維持穩定的工作，由其透過與民間企業形成互相利用關係，若是民間事業單位僱用參加政府方案者，則由「新協定計畫」予以補助。政府為幫助就業人員保住工作，採取許多措施，

一是立法禁止不公平解雇，要求企業要大規模解聘勞工時，必須與員工集體協商一致；二是用經濟手段鼓勵企業長期僱用員工，例如對於僱主僱用失業身心障礙者達六周以上者，政府給予僱主每週 75 鎊工資補貼；三是其學習與技能委員會資助提供的職業培訓中，有一部分是針對已就業人員的在職培訓，以避免在職人員因技能不能適應企業生產經營的變化而失業(于法鳴等，2004)。

爲了達成充分就業的目標，英國在 1996 年通過求職者津貼(Job Seeker's Allowance)，並開放私人顧問公司提供求職者諮詢服務，以便於媒介工作，讓申領求職津貼者在領失業給付時，擔負某些責任。依照規定，申領求職津貼者需具備以下五項條件(Koning et al., 2004；詹火生、林建成，2006)：

- 一、失業者必須在特定時間內每兩星期到就業中心報到，並與顧問面談五分鐘，討論適合的職缺。
- 二、每個月有一次約一小時的面談，失業者必須提供參加某些就業訓練課程的積極計畫，並接受顧問指導。
- 三、待業期間不超過十三個星期者，尋找的工作的範圍允許與之前的工作性質類似，但超過十三週以後，則必須考慮其他性質的工作。
- 四、如果因不當理由辭職，或因不當行爲而被解僱者，最高六個月內不得申請求職津貼，但有領殘障津貼者除外。
- 五、求職津貼的領取並沒有時間限制，但在新工黨的新協定計畫中，25 歲以下最高限制 10 個月，25 歲以上最多 21 個月。

## 肆、實施成效

英國經歷第二次重大的勞工政策變革後，失業人數明顯下降，就業人數上升。2000 年的失業率降至 5.5%，2001 年下降到 5.0%以下，2004 年後失業率維持在 3%以下(OECD, 2005；辛炳隆，2001；辛炳隆，2005：41；詹火生、林建成，2006)。相較於 OECD 平均失業率維持在 6.9%；歐盟由 7.6%上漲到 8.1%，英國的失業率明顯低於其他歐洲國家(OECD, 2005)。<sup>9</sup>2005 年 8 月，英國人口 6,000 多萬，工作

---

<sup>9</sup>英國的勞動市場發展經驗與獲得成效的原因，近年來持續獲得台灣社會的關注與討論，也一直有不同的看法：如林蒼祥舉英國爲例，英國能在八年內將失業率由 10.5%降爲 4.7%，原因就在於工會讓步，政府得以降低勞動成本、鬆綁法規並加強技能訓練。英國的失業率甚至降到 3.9%的最低

人口 2,800 萬，勞動參與率 74.8%，失業率 4.7%，140 萬人失業，87 萬人申領福利金。根據 2006 年 3 月至 5 月的統計資料顯示，勞動參與率為 74.6%，工作人口 2,889 萬，失業率 5.4%。基本上，英國目前的勞動市場呈現穩定的變化，雖然失業率有些微增加(Lindsay, 2006：243-244)。

此外，根據學者 Deakin and Reed(2000)對於英國就業法與社會安全制度改革對於經濟影響的研究，發現英國勞動法令鬆綁與其最近的就業成長之間並無因果關係，因為主要增加雇主僱用大批的新女性求職者。此外，該研究評估發現，包括失業集中於少數 20%家戶人口、協助從事屬低所得職業者等。其他如 Auer and Cazes (2000)認為：英國工作保有期較短，臨時性工作較具彈性，但不安定，故彈性與安定成為勞動市場追求的目標，這些須由經濟、政治、租稅與社會制度、規則、政策等網絡促使其持續發展。OECD 於 2004 年就業展望(Employment Outlook)一書中探討「就業保障法規與勞動市場績效(Employment Protection Legislation〈EPL〉 and Labour Market Performance)的結論也認為：EPL 對總體失業的影響是模糊的，勞動市場安全宜包括就業穩定、失業後儘速再就業，及參與勞動市場者的所得保障，而 EPL 僅有助於就業穩定，提供失業者最低所得保障，減少失業風險，但也延長了失業期間(轉引自辛炳隆，2005)。因此，對於英國政府近幾年的促進勞動就業政策的評價，由失業率等數據顯示其獲得一定成效，但就總體經濟發展而言，亦出現一些未預期的結果。

---

水準。解釋英國失業率改善原因很多，但與勞動市場法規的鬆綁及彈性化有密切的關係(城國斌，2001)。吳榮義(2002)亦稱：從歐盟的經驗可知，勞動法規的鬆綁與勞動生產力之提高有密切相關，政府如果過度依賴勞動法令來保護勞工，不但不能達到實質效果，更可能使企業喪失競爭力。實際上，政府可以從強化教育訓練，建立終身學習的環境，使勞工無論在職或失業均有機會受到更好的訓練，以提高勞工技能；同時，建構完整的社會安全網，使失業勞工能夠得到社會的救助，以確保失業者生活保障。

## 第五節 愛爾蘭促進就業政策之評析

近幾年來，愛爾蘭在就業市場的表現一直為各國所稱羨。如表 3-8 所列，雖然受到經濟不景氣的影響，愛爾蘭在 1980 年代後期至 90 年代初期，勞動力市場供大於求，失業率年均 15% 左右。然而，自 1993 年起，其失業率一路下降，由 15.6% 降至 2001 年的 3.8%，長期失業率更由 10.0% 降至 1.2%。<sup>10</sup>爾後三年，失業率雖微幅上升，但在 2003 年以後又呈下降趨勢。除失業率下降之外，愛爾蘭的勞動力與就業率的持續上升也足以證明其就業市場的榮景。

勞動市場乃引伸自產品市場，因此，愛爾蘭在就業市場的優異表現自然與其整體經濟發展密切相關。根據 IMF 的資料，1980 年代與 1990 至 1994 年間，愛爾蘭實質 GDP 平均年成長率分別為 3.4% 與 4.3%，但 1995 年至 2000 年間，平均年成長率則高達 9.9%，爾後，雖然下降至 2005 年的 4.7%，但在所有歐洲已開發國家中仍名列第二，僅次於冰島的 5.5%。

除經濟成長創造大量就業機會之外，愛爾蘭獨特的勞資協商機制，以及其在引進國外人力資源與積極性勞動市場政策所採行的因應措施，也是造就其傑出表現的重要因素。本節以下將依序說明愛爾蘭政府在促進就業方面的各項作為，並探討其實施成效。

### 壹、勞資政集體協商機制<sup>11</sup>

藉由勞資政集體協商，抑制名目工資成長，進而降低廠商勞動成本，提高其競爭力，是愛爾蘭經濟得以快速發展的關鍵因素之一。不同於歐洲工會給外界的印象，總是與資方、政府對立的強勢形象，在愛爾蘭，工會並不採取與政府、資方對峙的態度，而傾向由理想回歸現實。它不像德國、英國，工黨擁有強大的政治勢力，愛爾蘭在工業革命中缺席，長久以來就是農業國，勞動黨從來就是得票率不超過 10% 的小黨。所以愛爾蘭的工會運動者很早就定位愛爾蘭工會必須要「理性而有智慧的運動」。

在石油危機時期，愛爾蘭執政黨錯誤地以減免財產稅、增加公共建設的方式，

<sup>10</sup> 長期失業係指失業期間在一個月以上者。

<sup>11</sup> 有關愛爾蘭勞資政幾體協商機制可參閱劉仁璋(2006)。

企圖挽救經濟，結果造成政府財政赤字嚴重。為了解決財政問題，政府選擇以加稅的方式解決。卻造成企業由於工資隨著物價飛漲，成本不堪負荷，只得裁減員工，導致失業率高達 20%。有長達十年的時間，愛爾蘭陷入了經濟的惡性循環，甚至有兩年經濟呈現負成長。此時愛爾蘭各界並沒有陷入互相譴責的無益爭論中，經濟的窘境反而把工會、政府與資方三方，逼上了談判桌。

表 3-8：愛爾蘭勞動力統計表

期間	勞動力 人口(千人)	就業		失業			
		總就業人 口(千人)	就業率 (%)	失業人口 (千人)	長期失業人 口(千人)	失業率 (%)	長期失業 率(%)
1992	1364	1155	51.1	209	132	15.4	9.7
1993	1386	1170	51.7	216	139	15.6	10.0
1994	1423	1220	53.0	203	138	14.3	9.7
1995	1452	1274	54.4	178	116	12.3	8.0
1996	1498	1324	55.4	174	111	11.7	7.4
1997	1560	1408	57.5	152	94	9.9	6.0
1998	1645	1522	60.6	123	64	7.5	3.9
1999	1713	1617	63.3	96	45	5.6	2.6
2000	1767	1692	65.2	75	28	4.3	1.6
2001	1810	1741	65.8	69	22	3.8	1.2
2002	1845	1765	65.6	80	24	4.3	1.3
2003	1882	1797	65.1	85	28	4.6	1.5
2004	1920	1836	65.5	84	26	4.4	1.4
2005	2015	1929	67.1	86	28	4.2	1.4

資料來源：The Irish Labour Market Review 2005

經過長達一年的持續對話，三方凝聚了「搶救工作」與「維持實質所得」兩大焦點，由政府主導，綜合勞資雙方的意見，於 1987 年簽下了長達三年的「經濟復甦專案」。此專案內容包含，政府必須縮減公共建設支出，讓利率與物價回穩，承諾降低個人所得稅。而工會方面答應在三年內，如果減稅，實質薪資維持的前提下，名目薪資可縮水。在經濟復甦專案三年期間，勞工名目薪資每年僅成長 1%，但因減稅的關係，實質所得反而增加。而薪酬增加的限制又能使愛爾蘭增強國際競爭能力以及對外國投資者的吸引力。社會契約締造三贏的對話模式，已成為愛爾蘭最大的穩定力量。使得原本只計畫實施三年的社會契約，分別於 1990、1995、2000 年再度續約。

這樣的社會契約不僅中止了愛爾蘭高負債、高通膨、高失業率的苦日子，締造了近二十年的高成長，而且根據愛爾蘭政府的統計，這三次社會契約也分別讓愛爾蘭勞工實質薪資增加了 8%、6%與 5.6%。此外，在最新的社會契約談判中，

工會就主張不要再減稅，而建議把稅收用在勞工再訓練、兒童照顧上，以因應產業轉型與婦女投入就業的新問題。

## 貳、人力資源政策

從 1960 年代後期起，愛爾蘭政府就認定科學、文化教育與國家發展的關聯性，於是決定從教育入手，為建立世界一流的教育系統注入大量資金；先由普及中學開始，後推廣社區大學教育，在有條件的情況下實行大學免費教育。政府要求教育部門在教育過程中著重普及先進科技知識，提高技術培訓水準。幾年來，愛爾蘭專門教育經費不斷增加，1997 年，愛爾蘭在 OECD 的幫助下，專門設立了一項金額為 2.5 億愛鎊(約 3.3 億美元)的特別科技教育基金，以增加科技資訊技術人員的教育和培訓。1999 年，政府再次決定向高等院校投放 6,300 萬美元，增設 5,400 個資訊技術課程，培養高技術人才。截止目前，就公共教育支出在政府收入中所占比例來看，愛爾蘭在世界各國中居前五名。

儘管目前已有大批技術精良、高素質的科技工作者和專家雲集愛爾蘭，但勞動市場的需求仍日益增大，讓愛國技術性勞動力仍然緊缺，故其政府計劃在 5 年將引進 20 萬外籍工作者(占現有勞動力的 10%)，以滿足市場的需求。在另一方面，為確保愛爾蘭高新科技產業在 21 世紀得以持續發展，愛爾蘭政府還制訂以下策略：積極與國外企業發展合作夥伴關係；吸引海外高素質人才到愛爾蘭工作，特別是歡迎曾在美國和歐洲大陸學習和工作過的愛爾蘭青年回國創業；政府積極幫助企業向海外拓展；大力發展電子商務，力爭使愛爾蘭成為世界電子商務中心；對科技開發部門注入大量資金，大力扶植大學校園公司，在大學校園內設立高新科技園區等等。

## 參、勞動市場政策措施

相較於其他主要 OECD 國家，愛爾蘭政府在勞動市場政策措施方面投入更多資源。如表 3-9 所列，在 1990 至 1996 年間，愛爾蘭在主動型(Active)與被動型(Passive)計畫的公共支出佔 GDP 的比例遠高於德、法、英、美與日本。2001 年以後，或許

失業問題的嚴重性降低，其支出幅度也隨之明顯減少。<sup>12</sup>儘管如此，其佔 GDP 的比例仍高於英、美、日，但低於德、法。

表 3-10 所列是愛爾蘭政府對各項勞動市場政策措施之支出情形。由於失業給付的主要功能是維持失業者的生活，對促進就業的功能不大，故與提前退休二者被統稱為「消極性計畫」(Passive Programme)。所列其他措施則因對促進就業有較直接的效益，故被統稱為「積極性計畫」(Active Programme)。長期以來，失業給付(津貼)一直是最主要的支出項目。其佔 GDP 的比例原本都在 2%以上，但到了 2001 年，該比例則降為 0.63%，爾後也都未超過 1%。究其原因，主要是失業率降低，領取失業給付的人數減少。至於提前退休部份，除了在 1994 至 1996 年間，愛爾蘭政府曾以鼓勵中高齡勞工提前退休，而使此項支出佔 GDP 比例明顯增加之外，其餘各年都在 1%以下。

在積極性計畫方面，就業補貼是支出金額較多的一項。其在 1990 與 1991 年佔 GDP 的比例接只有 0.28%，爾後急速上升，1996 年時曾高達 0.93%。近幾年來，此項支出佔 GDP 比例雖明顯下降，但仍是所有積極性計畫中最高者。例如 2004 年直接僱用公共支出佔 GDP 比例為 0.20%，高於訓練的 0.18%與公共就業服務與管理的 0.12%。另由表 3-10 中所列數值可以看出，愛爾蘭的就業補貼主要用於公部門與非營利組織，其金額遠超過對私部門之一般就業補貼。據了解，這類就業補貼計畫以「社區就業」(Community Employment)的規模最大(O'Connell, 2002)。該計畫主要是補貼公部門與非營利組織之短期進用人員，從事環境保護、社區托兒服務等具社會價值的勞務。愛爾蘭政府對私部門的就業補助則以「返回工作津貼」(Back to Work Allowance)為代表，其補助對象是雇用長期失業者的企業。

社會經濟計畫(Social Economy Programme)是近幾年愛爾蘭政府為重建落後地區之地方經濟，振興社區發展，創造當地就業機會，而積極推動之重大計劃。此計畫之經營主體是社會經濟企業，其特徵包括：企業所有權為社區民眾或具有共同利益者所有、要反映市場需求、要著眼於社區之經濟與社會發展、要使社區與企業個別成員皆獲利、要提供足夠之就業機會。愛爾蘭政府補助社會經濟企業所從事的活動包括經營社區企業、提供社區需要但無能力購買的產品或服務、公部門委外辦理的活動。

---

<sup>12</sup> 1997 至 2000 年因無相關統計資料，故無法納入分析。

表 3-9：愛爾蘭與其他主要 OECD 國家勞動市場計畫公共支出與參與人數之比較

國別	計畫分類	公共支出佔 GDP 比例									參與人數佔勞動力比例								
		1990	1991	1994	1995	1996	2001	2002	2003	2004	1990	1991	1994	1995	1996	2001	2002	2003	2004
愛爾蘭	主動型計畫	1.51	1.47	1.58	1.68	1.66	1.14	0.80	0.71	0.62	6.7	8.1	11.5	11.9	11.3	--			
	被動型計畫	2.88	2.81	2.93	2.71	2.42	0.70	0.83	0.89	0.90			--	19.2	19.4	8.00	8.90	9.22	8.63
法國	主動型計畫	0.80	0.89	1.29	1.31	1.35	1.29	1.25	1.07	0.97	8.8	9.1	11.5	11.1	10.5				
	被動型計畫	1.87	1.94	1.95	1.79	1.80	1.63	1.58	1.74	1.72	1.0	1.80				7.96	9.76	10.00	10.20
德國	主動型計畫	1.04	1.33	1.37	1.45	1.25	1.18	1.28	1.25	1.14	4.0	6.6	4.3	4.2	3.5	7.30			
	被動型計畫	2.52	0.55	2.38	2.53	2.55	1.94	2.14	2.28	2.31						3.58	10.02	11.18	10.90
日本*	主動型計畫	0.10	0.09		0.13	0.10	0.28	0.29	0.30	0.28						--			
	被動型計畫	0.22	0.23		0.39	0.40	0.46	0.49	0.47	0.46									
英國*	主動型計畫	0.62	0.58	2.6	2.3	2.3	0.36	--	0.54	0.52	2.2	1.9				--			
	被動型計畫	0.95	1.41				0.40	0.37	0.35	0.29							3.28	3.18	2.88
美國**	主動型計畫	0.24	0.25	0.20	0.19	0.17	0.15	0.18	0.17	0.16	2.7	2.4		--	--	1.74			
	被動型計畫	0.49	0.68	0.35	0.34	0.26	0.55	0.49	0.51	0.37						--			

資料來源：OECD Employment Outlook 1995、1999、2004、2006

備註：\*會計年度於 4/1 起算，\*\*會計年度於 10/1 起算

表 3-10：愛爾蘭勞動市場計畫公共支出詳表(佔 GDP 比例)

計畫分類	年度						計畫分類	年度		
	1990	1991	1994	1995	1996	2001		2002	2003	2004
<b>1.公共就業服務與管理 (Public employment service and administration)</b>	<b>0.13</b>	<b>0.14</b>	<b>0.29</b>	<b>0.28</b>	<b>0.25</b>	<b>0.24</b>	<b>1. 公共就業服務與管理 (PES and administration)</b>	<b>0.13</b>	<b>0.13</b>	<b>0.12</b>
<b>2. 勞動市場訓練 (Labour market training)</b>	<b>0.49</b>	<b>0.48</b>	<b>0.24</b>	<b>0.22</b>	<b>0.23</b>	<b>0.15</b>	1.1 媒合相關服務 (Placement and related services)	0.04	0.04	0.05
a)(潛在)失業者訓練 (Training for unemployed adults and those at risk)	0.33	0.31	0.17	0.16	0.14	0.15	1.2 津貼管理 (Benefit administration)	0.04	0.03	0.03
b)就業者訓練 (Training for employed adults)	0.16	0.17	0.07	0.06	0.08	0.01	<b>2. 訓練 (Training)</b>	<b>0.22</b>	<b>0.21</b>	<b>0.18</b>
<b>3.青年人措施 (Youth measures)</b>	<b>0.46</b>	<b>0.43</b>	<b>0.28</b>	<b>0.26</b>	<b>0.25</b>	<b>0.18</b>	2.1 機構訓練 (Institutional training)	0.13	0.13	0.11
a)失業者與弱勢青年訓練 (Measures for unemployed and disadvantaged youth)	0.28	0.29	0.13	0.12	0.12	0.08	2.2 工作場域訓練 (Workplace training)	-	-	-
b)學徒制與一般青年相關訓練(Support of apprenticeship and related forms of general youth training)	0.18	0.14	0.15	0.14	0.13	0.10	2.3 整合型訓練 (Integrated training)	0.07	0.07	0.06
<b>4. 就業補貼 (Subsidised employment)</b>	<b>0.28</b>	<b>0.28</b>	<b>0.70</b>	<b>0.89</b>	<b>0.93</b>	<b>0.53</b>	2.4 學徒訓練 (Special support for apprenticeship)	-	-	-
a)私部門一般就業補貼 (Subsidies to regular employment in the private sector)	0.02	0.01	0.11	0.18	0.25	0.17	<b>4. 就業誘因 (Employment incentives)</b>	<b>0.12</b>	<b>0.10</b>	<b>0.07</b>
b)失業者創業協助 (Support of unemployed persons starting enterprises)	0.02	0.11 2	0.02	0.02	0.02	--	4.1 招募誘因 (Recruitment incentives)	0.12	0.10	0.07
c)(公部門或非營利組織)直接雇用 (Direct job creation (Public or non-profit))	0.24	0.25	0.57	0.70	0.67	0.36	4.2 維持就業誘因 (Employment maintenance incentives)	-	-	-
<b>5.身障者措施 (Measures for the disabled)</b>	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.13</b>	<b>0.09</b>	<b>0.08</b>	<b>0.03</b>	<b>5.身障者整合 (Integration of the disabled)</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>	<b>0.04</b>
a)職能重建 (Vocational rehabilitation)	0.14	0.14	0.13	0.09	0.08	0.03	5.1 一般就業 (Regular employment)	0.01	0.01	0.01
b)Work for the disabled	-	-	-	-	-	0.01	5.2 庇護就業 (Sheltered employment)	-	-	-
<b>6.失業給付(津貼) (Unemployment compensation)</b>	<b>2.83</b>	<b>2.81</b>	<b>2.87</b>	<b>2.68</b>	<b>2.42</b>	<b>0.63</b>	5.3 其他職能重建與訓練 (Other rehabilitation and training)	0.03	0.03	0.03
<b>7.提前退休 (Early retirement for labour market reasons)</b>	<b>0.05</b>	<b>0.10</b>	<b>0.17</b>	<b>0.15</b>	<b>0.14</b>	<b>0.07</b>	<b>6.直接雇用 (Direct job creation)</b>	<b>0.29</b>	<b>0.24</b>	<b>0.20</b>

計畫分類	年度						計畫分類	年度		
	1990	1991	1994	1995	1996	2001		2002	2003	2004
							<b>7.創業誘因 (Start-up incentives)</b>	-	-	-
							<b>8.退出工作之所得維持與補助 (Out-of-work income maintenance and support)</b>	<b>0.76</b>	<b>0.82</b>	<b>0.83</b>
							8.1 完全失業給付 (Full unemployment benefits)	0.72	0.75	0.73
							--失業保險 (Unemployment insurance)	0.32	0.34	0.31
							8.2,8.3 部分失業給付 (Partial and part-time unemployment benefits)	-	-	-
							8.4,8.5 裁員與破產補償 (Redundancy and bankruptcy compensation)	0.04	0.07	0.11
							<b>9. 提前退休 (Early retirement)</b>	<b>0.07</b>	<b>0.06</b>	<b>0.06</b>
<b>總合</b>	<b>4.39</b>	<b>4.27</b>	<b>4.67</b>	<b>4.57</b>	<b>4.30</b>	<b>1.83</b>	<b>總合</b>	<b>1.63</b>	<b>1.60</b>	<b>1.51</b>
主動型計畫	1.51	1.47	1.64	1.75	1.75	1.14	主動型計畫	0.80	0.71	0.62
被動型計畫	2.88	2.81	3.04	2.82	2.55	0.70	被動型計畫	0.83	0.89	0.90

資料來源：OECD Employment Outlook 1995、1999、2004、2006

愛爾蘭政府對社會經濟企業補助項目包括：社會經濟企業計畫的發展、員工與經理人員的招募(包含薪資補助)、企業創設成本、資本設備需求、員工發展、財務諮詢協助等。其中，以對員工招募的補助金額最多。根據愛爾蘭政府的規定，社會經濟企業如要獲得招募補助，其雇用的員工大多必須是年滿 35 歲之失業勞工，且領取失業給付、失業津貼或單親家庭補助超過 3 年以上；或者是領取殘障給付 6 個月以上者。

## 肆、實施成效

愛爾蘭政府所採行的各種勞動市場政策措施能否促進就業，雖然備受各界關注，但受限於資料，現有相關實證研究並不多見。其中，O'Connell(2002)是先將各項措施區分為四類，其一是由供給面著手，市場導向較低者，例如一般技能訓練；其二也是由供給面著手，但市場導向較高者，例如特定技能訓練；其三是由需求面著手，市場導向較低者，例如直接僱用；其四也是由需求面著手，但市場導向較高者，例如薪資補貼。其次，藉由迴歸分析探討這四種類型的措施對失業者再就業機率，以及再就業後薪資之影響。其觀察期間為在 1994 至 1996 年間參加各種措施之後二年，而分析結果顯示市場導向高低是影響各項措施能否使參與者再就業的重要因素，市場導向愈高者，再就業機率愈高。至於各類措施對再就業後薪資影響的差異則較不明顯。

## 第六節 丹麥促進就業政策之評析

在經歷 1992-1993 年的經濟衰退之後，丹麥於 1994 年提出積極性勞動市場政策，且由於經濟景氣順勢上升，故 ALMP 與經濟景氣好轉的結合，促使丹麥的失業率快速下降，也使丹麥成為實施 ALMP 措施的典範(Auer, 2000)。然而，失業率下降是否意味著更多失業人口重返就業市場，還是成為非勞動力人口(inactivity)，此乃成為學者們所關心的議題(Barrell and Genre, 1999; Auer, 2000)。此外，丹麥大量運用訓練假期(training leaves)，也使部份學者質疑，訓練假期後是否能獲得有酬

工作(paid employment)，或只是不斷地在這些方案中遊走(Barrell and Genre, 1999: 12)；又失業者重返職場後，其持續性效果如何，也是值得關注的重點。儘管如此，丹麥藉由 ALMP 與景氣好轉，而將失業率由 1993 的 10% 降到 2001 年的 4.3%，此表現較其他 OECD 國家的平均失業率為佳。

## 壹、政策內容之簡介

如同其他北歐國家，丹麥亦以 ALMP 為其主要勞動市場政策。事實上，丹麥在 1960 年代便有所謂的 ALMP 方案，其失業所得替代率可高達 80-90%(Lind and Moller, 2006)。而在 1970 年代，所謂積極性就業措施乃偏重於勞力密集產業之公共就業機會，或對於財務困難之廠商提供薪資補貼。在 1980 年中期，這些措施不再被採用，原因是太昂貴了。而在 1990 年初，積極性就業措施再度受到重視，主要可分為針對失業者與針對受雇者。前者的政策目的在於將失業者或無業者，透過薪資補貼、工作提供、或協助自行創業等措施，將他們整合至就業市場中。而後者的政策目的則是透過各項假期方案(leave schemes)，縮短一般工時或工作生涯(Barrell and Genre, 1999:5)。

丹麥近年來推動的 ALMP 措施，應是指自 1994 年以來的方案。<sup>13</sup>其主要概念為強調工作的權利與義務(The right and obligation to work)，<sup>14</sup>並希望透過更多的訓練提升長期的勞動就業力(long-term labour productivity)，以及輔導青年與外籍者的就業措施。這些措施預計能在 2010 年增加 65,000 工作者，大約是 2.5% 的總勞動力，儘管每位受雇者的工時可能會略為縮短(Volz, 2004: 64)。

事實上，丹麥近來正面的經濟表現，是由許多政策共同形塑而成的，包括貨幣政策、財金政策、與薪資及勞動市場政策(Volz, 2004: 59)。另外，Barrell and Genre(2006)也指出幾項結構性的改革措施如下：

- 一、薪資調整(wage moderation)：透過勞資政三邊協商，達到志願性的薪資調降或工時減少，因而可以雇用更多的人。
- 二、重整社會安全體系(The revamping of social security systems)：公共財政的

---

<sup>13</sup> 丹麥於 1994 年 ALMP 實施背景除了經濟上的高失業率、高通膨率、與大量財政赤字外，也包括政治上的政黨輪替，由社會民主黨轉為保守自由黨政府。

<sup>14</sup> 有關權利與義務的說法仍需再釐清，有些指是針對工作的權利與義務，有些則指是失業者仍有權利領取津貼，但也有義務去參與就業措施。

持續惡化是導致丹麥啟動社會安全體系改革的重要因素。因此，領取相關之失業津貼、身心障礙津貼、或社會救助的資格都限縮，或要求領取給付者必須參與 ALMP 的就業措施。

三、去管制化措施(Measures to relax institutional rigidities)：如同荷蘭強調的彈性與安全的就業市場，丹麥也有部份鬆綁的勞動市場措施，例如將薪資協商(wage bargaining) 議題下放至 14 個區域勞動市場委員會、增加地方政府參與勞動市場政策的形成、以及引進目標管理措施。

四、更多的積極性勞動市場政策(More Active Labour Market Policies)：例如特別針對未完成學業的青年。

五、廣泛使用假期方案(Extensive Use of Leave Schemes)：例如提早退休計畫(early retirement leave)、兒童托育計畫(Child-care scheme)、留職休假計畫(Sabbatical leave scheme)、教育休假計畫(Educational leave scheme)。這些計畫使得大量就業或失業人口轉為非勞動力人口，雖表面上造成失業率下降，但可能有隱藏性失業(hidden unemployment)問題。

六、教育與訓練(Education and Training)：儘管丹麥已投入 9%GDP 於教育及訓練，丹麥的經濟發展仍苦於缺乏有技術的勞動力，原因之一為年輕人缺乏動機追求更高學歷。因此，更多經費投入在於培養及訓練未來高素質的勞動力。

七、平衡勞動市場彈性與社會凝聚力：就丹麥的經驗來看，許多改革並未拋棄原有的福利國家基礎；其次，堅強的社會安全網仍然存在。

在經歷 1992-1993 年的經濟衰退與失業率最高峰(9.6%)之後，丹麥於 1994 年提出積極性勞動市場政策(Active Labor Market Policies, ALMP)，且由於經濟景氣順勢上升，故 ALMP 與經濟景氣好轉的結合，促使丹麥的失業率快速下降，也使丹麥成為實施 ALMP 的典範(Auer, 2000)。

此一期間的政策方案條列如下：

- 一、針對失業保險補助對象所設計的混合型方案。
- 二、私人及政府部門的就業與訓練方案。
- 三、殘障人士的職業教育。

近年來，以穩定就業為目標的 ALMP 方案有：

- 一、私人及政府部門的就業與訓練方案。
- 二、為年紀小於 25 歲且教育程度不超過高中者所特別設計的職業教育方案。
- 三、為福利補助對象所舉辦的就業及訓練方案。

丹麥的勞動市場改革亦有其政治、社會、與歷史背景，例如丹麥的勞動市場運作是立基於傳統的勞政資三方協商的統合主義決策模式，因此，其集體協商的結果約 90% 會成為法源依據，而資方與勞方代表也會遵守及執行協商結果。此外，丹麥多數行業有學徒制傳統(apprenticeship)，所以剛畢業的年輕人也由這個制度所吸收，進而減少青年失業率。然而，亦有青年未完成學業或訓練，因此，個別的职业諮詢(job counseling)是必要的，以協助青年走上就業的正軌(McBride et al, 2004)。

## 貳、實施成效

- 一、丹麥失業率自 1990 年初的 10%，大幅下降至目前 5% 左右的成績，為有目共睹的。
- 二、丹麥在於減少長期失業人數的表現，相當不錯。
- 三、ALMP 已成為一項既定政策，用以協助職業生涯的轉銜或過渡(the transition of employment status)。
- 四、ALMP 亦有其盲點，例如方案的依賴效果、勞動力轉移為非勞動力、潛在失業問題等等，都值得注意。

## 第七節 芬蘭促進就業政策之評析

### 壹、促進就業政策之理念與內容

芬蘭整體促進就業政策基本上，可分成下列的類別：

#### 一、積極性勞動市場政策(Active Labor Market Policies, ALMP)

芬蘭為歐盟的一員，而歐洲國家普遍性的因為國家所提供的工作機會創造不足，而使得失業率偏高，歐盟為了解決失業偏高的問題，加強了積極性勞動市場政策(active labor market policies)，積極性勞動市場計畫起源於 1973 年起「經濟合作暨開發組織」(organization of economic cooperation and development, OECD) 用以促進就業率成長及降低失業率的一連串政策，直到了 1993 年開始 OECD 才正式有此一統稱。

ALMPS 的政策措施包含五大類別，分別為：

- (一) 公共就業服務(public employment service)：工作搜尋。
- (二) 勞動市場訓練(labor market training)：失業者職業訓練與再訓練。
- (三) 青年訓練(youth program)：失業青年的再就業計畫與學徒制的訓練。
- (四) 補助就業 (subsidized employment)：分為三大類。第一為僱用津貼，第二類為創業津貼，第三類為直接就業創造(例如公部門或直接就業部門)。
- (五) 殘障者相關措施(measures for the disabled)：包含職業的安置，以及相關措施以提升其工作能力(李健鴻等，2003)。

## 二、「第三部門就業方案」(the third system and employment program; TSEP)

除了加強積極性勞動市場政策以外，歐洲議會在 1997 年撥款進行「第三部門就業方案」(the third system and employment program, TSEP)，期望透過提供公共服務的政府部門與追求利潤的營利部門以外，實驗評估非以營利為目的之第三部門能否創造就業機會，並補強公共部門與營利部門在地方與社區上服務之不足，合計在 1997 年與 1998 年期間共計補強 81 項委託第三部門組織執行的方案，所需經費共 3,500 萬歐元，其中並有 2,000 萬歐元(占 55%)為民間捐助，另外 45% 則由歐盟補助。而這些方案則廣泛地涵蓋了家庭服務、地方文化發展、兒童照顧、觀光休閒、青年人力、廢棄物管理、與家庭改善等議題，同時方案的執行地點也集中在經歷高失業率或勞動與經濟條件相對若後的地區。

根據 Bologna「歐洲社會經濟研究中心」研究報告指出，目前歐洲推展第三部門就業大致可歸納為四種型態，(一) 萊茵河流域；(二) 北歐型態；(三) 安格魯薩克遜型態；(四) 地中海型態。芬蘭屬於北歐型態，之所以發展第三部門的主要原因是政府最近減少公共支出，鼓勵人民有多一點的個人責任和減低社會福利的影響，希望降低人民對政府的期待。總之，北歐第三部門主要活動在文化和休閒(曾敏傑，1993)。

## 貳、芬蘭勞動市場的現狀

芬蘭的失業率在 1993 年達到最高峰(17%)，而後經由多項積極勞動市場政策方案的執行，失業率逐年下降，在 2005 年已降至 8.4%(見表 3-11 和圖 3-7)。政策的種類條列如下：

- 一、公共就業服務(public employment service)：工作搜尋。
- 二、勞動市場訓練(labor market training)：失業者職業訓練與再訓練。

三、青年訓練(youth program)：失業青年的再就業計畫與學徒制的訓練。

四、補助就業(subsidized employment)：分為三大類。第一為僱用津貼，第二類為創業津貼，第三類為直接就業創造(例如公部門或直接就業部門)。

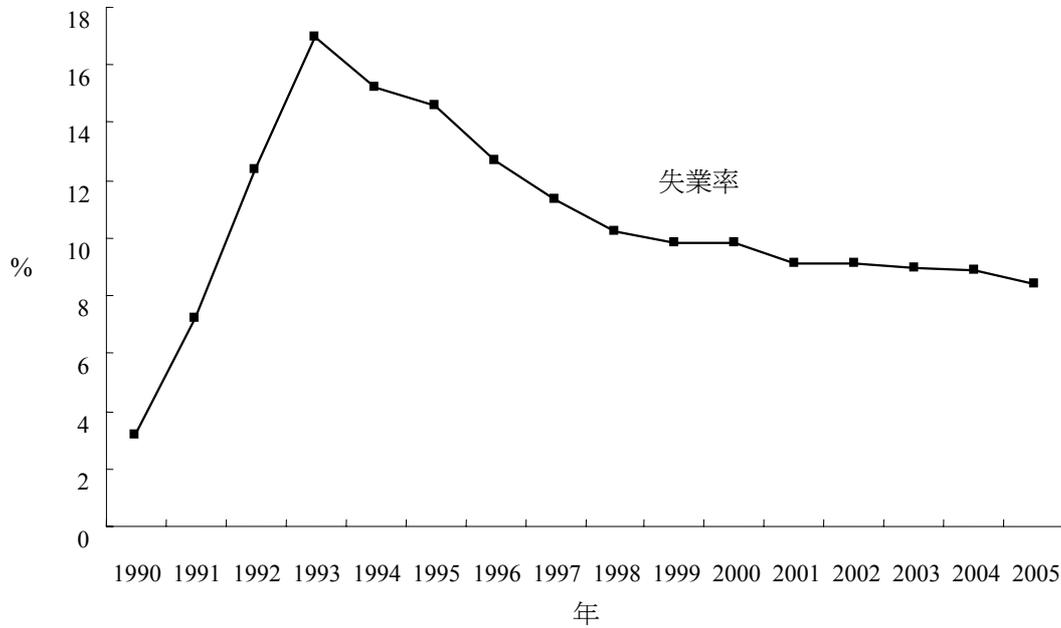
五、殘障者相關措施(measures for the disabled)：包含職業的安置，以及相關措施以提升其工作能力(李健鴻等，2003)。

表 3-11：芬蘭歷年失業率(範圍 15-64 歲)

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
%	3.2	7.2	12.4	17.0	15.2	14.6	12.7	11.3
年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
%	10.2	9.8	9.8	9.1	9.1	9.0	8.9	8.4

資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

圖 3-7：芬蘭歷年失業率(範圍 15-64 歲)



資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

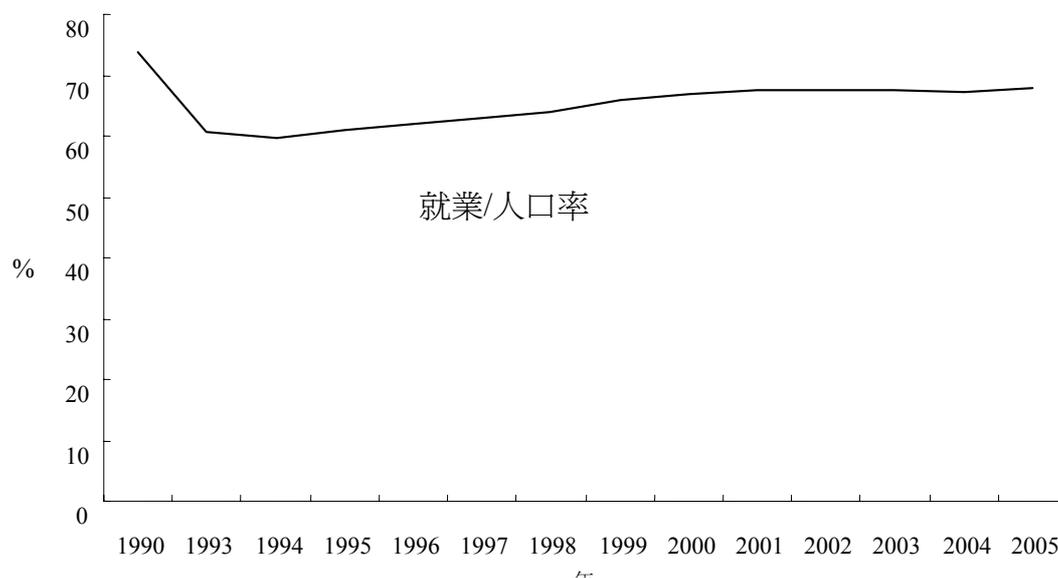
相對地，芬蘭的就業人口比率在 1994 年達到最低，在 1995 年時就呈現直線上升的狀況。見下面的表 3-12 和圖 3-8。

表 3-12：芬蘭歷年就業/人口率(Employment/population ratios)

年	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
%	73.7	60.5	59.7	61.0	61.9	62.8	64.0	66.0
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
%	67.0	67.7	67.7	67.4	67.2	68		

資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

圖 3-8：芬蘭就業/人口率(Employment/population ratios)



資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

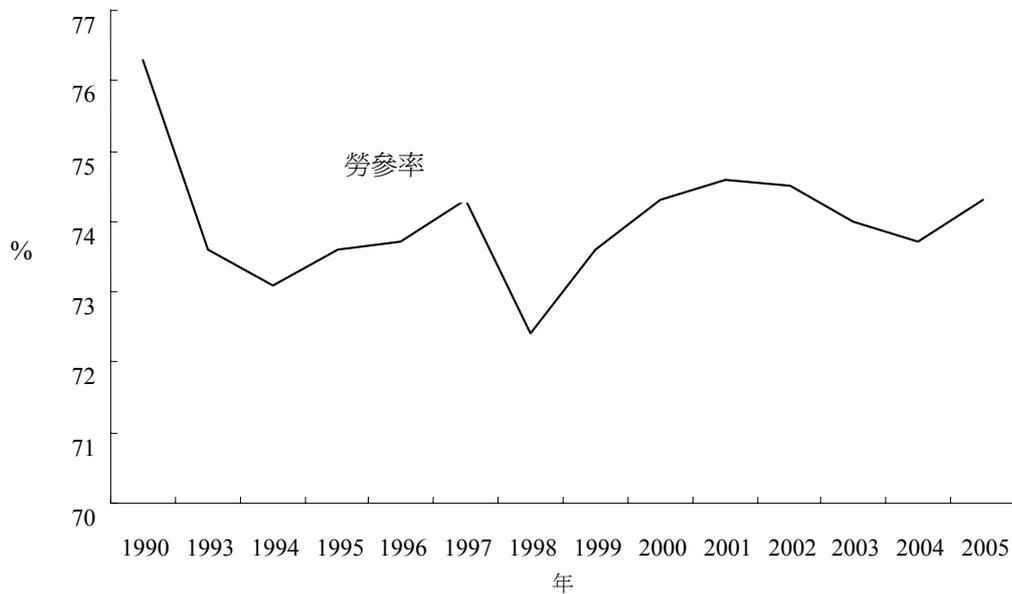
芬蘭的勞動參與率的變動呈現在表 3-13 和圖 3-9，自 1990 年到 2005 年間有兩次大幅下降的紀錄。第一次出現於 1994 年，第二次出現於 1998 年。由上面的資料分析可看出，就業人口比率和勞參率的波動均與失業率有著息息相關的關係存在。尤其失業率似乎是就業人口比率和勞參率的變動的領先指標。當然此需要詳細的資料，才能做進一步的檢測。

表 3-13：芬蘭歷年勞動參與率(Labor force Participation Rate)

年	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
%	76.3	73.6	73.1	73.6	73.7	74.3	72.4	73.6
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
%	74.3	74.6	74.5	74	73.7	74.3		

資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

圖 3-9：芬蘭歷年勞動參與率



資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

### 參、芬蘭各項積極勞動政策之支出比例與成效分析

下表中的數據，呈現著歷年來各項積極勞動市場方案支出金額占 GDP 的百分比。其中失業補償、勞動市場因素而提前退休、勞動市場訓練和就業補助金四項政府支出占 GDP 的比例較高，但是皆呈現逐年下降的現象。參見表 3-14 和圖 3-10。

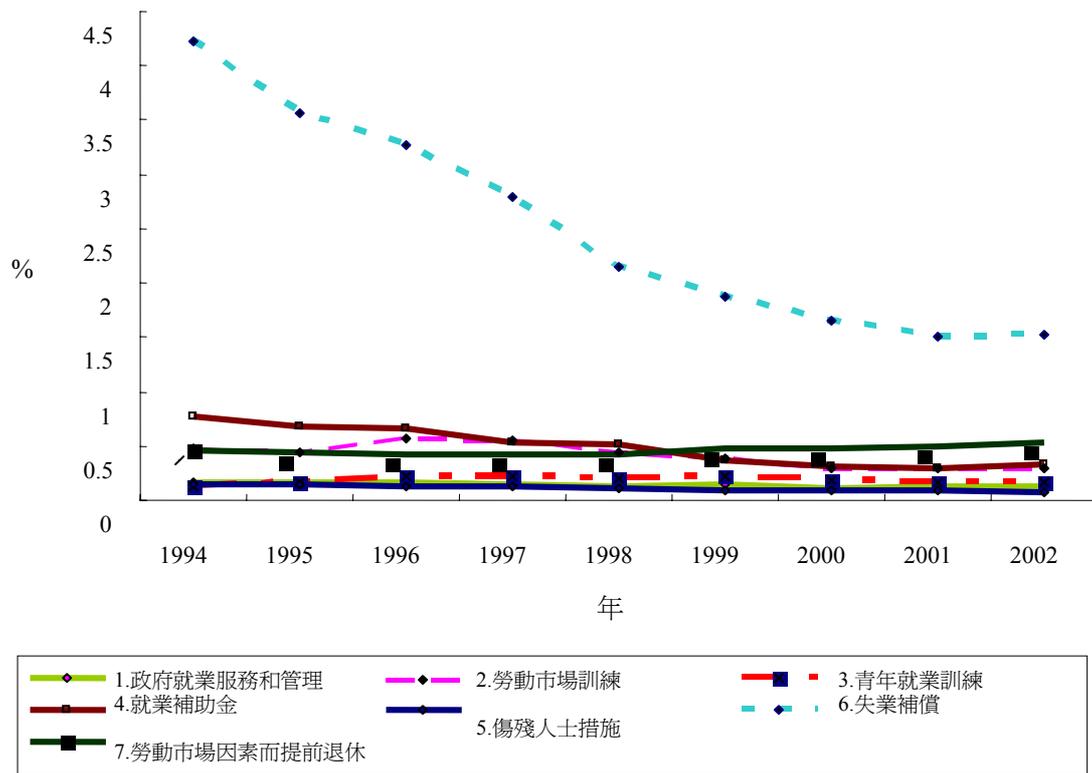
表 3-14：勞動市場計畫方案中的勞動市場公共支出(public expenditure in labor market in labor market program)

計畫種類	政府支出佔 GDP 的百分比									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
1.政府就業服務和管理	0.17	0.16	0.16	0.14	0.13	0.14	0.11	0.12	0.12	
2.勞動市場訓練	0.47	0.45	0.57	0.55	0.44	0.38	0.3	0.29	0.3	
3.青年就業訓練	0.12	0.16	0.22	0.22	0.21	0.22	0.18	0.16	0.17	

計畫種類	政府支出佔 GDP 的百分比									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
4.就業補助金	0.77	0.68	0.66	0.53	0.51	0.37	0.32	0.29	0.33	
5.傷殘人士措施	0.15	0.14	0.13	0.12	0.11	0.1	0.09	0.09	0.08	
6.失業補償	4.22	3.57	3.27	2.79	2.14	1.87	1.65	1.51	1.53	
7.勞動市場因素而提前退休	0.46	0.44	0.42	0.43	0.43	0.47	0.48	0.50	0.53	

資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

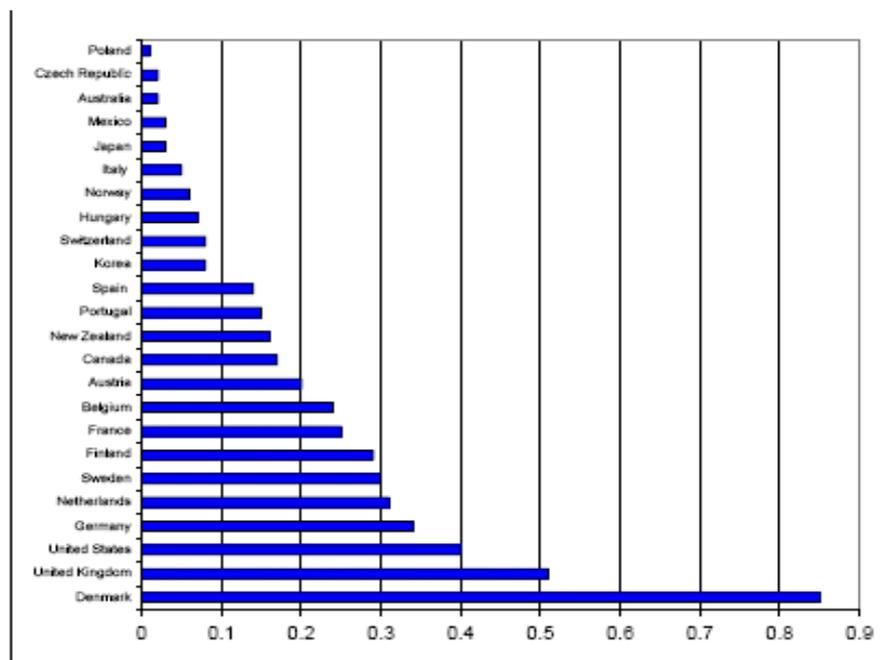
圖 3-10：不同計畫型態中政府支出佔 GDP 的百分比



資料來源：OECD(1998-2005)Employment Outlook

再進一步，由 OECD 的資料可看出芬蘭在勞動市場訓練方案之公共支出占 GDP 比率，在 OECD 各國家中的分配狀況。在圖 3-11 中，芬蘭在此項方案的支出比例，在所有的 OECD 國家中支出比例分配中，是屬於支出較高的國家。

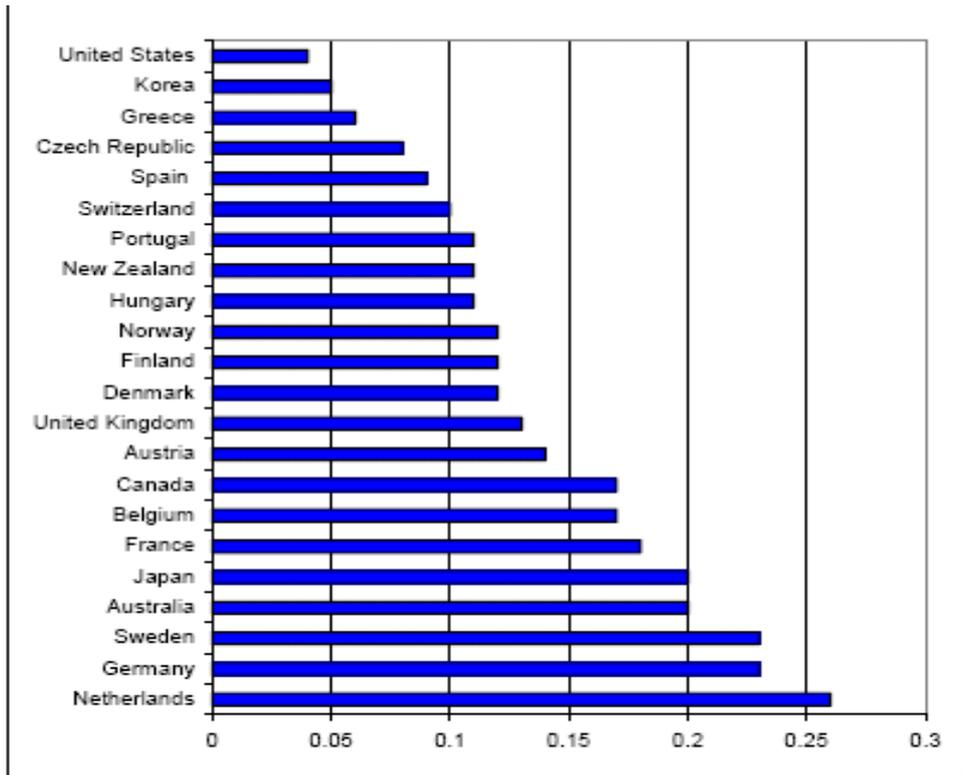
圖 3-11：勞動市場訓練之公共支出占 GDP 的比例



Source: OECD Employment Outlook 2002.

而芬蘭的政府就業服務和管理之公共支出占 GDP 的比例，在 OECD 各國的方案支出比例中，算是在分配中居中的。由上可看出，芬蘭對於積極勞動市場就業方案的付出是不遺餘力的(見圖 3-12)。

圖 3-12：政府就業服務和管理之公共支出占 GDP 的比例



Source: OECD Employment Outlook 2002.

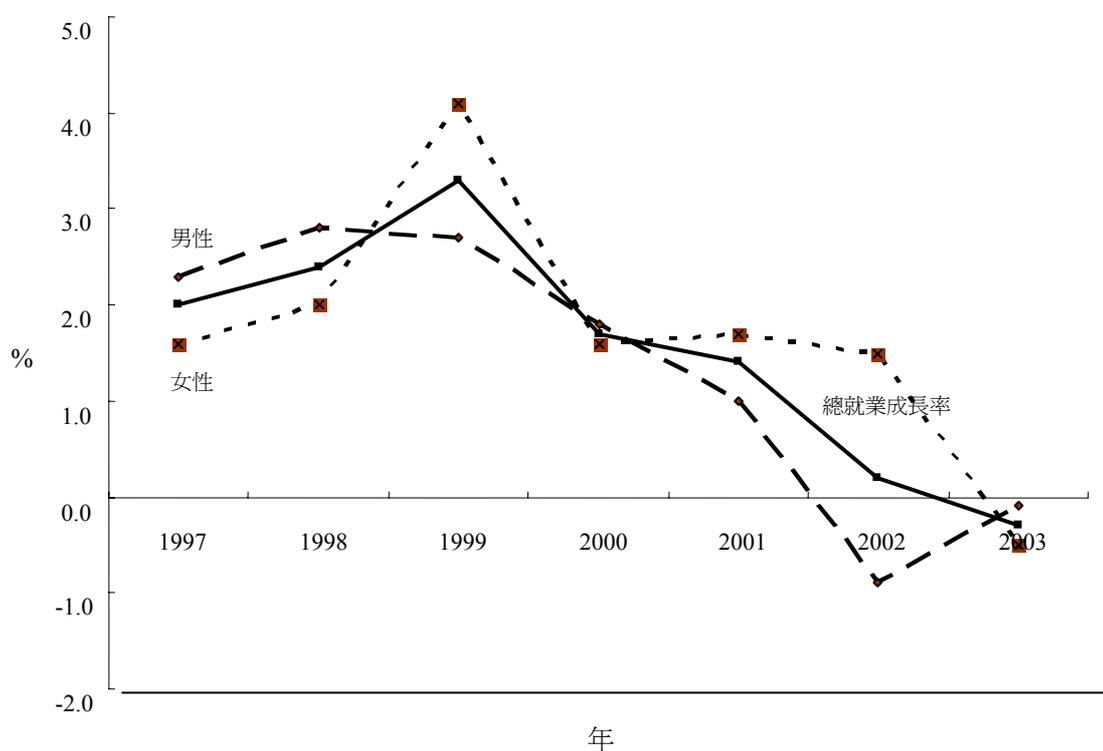
以芬蘭就業成長率反映出(見表 3-15 和圖 3-13)，芬蘭政府在促進就業成長上所表現的績效。在 1993 年失業達到最高峰之後，芬蘭政府採用所採用的積極勞動市場就業措施方案以失業補償、勞動市場因素而提前退休、勞動市場訓練和就業補助金四項為主軸，其支出比例也最高。

表 3-15：芬蘭歷年的就業成長率

百分比率 \ 年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
總就業成長率(%)	2.0	2.4	3.3	1.7	1.4	0.2	-0.3
男性	2.3	2.8	2.7	1.8	1.0	-0.9	-0.1
女性	1.6	2.0	4.1	1.6	1.7	1.5	-0.5
就業率，15~64 歲	62.9	64.1	66.0	66.9	67.7	67.7	67.3
男性	65.4	66.9	68.4	69.4	70.0	69.2	68.9
女性	60.3	61.3	63.5	64.3	65.4	66.2	65.7
15~24	33.3	35.0	38.7	39.8	40.4	39.4	38.5

百分比率 \ 年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
25~54	77.5	78.9	80.3	80.9	81.4	81.5	81.1
55~64	35.8	36.4	39.3	42.2	45.7	47.8	49.6
20~64	67.5	68.9	70.6	71.6	72.4	72.4	72.0

圖 3-13：芬蘭歷年就業成長率



資料來源：Finland's national action plan for unemployment 2003、2004

而另一方面，長期失業數目減少，且各項積極勞動市場方案下的就業人數逐年提高，因此在表 3-16 中有一項啟動比率是衡量積極勞動市場方案下的就業人數占整體就業人數(方案輔導)和失業人數的比例，也代表著積極勞動市場方案的績效。由表 3-16 中可看出，啟動比率之數據是呈現出逐年上升的結果，表示在芬蘭的動市場中，積極勞動市場方案的執行是可行且有績效的。

表 3-16：芬蘭積極性政策下的成效指標

政策型態	年	2000	2001	2002	2003
勞動市場訓練方案 (Labor market training)		3720	3053	2999	2991
對失業者的師徒訓練方案 (Apprenticeship training for unemployed)		521	395	341	338
受訓練者制度方案 (Traineeship)		1105	1022	2283	4171
失業者的自我激勵學習方案 (Self-motivated study by unemployed)		550	400	500	600
私部門的僱用支付補助方案 (Pay subsidies , private sector)		1552	1318	1112	984
轉換-離職替代方案 (Switch-leave replacements)		104	131	97	111
兼職工作的安置方案 (Placement in part-time work)		1121	797	517	521
新辦企業補助金方案 (Start-Up grants)		344	273	271	291
公共部門工作安置方案 (Placement in public sector)		8305	6844	6476	4975
聯合補助方案 (Combined subsidy)		11214	11038	11496	11740
(A)積極方案總數 (Active measures, total)		28536	25271	26092	26722
(R) 長期失業數目 (Long-term unemployed)		88968	82693	77661	72426
啟動率 (Activation rate, A/(R+A), %)		24.3	23.4	25.1	27

資料來源：Finland's national action plan for employment (2003、2004)

## 第八節 對我國之啓示

綜觀本章所介紹之各國經驗，雖然在促進就業方面各國所採行之政策措施雖與我國有若干相似之處，包括強調積極性勞動市場措施的重要性，對直接雇用、

薪資補貼與職業訓練投入大筆經費等，但仍有下列值得我國借鏡之處：

### 一、以振興經濟景氣為主，其他政策措施為輔

如本章第一節所言，各國失業率下降往往是伴隨在經濟景氣復甦之後，顯示藉由振興經濟景氣，創造就業機會是各國共同之政策核心。由於各國在這方面的努力很少為勞工學者重視，國內外與促進就業或失業問題有關的文獻也常常只偏重於勞政與社政措施之探討，導致政府部門決策者與社會大眾誤認為這些勞政與社政措施才是解決失業問題的主軸，進而造成資源的錯置，以及相關政策措施之相互排擠。

### 二、建立勞資對話機制，共同參與政策規劃與執行

由於失業對策往往涉及勞資雙方之權利分配，故各國在規劃執行各項政策措施之前，皆會藉由勞資對話機制尋求共識。反觀我國過去在政府長期強力主導勞工團體與雇主團體運作的情況下，國內一直缺乏健全的勞資對話管道，尤其隨著全國性工會組織的增加，勞資之間互動更加混亂，使得政府所推動之各項促進就業措施，欠缺勞資雙方的參與，其適法性與正當性也因此備受質疑。

### 三、勞工法令適時鬆綁，增加勞動市場之因應彈性

調整勞工法令，尤其是放寬就業保護的規定，以提高勞動市場之因應彈性，是許多國家能夠順利解決失業問題的另一重要因素。雖然近幾年來，勞委會多次有意修改勞基法定期契約與資遣之相關規範，卻都因缺乏社會共識而作罷，究其原因，還是與我國勞資對話機制不夠健全有關。面對全球化的競爭，如果我國勞動市場的因應彈性無法提高，未來一旦經濟不景氣，或者產業結構的再次調整，都可能使我國失業問題急速惡化。

### 四、調整積極性勞動市場措施之內容，縮減直接雇用的規模

直接雇用雖然對促進就業可以產生立即效果，但相較於其他積極性勞動市場措施，不僅成本比較高，而且補助期滿的再就業效果也比較差。因此，有些國家，例如韓國、荷蘭皆已大幅縮減此項措施的規模，改以更貼近一般職場需求之職業訓練或其他人力資源改善方案。反觀我國，雖然近二年來失業率已經回穩，但政府對於直接雇用或薪資補貼所投入的資源依然十分可觀，甚至有些部會在這方面所編經費不減反增。如此不僅浪費資源，也會導致部份失業民眾長期依賴這類措施，而不願重新投入一般職場工作。

## 第四章 我國既有促進就業措施成效評估之檢討

依據國內外文獻與本研究之德菲法調查，本研究將「**促進就業措施**」定義為政府針對失業問題所採取提升就業率之短期或長期措施。基本上，本研究所探討之我國既有促進就業措施可分為以下四種類型<sup>15</sup>：

一、公共就業型：由政府創造就業機會，協助失業者就業；例如「公共服務擴大就業計畫」、「公共就業方案」、「多元就業開發方案」等。

二、薪資補貼型：由政府補貼僱主，雇用失業者；例如「僱用獎助津貼計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」等。

三、職業訓練型：透過職業訓練方案，以提升失業者工作能力和技能。

四、創業協助型：透過自行創業方案，協助微型企業發展及自僱工作；例如「青年創業貸款」、「微型企業創業貸款」等。

以下各節則就國內對於上述方案之評估研究進行分析，分別依據其評估之計畫、對象、方法、選擇變數、評估結果等進行歸類，再探討其與整體評估架構建立之連結，以做為日後發展促進就業措施評估架構之參考。

---

<sup>15</sup> 在本研究之德菲法調查中，多位專家學者提及本研究應增列「就業服務」或「就業媒合」方案；然經研究小組討論之後，就業服務為既有機制，但近年來無特定方案提出。茲因本研究主要針對政府近年來因應失業問題所提出的促進就業方案進行檢討，故暫時無法將「就業服務」納入分析架構的方案類型之一，有待日後做進一步探討。

## 第一節 公共就業類型

根據表 4-1，本研究分析有關評估公共就業型之促進就業措施有三項，依序為 2001 年 2 月至 2002 年 5 月之「永續就業工程計畫」、2003 年之「公共服務擴大就業計畫」、以及 2004 年之「多元就業開發方案」。由這些方案的執行期間來看，大多介於 2001~2005 年，亦即為本國失業率高漲的時期。為求讓失業率快速下降，政府運用就業安全基金或特別預算，採取直接僱用或委由第三部門<sup>16</sup>僱用方式，於短時期大量創造工作機會，吸納不易於職場中找到工作的中高齡或弱勢族群的工作者。就總體效果而言，我國失業率確實於 2005 年之後，逐步下降乃至趨於穩定；然而就個體效果而言，這些工作機會是否確實協助工作者回到一般職場？協助用人單位處理更多工作？以及開發新興產業，如政策規劃者所預期？由於這些問題的重要性，因此，上述方案於計畫結束後或甚至仍在執行期間，即著手進行相關評估，以回應立法部門及社會輿論對於上述議題的關心。

以永續就業工程計畫來看，其堪稱 2001 年政黨輪替以來，第一個特定的促進就業措施。其強調透過政府與第三部門夥伴關係的建立，安置失業者於第三部門所執行的方案中(曾敏傑等，2003：27)。該計畫於實施 16 個月後，即由曾敏傑主持該計畫的成效評估。就評估研究方法來看，主要包括量化的問卷調查、質化的深度訪談、以及平面媒體報導的內容分析。問卷調查部份，主要依據研究者自行編製的問卷，針對執行單位(1,294 個)與受僱者(23,256 人)分別進行普查，調查方式採用郵寄問卷，由受訪者自填。就問卷發放與回收情形來看，回收率並不是很高；執行單位的部份為 48.69%，由研究小組直接寄發問卷的 50%受訪者(11,628 人)之回收率為 11.79%，委由執行單位代發問卷的 50%受訪者(11,000 人)之回收率為 8.03%，總計取得 633 份執行單位樣本與 2,254 份受僱者樣本(曾敏傑等，2003：49)。因此，郵寄問卷方式之涵蓋率過低值得重視，因其可能影響樣本之代表性，即使原先是採用隨機抽樣方法取得樣本。而委由執行單位代發問卷的方式，也不見得會較研究小組直接寄發問卷的回收率更佳，值得未來相關研究之參考。

就評估面向而言，此研究涵蓋方案目標的達成(以受僱者之評估為主)、方案執行單位的成長(以執行單位之評估為主)、以及外部效益的增進等三個面向為主。本

---

<sup>16</sup> 第三部門或稱為非政府組織(NGO)或非營利組織(NPO)，故以下這三個名詞互為使用，其所指涉的意涵在本研究中是相同的。

研究因主要探討促進就業措施的直接效果，故主要觀察該研究對受僱者評估的做法。針對受僱者的評估，該研究首先想探討方案是否符合政策預期目標，例如結合第三部門、照顧弱勢族群；其次為探討受僱者的工作技能提升、對於方案的滿意度、再就業情形(包含留用比例與流向分析)。就分析方法來看，該研究主要採用描述統計，說明該方案的執行情形與成效。

該研究之評估結果指出，永續就業工程計畫以補助用人費用最多(佔 96.7%)，補助單位多數為政府單位(74.5%)，補助方案型態以社會型計畫居多(佔 70.8%)。而在僱用對象分析上，多數為中高齡失業者與身心障礙者等弱勢族群，因此，符合政府當初規劃之政策目標。受僱者對於自身技能的提升、方案的評價、與再就業情形方面：認為有助於自我就業技能提升的比例佔 65.2%；希望繼續擔任這份工作的比例佔 80.6%；方案結束後留用之專兼職人員約為 1,840-2,437 人，約佔總僱用人數的 7.13%~9.45%；調查時回答已有專職或兼職工作者佔 40.9%，但仍處於失業狀態者佔 56.6%，也有 2.5%不想再就業。

本研究所分析之第二個公共就業類型個案為 2003 年實施之公共服務擴大就業計畫。該方案執行時間由 2003 年 7 月至 2004 年 6 月，但在 2003 上半年已有部份實驗計畫，在 2004 下半年因為有剩餘經費，亦持續進行至經費用完，故實際執行時間大約為兩年。該方案主要參考韓國經驗，於經濟不景氣與大規模失業時，擴大公共服務投資，創造短期就業機會，以減緩失業問題。不同於永續就業工程強調第三部門角色，公服計畫乃由政府各部會用人單位直接提案與自行督導管理，為典型政府直接僱用、創造短期就業機會的案例。

該計畫於 2003 年底委由傅立葉、林昭吟等人進行評估研究，就評估研究方法來看，主要包括量化的問卷調查，與針對用人單位與進用人員的焦點座談。問卷調查部份，主要依據研究者自行編製的問卷，針對進用人員、用人單位、與社會大眾進行隨機抽樣之電話訪問，共計取得 2,014 份進用人員樣本、973 份用人單位樣本、以及 1,514 份社會大眾樣本。電訪調查之回收率雖然較郵寄問卷低，但最終取得樣本結構仍與母體結構不盡相同。若以縣市別及計畫別分佈做為檢定依據，母體與樣本的分佈均呈顯著差異(林昭吟等，2004：364-365)，故應考慮採取加權分析；但在此評估研究中，仍是以原始資料進行分析。其次，由於缺乏用人單位清冊，故其樣本取得亦須透過進用人員資料檔回推；或於訪問進用人員時，連帶詢問其用人單位為何，以取得進用人員與用人單位的配對資料。然而，亦僅有 294

位進用人員受訪者(14%)提供確實用人單位資料並順利完成訪問，故欲透過進用人員回溯訪問用人單位的方式也不太可行。未來應對於用人單位與進用人員分別建立詳細的母體資料或抽樣清冊，以便於日後評估研究的進行。

就評估面向而言，此研究由不同政策利害關係人(stakeholders)觀點，評估公共服務擴大就業計畫，因此，包含針對進用人員、用人單位、與一般社會大眾的三項電話民調。此外，亦由公服計畫產出，評估其生產力；以及以 CGE 模型，進行總體經濟及就業影響之評估。本研究考慮文獻比較之一致性，故亦僅著眼於該研究之進用人員調查部份。針對進用人員的評估，該研究首先探討進用人員的背景與對於方案的認知，是否符合政策預期目標，例如照顧弱勢族群、視公服方案為就業政策而非福利政策；其次探討進用人員參與方案執行過程的經驗；最後，以再就業及其他正面或負面社會心理指標(例如社會融入、社會資本、依賴效果、烙印效果等等)，評估公服方案的效益。就分析方法而言，該研究主要採用描述統計，說明該方案的執行情形與成效；亦採用卡方檢定，分析那些進用人員特質和再就業或方案滿意度有顯著相關。

評估研究結果指出，多數進用人員為中高齡失業者與身心障礙者等弱勢族群，符合政府當初規劃之政策目標；但卻有近三成(28.55%)受訪者表示從未工作過，此與方案企圖協助失業者返回職場的目的不同，反而吸納不少非勞動力人口或怯志工作者進入方案。進用人員對於自身就業能力的提升、方案的評價、與再就業情形方面：受訪者認為公服工作有助於未來找到工作的比例為 37.74%；對於方案的滿意度為 89.57%；希望繼續從事類似公服工作的比例佔 91.56%；離開公服方案後，有再工作的比例為 32.77%。而卡方檢定結果顯示，僅有教育程度與再就業達到顯著相關，亦即教育程度愈高，再就業的比例愈高(林昭吟等，2004：96)。該研究所採用的評估指標，除了經濟面的再就業與家庭經濟狀況改善程度外，多數為社會面或心理面的指標。這類指標由於概念較為抽象，故宜採用經由信效度檢驗之量表進行測量較為適合，亦可便於方案比較或長期追蹤。

本研究所分析之第三個公共就業類型個案為 2004 年實施之多元就業開發方案。多元就業開發方案的政策精神與永續就業工程近似，均為希望建構民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，共同創造就業機會；以透過民間團體研提具創意性、地方性及發展性之計畫，改善地方之整體居住環境及生活條件，促成在地產業發展，帶動其他工作機會。2001 年提出之永續就業希望工程，於 2002

年改名為多元就業開發方案，並仍持續進行中。多元就業開發方案隨著每年方案審查與考核經驗，不斷進行微幅修正，2004 年的方案特色在於經濟型計畫以非自願性失業者及中高齡失業者優先，社會型計畫則改以弱勢族群為限。又執行方案的民間組織類型，亦擴大至公會及合作社，然而政府部門則全數退出，成為純粹以民間組織做為方案的執行單位。

2004 年的多元就業開發方案由財團法人連德工商發展基金會執行評估研究，就評估研究方法來看，主要包括量化調查與深度訪談，研究對象均分別包含經濟型計畫與社會型計畫之執行單位、進用人員、與外部人員(例如接受服務之對象或消費者、社區居民、社區鄰里長等)。問卷調查部份，主要依據研究者自行編製的問卷，採用執行單位與進用人員普查、外部人員立意抽樣調查，進行郵寄(含承辦人及調查小組催收)或部份面訪之調查，共計取得 608 份經濟型進用人員樣本、522 份社會型進用人員樣本、123 份經濟型執行單位樣本、141 份社會型執行單位樣本、42 份經濟型外部人員樣本、57 份社會型外部人員樣本。執行單位與進用人員的回收率均在 30%以上，經濟型執行單位的回收率更高達 57%，故所得資料應具有可分析性。然由於訪問對象的切割過細，亦造成各類型資料的樣本數較少，也能可能提高抽樣誤差。

就評估面向而言，多著眼於受訪者對於方案的看法、滿意度、與建議，較缺乏明確的核心概念。有關進用人員的評估，該研究主要探討受訪者對於自己從事這份工作的看法、對於進用單位以及計畫內容的看法、對政策及服務流程的看法與建議。就分析方法而言，該研究主要採用描述統計，說明受訪者對上述問題回答的分佈情形為何；並有部份題目進行卡方檢定，以探討進用人員特質與研究問題之相關性。

評估研究結果發現進用人員對於自身就業能力的提升、方案的評價、與再就業情形如下。以 608 位經濟型進用人員受訪者的回答來看，66.6%認為多元就業開發方案對未來的工作有幫助；88.7%對於工作環境感到滿意；49.9%認為可以被繼續留用，25.2%認為無法被繼續留用；受訪者當時的就業狀況以仍在多元就業開發方案中最多，佔 47.4%；其次為期滿離職待業中，佔 19.7%；再其次為中途離職待業中，佔 10.9%。以 522 位社會型進用人員受訪者的回答來看，68.4%認為多元就業開發方案對未來的工作有幫助；91.2%對於工作環境感到滿意；社會型計畫沒有留用選項，但以受訪者接受訪問時的就業狀況而言，比例最高為期滿離職待業中，

佔 45.0%；其次為仍在多元就業開發方案中，佔 21.1%；再其次為期滿離職自行就業中，佔 14.2%。由於評估研究與計畫執行期間有三個月重疊，因此，仍在計畫中的比例有偏高的可能，亦無法看出全程參加完計畫對於受訪者之影響。

表 4-1：公共就業型評估方案

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數/自變數 (以受雇者評估為主)	評估結果(以受雇者評估為主)	與本研究架構相關之評估機制、指標、與方法
永續就業工程計畫執行成效評估計畫(曾敏傑等, 2003) 方案受僱者(2,254份)、方案執行單位(633份)。 2002/9~2003/4	資料：透過隨機抽樣之郵寄與執行單位之代發，進行執行單位與受僱者之問卷調查。另有執行單位與受僱者之深度訪談與平面媒體報導之內容分析。 方法：描述性統計、質化資料分析、媒體內容分析。	依變數：弱勢族群比例；對於政策看法、政策走向、執行單位、社會效益的評價；再就業情形。 自變數：性別、身份別、省籍、教育程度、工作經驗、離職原因。	1. 公立就服機構推介佔 71.8%；中高齡者佔 85.15%，符合政策規劃目標。 2. 原單位留用比例約為 7.13%-9.45%；再就業率為 40.9%。 3. 對方案之各項評價均在 60%以上。	1. 評估指標如滿意度量表而非單一問題。 2. 雖有自依變項之別，但並未做進一步相關或迴歸分析。 3. 未比較進用人員與進用單位對相同指標的看法。
公共服務擴大就業計畫(林昭吟等, 2004) 進用人員(2,014份)、進用單位(973份)、一般社會大眾(1,514份) 2003/12~2004/12	資料：方案執行期間之問卷電訪、焦點座談、深度訪談。 方法：描述統計與卡方分析。	依變數：改善家庭經濟、促進社會融入、增進心理福祉、強化社會資本、累積人力資本、再就業率、方案滿意度、依賴效果、烙印效果、是否支持續辦。 自變數：個人特質、參與公服動機、先前工作經驗、計畫類型、計畫執行情形。	公服計畫之滿意度為 89.57%，希望繼續做公服工作比例為 91.56%，再就業率為 37.74%。	1. 社會面或心理面評估指標較抽象，須進行信效度檢驗。 2. 方案執行與評估研究幾乎同時進行。 3. 雖有自依變項之別，但並未做進一步相關或迴歸分析。 4. 未比較進用人員與進用單位對相同指標的看法。
93 年度多元就業開發方案(連德基金會, 2004) 進用人員(普查 3,375份，有效問卷含經濟型 608 份、社會型 522 份)、執行單位(普查 576 份，有效問卷含經濟型 123 份，社會型 141 份)、外部人員，例如接受服務者(立意抽樣 99 份，含經濟型 42 份，社會型 57 份) 2004/9~2005/9	資料：郵寄問卷、深度訪談。 方法：描述統計與卡方分析。	依變數：對於工作的看法、對於計畫單位及計畫內容的看法、對政策及服務流程的看法、目前就業狀況。 自變數：性別、年齡、身份別、教育程度、婚姻狀況。	1. 經濟型進用人員就業狀況(47.4%仍在計畫中、19.7%期滿離職待業中、10.9%中途離職待業中)。 2. 社會型進用人員就業狀況(45.0%期滿離職待業中、21.1%仍在計畫中、14.2%期滿離職自行就業)。 3. 認為對未來工作有幫助者佔 66%，沒有幫助者佔 22.8%。經濟型與社會型看法沒有太大差異。	1. 缺乏核心評估指標，偏重於受訪者看法與滿意度調查。 2. 評估研究與計畫執行時間重疊性高，以致受訪者仍留在方案的可能性偏高。 3. 可就經濟型與社會型計畫做比較，例如再就業率、滿意度、以及影響因素之探討。

## 第二節 薪資補貼類型

本研究搜集到有關於薪資補貼之就業促進文獻有三項並整理於表 4-2，依序分別分析如下：

第一項為李健鴻、張景旭、陳月娥(2004)於 2004 年 8 月至 2004 年 12 月期間所執行之「職訓局 92 年度推動僱用獎助及訓用合一」研究計畫案。主要的研究對象是計畫之受雇者、受訓者、廠商及雇主。其所採用的資料是依「產業別」與「申請領取人數」兩因素做分層抽樣，並進行問卷調查所蒐集而成，調查不足的部分由深度訪談來補充。其研究方法是採用次級資料分析、問卷調查分析、卡方檢定、相關係數分析、變異數分析、迴歸分析等。模型的依變數為持續就業期間、持續就業者薪資、持續僱用期間。而自變數則為性別、教育程度、身份別、年齡、產業別、生產力、勞動成本、以及有無結婚等變數。

就評估結果而言，首先對受雇者之評估結果如下：

1. 參與計畫之持續就業者顯現出較穩定的持續就業情形(1-6 個月仍在職佔 25.6%；7-12 個月仍在職佔 33.3%；13-22 個月仍在職佔 41.1%)。
2. 薪資調升、教育程度較高與已婚的持續就業者比薪資未調升、教育程度較低與未婚的持續就業者有更長的持續就業期間。
3. 持續就業期間的長短會影響薪資調升成效(1-6 個月薪資調升佔 25.9%；7-12 月佔 34.5%；13-22 個月佔 39.7%)。

對於僱主部分之評估則分為兩方面：

1. 計畫對生產力的影響程度：認為可以增加生產力的廠商佔 49.3%，生產力不變佔 47.9%)。
2. 計畫對成本的影響：認為成本不變佔 42.5%，成本增加佔 19.9%，成本減少佔

37.7%)。

至於與本研究相關之評估機制、指標、與方法而言，此項研究計畫案認為：

1. 僱用獎助條件設定應細緻、多元明確，才可獲得不同數額與程度的補助經費。
2. 計畫需可以因應不同階段的社會發展，並擬定適合不同對象與政策目標的薪資補貼措施。
3. 僱用獎助措施的實施，應能與就業推介服務、個案管理等就業措施相互結合來提高實施成效。

第二項是發表於專書的研究論文「Evaluating Taiwan's Public Service Employment Programme」(Lin and Hsu, 2007)。其所評估的是於 2003 年 7 月至 2004 年 6 月期間所執行的公共服務擴大就業計畫案。其所評估的對象是失業員工與低技能的員工，資料來源是所以採用電訪方式，並以人為單位抽取 977 個樣本，失業參與者抽取 2,000 個樣本來進行問卷調查。除了問卷調查分析法以外，文中者主要是以 Probit model 為迴歸分析方法。在模型中的依變數為對公共就業方案 (PSEP, Public Service Employment Programme) 滿意度的傾向。自變數有個人特徵、PSEP 六種不同的形態、反應者對 PSEP 工作特性的客觀選擇等變數。研究結果顯示：

1. 年齡愈高，教育程度越低越會依賴公共服務計畫(35-49 歲佔 49.3%；高中畢業佔 59.1%)。
2. 在參與公服計畫之前的職業；銷售和文書人員佔 37.75%；基層勞工佔 36.74%，代表參與計畫者多數屬於低技能。
3. 由抽樣結果顯示出，離開計畫後對再就業的幫助不大(計畫結束後，有工作佔 32.77%；沒工作佔 67.23%)。

在評估機制、指標與方法而言：

1. 公服計畫型態須與參與者所習得的教育或技能相互配合，使得他們離開計畫後找到工作的機率提高。

2. 就業措施畢竟只能解決短期的失業現象，長期還是需要靠政府改善總體環境才能解決。

第三項研究計畫為「公共服務擴大就業計畫執行成效評估－含中小企業人力協助計畫」(林昭吟、徐美、林桂碧、傅從喜、林師模，2004)。計畫評估對象為政府公共部門和各部會單位、中小型及微型企業。其研究方法，在公服方面採用次級資料分析、深度訪談、焦點團體座談、問卷調查。在中小企業方面，採用敘述性資料統計分析。而一般均衡模型(CGE)運用於總體評估和經濟分析。

資料來源，在公服計畫部份，用人單位抽取 977 個樣本，失業參與者抽取 2,000 個樣本。在中小企業方面，以電訪的方式來進行抽樣，企業主與失業參與者都各抽 1200 個樣本，社會大眾部分，電訪 1,514 個樣本，共計 6,900 個受訪者。以中小企業人力協助執行計畫的評估來看，模型之依變數有計畫滿意度、就業情況、受訪公司產值變動、增僱人員對公司產值平均貢獻率、對公司事業產值營業額之助益、離職率。而自變數則有計畫類別、部會別、年齡、學歷、年資、職稱、性別、產業別、資本額級距、區域別。評估結果顯示：

1. 公共服務擴大就業計畫具有吸引非勞動力就業的效果，在用人單位中，83%肯定公服人員的工作表現及協助，60%表示支持公服計畫繼續辦理，但反應前置作業時間不足，且因就服中心提供之進用人員資料不盡詳實，致使進用人力無法與實際需求配合。
2. 受惠中小企業公司對於進用增僱人員持正面肯定的意見，非常滿意者達 18%。其中近 85%認為此項計畫對於國內失業是有幫助的，90%非常同意或是有點同意有必要持續辦理。進用增僱人員之產值平均貢獻率為 1.28%，且有 68.3%受訪企業認為增僱人員有助於事業產值或營業額之提升。
3. CGE 總體經濟模型評估結果顯示，公服和中小企業人力協助計畫均對 2003 年以後各年的實質 GDP 及進出口有正面影響。相較公服計畫，中小企業人力協助計畫具有長期永續就業的效果。由於經濟體系中產業、政府部

門和家計單位之互動抵銷效果，兩項計畫同時執行的總效果會較單一計畫執行效果為小。

在研究機制和控制結果上顯示：

1. 計畫除了考量年輕族群以外，需要將中高年齡、身心障礙者、以及非自願性失業者和難以就業的特定對象納入考量。
2. 再就業率和滿意度評量統計分析。

表 4-2：薪資補貼型評估方案

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、 模型、或資料	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關 之評估機制、指標、 與方法
<p>職訓局 92 年度推動 僱用獎助及訓用合一 (李健鴻、張景旭、陳 月娥，2004)  計畫之受雇者、受訓 者、廠商及雇主  2004/8~2004/12  註：針對僱用獎助的 部份來說明</p>	<p>資料：依「產業別」 與「申請領取人數」 兩因素做分層抽 樣，並進行問卷調 查，另外調查不足 的部分由深度訪談 來補充。 方法：文獻收集和 研讀、次級資料分 析、問卷調查分 析、卡方檢定、相 關係數分析、變異 數分析、迴歸分 析。</p>	<p>依變數：持續就業 期間、持續就業者 薪資、持續僱用期 間。  自變數：性別、教 育程度、身份別、 年齡、產業別、生 產力、勞動成本、 有無結婚情形。</p>	<p>受雇者部份  1. 參與計畫之持 續就業者顯現出 較穩定的持續就 業情形(1-6 個月仍 在職佔 25.6%； 7-12 個月仍在職 佔 33.3%；13-22 個月仍在職佔 41.1%)。  2. 薪資調升、教育 程度較高與已婚 的持續就業者比 薪資未調升、教育 程度較低與未婚 的持續就業者有 更長的持續就業 期間。  3. 持續就業期間 的長短會影響薪 資調升成效(1-6 個 月薪資調升佔 25.9%；7-12 月佔 34.5%；13-22 個月 佔 39.7%)。  僱主部份  1. 計畫對生產力 的影響程度(認為 可以增加生產力 的廠商佔 49.3%， 生產力不變佔 47.9%)。  2. 計畫對成本的</p>	<p>1. 僱用獎助條件設 定應細緻、多元明 確，才可獲得不同數 額與程度的補助經 費。  2. 計畫需可以因應 不同階段的社會發 展，並擬定適合不同 對象與政策目標的 薪資補貼措施。  3. 僱用獎助措施的 實施，應能與就業推 介服務、個案管理等 就業措施相互結合 來提高實施成效。</p>

			影響(認為成本不變佔 42.5%，成本增加佔 19.9%，成本減少佔 37.7%)。	
Evaluating Taiwan's Public Service Employment Programme(Chao-Yin Lin and Mei Hsu, 2007) 失業者與低技能的員工 2004 年	資料：採用電訪方式，並以人為單位抽取 977 個樣本，失業參與者抽取 2,000 個樣本來進行問卷調查。 方法：問卷調查分析法、Probit model。	依變數：對 PSEP 滿意度的傾向。 自變數：個人特徵、PSEP 六種不同的形態、反應者對 PSEP 工作特性的客觀選擇。	1. 年齡愈高，教育程度越低越會依賴公共服務計畫(35-49 歲佔 49.3%；高中畢業佔 59.1%)。 2. 在參與公服計畫之前的職業：銷售和文書人員佔 37.75%；基層勞工佔 36.74%，代表參與計畫者多數屬於低技能。 3. 由抽樣結果顯示出，離開計畫後對再就業的幫助不大(計畫結束後，有工作佔 32.77%；沒工作佔 67.23%)。	1. 公服計畫型態須與參與者所習得的教育或技能相互配合，使得他們離開計畫後找到的工作機率提高。 2. 就業措施畢竟只能解決短期的失業現象，長期還是需要靠政府改善總體環境才能解決。
公共服務擴大就業計畫執行成效評估—含中小企業人力協助計畫(林昭吟、徐美、林桂碧、傅從喜、林師模，2004) 政府公共部門和各部會單位、中小型及微型企業 2003/7~2005/6	研究方法：在公服計畫方面，採用次級資料分析、深度訪談、焦點團體座談、問卷調查。在中小企業方面，採用敘述性資料統計分析。一般均衡模型(CGE)運用於總體評估和經濟分析。資料：在公服計畫部份，用人單位抽取 977 個樣本，失業參與者抽	依變數：計畫滿意度、就業情況、受訪公司產值變動、增雇人員對公司產值平均貢獻率、對公司事業產值營業額之助益、離職率。自變數：計畫類別、部會別、年齡、學歷、年資、職稱、性別產業別、資本額級距、區域別。	1. 公共服務擴大就業計畫具有吸引非勞動力就業的效果，在用人單位中，83%肯定公服人員的工作表現及協助，60%表示支持公服計畫繼續辦理，但反應前置作業時間不足，且因就服中心提供之進用人員資料不盡詳實，致使進用人力無法	1. 計畫除了考量年輕族群以外，需要把中高年齡、身心障礙者、以及非自願性失業者及難以就業的特定對象納入考量。 2. 再就業率和滿意度評量統計分析。

	<p>取 2,000 個樣本。在中小企業方面，以電訪的方式來進行抽樣，企業主與失業參與者都各抽 1,200 個樣本，社會大眾部分，電訪 1,514 個樣本，共計 6,900 個受訪者。</p>	<p>與實際需求配合。</p> <p>2. 受惠中小企業公司對於進用增僱人員持正面肯定的意見，非常滿意者達 18%。其中近 85%認為此項計畫對於國內失業是有幫助的，90%非常同意或是有點同意有必要持續辦理。進用增僱人員之產值平均貢獻率為 1.28%，且有 68.3%受訪企業認為增僱人員有助於事業產值或營業額之提升。</p> <p>3. CGE 總體經濟模型評估結果顯示，公服和中小企業人力協助計畫均對 2003 年以後各年的實質 GDP 及進出口有正面影響。相較公服計畫，中小企業人力協助計畫具有長期永續就業的效果。由於經濟體系中產業、政府部門和家計單位之互動抵銷效果，兩項計畫同時執行的總效果會較單一計畫執行效果為小。</p>
--	--	--

### 第三節 職業訓練類型

茲就目前所蒐集到有關訓練方案之內容與成效進行分析，摘要說明如下：

第一個研究計畫是李誠、辛炳隆(2003)進行的「因應知識經濟時代強化人力資本角色之研究分析」，該研究針對參與中央部會直接辦理或補助辦理之職業訓練計畫的學員與雇主進行調查，主要的研究方法為職業訓練成本效益評估量化分析(準實驗性方法)。其資料來源則包括：(1) 利用經濟部工業局、勞委會職訓局、青輔會與其他相關部會提供之歷年參加職訓學員名冊進行問卷調查有效樣本為1,564份；(2) 由勞委會職訓局提供曾申請政府補助辦理員工在職訓練之雇主進行問卷調查，有效樣本數為201份。主要研究發現：(1) 在職參加訓練者參訓後的薪資增幅並未增加，甚至相對縮小；(2) 迴歸分析結果顯示參加由政府機關或公共職訓機構所辦理的訓練，對薪資增幅的正面影響相對最大；(3) 參加公民營企業附設職訓機構所辦理的訓練，對薪資增幅之正面影響相對最小；(4) 對於原本未就業的參訓者，其結訓後四週內再就業率高於非參訓的失業勞工，四週後其再就業率逐漸低於非參訓者。此一研究與本研究架構相關之評估結果與研究發現為：(1) 建立個人長期追蹤型資料庫，以精確評估職業訓練的效益；(2) 有效配置訓練資源，避免職業訓練福利化，職業訓練是一種人力資本投資，其資源配置應依據投資效益的相對大小。

第二個研究計畫是李誠、辛炳隆(2005)進行的「強化我國職訓體系之研究」，該研究目的在於檢視國內職訓體系之政府組織架構、課程的規劃與執行、財務機制、課責機制、夥伴關係，以瞭解勞委會、工業局、中小企業處等中央各部會職訓資源配置、課程規劃、訓練管道與績效評估等相關機制的運作情形。運用的研究方法包括：(1) 對各部會負責職業訓練的承辦人員進行深度訪談；以及(2) 召開座談會。主要研究發現為：(1) 政府各單位評估制度不同；(2) 在評估成效時，

以職訓局管理指標、輔導指標、結訓學員滿意度三項指標為標準。此一研究與本研究架構相關之評估結果與研究發現為：(1) 政府必須有一套客觀的職業訓練評估制度，分配這些經費與評估這些支出的有效性；(2) 研究發現提出的績效評估結果可作為職訓政策辯論的參考客觀數字。

表 4-3：職業訓練評估方案

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關之評估機制、指標、與方法
<p>因應知識經濟時代強化人力資本角色之研究分析(李誠、辛炳隆，2005)</p> <p>參與職業訓練的學員與雇主</p> <p>2003 年</p>	<p>資料：利用經濟部工業局、勞委會職訓局、青輔會與其他相關部會提供之歷年參加職訓學員名冊進行問卷調查有效樣本為 1,564 份。對於曾申請政府補助辦理員工在職訓練之雇主進行問卷調查，有效樣本數為 201 份，調查樣本名冊由勞委會職訓局提供。</p> <p>方法：職業訓練成本效益評估量化分析(準實驗性方法)。</p>	<p>依變數：薪資、雇主利潤。</p> <p>自變數：職業訓練政策、參訓者參訓前後就業狀況。</p> <p>註：以前述問卷調查樣本為實驗組，對照組為人力運用調查之薪資受雇者，參訓效益衡量是以個人薪資增幅為準。</p>	<p>1. 在職參加訓者參訓後的薪資增幅並未增加，甚至相對縮小。</p> <p>2. 迴歸分析結果顯示參加由政府機關或公共職訓機構所辦理的訓練對薪資增幅的正面影響相對最大。</p> <p>3. 參加公民營企業附設職訓機構所辦理的訓練對薪資增幅之正面影響相對最小。</p> <p>4. 對於原本未就業的參訓者，其結訓後四週內再就業率高於非參訓的失業勞工，四週後其再就業率逐漸低於非參訓者。</p>	<p>1. 建立個人長期追蹤型資料庫，以精確評估職業訓練的效益。</p> <p>2. 有效配置訓練資源，避免職業訓練福利化，職業訓練是一種人力資本投資，其資源配置應依據投資效益的相對大小。</p>

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關之評估機制、指標、與方法
<p>強化我國職訓體系之研究(李誠、辛炳隆，2005)</p> <p>瞭解勞委會、工業局、中小企業處等中央各部會職訓資源配置、課程規劃、訓練管道與績效評估等相關機制的運作情形</p> <p>2005 年</p>	<p>方法：深度訪談對各部會負責職業訓練的承辦人員、召開座談會。</p>	<p>依變數：結訓學員的滿意度。</p> <p>自變數：職業訓練的資源配置、課程規劃、訓練管道及績效評估。</p>	<p>1. 我國政府各單位評估制度不同。</p> <p>2. 但脫離不了職訓局三項指標：管理指標：包括場地設備、師資、學員滿意度、行政管理及會計制度；輔導指標：包括結訓學員的就業率、穩定就業率、取得技術檢定的比例等；結訓學員滿意度：包括結訓學員對場地、設備、師資的滿意度、職訓課程對受訓者目前的工作或尋找工作助益程度。</p>	<p>1. 政府必須有一套客觀的職業訓練評估制度分配這些經費與評估這些支出的有效性。</p> <p>2. 績效評估的結果可供各界對職訓政策辯論之參考客觀數字，也藉此整合評估全國各單位的職業訓練計畫。</p>

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關之評估機制、指標、與方法
<p>職業訓練局推動九十二年僱用獎助及訓用合一成效評估 (李健鴻、張景旭、陳月娥，2004)</p> <p>(1) 評估職業訓練局推動九十二年僱用獎助計畫之實施成效</p> <p>(2) 評估職業訓練局推動九十二年訓用合一計畫之實施成效</p> <p>(1) 職業訓練局推動九十二年僱用獎助計畫</p> <p>(2) 職業訓練局推動九十二年訓用合一計畫</p> <p>2004 年</p>	<p>方法：文獻蒐集與分析、次級資料分析、問卷調查法、深度訪談法。</p>	<p>(一) 僱用獎助部分</p> <p>(1) 雇主部份的總體維持雇用率、薪資調升率、總生產力變動程度、成本變動程度、政策滿意度。</p> <p>(2) 受雇者部份的指標為持續就業率、薪資調升率、政策滿意度。</p> <p>(二) 訓用合一職前訓練計畫</p> <p>(1) 雇主部分有總體持續雇用率、薪資調升率、總生產力變動程度、成本變動程度、訓練移轉程度及滿意度。</p> <p>(2) 受雇者部分為持續就業率、薪資。</p>	<p>(1) 參與僱用獎助津貼計畫者比一般失業者有較穩定的持續就業成效，但在薪資調升成效無明顯差異。</p> <p>(2) 參與訓用合一計畫者，不論在持續就業成效或薪資調升成效方面，皆比一般失業者明顯。</p>	<p>(1) 政府應有系統研究就業市場中的「高人員流動」型的企業或產業，謹慎區辨這類企業中可能內含的不同類型及其特質。</p> <p>(2) 對於非刻意的高流動性企業，基於「低就業障礙」特性，對於安置失業者具有的不可忽視功能，應對這些「非刻意的高流動性企業」，進行特別的輔導與協助。</p>

## 第四節 自行創業類型

協助國人創業一直是政府既定政策，其協助範圍甚廣，而提供資金協助者主要是由青輔會主辦之「青年創業貸款服務計畫」。雖然該計畫已經實施多年，但甚少進行嚴謹的成效評估。截至目前為止，研究團隊所蒐集到的文獻只有 1996 年青輔會委託劉維琪，針對在 1983 至 1993 年期間曾接受青輔會創業輔導成功之創業者，進行問卷調查。其主要目的是瞭解「青年創業貸款服務計畫」之社會效益與經濟效益，而衡量社會效益的指標有施政滿意度、社會仿效性、促進社會進步、負起社會責任、培育企業人才；衡量經濟效益的指標則有增加國民所得、經濟成長的原動力、企業創新活動、產品及服務的提供、提供就業機會。

上述調查共回收有效問卷計 1,478 份，回收率 23.14%。其結果顯示申貸者在創業成功後對該計畫滿意度為 50.05%。此外，創業者認為青輔會最有幫助的項目依序為資金籌措輔導(91%)、創業諮詢輔導(56.1%)與技術服務(26.1%)；而其創業成功之後對社會責任表達方式項目主要為：提供顧客滿意產品或服務(73.9%)、協助增加就業機會(44.4%)與改善勞資關係及增進勞資和諧(36%)。

根據該計畫研究團隊的估算，實貸企業創設時，政府每花 16,293 元即可創造一個就業機會，而以存活企業作比較，政府需花費 32,347 元方可創造一個就業機會；若以營業額計算，政府每花一元在實貸企業上可創造 61.81 元營業額，而花一元在存活企業上僅可創造 53.22 元營業額。此外，研究團隊也發現在其所調查的申貸對象中，僅有 51%有延滯還款情形，同時對目前創業成就的滿意度來看，普遍皆為滿意，僅 1 成不滿意現況。

由於研究團隊並未對回收的問卷資料進行迴歸分析，無法釐清哪些因素會影響「青年創業貸款服務計畫」的成效，使得整個研究無法發揮有效的政策回饋效果。再者，研究團隊在評估成效時亦無對照組可資比較，故其評估結果的可信

度也有待商榷。

近幾年來，為解決國內失業問題，政府除了持續辦理「青年創業貸款服務計畫」之外，也推出「微型企業創業貸款輔導服務計畫」，協助提供員工數未滿 5 人之微型企業及提供中高齡、婦女工作者、青年工作者自行創業貸款管道。此計畫自 2003 年開始實施以來，迄今並未進行任何嚴謹的成效評析，唯一相關的文獻是經濟部中小企業處 2005 年出版的成果專刊，其內容主要是針對 2003 年 1 月至 2005 年 10 月期間 6,109 件申貸成功案例進行次數分配與交叉分析統計分析，其分析項目包括申貸金額、申貸者性別、年齡以及自行創設行業類別。此外，該報告也針對自 2005 年 3 月起之第二期申貸者最近一次失業周期進行分析。由於該文獻屬政府單位之施政報告，並未詳細規劃績效評估指標，故很難從中瞭解本計畫之實施成效。

表 4-4：自行創業型評估方案

評估研究計畫名稱 評估對象 受補助之目標對象 評估研究期間	評估研究的方法或 模型	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關 之評估結果與研究 發現
經濟部中小企業處 微型企業創業貸款 輔導服務計畫(成果 專刊) 協助員工數未滿 5 人之微型企業及提 供中高齡、婦女工作 者、青年工作者自行 創業貸款管道 92 年 1 月至 94 年 10 月	1. 經濟部中小企業 處於 94 年 12 月 15 日假台北國際會議 中心辦理「微型企 業創業貸款創業楷 業表揚及成果發表 會」。 2. 針對 6,109 件申 貸成功案例進行次 數分配與交叉分析 統計分析，調查樣 本名冊由中小企業 處自行彙整。	1. 本專案並未 清楚定義依變 數/自變數，僅 調查基本項目 如：申貸金 額、申貸者性 別、年齡以及 自行創設行業 類別。 2. 另針對自 94 年 3 月起之第 二期申貸者最 近一次失業周 期進行分析。	本專案屬施政報 告，並未詳細規劃績 效評估指標。	1. 可考慮建立申貸 者長期追蹤資料 庫，以精確評估微 創貸款計畫之成效 與善用政府資源。 2. 有效配置輔導資 源，並設置稽核小 組，定期針對已申 貸成功者進行查 核，除可調查計畫 成效外，更可進一 步確認貸款福利是 否遭濫用。

評估研究計畫名稱 評估對象 受補助之目標對象 評估研究期間	評估研究的方法或 模型	依變數/自變數	評估結果	與本研究架構相關 之評估結果與研究 發現
青年創業輔導社會 效益與經濟效益之 評估(劉維琪, 1996)  青年創業貸款服務 計畫  接受青輔會創業輔 導成功之創業者  1983-1993 年	1. 以青輔會彙整自 1983 至 1993 年間 接受輔導創業者發 出問卷, 有效問卷 計 1,478 份, 回收率 23.14%。 2. 統計分析以次數 分配與交叉分析為 主, 以描述樣本之 特性與分配情形。	1. 績效指標： <u>社會效益</u> ： 施政滿意度、 社會仿效性、 促進社會進 步、負起社會 責任、培育企 業人才。 <u>經濟效益</u> ： 增加國民所 得、經濟成長 的原動力、企 業創新活動、 產品及服務的 提供、提供就 業機會。 2. 並未進行迴 歸分析, 或其 他因果關係認 定之分析。	1. 申貸者在創業成 功後對該計畫滿意 度為 50.05%。 2. 創業者認為青輔 會最有幫助的項目 為資金籌措輔導 (91%)、創業諮詢輔 導(56.1%)與技術服 務(26.1%)。 3. 創業者對社會責 任表達方式項目為 提供顧客滿意產品 或服務(73.9%)、協助 增加就業機會 (44.4%)與改善勞資 關係及增進勞資和 諧(36%)。	1. 研究結果發現, 實貸企業創設時, 政府每花 16,293 元 即可創造一個就業 機會, 而以存活企 業作比較, 政府需 花費 32,347 元方可 創造一個就業機 會。 2. 以營業額計算, 政府每花一元在實 貸企業上可創造 61.81 元營業額, 而 花一元在存活企業 上僅可創造 53.22 元營業額。 3. 本次調查申貸對 象, 僅有 51%有延 滯還款情形, 同時 對目前創業成就的 滿意度來看, 普遍 皆為滿意, 僅 1 成 不滿意現況。 4. 對殘障、偏遠地 區等弱勢青年創業 輔導, 可先由輔導 於社會上已具相當 經驗者創業, 降低 創業風險。 5. 規劃 100 種適合 青年創業之小型企 業, 並規劃創業手 冊供參考。

## 第五節 他國經驗對我國經驗的啓示

各國在成效評估上各有其不同的看法，主要是與補助計畫型態或是方案設計與所鎖定的輔助目標族群有關，其次是受經濟景氣變動影響，也有大多數是探究研究方法。基本上文獻和相關研究計畫主要來源，可區分成美國和歐洲大陸等國家，分析內容並摘要於表 4-5 至表 4-7。

### 壹、美國

自美國將工作福利方案(以工代賑為工作福利的一種)列為 1996 年福利改革法案中的重要項目以來，工作福利已成為全球關注的重點。雖然美國早在 1980 初期就已經實施工作福利方案(Friedlander and Burthess 1995; Peck 2001)，但在當時並未成為重要的社會政策工具。自 1996 年該項改革方案以來，許多州定出各自的工作福利方案，包括了紐約市的「人力資源管理」計畫、威斯康辛「工作方案」以及加州的數項計畫(Wiseman, 2000)。藉由對離開方案者的個案研究，大致上這些研究得出一個結論：加入的人數減少了、就業增加了、薪資收入提高了(但不是淨所得)。但是這些離開方案者的研究無法用來評估新的 1996 年工作福利方案的效果，另一方面，聯邦進行的實驗性評估也在 1996 年改革方案實施後結束，且自 1996 年後就沒有對工作福利方案進行實驗性或計量經濟學上的評估。因此，我們沒有工作福利方案是如何運作的詳實資訊(Blank, 2002: 1122-24)。

不僅是最近的工作福利方案缺乏實驗性或計量經濟學上的評估，在美國方案評估中也極少採用這些方法進行評估。在 1980 年代，有一些利用隨機分派研究針對一些小規模實施的工作福利方案進行研究。再者，英國的「年輕人新協定

計畫」(NDYP)和「長期失業者新協定計畫」，以及丹麥的積極性社會政策都會以計量方法進行審慎的評估研究。而荷蘭的工作福利方案以及德國的 Hilfe zu Arbeit(工作協助)則未曾以任何隨機分派實驗或是計量經濟技巧進行相關研究。

1980 年代美國的工作福利方案包含了開放型工作體驗(open-ended work experience)，例如：西維吉尼亞州社區工作經驗計畫。其他的方案則是為求職未果的民眾提供三個月的無償工作體驗，如：阿肯色州工作計畫、庫克郡 WIN Demonstration、維吉尼亞州就業服務計劃和聖地牙哥實驗性工作經驗計畫。這些計畫要求參與者必須具有 AFDC 的申請資格以及育有學齡兒童。投入在每一位參與者的淨成本介於\$118(阿肯色州)與\$636(聖地牙哥)之間，而此方案在就業和所得的效果是相當令人滿意的，平均年所得相對於控制組增加了 1%~33%，這個效果在參與計畫後仍會至少持續三年。工作福利方案會伴隨著福利儲蓄(welfare saving)，但在西維吉尼亞州所實施的方案為一例外。

## 貳、英國

英國的年輕人新協定計畫(NDYP)也包含了工作福利，該計畫的目標族群皆為 18-24 歲且領取失業救濟(Jobseeker's Allowance, JSA)六個月以上的青年人，這個計畫的設計如以下所述：首先，方案參與者進入一段所謂的入門(Gateway)的密集工作搜尋階段，最長為四個月，但是實際上對部分的參與者而言，這段密集工作搜尋期會比四個月還長。接著，參與者將面臨四個選擇，就業補貼、全職教育和訓練、環境工作小組或自願服務工作。工作福利選擇的期間可以持續至六個月，其中還包含一週一天的訓練。在此階段以後，參與者進入下一階段，稱為接續期(Follow-through)，基本上與入門期間並無不同。

Dorsett(2001)利用無母數媒合法與 1998 年九月至十一月總計 33,672 名男性參與者的行政資料對年輕人新協定計畫(NDYP)進行評估，得出的結論是：經

由工作福利方案和就業補貼可提高一般就業，而且就業補貼的效果更為顯著(與其他 NDYP 方案的比較請見表 4-5)。Dorsett 的結論在一項針對進用 NDYP 方案參與者的雇主所做的研究中獲得證實，即在九個月後，仍有 51%的參與者會繼續留用，其中，26%的參與者從事的是全時工作，5%的參與者則是部份工時工作(Hales et al., 2000)。

工作福利在長期失業者新協助計畫(ND 25+)也扮演了重要的角色。在原先的方案下(1998 年 6 月至 2000 年 4 月)，持續領取尋職津貼超過兩年者，加入方案之前還需要再經過長達六個月的面談，這個措施在 2000 年 4 月有一些改變，在某些試驗性的地區，只要領取尋職津貼超過一年至一年半即可參與方案。在十三週的入門期滿後，就要進入為期十三週的密集活動時期(Intensive Activity Period, IAP)。此期間包含就業補貼、教育與訓練機會(Education and Training Opportunities, ETO)以及成年人職場學習方案(Work Based Learning for Adult, WBLA)。

原先的方案和新的試驗性方案兩者都有評估證據支持，Lissenburgh(2001)利用試驗性方案參與者的行政與調查資料並採用媒合方法進行他的評估。他得出的結論是：進入 IAP 的參與者離開未受補貼工作的情況比其他非 IAP 參與者低 6.6 個百分點。就業補貼有正向的效果，而 ETO 和 WBLA 的效果為負或不存在，而這兩者的鎖住效果扮演重要的角色(Lissenburgh 2000: xxxii)。Hales et al.(2000)的調查也支持這個結論：進入就業補貼的長期失業者有 60%在最後的九個月仍繼續被任用(表 4-5)。這個結果與 Martin and Grubb(2001, pp.31-32)的發現一致：私部門的就業補貼政策有顯著的淨就業利得，而工作者與勞動力之間也不至於脫鉤。

## 參、丹麥

丹麥的工作福利政策也有正向的就業效果。丹麥當局使用不同形式的工作福利政策：私部門的就業方案(包含一般或個別的職業訓練)，公部門的就業方案(包含一般、個別的職業訓練以及就業計畫)，以及一些其他方案(包含兩種形式的更新計畫)。Bolvig et al.(2003)的分析顯示：工作福利政策使得脫離社會福利的機會提高，工作福利與就業之間的轉換率在工作福利政策下較以往提高了三倍，這可能是以下幾個因素所造成：工作福利政策可能增加搜尋工作的強度，譬如說尋職者的自信心提高了、工作習慣改善了，或是與勞動市場的連結更緊密了。根據經濟學之尋職理論，工作福利政策也可能增加工作邀約之提供比例，因為尋職者的素質已經提升了。

表 4-5：美國各項方案評估

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
西維吉尼亞州社區 工作經驗計畫 (開放型無酬工作)	方法：隨機分派法。 資料：自 1983 年起開始進行評估。	薪資收入；AFDC 給付金額。 失依兒童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children, AFDC)	對薪資收入影響： 第一年增加 4%。 AFDC 給付金額： 第一年沒有影響。
阿肯色州工作計畫 (集體工作搜尋系列 與無酬工作方案)	方法：隨機分派法。 資料：自 1983 年起開始進行評估。	薪資收入；AFDC 金額。	對薪資收入影響： 第一年增加 33%，第二年增加 23%，第三年增加 31%。 AFDC 給付金額： 第一年減少 13%，第二年減少 19%，第三年減少 18%

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
庫克郡 WIN Demonstration (集體工作搜尋系列與無酬工作方案)	方法：隨機分派法。 資料：自 1985 年起開始進行評估。	薪資收入；AFDC 金額。	對薪資收入影響： 第一年增加 1%。 AFDC 給付金額： 第一年減少 1%。
維吉尼亞州就業服務計畫 (集體工作搜尋系列與無酬工作方案)	方法：隨機分派法。 資料：自 1983 年起開始進行評估。	薪資收入；AFDC 金額。	對薪資收入影響： 第一年增加 5%，第二年增加 14%，第三年增加 11%。 AFDC 給付金額： 第一年減少 3%，第二年減少 2%，第三年減少 9%。
聖地牙哥實驗性工作經驗計畫 (集體工作搜尋系列與無酬工作方案)	方法：隨機分派法。 資料：自 1982 年起開始進行評估。	薪資收入；AFDC 金額。	對薪資收入影響： 第一年增加 23%。 AFDC 給付金額： 第一年減少 8%。

表 4-6：英國各項方案評估

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
Dorsett (2001) 年輕人新協定計畫 (New Deal for Young People, NDYP) 33,672 名男性參與者 1998 年 9~11 月	方法：無母數媒合方法。 資料：1998 年 9 月至 11 月間所有參與年輕人新協定計畫的男性。	未領取求職者津貼 (Job-Seeker's Allowance, JSA) (做為就業的指標)	確保未受補貼的工作最有效的方法是就業補貼，遠比全時教育和職業訓練、自願服務及環境工作這三種政策方案還有效。初期協助(Gateway)的效果不若補貼明顯，但比上述三者有效。

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
Lissenburgh(2001)  長期失業者新協助計畫(25歲以上青年) (New Deal for the Long-Term Unemployed, ND 25+)-之計畫參與者  1999年、2000年	方法：Matching。 資料：1999與2000年試驗性計畫參與者。	投入就業量；結束失業量；就業能力。	密集活動期(Intensive Activity Period, IAP)的參與者離開未受補貼工作的情況比未參與者低6.6個百分點。就業補貼參與者減少領取求職者津貼的時間達16個百分點，而參與教育和職訓方案或成年人職場學習方案者，則分別提高了16及6個百分點的尋職時間。
Hales (2000)  年輕人新協定計畫與長期失業者新協助計畫中3,208個任用計畫參與者的雇用單位  1999年9月~2000年1月	方法：對任用計畫參與者的雇主進行研究。 資料：1999年9月至2000年1月，總計3,208個雇用單位。	就業紀錄	受補貼工作對於維持穩定就業是有效。NDYP與ND 25+的受雇人員分別有51%及60%在計畫最後的九個月還能持續工作；其中，26%是全職工作者，5%是部份工時工作者。

表 4-7：丹麥各項方案評估

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
Geerdsen (2003)  失業保險的補助對象，年齡介於 17-67 歲  1994 年至 1998 年	方法：立法修改了 ALMP 參與者的時間限制。 資料：17-67 歲的失業補助對象。	失業期間	研究結果顯示有正向的威脅效果
Bolvig, Jensen, and Rosholm (2003)  Aarhus 地區積極性社會政策 (Active Social Policy, ASP) 的參與者  1997 年至 1999 年	方法：期間模型。(Duration Model)。 資料：1997 至 1999 年 Aarhus 地區的長期追蹤資料(Longitudinal register-based data)。	福利期間與就業期間的持續期間	就業效果衡量：鎖住效果不明顯，但有正的方案後續效果。爲了達到政策最大的淨效果，男性應及早參與就業計畫而女性則在六個月的福利期間後再加入。大量短期重複倚賴社會福利的情形。
Jensen, Rosholm and Svarer (2003)  接受失業保險補助的年輕人(年紀小於 25 歲，教育程度不超過高中者)  1996 年	方法：隨機分派法。 資料：25 歲以下教育程度不超過高中之失業保險補助對象。	失業期間	沒有顯著的威脅效果。增加轉換至受教育的機率對於轉換至就業的機率沒有顯著的影響效果。
Graversen (2003)  丹麥 275 個城市中參與積極社會政策的 25 歲以上男性  1994 年至 1998 年	方法：期間模型。 資料：1994 年至 1998 年中，275 個市的長期追蹤資料。	脫離社會福利進入職場的比率	存在有方案前的誘因效果。鎖住效果在公部門就業很顯著，但在私部門就業則否。實驗效果 (treatment effect) 在私部門就業較明顯。愈早進入公服就業計畫福利期間就持續愈長，但愈早進入私部門就業福利期間就越短。

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
Bolvig, Jensen, and Rosholm (2001)  Aarhus 地區積極社會政策的參與者  1997 年至 1999 年	方法：期間模型。 資料：1997 至 1999 年 Aarhus 地區的長期追蹤資料。	福利期間與就業期間的持續期間	鎖住效果：在社區工作、職前預備、公辦職訓就業計畫效果很強；但在私人職訓與工作檢定的訓練則效果不明顯。方案後續效果對工作福利項目有正面的影響效果，對所有的福利項目而言，方案後續效果是正面且顯著的。
Kyhl (2001)  失業保險的補助對象，年齡介於 25-59 歲  1995 年至 1998 年	方法：比較不同年度不同時期 ALMP 的結果。 資料：25-29 歲的失業保險補助對象。	失業期間	研究結果顯示有正向的威脅效果

表 4-8：芬蘭各項方案評估

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與 <b>控制組</b> 相較之下)
Malmberg-Heimonen Vouri (2005)  失業者  1998 年至 2000 年	方法：-- 資料：--	再就業率	對於整體再就業沒影響。 對於具有財務誘因的個人有正面的影響。對於勞動市場中之弱勢者不具有正向助益。
Hamalainen, Ollikainen (2004)  年輕失業者  1988 年至 2000 年	方法：Propensity score matching 模型。 資料：--	六項不同目標	勞動市場訓練提高就業和薪資。 公私部門之就業補助增加就業和薪資。青年實業訓練方案對整體六項政策目標有些微負面的衝擊影響。

評估研究計畫名稱 評估對象 評估研究期間	評估研究的方法、模型、或資料	依變數	評估結果 (與控制組相較之下)
Hanalainen (2002) 失業者 1989 年至 1994 年	方法：Bivariate probit 模型。 資料：--	就業機率	勞動市場訓練對於就業機率有正面影響，但是與整體失業呈現負向相關之關係。
Natti, Aho, Halme (2000) 註冊政府失業輔導計畫參與者 1990 年至 1995 年	方法：迴歸分析(橫剖面資料) 資料：--	就業率	勞動市場訓練方案對就業率呈現正面影響。新辦企業補助金方案對就業率有正面的助益。在內政和地方上之受補助就業對就業率有負面影響。

#### 肆、OECD 各國經驗

在公共服務就業計畫方案之實施過程中，即使一些 OECD 成員國趨向不再採取公共服務就業計畫方案，但這些計畫仍是國家在幫助弱勢勞工時的重要政策工具。最近的數據顯示，OECD 的平均公服就業計畫方案之支出占 GDP 的 0.14%，占所有積極性勞動市場措施支出的 15.70%。然而，有一些國家更重視公服就業計畫方案，比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、荷蘭與瑞典持續地投入大量經費於公服就業計畫方案，而且其占 GDP 比例一直持續上升。直到 1994，瑞士的公服就業計畫方案支出占積極性勞動市場措施的比重是最小的，近來則呈現穩定成長並成為積極性勞動市場方案中所占經費支出比例最大者(請見表 4-9)。以上九個國家的公服就業計畫方案支出平均占 GDP 的 0.29%，占所有積極性勞動市場支出的 22%。檢視美國過去的經驗，在最高峰時(1979 年財政年度)，「完善就業訓練方案」(Comprehensive Employment and Training Act, CETA)在公服就業計畫方案的支出約占 GDP 的 0.23%，占 CETA 總預算的

50%。若美國政府以 1999 年的最低工資雇用每一個失業勞工，則此項支出將占 GDP 的 0.64%。相對上，這還低於比利時在 1985 的公服就業計畫方案支出，略高於 1996 及往後各年度的支出。

分析這些國家的勞動公服計畫的文獻顯示，儘管公服就業計畫方案在降低成年人失業率上未見成效，但能幫助極度弱勢勞動族群維持經濟上的積極性，讓他們不至於失去就業的企圖心，可解決社會排除（social exclusion）的問題，因此公服就業計畫方案也是有效的整體政策中的一部分。在檢視比利時與荷蘭的勞動市場政策之後，我們發現公服就業計畫方案在此二國家確有其正面的貢獻與方案上的限制。

在九個倚重公服就業計畫方案最多的 OECD 國家中，比利時的失業率一直以來都是最高的，然而，若以積極勞動市場政策支出占 GDP 比例而言，比利時也投入相當多的資源在公服就業計畫方案之上。荷蘭在 1985 年也有相當高的失業率，但是，相對上其公服就業計畫方案支出僅有比利時的二十分之一。現在，荷蘭的失業率是目前九個國家之中最低的，而它的公服就業計畫方案支出則從 1985 年占 GDP 的 0.04% 增加到 1999 年的 0.43%。根據大部分的分析報告指出，荷蘭政府在勞動市場上的成果，可歸功於工資限制以及大量創造的部分工時工作；而比利時持續的高失業率則可歸因於工資形成過程中缺乏彈性、過高的非工資勞動成本，以及高度就業保障等限制。沒有一個國家將公服就業計畫方案計畫做為影響失業率的主要機制，然而比利時和荷蘭皆訴諸公服就業計畫方案，以解決長期高度失業的發生，以及低就業率的相關問題。在 1999 年，比利時的失業率有 60.5% 是來自長期失業(是失業超過 12 個月)，荷蘭則有 43.5%。若以全日工作來衡量，比利時的就業率為 59%，而荷蘭為 57%，以 OECD 的標準來看兩國都是偏低的。導致這些問題發生的主因是參與失業與社會福利計畫之勞工外流速度太慢，這些就是在失業問題中所謂的存量問題，長期間的失業保險福利之實施為其現象形成原因之一。在比利時，失業勞工可以無限期地支

領獲得福利；而在荷蘭，最多可以支領至五年之久，除此之外，五十七歲半的勞工在退休前都可以享受福利。比利時和荷蘭兩國在以失業保險福利支出爲主的消極性勞動市場政策所投入的資源，占了 GDP 的比重是相當高的，是 OECD 國家的平均標準的二倍之多，兩國的公部門都提供過渡性的工作，並以此做爲所得移轉之外的政策替代方案。

近年來，一些國家著手設計新的公服就業計畫方案，其計畫的目的就是將長期失業者重新帶回工作崗位上。舉例來說，德國的「1998 Alliance for Jobs Strategy」方案的主要目標有二：(1) 爲了避免長期失業的形成，故將就業創造計畫原本只適用於失業達十二個月的限制，放寬到失業六個月即可申請加入。(2) 爲了加強公部門在就業創造的貢獻，比利時在 1998 年開始二項新的計畫：「the Progression to Work Program」以及「the “Smet” Jobs Program」，將失業福利或社會救助的支領者引導至私部門新創造的工作上。此外，其他新的公服就業計畫方案就業活化政策的還有：

1. 1998 年丹麥的勞動市場改革方案，透過職訓或實際的公服就業計畫方案企圖使長期失業者在早期即獲得再度就業的機會；
2. 芬蘭新的整合型就業補助提供勞動市場上的支持以及就業補助；
3. 法國的「New Start Program」將重點放在勞動市場服務，這也包含公服就業計畫方案；
4. 愛爾蘭的直接就業創造計畫自 1991 年至今已經提高了三倍；
5. 荷蘭的「Offer for All Strategy」方案提供職業訓練、工作體驗或是失業一年內直接給予雇用機會；
6. 瑞典的「Public Temporary Employment」方案以及「Resource Jobs」方案則提供公部門的就業。

此外瑞士的公服就業計畫方案占 GDP 比例由 1985 年的 0.00%成長至 1999 年的 0.19%(請見表 4-9)。鑑於這些政策的成效，其他各國也提出政策，例如：歐盟爲了解決長期失業問題的「Experimental Action-Research and Project」計畫、爲了幫助長期失業者重返職場的「歐洲社會基金計畫」(the European Social Fund)，以及在「歐洲就業政策」(European Employment Strategy)中將被執行的「國家行動計畫」(National Action Plans)。

表 4-9：OECD 國家公部門直接工作創造(1985, 1996~1999)

國家	支出占 GDP 比例(%)					支出占積極性勞動市場政策比例(%)				
	1985	1996	1997	1998	1999	1985	1996	1997	1998	1999
比利時	0.79	0.56	0.48	0.47	—	58	38	39	35	—
丹麥	0.18	0.20	0.22	0.21	0.19	16	11	13	13	11
芬蘭	0.38	0.53	0.40	0.30	0.19	41	31	26	22	16
法國	0.00	0.22	0.19	0.19	—	0	16	14	14	—
德國	0.12	0.32	0.26	0.32	0.33	15	22	21	25	25
愛爾蘭	0.09	0.63	—	—	—	6	38	—	—	—
荷蘭	0.04	0.12	0.19	0.39	0.43	3	8	12	22	24
瑞典	0.35	0.43	0.44	0.39	0.21	15	18	22	20	11
瑞士	0.00	0.16	0.22	0.19	—	0	29	29	27	—

資料來源：爲 OECD Employment Outlook(1992, 2000)，OECD labor market program 資料庫，以及 Brodsky(2000)。

## 第六節 小結

本章首先分析我國既有促進就業措施的相關評估研究，其次分析歐美國家促進就業措施的相關評估研究。由於行政部門的需要與立法部門的督促，近年來我國多數促進就業措施均邀請外部專家學者進行方案成效的評估。就評估指標而言，大致上可包括經濟面、心理面、與社會面的指標；各項指標或變數均已整理成表 4-1 至表 4-4，可供參考。在資料蒐集方面，多數方案評估為研究者自行設計問卷調查；但無論是電訪或面訪，都可能因為回收率或拒訪率問題，而導致樣本代表性偏誤，故宜進行加權處理或採用既有行政資料進行分析。此外，多數評估研究進行的時點為方案剛結束或仍在執行中；且缺乏對照組的設計。因此，若要釐清方案的成效，較嚴謹的評估設計是必要的，例如考慮方案成效的時間差，而在方案結束後三至六個月進行評估；或採用對照組，以比較方案參與者與非方案參與者於就業狀況的差異為何。或採用既有的行政資料進行分析，例如就服中心的登記資料或勞健保投保資料，以提高樣本代表性及取得較客觀的資料。檢閱國外相關評估研究，如表 4-5 至表 4-8，有不少評估設計及分析方法是值得學習的。

台灣在開辦公共服務擴大就業計畫、職業訓練及薪資補貼等福利工作方案之前，宜詳實規劃所需的實驗性或計量經濟學上的評估方法，並且建立計畫或方案參與者的完善長期追蹤資料庫。不僅可比較分析方案參與前後，失業或弱勢勞工的就業狀態變動，薪資收入的差異，亦可同時追蹤參與者在方案結束後之再就業率以及成本效益分析。再者，在國內眾多的評估計畫報告中，由於評估方法和資料的異質性過高，造成綜合檢討評估的困難度，對於成效的評估難免有未達完善之遺憾。最後，在資料庫的建立過程中和嚴謹的方法之下，應納入對照組之資料(方案參與者是實驗組)，並採用國外先進的方法，精確地評估政策實施效果。這些評估方法和計量技術，在國外文獻中不勝枚舉，惟國內尚未有此相關的研究論文產生，也無法將台灣工作創造和降低失業率之經驗行銷國際，在國際學術論壇上與他國經驗作交流。綜上，提出下列建議：

1. 建立完整方案參與者之長期追蹤資料庫，以利評估和政策導引。
2. 設計重要的評估指標。
3. 實驗組與對照組資料的設計與蒐集。

4. 評估計畫宜採用先進國家的研究方法，以精準評估出政策效果。
5. 採用「政策搭配」成效較高；亦即將數種不同或是性質相近的政策混合共同執行，以提高政策的成效，例如薪資補貼方案可搭配職業訓練計畫。



## 第五章 我國促進就業措施評估機制與方法之建構

本研究主要目的之一為建立我國促進就業措施成效評估指標與方法，以便於有效評估我國各項促進就業措施，並進一步比較各項措施之成效。此外，本研究的政策範圍複雜、價值多元且具有高度專業性，涉及公共就業、薪資補貼、職業訓練與其他相關類型等，適合運用政策德菲法透過專家意見集思廣益，以對於我國近年來的促進就業政策與措施的執行機制、評估機制之建構等建立具有共識性的意見。

因此，本研究以政策德菲法蒐集專家共識。德菲法適用於澄清未來不明情境，並針對設定的議題，利用一連串問卷調查方式，匯集專家專業知識、經驗，達成一致性具體共識，藉以提昇決策內容品質，是決定優先順序、目標設定及未來趨勢的有效方法。在國內研究中被廣泛使用於各領域，例如新政策或是計畫，涉及未來不確定現象的預測，對於計畫達成目標的程度，或在環境、資源條件及民眾參與意願等均無充分的參考資訊，故以此德菲法收集專家的專業知識或實際經驗，判斷計畫實施的可能影響、以及預測各目標達成效果，作為評估各項政策的依據(陳歆華、陳孝平，1999)。政策德菲法是以一群專家(10-50人)針對特定主題提供自己意見，經過多次的回答問卷，分析統計找出對特定事件的共同看法，尤其是政策的擬定可以透過分享共同看法以凝聚共識，採用匿名的方式可以讓專家充分表達各種不同意見，並能獲知所有專家意見之回饋(Beech, 2001; Bowles, 1999)。德菲法主要有三大特性：(1) 以問卷方式間接交換意見以達匿名性(anonymity)；(2) 藉由反覆式循環問卷的回饋作為溝通方式(iteration with controlled feedback)；(3) 以客觀統計來呈獻專家團體之意見(statistical group responses)。完整德菲法所需執行的工作內容可分為表 5-1 之德菲法工作五步驟(黃俊英，1996)：

表 5-1：德菲法的工作步驟

步驟	工作內容
步驟一：選定專家	選擇各個不同領域專家，針對研究過程做詳細解說，並對研究主題做清楚溝通，使專家群(expert panel)順利了解情況，並掌握問題核心
步驟二(修正版德菲法將此步驟省略改以文獻探討取代)	第一回合問卷進行。研究者設計開放式問卷，收集專家們個別意見，以作為製作第二回合問卷的依據
步驟三：第二回合問卷進行	將第一回合問卷做一整理後，以「是或否」二分法，等級法(ranking)，量表評分法(Likert's scale)等來呈現主題，並請專家群表示意見
步驟四：第三回合問卷進行	將第二回合問卷整理並量化後呈現，接著製作第三回合問卷，分別請專家參酌答覆，補充修正
步驟五：綜合意見形成共識	將專家意見加以統整，成為具通盤性而趨於一致的結果。若無法達成共識則重複步驟三、步驟四，以逐漸導出趨於一致的結果

資料來源：(黃俊英，1996)。

本章將逐一說明政策德菲法的問卷設計、訪談對象的選擇、工作步驟與問卷結果分析與發現。此外，在進行德菲結果分析時，本研究亦將呼應焦點訪談參與者與深度訪談專家學者的意見，以呈現多元的觀點。

## 第一節 問卷架構與設計

本研究的政策德菲法問卷內容主要分為六個部份，包括對於成效評估架構之構面與指標的整體意見、對於決策環境構面的意見、對於政策執行構面的意見、對於方案類型構面的意見、對於參與者屬性構面的意見、其他相關問題等(如附錄 5-1)。另外，在正式問卷開始前先說明本研究研擬的促進就業措施之成效評估架構，以及對於現行的促進就業措施之定義及類型加以說明。

本研究研擬之促進就業措施的成效評估架構，其中包含促進就業措施之成效面及四個影響因素面向，分別為決策環境面、政策內容與執行面、方案類型面、

與參與者屬性面。而各個面向中，又包含更細的項目或指標。此評估架構之分析單位可為個人、計畫、或方案，視分析資料之水準而定。至於本研究對於促進就業措施之定義為「政府針對失業問題所採取提升就業率之短期或長期措施」。其類型包括：(1) 公共就業型：由政府提供就業機會，協助失業者就業；例如「公共服務擴大就業計畫」、「公共就業方案」、「多元就業開發方案」等。(2) 薪資補貼型：由政府補貼僱主，雇用失業者；例如「僱用獎助津貼計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」等。(3) 職業訓練型：透過職業訓練方案，提升失業者工作能力，以增加工作機會。(4) 自行創業型：透過自行創業方案，協助微型企業發展及自僱工作；例如「青年創業貸款」、「微型企業創業貸款」等。

問卷的第一部分針對成效評估的指標與影響因素的整體意見調查，包括對於「成效指標」、「影響因素面向」的意見，以及針對前述不同的方案類型，評價各「成效指標」、「影響因素面向」的重要性。

問卷的第二部分針對「決策環境面向的項目與指標」的重要性意見調查，包括對於「經濟情勢」、「政治情勢」、「社會情勢」三項決策環境面向與其因素的評價。本研究提出的評估促進就業措施成效時的「經濟情勢」分析因素包括「失業率」、「GDP 成長率」；「政治情勢」分析因素為「立法院中執政黨與在野黨之委員人數比例」；「社會情勢」分析因素為「自殺率」。

問卷的第三部分針對「政策內容與執行面向的指標」的重要性意見調查。「政策內容與執行面向的指標」包括執行單位的屬性、人員進用的方式、職前訓練的要求、在職訓練的要求、工作管理的要求、工作指導的要求、工作監督的要求、工作成果自評的要求、雇用期滿安排的要求。

問卷的第四部分針對「方案類型面向的指標」的重要性意見調查，包括對於方案類型的區分、方案屬性與成效評估指標選擇的關係、方案子計畫的類型意見。

問卷的第五部分針對「參與者屬性面向的指標」的重要性意見調查，這些指標包括方案參與者的性別、年齡、身份別(如低收入戶、身心障礙者等)、婚姻狀況、居住縣市、教育程度、參與方案之前的工作經驗、參與方案之前的薪資水準、失業週數、失業原因等。

問卷的第六部分針對其他相關問題的意見調查，內容包括當社會處於失業率越來越高時，對於各類型促進就業措施適用重要性評價；各類型促進就業方案對

於不同「年齡」與「教育程度」組合失業者的適用性評價；有效評估促進就業成效方法的意見；設置對照組以評估促進就業措施成效的意見；評估方案的適當時間意見；評估方案的適當人員意見；成效評估方案的適當專責單位促意見。

## 第二節 研究對象描述

本研究遴選國內促進就業政策與相關領域的產、官、學界之專家，共計 25 位為研究對象。本研究對於德菲專家的選擇考量因素，包括(1) 專業與經驗性：對促進就業政策、方案相關領域有豐富經驗或專長的人。(2) 代表性：須有國內促進就業政策、方案相關領域工作之相關專家及實務工作的官員及專家，如此才能凝聚產生一致性的看法，建立共識以利未來實務之推行。

本研究政策德菲法之樣本數及專業背景如下：(1) 規劃者 5 人；(2) 政策執行者 5 人；(3) 專家學者 15 人。參與三回合德菲法問卷調查的專家分別是學術界的台北大學曾敏傑副教授、台灣大學劉毓秀教授、台灣科技大學劉進興教授、文化大學徐廣正副教授及李健鴻助理教授、花蓮教育大學劉大和助理教授、政治大學成之約教授及傅立葉副教授、中正大學藍科正副教授、周玟琪副教授及馬財專助理教授、中央大學單驥教授、開南大學柯三吉教授等；來自社會團體的有殘障聯盟副秘書長王幼玲、台北市視障者家長協會王晴紋總幹事、法律扶助基金會郭吉仁秘書長、紡織產業綜合研究所鄭凱方副主任、台灣勞工陣線孫友聯秘書長等；政府機關則有經建會劉玉蘭參事、勞委會勞工福利孫碧霞處長、高雄市勞工局楊茹憶主秘、屏東縣勞工局涂怡娟局長等。表 5-2 係本研究之德菲法施測專家學者對象及專業背景一覽表。

表 5-2：德非法施測專家學者對象及專業背景

類別	參與人數	專家學者名單
規劃者	5 人	孫碧霞、郭吉仁、劉進興、劉玉蘭、王幼玲
政策執行者	5 人	丁玉珍、劉毓秀、王晴紋、楊茹憶、涂怡娟
專家學者	15 人	曾敏傑、李健鴻、劉大和、傅立葉、周玟琪、單驥、徐廣正、成之約、藍科正、馬財專、李允傑、傅從喜、柯三吉、鄭凱方、孫友聯

### 第三節 問卷調查執行

本研究從 95 年 12 月至 96 年 5 月，共進行三回合德非法問卷，其步驟如下：

步驟一：選定專家。選擇各個不同領域專家，針對研究過程做詳細解說，並對研究主題做清楚溝通，使專家群(expert panel)順利了解情況，並掌握問題核心。

步驟二：第一回合問卷進行。蒐集專家們個別意見，以作為製作第二回合問卷的依據。

步驟三：將第一回合問卷整理、分析，並呈現專家們的意見，並根據前一回合之調查結果進行問卷修正。

步驟四：提供第一回合的統計結果摘要，供學者專家們參考，進行第二回合德非法問卷。

步驟五：將第二回合問卷整理、分析，並根據本回合之調查結果進行第三回合問卷修正。

步驟六：提供第一、二回合的統計結果摘要，供學者專家們參考，進行第三回合德非法問卷。

步驟七：將第三回合問卷整理、分析，將專家意見加以統整，成為具通盤趨於一致的共識結果。

經過三回合的問卷調查後，本研究希望藉由問卷調查與結果回饋，逐步凝聚學者專家們對於促進就業措施評估指標與方法之共識，以進行相關評估研究。

以下說明本研究三回合之寄送時間與回收情形。第一回合寄送問卷計 25 份，於 95 年 12 月 12 日開始陸續寄發至 96 年 5 月 9 日止回收完畢；第二回合寄送問卷計 25 份，於 96 年 1 月 31 日起陸續寄送至 96 年 5 月 30 日回收完畢；第三回合寄送問卷計 25 份，自 96 年 3 月 28 日起陸續寄發至 96 年 6 月 20 日回收問卷計 20 份。第三回合問卷回收率為 100%。表 5-3 係政策德菲法問卷寄發與回收時間與份數統計。

另外，在問卷施測過程中，第一、二回合問卷回收率雖均達 100%，但問卷回收期間卻長達近五個月之久，問卷施測期間曾遭遇填答者出國或公務繁忙，不克填寫問卷並回覆；或是填答者將問卷遺失甚或是問卷收到後因其它因素拒填等問題。故經過計畫團隊重新篩選名單並重新邀訪專家學者填寫問卷，以致第一、二回合問卷施測期間較久，至於第三回合問卷施測情形，由於受訪專家學者皆已達成一定共識。表 5-3 為本研究計畫德菲法問卷寄送與回收時間一覽表；表 5-4 為本研究德菲法專家名單及回覆情形。

表 5-3：政策德菲法問卷寄發與回收時間與份數統計一覽表

	寄發日期	回收日期	寄出份數	回收份數	說明
第一回合	95.12.12	96.05.09	26	26	在第二回合問卷寄出前，已回收 17 份
第二回合	96.01.31	96.05.30	25	25	在第三回合問卷寄出前，已回收 19 份
第三回合	96.03.28	96.06.20	25	25	

表 5-4：德菲法名單及回覆情形

編號	屬性	受訪者	現職	第一 回合	第二 回合	第三 回合
1	學者專家	曾敏傑	臺北大學社會工作學系專任副教授	✓	✓	✓
2	學者專家	李健鴻	文化大學勞動暨人力資源學系專任助理教授	✓	✓	✓
3	學者專家	劉大和	花蓮教育大學社會發展學系專任助理教授	✓	✓	✓
4	學者專家	傅立葉	政治大學社會行政與社會工作研究所專任副教授	✓	✓	✓
7	學者專家	周玟琪	中正大學勞工研究所專任副教授	✓	✓	✓
10	學者專家	單驥	中央大學產業經濟研究所專任教授	✓	✓	✓
12	學者專家	徐廣正	文化大學勞動暨人力資源學系專任副教授	✓	✓	✓
13	學者專家	成之約	政治大學勞工研究所專任教授兼所長	✓	✓	✓
14	學者專家	藍科正	中正大學勞工研究所專任副教授	✓	✓	✓
15	規劃者	郭吉仁	法律扶助基金會秘書長	✓	✓	✓
17	規劃者	劉進興	台灣科技大學化學工程系專任教授	✓	✓	✓
18	規劃者	劉玉蘭	經建會參事	✓	✓	✓
19	規劃者	王幼玲	殘障聯盟副秘書長	✓	✓	✓
21	執行者	丁玉珍	勞委會就業輔導組科長	✓	✓	✓
22	執行者	劉毓秀	台大外文系專任教授	✓	✓	✓
23	執行者	王晴紋	台北市視障者家長協會總幹事	✓	✓	✓
24	執行者	楊茹憶	高雄市勞工局第三科科長	✓	✓	✓
25	執行者	涂怡娟	屏東縣勞工局長	✓	✓	✓
26	學者專家	馬財專	中正大學勞工研究所專任助理教授	✓	✓	✓
29	學者專家	李允傑	空大公共行政學系專任教授	✓	✓	✓
31	學者專家	傅從喜	中正大學社會福利學系專任助理教授	✓	✓	✓
32	學者專家	柯三吉	開南大學公共事務管理系專任教授	✓	✓	✓
35	決策者	孫碧霞	勞委會勞工福利處長	✓	✓	✓
36	學者專家	鄭凱方	紡織產業綜合研究所副主任	✓	✓	✓
37	學者專家	孫友聯	台灣勞工陣線秘書長	✓	✓	✓

## 第四節 實證結果分析

有關實證結果分析部份，將分五個部份加以說明，包括：成效評估指標與影響因素的意見分析、政策內容與執行面向的指標的重要性意見調查、對於方案類型面向的指標的重要性意見分析以及其他相關問題的意見調查等。

### 壹、成效評估指標與影響因素的意見分析

表 5-5 為專家們對於成效評估指標的重要性之意見排序，其中「再就業率」、「方案滿意度」、「方案創造的預期成果」三項評估指標，於第二回合已形成高度共識。若就重要性優先順序而言，平均數最高者為「再就業率」(其意見分散情形亦最低)，次高者為「方案結束後之再就業尋職期間」，第三則是「方案創造的預期效果」。

至於專家們對於「成效面」的評估指標之其他意見，包括：

- 一、 再就業後穩定程度，但政府出資開創之就業機會似應排除在外。
- 二、 僱獎補助結束後，雇主仍僱用者，以及多元方案結束後，團體績僱留用者，是否視為再就業；若非，則應建立此項指標。
- 三、 提升勞動失業者尋職積極度。
- 四、 就業穩定性(三個月或六個月)。
- 五、 雇主滿意度。
- 六、 技能提升，就業態度。
- 七、 再就業的積極性。
- 八、 個人焦慮感等負面心態降低度(自評心態評比方案前、中、後)。

表 5-5：專家們對於評估指標的重要性之意見排序

評估指標	平均數	標準差	備註
再就業率	9.16	1.405	第一回合平均數為 8.52 第二回合形成共識
方案結束後之再就業尋職期間	7.88	1.624	第二回合增列問題 第二回合平均數為 7.17
方案創造的預期效果	7.79	1.817	第一回合平均數為 7.12 第二回合形成共識
方案滿意度	7.08	1.681	第一回合平均數為 6.80 第二回合形成共識
方案之成本效益比	7.21	1.865	第二回合增列問題 第二回合平均數為 7.17
薪資提升程度	6.79	1.817	第一回合平均數為 6.32 第二回合平均數為 6.16
方案創造的外部效果	6.67	1.659	第一回合平均數為 6.36 第二回合平均數為 6.92

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-6 為專家們對於不同的類型方案評估之「成效指標」意見排序，顯示不論是「公共就業型」、「薪資補貼型」或是「職業訓練型」方案，均以「再就業率」、「方案結束後之再就業尋職期間」指標具有較高度的重要性；至於就「自行創業型」方案而言，以「對方案或計畫的滿意度」指標最具重要性。

**表 5-6：專家們對於不同的類型方案評估標準之意見排序(平均數/標準差)**

政策方案	再就業率	薪資提升程度	對方案或計畫的滿意度	方案或計畫創造的價值	方案之成本效益比	方案結束後之再就業尋職期間
公共就業型	3.96/1.160	2.29/1.102	3.57/1.037	4.04/0.751	3.04/1.065	3.75/0.989
薪資補貼型	4.67/0.482	3.55/0.858	3.52/0.846	3.67/0.917	3.83/0.887	4.04/0.638
職業訓練型	4.68/0.557	4.04/0.638	4.00/0.603	3.6/1.0	3.83/0.778	4.38/0.647
自行創業型	3.29/1.213	3.35/0.885	3.78/0.518	3.42/1.017	3.43/0.788	3.33/0.996
備註	第二回合	第三回合	第三回合	第二回合	第三回合	第二回合

※說明：重要性分數係由 1 至 5 分，0 分代表非常不重要，5 分代表非常重要。

表5-7為專家們對於評估架構中影響因素面向重要性之意見排序，顯示「政策內容與執行面」為最重要的評估影響因素，且其在第二回合已形成高度共識。至於專家們對於在評估促進就業措施成效時，其他要考慮的面向因素之意見：

- (1) 決策的過程，事先的評估與相關制度的配合程度。
- (2) 相關制度與決策的評估(配套情況)，但很難操作。
- (3) 失業的主要原因與類型、三大產業政策(如發展照顧產業等)。

**表 5-7：專家們對於評估架構中影響因素面向重要性之意見排序**

影響因素面向	平均數	標準差	備註
決策環境面	7.83	1.204	第一回合平均數為 7.92 第二回合平均數為 8.04
政策內容與執行面	9.04	0.908	第一回合平均數為 8.88 第二回合形成共識
方案類型面	8.17	1.154	第一回合平均數為 8.08 第二回合平均數為 8.46
參與者屬性面	8.50	1.142	第一回合平均數為 8.46 第二回合平均數為 8.54

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-8 為專家們對於評估決策環境面各指標重要性之意見排序，顯示專家們對於「經濟情勢分析」、「政治情勢分析」、「社會情勢分析」三項評估決策環境面向指標的重要性有共識，且在第二回合均達成高度共識；若根據平均數比較，發現「經濟情勢分析」、「社會情勢分析」之重要性高於「政治情勢分析」。此外，「國際情勢分析」為第三回合增列問題，但重要性的評價僅為中度。

專家們對於除了評價「經濟情勢」、「政治情勢」、「社會情勢」、「社會價值與心理分析」、「決策者個人理念」、「國際情勢分析」六項決策環境面向之項目外，其他可作為評估決策環境面時考慮項目的意見：

- (1) 政策合法性的過程(使決策的內容充實，經過充分討論，檢討過可能的實施結果獲得多數人的認同)。
- (2) 勞保老年給付（法規面）對於就業動機之影響。例如，部份失業者擔心降低投保級距而放棄就業機會，雖已在參與者屬性中提及以前薪資水準，然法規制度屬環境面亦應予考量。
- (3) 失業問題所影響的規模。
- (4) 社會價值與心理分析過於籠統，建議可修正為「社會的工作價值」或「勞動價值」，較為聚焦。
- (5) 決策者理念建議修正為「決策者的重視程度」。

表 5-8：專家們對於評估決策環境面各指標重要性之意見排序

評估指標	平均數	標準差	備註
經濟情勢分析	8.88	1.227	第一回合平均數為 9.04 第二回合形成共識
政治情勢分析	6.92	2.283	第一回合平均數為 6.80 第二回合形成共識
社會情勢分析	8.38	1.209	第一回合平均數為 7.88 第二回合形成共識
社會價值與心理分析	7.71	1.628	第二回合增列問題 第二回合平均數為 7.17
決策者個人理念	8.00	1.474	第二回合增列問題 第二回合平均數為 7.92
國際情勢分析	6.13	2.401	第三回合增列問題

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-9 為專家們對於「經濟情勢分析」各項因素之意見排序，顯示專家們對於「失業率」作為經濟情勢分析的因素具有高度共識，其他如「就業成長率」、「景氣指標」的重要性在第二回合亦形成高度共識。值得一題的是「GDP 成長率」，雖然三回合都有調查，其平均數由第一回合平均數 3.40(標準差 0.816)，第二回合平均數 3.46(標準差 1.021)，顯示專家們的重要性評價變化不大，但是意見分散程度似有縮小。至於專家們之其他增加因素的意見包括：(1) 所得分配的狀況；(2) 勞動力老化的程度與速率；(3) 平均失業週期。

**表 5-9：專家們對於經濟情勢分析各項因素之意見排序**

分析因素	平均數	標準差	備註
失業率	4.32	0.900	第一回合形成共識
GDP 成長率	3.33	0.868	第一回合平均數為 3.40 第二回合平均數為 3.46
就業成長率	4.13	0.757	第二回合增列問題 第二回合形成共識
景氣指標	3.84	0.850	第二回合增列問題 第二回合形成共識

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-10 為專家們對於「政治情勢分析」各項因素之意見排序，顯示專家們對於「民眾對於政府的施政滿意度」作為政治情勢分析具有高度共識，第三回合增列「當年有無重要選舉」指標，但未獲得高度共識。至於專家們認為增加考慮的政治情勢因素包括：(1) 決策過程之合法化；(2) 兩岸關係；(3) 當年或隔年是否有重要的選舉。

**表 5-10：專家們對於政治情勢分析各項因素之意見排序**

分析因素	平均數	標準差	備註
立法院中執政黨與在野黨之委員人數比例	2.22	0.902	第一回合平均數為 2.40 第二回合平均數為 2.40
勞資團體組織之政策協商認知	3.17	0.917	第二回合增列問題 第二回合平均數為 3.32
民眾對於政府的施政滿意度	3.48	0.918	第二回合增列問題 第二回合平均數為 3.32
當年有無重要選舉	2.88	1.191	第三回合增列問題

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-11 為專家們對於「社會情勢分析」各項因素之意見排序，顯示專家們對於「貧富差距指標」作為社會情勢分析具有高度共識。至於「自殺率」則是專家們第一回合時均表示不需作為考慮因素。而「遊民人數」指標似乎亦未得到專家們的認同。第三回合增列問題為「民眾生活滿意程度」、「民眾工作價值觀」，其獲得專家學者相當程度的共識。

至於專家們認為要增加考慮的社會情勢因素包括：(1) 生活滿意程度或經濟就業安全感受；(2) 相關政策的推動情況，就業安全整體感受；(3) 經濟與社會安全感受；(4) 媒體報導。

**表 5-11：專家們對於社會情勢分析各項因素之意見排序**

分析因素	平均數	標準差	備註
自殺率	2.60	0.913	第一回合形成共識
貧富差距指標	4.00	0.500	第二回合增列問題 第二回合平均數為 3.72
遊民人數	2.56	0.961	第二回合增列問題 第二回合平均數為 2.64
民眾生活滿意程度	3.58	0.776	第三回合增列問題
民眾工作價值觀	3.68	0.852	第三回合增列問題

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

因此，對「決策環境面向的項目與指標」的重要性意見調查發現，專家們對於「經濟情勢」、「政治情勢」、「社會情勢」三項決策環境面向的重要性均形成共識。至於各項環境面向的最重要考慮因素分別是「失業率」、「民眾對於政府的施政滿意度」、「貧富差距指標」。

## 貳、「政策內容與執行面向的指標」的重要性意見調查分析

表 5-12 為「政策內容與執行面向」的指標重要性之意見，研究發現第一回合已形成高度共識的指標為「執行單位的屬性」、「職前訓練的要求」、「工作指導的

要求」、「工作監督的要求」；而在第二回合已形成高度共識者為「人員進用的方式」、「工作管理的要求」。「在職訓練的要求」則是專家們給予的重要性評價最高；第二回合增列問題為「外部評估之重要性」、「用人單位首長的重視」，亦獲得專家們相當程度的共識。

至於專家們之其他意見包括：(1) 雇用期滿之要求特別應針對補貼事業單位部份，公共就業型則有困難；(2) 就業穩定性的思考，工作適性的篩選；(3) 執行人員的專業度，執行經費是否充裕；(4) 相關法令之完備。

**表 5-12：專家們對於政策內容與執行面向的指標重要性之意見排序**

分析因素	平均數	標準差	備註
執行單位的屬性	7.84	1.642	第一回合形成共識
人員進用的方式	8.41	1.335	第二回合平均數為 7.56 第二回合形成共識
職前訓練的要求	7.56	2.434	第一回合形成共識
在職訓練的要求	8.17	1.505	第一回合平均數為 7.80 第二回合平均數為 7.91
工作管理的要求	8.13	1.424	第一回合平均數為 8.08 第二回合形成共識
工作指導的要求	7.96	1.457	第一回合形成共識
工作監督的要求	8.04	1.399	第一回合形成共識
工作成果自評的要求	6.96	1.574	第一回合平均數為 6.76 第二回合平均數為 7.13
雇用期滿安排的要求	7.83	1.993	第一回合平均數為 7.80 第二回合平均數為 7.83
外部評估之重要性	7.96	1.732	第二回合平均數為 7.96
用人單位首長的重視	7.71	1.781	第二回合平均數為 7.78

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

## 參、對於「方案類型面向的指標」的重要性意見調查

首先，對於方案類型的區分的意見分析，在第二回合專家們對於方案類型區分為「公共就業型」、「薪資補貼型」、「職業訓練型」與「自行創業型」之意見已達共識，顯示持同意意見(非常同意、同意)者佔 76.0%，亦有少數專家仍持不同意的意見。至於專家們對於方案類型區分之其他意見，包括「自行創業型」修正為「創業協助型」、增列「就業服務型」、增加「混合型」等。

此外，專家們對於方案類型影響成效評估指標選擇之意見分析，顯示專家們均同意方案類型會影響成效評估的指標選擇。比較有共識的理由是「方案目標不同，成效評估標準宜不同」、「方案執行方法不同，成效評估標準宜不同」與「方案理念不同，成效評估宜不同」。

表 5-13：專家們對於方案類型區分之意見

同意度	第一回合		第二回合	
	次數	百分比	次數	百分比
非常同意	5	20.0%	3	12.0%
同意	13	52.0%	16	64.0%
普通	4	16.0%	3	12.0%
不同意	3	12.0%	2	8.0%
總和	25	100.0%	24	100.0%

※說明：第二回合已達共識。

表 5-14：專家們對於方案類型區分之其他意見(可複選)

意見	第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比
增列「就業服務型」	12	23.1%	12	22.6%
增列「政府創造就業機會型」	4	7.7%	2	3.8%
「自行創業型」修正為「創業協助型」	16	30.8%	18	34.0%
「職業訓練型」修正為「職訓與就輔型」	9	17.3%	8	15.1%
增加混合型	6	11.5%	8	15.1%
分類不夠周延	0	0.0%	2	3.8%
方案不是很多時，可以直接比較，無須分類	1	1.9%	2	3.8%
其它意見	4	7.7%	1	1.9%
總和	52	100%	53	100%

※說明：第二回合增列題目

**表 5-15：專家們對於方案類型影響成效評估指標選擇之意見分析**

同意度	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
非常同意	8	32.0%	9	36.0%	10	43.5%
同意	13	52.0%	12	48.0%	12	52.2%
普通	2	8.0%	2	8.0%	0	0.0%
不同意	1	4.0%	1	4.0%	0	0.0%
總和	24	96.0%	1	4.0%	22	95.7%

**表 5-16：專家們同意方案類型影響成效評估指標選擇之原因分析(可複選)**

原因	第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比
方案理念不同，成效評估宜不同	15	19%	14	16.7%
方案目標不同，成效評估標準宜不同	22	27.8%	23	27.4%
方案效益不同，成效評估標準宜不同	12	15.2%	13	15.5%
方案執行方法不同，成效評估標準宜不同	14	17.7%	12	14.3%
方案類別屬性不同，成效評估標準宜不同	8	14.0%	14	16.7%
可用相同指標，但權重在不同方案上不同			7	8.3%
其它意見	4	5.1%	1	1.2%
總和	79	100%	84	100%

※說明：第二回合增列題目

此一研究發現亦呼應本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授的觀點，他提到對於不同類型方案的評估指標不易一致化，他的意見如下：

「沒有。不能訂。怎麼訂呢？影響失業率的因素很多，有些是全球性的，並不是訂一個目標就可以解決的。政府的目標設定，我一直到現在都覺得不太實際。他們大部分只設定預算的執行指標，那是一種過程指標，並沒有成果指標。當然，若以就業率作指標，也不容易執行。譬如辦個職業訓練班，什麼叫成果？你越想就會越覺得複雜。我們設計一些像滿意度什麼的，各種不同的計畫應該設計自己的指標，但要用一個簡單、或看起來簡單的指標，其實不容易。因為能不能就業，原因很複雜。」

此外，劉進興教授亦提到一體適用評估指標的困難度，他的意見如下：

「現在經建會是想要有一個整體的、一致的、各種型態都可以適用的評估機制，在我看來很難。我覺得，可否這些計畫分成幾類。不同類的目標可能不一樣，但同一類計畫之間應該可以比較。主要是要抓住方案的精神跟目標。科學就是要先分類嘛。分成三類、四類，再來設計評估方法會比較有意義。」

拿不同類的方案來比較，其實是很難的。」

本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她亦提到類似的觀點，她的意見如下：

「評估是必要的，但要以單一模式去評估不同類型的方案是不對的，應該是同類型的方案之間進行比較，但是在同一類型方案裡面，仍須考量方案進用對象的差異。」

其次是對於方案屬性的意見分析，研究發現專家們於第三回合已普遍同意方案屬性區分「經濟型」、「社會型」、「企業型」。其理由為「分類分析較清楚」、「過去研究顯示有差異」、「計畫相互重疊，無法互斥」等。

本研究於南區焦點座談中，參與的學者專家提出不同屬性區分意見，例如：

「我粗略將就業促進措施分為三個部份－開發性、維持性、福利性。先講福利性的部份，以企業的角度來說，覺得給勞工 15,840 元太多了。我們應該比較注重維持性跟開發性，就開發性來說，好的希望他更好，跟學校教育做結合，維持性的部份，至少保持在那個階層不要掉下去。...我覺得措施搭配的部分福利性的部分還是回歸福利，把多元的資源放在維持跟開發。」(C4)

表 5-17：專家們對於評估方案屬性區分之意見分析

同意度	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
非常同意	0	0.0%	1	5.3%	1	
同意	4	25.0%	8	42.1	11	44%
普通	4	25.0%	2	10.5%	3	12%
不同意	8	50.0%	6	31.6%	9	36%
非常不同意	0	0.0%	1	5.3%	1	4%
總和	16	100.0%	18	94.7%	24	96%

表 5-18：專家們對於評估方案屬性區分之原因分析(可複選)

意見	第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比
分類分析較清楚	11	28.9%	9	26.5%
過去研究顯示有差異	6	15.8%	4	11.8%
以就業去處做分類依據	3	7.9%	3	8.8%
以申請補助機關之屬性做為分類依據			2	5.9%
計畫相互重疊，無法互斥	6	15.8%	9	26.5%
部分方案無法應用此分類	6	15.8%	5	14.7%
其它意見	6	15.8%	2	5.9%
總和	38	100%	34	100%

※說明：第二回合增列題目

#### 肆、對於「參與者屬性面向的指標」的重要性意見調查

表 5-19 為專家們對於參與者屬性面向指標重要性之意見排序，第一回合即達到共識的指標為「年齡」、「失業週數」；第二回合達成共識的是「身份別」(如低收入戶、身心障礙者等)、「教育程度」；其他如「失業原因」、「參與方案之前的工作經驗」、「參與方案之前的薪資水準」的重要性亦有相當高度的共識。

至於除了「性別」、「年齡」、「身份別」、「婚姻狀況」等參與者屬性外，專家們對於是否還有其他的屬性應被考慮的意見(第二回合增列題目)，包括「方案結束後的再就業意願」、「是否為主要家計負擔者」與「族群別」等，如表 5-20。

此外，本研究在訪問勞委會勞工福利處孫碧霞處長時，她提到方案參與者的動機與適性情形亦可作為參與者屬性的考量因素，她的意見如下：

「我認為重點應該在於參與者離開計畫後是否能找到一個合適的工作機會，不過這部分又沒有清楚或有效的指標能加以衡量，我想如果真要評估的話，我個人認為或許是所造成的社會效益與參與動機，我想每位參與者都會有所謂參與動機。……但是我覺得量表或是指標多少都會有盲點。如果有這樣子的量表，可以讓參與者填寫完畢，便可透過分析得知他適合什麼樣的工作，可以完成分流的結果也很好。」

表 5-19：專家們對於參與者屬性面向指標重要性之意見排序

評估指標	平均數	標準差	備註
性別	6.86	2.212	第一回合平均數為 5.76 第二回合平均數為 6.70
年齡	8.20	1.826	第一回合形成共識
身份別	8.04	1.770	第一回合平均數為 7.64 第二回合形成共識
婚姻狀況	7.12	1.996	第一回合平均數為 4.96 第二回合平均數為 5.96
居住縣市	6.87	1.745	第一回合平均數為 6.20 第二回合平均數為 6.54
教育程度	8.21	1.503	第一回合平均數為 7.52 第二回合形成共識
先前工作經驗	7.78	1.621	第一回合平均數為 7.08 第二回合平均數為 7.58
先前薪資水準	7.69	1.625	第一回合平均數為 6.44 第二回合平均數為 7.42
失業週數	8.28	1.948	第一回合形成共識
失業原因	8.11	1.259	第一回合平均數為 7.76 第二回合平均數為 8.83

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-20：其他的屬性被考慮的意見分析(可複選)

意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
方案結束後的再就業意願	/		18	54.5%	14	34.1%
族群別			6	18.2%	8	19.5%
是否為主要家計負擔者			9	27.3%	17	41.5%
其他					2	4.9%
總和			33	100%	41	100%

※說明：第二回合增列題目

## 伍、其他相關問題的意見調查

表 5-21 為專家們對於社會失業率越來越高時，各種措施適用之意見，研究發現專家們認為當社會處於失業率越來越高時(例如失業率持續超過 4%)，適宜採用「公共就業型促進就業措施」，其次是「薪資補貼型促進就業措施」。

表 5-21：專家們對於社會失業率越來越高時適用措施之意見排序

措施類型	平均數	標準差	備註
公共就業型促進就業措施	4.32	0.635	第一回合平均數為 4.12 第二回合平均數為 4.65
薪資補貼型促進就業措施	3.99	0.698	第一回合平均數為 3.52 第二回合平均數為 3.91
職業訓練型促進就業措施	3.77	0.801	第一回合平均數為 3.64 第二回合平均數為 3.91
自行創業型促進就業措施	3.63	1.012	第一回合平均數為 3.40 第二回合平均數為 3.52

※說明一：重要性分數係由 0 至 10 分，0 分代表最不重要，10 分代表最重要。

※說明二：已形成共識之題項表示次一回合不再提問，如無形成共識以第三回合分析為主。

表 5-22 為專家們對於社會失業率穩定時，各種措施適用之意見分析(第三回合增列問題)，研究發現社會失業率穩定時（例如失業率維持在 4%以下），專家們認為宜採用「職業訓練型促進就業措施」，其次是「自行創業型促進就業措施」。

此外，隨著失業率高低變化，應有不同的協助方案，以及對於不同職業能力與條件的人，應有不同的輔導作法，本研究於北區焦點座談中，參與政府促進就業方案的民間執行者或是政府單位代表，亦有類似的意見，例如：

「九十年至九十一年時候，因為失業率相當高，公部門釋出大量的工作機會，大家也許把它當作公共扶助的工作機會，這樣的觀念在往後應該要慢慢地去導正，並強化方案的參與者的工作意願，才不枉政府花了半年或一年的時間去訓練他們，讓他們在未來比較有機會找到工作機會，這是比較需要強化的地方。」(A3)

「如果以失業者的角度來看，就業政策的確也是扶助性的方案，但是經過六、七年下來，我個人覺得促進就業方案是不是應該跨一步，朝向穩定就業這樣的概念來規劃。促進就業只是提供短期性的就業機會，從過去六、七年的成效來講並沒有很成功，但是經過這一個階段後，如果能夠朝穩定就業的方向來規劃一些措施，對於一些比較艱困就業的一群可能比較好。」(A2)

表 5-22：專家們對於社會失業率穩定時適用措施之意見排序

措施類型	平均數	標準差
公共就業型促進就業措施	2.29	1.203
薪資補貼型促進就業措施	2.64	1.438
職業訓練型促進就業措施	4.31	0.687
自行創業型促進就業措施	3.58	0.901

※說明：第三回合增列題目；重要性分數係由 1 至 5 分，0 分代表非常不重要，5 分代表非常重要。

表 5-23 為專家們對於不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者應優先採取方案類型之意見分析，研究發現較具有共識的是「『35 歲與國中以下』優先採取職業訓練型方案」、「『36 至 44 歲與國中以下』優先採取薪資補貼型方案」、「『45 歲以上與國中以下』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與高中職』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與大學以上』優先採取職業訓練型方案」。

關於此一發現，本研究於中區焦點座談中，就業服務中心的代表亦有類似的意見，甚至提出對於不同特性的求職者先予以分流輔導，例如：

「每個求職者有其差異性，應依據不同的特性給予不同的措施。像是澳洲的分類架構，當求職者到就業服務站後，有明確的工具，依據其所得之分數及屬性，給予不同的就業措施。但澳洲的分類架構，是否能精準的分類或許也不一定，依據分數給予哪一類就業措施，不見得是最適合求職者的。公共就業是讓一群較無法在職場上競爭，但透過政府就業機會的釋出，使其獲得就業的機會，並適應職場，再重回職場為目的。另職業訓練成本昂貴，求職者如能透過職業訓練取得技能重返職場，是有效的機制，職業訓練與就業市場是具連結性的。在目前就業服務的體系中，有職訓諮詢項目，屬於深度諮詢，

希望做的更落實，讓參加職訓者在結訓後，能找到適性且適合的工作。」(B1)

此外，本研究於南區焦點座談中，政府勞工局代表亦有類似的意見，甚至提出求職者的篩選機制，瞭解其人格特質，避免資源的不當使用，例如：

「有人會認為失業者可憐之人必有可恨之處，這種是比較沒有人文關懷的說法，但從事就業服務這兩年看到，失業者確實是有一些人格特質導致他們長期失業的原因，這樣人格特質的人，讓政府的美意卻造成執行者莫大的困擾，像多元，最大的問題是實際上工作負擔跟對應的薪資是不成比例。.....人格特質依賴或工作態度不佳者不應該濫用政府資源，公服的就業型態是提供給迫切需要就業的人，臨時工作津貼的機制是比較適合這個類型的人，或是利用個管來篩選是否為真的弱勢者，並且有就業意願和需求的人。我個人認為用公平正義的篩選機制，是怕不公平去到影響政府美意，因此使用電腦篩選，但當發現電腦已不是一個很好的篩選機制，且資源越來越少的時候，就必須做較精緻的媒合機制，可以改善那些不好管理的人。」(C5)

表 5-23：專家們對於不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者優先採取方案類型之意見分析(可複選)

意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
「35 歲與國中以下」優先採取「公共就業型方案」	4	1.4%	3	1.1%		
「35 歲與國中以下」優先採取「薪資補貼型方案」	6	2.1%	6	2.2%		
「35 歲與國中以下」優先採取「職業訓練型方案」	19	6.6%	18	6.6%		
「35 歲與國中以下」優先採取「自行創業型方案」	3	1.0%	2	0.7%		
「36 至 44 歲與國中以下」優先採取「公共就業型方案」	6	2.1%	7	2.6%	5	2.0%
「36 至 44 歲與國中以下」優先採取「薪資補貼型方案」	12	4.2%	11	4.8%	11	4.5%
「36 至 44 歲與國中以下」優先採取「職業訓練型方案」	11	3.8%	10	3.7%	11	4.5%
「36 至 44 歲與國中以下」優先採取「自行創業型方案」	4	1.4%	6	2.2%	5	2.0%
「45 歲以上與國中以下」優先採取「公共就業型方案」	20	6.9%	19	7.0%	17	6.9%
「45 歲以上與國中以下」優先採取「薪資補貼型方案」	5	1.7%	4	1.5%	3	1.2%
「45 歲以上與國中以下」優先採取「職業訓練型方案」	4	1.4%	4	1.5%	3	1.2%
「45 歲以上與國中以下」優先採取「自行創業型方案」	2	0.7%	5	1.8%	9	3.6%
「35 歲與高中職」優先採取「公共就業型方案」	1	0.3%			2	0.8%
「35 歲與高中職」優先採取「薪資補貼型方案」	4	1.4%	3	1.1%	1	0.4%
「35 歲與高中職」優先採取「職業訓練型方案」	21	7.3%	19	7.0%	19	7.7%
「35 歲與高中職」優先採取「自行創業型方案」	6	2.1%	3	1.1%	3	1.2%
「36 至 44 歲與高中職」優先採取「公共就業型方案」	1	0.3%			1	0.4%
「36 至 44 歲與高中職」優先採取「薪資補貼型方案」	9	3.1%	13	4.8%	8	3.2%
「36 至 44 歲與高中職」優先採取「職業訓練型方案」	16	5.6%	11	4.0%	21	8.5%
「36 至 44 歲與高中職」優先採取「自行創業型方案」	8	2.8%	7	2.6%	4	1.6%
「45 歲以上與高中職」優先採取「公共就業型方案」	11	3.8%	9	3.3%	7	2.8%
「45 歲以上與高中職」優先採取「薪資補貼型方案」	10	3.5%	8	2.9%	10	4.0%
「45 歲以上與高中職」優先採取「職業訓練型方案」	7	2.4%	5	1.8%	4	1.6%
「45 歲以上與高中職」優先採取「自行創業型方案」	2	0.7%	6	2.2%	11	4.5%
「35 歲與大學以上」優先採取「公共就業型方案」					2	0.8%
「35 歲與大學以上」優先採取「薪資補貼型方案」			3	1.1%	1	0.4%
「35 歲與大學以上」優先採取「職業訓練型方案」	19	6.6%	17	6.3%	15	6.1%
「35 歲與大學以上」優先採取「自行創業型方案」	14	4.9%	7	2.6%	9	3.6%
「36 至 44 歲與大學以上」優先採取「公共就業型方案」					1	0.4%
「36 至 44 歲與大學以上」優先採取「薪資補貼型方案」	2	0.7%	4	1.5%	6	2.4%
「36 至 44 歲與大學以上」優先採取「職業訓練型方案」	19	6.6%	16	5.9%	18	7.3%
「36 至 44 歲與大學以上」優先採取「自行創業型方案」	11	3.8%	11	4.0%	9	3.6%
「45 歲以上與大學以上」優先採取「公共就業型方案」	2	0.7%	3	1.1%	1	0.4%
「45 歲以上與大學以上」優先採取「薪資補貼型方案」	8	2.8%	6	2.2%	7	2.8%
「45 歲以上與大學以上」優先採取「職業訓練型方案」	13	4.5%	11	4.0%	10	4.0%
「45 歲以上與大學以上」優先採取「自行創業型方案」	8	2.8%	13	4.8%	13	5.3%
總和	288	100%	272	100%	247	100%

表 5-24 為進一步整理「年齡」與「教育程度」組合的失業者適用方案類型的意見研究發現「職業訓練型方案」在不同年齡與不同教育程度均有其適用性。至於「自行創業型方案」較適合「45 歲以上與大學以上」的失業者。

表 5-24：不同「年齡」與「教育程度」組合下失業者適合的方案類型整理

	35 歲以下	36-44 歲	45 歲以上
國中（含）以下	職業訓練型方案 18 / 6.6%	薪資補貼型方案 11 / 4.8%	公共就業型方案 19 / 7.0%
高中、職	職業訓練型方案 19 / 7.7%	職業訓練型方案 21 / 8.5%	薪資補貼型方案 10 / 4.0%
大學（含）以上	職業訓練型方案 15 / 6.1%	職業訓練型方案 18 / 7.3%	自行創業型方案 13 / 5.3%

※說明：第一個數字為勾選次數，百分比為該數次佔該組勾選人次的比例。

由此可知，德菲專家對於教育訓練的重要性有相當共識，此一發現在深度訪談時亦被提及，本研究在訪問台灣科技大學劉進興教授時，他亦提到類似的觀點，他的意見如下：

「我覺得，最重要還在教育，老實講，我覺得訓練其實是後面的。勞委會這方面的訓練幾種：一種是訓練 skill 的；一種是訓練能力的、基本能力的，就像語言能力、電腦能力啊那些都是，或是 communication 的能力、跟人家合作的能力，我覺得那些其實是非常重要的。」

至於針對不同年齡與教育程度的失業者，應給予哪一種協助，本研究於北區焦點座談中，參與政府促進就業方案的民間執行者，亦有類似的經驗與意見，例如：

「政府針對失業的民眾所施行的措施到底是解決了哪些群體的問題，其他群體的問題沒有辦法用這個措施來解決的，是不是能夠思考其他的方案來處理，譬如說就業多媽媽就是解決弱勢民眾的就業問題，……的確有一些位於社會底層的中高齡婦女或是教育程度比較低的民眾要找工作，利用就業多媽媽這樣的管道來促成這些底層民眾的就業，應該看到底要規劃哪些方案去因應這些問題，就業媒合成或不成不是看就業服務體系多認真或多努力，而是要看雇主是否願意釋出工作機會，勞方是不是有工作意願，……，年齡、體力、健康狀況都是影響就業意願的很大因素。」(A3)

「哪些的就業促進措施比較適合那些方案參與者，我自己粗略地做出一些性格指標，教育程度稍高的、一般身分、年齡比較低的女性，對於職業訓練的需求以及職業訓練的效果會比較好一些，教育程度比較低的，年齡稍高，身分特殊的對於公共扶助的需求會比較高。」(A3)

表 5-25 為專家們對於有效評估促進就業成效方法的意見分析，研究發現「調查法」、「深度訪談」、「焦點座談」與「成本效益分析」等方法較能有效評估促進就業成效方法。

表 5-25：專家們對於有效評估促進就業成效方法之意見分析(可複選)

意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
使用「實驗法」能有效評估方案成效	3	3.7%	3	3.8%		
使用「調查法」能有效評估方案成效	19	23.5%	20	25.3%	18	26.9%
使用「深度訪談」能有效評估方案成效	20	24.7%	19	24.1%	17	25.4%
使用「焦點座談」能有效評估方案成效	11	13.6%	11	13.9%	9	13.4%
使用「媒體內容分析」能有效評估方案成效	2	2.5%				
使用「德菲法」能有效評估方案成效	6	7.4%	4	5.1%	4	6.0%
使用「次級資料分析」能有效評估方案成效	7	8.6%	9	11.4%	6	9.0%
使用「成本效益分析」能有效評估方案成效	13	16%	13	16.5%	13	19.4%
總和	81	100%	79	100%	67	100%

表 5-26 為專家們對於設置對照組以評估促進就業措施成效的意見，研究發現歷經三個回合的調查，專家們對於此一問題仍未能形成共識。

表 5-26：專家們對於評估促進就業成效方法設對照組之意見分析

意見	第一回合		意見	第二回合		意見	第三回合	
	次數	百分比		次數	百分比		次數	百分比
是	8	32.0%						
否	7	28.0%	是	7	28.0%	是	6	26.1%
無意見	7	28.0%	否	5	20.0%	否	5	21.7%
不知道	2	8.0%	無意見	9	36.0%	無意見	9	39.1%
其它	1	4.0%	其它	2	8.0%	不知道	1	4.3%
總和	25	100.0%	總和	23	92.0%	總和	21	91.3%

表 5-27 為專家們對於評估促進就業成效時間之意見分析，研究發現評估方案的適當時間為「依方案成效，訂定不同評估時間」(第二回合增列的問題)，其次是「方案實施後半年後進行評估方案成效」，至於「方案實施後 2 年或 3 年後進行評估方案成效」則未獲得認同。

表 5-27：專家們對於評估促進就業成效時間之意見分析(可複選)

意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
方案實施後「3個月」進行評估方案成效	4	10.3%	6	14.6%	2	5.0%
方案實施後「半年」進行評估方案成效	15	38.5%	13	31.7%	8	20.0%
方案實施後「1年」進行評估方案成效	12	30.8%	6	14.6%	7	17.5%
方案實施後「2年」進行評估方案成效			1	2.4%	2	5.0%
方案實施後「3年」進行評估方案成效	4	10.3%	1	2.4%	3	7.5%
認為依方案成效，訂定不同評估時間			11	26.8%	15	37.5%
其它意見	4	10.3%	3	7.3%	3	7.5%
總和	39	100%	41	100%	40	100%

表 5-28 為專家們對於評估方案的適當人員意見分析，研究發現第三回合的結果「外部專家學者」是比較有共識的意見，其次是「方案規劃者與外部專家學者」。至於專家們的其他意見包括：(1) 三方，但執行者應敢於發言，真實反映執行面情形；(2) 三方共組，外部專家學者多數之組合模式。

關於此一發現，本研究在訪問行政院經濟建設委員會劉玉蘭參事時，她亦提到類似的觀點，她的意見如下：

「各部會在方案結束後會做成果評估報告，但大都是規劃或執行單位自行評估，較少委託外部單位進行評估。評估結果會回饋到政策，亦即在規劃時會參考之前的成果評估報告。」

表 5-28：專家們對於評估促進就業成效評估者之意見分析

意見	第一回合		意見	第二回合		意見	第三回合	
	次數	百分比		次數	百分比		次數	百分比
方案規劃者	3	12.0%	方案規劃者	1	4.0%	方案規劃者	1	4.3%
方案執行者	4	16.0%	外部專家學者	11	44.0%	外部專家學者	10	43.5%
外部專家學者	13	52.0%				方案規劃者與外部專家學者	7	30.4%
其它	5	20.0%	其它	10	40.0%	其它	5	21.7%
總和	25	100.0%	總和	22	88.0%	總和	23	100.0%

表 5-29 為專家們對於是否由專責單位負責促進就業措施的成效評估之意見分析，研究發現專家們高度贊同應有專責單位負責促進就業措施的成效評估(第三回

合，佔 87.0%)，僅少數專家持反對意見。

**表 5-29：專家們對於由專責單位負責成效評估之意見分析**

意見	第一回合		意見	第二回合		意見	第三回合	
	次數	百分比		次數	百分比		次數	百分比
是	17	68.0%	是	20	80.0%	是	20	87.0%
否	4	16.0%	否	1	4.0%	否	2	8.7%
無意見	2	8.0%	無意見	1	4.0%			
			不知道	1	4.0%			
其它	2	8.0%	其它	1	4.0%	其它	1	4.3%
總和	25	100.0%	總和	24	96.0%	總和	23	100.0%

表 5-30 為專家們對於負責評估促進就業措施成效的單位類型之意見分析，研究發現，「學術機構」獲得較為一致性的意見，其次是「外部專家學者」。因此，專家們認為學術領域的專家學者較適合執行成效評估，另有部分專家們主張「政府機關成立評鑑研究單位」專責進行。

**表 5-30：專家們對於負責評估促進就業措施成效的單位類型之意見分析**

意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
學術機構	/		13	27.1%	11	30.6%
外部專家學者			7	14.6%	7	19.4%
方案規劃者			3	6.3%	2	5.6%
基層執行者			3	6.3%		
經建會			3	6.3%	2	5.6%
主計處			2	4.2%	2	5.6%
研考會			3	6.3%	2	5.6%
意見	第一回合		第二回合		第三回合	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
成立國家勞動力及人力資源研究中心	/		11	22.9%	8	22.2%
政府機關成立評鑑研究單位			1	2.1%	1	2.8%
其它意見			2	4.2%	1	2.8%
總和			48	100%	36	100%

## 第五節 小結

綜合前述發現，本研究進行的德非法調查，多數問題在經歷三個回合的討論後，形成中度或高度共識，惟仍有少部分的議題未有共識。茲先說明有共識的意見：

第一，對於本研究研擬的評估架構中「成效面」指標的重要性評價，「再就業率」、「方案創造的預期效果」、「方案滿意度」均為第二回合已形成共識的成效指標，其他如「薪資提升程度」亦具有相當的共識。

第二，對於方案類型與成效指標的關係，研究發現不論是「公共就業型」、「薪資補貼型」或是「職業訓練型」方案，均以「再就業率」、「方案結束後之再就業尋職期間」成效指標具有較高度的重要性；至於就「自行創業型」方案而言，以「對方案或計畫的滿意度」指標最具重要性。

第三，對於評估決策環境面各指標重要性之意見，發現：

1. 「經濟情勢分析」、「政治情勢分析」、「社會情勢分析」三項評估決策環境面向指標的重要性均有共識。
2. 「經濟情勢分析」、「社會情勢分析」之重要性高於「政治情勢分析」。
3. 「經濟情勢分析」則以「失業率」、「就業成長率」、「景氣指標」作為重要的因素。
4. 相較於經濟情勢的意見共識，「政治情勢分析」因素以「民眾對於政府的施政滿意度」較有共識，第三回合增列「當年有無重要選舉」指標，但未獲得高度共識。
5. 「貧富差距指標」作為社會情勢分析具有高度共識。至於「自殺率」則是專家們均表示不需作為考慮的因素，而「遊民人數」指標似乎亦未得到專家們的認同，第三回合增列問題為「民眾生活滿意程度」、「民眾工作價值觀」，其獲得專家學者相當程度的共識。
6. 「國際情勢分析」為第三回合增列問題，但重要性的評價僅為中度。

第四，有關「政策內容與執行面向」指標重要性的評價，第一回合已形成高度共識的指標為「執行單位的屬性」、「職前訓練的要求」、「工作指導的要求」、「工

作監督的要求」；而在第二回合已形成高度共識者為「人員進用的方式」、「工作管理的要求」。其他如「在職訓練的要求」亦獲得相當高的重要性評價。此外，第二回合增列問題為「外部評估之重要性」、「用人單位首長的重視」，亦獲得專家們相當程度的共識。

第五，有關方案類型區分的意見分析，專家們對於方案類型區分為「公共就業型」、「薪資補貼型」、「職業訓練型」與「自行創業型」形成共識，其他意見為將「自行創業型」修正為「創業協助型」、增列「就業服務型」、增加「混合型」等。此外，獲得共識的意見是方案類型會影響成效評估的指標選擇，其理由包括「方案目標不同，成效評估標準宜不同」、「方案執行方法不同，成效評估標準宜不同」與「方案理念不同，成效評估宜不同」等。

第六，有關方案屬性區分的意見分析，研究發現「經濟型」、「社會型」、「企業型」的區分亦獲得相當程度的共識。其理由包括「分類分析較清楚」、「過去研究顯示有差異」、「計畫相互重疊，無法互斥」等。

第七，有關參與者屬性面向指標重要性之意見分析，第一回合即達共識的指標為「年齡」、「失業週數」；第二回合達成共識的是「身份別」（如低收入戶、身心障礙者等）、「教育程度」；其他如「失業原因」、「參與方案之前的工作經驗」、「參與方案之前的薪資水準」。專家提出增列的參與者屬性包括「方案結束後的再就業意願」、「是否為主要家計負擔者」與「族群別」等。

第八，有關不同方案類型與不同失業率的適當性組合的意見分析，獲得共識的是當社會處於失業率越來越高時（例如失業率持續超過 4%），適宜採用「公共就業型促進就業措施」，其次是「薪資補貼型促進就業措施」。至於當社會失業率穩定時（例如失業率維持在 4% 以下），專家們認為宜採用「職業訓練型促進就業措施」，其次是「自行創業型促進就業措施」。

第九，有關不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者優先採取方案類型之意見分析，較具有共識的是「『35 歲與國中以下』優先採取職業訓練型方案」、「『36 至 44 歲與國中以下』優先採取薪資補貼型方案」、「『45 歲以上與國中以下』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與高中職』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與大學以上』優先採取職業訓練型方案」。其中「職業訓練型方案」在不同年齡與不同教育程度均有其適用性。至於「自行創業型方案」較適合「45 歲以上

與大學以上」的失業者。

第十，有關評估促進就業成效方法的意見分析，研究發現「調查法」、「深度訪談」、「焦點座談」與「成本效益分析」等方法較能有效評估促進就業成效方法。至於評估方案的適當時間為(第二回合增列的問題)「依方案成效，訂定不同評估時間」，其次是「方案實施後半年後進行評估方案成效」。由此顯示，專家們認為評估時間的選擇要考慮方案的類型，同時不同意方案實施二年或三年後才來評估成效，其原因可能是經過的時間愈長，非方案本身執行因素而影響方案成效的機會愈高，影響評估效度的變數愈多。

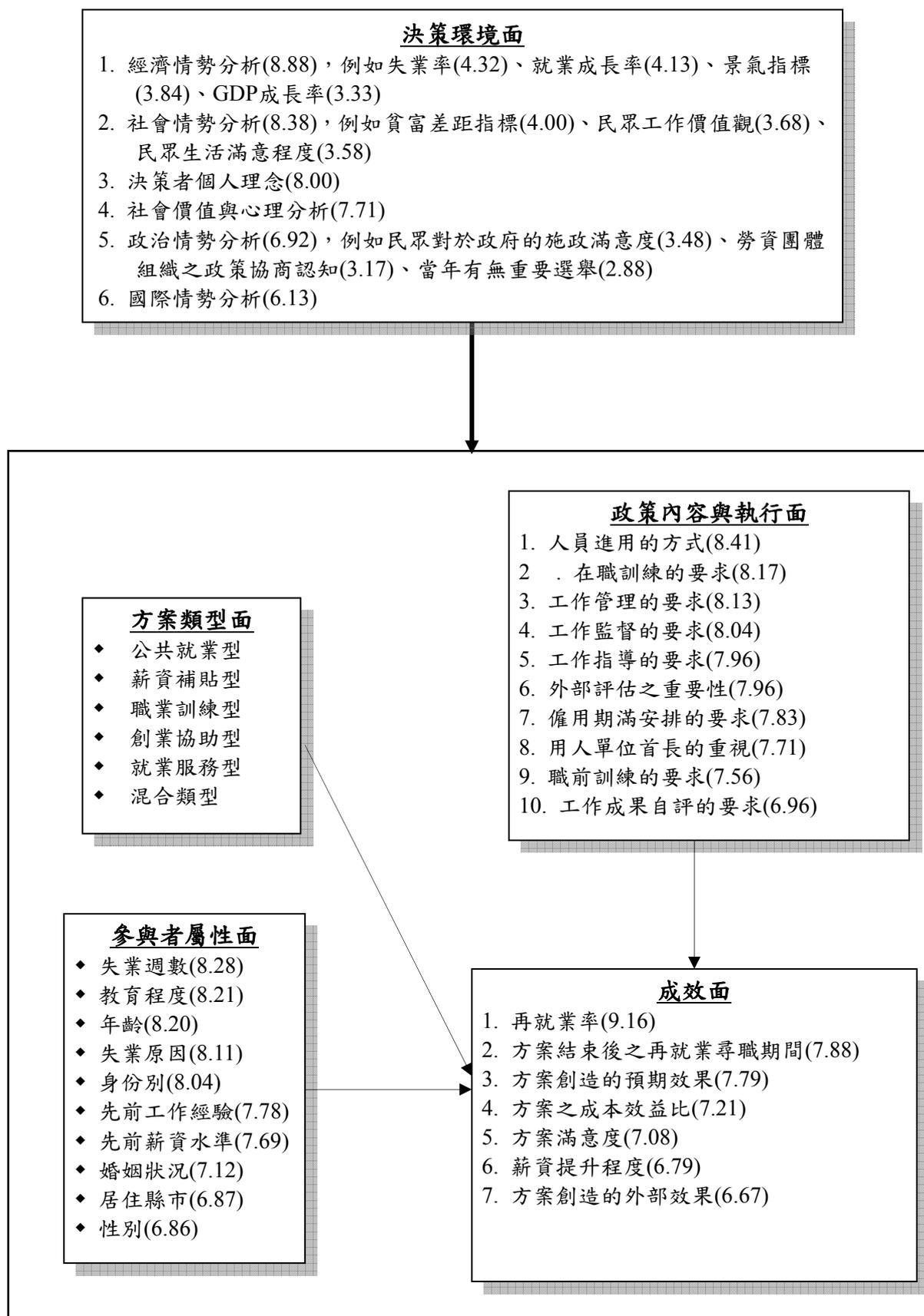
第十一，有關評估方案的適當人員意見分析，「外部專家學者」獲得較高的共識的意見，其次是「方案規劃者與外部專家學者」。其他意見包括：(1) 三方，但執行者應敢於發言，真實反映執行面情形。(2) 三方共組，外部專家學者多數之組合模式。

最後，專家們高度贊成應有專責單位負責促進就業措施的成效評估，僅少數專家持反對意見。此外，負責評估促進就業措施成效的單位以「學術機構」獲得較為一致性的意見，其次是「外部專家學者」，另有部分專家們主張由「政府機關成立評鑑研究單位」專責進行。

至於始終沒有達成共識的是對於是否設置對照組以評估促進就業措施成效的意見。

綜合言之，本研究研擬的評估架構指標、環境因素分析及方案類型區分，基本上獲得專家們的認同。此外，經由三回合德菲法調查，部分架構內容須修正(如圖 5-1)，例如社會情勢分析的「自殺率」考慮因素，但增列「貧富差距指標」、「民眾工作價值觀」與「民眾生活滿意度」作為考慮因素。其他如「政策內容與執行面向」評估指標的重要性，可增列「外部評估的重要性」、「用人單位首長的重視」等。值得一提的是有關不同方案類型與不同失業率的適當性的組合問題，獲得共識的是當社會處於失業率越來越高時，建議採用「公共就業型促進就業措施」，其次是「薪資補貼型促進就業措施」。當社會失業率穩定時，建議採用「職業訓練型促進就業措施」，其次是「自行創業型促進就業措施」。此一意見可作為決策者的參考。

圖 5-1：修正後的評估架構



## 第六章 我國促進就業措施成效之再分析

本研究除以文獻資料評析我國及主要國家之促進就業政策；以深度訪談探討促進就業政策形成與執行問題；並以德菲法蒐集專家學者意見，建構促進就業措施之評估架構外；更進一步以各方案之參與者資料與勞保資料勾稽，期望藉此探討方案參與者參加方案前後之就業狀況，例如有無就業、是否穩定就業，並分析影響方案成效之個人因素及方案因素為何。

### 第一節 資料收集與資料內容

不同於以往針對個別促進就業方案進行分析，本研究考慮比較不同類型方案的促進就業效果，因此選擇六個促進方案(「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「青年職場體驗計畫」、「多元就業開發方案」、與「微型企業創業貸款計畫」)，分別收集其參與者屬性與計畫屬性資料，並與勞保資料檔進行勾稽，以瞭解參與者再就業情形，例如參與方案前後之投保日期、退保日期、居住地、行業別、與投保薪資的變動情形。

本研究於 96 年 3 月 1 日透過研究委託單位發文前述方案之主管機關，請其協助提供方案參與者資料(例如性別、年齡、教育程度、身份別、居住縣市、最近一次的失業週期、參與計畫前的就業狀況、參加計畫時間、參加計畫動機、離開計畫時間、離開計畫原因)，與其參與之計畫的屬性資料(如計畫開始時間、計畫結束時間、計畫成本、撥貸金額、<sup>17</sup>計畫雇用人數、計畫實施地點)。又為顧及資料的完整性與考量不同時點之方案，故請主管機關提供資料最完整與詳實之年度的資料。表 6-1 為研究小組所收集到之參與者資料年度與筆數，共計 149,009 筆。又為求便於資料勾稽與分析，本研究就所收集之參與者資料再進行隨機抽樣，共計 30,439 筆。抽樣原則為取方案原始資料的 10%，未滿 10,000 筆之方案則全取；抽

---

<sup>17</sup> 僅限微型企業創業貸款計畫。

樣方法採簡單隨機抽樣。

表 6-1：次級資料內容與筆數

計畫名稱	資料年度	資料筆數	抽樣筆數	資料來源
公共服務擴大就業計畫	92 年	30,723	3,070	93 年度公服計畫評估研究 - 經建會提供
中小企業人力協助執行計畫	92 年	42,977	4,294	93 年度公服計畫評估研究 - 中小企業協會提供
青年職場體驗計畫	95 年	5,867	5,867	青輔會
多元就業開發方案	94 年 4 月至 95 年 8 月	3,381	3,381	勞委會職訓局就業輔導組
職業能力再提升方案	94 年	57,984	5,750	勞委會職訓局公共訓練組
微型企業創業貸款	92 年 2 月至 96 年 2 月	8,077	8,077	勞委會勞工福利處
合 計		<b>149,009</b>	<b>30,439</b>	

待收集完方案參與者資料，本研究於 96 年 5 月中將該資料檔送勞保局，進行參與者再就業狀況的資料串檔。本研究送至勞保局串檔之方案資料，僅包括「公服計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「青年職場體驗計畫」、與「多元就業開發方案」；此乃因為「職業能力再提升方案」已定期追蹤參與者的就業狀況，因此毋須與勞保資料比對其再就業情形；其次，微創方案為協助參與者創業的方案，參與者並無一定雇主，與勞保投保者的屬性不大相同，難以界定，故亦未將微創方案資料與勞保資料串檔。本研究請勞保局協助勾稽之欄位包含計畫開始日前的最近一次退保資料(含日期、薪資、行業別、地區別)、計畫開始日後的第一次加保資料(含日期、薪資、行業別、地區別)、計畫開始日後的第一次退保日期、計畫開始日後的第二次加保資料(含日期、薪資、行業別、地區別)、計畫開始日後的第二次退保日期。請勞保局協助比對之資料已於 96 年 6 月 15 日傳回，並與本研究之前收集之方案參與者與計畫屬性資料合併為一資料檔，本研究暫時命名為「促進就業方案參與者抽樣檔」。以下則針對此資料檔進行相關資料分析。

## 第二節 描述統計分析結果

由於本研究取得資料時間甚晚，故僅擇重點進行分析。首先依德菲法調查結果，成效指標方面，「再就業率」在各方案類型中，幾乎都被視為最重要的成效指標，故本研究以「再就業率」做為主要被解釋變數。其次在影響因素方面，德菲法結果發現影響構面的重要程度依序為「政策內容與執行」、「參與者屬性面」、「方案類型面」、「決策環境面」。由於本抽樣檔缺乏執行面的指標資料，故僅以參與者屬性與方案類型做為主要解釋變數，觀察其對於參與者再就業的影響。方案類型將以不同計畫進行比較，例如公服計畫、中小企業人力協助執行計畫、青年職場體驗計畫、多元就業開發方案；參與者屬性變數為性別、年齡、教育程度；身份別則由於各方案之過錄代碼不盡相同，且有身份重複情形，例如同時為原住民與中高齡者身份，故此一變項須待釐清之後，才能進行分析。至於行業別與地區別部份，由於勞保局所提供之資料為代碼資料，故仍必須重新解讀，始能瞭解參與者之投保行業與地區為何。此外，研究小組送勞保局勾稽之 16,612 筆資料中，仍有 2,425 筆資料完全勾稽不到勞保資料；此有可能方案參與者登記後，並未上工；因此，將這些資料完全刪除後，用以分析的資料筆數為 14,187 筆。以下則以交叉表呈現變數的分佈情形，並以卡方檢定分析變數的相關情形。

表 6-2 至表 6-4 呈現方案類型與個人屬性資料的關係。方案類型在性別、年齡、教育程度上的卡方檢定均達顯著性( $p < 0.000$ )，顯示不同類型方案，即存在個人屬性的差異。例如多元就業開發方案的女性參與者比例即高達 68%；而公服計畫則以男性居多，佔 57.8%；青年職場體驗計畫的性別比例相當，此似顯示多元就業方案似乎較偏向於或較適合於女性參與者。在年齡分佈方面(如表 6-3)，青年職場體驗計畫因為參與資格限制，參與者全部在 35 歲以下。此外，公服計畫與多元方案的年齡層顯著偏高，多數為 45 歲以上，亦符合政策希望協助對象為中高齡工作者。中小企業人力協助計畫的年齡層亦較低，高達 40.5% 為 25-34 歲，29.0% 為 35-44 歲。由此可見，薪資補貼型方案較傾向僱用年齡較低的工作者，而公共就業型方案則較偏向中高齡者。在教育程度分佈方面(如表 6-4)，高教育程度者（大學及研究所以上）明顯集中在「青年職場體驗計畫」，佔其方案的 44.7%；公服計畫參與者之國中以下程度的比例遠高於其他兩個計畫，佔其方案的 46.2%；多元就業開發方案之參與者教育程度則居中，以高中職最多，佔其方案的 45.5%。中小企業人力

協助計畫的原始資料檔則完全沒有參與者之教育程度資料。

**表 6-2：方案類型與性別之卡方分析**

方案名稱	參與者性別				總計	
	男性		女性		人	%
	人	%	人	%	人	%
公共服務擴大就業計畫	1,414	57.8	1,031	42.2	2,445	100.0
中小企業人力協助計畫	2,095	54.1	1,776	45.9	3,871	100.0
青年職場體驗計畫	2,396	47.1	2,687	52.9	5,083	100.0
多元就業開發方案	893	32.0	1,895	68.0	2,788	100.0
職業能力再提升方案	1,978	34.4	3,771	65.6	5,749	100.0
總計	11,871	47.0	13,374	53.0	25,245	100.0
Pearson Chi-Square	卡方值		自由度		顯著性	
	747.87		4		.000	

**表 6-3：方案類型與年齡之卡方分析**

	參與者年齡分組												總計	
	24 歲以下		25-34 歲		35-44 歲		45-54 歲		55-64 歲		65 歲以上		人	%
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
公服計畫	23	0.9	144	5.9	511	20.9	1,141	46.7	572	23.4	54	2.2	2,445	100.0
中小企業人力	258	6.7	1,566	40.5	1,124	29.0	696	18.0	216	5.6	11	0.3	3,871	100.0
青年職場體驗	2,551	50.2	2,532	49.8	-	-	-	-	-	-	-	-	5,083	100.0
多元就業開發	76	2.7	309	11.1	567	20.3	1,326	47.6	497	17.8	13	0.5	2,788	100.0
職業能力再提	442	8.0	1,591	28.7	1,354	24.4	1,474	26.6	612	11.0	69	1.2	5,542	100.0
微型創業貸款	-	-	-	-	-	-	4,684	58.0	2,988	37.0	405	5.0	8,077	100.0
總計	3,350	12.0	6,142	22.1	3,556	12.8	9,321	33.5	4,885	17.6	552	2.0	27,806	100.0
	卡方值						自由度						顯著性	
	23247.776						25						.000	

表 6-4：方案類型與教育程度之卡方分析

方案名稱	參與者教育程度											
	國中以下		高中職		專科		大學		研究所		總計	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
公共服務 擴大就業 計畫	1,108	46.2	870	36.3	285	11.9	126	5.3	9	0.4	2,398	100.0
中小企業 人力協助 計畫	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
青年職場 體驗計畫	0	0.0	1,778	35.7	977	19.6	2,060	41.3	171	3.4	4,986	100.0
多元就業 開發方案	995	36.6	1,236	45.5	288	10.6	187	6.9	12	0.4	2,718	100.0
職業能力 再提升方 案	1,033	18.0	2,698	47.0	1,125	19.6	853	14.9	34	0.6	5,743	100.0
總計	3,136	19.8	6,582	41.5	2,675	16.9	3,226	20.4	226	1.4	15,845	100.0
Pearson Chi-Square	卡方值				自由度				顯著性			
	4361.85				12				.000			

表 6-5 與表 6-6 係分析方案及參與者屬性之再就業狀況。根據勞保局勾稽資料，本研究請其提供方案參與者之計畫開始日期後的第一次加保日期、第一次退保日期，以觀察參與者在方案中是否有加入勞保，以及可能的留用情形(例如第一次加保後，便無退保記錄)。此外，本研究亦請其提供方案參與者之計畫開始日期後的第二次加保日期、第二次退保日期，以觀察方案參與者是否有再就業，以及就業的穩定度如何。<sup>18</sup>根據表 6-5，100%的方案參與者均有參加方案後的第一次加保記錄，顯見無論其雇主或是用人單位均為方案參與者投保。但以第一次退保日期來看，95%以上的公服計畫與多元方案的進用人員均有第一次退保記錄，可能原因為期滿離職，不再僱用。然而青年職場計畫的進用人員僅有 66.4%，中小企業計畫也是只有 86.3%，可能原因為此二計畫之進用人員獲留用的比例較高。以第二次加保記錄來看，各方案均有 60%以上方案參與者有再加保記錄，若以此解讀為再就業率，顯然成效較抽樣調查結果為佳。<sup>19</sup>然而必須注意此處僅呈現記錄的有無，並未呈現詳細日期，因此，再加保日期是否在計畫期中或結束之後，仍須進一步的分析。以第二次退保記錄來看，青年職場計畫的比例最低(49.6%)，故其不僅獲留用及再就業比例高，就業的穩定度也較高。然而，公服計畫與中小企業計畫的

<sup>18</sup> 有關方案參與者之留用或再就業情形及其影響因素，本章在第三節仍有更多討論。

<sup>19</sup> 請參考本研究第四章表 4-1 有關以往促進就業方案之評估研究調查所得結果，例如永續就業工程計畫的再就業率為 40.9%，公服計畫為 37.7%，多元就業開發方案經濟型為 47.4%。換言之，評估的時點與資料不同，也可能影響再就業率數字的不同。

參與者之第二次退保記錄均高達 50%以上，也可能顯示其雖有再就業可能，但就業穩定度還是較低。不過，在此亦必須考慮計劃年度的不同，公服與中小企業人力執行計畫的資料年度為 92 年，青年職場體驗計畫的年度為 95 年，故前者可勾稽時間較後者長，也可能有較多投保記錄變動。因此，本章第三節的分析，將會將再就業時間定為計畫結束後六個月內加保，以便統一比較各方案之再就業情形。

表 6-5：不同計畫之參與者的再就業狀況

方案名稱	第一次加保		第一次退保		第二次加保		第二次退保									
	無資料	有資料	無資料	有資料	無資料	有資料	無資料	有資料								
公共服務擴大就業計畫	-	-	2,455	100.0	87	3.6	2,358	96.4	715	30.3	1,643	69.7	282	17.2	1,361	82.8
中小企業人力協助計畫	-	-	3,871	100.0	530	13.7	3,341	86.3	580	17.4	2,761	82.6	815	29.5	1,946	70.5
青年職場體驗計畫	-	-	5,083	100.0	1,708	33.6	3,375	66.4	725	21.5	2,650	78.5	1,336	50.4	1,314	49.6
多元就業開發方案	-	-	2,788	100.0	132	4.7	2,656	95.3	987	37.2	1,669	62.8	656	39.3	1,013	60.7
總計	-	-	14,187	100.0	2,457	17.3	11,730	82.7	3,007	25.6	8,723	74.4	3,089	35.4	5,634	64.6

根據表 6-6，性別在四個加退保時點上的分佈比例均相當接近，第一次加保記錄均有 100%的資料，其次約 80%有第一次退保記錄；第二次加保記錄更降至約 70%；有第二次退保記錄者約為 65%。在年齡方面的分佈，則各年齡層不太相同，年齡愈輕者，有第一次退保記錄的比例愈低，顯示年齡輕者被留用的機率似乎較大。至於第二次加保記錄，則呈現先升後降的現象，24 歲以下者較低，25-34 歲者最高，之後則依年齡層增加而下降。各年齡層在第二次退保記錄的分佈趨勢則剛好與前者相反，年齡層愈高，有第二次退保記錄者也愈高。由教育程度來看，學歷愈高，則有第一次退保的比例愈低；有第二次加保的比例愈高；而有第二次退保的比例也愈低。此似乎顯示學歷愈高，被留用及再就業的比例愈高，而就業穩定度也較高。本章第三節將同時納入上述參與者屬性變項，進一步探討其對留用、再就業、與再就業穩定度的影響。

表 6-6：不同屬性之參與者的再就業狀況

	第一次加保		第一次退保		第二次加保		第二次退保									
	無資料	有資料	無資料	有資料	無資料	有資料	無資料	有資料								
	人	%	人	%	人	%	人	%								
性別																
男性	-	-	6,798	100.0	1,225	18.0	5,573	82.0	1,491	26.8	4,082	73.2	1,320	32.3	2,762	67.7
女性	-	-	7,389	100.0	1,232	16.7	6,157	83.3	1,516	24.6	4,641	75.4	1,769	38.1	2,872	61.9
年齡																
24 歲以下	-	-	2,908	100.0	813	28.0	2,095	72.0	524	25.0	1,571	75.0	688	43.8	883	56.2
25-34 歲	-	-	4,551	100.0	1,133	24.9	3,418	75.1	520	15.2	2,898	84.8	1,128	38.9	1,770	61.1
35-44 歲	-	-	2,202	100.0	229	10.4	1,973	89.6	461	23.4	1,512	76.6	465	30.8	1,047	69.2
45-54 歲	-	-	3,163	100.0	218	6.9	2,945	93.1	923	31.3	2,022	68.7	609	30.1	1,413	69.9
55-64 歲	-	-	1,285	100.0	63	4.9	1,222	95.1	529	43.3	693	56.7	195	28.1	498	71.9
65 歲以上	-	-	78	100.0	1	1.3	77	98.7	50	64.9	27	35.1	4	14.8	23	85.2
教育程度																
國小	-	-	1,034	100.0	35	3.4	999	96.6	494	49.4	505	50.6	136	26.9	369	73.1
國中	-	-	1,069	100.0	40	3.7	1,029	96.3	380	36.9	649	63.1	178	27.4	471	72.6
高中職	-	-	3,884	100.0	574	14.8	3,310	85.2	862	26.0	2,448	74.0	843	34.4	1,605	65.6
專科	-	-	1,550	100.0	369	23.8	1,181	76.2	261	22.1	920	77.9	364	39.6	556	60.4
大學	-	-	2,373	100.0	787	33.2	1,586	66.8	345	21.8	1,241	78.2	662	53.3	579	46.7
研究所	-	-	192	100.0	89	46.4	103	53.6	30	29.1	73	70.9	46	63.0	27	37.0
其他和不拘	-	-	7	100.0	0	0.0	7	100.0	3	42.9	4	57.1	0	0.0	4	100.0
無資料	-	-	4,078	100.0	563	13.8	3,515	86.2	632	18.0	2,883	82.0	860	29.8	2,023	70.2

### 第三節 計畫成效指標之研究分析

運用本研究蒐集到的次級資料訊息所分析出之促進就業措施各項計畫的成效指標，包括留用率、再就業率、就業穩定度與薪資變動量等四種指標，先就其定義和基本統計資料進行說明分析，再就各項成效指標之迴歸分析分述。

- 一、留用率：參與計畫後並無退保者人數 ÷ 參與計畫者人數。
- 二、再就業率：計畫結束後退保又在六個月內加保者人數 ÷ 計畫結束後退保者人數。

三、再就業穩定度：計畫結束後退保又在六個月內加保並維持三個月以上加保記錄者人數 ÷ 計畫結束後退保又在六個月內加保者人數

四、薪資變動量 1： $\Delta_{1,i} = (\text{計畫開始後首次投保薪資} - \text{參與計畫前投保薪資})_i$

五、薪資變動量 2： $\Delta_{2,i} = (\text{計畫結束後二次投保薪資} - \text{計畫開始後首次投保薪資})_i$

表 6-7：四種指標基本統計資料

	留用率	再就業率	就業穩定度	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	14187	14187	14187	12925	8761
平均數	0.173	0.626	0.666	925.86	385.810
標準差	0.127	0.135	0.029	7290.53	6052.82

※說明：每人薪資變動量 2 之遺漏值已過濾刪除後再行分析。

由表 6-7 可概略發現，依據勞保局勾稽資料，公服計畫、中小企業人力協助計畫、多元就業開發方案、與青年職場體驗計畫參與者的留用率為 17.3%，再就業率為 62.6%，再就業穩定超過三個月的比率為 66.6%。在薪資變動量方面，參與計畫時的薪資較之前投保薪資平均約增加 926 元；計畫結束後的薪資又較計畫時的薪資平均約增加 386 元。雖然計畫參與者薪資變動量 1 與薪資變動量 2 有部分落差，但亦反映實際就業市場的情況。由於薪資變動量 1 為參與者身為計畫補助對象，請領之薪資原本就容易受到計畫屬性而影響，而薪資變動量 2 為參與者實際投入就業市場後的薪資。基本上，我們認為只要是正向成長，皆可視為參與計畫對參與者求職與獲取較佳薪資利得是有正向助益的。

## 壹、留用率之分析

表 6-8：參與者留用率---按計畫別分

計畫名稱	計畫結束無退保人數	計畫開始加保人數	留用率
公共服務擴大就業計畫	87	2,455	3.54%
中小企業人力協助計畫	530	3,871	13.69%
青年職場體驗計畫	1,708	5,083	33.60%
多元就業開發方案	132	2,788	4.73%

※ 說明：計算方式為計畫結束無退保人數/計畫結束再加保人數=留用率。

在參與者留用率部分，由表 6-8 中可發現「青年職場體驗計畫」之留用率最高，達 33.60%，其次為「中小企業人力協助計畫」也有 13.69%，而「公共服務擴大就業計畫」與「多元就業開發方案」或許因計畫屬性之故，留用率較低，分別為 3.54%與 4.73%。

**表 6-9：計畫與留用者教育程度交叉表**

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
公共服務擴大就業計畫	17	16	32	17	4	0
中小企業人力協助方案	0	0	0	0	0	0
青年職場體驗計畫	0	0	480	337	772	88
多元就業開發方案	18	24	62	15	11	1
總和	35	40	574	369	787	89

※說明：中小企業人力協助方案原始資料即無教育程度內容。

**表 6-10：計畫與留用者年齡交叉表**

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
公共服務擴大就業計畫	0	2	24	46	14	1
中小企業人力協助方案	14	200	176	112	28	0
青年職場體驗計畫	794	914	0	0	0	0
多元就業開發方案	5	17	29	60	21	0
總和	813	1,133	229	218	63	1

**表 6-11：計畫與留用者身分別交叉表**

	多重身分	單一身分
公共服務擴大就業計畫	18	68
中小企業人力協助方案	0	522
青年職場體驗計畫	0	1,681
多元就業開發方案	11	118
總和	29	2,389

※說明：多重身分為參與者同時擁有多種身分別，如參與者同時為中高齡者、原住民、負擔家計婦女等。

根據表 6-9 與表 6-10 可以發現，教育程度高與年齡偏低者似乎較易被留用。另外，表 6-11 的身分別亦可發現單一身分者由於身分屬性較為單純，故留用人數遠大於多重身分人數。

由表 6-12 參與者留用機率之羅吉斯迴歸結果得知，女性相對男性留用機率較

低，而年齡和身份別的差異對於計畫參與者留用與否並未有顯著影響。在教育程度上，國小、國中、高中職和專科及大學學歷相對研究所學歷而言，有顯著較低的留用機率。且由教育程度的估計係數來看，被留用的機率基本上依學歷的提升而增加。故可推知，教育程度愈高者，其留用機率增加。由於計畫屬性的差異(薪資補貼型與公共就業型的不同)，青年職場體驗計畫和中小企業人力協助計畫相對多元就業開發方案之參與者有顯著較高的留用機率，而參與公共服務擴大就業計畫者之留用率則顯著地較低。最後，我們發現中部地區相較於東部地區的參與者有較高的留用機率。

表 6-12：參與者留用情形羅吉斯迴歸結果—按個人分

	B	S.E.	顯著性	Exp(B)	Exp(B)的 95%信賴區間	
					下界	上界
常數	-3.811	1.053	0.000	0.022		
性別						
女性	-0.092*	0.049	0.059	0.912	0.829	1.004
男性=(0)						
年齡						
24 歲以下	1.033	1.019	0.310	2.809	0.382	20.683
25 歲-34 歲	1.214	1.017	0.233	3.366	0.458	24.715
35 歲-44 歲	1.550	1.017	0.127	4.712	0.642	34.568
45 歲-54 歲	1.506	1.016	0.138	4.509	0.616	33.028
55 歲-64 歲	1.236	1.021	0.226	3.442	0.466	25.455
教育程度						
國小	-0.896***	0.244	0.000	0.408	0.253	0.658
國中	-0.908***	0.233	0.000	0.404	0.256	0.637
高中職	-0.807***	0.152	0.000	0.446	0.331	0.601
專科	-0.538***	0.156	0.001	0.584	0.430	0.793
大學	-0.385**	0.150	0.010	0.680	0.507	0.913
研究所=(0)						
身分別						
單一身分	0.073	0.206	0.724	1.075	0.718	1.611
多重身分=(0)						
計畫別						
公共服務計畫	-0.311**	0.144	0.031	0.733	0.553	0.972
中小企業人力計畫	0.394**	0.187	0.035	1.483	1.028	2.139
青年職場體驗計畫	2.338***	0.140	0.000	10.357	7.878	13.615
多元就業=(0)						
地區別						
北部地區	0.261	0.164	0.112	1.298	0.941	1.789

	B	S.E.	顯著性	Exp(B)	Exp(B)的 95%信賴區間	
					下界	上界
中部地區	0.348**	0.166	0.036	1.416	1.023	1.960
南部地區	-0.109	0.167	0.516	0.897	0.647	1.245
東部地區(=0)						

Sample Size=14187

## 貳、再就業率分析

在參與者再就業率方面，納入由勞委會職訓局取得之「職業能力再提升方案」資料後，可以由表 6-13 中發現，在參與計畫後 6 個月內有再就業者，仍是以青年職場體驗計畫最高，達 75.53%，中小企業人力協助計畫次之，達 68.60%，由於青年職場體驗計畫對參與者限制為 34 歲以下，在這個層級的參與者原本即為就業市場的優勢。值得注意的是中小企業人力協助計畫的部分，再就業率亦逼近七成，足可見該計畫對參與者後續求職或技能培養有一定助益，讓參與者在計畫結束後能順利求職，而職業能力再提升方案之再就業率最低，僅有 10.83%。然而必須注意的是，職業能力再提升方案的參與者有多種身份，除了失業者、中高齡身份者外，亦有一般身份者或是屆退官兵，甚至於在職者；故與其他促進就業方案的參與者屬性很不相同。又本研究分析之職業能力再提升方案的再就業資料為職訓局自行勾稽提供，與勞保投保資料不盡相同；或許受限於人力，無法進行全面勾稽，導致再就業率偏低。此亦呼應前述德菲法研究結果發現，不同促進就業方案因為計畫目標、計畫屬性、執行年度、服務對象等等的不同，實在不易就單一標準進行比較，否則易失偏頗。

表 6-13：參與者再就業率

計畫名稱	計畫結束 6 個月內 加保人數	計畫結束退保人數	再就業率
公共服務擴大就業計畫	971	2,358	41.18%
中小企業人力協助計畫	2,292	3,341	68.60%
青年職場體驗計畫	2,549	3,375	75.53%
多元就業開發方案	1,310	2,656	49.32%
職業能力再提升方案	623	5,126	10.83%

※說明：計算方式為計畫結束 6 個月內加保人數/計畫結束退保人數

而由表 6-14 至 6-16 中可看出，多數的計畫參與者，在計畫結束後的再就業情形，若以教育程度別來看，<sup>20</sup>是高中職以上較容易再就業的，而在年齡部分也是集中於 25 至 45 歲間為較容易再就業的族群，同樣的，單一身分別的參與者的再就業情形，不論參與何項計畫，其再就業情形遠超過具有多重身分別的參與者。

**表 6-14：計畫別與再就業者教育程度交叉表**

	國中以下	高中職	專科	大學	研究所
公共服務擴大就業計畫	1,108	870	285	126	9
中小企業人力協助方案	-	-	-	-	-
青年職場體驗計畫	-	1,778	977	2,060	171
多元就業開發方案	995	1,236	288	187	12
職業能力再提升方案	1,033	2,698	1,125	853	34
總和	3,136	6,582	2,675	3,226	226

※說明：中小企業人力協助方案原始資料即無教育程度內容。

**表 6-15：計畫別與再就業者年齡交叉表**

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
公共服務擴大就業計畫	23	144	511	1,141	572	54
中小企業人力協助方案	258	1,566	1,124	696	216	11
青年職場體驗計畫	2,551	2,532	---	---	---	---
多元就業開發方案	76	309	567	1,326	497	13
職業能力再提升方案	442	1,591	1,354	1,474	612	69
總和	3,350	6,142	3,556	4,637	1,897	147

**表 6-16：計畫別與再就業者身分別交叉表**

	多重身分	單一身分
公共服務擴大就業計畫	136	815
中小企業人力協助方案	0	2,250
青年職場體驗計畫	0	2,508
多元就業開發方案	185	1,084
職業能力再提升方案	0	5,749
總和	321	12,406

※多重身分為參與者同時擁有多種身分別，如參與者同時為中高齡者、原住民、負擔家計婦女等。

<sup>20</sup> 再就業率指標部分，由於「職業能力再提升方案」原始資料的教育程度欄位將國中與國小以下教育程度納為同一個變項（國中以下）；故為求一致性，另外對四個計畫的教育程度重新編碼，將國中與國小教育程度亦重新編碼為「國中以下」。

由表 6-17 之參與者再就業情形之羅吉斯迴歸結果得知，年齡和身份別的差異對於計畫參與者再就業率與否存在著顯著影響。以教育程度的估計係數來看，由於本研究將教育程度為研究所的參與者列為參考組，故國小以上至大學以下的教育程度別，再就業機率均顯著低於研究所學歷者。而參與者身分別對再就業率亦存在顯著影響，由估計係數推論，單一身分別的參與者由於身分單純，故再就業的可能性顯著優於多重身分別的參與者。

表 6-17：參與者再就業機率(情形)羅吉斯迴歸結果

	B	S.E.	顯著性	Exp(B)	EXP(B)95%信賴區間	
					下界	上界
常數	-3.146	0.287	0.000	0.043		
性別						
女性	0.015	0.038	0.688	1.015	0.943	1.094
男性(=0)						
年齡						
24 歲以下	1.071***	0.216	0.000	2.918	1.911	4.456
25 歲-34 歲	1.470***	0.210	0.000	4.347	2.883	6.556
35 歲-44 歲	0.829***	0.210	0.000	2.290	1.518	3.456
45 歲-54 歲	0.679***	0.209	0.001	1.971	1.310	2.967
55 歲-64 歲	0.357**	0.213	0.094	1.429	0.941	2.170
65 歲以上(=0)						
教育程度						
國中	-0.513***	0.182	0.005	0.599	0.419	0.855
高中職	0.150	0.177	0.395	1.162	0.822	1.643
專科	0.246	0.181	0.174	1.279	0.897	1.825
大學	0.355**	0.181	0.050	1.426	1.001	2.031
研究所(=0)						
計畫別						
公共服務計畫	2.302***	0.070	0.000	9.998	8.722	11.460
中小企業人力計畫	2.935***	0.183	0.000	18.830	13.150	26.965
青年職場體驗計畫	2.861***	0.072	0.000	17.474	15.162	20.139
多元就業方案	2.524***	0.066	0.000	12.476	10.955	14.207
職業能力再提升方案(=0)						
地區別						
北部地區	0.177***	0.063	0.005	1.194	1.054	1.351
中部地區	-0.089	0.069	0.199	0.915	0.800	1.048
南部地區	-0.226***	0.063	0.000	0.798	0.705	0.903
東部地區(=0)						
身分別						

單一身分	-0.054*	0.084	0.526	0.948	0.803	1.118
多重身分(=0)						

Sample Size=17240

### 參、參與者再就業穩定度分析

根據表 6-18 可發現，無論參與何項促進就業計畫的參與者，一旦有再就業機會後，其再就業穩定度都超過六成，甚至中小企業人力協助計畫之再就業穩定度逼近七成。可以推論參與者在參與就業計畫後，對再就業的穩定度的幫助有正向助益。

表 6-18：參與者再就業穩定度

計畫名稱	計畫結束無退保人數(維持 3 個月)	計畫結束 6 個月內加保人數	就業再穩定度
公共服務擴大就業計畫	591	971	60.87%
中小企業人力協助計畫	1,593	2,292	69.50%
青年職場體驗計畫	1,704	2,549	66.85%
多元就業開發方案	884	1,310	67.48%

※說明：計算方式為計畫結束無退保人數(維持 3 個月)/計畫結束 6 個月內加保人數

在再就業穩定部分進行深入交叉分析，可以發現「青年職場體驗計畫」之參與者教育程度較高，穩定再就業者多半是大學教育程度者；其次是「公共服務擴大就業計畫」之計畫參與者，穩定就業者之教育程度大多是集中於高中職。由年齡層分析，「中小企業人力協助方案」的參與者，涵蓋為 25 歲至 54 歲的層面都能達到穩定再就業，推論參與該計畫的參與者對再就業的穩定度有相當程度的提昇。而其他計畫之參與者的年齡分布，多半是反映出計畫型的差異對於年齡的限制不同。就身份別而言，也發現同上的現象，即計畫中單一身分參與者之再就業穩定性較高。請參見表 6-19 至表 6-21。

**表 6-19：計畫別與再就業穩定者教育程度交叉表**

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
公共服務擴大就業計畫	181	202	387	133	60	5
中小企業人力協助方案	---	---	---	---	---	---
青年職場體驗計畫	0	0	588	357	756	44
多元就業開發方案	146	209	522	132	95	10
總和	327	411	1,497	622	911	59

※說明：中小企業人力協助方案原始資料即無教育程度內容。

**表 6-20：計畫別與再就業穩定者年齡交叉表**

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
公共服務擴大就業計畫	7	66	226	468	212	10
中小企業人力協助方案	118	822	550	322	89	4
青年職場體驗計畫	882	900	0	0	0	0
多元就業開發方案	35	134	237	559	178	3
總和	1,042	1,922	1,013	1,349	479	17

**表 6-21：計畫別與再就業穩定者身分別交叉表**

	多重身分	單一身分
公共服務擴大就業計畫	137	829
中小企業人力協助方案	0	1,867
青年職場體驗計畫	0	1,753
多元就業開發方案	141	968
總和	278	5,417

※多重身分為參與者同時擁有多種身分別，如參與者同時為中高齡者、原住民、負擔家計婦女等。

由表 6-22 參與者再就業的穩定度之羅吉斯迴歸結果得知，女性相對於男性的再就業穩定度較高且顯著。而年齡差異對於計畫參與者再就業的穩定度而言並未有顯著影響。在教育程度上如同參與者再就業率，國小、國中、高中職、專科及大學學歷相對研究所學歷而言，有顯著較低的再就業穩定度。而以參與者身分別來看，單一身分的參與者在再就業穩定度上相對優於多重身分的參與者。就計畫別來看，以公共服務擴大就業計畫的再就業穩定度最差，其次為青年職場體驗計畫。最後，我們發現東部地區的參與者相對於其它地區的參與者，東部地區參與者反而擁有較好的再就業穩定度。

表 6-22：參與者再就業是否穩定情形羅吉斯迴歸結果

	B	S.E.	顯著性	Exp(B)	EXP(B) 的 95.0% 信賴區間	
					下界	上界
常數	1.53	0.504	0.002	4.616		
性別						
女性	0.154***	0.048	0.001	1.167	1.063	1.281
男性(=0)						
年齡						
24 歲以下	-0.416	0.42	0.322	0.66	0.29	1.502
25 歲-34 歲	-0.401	0.415	0.333	0.669	0.297	1.51
35 歲-44 歲	-0.203	0.414	0.624	0.816	0.363	1.838
45 歲-54 歲	-0.093	0.411	0.82	0.911	0.407	2.039
55 歲-64 歲	0.092	0.414	0.824	1.096	0.487	2.469
65 歲以上(=0)						
教育程度						
國小	-0.954***	0.283	0.001	0.385	0.221	0.671
國中	-0.989***	0.278	0.000	0.372	0.216	0.641
高中職	-1.079***	0.266	0.000	0.34	0.202	0.572
專科	-0.772***	0.271	0.004	0.462	0.272	0.786
大學	-0.498*	0.27	0.065	0.608	0.358	1.031
研究所(=0)						
身分別						
單一身分	0.393***	0.103	0.000	1.482	1.212	1.812
多重身分(=0)						
計畫別						
公共服務計畫	-0.378***	0.076	0.000	0.685	0.59	0.795
中小企業人力計畫	0.828***	0.273	0.002	0.437	0.256	0.747
青年職場體驗計畫	-0.012	0.1	0.907	0.988	0.812	1.203
多元就業(=0)						
地區別						
北部地區	-0.086	0.108	0.423	0.917	0.743	1.133
中部地區	-0.200*	0.11	0.07	0.819	0.66	1.017
南部地區	-0.067	0.109	0.54	0.935	0.755	1.159
東部地區(=0)						

Sample Size=14187

#### 肆、參與者薪資成長之分析

在參與者的薪資成長變動分析部分，我們將探討參與者在參與促進就業計畫後，與參與計畫前投保薪資是否有正向增加，而在計畫結束後有再度求職並成功就業者，其薪資成長是否有幫助或影響。擬定的薪資變動量 1 與 2 的計算公式如

下，就計劃參與者個人 i 而言：

薪資變動量 1： $\Delta_{1,i} = (\text{計畫開始後首次投保薪資} - \text{參與計畫前投保薪資})_i$

薪資變動量 2： $\Delta_{2,i} = (\text{計畫結束後二次投保薪資} - \text{計畫開始後首次投保薪資})_i$

### 一、全體樣本之薪資變動量分析

**表 6-23：全部參與者薪資變動量**

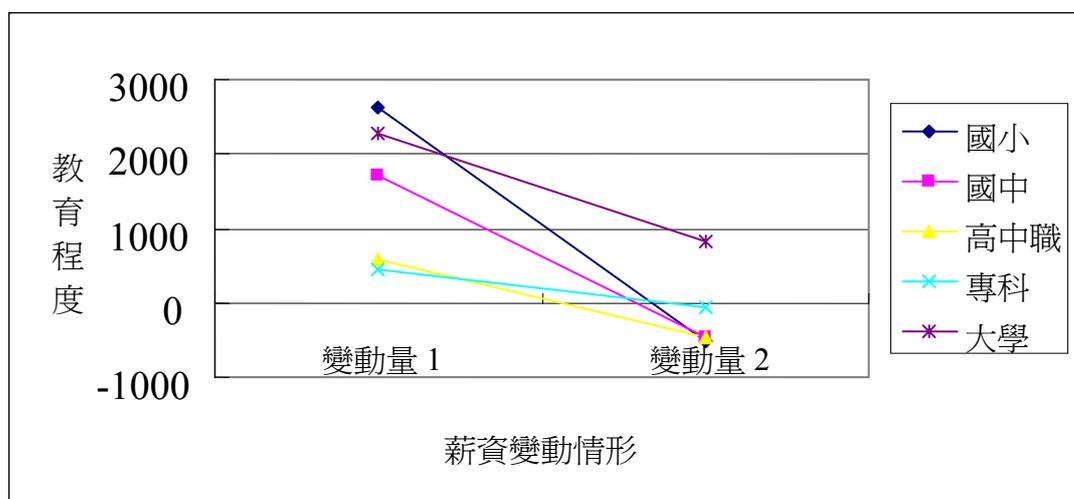
	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	12925	8761
平均數	925.86	385.81
標準差	7290.53	6052.82

※說明 1：平均薪資變動量 1 為：計畫開始後首次投保薪資-計畫開始前投保薪資。

※說明 2：平均薪資變動量 2 為：計畫結束後二次投保薪資-計畫開始後首次投保薪資。

※說明 3：有效樣本為過濾遺漏值後之樣本數。

### 二、按教育程度別之薪資變動量分析



**圖 6-1：按教育程度別之薪資變動量分析**

在分析過程中，本研究已過濾各分析結果之遺漏值，故列出之有效樣本均為刪去遺漏值後之樣本。而由表 6-23 平均薪資變動量可看出，參與者在參與計畫前的平均薪資與參與計畫後的平均薪資皆呈現正向成長。

**表 6-24：國小教育程度參與者薪資變動量**

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	931	509
平均數	2615.59	-521.57
標準差	6697.54	4236.69

**表 6-25：國中教育程度參與者薪資變動量**

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	1026	652
平均數	1715.98	-451.44
標準差	6142.89	5116.19

**表 6-26：高中職教育程度參與者薪資變動量**

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	3624	2457
平均數	572.05	-458.72
標準差	6011.35	4765.53

**表 6-27：專科教育程度參與者薪資變動量**

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	1482	923
平均數	437.80	-63.77
標準差	7857.54	6109.75

**表 6-28：大學教育程度參與者薪資變動量**

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	1977	1249
平均數	2276.88	829.44
標準差	8402.46	6954.18

但由表 6-24 至表 6-28 可以發現，除了大學教育程度外，其餘學歷的第二次薪資變動量均為負值，亦顯示再就業的投保薪資並未較計畫的投保薪資為高。此或許因為現今大學教育環境普及化，就業市場對學歷要求亦趨升高，教育程度較高的確擁有求職優勢與薪資成長優勢。

特別值得一提的是關於標準差的數值，由於有效樣本內的數值，許多參與者在參與計畫前之薪資頗高(3 萬至 5 萬元間)，與參與計畫後所領取薪資有相當大之

落差(差距在 8000 至 3 萬間)，導致第一次薪資變動量為負值者大有人在，以致於標準差數值頗高，在此特作說明。

### 三、按參與者性別之薪資變動量分析

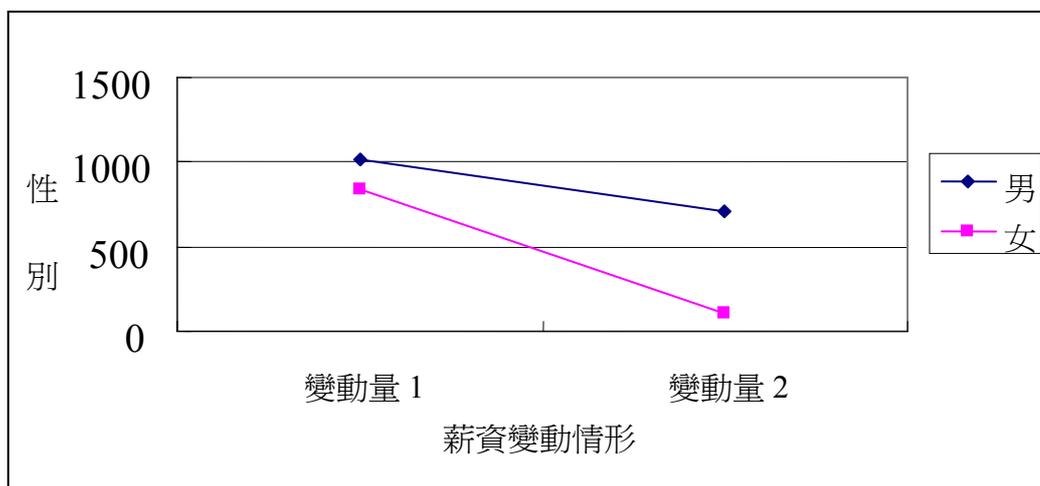


圖 6-2：按計畫參與者性別之薪資變動量分析

表 6-30：男性參與者薪資變動程度

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	6242	4093
平均數	1019.34	704.81
標準差	8053.81	6719.67

表 6-31：女性參與者薪資變動程度

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	6683	4668
平均數	838.55	106.09
標準差	6496.53	5385.99

在以性別區分情形而言，本研究計畫所取得之樣本分佈平均，男性為 47.9%，女性為 52.1%。而男性參與者無論是參與計畫時或計畫結束後之再就業的薪資成長程度皆優於女性薪資成長程度，且再就業時男性的薪資變動量(704.81 元)遠高於女性薪資變動量(106.09 元)近 7 倍。

#### 四、按計畫別之薪資變動量分析

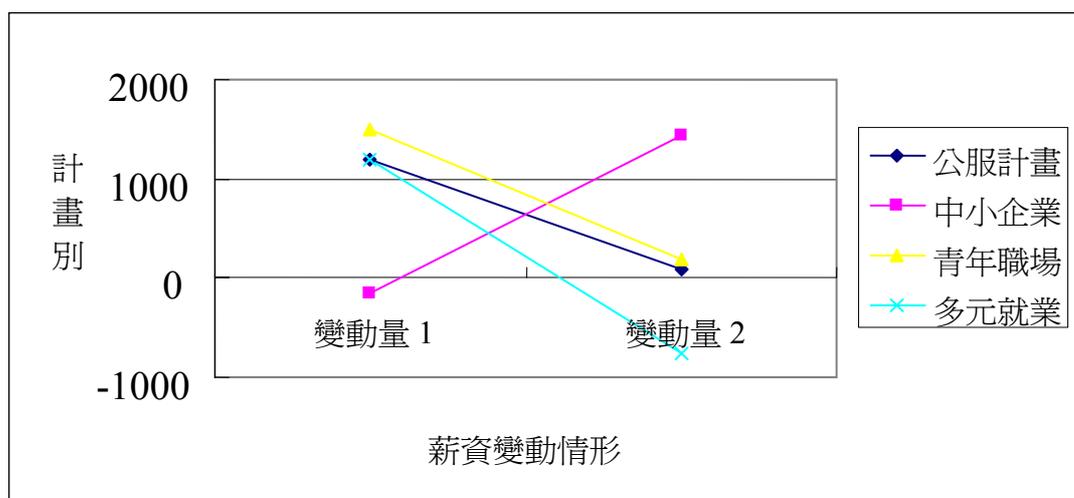


圖 6-3：按計畫別之薪資變動量分析

表 6-32：參與公共服務擴大就業計畫薪資變動量

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	2287	1650
平均數	1188.20	77.70
標準差	8240.60	5562.88

表 6-33：參與中小企業人力協助計畫薪資變動量

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	3557	2770
平均數	-145.71	1443.31
標準差	7385.34	6734.27

表 6-34：參與青年職場體驗計畫薪資變動量

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	4400	2668
平均數	1489.91	191.03
標準差	7549.59	5985.64

表 6-35：參與多元開發就業方案薪資變動量

	平均薪資變動量 1	平均薪資變動量 2
有效樣本	2681	1673
平均數	1198.06	-750.64
標準差	5503.55	5086.73

在以計畫類型區分的分佈上，牽涉到不同計畫取得資料筆數多寡因素，即使本計畫已先行擬定抽樣比例，但在計畫類別分佈上仍無法取得比例平衡，此為研究限制之一。

然以每個計畫類型作交叉分析，由表 6-32 至表 6-35 可發現「青年職場體驗計畫」的參與者，在參與計畫前與參與計畫中的差距最大，第一次薪資變動量為 1,489.91 元，而在第二次薪資變動量仍為正向成長(191.03 元)。值得研究的部分是「中小企業人力協助方案」與「多元開發就業方案」兩項計畫，在「中小企業人力協助方案」部分，參與者在參與計畫前與參與計畫後的薪資變動量為負向成長(-145.71 元)，不過在計畫結束後的再就業薪資變動量卻大幅成長 1443.31 元，可推論參與者在進入一般中小企業就業後，所獲得之職業訓練或技能輔助的確對日後之再就業薪資成長程度有所助益。而「多元開發就業方案」的部分則相反，在參與者參與計畫前與參與計畫後之薪資變動量為 1198.06 元，但在計畫結束後之再就業薪資成長卻大幅下降 750.64 元，值得深入研究該現象。最後有關計畫別、參與者屬性、與薪資變動的交叉分析，可參考附錄 6-1。

#### 第四節 小結與研究限制

本研究計畫選定「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「青年職場體驗計畫」、「多元就業開發方案」等計畫，在進行迴歸分析後，可由分析結果觀察出計畫屬性與參與者間的互動關聯，茲整理如下：

- 一、留用率部分：「青年職場體驗計畫」之留用率最高，達 33.60%，而「公共服務擴大就業計畫」與「多元就業開發方案」或因計畫屬性之故，留用率較低，分別為 3.54%與 4.73%。根據迴歸結果發現，女性相對男性

留用機率較低；教育程度愈高者，其留用機率則相對增加。由於計畫屬性的差異，青年職場體驗計畫和中小企業人力協助計畫相對多元就業開發方案之參與者有顯著較高的留用機率，而中部地區相較於東部地區的參與者留用率最高。

二、再就業率部分：本研究計算再就業率原則定義為參與計畫結束六個月內有再度就業之參與者視之，根據勞保資料分析發現，62.2%計畫參與者有再就業記錄，而再就業後仍有 66.6%參與者持續就業達三個月以上。而以計畫別來看，以青年職場體驗計畫最高，達 75.53%，中小企業人力協助計畫次之，達 68.6%，而在中小企業人力協助計畫的部分，再就業率將近七成。根據迴歸結果發現，以年齡別區分，年齡較輕者，再就業機率較高；其中以 25-34 歲者再就業機率最高。以教育程度別區分，專科以上的參與者再就業機率較高。以地區別區分，相對於東部地區參與者，北部地區參與者的再就業機率最高，南部地區參與者的再就業機率最低。

三、再就業穩定度部分：本研究計算再就業穩定度原則定義為參與計畫結束六個月內有再度就業之參與者，且再就業期間維持三個月以上。分析結果發現，女性的就業穩定度相對顯著優於男性的就業穩定度。以教育程度別來看，專科以上教育程度參與者之就業穩定度較佳。以計畫別來看，相對於多元就業參與者，中小企業人力計畫參與者的再就業穩定度最佳，公服計畫參與者則最差。

四、薪資變動量部分：由平均薪資變動量發現，參與者在參與計畫時的薪資與參與計畫後的薪資皆呈現正向成長。教育程度較低者(國小、國中、高中職與專科)再就業後之薪資成長幅度皆呈現負向成長，其中又以國小、國中與高中職教育程度參與者負向成長最高。在以性別區分方面，男性參與者無論是參與計畫時或計畫結束後之再就業的薪資成長程度皆優於女性薪資成長程度，且再就業時男性的薪資變動量(704.81 元)遠高於女性薪資變動量(106.09 元)近 7 倍。以計畫別區分，「中小企業人力協助方案」與「多元就業開發方案」兩項計畫，在「中小企業人力協助方案」部分，參與者在參與計畫前與參與計畫時的薪資變動量為負向成長(-145.71 元)，不過在計畫結束後的再就業薪資變動量卻大幅成長 1443.31

元；「多元就業開發方案」的部分則相反，參與者參與計畫前與參與計畫時之薪資變動量為 1198.06 元，但在計畫結束後之再就業薪資成長卻大幅減少 750.64 元。由第一次薪資變動量普遍大於第二次薪資變動量情形來看，政府提供之促進就業方案的薪資水準較佳，雖有助於方案參與者面對經濟困境，但必須注意是否會因此產生依賴效果，以及對產業產生排擠效果，故本研究資料及結果可供未來訂定相關方案之薪資水準的參考。

綜合以上結論，促進就業計畫對失業者而言，的確帶來些許助益，其中以「中小企業人力協助方案」之參與者的薪資成長幅度最大，再就業率與就業穩定度的表現也不錯。公共服務擴大就業方案與多元就業開發方案，雖然對拯救失業率有些成效，但對參與者日後的再就業情形及薪資成長部分幫助卻有限。由於青年職場體驗計畫對參與者年齡的限制(24 歲至 34 歲)，而這個層級的參與者原本即為就業市場中的優勢求職者，所以該計畫在許多指標的分析中都是十分亮眼的。

由於資料取得時間較晚，故上述針對資料與研究議題的分析，日後仍可做進一步探討。然而在資料取得及整併過程中，面對重重困難，最終雖取得資料亦可進行分析，但仍有一些限制如下。

一、資料格式不一。由於取得資料檔案來源不一，各機關提供之資料格式與編碼方式皆相異，本研究在進行資料比對、過濾重覆資料、格式一致化、重新定義欄位與變項編碼方面耗時甚久。尤其如方案參與者的身份別，多數資料檔未有統一格式，亦有參與者有兩個以上的身份別，因此，這一部份的資料整合實有待日後加強。

二、資料欄位不齊。研究者與德菲法調查認為重要的研究變數如失業週期、離職原因、參與計畫動機等等，幾乎完全沒有方案可以提供。即使如教育程度變項，也可能發生缺漏情形。

三、方案之年代與樣本數差異頗大。在以計畫類型區分的分佈上，牽涉到不同計畫取得資料筆數多寡因素，即使本計畫已先行擬定抽樣比例，但在計畫類別分佈上仍無法取得比例平衡。

四、勞保資料檔內涵。本研究將是否有再加保記錄視為再就業，然而卻未能

區分參與者是以受雇者還是職業工會會員身份加保。因此，若要做進一步區隔，則有其限制。

## 第七章 結論與建議

### 第一節 研究發現與結論

自 1996 年以來，我國面臨不同於以往的失業問題，故採行的促進就業措施也與以往不同。除了原有之職業訓練、就業服務之外，更實施勞工保險失業給付與各種促進就業津貼。在 1999 年 921 大地震之後，首先實施結合災區居民與第三部門合作的災區重建計畫，並進一步衍生出 2001 年的永續就業工程計畫，採取類似結合第三部門的模式，協助當時日益增加的失業人口；此方案於 2002 年改名為多元就業開發方案，並持續延用至今，成為另一個促進就業的管道。此外，參考韓國解決金融危機嚴重失業問題的公共服務就業方案，我國也於 2003 年辦理公共服務擴大就業計畫，以政府大規模直接僱用失業人口，冀望於短期內降低持續升高的失業率；該方案於 2004 年底結束，2005 年改為公共就業方案，實施一年後，便沒有類似大規模的方案出現。除了多元就業開發方案與公共服務擴大就業計畫，也有許多較小型且多樣的促進就業方案，例如青年職場體驗計畫、微型企業創業貸款等等。綜言之，我國近年來所採取的促進就業措施相當多樣化，也更為積極，其背後的理念與歐美國家所稱之「積極性勞動市場政策」(Active Labour Market Policy)相當接近。

自國外引進的促進就業政策之理念與措施，經過數年的實施之後，對於我國就業現象究竟產生何種影響？日後如何妥善結合這些措施，適用於那些服務對象，以發揮促進就業的最大效果？而促進就業的效果，又應如何來評估，始能看出方案的效益，以及進行方案之間的比較？這些是本研究所關切的問題。因此，本研究採用文獻分析法，針對近年來國內外促進就業措施及其理念，進行回顧與整理，以釐清及凝聚對此類促進就業措施的概念及分類。其次，以德菲法專家學者調查，建構促進就業措施評估架構與指標，並賦予各項構面及指標不同的權重。第三，以過去促進就業措施參與者資料與勞保資料檔連結，分析不同方案參與者的屬性及其再就業狀況，以便同時比較不同方案的促進就業效果。以下則就國內外促進就業措施回顧、促進就業措施評估架構之回顧與建立、與促進就業效果之

實證分析，分述研究發現與結論。

## 一、國內促進就業措施回顧

### 1. 以「積極性勞動市場」概念，做為促進就業措施的基本論述。

其重點包括：(1) 強化社會投資：國家藉由投資或獎勵協助，促成照顧服務體系的建立和相關產業的發展。(2) 避免社會排除：對於弱勢的看法，已由單一財務面向的弱勢，轉變為多面向的弱勢。以促進就業為中心的積極性勞動市場政策，有助於避免失業者的社會排除。(3) 強調權利與責任的對等：為減少福利依賴，一方面推動促進就業措施，一方面提高領取失業給付的門檻。(4) 經濟政策、勞動政策、與社會政策的整合：單獨使用 ALMP 無法解決失業問題，必須就各方案之間進行整合，或就領域與領域之間進行整合。

### 2. 我國促進就業政策的形成，深受政治系統外部與內部系絡因素影響。

本研究第二章探討我國促進就業政策形成過程，主要是依循政策形成階段論的觀點，將促進就業政策的形成分成問題認定、議程設定、政策規劃、政策合法化等階段。我國近年促進就業政策的形成受到政治系統內、外部等系絡因素的影響，透過媒體的廣泛報導，專家學者的呼籲，政府必須正視這一波高失業率造成的相關問題。再者，促進就業政策之政策合法化過程受到朝野立委的關切與意見不同的互動。

### 3. 我國近年來促進就業措施相當具有實驗性、創新性與多樣性。

本研究第二章整理近年來促進就業措施的政策目標、適用對象、經費來源、計畫內容、與執行情形。發現這些措施大致可歸納為公共就業型，例如「公共服務擴大就業計畫」、薪資補貼型，例如「中小企業人力協助執行計畫」、職業訓練型，例如「職業能力再提升方案」、與協助創業型，例如「微型創業貸款」。

## 二、國外促進就業措施回顧

### 1. 以振興經濟景氣為主，其他政策措施為輔。

各國失業率下降往往是伴隨在經濟景氣復甦之後，顯示藉由振興經濟景氣，

創造就業機會是各國共同之政策核心。由於各國在這方面的努力很少為勞工學者重視，導致政府部門決策者與社會大眾誤認為這些勞政與社政措施才是解決失業問題的主軸，進而造成資源的錯置，以及相關政策措施之相互排擠。

#### **2. 建立勞資對話機制，共同參與政策規劃與執行。**

失業對策往往涉及勞資雙方之權利分配，故各國在規劃執行各項政策措施之前，皆會藉由勞資對話機制尋求共識。國內一直缺乏健全的勞資對話管道，使得政府所推動之各項促進就業措施，欠缺勞資雙方的參與，其適法性與正當性也因此備受質疑。

#### **3. 勞工法令適時鬆綁，增加勞動市場之因應彈性。**

調整勞工法令，尤其是放寬就業保護的規定，以提高勞動市場之因應彈性，是許多國家能夠順利解決失業問題的另一重要因素。面對全球化的競爭，如果我國勞動市場的因應彈性無法提高，未來一旦經濟不景氣，或者產業結構的再次調整，都可能使我國失業問題急速惡化。

#### **4. 調整積極性勞動市場措施之內容，縮減直接雇用的規模。**

直接雇用雖然對促進就業可以產生立即效果，但相較於其他積極性勞動市場措施，不僅成本比較高，而且補助期滿的再就業效果也比較差。因此，有些國家，例如韓國、荷蘭皆已大幅縮減此項措施的規模，改以更貼近一般職場需求之職業訓練或其他人力資源改善方案。反觀我國，雖然近二年來失業率已經回穩，但政府對於直接雇用或薪資補貼所投入的資源依然十分可觀，如此不僅浪費資源，也會導致部份失業民眾長期依賴這類措施，而不願重新投入一般職場工作。

### **三、促進就業措施評估研究之回顧**

國內眾多的評估計畫報告中，由於評估方法和資料的異質性過高，造成綜合檢討評估的困難度。

我國在開辦促進就業措施之前，宜詳實規劃所需的實驗性或計量經濟學上的評估方法，並且建立計畫或方案參與者的完善長期追蹤資料。不僅可比較分析方案參與前後，失業或弱勢勞工的就業狀態變動，薪資收入的差異，亦可同時追蹤參與者在方案結束後之再就業率以及成本效益分析。這些評估方法和計量技術，

在國外文獻中不勝枚舉。

#### 四、促進就業措施評估架構之建立

##### 1. 「成效面」指標的重要性評價。

「再就業率」、「方案創造的預期效果」、「方案滿意度」均為第二回合已形成共識的成效指標，其他如「薪資提升程度」亦具有相當的共識。不論是「公共就業型」、「薪資補貼型」或是「職業訓練型」方案，均以「再就業率」、「方案結束後之再就業尋職期間」成效指標具有較高度的重要性；至於「自行創業型」方案而言，以「對方案或計畫的滿意度」指標最具重要性。

##### 2. 「決策環境面」各指標之重要性評價。

「經濟情勢分析」、「政治情勢分析」、「社會情勢分析」三項評估決策環境面向指標的重要性均有共識。「經濟情勢分析」、「社會情勢分析」之重要性高於「政治情勢分析」。「經濟情勢分析」則以「失業率」、「就業成長率」、「景氣指標」作為重要的因素。

##### 3. 「政策內容與執行面」各指標之重要性評價。

第一回合已形成高度共識的指標為「執行單位的屬性」、「職前訓練的要求」、「工作指導的要求」、「工作監督的要求」；而在第二回合已形成高度共識者為「人員進用的方式」、「工作管理的要求」。其他如「在職訓練的要求」亦獲得相當高的重要性評價。

##### 4. 方案類型區分的意見分析。

專家們對於方案類型區分為「公共就業型」、「薪資補貼型」、「職業訓練型」與「自行創業型」形成共識。此外，獲得共識的意見是方案類型會影響成效評估的指標選擇，其理由包括「方案目標不同，成效評估標準宜不同」、「方案執行方法不同，成效評估標準宜不同」與「方案理念不同，成效評估宜不同」等。

##### 5. 「參與者屬性」各指標之重要性評價。

第一回合即達共識的指標為「年齡」、「失業週數」；第二回合達成共識的是「身份別」（如低收入戶、身心障礙者等）、「教育程度」；其他如「失業原因」、「參與方

案之前的工作經驗」、「參與方案之前的薪資水準」。

#### 6. 不同方案類型與不同失業率之適當性組合的意見分析。

獲得共識的是當社會處於失業率越來越高時（例如失業率持續超過 4%），適宜採用「公共就業型促進就業措施」，其次是「薪資補貼型促進就業措施」。至於當社會失業率穩定時（例如失業率維持在 4%以下），專家們認為宜採用「職業訓練型促進就業措施」，其次是「自行創業型促進就業措施」。

#### 7. 不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者優先採取方案類型之意見分析。

較具有共識的是「『35 歲與國中以下』優先採取職業訓練型方案」、「『36 至 44 歲與國中以下』優先採取薪資補貼型方案」、「『45 歲以上與國中以下』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與高中職』優先採取公共就業型方案」、「『45 歲以上與大學以上』優先採取職業訓練型方案」。

#### 8. 促進就業措施成效評估方法之意見分析。

研究發現「調查法」、「深度訪談」、「焦點座談」與「成本效益分析」等方法較能有效評估促進就業成效。至於評估方案的適當時間為「依方案成效，訂定不同評估時間」，其次是「方案實施後半年後進行評估方案成效」。由此顯示，專家們認為評估時間的選擇要考慮方案的類型。

#### 9. 評估方案的適當人員與單位之意見分析。

「外部專家學者」獲得較高的共識的意見，其次是「方案規劃者與外部專家學者」。專家們高度贊成應有專責單位負責促進就業措施的成效評估，僅少數專家持反對意見。

## 五、促進就業效果之實證分析

本計畫選定「公共服務擴大就業計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」、「青年職場體驗計畫」、「多元就業開發方案」、「職業能力再提升方案」、「微型企業創業貸款」等方案進行交叉分析與邏輯迴歸分析，得到以下結果：

1. 不同方案之參與者屬性分佈（性別、年齡、教育程度）有顯著差異，亦即方案與適用對象原本即存在選擇相近性。

例如多元就業開發方案以女性居多；青年職場體驗計畫的參與者年齡較輕、教育程度也較高；公服計畫則有較高比例的中高齡者與低教育程度者。

## 2. 留用率比較分析。

「青年職場體驗計畫」之留用率最高，達 33.60%；而「公共服務擴大就業計畫」與「多元就業開發方案」之留用率較低，分別為 3.54%與 4.73%。根據迴歸結果發現，女性相對男性留用機率較低；教育程度愈高者，其留用機率則相對增加。由於計畫屬性的差異，青年職場體驗計畫和中小企業人力協助計畫相對多元就業開發方案之參與者有顯著較高的留用機率；中部地區相較於東部地區的參與者留用機率最高。

## 3. 再就業率比較分析。

本研究之再就業率定義為參與計畫結束後六個月內有再加保記錄。根據勞保資料分析發現，62.2%計畫參與者有再就業記錄，而再就業後仍有 66.6%參與者持續就業達三個月以上。以計畫別來看，青年職場體驗計畫最高，達 75.53%，中小企業人力協助計畫次之，達 68.6%。根據迴歸結果發現：年齡較輕者，再就業機率較高；專科以上的參與者再就業機率較高；相對於東部地區參與者，北部地區參與者的再就業機率最高，南部地區參與者的再就業機率最低。

## 4. 再就業穩定度比較分析。

本研究之再就業穩定度定義為參與計畫結束後六個月內有再加保記錄且維持加保達三個月以上。根據迴歸結果發現，女性的就業穩定度相對顯著優於男性的就業穩定度。以教育程度別來看，專科以上教育程度參與者之就業穩定度較佳。以計畫別來看，相對於多元就業參與者，中小企業人力協助計畫參與者的再就業穩定度最佳，公服計畫參與者則最差。

## 5. 薪資變動量比較分析。

由平均薪資變動量發現，參與者在參與計畫前的薪資與參與計畫後的薪資皆呈現正向成長，然而教育程度較低者(國小、國中、高中職與專科)再就業後之薪資成長幅度皆呈現負向成長。以性別區分方面，男性參與者無論是參與計畫時或計畫結束後之再就業的薪資成長程度皆優於女性薪資成長程度。以計畫別區分，「中小企業人力協助方案」參與者在參與計畫前與參與計畫時的薪資變動量為負成長(-145.71 元)，不過在計畫結束後的再就業薪資變動量卻大幅成長 1,443.31 元。「多

元開發就業方案」的部分則相反，在參與者參與計畫前與參與計畫時之薪資變動量為 1,198.06 元，但在計畫結束後之再就業薪資成長卻下降 750.64 元。

綜合上述研究發現，可得以下研究結論：

一、我國近年來促進就業措施相當多樣性；而且隨著經驗的累積，個別促進就業措施的實施已日漸制度化、精緻化。然而，促進就業方案之間的連繫仍然不足、彼此定位仍然不明，因此可能需要一個更統整性的概念或架構，將各種方案做適當分類或組合，以發揮整體促進就業的效果，或至少減低資源重複投入的可能。在本研究中，我國促進就業措施可區分為公共就業型、薪資補貼型、職業訓練型、與創業協助型等四大類，此已獲得相當共識，日後亦可分就這些不同類型的方案進行搭配或比較。

二、近年來，國外幾個國家在於降低失業率的表現上相當不錯，也受到我國政府與學界的重視，例如韓國、荷蘭、丹麥、愛爾蘭等等，本研究也深入個別檢視這些國家所採行的失業措施及對我國的啓示為何。本研究認為，在檢視各國促進就業措施成效之前，必須先考量經濟成長率對於失業率降低的貢獻，而非一味地認為失業率的降低，完全歸功於促進就業措施的成效。就資料分析來看，經濟成長率確實與失業率有顯著負相關，故促進經濟發展仍是解決失業的重要方法之一。其次，各國所採取的促進就業措施，大致不脫離積極性勞動市場的策略，例如職業訓練、就業服務、薪資補貼、直接僱用等等。然而各國於各類方案所投入的資源不同，而影響方案成功的因素也不一樣，有些因素甚至是非經濟面的，例如社會伙伴、勞資協商的傳統等等。

三、有關評估研究架構的建立，本研究首先檢視國內外相關成效評估研究，並發現國內評估研究受限於研究時程與資料取得，往往只能採用對於方案參與者、執行者的問卷調查，以評估方案的再就業率與滿意度。但國外類似評估研究的設計是更具多樣性，包含對照組的比較、時間序列分析、成本效益分析等等，值得我國參考。

四、有關評估研究架構的建立，本研究也以德菲法專家學者調查方式，就本研究所提出之評估架構的構面與指標，進行三回合的問卷調查，回收率為 100%。根據德菲法調查結果，促進就業措施之成效指標的重要性，依序為再就業率、方

案創造的預期效果、方案結束後的再就業尋職期間；影響因素的構面，則依序為政策內容與執行面、參與者屬性面、方案類型面、決策環境面。此外，多數學者認為不同方案應選擇不同的評估方法或指標，例如再就業率適用於薪資補貼型與職業訓練型方案，但卻較不適用於公共就業型方案，對於協助創業方案的參與者也不太適用。

五、就方案參與者之實證資料分析發現，我國近年來幾項重要促進就業措施在於留用率、再就業率、就業穩定度、薪資變動量之整體表現不差；不過，在進行留用率、再就業率、與就業穩定度等就業效果之邏輯迴歸分析來看，教育程度及計畫別在各項指標上均有顯著影響，值得注意。然而，計畫屬性與參與者屬性本身亦存在高度關連性，因此也不易完全將成效歸功於計畫的執行或參與者的特質，例如青年職場體驗計畫即規定參與者年齡須在 35 歲以下，教育程度為高中職以上。除非以實驗方式執行方案，例如進行中高齡者的職場體驗計畫，否則不易比較同一類型方案，對於那類特定對象較為適宜。其他方法則為控制方案參與者的特質相近（例如採取對照組），再比較其於不同方案的就業狀況表現為何，以決定較適宜的方案。

## 第二節 政策建議

針對研究目的，本研究提出以下政策建議：

**一、就業能力與方案類型存在一定的關聯性，故應對方案參與者有較多評估，並協助其選擇及參與適當的促進就業方案。**

根據本研究德非法與深度訪談分析結果發現，多數受訪者認為就業能力較差者，適用於直接僱用或薪資補貼之方案；就業能力較佳者，適用於職業訓練或創業協助之方案。根據次級資料分析結果也發現，不同方案類型與服務對象確實存在選擇相近性。

**二、注意不同促進就業措施的競合關係，使之減少方案間排擠現象，發揮方案間加乘效果。**

就各類促進就業措施的整合與搭配而言，首先應避免方案之間的資源排擠效

應，例如對於方案類型與適用對象相似之措施的給付標準應力求一致，以免適用對象會相互比較。然而，就本研究檢視近年來國內幾項重要的促進就業措施發現，在進用人員的資格部份，已規定愈來愈清楚，也減少與其他方案重疊的可能；但在工作內容、工作條件相對於工作報酬的一致性方面，仍有待加強。至於促進就業方案之間的資源整合效果，本研究建議具有關聯性之不同方案，可考慮相互連結，而非各自獨立運作，例如經濟型多元就業方案與個人工作坊之創業協助結合；創業協助的圓夢計畫與微型創業貸款也可以加以整合；而職業訓練與就業服務的訓用合一則早已開始實施。

### **三、公共就業型工作較易直接與國家發展目標搭配。**

有關促進就業措施與國家發展政策之間的搭配，本研究建議公共就業服務之工作內容可以與國家發展計畫相結合，盡可能運用公服人力從事政府必須做，但現有公務人力不足之工作項目。此外，對於現行以公法救助模式執行的政府直接僱用方案應予以調整，以免影響參與者的工作動機以及無法累積執行相關計畫之經驗。又公服人力的進用可以比照約聘制度的考試晉用方式；而考試晉用時，對於具有特殊身份者，可予以加計點數，使其較容易獲得進用機會。

### **四、不同景氣狀況宜適用不同促進就業措施。**

針對景氣狀況與促進就業的關係，德菲法與深度訪談結果發現，不同類型方案的適用時機不同，應可考慮在失業率穩定時，以職業訓練及創業貸款為主；失業率上升時，則應啟動公共就業與薪資補貼方案。然而在給付薪資水準方面，根據本研究之薪資變動量分析，由第一次薪資變動量(計畫薪資-參與計畫前薪資)普遍大於第二次薪資變動量(再就業薪資-計畫薪資)情形來看，政府提供之促進就業方案的薪資水準較佳，雖有助於方案參與者面對經濟困境，但必須注意是否會因此產生依賴效果，以及對產業產生排擠效果，故本研究結果可供未來訂定相關方案之薪資水準的參考。

### **五、建立完整方案參與者之長期追蹤資料庫，以利評估和政策導引。**

我國近年來雖已執行多項促進就業措施，但在資料的彙整上相當貧乏，頂多只有雇用人數或預算執行數，以致於難以進行方案成效的比較。本研究盡力建置方案參與者與勞保勾稽資料檔，始能同時進行跨方案的比較，以及參與者參加方案前後的比較。日後若欲進行有效評估，並回饋至決策過程，完善的基礎資料建置是有必要的。

### 第三節 研究限制

本研究之研究限制，主要在於次級資料取得及分析方面，茲分述如下：

#### 一、資料格式不一。

由於取得資料檔案來源不一，各機關提供之資料格式與編碼方式皆相異，本研究在進行資料比對、過濾重覆資料、格式一致化、重新定義欄位、與變項編碼等方面耗時甚久。尤其如方案參與者的身份別，多數資料檔未有統一格式，亦有參與者有兩個以上的身份別，因此，這一部份的資料整合實有待日後加強。

#### 二、資料欄位不齊。

研究者與德菲法調查認為重要的研究變數如失業週期、離職原因、參與計畫動機等等，幾乎完全沒有方案可以提供。即使如重要的教育程度變項，也可能發生缺漏情形，例如中小企業人力協助計畫的參與者完全沒有教育程度資料。

#### 三、方案之年代與樣本數差異頗大。

在以計畫類型區分的分佈上，牽涉到不同計畫取得資料筆數多寡因素，即使本計畫已先行擬定抽樣比例，但在計畫類別分佈上仍無法取得比例平衡。

#### 四、勞保資料檔內涵。

本研究將是否有再加保記錄視為再就業，然而卻未能區分參與者是以受雇者還是職業工會會員身份加保。因此，若要做進一步區隔，則有其資料上限制。

#### 五、促進就業成效指標的限制。

本研究之次級資料分析以再就業與薪資變動情形來看方案成效，此乃受限於資料的可得性。然而德菲法專家建議，不同方案應該用不同的評估指標；各方案參與者的屬性本就不同，在一般就業市場上也處於不同的優勢或劣勢地位。因此，若單以再就業做為方案成效指標，確實有其限制。

## 參考文獻

### 壹、中文部份

- 中華經濟研究院 (2001a) 「國際經濟情勢週報」，第 1391 期。
- \_\_\_\_\_ (2001b) 「國際經濟情勢週報」，第 1393 期。
- 丘昌泰 (1995) 「公共政策：當代政策科學理論之研究」。台北：巨流圖書公司。
- \_\_\_\_\_ (1998) 「政策科學之理論與實際—美國與臺灣經驗」。台北：五南圖書公司。
- \_\_\_\_\_ (1999) 「政府與市場：從行政科學典範變遷論『小而能政府』的建立」，  
行政暨政策學報，第一期，頁 35-88。
- 江豐富 (2001) 「高齡與基層勞工之失業情勢及因應策略」，中央研究院社會學研究所主辦「當前失業問題」學術研討會，2001 年 03 月 16 日，台北：中央研究院民族學研究所第一會議室。
- 朱育廷 (2005) 「就業補助政策對企業與失業者助益之探討」，國立台北大學經濟學研究所碩士論文。
- 成之約、廖文志 (2006) 「青年職場體驗計畫效益評估」，行政院青年輔導委員會委託專題研究。
- 行政院經濟建設委員會 (2005) 「公共服務擴大就業計畫辦理情形彙編」。
- 呂建德、邱靖惠、陳昭榮 (2003) 「經濟全球化對於台灣勞動體制的衝擊：競爭與保護部門的差異」，發表於「2003 台灣社會學年會」研討會，台灣社會學會、國立政治大學社會學系主辦，2003 年 11 月 29、30 日，台北：政治大學。
- 辛炳隆 (2001) 「英荷韓政府因應失業問題之作法評析」，主要國家產經政策動態季刊，第 2 期，頁 23-40。
- \_\_\_\_\_ (2001) 「當前失業問題成因之探討」，中央研究院社會學研究所主辦「當前失業問題」學術研討會，2001 年 03 月 16 日，台北：中央研究院民族學研究所第一會議室。
- \_\_\_\_\_ (2002) 「參考韓國失業政策為我國失業問題尋求對策」，勞資關係，第 20 卷，第 9 期，頁 25-37。
- \_\_\_\_\_ (2003) 「就業政策與就業安全」，收於成之約等編著「勞動政策與勞工行政」，台北：空中大學。
- \_\_\_\_\_ (2003) 「積極性勞動市場政策的意涵與實施經驗」，就業安全，2003 年 7

- 月，頁 9-15。
- 辛炳隆、吳秀玲 (2002) 「對當前台灣失業問題之因應對策」，行政院研考會委託研究案。
- 李易駿 (2005) 「公共服務擴大就業計畫」的反思與概念性對話，社會發展研究學刊，第六期，2005 年 12 月，頁 3-38。
- 李誠 (2003) 「後充分就業時代的來臨」，見李誠編誰偷走了我們的工作 一九九六年以來台灣的失業問題，3-39，天下遠見出版。
- 李誠、辛炳隆 (2005) 「強化我國職訓體系之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 李健鴻、張景旭、陳月娥 (2004) 「職業訓練局推動九十二年度雇用獎助及訓用合一成效評估」，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究計畫。
- 李健鴻 (2006) 「全球化與公共就業服務新通路的趨勢與展望」，就業安全，2006 年 7 月，p. 60-67。
- 吳忠吉 (2001) 「業界與勞工的處境」，中央研究院社會學研究所主辦「當前失業問題」學術研討會，2001 年 03 月 16 日，台北：中央研究院民族學研究所第一會議室。
- 林鍾沂 (1986a) 「邁向後行為主義的政策評估理論之分析」，思與言雙月刊，24:1，19-40。
- \_\_\_\_\_ (1986b) 「政策失敗的概念轉變」，思與言雙月刊，24:1，130-136。
- \_\_\_\_\_ (1994a) 「公共事務的設計與執行」。台北：幼獅文化事業公司。
- \_\_\_\_\_ (1994b) 「政策分析的理論與實踐」。台北：瑞興圖書公司。
- 林昭吟、傅從喜、徐美、林桂碧、林師謨 (2004) 「公共服務擴大就業計畫執行成效評估」，行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 財團法人連德工商發展基金會 (2005) 「九十三年度多元開發方案考核及成效評估計畫」，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究計畫。
- 連偉舜 (2003) 「韓國金融風暴後的勞動與福利體制：改革與挑戰」，社區發展季刊，第 102 期，頁 100-113。
- 周玟琪 (2002) 「全球化與積極性社會福利政策歐洲國家的創新作法與台灣的政策選擇」，台灣智庫通訊，第四期，2002 年 6 月 15 日，頁 11-13。
- 許振明、唐正儀 (2001) 「國內失業原因與對策之探討」國家政策論壇，第一卷，第十期，民國 90 年 12 月，頁 159-169。

- 郭振昌 (2001) 「英國、韓國就業市場情勢及其政策發展初探」, 就業與輔導, 第 19 卷, 第 6 期, 頁 33-38。
- \_\_\_\_\_ (2003) 「英國、韓國就業促進措施之啓發」, 勞工之友, 第 602 期, 頁 8-13。
- 曾敏傑、唐先梅 (2006) 「多元就業開發方案進用人員後續就業情形評估計畫」, 國立台北大學社會工作系。
- 曾敏傑 (2003) 「永續就業工程計畫執行成效評估計畫」, 行政院勞工委員會職業訓練局委託研究計畫。
- 單驥、辛炳隆 (2001) 「強化我國就業安全體制之研究」, 行政院經濟建設委員會委託研究計畫。
- 張坤維等 (2004) 韓國就業促進作法考察報告。行政院所屬各機關因公出國人員報告書。
- 張昌吉 (2000) 「政策錯誤事業率攀高」, 2000 年 11 月 2 日, 中央日報, 是非集。
- 傅立葉 (2002) 「積極性社會福利政策的內涵思索台灣福利政策下階段的發展方向」, 台灣智庫通訊, 第四期, 2002 年 6 月 15 日, 頁 5-7。
- 詹火生 (2001) 「失業率上生中政府所應扮演的角色與功能」, 中央研究院社會學研究所主辦「當前失業問題」學術研討會, 2001 年 03 月 16 日, 台北: 中央研究院民族學研究所第一會議室。
- 廖年焱 (2003) 「台灣與南韓政經背景與職業教育發展型態的比較」, 技術及職業教育雙月刊, 第 75 期, 第 20-28 頁。
- 鄭凱方、吳惠林 (2006) 「公共服務擴大就業計畫與促進就業」, 臺灣經濟論衡, 第 4 卷, 第 2 期, 頁 1-44。
- 劉大和等 (2006) 「推動公共就業方案執行情形及效益分析」, 行政院勞工委員會職業訓練局委託研究計畫。
- 劉仁瑋 (2006) 「凱爾特之虎—愛爾蘭之經驗」, 石油勞工, 第 370 期。
- 魏忻忻 (2006) 「自殺死亡者 近 1/5 失業」, 2006 年 9 月 23 日, 聯合報, C2 版。
- 嚴祥鸞 (2001) 「論政府就業輔導與職業訓練政策失調問題」, 中央研究院社會學研究所主辦「當前失業問題」學術研討會, 2001 年 03 月 16 日, 台北: 中央研究院民族學研究所第一會議室。

## 貳、英文部份

- Auer, Peter (2000). *Employment Revival in Europe: Labor Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherland*. Geneva, Switzerland: ILO.
- Andersen, Torben M. and Svend Hylleberg (2000), "Sources of Persistence in Employment Adjustment—Denmark 1974-93," *Oxford Economic Papers*, 52(1):72-95.
- Barrell, Ray and Veronique Genre (1999), "Employment strategies for Europe: lessons from Denmark and the Netherlands," *National Institute Economic Review*, 168 : 82-98.
- Bartik, T.J. (2001), *Jobs for the poor: can labor demand policies help?* New York: Russell Sage Foundation.
- Bekemans, Leonce (1985), "Job Creation Schemes in Europe: A Review," *International Journal of Social Economics*, 12(1): 27-36.
- Bingley, Paul and Gauthier Lanot (2004), "Employment Pay Policies, Public Transfers and the Retirement Decisions of Men and Women in Denmark," *European Economic Review*, 48(1).
- Boeri, T., R. Layard and S. Nickell (2000), "Welfare-to-Work and the Fight Against Long-term Unemployment," *DFEE Research Report*, 206: 23-45.
- Cheon, Byung-You and Yi-Hwan Jung (2001), "Economic Crisis and Labor Stability," *Socio-economic Review*, 17<sup>th</sup> ed.
- Cheon, Byung-You and Sungteak Kim (2004), "Labor Market Policies to Meet Challenges in the Korean Labor Market after the 1997 Financial Crisis," Paper prepared for International Conference on International Perspectives on Labor Market Institutions, Seoul, Korea, July 19, 2004- July 20, 2004.
- Clarke, Linda and Georg Herrman (2004), "Cost vs. Production: Labour Deployment and Productivity in Social Housing Construction in England, Scotland, Denmark and Germany," *Construction Management and Economics*, 22(10).
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder (1972) *Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda- Building*. Baltimore, M.D.: Johns Hopkins University Press.
- Dunn, William (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd ed.. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall International, Inc.

- Dye, Thomas R. (1998) *Understanding Public Policy*. 9th ed. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc.
- Haagh, Louise (2001), "The Challenge of Labor Reform in Korea: A Review of Contrasting Approaches to Market Enhancement and Experiences from Chile and Denmark," in Funkoo Park et al.(eds), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. World Bank and Korea Labor Institute.
- Halmberg-Heimonen, I. and J. Vuori (2005), "Activation or Discouragement-Enforced Participation Modifying the Success of Job-search Training", *European Journal of Social Work* 8.
- Hamalainen, K. (2002), "The Effectiveness of Labour Market Training in Different Eras of Unemployment", in S. Ilmakunnas and E. Koskela (eds), *Towards Higher Employment. The Role of Labour Market Institutions*, VATT Publication 32.
- Hamalainen, K. and V. Ollikainen (2004), "Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stage of Young People's Unemployment", VATT Reports 115, Helsinki.
- Hammer, Torild (2003), "The Probability for Unemployed Young People to Re-enter Education or Employment: A Comparative Study in Six Northern European Countries," *British Journal of Sociology of Education*, 24(2).
- Helsinki (2003) , Finland's national action plan for employment 2003, Tarja Filatov, Minister of Labor.
- Hur, Jai-Joon and Hokyung Kim (2002), "Employment Insurance and work Injury Insurance as a Social Safety Net," in Wonduck Lee (ed.). *Labor in Korea*. Seoul: Korea Labor Institute.
- Hwang ,Soo Kyeong and Jin-Ho Jeong (2005), "Korea's Labor Market: Recent Trends and Outlook for 2005," *Monthly Labor Review*, 1st issue.
- International Labor Organization (2004), *Successful Employment and Labor Market Policies in Europe and Asia and the Pacific*.
- Kingdon, John W. (1984) *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. Glenview, I.L.: Scott, Foresman and Company.
- Koenig, Louis W. (1986) *An Introduction to Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- KOLIAF (2002), *Current Labor Situation in Korea*.

- Korea Labor Institute, <http://www.nira.go.jp/ice/nwdtt/2005/DAT/1201.html>.  
(2006.07.29)
- Lee, Joohee (2001) "Income Assistance and Employment Creation through Public Works in Korea," in Funkoo Park et al.(eds.), Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future. World Bank and Korea Labor Institute.
- Lee, Wonduck (2003), Labor in Korea 1987-2002. Seoul: Korea Labor Institute.
- Lee, Wonduck and Byoung-hoon Lee (2002), "Industrial Relation: Recent Change and New Challenges," in Wonduck Lee (ed.) Labor in Korea. Seoul: Korea Labor Institute.
- Lind, Jens and Iver Hornemann Møller (2006), "Activation for What Purpose? Lessons from Denmark," *The International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2): 5-19.
- Lødemel, Ivar and Espen Dahl (2001) "Public Works Programs in Korea: A Comparison to Active Labor Market Policies and Workfare in Europe and the US," in Funkoo Park et al.(eds), Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future. World Bank and Korea Labor Institute.
- Martin, Cathie Jo (2005), "Corporatism from the Firm Perspective: Employment and Social Policy in Denmark and Britain," *British Journal of Political Science*, 35:127-148.
- McBride, Norry and Trevor Morrow (2004), "A Comparative Analysis of Youth Vocational Training in Northern Ireland and Denmark," *Journal of European Industrial Training*, 28(6/7).
- Ministry of Finance and Economy (2002), Outline of Government Budget. Seoul: Korea.
- MOL (2002), Labor Administration, International Cooperation Office, Ministry of Labor, Korea.
- Natti, J., S. Aho and J. Halme (2000), "Does Labour Market Training and Subsidised Employment reduce Unemployment? An evaluation of the Employment Effects of Labour Market Training and Subsidised Employment in Finland 1990-1995" prepared for the Nordic Workshop on labour market research with register data, University of Tampere.
- Ochel, Wolfgang (2005), "Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First

- Programmes in Selected Countries,” *International Social Security Review*, 58(4).
- O’Connell, Philip J. (2002a), “Are They Working? Market Orientation and the Effectiveness of Active Labor-Market Programmes in Ireland”, *European Sociological Review*, 18(1): 65-83.
- \_\_\_\_\_ (2002b), “Employability”, in *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, EU, pp. 10-30.
- OECD (1998-2006), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *OECD Employment Outlook*.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Pushing Ahead with Reform in Korea: Labor Market and Social Safety-Net Policies*. Paris: OECD Publications.
- O’Leary C.J. (1998), “Evaluating the Effectiveness of Active Labor Programs in Poland,” *Technical Report No. 98-12*, Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- OOrschot, Wim and Abrahamson, Peter (2003), “The Dutch and Danish Miracles Revisited: A critical discussion of activation policies in two small welfare states”, *Social Policy and Administration*, 37(3), P.288-304.
- Park, Funkoo et al. (eds.) (2001), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. The World Bank.
- Phang, Hanam and Dong-Heon Kim (2001), “Policy Options for Income Support and Active Labour Market Programs: A Synthesis of the Korean Experience,” Paper prepared for the *Labor Market Policies: Its Implications to East and Southeast Asia Conference*, Manila, March 1-2.
- Puhani Patrick A. (1999), “Evaluation Active Labour Market Policies, Empirical Evidence for Poland during Transition,” *ZEW Economic Studies*, Bd. 5, Heidelberg: Physica/Springer.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Advantage through Training in Poland ? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Training and Job Subsidy Programmes,” *Labour*, 16(3): 569-608.
- Risager, Ole (1993), “Labour Substitution in Denmark,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55(1):123-135.
- Room, Graham J. (1999), “Social exclusion, solidarity and the challenge of globalization”, *International Journal of Social Welfare*, 8(3): 166-175.

Shin, Dong-Myeon (2000), "Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea," *International Social Security Review*, 53: 83-107.

Unknown (2004), "Denmark: An Exemplary Policy," *Economic Bulletin*. Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, Institut fuer Konjunkturforschung, 41(2).

## 附錄 2-1 立法委員就有關失業問題與就業措施的書面質詢內容

日期	質詢委員	議題	內容
2001/11/29	黃昭順	失業問題	失業對家庭與社會安定，影響至鉅，政府對失業者輔導，不應僅限於技術訓練或媒合措施，也應投入資源與人力，加強建構心理輔導的社會支援體系，以防止因失業問題賠上更多的社會成本
2002/05/22	王鍾渝	就業措施	行政院為解決失業問題，研擬「中長期永續就業方案」、「勞動職業能力再提供方案」，要求納入擴大發展服務業部門，開放民間經營兩岸服務業商務思考等方案
2002/06/15	洪秀柱	就業措施	勞委會規劃永續就業工程與多元就業開發方案，目的為培養失業者就業能力，紓緩失業者生活壓力，協助迅速就業，立意甚美。惟短期就業工作，在經濟面未復甦，難能發揮解決失業功效
2002/10/05	林德福	失業問題	失業率居高不下，綜觀政府所提具各項解決方案卻流於治標不治本，政府財經政策失當，是否為導致失業率上升之關鍵因素？應由財經政策著手，改善國內投資環境，建立投資誘因，確保能源供給，活絡勞力市場等，發揮其角色與功能，方能實際由治本對策紓解失業問題
2002/10/23	王淑慧	職業訓練	目前政府失業補助至多僅六個月，但失業者平均失業期間已超過 30 周，對於失業者加強及延長其職業訓練時間，除公立職訓體系應更充實外，鼓勵民間職業訓練機構的設立及競爭，對於訓練效果有利，最終以讓失業者再投入就業市場，才能有效縮短貧富差距
2003/01/08	王昱婷	就業措施	針對行政院推出預算規模達七百億元的「擴大公共建設振興經濟條例草案」、「公共服務擴大就業暫行條例草案」以創造 11 萬 5 千個工作機會解決失業問題，若無嚴謹執行政程序及配套措施，將步上前勞委會「永續就業希望工程」、「多元就業開發方案」之虎頭蛇尾、亂槍打鳥的失業計畫
2003/03/26	李顯榮	青少年失業問題	2002 年平均失業率為 5.17%，創歷史新高，其中青少年失業率近年來成長的速度遠高於任何年齡層的勞工。現階段政府將焦點置於解決中高齡勞工失業問題，卻忽略青少年失業問題，故行政院應審慎面對，具體創造就業機會，人盡其用
2003/03/26	廖國棟	原住民失業問題	原住民族群失業率高達 8.37%，較同期全國失業率 5.02% 還高出三個百分點，卻不見政府對原住民失業問題有何宣示，希望政府能展現重視原住民失業嚴重問題
2003/04/02	李鎮楠	視障就業問題	失業問題持續，政府單位雖致力於就業輔導，惟對於視障朋友而言，卻因為在長期的保護和歧視雙重壓力下，幾乎等於失業一族，而且政府在從事就業輔導時，往往忽略視障弱勢族群，相關單位重視視障族群就業問題
2003/09/24	蔡鈴蘭	失業率	民進黨政府推出的種種促進就業措施，雖可暫時消化一些失業人員，一時的景氣復甦也能稍緩失業惡化之

		就業措施	勢，但終究仍無法充分吸納產業轉型篩檢所淘汰掉的不適任勞動力。結構性失業原是發展中經濟體在產業調整過程中都要面對的課題
2003/10/08	李鎮楠	就業措施	因失業人數屢創新高，建請經建會採取「擴大內需」方式，積極創造、開發可能的就業機會，至少應超過 10 萬人次以上的工作機會；勞委會應加強推動多元類型的「就業方案」，雖短期內無法達成提振失業率的立即效果，但長期而言，有正面直接助益
2003/10/29	沈智慧	青年失業問題	針對青年失業問題越來越嚴重，而政府高唱「景氣已回春」之際，發現平均 10 個大學生就有 7 個半失業，而請領失業給付的年輕人高達三成，值得政府深思
2003/11/12	楊仁福	原住民失業問題	勞委會職訓局針對山地原住民辦理「原住民婦女產銷促進就業計畫」一案，該計畫偏漏平地原住民，要求該計畫應儘速改善疏漏並予修正，將補助範圍擴大至平地原住民地區
2003/11/19	陳健民	失業問題	92 年長期失業人數中每 5 人即有人屬於超過 1 年之長期失業者，人數與比例均創記錄。所得偏低、教育程度與職業不相當、工時不足之低度運用人力比例，亦超過百分之 20，創 11 年來新高。足見政府目前所實施之挽救失業之措施並未有效落實
2003/12/10	卓榮泰	職業訓練	行政院勞委會職訓局針對非自願性失業勞工及多項社會特定弱勢人士所實施之「職業訓練券」之職訓補助措施為重要之救助措施。惟對申請之准許與否而設計有二年內不得重複申請之限制性條款，該立意雖然，然而亦限制國民依法享有之法益，此為逾越母法之授權，顯有不當
2003/12/17	謝章捷	失業問題	主計處研究指出，政府擴大就業方案並未紓解長期失業問題，失業逾一年的長期失業人數在 10 月份仍高達 10 萬 3 千人，創歷年同月新高，且有愈發年輕化趨勢，為維持青年就業機會
2003/12/24	廖風德	中高齡失業問題	針對政府推動 200 億「擴大就業方案」搶救失業大作戰，因執行偏差，致有 20 萬中高齡失業者被拒，有三成失業者待業期間長達一年以上，建請政府相關單位全力培養其第二專長，輔導就業
2003/11/12	陳志彬		
2003/12/24	林志隆	中高齡失業問題	針對政府推動 700 億搶救失業計畫，但中高齡失業人員依然遽增，嚴重影響社會安定，政府應即速謀求對策因應，例如加強各種補助及獎勵措施
2003/12/24	陳健民	職業訓練	國內失業人口人數不斷上升，企業外移又正絡繹於途，造成就業環境惡化，勞力過剩或長期失業人員增加，政府部門應著力於職能之再訓練
2003/12/31	高明見	失業給付 就業措施	失業給付雖銳減，失業問題仍舊未能改善；過去三年不斷暴增的失業給付申請件數和金額，在今年終於出現緩降。表面上看失業困境似乎得到改善，實質上這只是擴大就業方案所產生的轉嫁效應。長期而言，仍舊無法改善失業問題
2004/03/31	李顯榮	失業問題 自殺問題	2003 年的失業率雖已降至 4.71%，但表面的失業率下降，並沒有改善國內真正的失業問題，這類失業族群的特色多為家庭的主要收入者，近年青壯年自殺率明顯成長，所得分配急遽惡化，相關單位應儘速研擬對策解決

2004/04/21	張昌財	就業措施 失業問題	2003 年失業率下降的主因來自於政府擴大公共工程方案的短期就業措施，我國失業人口中，絕大多數為青壯年與學歷較低的男性，公共服務擴大就業計畫只是避免這些失業人員喪失留在勞動市場的意願，對於真正要培養其能力及提昇其尋職意願的效果其實有限
2004/05/05	鄭國忠	失業問題 就業機會	擴大公共服務就業計畫將於 2004 年 6 月底陸續到期，該計畫實施一年期間，創造 7 萬 5 千個工作機會，適度的解決中高齡失業問題，為持續降低失業率，應繼續延長該計畫半年
2004/05/12 2004/09/15	蔡家福 黃昭順	就業措施之修正質詢	行政院擴大就業方案，自施行後頻頻傳出輔導就業之勞工混水摸魚，工作態度欠佳，然行政院以國內失業率問題仍需改善為由，決議將該計畫延續半年之錯誤虛耗公帑。建請行政院相關部會將此「給魚吃」計畫，轉移重心修正為加強國人第二、三專長訓練，及改善國內經濟環境為重點的「給釣竿」政策
2005/03/02	高思博	就業措施	公共服務擴大就業計劃結束後，僅有不到一成的人員得到繼續工作的機會，可見此為追求短期利益的方案，無法真正解決失業問題
2005/04/07	吳志揚	就業措施	2005 年月 1 日即將實施勞退新制，預期將對勞動市場產生衝擊，相關單位應研擬類似「公共就業方案」相關促進就業配套措施，以為因應，避免造成另一波失業潮
2005/04/07	莊碩漢	失業問題	針對「中小企業人力協助方案」因勞委會質疑該方案無法解決結構性失業問題，擬決議不續辦，將之併入「雇主僱用失業勞工獎助辦法」，為提升就業率，以及救濟弱勢和中高齡階層勞工，政府相關單位應儘速研擬解決方案
2006/03/01	張麗善	就業措施	行政院實施經建會彙編的今年促進就業方案，預計創造七至八萬個工作機會，本席以為該方案實質類救濟型臨時工作，缺乏實質生產力，實不宜成為常態施政方案，建請政府可加強公共職訓機構於工人失業期間辦理技能補強訓練，而勞委會照樣給予每月二萬元津貼，以維持全家生計，始能符合永續就業目的
2006/05/03	陳朝容	微創貸款	針對經濟部中小企業處自民國 92 年 1 月開辦「微型創業貸款」以來，此業務造福 1 萬多人就業。惟今年開始，此一單位有意將中高齡失業民眾辦理創業貸款之資格審核與失業認定從嚴辦理
2006/05/10	藍美津	職業訓練 就業輔導	台灣因產業外移等緣故，產業結構已產生變化，即使行政院推動「公共服務擴大就業計畫」，但屬短期就業促進措施，對有效解決失業問題幫助不大，建請行政院應整合現有就業服務及職業訓練行政體系之管理權，並持續強化職業訓練與就業輔導機制，採取積極有效補救措施增加國民就業機會
2006/05/10	潘孟安	身心障礙就業問題	對於國內身心障礙者面臨失業危機，主管機關應主動調查並提出應對方案
2006/05/17	彭紹瑾	高學歷失業人口	2005 年國內失業率達 4.13%，但大學以上學歷求職者失業率高達 4.23%，就業市場已呈現「低學歷、低失業」、「高學歷、高失業」兩極狀態，值得政府重視
2006/09/15	盧秀燕	長期性	針對我國長期性失業者，及更進一步轉為非勞動力人員的「隱藏性失業者」人數有增加的趨勢，導致我國

		失業問題	家庭儲蓄已降至 20 年來新低點，對於整體經濟發展相當不利
2006/09/27	紀國棟	創造就業機會	要求行政院須嚴格把關國內民生物資價格，同時須與企業合作，提供更多就業機會，以降低失業率，並研議提高最低就業薪資，以因應高物價時代之來臨
2006/09/27	張麗善	高學歷高失業問題	大學畢業之新鮮人五年內未找到工作者佔 2 成，另從事非正規工作者佔 1 成，反應高學歷新鮮人尋求工作相當困難，有關非正規工作之臨時、派遣等工作，其實相當處於半失業狀態，有關單位應研擬相關對策，針對每年 6 至 8 月大學畢業旺季進行專案計劃解決人才供需問題
2006/10/04	王幸男	高學歷高失業問題	主計處最新就業調查報告指出，2006 年 7 月份具大學以上學歷的失業者超越 10 萬人，創歷史新高，認為容許大幅擴張大學數量、學院科系數以及錄取學生人數，但並未與就業需求建立密切的連動關係是一大失策
2006/10/18	林正峰	高學歷高失業問題	2006 年失業率為 4.09%，但大學以上學歷失業率已超過總體失業率，達 5.10%，反映高等教育量供過於求日趨嚴重，政府教育相關單位應檢討整體高等教育政策
2006/10/18	湯火聖	失業給付	現行申請失業給付制度中失業與否之認定，造成民眾疑慮失業給付有濫發情事，或有迫切需要之民眾無法領得失業給付情事，地方就業服務站依法為認定外，相關單位應特別查察，杜絕無請領需求卻專門請領失業給付之問題
2006/10/18	葉芳雄	失業問題	台灣失業率仍屬偏高，政府應檢討並提出有效可行之方案，以達到陳水扁總統所要求失業率 4% 以下之保證等議題

資料來源：立法院多元資料庫檢索系統 <http://lis.ly.gov.tw/lcggi/ttsalldb?@0:0:1:/disk1/lg/alldbout>

## 附錄 2-2 陳水扁總統對於失業問題的發言內容

談話時間	場合	內容
2002/06/02	總統主持行政院勞委會施政績效成果暨就業博覽會開幕儀式致詞	<p>行政院勞工委員會爲了幫大家「快樂找頭路」，特別邀請國內各大知名的企業和廠商，配合總統府的開放參觀，舉辦「全民頭家學園」的活動，提供將近八千個就業的機會，讓失業或待業的朋友們多一些選擇與機會，儘快找到合適的工作。同時，勞委會也希望藉此機會展示這兩年來政府各項勞工業務的績效，也請大家多多給予支持與鼓勵。</p> <p>「職業災害勞工保護法」也於四月二十八日施行。透過公權力的介入，使勞工朋友遭受職業災害後，能獲得更周延且明確的保護與照顧。「就業保險法」也已三讀通過，將對失業的勞工提供「就業輔導」、「職業訓練」及「失業給付」的「三合一」服務。這些進步的立法，不但大幅改善台灣勞動的環境，更具體展現政府保障勞動人權的承諾與決心</p>
2002/11/11	總統參加第五十六屆工業節慶祝大會致詞	<p>全球經濟競賽的壓力，凸顯出台灣加速經濟結構的轉型，與產業升級的工作亟待開展。對此，我們將積極執行「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，推動「人才培育、研發創新、全球運籌通路與生活環境」四個投資主軸及十項重點發展計畫，落實以知識爲本的經濟發展策略，持續邁向「綠色矽島」之路。預計在未來的六年內達成：世界第一的產品或技術至少十五項；來台觀光旅客超過目前二倍以上；研究發展(R &amp; D)投資達到G D P的百分之三；失業率降到百分之四以下；經濟成長率超過百分之五；寬頻用戶超過六百萬戶；創造七十萬個新工作機會的七項目標</p>
2002/12/31	總統年終談話	<p>當前要拼經濟，已經不是政策的問題，而是如何貫徹的問題。最重要的是，行政的效能、立法的效率必須同步提升，才能創造國家競爭力、提高產業競爭力，從而降低目前的失業率</p>
2003/03/26	總統出席台灣產經建研社第二次社員大會致詞	<p>政府透過擴大公共服務與公共建設，爲數以萬計中高齡失業的勞工，提供即時的協助，幫忙他們暫時渡過不景氣的難關。大家都知道失業的痛苦與無助，也瞭解問題的急迫性，但只因爲這是執政黨提出的政策，某些政黨就不斷的杯葛、拖延，不斷在別人的傷口上撒鹽，讓政府的努力一再被打折扣，讓多少失業的民眾焦心的等待。阿扁衷心的期待，建研社能帶頭做起，透過專業的評估與理性的辯論，早日將公共政策的擬訂導入正軌，而不再只是少數政治人物口水戰的舞台，或是赤裸裸的政治角力</p>
2003/04/12	「阿扁傳真」第九集—經濟篇	<p>爲了因應這一波經濟的不景氣，政府規劃了「擴大公共服務」和「擴大公共建設」兩個方案，希望能夠在未來的一年內投入七百億元的經費，增加十一萬個就業機會，同時也進一步改善各地的基層建設。</p> <p>目前朝野對於擴大政府投資並沒有太大的歧見，只是對於金額的分配有不同的看法。阿扁始終認爲，凡事莫若救火急，而搶救失業比救火更急，時間最重要，失業朋友的焦急和無奈，也許可以熬過今天，但不一定能熬過明天。因此，阿扁深切地盼望，朝野能夠拋棄政治的對立和本位的立場，異中求同，儘快通過七百億的預算，讓「擴大公共服務」和「擴大公共建設」的方案儘快上路，好爲我們</p>

		的經濟注入活水，為失業的朋友帶來機會，也為台灣未來更進一步的發展奠定更穩固的基礎。
2003/05/01	總統接見九十二年全國模範勞工致詞	<p>為了讓失業的勞工早日回到勞動市場，重新成為台灣前進的最大動力，行政院同時提出「公共服務擴大就業方案」與「擴大公共建設」兩項方案。目前二百億的「公共服務擴大就業方案」預算已經得到朝野立委的支持通過，許多失業的勞工因此可以獲得短期的工作機會。但是推動地方公共建設、帶動國內經濟成長、創造長期工作機會的「擴大公共工程方案」儘管到目前為止還沒有通過，但是我們知道，朝野立院黨團在立法院王院長的卓越領導下，積極協調，已經有了最後的版本與共識，很快就能完成三讀的立法程序。</p> <p>解決失業的問題，不能只提供短期的工作，還必須利用產業的能量創造更多長期的工作，才能澈底解決失業問題。而當民間部門投資因全球景氣循環的關係日益保守的時候，政府應該利用投資公共建設的方式來創造新的就業機會，帶動景氣復甦，同時奠定未來產業發展的基礎。阿扁希望朝野能夠摒棄黨派成見，以整體經濟發展及勞工福祉為考量，儘速通過「擴大公共建設方案」。</p>
2003/07/19	「阿扁傳真」第18集 勞工篇	<p>為了積極搶救失業，行政院在去年底就提出了「擴大公共服務」以及「擴大公共建設」兩個方案，其中二百億元「公共服務擴大就業計劃」也已經獲得朝野立委支持通過。從去年十二月開始，在勞委會和各地就業服務中心的努力之下，在七月一日完成三萬人的錄用，讓三萬名勞工朋友獲得經濟上暫時的紓緩。按照計劃，在九月十五日以前我們可以完成讓九萬七千多位勞工都可以找到工作的目標。同時，也在勞委會的規劃之下開辦勞工紓困貸款，讓勞工朋友在最需要的時候，獲得最實質的幫助。</p> <p>解決失業的問題，不能只提供短期的工作，還必須利用產業的能量創造更多長期的工作，才能夠澈底解決失業問題。</p> <p>當民間的投資因為全球性的不景氣而轉趨保守的時候，政府決定利用增加公共建設投資的方式來帶動景氣復甦，創造更多的工作機會，同時也奠定未來產業發展的基礎。阿扁有信心，另一項五百多億元的「擴大公共建設方案」的實施成效，很快就會看見。</p>
2003/09/16	總統接見原住民地區鄉鎮市長研習會學員致詞	<p>推動公共服務擴大就業、活化原住民部落計畫：積極推動公共服務、擴大原住民就業計畫，比如在原民會所規劃的「原住民地區保母托育服務計畫」中，就有將近九千九百多位的原住民朋友可以獲得就業機會。</p> <p>擴大公共建設方案、創造原住民部落環境計畫：原民會考量原住民地區的特殊情形，以及地方民意建議的需求，編列總經費十五億元，分別辦理原住民地區公共建設方案，並落實照顧原住民廠商參與公共建設的需要。</p> <p>這些都是政府為了加速改善原住民地區環境，提振經濟發展及降低失業率的重大政策。</p>
2003/11/08	總統參加「公共服務就業員教育訓練」活動致詞	<p>對勞工朋友的照顧，一直是阿扁長期以來最重要的信念與不變的承諾。例如兩百億的「公共服務擴大就業方案」，迅速協助八萬六千名勞工朋友找到公部門的工作，就是阿扁對勞工弟兄朋友具體的承諾之一。而「一鄉鎮一就業服務據點」的構想，讓政府的就業服務能夠彌平城鄉及南北差距，深入基層更是阿扁在競選總統時候所提出的政見。今天，這一個對所有勞工朋友重要的承諾，在大家的努力下，阿扁可以高興的在這邊宣布，我們已經在全台灣各</p>

		<p>地成立了兩百四十七個就業服務據點，這個承諾我們已經一起做到了。</p> <p>阿扁也知道，各位工作伙伴不免也會對前途有一些擔心，在此阿扁要正式要求勞委會，在公共服務工作期滿結束之後，應該保障大家的工作權益，讓認真敬業的工作伙伴能繼續留在各就業服務據點工作，繼續為其他勞工朋友服務；並且希望明年初在薪資上有合理的調高。雖然阿扁知道大家薪資已經調整過一次，但是我還是希望從明年開始，勞委會對薪資能作更合理的計算與調整，以表示政府對大家努力的肯定。而且，農曆春節也快到了，雖然這個公共服務短期工作計畫並沒有年終獎金的規定，阿扁還是希望勞委會能夠針對參加公共服務計畫的人員，發給最少五千元的春節獎金，以獎勵大家工作的辛勞。</p>
2003/12/17	總統接受英國「金融時報」專訪	<p>「拚經濟」方面，我們緊接著在去年五月推出「二〇〇八國家發展重點計畫」之後，經過一年半的規劃與評估，也在日前提出「新十大建設五年五千億」的計畫藍圖，預計在立法院能夠支持通過之後，新十大建設未來五年每年可增加六萬四千個工作機會，每年可提高 1.03% 的經濟成長率</p>
2005/07/11	總統主持第二屆「總統經濟顧問小組」第五次會議會後裁示	<p>在改善失業率的對策方面，去年所實施的「青年職場體驗計畫」及「補助企業主僱用失業者」計畫成效卓著，相關部門應寬籌經費，並鼓勵企業界共同參與，以擴大執行的成果。此外，對於原住民與外籍新娘、青年及婦女等弱勢族群的就業輔導，亦應設定具體目標、投入必要的資源，以有效降低整體失業率。</p> <p>根據國內外學者的研究，勞動條件愈僵化，愈不利於失業率的改善。因此，勞動政策主管機關亦應本於提升就業率的基本前提，積極研究提升現行勞動法令彈性鬆綁的可能性，當然也包括 N P O（非營利組織）及 N G O（非政府組織）等。</p>
2005/11/01	總統參加「國際勞動暨社會安全法學會第八屆亞洲區會議」致詞	<p>台灣在 2002 年通過「兩性工作平等法」，導正職場性別歧視，使雇主正視防治性騷擾，致力建構兩性平等的工作環境。根據聯合國發展委員會所公布的「2003 年人類發展報告」，在亞洲各國中，台灣的性別權力測度(GEM)是亞洲第一，顯示台灣對於推動女性平權可以說是不遺餘力</p>
2006/02/08	總統參加工商團體 95 年春節聯誼活動致詞	<p>有關就業的部份，雖然整體失業率已經降到 4% 的預定目標，但有一些結構性的問題依然存在。高中職程度的失業率為 4.54%，居各種教育程度之冠。同時，15 歲至 24 歲年齡層的失業率高達 10.59%，這些都值得深入的分析並研擬有效的對策。當失業人口大幅減少，失業率持續下降之時，我們也必須積極改善就業的結構，在高中職及大學的教育中，提供「建教合作」及「企業實習」等就業輔導的課程與措施，讓畢業就能夠就業，有效降低這些特殊年齡層失業的狀況</p>
2006/05/02	總統接見全國模範勞工當選人及家屬致詞	<p>保護勞工、促進國民就業安全及勞資和諧是憲法賦與政府的責任，也是政府施政的一貫政策。記得阿扁在 2004 年大選時就向全國的勞工朋友提出「擴大就業，降低失業率到 4%」、「保障台灣基層勞工、禁止引進廉價中國勞工」、「2 萬元勞工技能升級補助」、「建立勞工退休終身保障制度，每位勞工都能安享退休生活」、「完整保障勞工安全」及「勞動三權納入新憲法」等六大保證，今天這些保證都已逐步看到成果，並可感受到政府的用心與努力，證明</p>

		<p>阿扁並沒有忘記當初對各位所作的承諾。</p> <p>透過政府擴大就業政策的落實，我國失業率在去年 11 月即降低至 3.94%，今年 3 月更降至 3.87%，創下近 6 年同月的最低水準，與歐美等先進國家相較，毫不遜色，這也顯示政府擴大就業的政策有了立竿見影的效果。</p> <p>依「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 95 條規定，中國人民進入台灣工作前，應經立法院決議始得引進，而現今政府仍嚴守保障本國人就業機會的原則，尚未同意開放引進中國勞工，未來政府也一定嚴格把關，保障台灣基層勞工的工作機會。</p> <p>政府已整合各部會人才培訓措施，擬定「職業能力再提升方案」。目前該方案第二期計畫已於去年 8 月中旬由行政院核定後陸續推動中。推動就業促進等相關措施的目的，就是希望有效解決國內失業問題，同時兼顧短期的工作機會與資訊提供，以及長期就業技能培訓與就業機會開拓，讓勞工能夠透過政府的協助獲得工作機會，增進就業技能，以達到穩定就業的目標</p>
2006/07/17	總統府舉行國父紀念月會暨宣誓典禮	<p>勞動力參與率方面，截至 2006 年 5 月止，勞動力參與率為 57.72%，其中男性勞參率為 67.36%，女性勞參率為 48.26%，與亞洲主要國家比較，我國勞動力參與率之水準稍為偏低。若按年齡層觀察，我國勞動力參與率在 40 歲至 64 歲之各年齡組間均有相對偏低現象。男性勞動力因公教人員及勞工退休制度設計，鼓勵提早退休及兼受產業結構轉型、低教育程度低技術人力需求降低，轉換工作後求職不易等因素，導致 55 歲以後勞參率急遽下降。女性勞動力因女性薪資及職位較男性偏低且受傳統觀念影響，家庭照顧責任多落於女性身上及婚後生育復出職場比率較低等因素，導致 45 歲以上之勞參率急遽下降，明顯不如韓、日等國，且不像韓、日女性有「二度就業」趨勢</p> <p>人力供需方面，依據行政院經建會 2005 年推估，不論是近程或是中程，我國人力產出在「高級專業及管理人力」及「基層人力」之供給面均有不足</p> <p>失業率方面，台灣過去失業問題並不嚴重，因此失業問題較少受到重視，但台灣地區的失業率自 1995 年來即不斷攀升，2002 年達到最高峰的 5.17%，其後因政府持續推動相關促進就業措施，在 2005 年下降至 4.13%，2006 年 5 月已降至 3.84%，失業人數約 40 萬 2000 人，如何再降低國人失業率，須再加緊努力腳步，以免步上歐美國家 1980 年代高失業率的後塵</p>
2006/07/27	總統參加「台灣經濟永續發展會議」全體會議開幕典禮致詞	<p>綜合以上的觀察與比較，這一次的「經續會」，絕對不是像外界所描述的，只有兩岸經貿一個議題。事實上，「經續會」自籌備伊始，所設定的格局與視野就是非常的宏觀與遠大，絕對沒有侷限於兩岸經貿這個單一的思考框架，而是要積極地落實「立足台灣、深耕台灣、放眼國際、佈局全球」的總體發展戰略，同時希望能達成「增加投資台灣」、「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」及「縮短貧富差距」等四大目標。</p> <p>我們拿「經續會」與「經發會」來相互比較，絕對不是要貶抑或減損「經發會」的成就與價值。從五年後的今天往回看，「經發會」絕對是一次非常成功而且重要的會議。由於有「經發會」的召開，使得台灣在短短的兩、三年內，就恢復了原有的成長動力，在 2001 年的 8 月召開「經發會」，到了 2004 年，台灣的經濟成長達到 6.07% 的好成績，</p>

2006/10/10	總統主持「中華民國建國 95 年國慶典禮」致詞	而失業率也降到 4.5%以下 在創造就業機會方面：今年八月份的失業率是百分之四點零九，是六年來同月最低的水準，而一至八月份平均失業率為百分之三點九二，維持在計畫目標百分之四以下。雖然八月份的失業率與去年同月相比，僅微幅下降零點二個百分點，但由於勞動市場的流動，實際上比去年同月新增加十九萬八千人的就業機會。未來隨著「大投資」計畫的落實，國內就業的狀況一定會有很大的改善，同時為配合台灣經濟的永續發展及人力資源需求的規劃，政府有必要重新思考技職教育的定位，並增加對技職教育體系的投資，以強化並精緻化教學的品質，這將是全面提升台灣勞動力素質非常重要的一環。
------------	-------------------------	---

資料來源：總統府總統講祝詞查詢系統

[http://www.president.gov.tw/php-bin/dore2+/list.php4?\\_section=4](http://www.president.gov.tw/php-bin/dore2+/list.php4?_section=4)

## 附錄 2-3 行政院長針對促進就業政策或相關議題的發言

談話時間	場合	內容
2003/07/02	游院長於院會討論政府推動「公共服務擴大就業計畫」執行進度時裁示	<p>行政院長游錫堃在行政院院會中表示，政府各部會應提早在八月十五日前達成進用五萬人目標，增加民眾就業機會。自「公共服務擴大就業計畫」預算通過後，各部會截至七月一日止，共進用二萬零七十一人，與原訂七月十五日前進用三萬人之短程目標還有近一萬人的差距，尚待努力。他感謝各部會同仁的辛勞，也期望各部會再接再厲，早日為民眾解決切身問題</p> <p>游院長強調，公共服務擴大就業的目的，是幫助中高齡及弱勢勞工找到工作，避免因長期失業而被社會孤立，進而減少社會問題。因此各部會在遴選用人時，應儘量放寬條件，以免想找工作的弱勢失業者苦等不到機會，使計畫的用意打折。另對進用人員也應多加輔導，協助他們習得一技之長，以便未來能順利重返一般職場。</p> <p>游院長指出，計畫執行過程中必然會遭遇許多困難，延緩執行進度，各部會要以更積極的態度與做法去解決。在招標作業與人員甄選部份亦應同步進行，相關部會也要盡力協助，使所有計畫都能順利推動，達到預期效果。</p> <p>推動「公共服務擴大就業計畫」中「中小企業人力協助推動計畫」，是以符合中小企業需求及創造就業機會為思考主軸，以提供中小企業增僱失業者每人每月一萬元，最高十二個月補助的作法，來創造勞資的雙贏共榮，經濟部要加強宣導，於年底前完成目標，同時配合後 SARS 時代的景氣回升，帶動企業新增投資、釋出就業機會，進而達到促進企業新增僱用 25,000 名失業勞工之目標</p>
2003/07/16	游院長於行政院院會中，聽取教育部「大專校院學費調整與相關因應措施報告	<p>行政院長游錫堃今（十六）日表示，政府擬於九十二學年度將失業勞工子女助學金補助額度擴增為二倍，以協助失業勞工子女順利就學。指示教育部等相關部會於一週內提出扶助方案或獎助學金，幫助失業及經濟弱勢家庭子弟就學。游院長是在今日行政院院會中，聽取教育部「大專校院學費調整與相關因應措施報告」後，作以上表示。</p> <p>游院長強調，政府相當重視對於清寒及弱勢族群學生的照顧，相關經費與項目都逐年增加。為讓學生不致因為經濟因素喪失就讀大學的權利，政府結合民間資源，提供更多的扶助方案或獎學金，幫助失業及經濟弱勢家庭子弟就學</p>
2003/07/18	游院長參加中小企業人力協助執行計畫啓動記者會時	<p>行政院游院長表示，行政院預定一年內編列預算卅三億，中小企業每僱用一名失業勞工，便可獲得一萬元的獎助。預估一年內將可帶動中小企業僱用二萬五千名失業者</p> <p>游院長指出，中小企業人力協助執行計畫共編列了卅三億元的預算，獎助中小企業僱用失業勞工。未來中小企業每新增僱用一名卅歲以上、六十五歲以下的失業勞工，將給予每月一萬元的獎助。預計在一年內，將帶動中小企業僱用二萬五千名的失業員工。</p> <p>游院長強調，這項計畫不但可以提供中小企業新的人力，</p>

		<p>解決中小企業人力不足的問題，也可以協助失業勞工重返職場，學習新的職場經驗，對台灣經濟是一個重大利多。</p> <p>游院長表示，彈性、創新、靈活的中小企業，一直是台灣經濟發展的重要功臣，我國的就業市場中，中小企業的受僱者就佔 80%，所以政府非常重視中小企業的發展</p>
2003/08/16	游院長在台北縣二重疏洪道視察公共服務擴大就業計畫執行情形裁示	<p>政府推動公共服務擴大就業方案，採積極性輔導就業取代消極性現金發放做法，除維護失業者尊嚴、縮減貧富差距、改善失業勞工生活及執行公共服務有具體效益外，上半年並為政府節省失業給付支出達 32 億元，政府將考慮在明年六月結束後延長辦理。公共服務擴大就業計畫之主要目標在於提供中高齡等弱勢勞工就業機會及減少失業者對消極的失業保險給付之依賴，目前已核定包括司法院及行政院等 17 個中央機關、120 個公共服務計畫，總經費為二百二十億七千萬元，預計進用八萬九千七百二十二二人，而第一期就業進用率已達 82.4%。游院長表示，公共服務擴大就業方案自今年六月十八日陳總統明令公布至今，執行率達 82% 以上，對於中高齡等弱勢失業人口經濟生活改善具相當助益</p>
2003/12/24	游院長於行政院院會中聽取經建會所提「公共服務擴大就業計畫」績效檢討報告裁示	<p>行政院長游錫堃今（二十四）日在行政院院會中表示，國內十一月份失業率大幅降到 4.71%，創二十九個月來新低，證明公共服務擴大就業計畫已發揮功效。游院長指出，根據研考會的報告，截至十一月底止，公共服務擴大就業各項計畫總共已錄取 73,000 多人，整體到職上工率，已達到預定目標的 98.94%，其中有八成以上為中高齡、原住民、身心障礙等失業勞工，證明該計畫確實發揮協助弱勢勞工功能，並減少失業者對失業給付的負擔。在中小企業人力協助計畫方面，已協助中小企業增僱失業勞工二萬五千人，每位員工估計每年可為企業平均貢獻約一百萬元，可創造經濟產值 250 億元</p>
2004/06/21	游院長主持行政院公共服務擴大就業推動委員會第 4 次會議	<p>行政院公共服務擴大就業推動委員會今（21）日通過今年下半年「公共服務擴大就業計畫」後續配套措施各部會提供工作機會人數，共計 45520 人，總經費 64.90 億元，經費來源包括各部會基金、公務預算及原「公共服務擴大就業計畫」賸餘款。游院長表示，為達成創造 45520 個工作機會的目標，並幫助弱勢失業勞工儘快獲得工作，請各部會確實按所提報人數研提工作計畫，依相關規定程序辦理，所有進用人員均限由公立就業服務機構推介或辦理專案推介，進用人員之資格全部比照勞委會所擬「公共就業方案」資格條件，如為續辦原公共服務擴大就業計畫之工作計畫，進用人員的留用比例應嚴予規範，並由各基金主管部會及幕僚小組共同審定。</p> <p>經建會在會中報告計畫執行成果績效時指出，本計畫自去年十二月底進用人數達最高峰 104085 人，若以曾經錄取人次計算，共計有 148009 人次受惠，促使 92 年平均失業率下降 0.23 個百分點，成為 4.99%，較 91 年下降 0.18 個百分點。由於部分計畫已陸續辦理完竣，截至今年 6 月 8 日，進用人數降為 82021 人，預估將可使今年失業率下降 0.22 個百分點，今年 1 至 4 月平均失業率更降至 4.49%，較上年同期下降 0.56 個百分點，其中，4 月失業率為 4.36%，已連續三個月下降，並創 90 年 6 月以來最低水準，失業問題顯已有效改善。</p>
2005/04/23	謝院長出席勞	謝院長表示，台灣經濟要升級，就要先提升各個產業的競

	委舉辦「多元就業開發方案成果展」	爭力，面對京都議定書等對環保的要求，傳統產業轉型時常帶來大量的失業率，對此政府已提出相關的配套措施，此次勞工委員會所提出的多元就業開發方案即相當的成功，四、五年來已創造出五萬多個就業機會，成功幫助許多中、高齡失業人口，其中更有百分之十五以上所幫助的是原住民。謝院長指出，此次成果展中有許多具競爭力的產品，如琉璃珠、袋子及衣服等精緻的產品，惟獨欠缺行銷，若能配合政府目前所推動的「台灣新社區六星計畫」，再次落實社區營造，結合社區中的產業、照護、文化及治安等項目，再由政府協助具競爭的產業做行銷，相信必能讓原本處於傳統及勞力密集產業的勞工有轉換為新產業的機會，也讓台灣的產業升級更具成效。
2006/02/21	蘇院長至立法院施政方針報告	提供便捷就業服務網絡，開拓就業機會，並運用各項獎助及津貼輔助措施，增加雇主僱用意願，促進弱勢者及失業者適性就業；推動多元就業計畫，擴大在地型就業
2006/04/03	蘇揆接見中小企業協會成員，盼切實協助中小企業的發展及壯大	<p>行政院長蘇貞昌今(3)日上午在行政院接見「中華民國中小企業協會」理事長戴勝通等一行 5 人。蘇院長向戴理事長強調，他是做實事的人，基於中小企業對台灣經濟發展的重要性，他希望能夠切實協助中小企業的發展及壯大。戴理事長指出，銀行提供中小企業的貸款已從 10 年前佔總貸款額的 39.9%，降至去 (94) 年 18% 左右，去年 4 月份中小企業協會向政府爭取到一年增加 2000 億元的貸款，基於這項業務做得很成功，希望院長能繼續支持。</p> <p>院長表示，只要能繼續為中小企業加油、符合貸款需求及條件，政府會支持繼續辦理。</p> <p>戴理事長說，政府從 90 年開辦「微型企業創業貸款」，規定 45 歲以上人士方可申請，每人最多貸款新台幣 1 百萬元，從開辦迄今，申辦件數超過 6 千件，應算成功，建議應擴大辦理，增加就業機會，預計增加一萬人申辦，就可減少 4 萬失業人口。</p> <p>院長特別詢問經濟部執行本案的效果及風險，經濟部中小企業處處長賴杉桂補充表示，截自上 (3) 月 16 日統計，已申請件數達 6891 件，申請人士均為 45 歲至 65 歲失業人士，以平均 1 家創造 2.5 人就業機會計，已經創造 1 萬多個就業機會，平均逾放比約 6.6%。</p> <p>蘇院長認為，雖然逾放比略高，但所創造的價值及成效，應屬正面、值得。</p>
2006/08/17	蘇院長出席「全國青年人力資源發展會議：青年就業促進」全國會議開幕典禮	政府也要從幾個面向做好，教育是不是能夠讓年青人學習充實，讓他所學，踏出社會能有所用，而社會在經濟發展中，是不是能夠創造多元、多樣，更多的就業機會。剛剛主持人說，365 行，行行出狀元，行行有達人，其實現在何止 365 行，30 年前我當律師的時候，只要講律師就可以，現在律師，要問你是那一行的，是專利的律師，而專利又分好多種，就好像以前小鎮醫生，只要是醫生，那一科都看，現在要分內科、外科、婦產科，現在不但分科，愈來愈專門。所以不只 365 行，行行都要充實，更專精、更專業，所以要有更好的訓練，因為進步太快，在經續會中，很多的企業大老闆說，他們要用的人，在大學裏沒有教，他們要的人才，好像還沒訓練好，於是必須

		<p>在公司企業裏訓練。</p> <p>而在整體多元就業機會方面，我們有沒有也給弱勢族群，給一些特別需要照顧的朋友，給他們 相同的，或是給他們特別的機，讓他們也能夠一展長才，社會才能夠更溫馨、更溫暖，他們要的是尊嚴，而不是施捨。青輔會有鑑於此，幾年來就一直在推動，讓 青年人也參與提供意見，這幾年從青年參與中，我們能夠聽到更完整的意見，而不是閉門造車，政府在最近的政策制定過程中也更能夠考慮周延，政府有心這麼做， 而且希望做的都能夠符合實際，符合青年人的要求。</p>
2006/11/8	第 3014 次行政院院會決議暨院長提示	<p>一、在政府積極推動各項促進就業措施之下，國內的失業情勢已逐步降低，今年 9 月份失業率已經降至 3.96%，是近 6 年來同月的最低水準，這個事實與成績，要感謝各部會的努力，尤其在李主委的帶領所有同仁所努力的成績，非常值得肯定與感謝。</p> <p>二、勞委會推動「就業多媽媽」計畫，在觀念上很創新，在做法上很主動，這是一個很值得鼓勵的新創。各首長能夠就自己部會所主管的業務創新，及勇於嘗試，非常值得鼓勵，當成績出來，更值得肯定，也支持勞委會，希望能再檢討，看看過程中有無尚需加油及改善的空間，相關政委的建議與各部會的意見，也都可再做很謙卑的總檢討，做進一步的改進，讓效果擴及全國，也已是各個面向努力中的再努力，非常值得肯定，但還是要拜託及要求勞委會，希望能夠就整個就業市場，無論是林萬億政委所說的英國相關制度性做法或運作方式的參考，或是各部會從部會的角度來找人，但從勞委會可以從另一個角度檢討，是否可就政策上，不一定要到修改法律，如建議交通部那些收費站、停車場，或各有需求的工作性質，有益於同胞的，如胡主委建議的速食店等等的服務。</p>

資料來源：行政院首長行程及新聞稿發布系統 <http://www.ey.gov.tw/qp.asp?>

## 附錄 5-1 德菲法第三回合問卷

### 「我國促進就業措施之成效評估指標與方法之建構」 第三回合

各位先進：

您好！我們是台北大學研究團隊，目前正接受行政院經濟建設委員會委託，進行「我國促進就業措施對就業影響分析」研究計畫。

該計畫的目的之一為建立我國促進就業措施成效評估指標與方法，以便於有效評估我國各項促進就業措施，並進一步比較各措施之成效。素仰 您對於促進就業措施與評估研究方法之專業素養，故希望您能參與本研究之學者專家調查，就本研究所提出之促進就業措施評估架構與相關問題，提供您寶貴的意見。

本研究將採用 Delphi Method，預計進行三回合之問卷調查，次一回合之問卷將根據前一回合之調查結果進行修正，並提供前一回合之統計結果摘要，以供學者專家們參考。

您的回答將僅供學術研究與政策制定之用，不會個別對外公開，敬請依您的真實感受放心填答。在回答問卷之前，煩請您先參考第二頁及第三頁的說明，並由第四頁開始填答。若您在填答過程中有任何問題，敬請與我們聯絡，我們會儘快地提供協助。

為了感謝您繼續對於本研究的協助，敬附第二回合問卷填答費與收據，煩請於填答完問卷後，將收據與本問卷表於 **4月9日**前，一併以回郵信封寄回。再次謝謝您的合作！

研究主持人：林昭吟助理教授（台北大學社會工作學系）

協同主持人：徐美教授（台北大學經濟學系）

辛炳隆副教授（台灣大學國家發展研究所）

劉宜君副教授（開南大學公共事務管理系）

聯絡人：彭家亮 助理

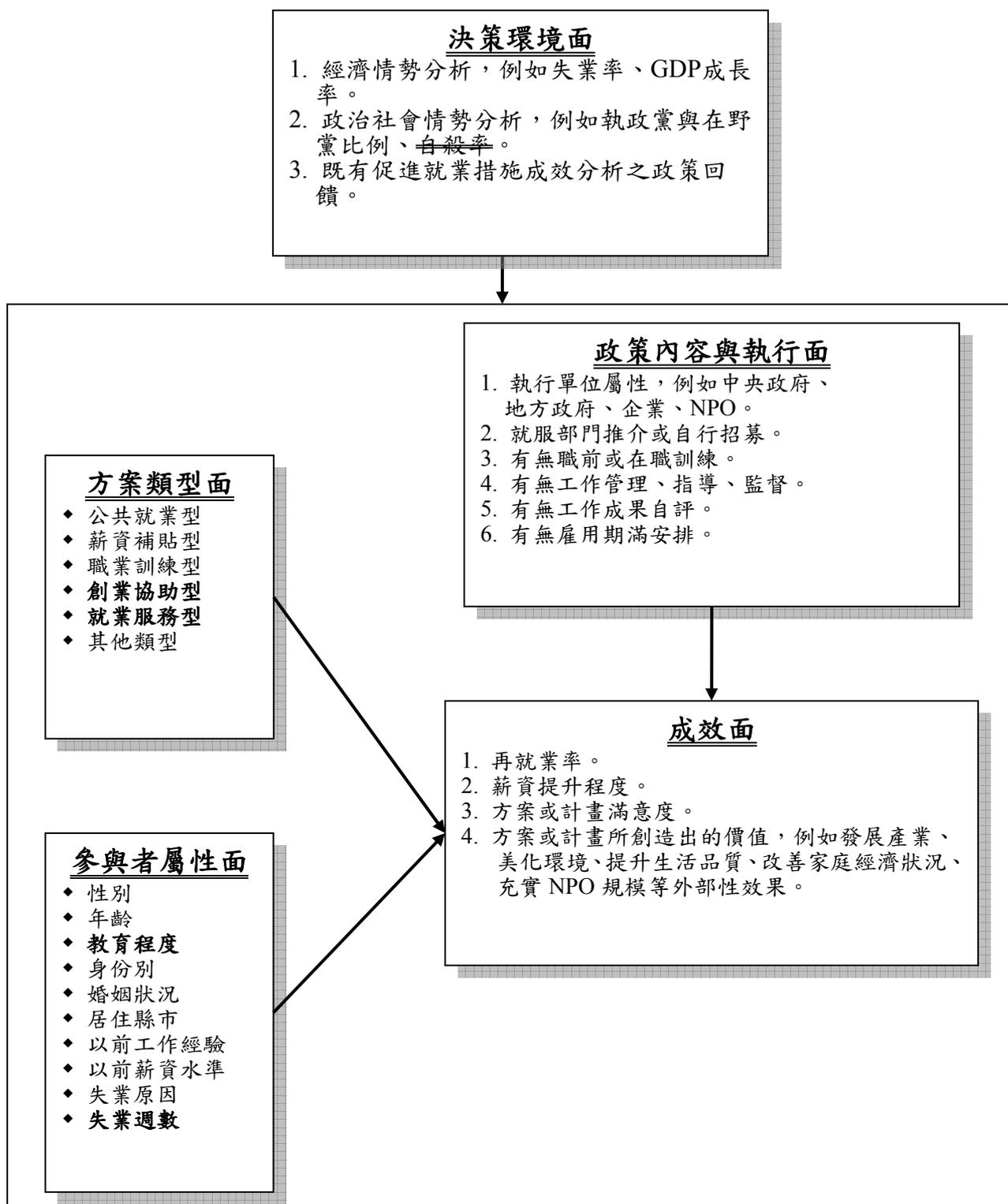
電話：0919-533511

電子信箱：clpeng@seed.net.tw

中華民國九十六年三月

# 壹、促進就業措施之成效評估架構

以下為本研究小組預擬之促進就業措施的成效評估架構，其中包含促進就業措施之成效面及四個影響因素面向，分別為決策環境面、政策內容與執行面、方案類型面、與參與者屬性面。而各個面向中，又包含更細的項目或指標。此評估架構之分析單位可為個人、計畫、或方案，視分析資料之水準而定。





## <<正式問卷開始>>

### 第一部份 對於成效評估之指標與影響因素的整體意見

#### 一、填答說明：

1. 第一部份至第六部份的開放題，若有兩位以上專家表示相同意見，研究者則將之列入封閉式選項；而其餘僅有一人表示之答案，則不列入封閉式選項。故相關開放性問題，可參考附件二之開放題結果，選擇您認為重要的項目填答，以增加專家意見的共識程度；或者您也可以繼續表達您的看法。

2. 以下有一些關於建構促進就業措施成效指標與影響因素面向的問題，想請問您的意見，請您勾選適當選項，並補充您的意見於空白處。

#### 二、對成效評估指標的意見：

1.1 參考第二頁評估架構，請您針對「成效面」之指標，評價其重要性？（說明：0分表示非常不重要，10分表示非常重要）

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1、再就業率	<input type="checkbox"/>										
2、薪資提升程度	<input type="checkbox"/>										
3、方案滿意度	<input type="checkbox"/>										
4、方案創造的預期效果，例如整體失業率下降	<input type="checkbox"/>										
5、方案創造的外部效果，例如生活品質改善之外部效果	<input type="checkbox"/>										
6、方案之成本效益比	<input type="checkbox"/>										
7、方案結束後之再就業尋職期間	<input type="checkbox"/>										

1.2 除了上述指標外，請問您認為還有那些指標可做為「成效面」的評估指標？  
(可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

---

---

---

1.3 請您針對不同的方案類型，以圈選分數的方式，評價各成效指標的重要性。  
(說明：0 分表示非常不重要，5 分表示非常重要)

	公共就業型	薪資補貼型	職業訓練型	自行創業型
再就業率	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	0 1 2 3 4 5
薪資提升程度	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5
對方案或計畫的滿意度	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5
方案或計畫所創造出的價值	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	0 1 2 3 4 5
方案之成本效益比	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5	0 1 2 3 4 5
方案結束後之再就業尋職期間	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	<del>0 1 2 3 4 5</del>	0 1 2 3 4 5

二、對成效評估影響因素面向的意見：

1.4 參考第二頁評估架構，請您針對四個「**影響因素面向**」，評價其重要性？  
(說明：0 分表示非常不重要，10 分表示非常重要)

	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
1、決策環境面-----	<input type="checkbox"/>
<del>2、政策內容與執行面-----</del>	<del><input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/></del>
3、方案類型面-----	<input type="checkbox"/>
4、參與者屬性面-----	<input type="checkbox"/>

1.5 請問除了上述四個影響因素面向外，還有那些面向為評估促進就業措施成效時，必須要考慮的？(可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

---



---



---

## 第二部份 對於決策環境面向的意見

### 一、填答說明：

以下有一些關於「決策環境面向的項目與指標」，想請問您的意見，請您勾選適當選項，並補充您的意見於空白處。

### 二、對決策環境面向的意見：

2.1 參考第二頁評估架構，請您針對以下五個「**決策環境面向之項目**」，評價其重要性？（說明：0分表示非常不重要，10分表示非常重要）

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1、 <del>經濟情勢分析</del>	<input type="checkbox"/>										
2、 <del>政治情勢分析</del>	<input type="checkbox"/>										
3、 <del>社會情勢分析</del>	<input type="checkbox"/>										
4、社會價值與心理分析	<input type="checkbox"/>										
5、決策者個人理念	<input type="checkbox"/>										
6、國際情勢分析	<input type="checkbox"/>										

2.2 請問您認為除了「經濟情勢」、「政治情勢」、「社會情勢」、「社會價值與心理分析」、「決策者個人理念」、「國際情勢」六項決策環境面向之項目外，還有那些是評估決策環境面時要考慮的項目？(可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

---



---



---

~~2.3 您是否同意將「失業率」作為評估促進就業措施成效時的經濟情勢分析因素？~~  
本題共識高，無須再詢問

2.4 您是否同意將「GDP 成長率」作為評估促進就業措施成效時的經濟情勢分析因素？  
 (1)非常同意    (2)同意    (3)普通    (4)不同意    (5)非常不同意

2.5 您是否同意將「立法院中執政黨與在野黨之委員人數比例」作為評估促進就業措施成效時的經濟情勢分析因素？  
 (1)非常同意    (2)同意    (3)普通    (4)不同意    (5)非常不同意

~~2.6 您是否同意將「自殺率」作為評估促進就業措施成效時的社會情勢分析因素？~~  
本題共識高，無須再詢問

~~2.7 您是否同意將「就業成長率」作為評估促進就業措施成效時的經濟情勢分析因素？~~  
 (1)非常同意    (2)同意    (3)普通    (4)不同意    (5)非常不同意

- 2.8 ~~您是否同意將「景氣指標」作為評估促進就業措施成效時的經濟情勢分析因素？~~  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.9 您是否同意將「勞資團體組織之政策協商認知」作為評估促進就業措施成效時的  
政治情勢分析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.10 您是否同意將「民眾對於政府的施政滿意度」作為評估促進就業措施成效時的  
政治情勢分析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.11 您是否同意將「貧富差距指標」作為評估促進就業措施成效時的社會情勢分  
析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.12 您是否同意將「遊民人數」作為評估促進就業措施成效時的社會情勢分析因  
素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.13 您是否同意將「當年有無重要選舉」作為評估促進就業措施成效時的政治情  
勢分析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.14 您是否同意將「民眾生活滿意程度」作為評估促進就業措施成效時的社會情  
勢分析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意
- 2.15 您是否同意將「民眾工作價值觀」作為評估促進就業措施成效時的社會情勢  
分析因素？  
 (1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意

(以下可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

- 2.16 除了上述指標之外，請問您認為還有那些可做為「經濟情勢分析」的衡量指  
標？

---

- 2.17 除了上述指標之外，請問您認為還有那些可做為「政治情勢分析」的衡量指  
標？

---

- 2.18 除了上述指標之外，請問您認為還有那些可做為「社會情勢分析」的衡量指  
標？

---

- 2.19 請問您認為有那些可做為「社會價值與心理分析」的衡量指標？

---

2.20 請問您認為有那些可做為「決策者個人理念」的衡量指標？

---

### 第三部份 對於政策內容與執行面向的意見

#### 一、填答說明：

以下有一些關於「政策內容與執行面向的指標」，想請問您的意見，請您勾選適當選項，並補充您的意見於空白處。

#### 二、對政策內容與執行面向的意見：

3.1 參考第二頁評估架構，請您針對以下三個「政策內容與執行面向的指標」，評價其重要性？（說明：0 分表示非常不重要，10 分表示非常重要）

以下有四題共識高，無須再問。

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<del>1、執行單位的屬性</del>	<input type="checkbox"/>										
<del>2、人員進用的方式</del>	<input type="checkbox"/>										
<del>3、職前訓練的要求</del>	<input type="checkbox"/>										
4、在職訓練的要求	<input type="checkbox"/>										
<del>5、工作管理的要求</del>	<input type="checkbox"/>										
<del>6、工作指導的要求</del>	<input type="checkbox"/>										
<del>7、工作監督的要求</del>	<input type="checkbox"/>										
8、工作成果自評的要求	<input type="checkbox"/>										
9、雇用期滿安排的要求	<input type="checkbox"/>										
10、外部評估之重要性	<input type="checkbox"/>										
11、用人單位首長的重視	<input type="checkbox"/>										

3.2 除了上述指標外，請問您認為還有那些指標可做為「政策內容與執行面向」的指標？(可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

---

---

---

## 第四部份 對於方案類型面向的意見

### 一、填答說明：

以下有一些關於「方案類型面向的指標」，想請問您的意見，請您勾選適當選項，並補充您的意見於空白處。

### 二、對方案類型面向的意見：

~~4.1 請問您是否同意，在評估促進就業方案時，將方案類型區分為「公共就業型」、~~

~~「薪資補貼型」、「職業訓練型」與「自行創業型」加以評估？~~

~~(1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意~~

4.2 請問您認為除了將方案類型區分為「公共就業型」、「薪資補貼型」、「職業訓練型」與「自行創業型」外，是否還有其他的類型應被考慮？(可複選)

(1)增列「就業服務型」

(2)增列「政府創造就業機會型」

(3)「自行創業型」修正為「創業協助型」

(4)「職業訓練型」修正為「職訓與就輔型」

(5)增加混合型

(6)分類不夠周延

(7)方案不是很多時，可以直接比較，無須分類

(8)其他(請說明)\_\_\_\_\_

4.3 請問您是否同意方案的屬性(例如公共就業、薪資補貼、職業訓練、自行創業)會影響成效評估指標的選擇？

(1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意

4.3-1 請選擇原因?(可複選)

(1)方案理念不同，成效評估宜不同

(2)方案目標不同，成效評估標準宜不同

(3)方案效益不同，成效評估標準宜不同

(4)方案執行方法不同，成效評估標準宜不同

(5)方案類別屬性不同，成效評估標準宜不同

(6)可採用相同評估指標，但其權重在不同方案上可以有不同

(7)其他(請說明)\_\_\_\_\_

**4.4** 請問您是否同意，在評估促進就業方案時，將方案底下的子計畫區分為「經濟型」、「社會型」、「企業型」加以評估？

(1)非常同意  (2)同意  (3)普通  (4)不同意  (5)非常不同意

4.4-1 請選擇原因？(可複選)

(1)分類分析較清楚

(2)過去研究顯示有差異

(3)以就業去處做分類依據

(4)以申請補助機關(或執行單位)之屬性做為分類依據

(5)計畫相互重疊，無法互斥

(6)部分方案無法應用此分類

(7)其他(請說明)

---

**4.5** 請問您認為除了將子計畫類型區分為「經濟型」、「社會型」與「企業型」外，是否還有其他的類型應被考慮？(可參考附件二開放題結果，選擇您認為重要的項目填答)

---

---

---

## 第五部份 對於參與者屬性面向的意見

### 一、填答說明：

以下有一些關於「參與者屬性面向的指標」，想請問您的意見，請您勾選適當選項，並補充您的意見於空白處。

### 二、對參與者屬性面向的意見：

5.1 參考第二頁評估架構，請您針對以下「參與者屬性面向的指標」，評價其重要性？（說明：0 分表示非常不重要，10 分表示非常重要）

以下有兩題共識高，無須再問

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1、方案參與者的性別	<input type="checkbox"/>										
<del>2、方案參與者的年齡</del>	<del><input type="checkbox"/></del>										
<del>3、方案參與者的身份別，例如低收入戶、身心障礙者等等</del>	<del><input type="checkbox"/></del>										
4、方案參與者的婚姻狀況	<input type="checkbox"/>										
5、方案參與者的居住縣市	<input type="checkbox"/>										
<del>6、方案參與者的教育程度</del>	<del><input type="checkbox"/></del>										
7、參與方案之前的工作經驗	<input type="checkbox"/>										
8、參與方案之前的薪資水準	<input type="checkbox"/>										
<del>9、失業週數</del>	<del><input type="checkbox"/></del>										
10、失業原因	<input type="checkbox"/>										

5.2 請問您認為除了前述「性別」、「年齡」、「身份別」、「婚姻狀況」等參與者屬性外，是否還有其他的屬性應被考慮？（可複選）

(1) 方案結束後的再就業意願

(2) 族群別

(3) 是否為主要家計負擔者

(4) 其他(請說明) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 第六部份 其他相關問題

**6.1.1** 若社會處於失業率越來越高的情形時(例如失業率持續超過 4%)，請評價下列各種措施適用之重要性 (0 分表示非常不重要，5 分表示非常重要)

	0	1	2	3	4	5
1、公共就業型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
2、薪資補貼型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
3、職業訓練型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
4、自行創業型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					

**6.1.2** 若社會處於失業率穩定的情況下(例如失業率維持在 4%以下)，請評價下列各種措施適用之重要性 (0 分表示非常不重要，5 分表示非常重要)

	0	1	2	3	4	5
1、公共就業型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
2、薪資補貼型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
3、職業訓練型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					
4、自行創業型促進就業措施	<input type="checkbox"/>					

**6.2** 考量參與者的「年齡」與「教育程度」，請問您認為針對不同「年齡」與「教育程度」組合的失業者，例如 35 歲以下國中程度者，應優先採取哪一種類型的促進就業方案？請就 A、B、C、D 四個選項圈選之。(可複選)

(A：公共就業型促進就業方案，B：薪資補貼型促進就業方案，C：職業訓練型促進就業方案，D：自行創業型促進就業方案)。

	35 歲以下	36-44 歲	45 歲以上
國中(含)以下	<del>A B C D</del>	A B C D	A B C D
高中、職	A B C D	A B C D	A B C D
大學(含)以上	A B C D	A B C D	A B C D

**6.3** 請問您認為運用何種方法，較能有效評估促進就業的成效？(可複選)

- (1)實驗法  
  (2)調查法  
  (3)深度訪談  
  (4)焦點座談  
  (5)媒體內容分析  
 (6)德菲法 (Delphi Method)  
  (7)次級資料分析  
  (8)成本效益分析  
 (9)其他(請說明) \_\_\_\_\_

**6.4** 請問您認為是否應設有對照組，以有效評估促進就業措施的成效？

- (1)是，應以何種方法選取對照組？ \_\_\_\_\_  
 (2)否  
  (3)無意見  
  (4)不知道  
  (4)其他(請說明) \_\_\_\_\_

**6.5** 請問您認為方案實施之後多久進行評估，較能有效評估促進就業的成效？(可複選)

- (1)1 個月  
  (2)3 個月  
  (3)半年  
  (4)一年  
  (5)二年  
  (6)三年  
 (7)依方案成效，訂定不同評估時間  
 (8)其他(請說明) \_\_\_\_\_

6.6 請問您認為由誰進行評估，較能有效評估促進就業的成效？

- (1) 方案規劃者    (2) 方案執行者    (3) 外部專家學者    (4) 方案規劃者  
與外部專家學者  
 (5) 其他(請說明) \_\_\_\_\_
- 

6.7 請問您認為是否應由專責單位負責促進就業措施的成效評估？

(1) 是

6.7-1 由那個類型的單位負責評估？

- (1) 學術機構  
 (2) 外部專家學者  
 (3) 方案規劃者  
 (4) 基層執行者  
 (5) 經建會  
 (6) 主計處  
 (7) 研考會  
 (8) 成立國家勞動力及人力資源研究中心  
 (9) 政府機關成立評鑑研究單位  
 (10) 其他(請說明) \_\_\_\_\_

(2) 否    (3) 無意見    (4) 不知道    (4) 其他(請說明) \_\_\_\_\_

**問卷到此結束，感謝您撥冗協助**

## 附錄 6-1 計畫別之薪資變動交叉分析表

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 1 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	74	68
1 千至 1 萬元	607	473
1 萬至 2 萬元	121	106
2 萬元以上	11	4
負 1 千元以內	63	38
負 1 千至負 1 萬元	210	134
負 1 萬至負 2 萬元	98	48
負 2 萬元以上	52	16
總和	1236	887

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 1 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	0	8	28	74	31	1
1 千至 1 萬元	9	64	241	510	232	24
1 萬至 2 萬元	0	0	33	112	67	15
2 萬元以上	0	0	2	7	4	2
負 1 千元以內	1	5	28	41	26	0
負 1 千至負 1 萬元	2	35	76	162	67	2
負 1 萬至負 2 萬元	1	2	36	70	34	3
負 2 萬元以上	0	1	16	40	11	0
總和	13	115	460	1016	472	47

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 1 與參與者教育程度交叉分析表

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	23	38	57	12	8	0
1 千至 1 萬元	247	240	400	124	44	2
1 萬至 2 萬元	86	62	56	11	6	0
2 萬元以上	6	3	2	4	0	0
負 1 千元以內	23	26	31	14	3	1
負 1 千至負 1 萬元	59	67	147	46	21	1
負 1 萬至負 2 萬元	22	22	58	28	13	2
負 2 萬元以上	7	9	16	20	12	3
總和	473	467	767	259	107	9

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 1 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	45	33	48	15
1 千至 1 萬元	360	262	365	89
1 萬至 2 萬元	50	69	94	14
2 萬元以上	7	2	5	1
負 1 千元以內	46	24	20	11
負 1 千至負 1 萬元	136	89	93	24
負 1 萬至負 2 萬元	69	26	41	10
負 2 萬元以上	32	15	17	4
總和	745	520	683	168

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 2 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	64	36
1 千至 1 萬元	205	154
1 萬至 2 萬元	54	13
2 萬元以上	18	5
負 1 千元以內	62	57
負 1 千至負 1 萬元	335	282
負 1 萬至負 2 萬元	10	10
負 2 萬元以上	1	1
總和	749	558

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 2 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	1	9	25	46	18	1
1 千至 1 萬元	3	30	98	162	58	8
1 萬至 2 萬元	1	5	16	29	16	0
2 萬元以上	0	5	4	8	5	1
負 1 千元以內	2	9	31	54	22	1
負 1 千至負 1 萬元	10	50	144	294	117	2
負 1 萬至負 2 萬元	0	2	4	12	2	0
負 2 萬元以上	0	0	1	1	0	0
總和	17	110	323	606	238	13

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 2 與參與者教育程度交叉分析表

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	18	22	45	6	7	0
1 千至 1 萬元	64	63	127	64	32	3
1 萬至 2 萬元	3	14	22	15	11	2
2 萬元以上	2	5	8	5	3	0
負 1 千元以內	21	28	57	9	2	0
負 1 千至負 1 萬元	114	141	249	71	25	3
負 1 萬至負 2 萬元	3	10	4	2	1	0
負 2 萬元以上	0	0	1	1	0	0
總和	225	283	513	173	81	8

〈公共服務擴大就業計畫〉薪資變動量 2 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	31	25	36	8
1 千至 1 萬元	147	77	103	31
1 萬至 2 萬元	32	16	14	4
2 萬元以上	12	4	4	3
負 1 千元以內	38	37	36	8
負 1 千至負 1 萬元	205	147	209	55
負 1 萬至負 2 萬元	9	1	7	3
負 2 萬元以上	2	0	0	0
總和	476	307	409	112

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 1 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	110	121
1 千至 1 萬元	544	398
1 萬至 2 萬元	130	80
2 萬元以上	26	5
負 1 千元以內	128	157
負 1 千至負 1 萬元	466	388
負 1 萬至負 2 萬元	116	72
負 2 萬元以上	67	17
總和	1587	1238

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 1 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	19	99	66	31	16	0
1 千至 1 萬元	39	432	251	168	50	2
1 萬至 2 萬元	2	78	55	49	25	1
2 萬元以上	0	9	16	3	3	0
負 1 千元以內	16	119	82	55	13	0
負 1 千至負 1 萬元	27	323	290	165	44	5
負 1 萬至負 2 萬元	0	66	87	30	5	0
負 2 萬元以上	0	12	43	26	3	0
總和	103	1138	890	527	159	8

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 1 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	112	53	61	5
1 千至 1 萬元	531	185	193	33
1 萬至 2 萬元	140	23	44	3
2 萬元以上	24	3	4	0
負 1 千元以內	106	71	91	17
負 1 千至負 1 萬元	432	155	228	39
負 1 萬至負 2 萬元	109	38	37	4
負 2 萬元以上	43	20	19	2
總和	1497	548	677	103

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 2 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	94	105
1 千至 1 萬元	431	421
1 萬至 2 萬元	119	83
2 萬元以上	36	12
負 1 千元以內	91	89
負 1 千至負 1 萬元	295	196
負 1 萬至負 2 萬元	54	26
負 2 萬元以上	19	3
總和	1139	935

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 2 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	25	73	48	43	9	1
1 千至 1 萬元	54	422	229	107	39	1
1 萬至 2 萬元	5	118	54	21	4	0
2 萬元以上	0	17	18	11	2	0
負 1 千元以內	21	65	49	36	8	1
負 1 千至負 1 萬元	33	241	135	70	12	0
負 1 萬至負 2 萬元	2	33	31	13	1	0
負 2 萬元以上	0	5	8	8	1	0
總和	140	974	572	309	76	3

〈中小企業人力協助方案〉薪資變動量 2 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	68	50	74	7
1 千至 1 萬元	462	160	204	26
1 萬至 2 萬元	110	40	43	9
2 萬元以上	33	7	7	1
負 1 千元以內	93	33	50	4
負 1 千至負 1 萬元	305	79	92	15
負 1 萬至負 2 萬元	57	11	12	0
負 2 萬元以上	16	4	2	0
總和	1144	384	484	62

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 1 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	62	100
1 千至 1 萬元	878	899
1 萬至 2 萬元	241	152
2 萬元以上	49	12
負 1 千元以內	62	99
負 1 千至負 1 萬元	479	548
負 1 萬至負 2 萬元	106	128
負 2 萬元以上	8	32
總和	1885	1970

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 1 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲
1 千元以內	94	68
1 千至 1 萬元	898	879
1 萬至 2 萬元	176	217
2 萬元以上	14	47
負 1 千元以內	87	74
負 1 千至負 1 萬元	401	626
負 1 萬至負 2 萬元	88	146
負 2 萬元以上	9	31
總和	1767	2088

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 1 與參與者教育程度交叉分析表

	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	84	27	45	2
1 千至 1 萬元	671	385	667	23
1 萬至 2 萬元	30	74	258	22
2 萬元以上	0	4	28	25
負 1 千元以內	85	30	42	1
負 1 千至負 1 萬元	416	233	344	14
負 1 萬至負 2 萬元	79	59	81	8
負 2 萬元以上	9	9	17	4
總和	1374	821	1482	99

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 1 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	66	44	50	2
1 千至 1 萬元	819	443	499	11
1 萬至 2 萬元	187	128	74	1
2 萬元以上	33	20	6	2
負 1 千元以內	54	62	45	0
負 1 千至負 1 萬元	470	280	272	4
負 1 萬至負 2 萬元	140	50	42	2
負 2 萬元以上	22	10	8	0
總和	1791	1037	996	22

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 2 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	43	96
1 千至 1 萬元	364	368
1 萬至 2 萬元	70	63
2 萬元以上	7	4
負 1 千元以內	22	47
負 1 千至負 1 萬元	379	461
負 1 萬至負 2 萬元	62	37
負 2 萬元以上	1	3
總和	948	1079

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 2 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲
1 千元以內	78	61
1 千至 1 萬元	328	404
1 萬至 2 萬元	57	76
2 萬元以上	2	9
負 1 千元以內	37	32
負 1 千至負 1 萬元	433	407
負 1 萬至負 2 萬元	35	64
負 2 萬元以上	0	4
總和	970	1057

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 2 與參與者教育程度交叉分析表

	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	68	23	43	2
1 千至 1 萬元	267	138	305	14
1 萬至 2 萬元	29	21	76	6
2 萬元以上	0	1	5	5
負 1 千元以內	41	7	21	0
負 1 千至負 1 萬元	340	191	273	10
負 1 萬至負 2 萬元	17	24	51	4
負 2 萬元以上	0	1	3	0
總和	762	406	777	41

〈青年職場體驗計畫〉薪資變動量 2 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	51	42	46	0
1 千至 1 萬元	367	170	185	4
1 萬至 2 萬元	84	28	20	1
2 萬元以上	8	1	2	0
負 1 千元以內	28	18	22	1
負 1 千至負 1 萬元	369	228	234	8
負 1 萬至負 2 萬元	50	26	22	1
負 2 萬元以上	4	0	0	0
總和	961	513	531	15

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 1 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	42	125
1 千至 1 萬元	316	717
1 萬至 2 萬元	58	80
2 萬元以上	1	2
負 1 千元以內	34	74
負 1 千至負 1 萬元	178	357
負 1 萬至負 2 萬元	27	36
負 2 萬元以上	9	10
總和	665	1401

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 1 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	2	17	34	80	33	1
1 千至 1 萬元	42	137	243	447	160	4
1 萬至 2 萬元	0	14	29	72	21	2
2 萬元以上	0	0	1	2	0	0
負 1 千元以內	3	13	19	51	21	1
負 1 千至負 1 萬元	5	51	105	284	90	0
負 1 萬至負 2 萬元	1	6	12	32	12	0
負 2 萬元以上	0	0	10	6	3	0
總和	53	238	453	974	340	8

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 1 與參與者教育程度交叉分析表

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	36	38	64	18	6	0
1 千至 1 萬元	158	182	496	103	68	2
1 萬至 2 萬元	32	26	40	14	19	3
2 萬元以上	0	1	0	0	2	0
負 1 千元以內	16	24	44	14	6	0
負 1 千至負 1 萬元	76	92	254	60	40	1
負 1 萬至負 2 萬元	6	6	23	13	10	3
負 2 萬元以上	0	1	11	4	3	0
總和	324	370	932	226	154	9

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 1 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	32	65	49	17
1 千至 1 萬元	254	346	302	119
1 萬至 2 萬元	37	50	34	16
2 萬元以上	2	1	0	0
負 1 千元以內	24	35	37	11
負 1 千至負 1 萬元	163	138	146	78
負 1 萬至負 2 萬元	23	13	16	8
負 2 萬元以上	7	7	5	0
總和	542	655	589	249

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 2 與參與者性別交叉分析表

	男性	女性
1 千元以內	30	77
1 千至 1 萬元	87	173
1 萬至 2 萬元	22	29
2 萬元以上	4	8
負 1 千元以內	26	71
負 1 千至負 1 萬元	177	506
負 1 萬至負 2 萬元	15	10
總和	361	874

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 2 與參與者年齡交叉分析表

	24 歲以下	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲	65 歲以上
1 千元以內	3	7	15	62	20	0
1 千至 1 萬元	8	29	65	121	36	1
1 萬至 2 萬元	0	6	10	22	13	0
2 萬元以上	1	0	1	5	5	0
負 1 千元以內	3	9	21	48	16	0
負 1 千至負 1 萬元	21	88	144	331	98	1
負 1 萬至負 2 萬元	0	5	9	9	2	0
總和	36	144	265	598	190	2

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 2 與參與者教育程度交叉分析表

	國小	國中	高中職	專科	大學	研究所
1 千元以內	10	24	52	11	7	0
1 千至 1 萬元	23	42	128	32	26	1
1 萬至 2 萬元	3	7	19	6	10	2
2 萬元以上	2	1	3	4	2	0
負 1 千元以內	13	12	50	13	5	0
負 1 千至負 1 萬元	73	116	353	82	47	2
負 1 萬至負 2 萬元	1	2	7	1	8	4
總和	125	204	612	149	105	9

〈多元就業開發方案〉薪資變動量 2 與參與者居住地區交叉分析表

	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
1 千元以內	37	26	41	1
1 千至 1 萬元	96	67	52	42
1 萬至 2 萬元	20	7	12	9
2 萬元以上	11	0	1	0
負 1 千元以內	16	28	37	15
負 1 千至負 1 萬元	153	220	232	68
負 1 萬至負 2 萬元	4	9	7	4
總和	337	357	382	139

# 附錄 A 深度訪談題綱與紀錄

## 壹、深度訪談題綱

### 一、訪談目的

近年來，政府相關部門實施一系列促進就業方案，例如「永續就業工程計畫」、「多元就業開發方案」、「公共服務擴大就業計畫」、「職業能力再提升方案」、「青年職場體驗計畫」、「促進原住民就業方案」等等。各主管部會雖陸續對上述方案進行個別的成效評估，然而仍缺乏對於這些促進就業措施，進行統整性的瞭解與評估，例如其基本論述為何？內涵本質為何？政策形成過程為何？方案執行情形如何，乃至於最終就業效果如何？若能就累積的經驗與資料加以整理，再參考主要國家促進就業的做法，進而建構我國促進就業措施評估機制與指標，則對於我國未來促進就業政策或方案的推動，將有莫大的助益。

本研究對於上述問題的探討，主要透過以下第 3-4 頁的評估架構；其基本假設為方案之決策環境面與政策執行面，及方案類型與參與者屬性，對於最終方案成效(例如再就業率、薪資成長率)會產生影響。而在決策環境面部份，因缺乏量化資料進行分析，故希望能藉由訪談政策決策者、構想者、規劃者等，以探討決策環境與過程是否或如何影響方案的設計、執行、乃至於最終成效。以下為我們預計訪談的問題，希望您能就您所瞭解或參與部份，提出您的看法。

### 二、訪談題綱

1. 在政策形成過程中，決定啟動促進就業措施的因素為何？例如主要的基本論述或意識型態、當時的政治、經濟、社會情勢、是否參考特定國內或國外的促進就業政策措施？

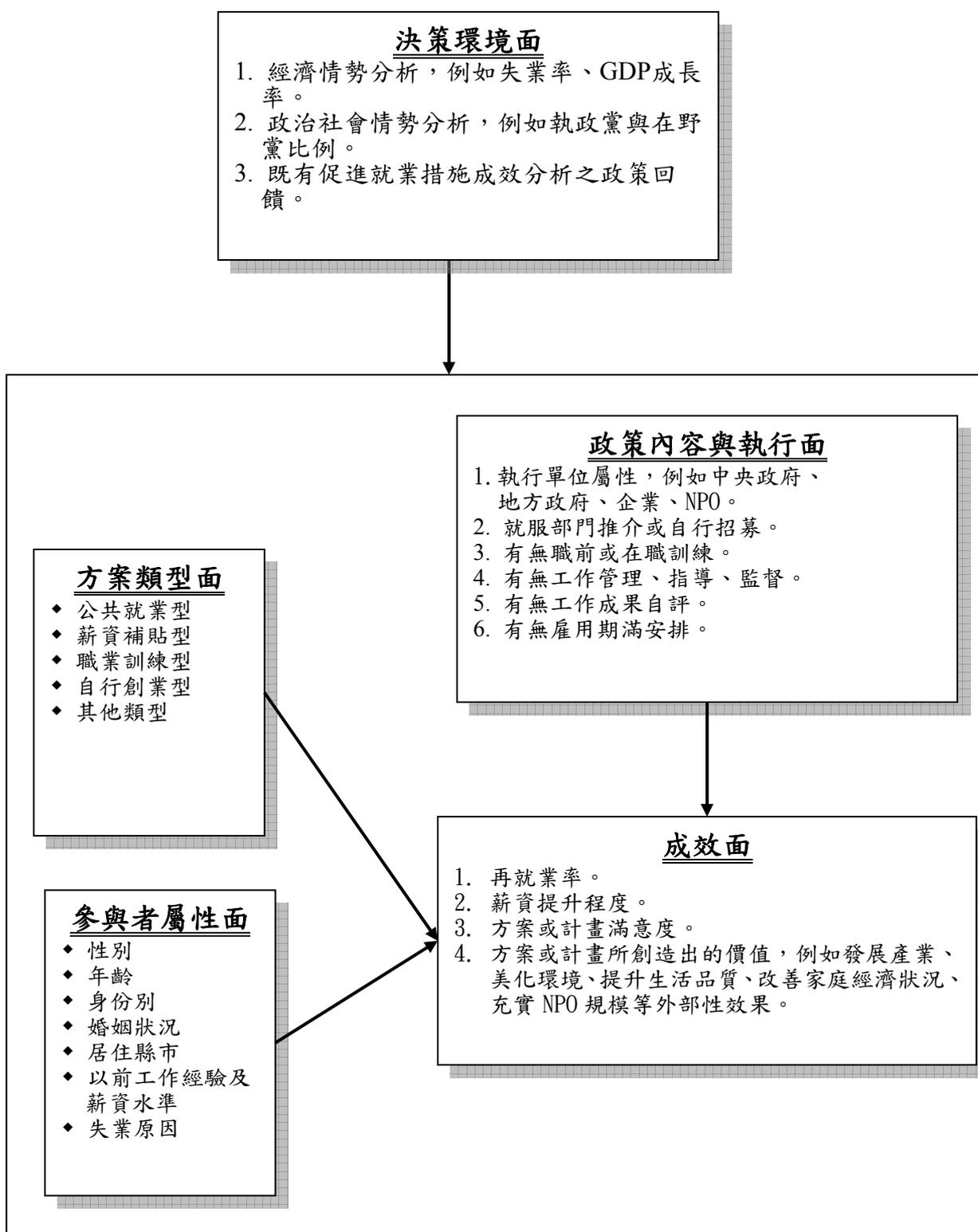
2. 我國目前已累積不少促進就業方案的成效評估，但各方案之評估方法不同，仍至於評估結果不易比較。故可否請您就促進就業措施之評估提出建議？又類似促進就業措施評估結果是否或如何能回饋至下一個方案的決策過程？

3. 未來促進就業措施應在何種政治、經濟、社會情勢下啟動及退出，較為適宜？又未來促進就業措施之間(例如公共就業型、薪資補貼型、職業訓練型、自行創業型等)應如何搭配，較能提高整體的就業率？

### 三、參考資料

## (一) 評估架構

以下為本研究小組預擬之促進就業措施的成效評估架構，其中包含促進就業措施之成效面及四個影響因素面向，分別為決策環境面、政策內容與執行面、方案類型面、與參與者屬性面。而各個面向中，又包含更細的項目或指標。此評估架構之分析單位可為個人、計畫、或方案，視分析資料之水準而定。



## (二) 促進就業措施之定義及類型

## 1. 定義：

政府針對失業問題所採取提升就業率之短期或長期措施。

## 2. 類型：

(1) 公共就業型：由政府提供就業機會，協助失業者就業；例如「公共服務擴大就業計畫」、「公共就業方案」、「多元就業開發方案」等。

(2) 薪資補貼型：由政府補貼僱主，雇用失業者；例如「僱用獎助津貼計畫」、「中小企業人力協助執行計畫」等。

(3) 職業訓練型：透過職業訓練方案，提升失業者工作能力，以增加工作機會。

(4) 自行創業型：透過自行創業方案，協助微型企業發展及自僱工作；例如「青年創業貸款」、「微型企業創業貸款」等。

## 貳、深度訪談紀錄：劉進興

受訪者：劉進興

單位：台灣科技大學

時間：95年11月9日下午四點

地點：台灣科技大學劉進興老師研究室

訪問者：劉宜君、林昭吟

記錄：陳明育

**在政策形成過程中，決定啟動促進就業措施的因素為何？例如主要的基本論述或意識型態、當時的政治、經濟、社會情勢、是否參考特定國內或國外的促進就業政策措施？**

主要的參與是在2000年到2005年這五年之間，去勞委會當顧問。在2000年秋天，台灣的失業率就開始上升，以前本來就十年來就是慢慢上升嘛，那可能是有個結構性的原因。不過2000年經濟下滑的原因，其實主要是美國市場IC產業的泡沫化，再加上那時候的整個世界都是不景氣的。2000年到差不多是2002年吧，你可以看到失業率逐步上升，超過3%、超過3.5%、超過4%，後來到5%這樣。那個對台灣來講，大概是大家自石油危機之後，再也沒有這樣的經驗，而且石油危機那段時間也是比較短，沒有那麼長，所以，當時的確讓大家當然是措手不及。那時候立法院、報紙都說要救經濟。所以，就逼政府單位做出一連串的失業對策、失業對策。以我來看，有些目標是不切實際的，如要求把失業率降低。那時候在勞委會有一些討論，認為真正需要的是協助失業者的生活困境、以及盡量讓就業者不要失業。我們發展出一些因應措施，如永續就業工程。此外還有職業訓練計畫，希望能培養就業能力，我們那時候叫有準備的勞動力(prepared workforce)。

但是，只講「有準備的勞動力」緩不濟急，已經失業的人還是需要收入。所以，後來才會有公共服務擴大就業計畫，政府想辦法去創造工作讓他們做。也有人反對那樣的做法，我覺得沒有那麼絕對，的確是不能創造真正的就業。但是，這個計畫可能有兩個目標。第一個目標是可能陷入長期失業的人，這些人將來還可能就業，如果長期失業，喪失了工作的習慣，甚至喪志時，將來可能永遠就回不去了。公共服務擴大就業計畫就是想協助這些人，讓他們能夠暫時維持在職場上，希望不景氣趕快過去，而且還有一些收入。另外還有一部份人，譬如比較高齡的，大概不太可能再回到職場而只是需要收入，而目前的失業保險、社會救助又無法及時協助，這一部份就有點救濟的性質。我們是這樣區分的。

如果是小型的失業的話，這個社會可以吸收，但當時失業情勢非常嚴重，沒辦法一下吸收那麼多，所以那時我們將公共服務擴大就業工程定位成暫時性的，可是又不能明講是暫時性的，因為有些民眾希望可以永遠繼續下去，的確是有一

些困難。後來，公共服務擴大就業工程也想辦法結束了，我覺得是適當的，因為它不是真正的解決之道。它是大失業潮的產物，像韓國、羅斯福時代的美國，它們的公共就業方案都是在大失業潮的時候出現的。

在勞委會當顧問的時候，我們設定三個主軸：安全的工作環境、有準備的勞動力、人性化的勞動條件。

我們針對三個主軸分別設定目標。譬如，在「安全的工作環境」，要三年、四年之內降低 40% 職災死亡率，後來也達成了。在「人性化的勞動條件」，我們希望勞工退休金改成年資可接續，失業保險（那時候還沒有失業保險），還有一個很重要的，就是降低工時。後來這三項都實現了。比較困難的是「有準備的勞動力」，不容易馬上看到成效。那這方面，我們設立強化就業服務和訓練體系改造。當時廣設就業服務點，本來只有 39 個站(台)，後來增加到 354 個站(台)，各縣市鄉鎮都有，但有些是工作站，有些是服務台。

職業訓練方面，很多職業中心的訓練方式很舊，沒跟著外面進步。所以，就希望把職業訓練轉型，職業訓練盡量由民間提供，政府按需求來購買，比較有彈性，能夠快速更新。政府不再是職業訓練提供者，而是轉型為購買者，透過外面的機構、學校來執行訓練。當然，沒有那麼絕對，例如中區職業訓練中心，提供許多很好的精密工業職業訓練，還是有在做，但慢慢跟外面合作，慢慢修改過去的缺點，以求更符合市場的需求。

再補充剛剛講的就業輔導。就業服務站以前沒有什麼就業輔導，主要是發放失業給付就忙得不得了。我們那時希望慢慢改變內容，服務變得親切一點外，慢慢增加深度輔導，而且跟職業訓練結合起來。不然，以前職業訓練中心與就業輔導站，雖然同屬勞委會，其實沒有什麼溝通。結合起來後，說不定可以協助失業者去接受訓練。我們也曾想過要跟勞保、社會救助等進一步結合，譬如有個 one-stop center，失業者來這裡不但可以找工作，也可一併申請應該有的社會福利，不必要跑很多地方。但這點較困難，因為有些屬於內政部，要跨部會很難。我的印象是這一部份還在進行中，後來就不太知道進行得怎麼樣。那時候的整體規劃是這樣，但碰到失業潮，大家手忙腳亂，也有很多不能照我們腦子裡面想的慢慢去做，就急著要去應付上升的失業率。

剛好在 2000 年開始時，我們派一群人到 921 災區，成立工作隊，那時有好多名字，譬如就業 007 啊。聽說他們在災區裡作得不錯，大家都說政府單位裡頭，勞委會工作得最積極，因為再怎麼救濟，最重要的就是要提供他一個工作，那是最實際的。後來失業潮起來，我們覺得 921 災區的經驗可以移植過來。那裡的經驗是什麼？就是引進地方上團體的力量。我們希望把它做成一個在地產業，讓在地的社會團體、社區團體來協助災民。

開始時好像叫做「希望就業工程」，改了好幾次，後來叫「永續就業工程」。有人就挑毛病說什麼永續，還限定期限，根本就不永續。其實，這些都是文字的

問題。最主要是希望失業者可以維持就業、工作、勞動的習慣，也有收入也有可以維持生活。

在 2000 年以前，並沒有失業保險制度。1999 年有小規模的失業津貼，但不是所有失業者都可領取。2000 年之後慢慢擴大，2002 年立法成立就業保險。失業者可以領 6 個月。過了 6 個月怎麼辦？美國的法律比較有彈性，如果這個州失業率超過 10%，就可以延長成 9 個月。失業潮更長的話，國會也可以通過特別撥款再延長，最多可以到一年。2001 年那次失業潮也很長，不是 6 個月就能解決。而我們的法律沒有那麼有彈性，所以當時想其他辦法，譬如說訓練津貼，變相地協助失業者。

**當初是否有訂定一些目標，譬如說職災率要降多少或是什麼等等，促進就業有訂再就業率這樣的指標嗎？**

沒有。不能訂。怎麼訂呢？影響失業率的因素很多，有些是全球性的，並不是訂一個目標就可以解決的。

政府的目標設定，我一直到現在都覺得不太實際。他們大部分只設定預算的執行指標，那是一種過程指標，並沒有成果指標。當然，若以就業率作指標，也不容易執行。譬如辦個職業訓練班，什麼叫成果？你越想就會越覺得複雜。我們設計一些像滿意度什麼的，各種不同的計畫應該設計自己的指標，但要用一個簡單、或看起來簡單的指標，其實不容易。因為能不能就業，原因很複雜。

**什麼是有準備的勞動力？**

2002 年秋天，我到美國一趟，那時候是柯林頓執政，他們的勞動部有個計畫叫 prepared workforce，我們回來後就把它列入三個主軸之一。

在我爸爸的時代，有一技之長就可以做一輩子，但現在已經不可能了。現在的人經常換工作。科技變得很快，市場、需求變得很快，如果你的技能不能與時俱進，就會被淘汰。現在的車床都用微電腦控制，但很多人看到電腦，就嚇住了。我有個親戚，在一家小公司做了一輩子會計，從來沒用過電腦，後來失業了，再要找會計的工作，都一直碰壁。要怎麼樣讓勞動力升級，讓受雇者可以應付變動的環境，這就叫有準備的勞動力。也就是能夠面對變動的勞動力。

老實講，這個工作很困難，因為真正的問題在教育。我們整個教育體系，從以前到現在，都不把就業當做教育的目標。我覺得這是很不對的。因為以前只有百分之五的人讀大學，一個鄉裡面出了一個大學生，就可以當縣長。現在每個人都上大學，大學已經不是菁英的，而是一種普及的教育。以前那些菁英根本不需要找工作，他可能繼承家業，可能畢業後就去留學，也可能畢業後就有工作來求他。但現在留學的是少數，大多數人不會從事什麼學術研究，他畢業後就是要就業啊。但是我們的大學根本沒有幫他們準備就業。台大畢業的也許沒成問題，

我服務的台灣科大也不成問題，畢業都可以找到事。但是現在成立很多科技學院、技術學院，設備缺乏，也沒機會跟企業來往，雖然是學理工的學生，畢業也不容易找到事。

所以前幾年，勞委會設計了一個大學就業學程。第一年拿出一億左右，讓大學裡開一些課程，兩個老師，除了本來的老師外，勞委會補助另外一個企業老師。希望學生能得到來自企業的刺激，有更多的參觀、實習的機會，以提高他們的就業能力。

### **當初是否有討論到失業率要多高、維持多久時間，才可以去啟動類似像公服計畫這樣的計畫？**

沒有，當初沒有這樣討論。很多東西可能是事後去想的，但是身在其中，失業率節節上升，我們就開始做永續就業工程，後來就改成多元就業計畫，裡面分成社會型和經濟型。為什麼會有社會型？為什麼會有經濟型呢？我們比較想做的，是能不能發展出一種新的模式，讓失業者透過協助，可以自己開拓出一個市場。歐洲有類似這樣的小規模計畫，大概叫第三部門就業計畫。

現在我們講這麼多，其實都是小規模的。除了後來的公共服務就業工程規模比較大外，其他都算小規模的實驗。大部分的錢還是放在傳統的教育訓練，就業服務、補助啊。但我們認為，失業率這麼高，而且會越來越高，企業越來越追求效率，效率就代表用的人少，一個人可以作以前十個人的工作，就要有九個人失業。因此如果只有高效率的產業，社會經濟一定不能維持，必須創造出一些新產業，讓十個人去做以前一個人做的工作。那是什麼？那就是提供品質服務的產業。譬如說，以前阿嬤在家，又煮飯、又看小孩、又掃地。如果把這些工作分開，專業的飲食業、專業的育幼工作者、專業的清潔工作者。就是要提供這樣的服務，創造這樣的市場。不但創造工作機會，也提升生活品質。

剛好這些人在失業，我們就用國家力量來協助他，讓他去幫助社區，把環境弄整齊，或其他有價值的服務。譬如台南有個團體申請提供觀光導覽的案子：平常到赤崁樓，看一看就算了。這個團體要訓練一群人，可以告訴你赤崁樓的歷史，以前鄭成功的船到哪裡，在哪裡上岸等等，大家覺得更有趣，參觀的人更多，增加觀光景點的價值。他們又設計出收費機制，譬如每輛遊覽車收多少錢，有導覽的旅行團大家較歡迎。因此這個計畫就創造出一個市場，慢慢可以自負贏虧，這就是經濟型的多元就業計畫。

但是，社會失業者那麼多，也不能只靠這個，所以很多團體做的是社會型的。我們花了很多時間審查，希望從各種不同的提案裡面，找出一個比較好的模式，舉一個例子，那時有個團體要賣國民便當，但沒有通過，因為我們覺得，賣便當並不需要國家協助。我們希望是能創造價值的，如果能創造經濟價值，找到一個市場，即開發出一個新的經濟來，那就是經濟型計畫。或者雖然沒有經濟價值，

但可以協助一些人，或協助 NGO 團體提供一種公領域的服務，那它創造的就是社會價值，我們也會協助它，譬如有些 NGO 就來申請雇用幾個協助人力。

但是還碰到一個問題，就是只能雇用法律定義上的失業者的話，範圍太小了。譬如失業了兩年，還算不算失業？他可能不再尋職，失業調查上就不是失業者了。但是如果把它放寬，就會有本來在家裡的非就業人口進來，那怎麼辦？他本來根本不想找事，並不是失業人口，現在因為可以領津貼，變成勞動力，反而使計算出來失業率提高。不過，如果不是絕大多數都這樣的話，其實也沒有什麼了不起，因為經濟那麼不好，他也需要吃飯，因此就有了一點救濟的性質。

我們是有做一些限制，限制在中高齡，還有一些特定身份。後來在行政院의 公共服務擴大就業工程推動委員會有討論，我覺得按照身份別區分，有些問題。譬如說，因為因為是女性或原住民，就去協助他，但並非所有女性或原住民都是經濟弱勢，不必然是最需要協助的。我覺得最後還是要用經濟能力來認定。

由於認定上的困難，當然會有一些不該領的人去領取，或有些弊端，但整體而言，那個都是比較小的，最主要的大目的還是達成了。

#### **當初推動公服計畫時，有遇到困難嗎？有的話，是哪些困難？**

有兩個困難。一個是民選的公職人員，很多人想利用他們的影響力，去提供就業機會給他的支持者。我們一般來講是嚴厲拒絕的，因為會產生很大的弊端。另外一個阻力是政府機關。除了勞委會外，沒有一個政府機關會覺得就業是它的事情，剛開始時阻力很大。那時行政院下令每個部會都要配合、都要提供工作機會。那時開會由勞委會跟經建會共同主持，勞委會是郭副主委，經建會是何美玥。我也是委員會委員，所以每次都有去。我記得有一次何美玥主持，各部會送進來的案子，一看就是應付了事，不能用。何美玥就打回去、要求重寫，並且說服他們，怎麼樣寫才對。何美玥說，教育部可以找失業的人去當老師助理。教育部派來的人說，任用了萬一他將來不走怎麼辦？何美玥說，不會啊，有簽契約啊。他又說，但是沒有教師資格啊。何美玥就很生氣，她說她的兒子是腦性麻痺，要不是那些愛心媽媽協助他，他根本沒辦法畢業，現在還考上大學。她說，叫你們從失業者裡面去選適當的人來做老師助理，有什麼不行？這樣，每個部會都反覆改了好幾次，案子才慢慢成形。

後來有些案子，我覺得實在很好。譬如說戶政事務所的資料從日本時代到現在累積了很多，都要電腦化，但以前經費不夠、人不夠，作得很慢，要幾十年才能夠完全電腦化。但是有些地方的資料都快爛掉了，像苗栗有個戶政事務所曾經淹過水，那些資料恐怕再等幾年就完蛋了，所以內政部就提案用大批失業人力來協助影印、掃描，我覺得那是很有價值的一件事。

另外一個案子是即時農情，我也覺得很棒。它就是說，很多南部雞農、蛋農的產量，由於調查人力不夠，一個月或兩個禮拜報一次，有時價格已經降低了，

但他們還在繼續生產，造成產銷失調。農委會提案建立即時農情，招募大批失業者，騎著腳踏車，到雞農、蛋農那裡，問說你今天生產多少蛋，馬上報表，那些就很有用。

還有一個，就是進入 WTO 以後，很多土地買賣比以前快很多，以前都是十年空照一次，中間由人去實地調查確認。但自從上次空照後，因為經費不足，一直無法作實地調查，土地資訊都亂掉了。現在就可以派很多人去做。我認為這些都是很有價值的計畫，但需要細緻的規劃。

**我國目前已累積不少促進就業方案的成效評估，但各方案之評估方法不同，仍至於評估結果不易比較。故可否請您就促進就業措施之評估提出建議？又類似促進就業措施評估結果是否或如何能回饋至下一個方案的決策過程？**

現在經建會是想要有一個整體的、一致的、各種型態都可以適用的評估機制，在我看來很難。我覺得，可否這些計畫分成幾類。不同類的目標可能不一樣，但同一類計畫之間應該可以比較。

主要是要抓住方案的精神跟目標。科學就是要先分類嘛。分成三類、四類，再來設計評估方法會比較有意義。拿不同類的方案來比較，其實是很難的。

**未來促進就業措施應在何種政治、經濟、社會情勢下啟動及退出，較為適宜？又未來促進就業措施之間（例如公共就業型、薪資補貼型、職業訓練型、自行創業型等）應如何搭配，較能提高整體的就業率？**

最重要還是在教育，訓練其實是後端的。

勞委會的訓練分幾種：一種是訓練技術的；一種是訓練基本能力的，譬如語言能力、電腦能力、或溝通能力、合作能力。

我覺得能力的培養非常重要。我觀察我的學生，發現幾個缺點：一是不會表達：明明做了很多事情，就是不知道怎麼表達。不但大部份學生如此，許多公務員寫的東西也一樣。我往往看不懂公文或新聞稿，我說你可不可以把它縮短成三百個字，他說不行。他可以寫三千個字，卻不能寫三百個字，就是無法掌握資訊的核心。我覺得表達能力的訓練是很重要的。

就整體國民來講，大家都讀的書都比以前多，知識能力是提升了。我認為大一、大二應該視同國民教育的延伸。然後呢，應該特別注重通識教育。非理工科系的要讓他有科學素養，理工科系的要讓他們有人文素養。

但是大三、大四就應重視與職場接軌。那時候勞委會很努力，特別去找教育部溝通，推動就業學程的目的就在於此。

那時有幾個實驗性的計畫，就業學程是其中之一。還有一個跟德國辦事處合作的，好像叫展翼計畫。即由德國辦事處提供一套課程，一些廠商提供實作機會，一邊上課，一邊實作，訓練完成後，可以得到五專的學位，又可以得到德國的技

術認證。德國的技術很不錯，他們的認證，到與歐洲有貿易關係的廠商那裡求職應該很有幫助。

## 參、深度訪談紀錄：劉玉蘭

受訪者：劉玉蘭參事  
單位：行政院經濟建設委員會  
時間：96年3月23日下午2:30-3:30  
地點：經建會(台北市寶慶路3號)  
訪問者：林昭吟  
記錄：陳明育

**在政策形成過程中，決定啟動促進就業措施的因素為何？例如主要的基本論述或意識型態；當時的政治、經濟、社會情勢；是否參考特定國內或國外的促進就業政策措施？**

政府是中立的，沒有所謂的意識型態。失業率剛上升時，不宜馬上啟動促進就業措施，因為你不知道失業率的上升是短期現象，還是長期現象；開始推的時間到真正去做的時間會有落差。我們那時候推公服計畫大概差半年。

其實，我不太贊成勞委會於89年時推永續就業方案，因為那時候失業率才剛開始上升。輪到我們推公服計畫時，覺得可以先做一些短期的促進就業方案，因為當時我們發現經濟無法在短期間內活絡起來，且失業率一直處於高檔。

像這種大規模促進就業措施的推動，可以由政府出錢，找人去做一些有必要但不急迫的工作，例如資料建檔原本便是政府要做但沒人去做的工作，便可藉由公服計畫人力，快點將這些工作做完。當民間就業機會少時，政府可以用這樣的方式，來補一下民間的工作機會。這些工作門檻低，能讓失業者儘快回到職場。

當時國外有做大規模、類似公服計畫的國家就是韓國；不過，我國和韓國的情形有點不同：韓國是中央規劃，地方執行，而台灣是什麼事情都由中央做，像審查機制，當初也是由中央建立的。那時候是中央分派給各部會，例如內政部、環保署，然後各部會再交給地方政府去做。部會協調確實不容易，因為部會都不太了解這些方案。

**當時推動公服計畫，是否面對那些特別的困難？**

當時爲了推動公服計畫，成立了四個幕僚小組，分別爲規劃、研考、宣傳、與執行。我那時候是規劃組組長，困難相當多，都要工作到很晚。主要原因爲沒經驗、短期內要推出，還有要找錢。那時候需要向立院黨團說明公服計畫，以爭取預算。91年底經建會開始規劃公服計畫，那時候是先考慮各種不同財源，才向立院爭取用就業安定基金（以下簡稱就安基金）去執行。隔年（92年）二月立法院才通過兩百億的特別預算。

**當時推動公服計畫，是否有特定的時間表？**

當初之所以趕著推出公服計畫，是因爲已經知道有這樣的問題存在，所以必

須趕快去做，而且越快越好。既然政策方向確定，就趕快去做，沒有所謂時程表。

**我國目前已累積不少促進就業方案的成效評估，但各方案之評估方法不同，乃至於評估結果不易比較。故可否請您就促進就業措施之評估提出建議？又類似促進就業措施評估結果是否或如何能回饋至下一個方案的決策過程？**

評估是必要的，但要以單一模式去評估不同類型的方案是不對的，應該是同類型的方案之間進行比較，但是在同一類型方案裡面，仍須考量方案進用對象的差異。

各部會在方案結束後會做成果評估報告，但大都是規劃或執行單位自行評估，較少委託外部單位進行評估。評估結果會回饋到政策，亦即在規劃時會參考之前的成果評估報告，但決定方案能否繼續進行的因素還是在於預算。中小企業人力協助計畫進行不錯，但勞委會認為其性質與勞委會業務性質不同，故無法由就安基金撥款繼續執行這個計畫。

**未來促進就業措施應在何種政治、經濟、社會情勢下啟動及退出，較為適宜？又未來促進就業措施之間（例如公共就業型、薪資補貼型、職業訓練型、自行創業型等）應如何搭配，較能提高整體的就業率？**

當初規劃公服計畫時，因為預估經濟不會在短時間內恢復，所以那時候做公服是可以的。但是，現在失業率已經下降了，就不贊成繼續這樣做。若問要不要繼續叫部會增加雇用人數，會覺得不要再增加，因為通常部會會報來的，算是對部會有效果的，可以繼續維持。

現在政府直接拿錢出來雇用的，只剩勞委會的多元就業，以及原民會的方案。目前各部會的促進就業措施，和之前公服計畫不一樣，例如其運用的預算和公服的預算不同。現在部會用的是自己機關的預算，而且會根據部會業務的需求去雇用人。又以往公服的薪資是每日 1000 元，但現在部會雇用具有相關技術的人去做高危險性工作，它願意支付每日 1500 元的薪資。所以，現在部會用人較以往有彈性。雇用的人力來源也不一定是從勞委會的資料庫取得。如果部會不用自己機關的預算，而是用勞委會的就安基金，就要符合勞委會的要求。

現在很少有部會是運用勞委會的多元就業方案。不過，像少數原鄉原住民的就業機會較少，就可以由政府直接僱用，去做保林、育林等工作。這些工作確實有功效，而不只是拿錢給原住民。但是，原鄉工作機會少，報酬也不像平地那麼高，因此，公服類型的工作確實有吸引力，也對當地的工作市場產生排擠效果。且一般考慮原鄉地處偏遠，會給他們比平地高的薪資；但是原鄉的生活水準較低，也不一定須要那麼多錢。因此，原鄉的薪資水準要接近但不能高於平地的薪資水準。

多元就業把錢分配給 NGO、地方政府，地方政府也可能再分配給 NGO 或直

接雇用，多元就業是政府拿錢出來去做，但現在只有勞委會在做這個，其他部會都沒有了。公服計畫就是把勞委會的多元就業拿進來，再加上各部會提供的工作，就由兩百億特別預算支付。現在，這類型的工作只有勞委會和原民會在做。

當失業率下降或達到正常情形時，就應該回歸到常態，減少大規模的短期促進就業措施。而且，各部會原本就有在做促進就業，例如雇用約聘人員（一年一聘），就不要再由政府大規模的直接雇用。各部會的促進就業措施原本就存在，現在加以整合，是要強化其就業效果。

### **促進就業措施的啟動與退場，在那個時機較為適合？**

一般而言，台灣的就業市場只會出現突發性危機，且大都是國際因素造成的，例如金融風暴，而這是無法掌控的。如果以後失業率又上升時，建議應用勞委會的就安基金去推動促進就業措施，而不要再像公服計畫那樣編列特別預算。

就我國年平均失業率來看，現在目標是訂在 4% 以下，以後經濟好一點的話，可將標準訂在 3.5%；但不可能再回到之前的 1.5 到 2%，這是在勞動力短缺下才有可能的數字。失業率在 3~4% 還可以。如果失業率在 4~5% 的話，就要有所警覺，不能等到失業率快到 5% 了，才在想辦法。

由於現在失業率的期望標準訂得較低，所以認為還有繼續推行促進就業措施的必要，但是在部會直接提供就業機會那部份，會盡量縮減雇用人數。經建會沒有鼓勵部會縮減人數，而是各部會自己要用自己的預算去推動，自然不會僱用太多人。現在定期要求各部會填報促進就業的雇用人數，交給經建會彙整，這樣中央才知道促進就業措施的效果如何，要做到那個程度。

### **不同促進就業措施要如何搭配，較能達到促進就業效果？**

我不太贊成青年職場體驗計畫，如果是目標對象是在學學生，那麼這個計畫是可以推行，此計畫可將在學學生與未來職場做一連結。但是，如果目標對象包括畢業生的話，那就有點浪費，因為青年本來就是職場的強勢者，何必要政府出錢幫助他們？這個計畫主要是讓青年能累積工作經驗，目前很多工作都要求有工作經驗。現在很多大公司要求應徵者要有二到三年的經驗，建議可用薪資補貼的方式，補助中小企業雇用青年，青年可在中小企業工作並累積工作經驗，之後便可到大公司工作。

工業局 006688 方案是特例，這是擴大公共建設方案，具有間接創造就業機會的功能。當初不認它會做很久，所以把它算在促進就業措施裡面，下一年度也把這個計畫算進去，但是在經濟成長率上沒有算。

中長期來看，職業訓練和協助創業可以一直做，而且要優先做；再來才是薪資補貼方案，公共就業方案則儘量不要做。

## 肆、深度訪談紀錄：孫碧霞

受訪者：孫碧霞處長

單位：勞委會勞工福利處

時間：96年3月22日下午5:15

地點：行政院勞委會7樓孫碧霞處長辦公室。

訪問者：辛炳隆、劉宜君

紀錄：彭家亮

**辛炳隆老師（以下簡稱辛）：可否請您談談有關促進就業政策未來規劃以及是否有相關退場機制？**

孫碧霞處長(以下簡稱孫)：只針對多元就業方案嗎？還是其他相關方案都要討論？

**辛：也可以談談多元就業方案、公共服務擴大就業方案，其它如職業訓練部分，處長應該也有參與，所以想請處長談談。**

孫：您是指決策過程嗎？

**辛：是指當初處長參與這些政策的過程。**

孫：我民國89年9月11日到職訓局報到，記得到任時已經看到有關促進就業政策的資料，當時陳菊主委也剛上任不久，那時可以感覺出來，台灣失業率一直在飆升，同年底約為2.9%，第二年就到了5%左右，然後整體經濟成長率是在往下降。

我記得當時有一個主管會議的記錄文件，對職訓局有兩項列管計畫，一個是就業服務機制的改善，另一個則是資訊開放計畫。舉例來說，像青輔會的資訊系統就屬於比較開放式，相對地，職訓局的資訊則比較傾向先行蒐集資料而較忽略立即式回應制度，所以比較傾向保護求職者的資訊。後來看到民眾對於就業服務的需求慢慢增加，在就業服務方面，職訓局便開始尋求與縣市政府合作，提供就業機會的資訊。

當時職訓局長認為我是由青輔會過來的，對於就業服務資訊較熟悉，故將資訊系統的改革工作交給我來負責。

而我當時對於資訊系統的改革也有興趣，因為在青輔會任職期間，經歷了當時就業服務機制改善後，服務櫃台原本有許多求職、求才者排隊填表或諮詢。後來資訊系統改革後，人數就大幅銳減，只需要幾個工讀生，透過資訊系統介面馬上就可以作就業媒合或聯絡就職者。我看到那種效率，實在是很驚訝，所以我也認為就業服務機制應該儘量運用資訊科技加以改善。

而與公共服務擴大就業方案或多元就業比較相關的，是起源於以前一個名稱

為「以工代賑」的計畫，我們叫作臨時工作津貼的政策，在 921 大地震發生後，就陸續有以工代賑計畫在推行。

而民國 89 年陳菊主委上任後，規劃執行「就業重建暫行條例」，這個計畫有點像是「以工代賑」的改良，那時勞委會也尋求學術界專家協助提供建議，像曾梓峰老師便介紹了歐洲國家第三部門的促進就業措施。

而我是在民國 90 年初調整職務去處理促進就業這一個領域的事務，亦在同年三月間結合學者專家意見提出「永續就業工程計畫」，它最大的發展方針是結合 NGO (Non-Governmental Organization, 非政府組織)，由於許多求職者的實際需求是希望能在故鄉就業，而 NGO 方面也有許多人力需求，所以便規劃並執行「永續台灣就業工程計畫」，後來再更名為「永續就業工程」。那時計畫初衷是希望失業者能透過類似的職業訓練過程，重新找到新的工作機會；在計畫執行過程中，又陸續發現應該將計畫類型加以分類，所以才又衍生出「社會型」與「經濟型」的子分類計畫，而後隔年汲取去年執行計畫的經驗，將分類項再納入「企業型」後，並將計畫名稱修改為「多元擴大就業方案」，這是這兩個方案之間的關係與起源。

而公共服務擴大就業方案是在民國 92 年開始執行，那時候因為整體失業率很高，行政院也認為應該來立即改善，故透過經建會找了韓國的學者來台作講座與意見交流。為了改善國內失業率才規劃「公共服務擴大就業方案」，另外公共服務擴大就業計畫還有一個分支計畫叫做「中小企業人力協助方案」，這個計畫算是一種轉型，其實勞委會當時並不是在執行這個領域事務，勞委會關心的是整個就業服務體系的改造以及失業給付制度的改善，例如是否應該只應注重給付，還是整個就業與訓練應該作妥善結合，並且將就服體系作適當調整。那麼執行這些計畫算不算是就服體系的改造呢？我想當時有許多學者給予許多寶貴意見，像曾老師還有李健鴻老師，在那段時間提供許多協助與意見，其中李健鴻老師介紹了一系列的英國 New Deal 政策、澳洲的整個就服體系的改造部份，也讓我們獲益良多。

然後，在民國 90 年 6 月有一個機會，與當時的勞工檢查處處長到美國去開會，透過駐美代表處安排連繫參訪美國的 One Stop Center，看他們的一些政策執行過程，因為當時國內正當修正就業保險法之際，也就是失業給付制度是否需要改善；回國後，政府召開經發會，我們先將許多制度與政策經過內部討論，也有學界人士如劉進興老師擔任顧問共同參與討論，最後便將許多內容與建議就放入經發會的結論之中，歸納出三大結論，一為失業給付雙軌化，一為整個就服體系改造（包括資訊系統改善），還有一個就是職業訓練的部分，就是職業訓練制度要能夠支援，而因為有經發會結論的支持，所以就業保險法很快就獲得立法院通過。

就業保險法通過後有許多優點，譬如說就服機構要作就業諮詢就可以透過資訊系統作即時且深入的分析與媒合，當然過程中花了許多心血與時間（大概兩、三年的時間）去規劃執行，完成了一套效率佳且規劃完善的資訊系統。

而多元擴大就業方案的部份，由於很多 NGO 對計畫內容的理解程度有差異，

導致許多提出的申請提案都無法使用，所以我們必須慢慢與 NGO 溝通協調，例如如何由就業輔導轉變成創造就業機會。我記得有好幾個環保類的提案花了將近一年的時間在溝通，例如要如何將環保的內容轉化出產值，現在我想慢慢都比較有概念了。

那時計畫執行後，對 NGO 來說是很大的衝擊，因為 NGO 會認為：「我們並非營利單位，為什麼會要 NGO 本身去想辦法營利？」所以那時勞委會與 NGO 的認知程度有差異，NGO 認為只要將份內的事做好即可，而勞委會認為如果 NGO 沒有產值起碼也要管理得宜。勞委會關心的是參與的人是否成長，或是否學習到新知識或新專長，而不是注重於再就業率，而是那個參與方案的人有沒有生活穩定、情緒穩定，我們認為這才是績效所在。那時整個勞委會裡，所有同仁的共識都相當一致，包括資訊要開放，使用最新的科技等。

所以大概決策過程是這樣子，簡單來說也就是在民國 89 年新政府上任後，遇到整個產業的轉型、全球化的趨勢，所以訂定了主要目標與執行方針，那公共服務或多元就業，都是屬於在積極性勞動市場之下所訂定出來的政策。不過，當然不是只有這樣，我只是特別強調當時勞委會是非常重視資訊及就服的基礎建設。

同時我們認為許多地方型企業也有就業機會可以發掘，所以透過 NGO 的執行與配合協助計畫參與者投入就業，當然也有某些企業的管理不是那麼妥善，所以有一些事上了新聞版面，造成負面新聞被擴大，我印象最深刻的是當時的公墓除草事件、捉蚊子事件等，不過我認為少數負面事件有被媒體刻意放大的情形，實際上，參與人員作的很好的也大有人在。

**辛：是否請處長談談那時朝野之間互動的情形？**

孫：我是覺得朝野之間難免會有攻訐的情形，在野黨會認為這是一種搏取選票的方式或政策，但我們是認為整個計畫很單純，就只是提供失業者一個就業機會。當然，有些單位的確是管理的不是太妥善。

**辛：可不可以請處長談一下當初轉型的過程，例如分為社會型與經濟型的過程？**

孫：當時原先是希望只有經濟型，但是執行過程發現有一些是沒辦法變成經濟型的，只能一直停留在社會型狀態。所以討論檢討過後就決定將經濟型與社會型作切割，當時是希望政府單位能夠屬於社會型，民間單位屬於經濟型，但是後來又擔心衝擊到民間單位原來的志願服務，所以又讓它涵蓋部分社會型特質。

**辛：那時為什麼一開始就鎖定 NGO，是因為歐盟的經驗？**

孫：對，但是其實我覺得跟背景有關，因為陳菊主委也是 NGO 出身，而我們幾個人是由社政出身，我們在社政領域的人數本來就不多，所以與 NGO 互動的經驗有限，而透過此次的結合倒是一個很大的轉變，也是一個很好的經驗。

**劉：那時候在經費或預算上是否有問題？**

孫：經費上我們有就業安定基金支持，是屬於預算以外的特別基金。但是公共服務擴大就業方案就不是，公共服務擴大就業方案的經費來源是立法院通過的特別預算。當時是由經建會以降低失業率的角度提出這個方案，而不是由勞委會提出，所以朝野間有達成一定共識。

**辛：處長剛剛有提到一些成效評估指標，但可不可以談談一些評估制度？因為現在我們整個計畫，有談到希望能知道怎麼樣的人適合參與怎麼樣的計畫。**

孫：我認為重點應該在於參與者離開計畫後是否能找到一個合適的工作機會，不過這部分又沒有清楚或有效的指標能加以衡量，我想如果真要評估的話，我個人認為或許是所造成的社會效益與參與動機，我想每位參與者都會有所謂參與動機。

**辛：所以處長認為社會效益是一個可以衡量的評估指標，我個人是認為申請表單中有沒有一些可以測量人格特質的內容。**

孫：但是我覺得量表或是指標多少都會有盲點。如果有這樣子的量表，可以讓參與者填寫完畢，便可透過分析得知他適合什麼樣的工作，可以完成分流的結果也很好。

**辛：那指標部份呢？**

孫：我想你們事先列出的成效面應該已經涵蓋大部份指標了，可是我認為滿意度高是否就為成效佳？另外四種方案類型有點難分，不過為什麼還要再作一次呢？

**辛：為了達成綜效以及綜合評比考量，打破方案與方案間差異。**

孫：但是，以勞委會的立場始終認為我們希望能要多元而不要公服。因為多元的參與者我們可以慢慢經營、溝通進而協助他們找到就業機會，但公服好像有一點安置的意思。所以多元是比較有機會達到永續就業的綜效，而公服好像比較難。

**辛：處長將過程與觀點講得十分清楚，十分謝謝處長的說明與接受訪談。**

## 附錄 B 焦點座談逐字稿

### 壹、焦點座談題綱

- 一、就您參與的促進就業方案，是否遇到那些執行面的困難？而這些困難是否會影響促進就業的效果？應該如何改善？
- 二、您認為在推動促進就業的過程中，決策者、執行者、方案參與者各應扮演何種角色？三者的關係為何？
- 三、從增加持續就業效果來看，您認為何種促進就業措施(例如公共就業型、職業訓練型、薪資補貼型、自行創業型)較適合那些不同類型的方案參與者(例如不同性別、年齡、教育程度、身份別、居住縣市之發展程度等等)？
- 四、您認為政府過去幾年推動的幾項促進就業措施，其競合關係為何？應如何搭配，才能達到政府有限資源的最佳運用？

### 貳、各區焦點座談的與會者名單

	編號	姓名	單位	職稱
北區	A1	林錦宏	台灣手工業推廣中心	董事長
	A2	張基煜	台北市政府勞工局	主任秘書
	A3	王玉珊	北基宜花金馬區就業服務中心	主任
	A4	姚奮志	美好啓能文教基金會	執行長
中區	B1	鍾錦季	中彰投區就業服務中心	主任
	B2	鄭讚源	中正大學社會福利學系	副教授
	B3	呂玉美	台中縣石岡鄉傳統美食文化推廣協會	理事長
	B4	盧思岳	台灣社區重建協會	常務監事
	B5	姚以文	台中市勞工局	課員
南區	C1	柯秀燕	行政院勞工委員會職業訓練局南區職業訓練中心	秘書
	C2	黃俊榮	高雄市政府勞工局訓練就業中心第二組	組長
	C3	曾梓峰	國立高雄大學都市發展與建築所	副教授
	C4	黃坤祥	樹德科技大學企業管理系	副教授
	C5	楊茹憶	高雄市政府勞工局第三科	科長
	C6	楊慧如	紅毛港文化協會馬賽克工作室	專案經理

## 參、「我國促進就業措施對就業的影響分析」執行單位北區焦點座談會 紀錄

時間：96 年 4 月 23 日

地點：台北大學惠蓀北樓二樓會議室(台北市建國北路二段 69 號)

主持人：林昭吟助理教授

列席者：辛炳隆副教授、徐美教授、劉宜君副教授

紀錄：曾驛敦

**A1:** 台灣手工業推廣中心在 2004 年開始與行政院勞委會合辦多元就業產品行銷推廣計畫，在多元就業經濟型計畫手工藝品類中，大概有 20 多個 NPO 單位與我們合作，產品進到手工業推廣中心的單位，財務來往我們要求必須非常透明，包括銷售過程中進銷貨都要求開立合法憑證，如還未辦理稅籍登記及統一發票編號，可由中心協助他們取得辦理相關稅務登記的資訊，對他們日後與相關商業機構往來時，需有合法憑證的正確觀念建立有很大幫助。這些產品一般出售價格都不高，單價高的數量不多，換句話說，多元經濟型產業要達到經濟規模較不容易。現在大概有十四家迄今仍在中心展售。其實，以中心這一單點而言，歷年售出的總金額並不高，95 年的銷售金額只有十六萬三千一百四十三元，也就是說他們的產品大部分以提供社區在地消費為主，能供應到外地行銷的數量都非常的少，這裡面參加多元經濟型計畫較知名的像阿姆的店，以植物染產品的製作為主，雖然每個月在台北銷售額只有幾百塊(淡季)到一萬多塊(旺季)，或許產品還有其他販賣點，只有 NPO 本身才有這些資料，中心缺乏這類統計資料，由這些數額我們可以看到一些現象，像台南市某關懷協會，在計畫結束後理事長就換人，原來經過訓練培養出來的媽媽們，因為計畫結束以及理事長換人而失去就業機會，透過計畫培養出來的就業技能未能運用太可惜，所以，中心設法取得聯絡，這些社區媽媽們現在就換到另一個社區協會繼續製作產品，也因此有持續的收入。基本上，第一、在多元經濟型計畫中的產品如果跟市面上類型相同，競爭力較薄弱的 NPO 就難以永續經營，第二、如果具有地方特色跟文化歷史故事的產品就越容易永續經營，而較不具實用性的裝飾性的產品，沒有考慮到市場需求的問題，又由於是手工製造的，有時候會有供不應求的現象，出現有訂單沒成品的問題，基本上，勞委會提供第三部門創造經濟產值的就業機會，這是值得肯定的，也提供 NPO 熟悉財務運作與管理的機會，這個計畫最重要的就是給予 NPO 收支成本與盈餘虧損的觀念，這可能是除了創造就業之外也讓 NPO 學習如何創造出一條減低外界補助自力更生的一條路，所以，我們也建議勞委會舉辦的展覽會多找一些行銷管道，雖然銷售金額不高，集合多點銷售管道總可提昇銷售額。經濟型計畫第三部門所銷售

的金額占我們一個月(營收)不到十分之一，表示量還是很少，NPO 部門在手工藝類的經濟產值還是很小。在 NPO 的財務透明化方面，我們嚴格要求一定要有收支憑證，在外面的成果發表會或展覽與市民的買賣不一定有憑證，所以產值的衡量有可能不準確。我們建議失業的媽媽們如果要就業，可以先附屬在 NPO 底下再培養技能然後自己成立工作室，為什麼她們要先附屬在 NPO，因為現階段多元就業計畫只有透過 NPO 才有機會拿到勞委會的計畫，其實，到最後 NPO 應該要鼓勵她們創造工作項目或產品，讓她們每個月都有固定收入維持生活，有時候我們在討論這個問題，政府創造這個制度，如果這些就業媽媽的薪資未來沒有政府的補助，她們能不能夠存活，這是我們所關心的，依我們手上的數據，看起來是還不夠的，有些實際的例子是，產品很暢銷，但是為什麼不能繼續供貨，那是因為自己沒有成立工作室，繼續生產，然後有固定行銷點協助販賣獲得資金。2004 年的展覽我們引進各家的產品，但是賣完以後能夠留下來的時候只有十四家直到現在，表示這 14 家還有持續參與，也穩定生產供貨，當然這中間牽涉到商業的機制，如果生產的量不夠大，在寄售的時候運貨成本很高，量不足時運送划不來，其中也有一些高產值的，但是有些 NPO，在多元之前就已有產品存在了，我們沒有納入計算，一個月大概有兩三萬營業額，一年大概有三四十萬。其實國內很多 NPO 就成立的宗旨去發展他應從事的項目，是有成功的機會，如果只是為了申請多元的人力而來成立，那等計畫補助結束就停止運作，沒有辦法長期經營，會失去推動多元就業計畫以安定就業的政策美意。就社會型的部分，在計畫審查的過程中，我們希望 NPO 有量化的資料呈現，過去在我們審查環境清潔類型的計畫時，在這個部分我想王主任也很瞭解，假設說計畫提出要清掃山區的步道，我們會建議用量化或質化的數據讓 NPO 有比較確定的工作目標，有時候他們會提出需要多少人力，但卻不知道要做多少事，那我們就告訴他們，你要多少人，那至少要整理多少公里的步道，有沒有當地主管機關的同意或支持，會不會影響當地的自然生態，我想經過審查會的溝通詢答以後，NPO 能夠比較了解這個計畫社會公益的效益在哪裡，剛開始審查的標準比較鬆，經過幾年實際執行情形檢討，目前對 NPO 社會型計畫的審查標準比較嚴謹，NPO 必須提出對社會公益有貢獻的部分，提出具體說明。以這幾年執行成果來看，社會型的計畫是有進步的。在經濟型計畫部分來講，我不敢說創造出的經濟產值多高，但是對於第三部門運作整體來說對機構成長是有幫助的，尤其是在財務觀念上有顯著進步。長期來講，NPO 在多元的經費停止之後，較成熟財務穩健的 NPO 仍會留用部分工作者，較不成熟財務入不敷出的，計畫停止後可能只能留下一兩位進用人員，這表示促進就業的效果還是有，但是效應不像計畫投入，補助全薪金額階段時那麼高。

**A2：**前幾天有一個申請方案補助的製茶團體，請我們單位向他購買茶葉，類似此種經濟型計畫，除了展示的收入外，這些運用人際關係的直銷收入應該也是一個

很重要的收入，重點的展示可能會帶來一筆大量的收入，平常的銷售機會可能就比較低一點。剛剛董事長有特別提到，如果提到經濟規模的話，大概所有的方案都很難達到，所以是不是要像經濟學上所定義的經濟規模那麼的嚴格，在我執行這麼多年的經驗來看，大概是很難，幾乎不大可能達到這樣的經濟規模。研究單位提了很多的計畫：永續就業、公共服務、職業能力，還有青年職場體驗、促進原住民就業等，這當中大概可以做一個區隔，永續、多元、公共服務可以成爲一個區塊，職業能力再提升可以獨立成爲一塊，另外，青年職場體驗和促進原住民就業這也可以成爲另外一塊。從我過去參與的經驗，談到決策的過程我大概不是很清楚，因爲，永續也好多元也好公共服務也好，當初九十年要推行這個計畫的時候，地方政府只是被告知的身分，雖然有召開說明會提出簡報和說明，不過整個決策過程地方政府是沒有參與，這是比較特殊的一點。職業能力在提升這一塊，因爲這完全是屬於職業訓練的部分，在我印象裡面，絕大部分都是屬於中央部會的職業訓練，地方政府所提送的職業訓練計畫，大概就是地方政府原有職業訓練的規模和內容，我想北、高兩市大概是這樣子的情形，重點應該是在於中央部會尤其是高科技職業訓練的部分，這一部分我們必須要推估執行上的效果。青年職場體驗和原住民如果我們有時間的話再來做一些討論。先來談第一塊，這三個計畫大概從頭到尾，直到目前我都還在參與，在以下的討論我就用多元來做代替，這裡我提供一些數據，從九十年到九十五年，以台北市爲例，總共核准了兩百八十七個案子，核准的人數有三千四百一十三個人，補助款有六億一千六百八十六萬三千一百塊，這樣平均下來，每個人的補助金額大概是八萬零七百三十九塊。從過去兩百八十七個案子中，站在市政府勞工局的角度，在九十三年以前，一方面要審查，一方面要自己雇用，另一方面又要監督其他局處的雇用，具有多重的角色，九十三年以後，審查的權利就回歸中央，這個會產生很嚴重的制度上的問題，我們稍後再來討論。先來看這兩百八十多個案子的績效，過去這麼多年來，我們實際到用人單位抽查後發現並沒有出現重大的違規，就行政上來看，執行上是有一些問題，較常見的有薪資延遲發放，這對於倚賴這份薪資來維持生活的勞工來說影響比較大，包括勞工局自己也被抗議過，薪資延遲發放都是先做工後發款，這是行政程序上中央在按季或半年才撥款的時候，所增加會計出納的時間，一定無法準時發放。第二點，民間團體的財務收支的會計資料，如果要深入了解，可能需要個案的研究或訪查，從行政的角度來看，這些民間團體欠缺營收財務資料，引申出第三個問題是專款專戶中有其他的帳款在運作，這兩個問題配合起來，我們就很難去調查實際的財務狀況是怎麼樣，這是行政上的瑕疵，背後的作業我們不是很清楚，但是我們先假設他們都是盡責守法的團體。第四個，量化資料的欠缺。第五個是勞健保的資料未及時函送、加保。五六年來的行政瑕疵大概是這些，基本上，民間團體在執行上都是相當盡責。在九十一年時候，因爲是第一年，地方政府需要向議員解釋這麼大的款項如何運用，議員大概會批評，這樣的

方案有的是政府申請，有的是民間，雖然很肯定這樣的方案，但是從議員的角度來看，會質疑政府爲什麼不把資源全部給民間？另外，一開始的永續就業到現在的多元就業，既然他是促進就業的政策，不管是臨時性或永續性的方案，至少，理念上是要促進就業，那麼穩定性就是比較重要的，如果計畫是短期性的，那後續的輔導就業是不是應該是最重要，我們爲了這些永續就業勞工辦了兩次企業徵才，不過績效不是很好，第一次的徵才一共有七百九十四個工作機會，永續的勞工去了三百零六個，錄取只有二十幾個，第二次更少，錄取的資料就沒有呈現出來，這些數據背後的意義是，勞工經過半年或一年的時間，是不是能被企業所接受，是不是願意進到企業中就業，這個是需要深思或探討的，我們曾經訪問過勞工，他們都希望這個計畫能夠繼續，也以問卷調查用人單位，有一半以上表示願意繼續留用，後續的留用情形就我的側面了解並不樂觀，成績並不好，我也曾經問過台北市政府內的局處單位的承辦人員對於這些中高年齡或永續就業勞工滿不滿意，超過六成以上表示滿意，不過，經過幾年下來的接觸結果，多表示非常不滿意。現在我正在提一個方案來彌補臨時性就業方案不足的部分，這些就業方案的主要阻力是對這些勞工的不信任，爲什麼不信任？因爲過去的經驗對於這些政府局處的人員產生相當大的困擾，不管是管理面，或勞工在工作上的參與，或是行政工作量上的困擾，在台北市執行上的情況大概是這樣子。不過從另外一個角度來看，不管是從政策面或執行面，中央政府提出這幾個政策，我們必須要給予肯定，在過去高失業率的狀況下，能夠由政府部門或第三部門的力量提供就業，這充分表現出中央政府與地方政府的整體性和政府的重視，對解決失業的壓力是有一定的幫助，不能去否認它。從 2002 年到 2003 年最高的 5%，到去年的 3.9%，台北市去年下半年的 3.8%，現在中央統計單位不再公佈各直轄市、縣市每個月的失業資料，只有半年公布一次的資料，所以現在很麻煩的是，要了解台北市的失業狀況卻拿不到新的資料。從這幾年台灣的失業率資料來看，這些方案應該是有一定的成效，不過，透過政府內的人事單位或業務單位的了解，他們對於這些勞工產生的不信任感，這反映出是不是需要其他的就業方案，我想，這些短期性的計畫，性質上定位爲公法上的救助關係，這之間會產生很多的問題，包括去年所提出的代賑工是否參加勞保或就業保險等等，這就是因爲把這些執行方案的單位與短期勞工的關係定位爲公法上的救助關係而不是僱用關係，這在政府部門會產生相當大的爭議，行政的負荷也增加了，勞工朋友的工作態度和表現出現偷懶或不想工作，這在管理上會出現很大的問題。在現行的方案中，出現地方與所屬的就業服務機構在制度上的問題，像勞委會訂出的考核及評鑑作業注意事項，不知道在頒布的時候有沒有考量到體制上的問題，勞委會要求台北市勞工局所屬的就業服務中心來考核勞工局，勞工局再考核市政府各局處，這個由中央訂定的制度和法規讓我們勞工局不知道該怎麼執行，在申請方案審核權回歸中央的時候，我曾經提出在相關體制上的問題，前述注意事項中又規定市府局處的各個用人單

位勞工局是第一層的監督和考核單位，考核報告再送給所屬就業服務中心，再由就業服務中心來複查監督這些局處，複查報告送回勞委會職訓局，這造成地方政府的制度混亂，所以，不妨就由就業服務中心直接監督考核所有的用人單位，結果直接送回勞委會，勞工局不需要再介入，這些是制度上的問題。我看了這麼多的法規，將地方政府的權力回歸中央，這是制度上的問題。另外，還有一個例子勞工退休金制度，九十五年實施新制以後，舊制就由勞工局負責，法律規定要做到五年足額提撥，其他縣市我比較不清楚，但是台北市還有幾萬家的事業單位還沒完成，光是設立、按月提撥準備金即已困難重重，要做到足額更是不可能的任務。

永續就業等這些方案的雇用仍維持在短期性，就我的感覺，對於就業促進或穩定就業還需要努力，現在勞工局已更進一步提出針對失業勞工再協助的方案，主要的對象是結構性失業勞工、二度就業婦女以及低收入戶和中高齡勞工，亦即運用市政府的資源，鎖定目前所屬的臨時人力大概有三、四千人，考量其流動性確實蠻大的，產生行政上和管理上的困擾，爲了能讓這些勞工穩定就業，增加前述四個對象的就業機會，特別規定在市府約聘人員中有一部分須經過就服中心進行公開招募，只要基本的工作能力達到要求之下，就有工作的機會，另一部分的約聘人員就保留給各局處的用人單位，要求用保障的概念將出缺的人數保留給這四個對象，讓她們有機會就業，在六、七年前，我們也曾招募中高年齡員工，這幾年觀察下來，雖然他們對於法律的知識比較欠缺，但是他們調查和訪查的能力比一些青年學子還要強，只要受過半年或一年法律知識上的訓練，配合他的經驗，到現場調查後所做出來的報告看來其實成績蠻好的。從政策上促進短期就業到我們能力所及的穩定就業，提出一些意見給大家參考。

**A3：**在談政府就業促進方案的影響時，建議先了解政府針對失業民眾所施行的措施是爲了解決哪些群體的問題，政府一定是先鎖定某個群體，再就其所遇到的問題來設定解決的方案，譬如說就業多媽媽就是解決較弱勢民眾的就業問題，因社會上確有一些勞動條件較差的小型企業，無法登錄在就服體系中得到服務，而同時也的確有一些位於社會較底層的中高齡或是教育程度比較低的民眾要找工作，便可利用就業多媽媽這樣的管道來促成就業。目前政府就業促進方案，則多是爲了協助有工作意願、但工作能力較薄弱的求職者而設計，我們期望這些工作能力較薄弱的求職者，在政府對企業的鼓勵及對求職者的配套協助下，促成求職與求才的媒合。而在五大功能就業服務流程及個管員搭配就促措施的服務下，的確有很多民眾因著就促活動而回到職場。然而，也有一些求職者是幫不上忙的，因爲，就業媒合成或不成，不是看就業服務體系多認真或多努力，而是要看雇主是否願意釋出工作機會、求職人是不是有工作意願。

最近這些年來，因爲經濟等大環境的變遷，使得很多人離開就業市場後就沒有再

回來，即便是一直強調職業訓練，但是年齡、體力、職能、健康狀況等，都是影響就業意願的很大因素；而在資方的部分也許會覺得，如果經營的不是一個規模大到需要建立所謂公益形象的公司，多半會以公司的營利為主要考量，情願僱用一個能力比較強的人來當兩個人用，而不願意釋出工作機會來培養能力比較弱的勞工。另外，也由於就業促進計畫的參與者使用的是公部門的資源，因此，需要配合公部門的核銷或查核的工作，可能有些會被認為比較麻煩而降低使用意願，針對這個部分，應可思考解決或補強的措施，也許這是我們的一個方向。

另外，就目前的就業促進方案，即便是政府為促進弱勢就業而釋出的工作機會，如多元就業開發方案，也是會碰到一個執行上的困難，在及時性的部分也還有需要思考的地方。

剛才林董事長也提到 16 萬元收入的狀況，團體為了要符合相關規定，提報每個月的季報，仍是會很努力透過自己的管道或是人際關係來維持營運，所以只要團體還有企圖心，在政府的輔導及補助下還是有成長的空間，但是談到營運，城鄉一定會有差距，有些鄉下地方的團體還是營運困難的，而此營運困難、難達到績效的狀況，是否表示政府對於團體的諮詢輔導工作無效，其實不然，我們還是可以發現，一次次的諮詢輔導雖然在產值上沒有顯著的效果，但是 NPO 對於自己的經濟產值的概念及分析能力，其實是有進步的。政府執行多元就業開發方案，不但希望強化團體的能力，也期望可以創造失業者的工作機會，這麼多樣的目標其實不一定能完全達到，也許我們也該思考，我們真正想達到的目標或是核心的價值是什麼，這兩年，為了輔導團體得到資源後能夠增加他們的產值，所以我們辦了很多多元就業的成果展來幫助他們行銷，但是，後來我們也在思考，我們做這樣的成果展示對於多元方案到底有多少的提升，對各個團體的產品收益也許有些幫助，但未必能讓民眾清楚地知道政府所辦理多元就業措施，所以，未來我們的方向會改往政府多元就業政策上的行銷來做，像去年我們在台北車站對面的 K-Mall 辦理兩天一夜的成果展示，個別團體在這兩天一夜活動中的總收入約 15 到 20 萬，但，我們後來檢討，站在政府的角度應該是推銷整體的多元就業方案，使民眾能更清楚地認識多元，讓民眾了解多元的故事，這樣在消費這些產品的同時才會有更大的幫忙，這才是我們的期望。剛剛有先進提到的審查上的問題，是因為地方政府分開審查時有標準不一的情況，因此中央將審核權收回改由委員會的方式辦理。另外，在團體管理的部分，如薪資是否如時發放，或者團體是否照著計畫執行、差勤的管理是否妥善，這是我們比較關心的部分，事實上，團體的管理能力也是評估團體成長一個非常重要的指標。

提到決策者、執行者、方案參與者，各應該扮演什麼樣的角色，決策者應清楚該政策想達到的目標，在執行者的部分，則應遵循決策者的精神貫徹執行，目前大家常談到的，很多人在僱用中高齡工作者或多元的人力之後，會擔心他們不適任

的可能，我覺得這可能是之前管理的標準不一致，讓民眾有些誤解，參加某些方案會比較輕鬆，參加某些方案就比較辛苦，好逸惡勞是人性，跟人性挑戰本來就有一定的困難，但是在執行者的部分，就不能隨之而起舞，也就是因為這樣，近年來，勞委會訂有督導考核的標準，就服中心每個月考核一次，就是希望在這個部分能夠做的比較好。九十年至九十一年時候，因為失業率相當高，公部門釋出大量的工作機會，大家也許把他當作公共扶助的工作機會，這樣的觀念我想我們在往後應該會慢慢地去導正，並強化方案的參與者的工作意願，才不枉政府花了半年或一年的時間去訓練他們，幫助他們在未來比較有機會找到工作，這是比較需要強化的地方。

又提到哪些的就業促進措施比較適合那些方案參與者，我自己粗略地做出一些指標，教育程度稍高的、一般身分、年齡比較低的人，對於職業訓練的需求以及職業訓練的效果會比較好一些，教育程度比較低的，年齡稍高，身分特殊的人，對於公共扶助的需求會比較高，尤其在鄉下地區，譬如說我們轄區內的宜蘭、花蓮、玉里這些地區，對於臨時工作的需求會較職業訓練的需求高。

最後提到政府最近這幾年的就業促進措施之間的競合關係，我們目前的發現是資源分配可能是不患乏而患不均的情況，有些資源重複地在某些人身上使用，但是換另一個角度來看，其實也很難去防範這樣的情況發生，一個有工作意願的人，可能會一再地去尋找這樣的資源，但是，沒有工作意願的人，雖然也是我們很希望能夠幫助的人，但他卻不會積極地投入或尋求協助，只能等在那需要人家的幫忙，不過，對此我們仍會持續的宣導，讓更多有意願工作的人有機會使用政府的資源。另目前對重複使用資源已有相關的稽核，如參與多元就業開發方案的上工人員先前不能領過政府的退休金、在一定期間內不能公費重複參加職訓等，以求公平。另外，因某些方案的推出時間不同、考量不同，而致發生一些競合情形，但是職訓局皆已著手處理中，譬如為了鼓勵身心障礙者有僱用初期的僱用獎助，但對於一般民眾也有僱用獎助，同性質的方案卻因對象不同而有不同做法，導致有一些競合的情形出現，但是，今年職訓局針對特定對象的就業服務工作已慢慢整併，未來這個部分的問題應該會越來越少。

公共服務的部分，實際上扶助的人也是比較弱勢的人，未來如果能結合社政的部分來做個案管理，我想效果會更好，社會救助法 15 條也規定，如果政府提供工作、職訓，但你不接受，這樣的對象依法政府是不予扶助的，未來如果能搭配社政，適度的引導，誘發其工作意願，對於強化這些人的工作意願可能會有一些幫助。

**主持人：**目前方案的整併是特定對象併到一般人的部分，或是說，未來的整併方向是什麼？目前的方案是一般人與身心障礙者都有初期雇用的獎助，兩者同時進行，整併的實際運作可能要請教職訓局的同仁。

**辛炳隆：**身心障礙者目前有所謂適用期的概念，現在在討論一般身分的參與者是不是也要有這樣的方式，目前，雖然職訓局編列不少的預算在雇用獎助上，經費的申請卻不多，問題就在企業主是否會爲了小額的補助來冒解雇的風險。

**A2 補充：**勞基法目前已經把試用的概念給拿掉了，要試用多久是由勞資雙方決定，身心障礙者的措施就是把試用的概念放進來，先雇用，再讓身心障礙者熟悉職場，這樣身心障礙者會比較容易獲得工作機會，實際上有雇用的性質，而又在試用期間。

**A4：**各位主持人、先進午安，我認爲政策的推動是根據一時或現實的考量，後來會因爲各種的理由而不再繼續，這就是剛剛談到的在執行上的困難，實際上，我們從政策、制度面以及執行的團體這個三位一體的關係，還有方案的接受者我們稱爲案主這些角度來思考，當政策有一些變動，勢必會影響到我們居中的 NGO 或企業主的作爲，實際上，NGO 與企業主又有一些不同，NGO 現在又各自面臨不同的問題，有一些 NGO 有能量，有一些沒有，有一些是全國型的，有一些是地方型的，又因每個地方不同的環境又有不同呈現的面貌，主事者本身擁有的執行的方法、策略、管理的概念的差異，包括產銷的想法和財務的概念，我想最大的問題可能是來自三者的關係，或者對話的角度無法適得其所，理想的觀念是什麼我們沒有標準的答案，我常講，要友善不要友好，太好，會有一些弊病出現，要有義不要有情，講感情會讓事情無法進行，回歸到非營利組織與案主的角色來看就是如此，在多元方案我曾經面臨這樣的問題，案主的執行績效不好，如果不讓他離職將會對自己的組織以及制度面作交待，這是現實環境的考量，所以，一個方案能夠成功有三個條件，第一個是熟悉，對市場的熟悉以及對政策制度的熟悉，第二個是努力，不努力就沒有成果，我們在審查多元就業的時候，常看到許多經濟層面的考量，我以一個公式來計算，分母是總產值除以專案補助人數，分子的部分是盈餘除以補助人數，我們希望一個人一年的盈餘是二十一萬以上，但是，大部分的狀況來看，我所審查過的非營利組織有一半以上是達不到這個標準的，執行比較好的，大概在十三萬左右，有一些特例，例如先天條件就很好的合作社，有一些地方產業型的，大概在十五萬左右，這算是比較優質的單位，但像是偏遠區域，特定的族群或是太小型而無法達到經濟規模的方案就沒辦法達到這樣的標準，所以，給予充分的人力、行政支持，這樣成功的機會也比較高一點。當然，最重要的是非營利組織要熟悉市場，要努力經營，我覺得最重要的也是時機，比如說手工藝的部分，前幾年很好，但近來就太多了。政府挹注的資源帶給他們很好的成長，包括在管理上以及財務上的認識，但是，當這些團體有機會到市場上創業的時候，與 NGO 之間可能出現市場競爭的問題，NGO 是否願意接受呢？在案主方面，剛開始可能因爲管理困難，所以會認爲大部分的人是不好用的，但是長時間的接觸後，會發現大部分的人是好用的，這個時候會出現一個問題，雖然

這些人很好用，但是因為組織沒有能力或財力資源將他留下來，這些人因為制度沒有辦法作銜接或資源不足而四處流浪，這是執行上的困擾。再來講環境的問題，第一個問題是中央與地方政府不同調，中央政府也許很有心在就業政策上，但是地方政府沒有政策，沒有自己的論述或思維，但是一個政策要能夠執行得好，很大的部分是建立在支持的部分，包括獎助的部分，人力的留用，很多地方政府沒有在這個地方多著墨，很多非營利組織的朋友就有這樣的困擾，接受中央政府的補助幾年後，他不能離開中央政府，只能一二再再而三的依賴中央政府，因為地方政府沒有任何的資源。第二個問題是市場，市場永遠是變動的，對於所有的 NGO 來講，市場一定是最大的問題，外在的環境變動是很大的，內在的反應是不靈敏的，那就會產生銜接上的問題，比如說人力的部分，這幾年我們有一些輔導團隊的進入，不管輔導團隊是好是壞，這都導向一個結果，那就是 NGO 在接受考核以及資源之後能夠走出來，這個方法是好的，也需要多做，比如說對於 NGO 經營者在法規上的介紹，就拿我們剛剛談到的救助獎助津貼，有一個部分是對於救助津貼的不熟悉，另一個部分是對於制度上或行政程序上的不了解，另一個部分是對於管理上的知識，其實都可以多琢磨，另外，NGO 組織如果對於案主群非常的了解，在執行上可能會比較順利，以我們的單位為例，我們主要是服務身心障礙者朋友，所以身心障礙者朋友在我們組織中反而比較容易生存下去，有一些因為結構性問題而自企業中失業的朋友，進到我們組織中就比較難生存，因為他本身就不能適應我們的組織文化，不能對這些一起工作的弱勢朋友產生身分上的認同，他自己就會離開組織，這部分我們可能要再多加訓練或宣導，有一些案主就可能自發性地把自己排除在我們組織之外，另外，NGO 對於自己案主的認識需要更專精，不能太多元，但是，對於 NGO 來說，他只能多認識或多了解，真正的問題可能還是有賴公部門來解決，這三者之間究竟是夥伴的關係還是對立的關係，我的看法比較傾向是不要維持太過夥伴的關係，但也不能是對立的，NGO 扮演諮詢協助和輔導的角色，一方面又要支持和給予權力，但是每一個 NGO 都不同就像每個案主都不同是一樣的，如果都能夠清楚地了解每個案主不同的期待，NGO 在辦事的時候就很容易了，但是，政府通常不一定有這樣的概念，他可能一視同仁，實際上，合作社的有合作社的條件和難度，屬於身心障礙者組織的有他的條件和難度，一般的協會或基金會又有不同的立基，所以，問題不在於要維持什麼樣的關係，而是彼此的角色期待以及彼此能夠給予的支持是什麼，這就有很多的討論。另外，王主任提到很多關於不同型態方案的分類依據，其實，就我們 NGO 組織來看，接觸最多的大概屬於公共就業和職業訓練兩方面，職業訓練方面大概屬於結構性失業或年紀較輕的人有這樣的能力接受職業訓練，公共就業型我個人的認為是差異其實很大，不同的組織有不同的想法，沒有辦法用簡單的條件來論定，以經濟型來看的話，其實有很多產業在其中運作，他可能是農業、工業，或是創意的產業，這個部分的差異就很大，可能需要用不同的角度思考。最後，再回到

NGO 的角度來看，這些年下來，這麼多不同的政策的推動，其實政府很聰明地取得 NGO 做為合作夥伴，是否是個有聰明的決定就要看後續的做法，如果為了某一些績效而掐緊 NGO 的脖子，無疑是讓 NGO 掐緊案主的脖子，讓 NGO 過於鬆懈地去做事情，也就是 NGO 對案主放牛吃草，不過，正向地來看，NGO 在財務方面他思考到了，管理面他也一再強調了，對於自己的案主也能夠清楚地了解，什麼條件下他們願意就業，什麼條件下不願意，以我們單位來看，我們接觸過的包括原住民、客家族群、閩南族群，也包括身心障礙朋友、社區的婦女、中高齡，每一個族群都有人做的很好，有人做的很不好，問題不在於身分別，而在於我們怎麼去跟這些人交心，讓他們能夠遵守我們的輔導，這還是要看我們怎麼下這個苦工，我還是認為能夠給予 NGO 多一些支持，讓 NGO 給予這些單位支持，有時候是情感上的，而不單指示經濟上的補充，經濟上的補充有時候只能治標而不能治本，從情感上，或從一些概念上來做調整，有時候可能比較有效，這是我的一些看法，謝謝。

**主持人：**事實上，從執行層面來看的話，不只是選擇地方政府或是企業的薪資補貼方案，不知道三位協同主持人是不是有其他問題發問？

**辛炳隆：**當初經建會委託林老師和我們幾位進行這個計畫，當然對過去的檢討很重要，最主要是對未來短期促進就業措施的問題，當失業率已經低到百分之四以下，還要不要再執行這樣的方案，如果我們從就安基金的經費分配來看，失業率降低以後花在這部分的經費是增加的，也就是說，我們想知道方案的啟動機制以及退場機制，要怎麼把規模擴大或縮小，具體來說，想請問各位，現在失業率已經在百分之四以下，我們是否還需要這麼多的短期促進就業措施嗎？第二個問題是，這些方案的背後對於就業市場的運作是個干擾或是輔助，事實上，即使在失業率很高的情況下，還是有很多的就業機會存在，這時候如果推動很多的公共就業，參與者是不是能再走入正常職場，政策是助力還是阻力？

**A1：**基本上台灣的社會結構不斷在改變，舉一個例子，過去農村勞力不足時，換田耕作互助是常見的情形，現在以機械收穫為主，因此農村勞力的需求不斷地減少，相對的，在社區裡面，在參加台灣十大優良社區的遴選會議上，有位與會者談到，他們社區的經濟總產值並不好，但是社區的感情很好，社區的民眾有多餘的菜乾就製成成品販賣，收益就做為社區的公基金，做為社區的教育或購買公有土地的經費，有多少就捐多少。就業促進政策上是為了社會整體的發展，還是為了創造經濟產值，因此，多元就業中的第三部門就會產生這樣的矛盾：如果要創造經濟產值，量化與質化的工作就不僅是捐出菜乾在地消費，還需考慮增加產能，提高經濟效益。我們中心上個月有個員工要出國，所以另外公開招考一位新職員，我們要求的是高中職以上，略通英文，三天下來十六位大專畢業生來應徵，這顯示一個問題，如果大專青年都到都市來求職也不是一個很好的現象，是不是能有

一些就業措施鼓勵他們回鄉，第一個，他們在家鄉有家庭的支持，如果能夠在原有的社區深耕，也可以獲得工作機會，將來他就能回饋給社區，不會一直往都市來，因為都市求職越來越困難，如果短期就業措施能夠在一開始就鼓勵留鄉，留鄉之後對於社區中老年人的照顧問題也可以獲得紓解，第二個，在產品方面，這些大專青年也能夠運用所學，這些原本只是社區成員捐贈的菜乾能不能做個包裝，除了在社區內銷售外還能有能力到都市中競爭。在短期就業促進政策這方面，對於畢業的大專青年可能可以鼓勵他們投入 NPO，政策可以往這方面引導。

**A2：**這個問題可能會陷入一個被批評的陷阱，百分之四的失業率到底是低還是高，如果一般社會大眾能夠接受台灣地區的失業率在百分之四上下，這樣的機制我個人覺得是有需要去調整，不管是從成效或是管理上來看，經過這麼多年也產生了很多的問題，至於要怎麼樣調整，雖然形式上我們認定這些政策是要促進就業，而且希望他能夠在短期就業方面提供協助，讓他們能夠真正進入職場，但是，是不是能真正地達到這樣的目的，這是比較懷疑的，至於創造在地產業的效果，在台北市可能還比較看不出來，純粹由就業促進方案來發展在地產業以及在地就業機會這樣一個角度上來看，也許在都市地區比較沒有成效，我個人認為是需要一些調整，以地方政府的角度來看確會增加不少工作的負擔，如果以失業者的角度來看，就業政策的確也是扶助性的方案，但是經過六七年下來，我個人覺得促進就業方案是不是應該跨一步，朝向穩定就業這樣的概念來規劃，促進就業只是提供短期性的就業機會，從過去六七年的成效來講並沒有很成功，但是經過這一個階段後，如果我們能夠朝穩定就業的方向來規劃一些措施，對於一些比較艱困就業的一群可能比較好，所以，這一年來我希望能落實幾個方向，第一個是失業勞工的再就業，針對再就業的對象如中高齡的勞工來提供幫助。第二個部分，也是正在執行的，依據社會救助法由台北市政府提供四千多個代賑工作機會，但是某些代賑工擔任代賑工的時間已長達十年，三成以上也都是三年以上的代賑工，變成少數人獨享這些穩定的代賑工作機會，這樣的代賑機會是不是能讓他的流動率擴大，我提出一個代賑工的就業協助方案，但是碰到一個很大的問題就是，勞政體系的就業服務員是不是有能力像社政單位一樣進行個管，我們現在有一個想法是，這些人在代賑工作期間可以同時從事職業訓練，我們希望在這樣一個就業服務的過程中，如果代賑工拒絕我們依照他的能力和條件所規劃出就業媒合或就業服務的話，社政單位能夠取消他的代賑資格，這是個可以嘗試的方向，不過現在還沒實行。第三個是穩定就業的方向，特別針對職業災害的勞工的就業協助，希望能夠讓這些受害勞工在就業或家庭照顧得到幫助，這是我們正在討論的方向，我覺得未來中央在進行規劃的時候，能夠由短期就業促進轉而朝向就業穩定或擴大需求這方面來做規劃。

**A3：**今年度相關的就業成效指標幾乎都朝向穩定就業的方向，如多元就業開發方

案現在改以留用人數做為評估標準，身心障礙者也是往這方面來發展。剛剛提到百分之四的失業率是高還是低，不管是高還是低，一項已經啟動的政策，說要退場似乎不太可能，但是，政策不退場是不是就要一直往下走，也不盡然，我們可以配合現有的狀況及環境思考轉向的問題，現有的方案應該要越來越嚴謹，若真的失業率越來越低，規模自可考量縮小。

就業政策的協助對於勞工進入一般職場是阻力或是助力？我想引用姚執行長剛剛說過的話，如果我們希望案主能夠更積極、更有意願就業時，我們就應該用相同的心態來督導 NGO 團體，在第一線協助勞工的時候，利用個案評估的方式來判斷勞工是不是應該要進入職場，如是應該，我們就應給予訓練及鼓勵，讓他進入職場，而有一些人是怎麼推也是沒辦法進入正常職場的，這時候可能需要藉由政府的資源或工具來協助；另外，我想要提的是，社會上出現某些工作意願不高的人，對於很多就業促進措施可能並不是太了解，他們可能只知道可以利用政府的資源，但並不清楚政府的本意在哪裡，這部份的教育是需要再加強的。我們也必須讓一般社會大眾知道，如果社會上有些我們不願意做而引進外勞的工作機會，一經引進以後再爭取這些工作就比較難了，宣導得清楚，民眾是正向發展的，就是助力，反之，如沒能讓民眾清楚而被誤解，雖是協助也是一種阻力了。另外，我們也希望有一些獎勵措施在更廣的層面上協助這些弱勢者就業，如從節稅上鼓勵企業，或是洞察高齡化社會以後的照顧產業、家事服務市場，透過政府的引導將勞力往這個產業引導，對民眾來說也會是一種助力。

**A4：**我先從第二個問題，也就是就業方案是否干擾市場來回答，我相信所有政策的本意都不是要干擾市場，而是要彌補市場失靈的角色，那市場失靈的地方是什麼？如果我們回應市場失靈的是以百分之四做為標的，現在所有的就業促進政策就沒有執行的必要，現在我們回頭來看失業者是誰，他們還是有一些問題存在，剛剛黃主任提到很重要的意願的問題，他們是不是有就業的想法和動機，以這項動機來做為自願和非自願的分別，對於非自願的失業朋友，現階段許多的就業促進政策是可以繼續去推動的，如果我們不去推動，他們就沒有就業的可能性，為了他們，這些政策可以繼續留著，至於自願性失業的案主，根據我們服務的經驗，有些是環境適應上的問題，有些是生命經驗上的問題，透過我們相互所產生的共鳴，達到就業的共識，他們是最可能被改變的，讓他們從失業走到就業。在未來我們要思考的重點，應該是把資源放在這個部分，透過完整的周詳的政策規劃，每個步驟都很清楚，每個失業的勞工都能在其中找到應有的依歸或價值的依靠，但是，這樣想就知道很難達到的，我想可以從案主的角度上做思考，可能有一些不同的政策出現。

**A2：**在這次研究計畫後，能不能建立就業意願的指標？

**徐美：**在實務上，您覺得年齡與就業意願有沒有什麼關係，哪一個年齡層的人就

業意願比較強？

**A2：**沒有特別的感受到哪個年齡的人就業意願比較強。

**A4：**我的實務經驗是中間年齡層，年輕人剛進入社會可以在工作上做試驗，在工作上不是太在乎，回學校讀書可能也是選擇，年紀太大的人有一些限制，中年人可能有一些壓力，所以意願較強。

**A2：**我接觸過好幾個二度就業的婦女，他們對於工作的急迫性很強，不完全是家庭的經濟壓力，可能是對於(工作的價值觀，姚執行長補充)。

## 肆、「我國促進就業措施對就業的影響分析」執行單位中區焦點座談會 紀錄

時間：96年5月16日

地點：台中就業服務站四樓會議室(台中市市府路6號)

主持人：林昭吟助理教授

列席者：辛炳隆副教授

紀錄：馮譯亭、陳明育

主持人開場與說明：略。

**B1**：第一部分，就政府決策部門來看，就業促進的效益在失業率較高的時候確實產生正面影響，在安置求職者時能讓他們度過暫時的經濟危機，對社會的穩定產生效益。某些政府部門有些案子長期缺乏人力、預算，因為本項短期人力的投入，使業務能得以完成。舉例來說，在公共就業方案之公共服務部分，有些單位要配合檔案管理局的檔案回溯作業，整理幾十年的畫面舊檔案為電子資料，缺乏經費及人力無法順利處理。透過這些公共人力的投入，讓文字檔轉成電子檔案，順利完成工作要求。以勞保局為例，也運用這些人力，將之前書面的投保資料轉成電子檔。從求職者及政府的需求來看，都看見正面的效益。但是產生的問題是，參與者多為一般職場上較無法就業的人力，有些人卻有需要這份工作津貼來度過家庭經濟危機，此工作適時的提供，能解決失業的問題，但也會產生福利依賴。因為到政府部門後，工作性質不像職場一樣緊湊及也不強烈要求。所以參與者會希望方案結束後，再從事政府提供的臨時工作機會。另外，政府希望在他們參與公共就業的在一年、半年的過程中，培養他們再進入一般職場的再就業能力，但效果不佳。所以如何透過短期的工作時間，培養他們有職場競爭力，須再加強。另外，這些求職者一下就投入某一政府部門，如何管理、工作分配、考核，以及硬體設備的提供，政府的因應是有限的。也因人員的特殊性，在初期的管理上很吃力。建議若有類似的公共方案推出時，可及早進行規劃。

**主持人**：主任剛提到公共服務的部分，政府的計畫還有包括薪資補貼、多元就業促進方案、微型企業創業貸款、大家可以就此討論一下。

**辛炳隆**：以主任的工作而言，職業訓練多少有參與到，關於薪資補貼，過去中小企業協助方案外，還包含雇用獎助。希望主任針對第三、第四題提出看法。

**B1**：每個求職者有其差異性，應依據不同的特性給予不同的措施。像是澳洲的分類架構，當求職者到就業服務站後，有明確的工具，依據其所得之分數及屬性，給予不同的就業措施。但澳洲的分類架構，是否能精準的分類或許也不一定，依

據分數給予哪一類就業措施，不見得是最適合求職者的。公共就業是讓一群較無法在職場上競爭，但透過政府就業機會的釋出，使其獲得就業的機會，並適應職場，再重回職場為目的。另職業訓練成本昂貴，求職者如能透過職業訓練取得技能重返職場，是有效的機制，職業訓練與就業市場是具連結性的。在目前就業服務的體系中，有職訓諮詢項目，屬於深度諮詢，希望做的更落實，讓參加職訓者在結訓後，能找到適性且適合的工作。在薪資補貼方面，目前辦理的僱用獎助，是針對雇主的補貼。對雇主補助有時是有效的，因為有些雇主會因為政府每個月補助五千元，而願意僱用弱勢求職者；但誘因是有限的，如果企業接受一位政府推介的弱勢求職者，雖然一個月補助五千元，但找一位年輕人多給五千元，比中高齡或弱勢者還要用時，成效就須加以評估。所以目前辦理效果有限，創業利息補貼對自行創業者有實質的幫助，但就業諮詢與服務的部分需搭配提供，使創業者不會因為創業失敗而陷入更嚴重的經濟危機。在創業前、中、後一路的輔導與陪伴需落實。

**主持人：**剛剛您談到，創業前、中、後是一系列的計畫，但目前這些計畫是分開的，創業前有圓夢計畫，卻與微型創業貸款為兩個不同之方案，這些方案並沒有結合一起。

**B1：**45 歲以下創業者可申請青輔會的創業貸款，45 歲以上中高齡者可向勞委會申請微型就業貸款，兩個單位都有提供創業諮詢服務，且有做好分工。勞委會推動的創業鳳凰適用對象為女性、小本的創業者，除貸款資金外，尚提供信用保證機制、創業陪伴輔導、技能培訓等。求職者可針對自己的條件及需求，妥為運用政府提供的創業輔助。

**主持人：**參與者會選擇參加何種方案，有競爭或是合作的關係，或是資源重複投入，例如法令上的競合，給付條件的不同。將來是否可以往整合的方向發展。

**B4：**我比較熟悉勞委會職訓局的措施。在 921 地震時就參與就業促進措施方案，1999 年的以工代賑，隔年臨時工的津貼，再隔年推出就業服務法。2001 年進入永續就業工程，漸漸擴及全國，讓第三部門成為實施的主軸。2002 年推出多元就業開發方案。從地震的救濟演變成就業促進措施。勞委會面對地震的重大災難，三年期間發展多元就業開發方案。第三部門為操作主軸，鼓勵在地創造就業機會。第一線的執行部門仍有些困難，公共服務擴大就業計畫有正面的效果，負面效應也不少，越基層的政府將人力視同公務人員的替代人力，或是成為地方派系的酬庸。如果無法創造更優質的公共服務，需評估其成效。政府的目標是「瘦身」，有人員的限制，擴大公共就業的部分在考核上須更嚴格。調整執行的策略面向是很大的改進方向。從永續到多元方案的進用人力為就業市場上的弱勢者，鼓勵非營利的進用單位，經濟型的壓力更大，因為有營收及利潤的壓力。更大的執行困境是，進用人員有很多背景是怯職工作者或是隱藏性的勞動力，怯職工作者是想找

工作卻不敢找工作，隱藏性的勞動力是長期找不到工作就停止找工作，這類人常出現在進用人員名單內，進用單位抱怨找不到適合的人或是人員沒有敬業的精神，或是人員將工作當成生活救濟、社福措施。在輔導進入職場的效益較弱。雖然創造地方產業、文化產業就業環境的契機，但輔導進入職場是需要努力的。但仍有機構是成功的，像是崔媽媽，既是創業型也是公共服務型、職業訓練型的。

**B3：**永續就業工程是向公所申請的，帶領 20 幾個的姊妹一起來經營小舖，這些人是自己找來的，先開說明會，申請者有的沒有興趣，只是因為經濟困難就來了。政府剛開始執行方案時，人員每人出資 2 萬元，當作開店的本錢，有好幾個月錢沒有下來，人員埋怨理事長沒有付薪水；因為出資 2 萬元，覺得自己是老闆，意見很難整合，每個決策必須全體同意才能執行，很難處理。多元就業方案開始，進用人員會認為領的是政府的錢，而非協會的錢，所以當協會有較多的要求時，人員較不肯，又因社會型（公共服務）較經濟型輕鬆，求職者理念並非覺得是學習技能又有薪資的政府德政，而是覺得是他的權益（工作機會）。但若人員努力，方案結束後就會網羅人才。之後提到，若人員再有覺得在機構很輕鬆一事，政府便對該機構撤案，使得之後進來的人員較努力。人員進來便簽下一年，契約結束沒有留用問題。但發現被留用的都不是被需要的人員，因為留用的人員補助五千元，被需要的人可以延用一年。我們協會的人員並非做很專業的事情，所以擔心自己被淘汰，因此沒有穩定性。有興趣想創業的人很少，第二年之後沒有人願意被留用，只願意被延用。因為留用會被協會管理較多，而延用不會被協會管。多元就業這部分是否給留用的人員補助多些，延用的人會變成留用的人。有許多因素使得弱勢族群無法繼續留用，像是必須照顧孩子等。幫助很多想工作，卻不敢找工作的人（負債法院執行 1/3）。一些協會申請方案，是由專案經理處理，而理監事需共同投入，協會才能支撐下去。協會多是中高齡的媽媽，再就業或是創業的機會幾乎是零，有請老師教導她們的工作意願，但她們拒絕創業。因此從協會出去的多為就業，附近有政府經營的托兒所，需要幫忙煮飯的媽媽，因此還算有工作機會。當人員對專業工作開始有興趣時，鼓勵考相關證照，更有競爭力。

**B5：**多元方案在民間團體執行起來蠻正向的，但在政府單位實務執行時，其實在進用上出現蠻大的問題。因為現在的政府單位多以電腦資訊化作業，因此要的人通常要有基本的文書作業能力。但囿於是短期的工作機會，且有些人員不會使用電腦，因此只能交待一些庶務性的工作。之前常聽聞有些短期進用人員成為公務員的替代人力，這必須澄清一下，現在的公務機關非常忙碌，應該不至於有公務人員閒置，讓短期進用人員在做事的狀況。因此在部分部門的短期進用人力因為不會使用電腦，或是一些庶務性工作完成時便處於閒置狀態，這時他們才會誤以為政府部門工作很輕鬆。所以建議應該從提報計畫面著手，像是環保局很需要清潔人力，但我們提報清潔人力到職訓局時會被拒絕，必須改提其他計畫；當提其

他非清潔類計畫時又必須考量進用人力的技能，這部份會使提報計畫時遭遇困難。另外一個部份，在人員篩選的機制上面，在到職訓局所屬就服站登記時會有審核的機制，日後才會把名單交給執行的單位來作面試。既然在登記前已有審核機制存在，但我們在執行上仍發生一些困難，曾發生過進用後才發現人員的年收入已超過資格標準，或已請領過退休金，而這些在事前都可以篩選出來，而非在進用後再查核，使得進用人力不滿，投訴到市長信箱。不論民間團體或政府部門皆採用模範公務員機制，可以鼓勵雇主運用模範進用人力，而政府可以提供模範進用人力就業獎助津貼，也會使人員積極去爭取榮譽。關於自行創業的部份，目前像是勞委會的創業鳳凰，以及青輔會的飛燕計畫等。在創業之前先上一些積極的課程，讓其先了解創業投資的基本知識，之後再輔導他創業，也有人在創業的過程中陪伴他。在還款能力的部份，當政府出面借錢給他們時，金額不多算是微型貸款，但是如果他們沒有還款能力的認知，會讓他們落入負債更多的狀況。目前在討論是否適合創業，卻很少討論到還款能力的部份，還款計畫必須在創業的概念中，才能夠成功的創業。

**B3：**剛剛提到給予榮譽的狀況在協會運作中很困難，原本盈餘要撥一些給當表現良好的人員當作獎助金，卻發現沒有主管願意說出哪一個人表現良好。第二點，曾提到表現良好的人會納入協會的幹部中，反而造成鬥爭，原本有些要做福利金，後來變成教育獎助金。

**B5：**我的意思不是要發錢，而是我們給予他榮譽，讓他成為模範進用人員。

**B3：**可是這樣很困難，使那個模範進用人員成為大家的眼中釘，像是我們協會有個外配動作比較慢，但他努力主動學習，協會中有些人在鬥爭他，原因是抱怨外配都不做事，只好採行一項措施，就是向協會中所有人宣佈，原本就要僱用外配，是找不到外配才找到他們來工作。

**B2：**剛才盧老師提到藍海策略我是蠻贊成，而藍海策略應該有民間團體或是政府來承擔，需要一起來思考。我們用主流價值觀來看待外籍配偶，忽略他們適應上的困難。今天的主題有很多層次，題綱上有提到從決策到執行，我在學術界常做類似的研究，要考慮的層面相當複雜，在焦點座談中有很多寶貴的經驗，我想先從具體的層面來談，嘗試來回到政策面，剛剛理事長有提到留用和延用的問題，我個人認為是觀念上的問題，我不認為這樣的觀念是錯誤的，目前職場有多少比例是典型的就業、非典型性的就業，從 1980 年到現在，亞洲是中共的興起，歐洲是歐盟的興起。我們需要用更細膩的適應需要，以因應典型的職場、非典型的職場，兩者非百分之百的對立關係。基本上學校畢業之後進入職場，若無法進入職場就採取職訓，或是進入職場後做轉業準備或是職訓。現在包括職訓局都體會到有職訓不一定找得到工作，訓練了技能到典型式職場，卻發現需要更專業的技能。從具體的層面來看，思考在地就機會的創造，比職業訓練跟在職訓練更重要，以往

我們學術界跟政府部門都沒有提到這個問題，到底是紅海還是藍海，紅海就是常態的，藍海是非常態，我們需要創造，在現在的就業政策裡面我們較少去思考，在台灣講到創業創新幾乎都是高科技產業，包括公共就業那些方案，想要從環境保護、生態保護著手，或是從治安福利、老人照顧等等外籍配偶新住民，這些新創造的東西無法創造高科技，需與社區工作結合，創造社區產業，社區經濟跟社區產業是不同的，思考如何在社區創造就業機會，實際上有很多就業機會是沒有在市場上的，更具體的來看，去愛爾蘭參訪支持性的工廠之所以能提供就業機會要有很多的配套措施，其中一個配套措施就是英國對於家具的回收，等於有外在的產業在那邊，政策面要先創造藍海，環保是公共財，其中工作機會要由政府去創造，像是英國規定回收很嚴格，這些工作需要有人去做，若是純粹丟給盈利性的市場，英國需要創造傳統市場所沒有的工作機會。學者有時候也會落入篩選機制的陷阱中，雖然管理方面會有些複雜，但是留用延用的問題就比較不會發生，大家都是老闆賺了大家分，當然也要跟政府的方案做搭配，每個組織都要決定該怎麼做。舉例來說，勞工局提到獎勵措施，如果你是幹部單獨獎勵外籍配偶，當然其他人對於他們工作機

會感覺到會有危機，如果獎勵的方法是大家來開會，就會減少鬥爭。因為要爭取雇主的注意，所以不希望工作同僚太突出。但如果現在大家都是老闆，賺的盈餘要依照投資金額來分配，另一部份是依照工作績效來分配，因此輔導單位也要了解非營利組織的管理精神，而不是像企管系教的競爭性市場，完全都是按照個人的工作表現來獎勵。雖然每個人都提出兩萬，可能決策比較沒有效率，但可以將盈餘的 20%做公積金，再利用 30%作為工作獎勵，剩下的部份作為救濟使用，可以解決部份問題，從組織的層次來看，若是用競爭的態度來看待外籍配偶，便無法考慮她的適應問題。政府對單親媽媽做職訓安排時會有一些照顧措施，方案層次的整合方面，資金加上服務。焦點擺在非營利組織上，除了有一般企業經營的概念還扮演生活輔導跟社會工作，還有支持性就業的特性，社工會到員工家作家訪，這是第三部門的好處，有企業精神與社會功能。我們要有多元管道，一方面是競爭性市場，一方面是支持性市場，在這裡提到支持性市場與身心障礙支持性就業不同，現在有很多創業輔導的計畫，像是飛燕計畫跟創業鳳凰，還有圓夢計畫，如果我們都是用競爭的方式來思考，失業的人在一般性市場表現原本就有差異，怎麼可能有時間收集這麼多資訊，考量何種方案對他最有利，所以輔導機制都要有單一窗口，業務要分化。不要讓民間機構到很多單位去申請，增加很多申請成本。機構可以篩選何種資訊對他最有利。

**主持人：**鄭老師提到的多元思維是蠻重要的，現在蠻多方案都是用商業邏輯來思考，在政策建議上面可以提供決策者一些參考。

**B4：**我剛剛有提到擴大公共就業服務，要強調成效評估外，也要加強督導管理。

我到奇美部落時就發現有人喀兩根草坐在那邊，更慘的是造成比較心態，留用跟延用有比較的心態，別人很輕鬆爲什麼我要做這麼辛苦。另外一點，公部門提出擴大公共就業服務計畫，沒有創造出新的價值或是新的公共服務。民間機構都會競爭，公部門這部分太鬆，有很多公務員不太接受訓練，接受訓練刺激後再提出計畫。有很多服務是傳統第二部門無法提供，這部份政府應該要提供，只要有價值長期性的支持也無所謂。另外一個小技術問題是延用人數的比例，目前是 50%，因爲有些人佔著缺使得其他人無法被進用，這麼多方案輪來輪去都是這些面孔，因此建議延用人數的比例可以提高到 70%。三年期滿後無法全部的名額都補助，這個由進用單位去調整較有彈性。我提供以下幾點建議，第一點強化進用人員的在職訓練，因爲有些單位是非營利組織，進用人員知道他領的是公家的錢，所以他不一定完全聽你的，因此還要再強化督導跟在職訓練。除了專案經理之外，是不是可以開放更多管理人員進來？使進用單位能執行。如果我用這些弱勢群，但只用一個專案經理其他都是業餘的，基本上理監事也沒領薪水，能夠提供意見或參與會務已經不錯了，造成推動的部份很困難。第二個部份，進用人力的年齡提高到 35 歲或 40 歲，在全球化效應底下，失業的結構性在改變，非傳統定義的弱勢者在產生，無法流通就業，因爲有些是家庭因素或其他因素，就會產生大量的在地失業者，決策、執行跟方案的參與者，決策者創造就業跟再就業的環境，執行者須擬定可行性的計畫，提升經驗管理的技術，大家應該要好好討論多元就業方案價值是什麼？藍海的策略是什麼？全球化下很多價值觀都在改變，方案參與者加強決策而非職業技能。薪資補貼型似乎可以由經濟部來推動，因爲勞委會動用的都是就業安定基金，當初用多元就業方案的基金補貼企業，但發現與基金的本質不合。談到競合的關係，促進就業似乎成爲勞委會的責任，看不到經濟部的角色，或者是他們有在做，但都只是針對企業在做，不是針對就業者。

**B1：**促進就業方案開始主要是因 921 地震，開始發展社區型的就業計畫。之後再發展爲全國的就業促進政策，所以必須有公平的機制給需要政府提供就業機會的人，派工是由電腦進行篩選，民眾可以至就服單位登記，負擔家計婦女、原住民、中高齡者或身心障礙者等有加分。另外如果已參加過政府相關就業方案者，順位會往後，讓沒有參加過或分數較高者優先被篩選。台中市政府所提已領過退休金者，可否先行查核再進用，本項職業訓練局已在辦理。

**B4：**多元就業方案一開始就有就業安定基金，以前有經濟型跟社會型，但是大家比較重視經濟型。經濟型帶領著社會文化的意涵，社會型創造區間經濟的發展，可以發展長期性的支持就業計畫，可以趁機討論一下社會型只能短期嗎？經濟型只能強調營收跟利潤嗎？目前我們台灣經濟型優惠都偏向高科技產業，有許多在地型產業或傳統產業可以由經濟部的政策來引導，例如國內的苗栗的磚窯經過文化再造之後，重新創造出它的價值跟僱用一些人。有些人會質疑企業與協會的利

益如何區分，但兩者是可以互補互助。

**B2：**政府也蠻矛盾的，政府補助一些東西原本是爲了就業卻發現是爲了產業，好像圖利了私人，但重點是政府如何公平的圖利私人，因此必須要有回饋機制，不管是非營利或是營利，不論是拿到政府的補助或委託而賺錢。非營利原本就應該賺錢，可是賺來的錢要善加利用。退場機制是三年，回饋機制要符合國情，培養人員在經濟實務上可以自我管理，這是社會科學的幻想，但人民跟政治政府都在做政治思想的培養，在經濟事務上也有民主的態度，在中長期來看是很好的，我不知道經建會能不能接受這種意見，或許可以建議一下。

**主持人：**謝謝大家來參加這場會議。

## 伍、「我國促進就業措施對就業的影響分析」執行單位南區焦點座談會 紀錄

時間：96年5月24日

地點：高雄市勞工局二樓會議室(高雄市前鎮區鎮中路6號)

主持人：辛炳隆副教授

列席者：徐美教授

紀錄：曾驛敦、陳明育

**主持人：**台北大學接經建會的案子，這計畫主要在談論就業促進措施，它是跨計畫的措施，譬如有多元就業、擴大就業方案，這些計畫在過去的都是比較是單一評估，而非是多元的評估。考慮到計劃之間是否可以做綜合的比較，有四種類型，瞭解彼此之間競合的關係是什麼，進而知道哪些人是適合什麼樣類型的計畫，過去單一計畫比較的方式就無法知道。再來我想要了解由於過去失業率這麼高，所以提供這些大規模的就業促進措施，那如果未來失業率降到4%以下，是否整個機制要有所調整？或者是未來在什麼樣的情況要啟動這樣的機制？請您從執行者的角度提出一些想法。

**C6：**幾年的經驗下來，由勞工局轉介過來的個案中，碰到最大的問題就是有些人其實失業的時間已經很長，不然就是已經死亡。在等候名單很久的個案，這些人的動力就會很差，在就業市場階層的問題是很多，包含家庭因素、婚姻狀況。有些人想要工作卻受限於條件，像是負債，當要聲請就業保險時會被拒絕，這些人要開始工作的時候會將工作視為很簡單，但遇到問題時又會退縮。針對這些人分類，比較好的人給他的東西會較多，將資質較好的人帶領上來，雖然都是領多元就業的薪水，但他們仍會覺得有差異，所以希望由裡面的人來帶領。工作與年齡沒有差距，年齡很高但工作能力也很好，工作與學歷也沒有關係，發現工作能力最好的是國小畢業。我們的工作可以讓婦女從中獲得成就感。

**主持人：**你們較屬於經濟型的，若有社會型的個案來求助時，你們會如何處理？

**C6：**我們的工作是相對性的，我們會鼓勵他付出跟薪資是成正比，我們是比較人性化的管理，將尺度放高，像請假機制方面，請的越多薪資越少。

**C4：**我從第二個題綱講起，我覺得政府在推動促進就業方面，決策的出發點都是善意的，包括公共就業服務跟多元就業，從整個福利國家來看這是個德政。就方案參與者的角度來看，我本身是審查委員，從管理的角度來看，在審資料方面還是將福利面放在心中，從經濟型的案子來看，看到他們創造效益與盈潤，對方案參與者而言直接感受到福利效果，但也是有負面效果。以我們所看到的包括職業訓練，替代役、公部門來進行職業訓練，像是就業促進方案有很多委外的方案。

從民間機構來辦職訓也好，其實不比公部門差，讓我們可以放心的把公部門的資源交給民間代理。包括執行者、決策者、方案參與者有一個很重要的缺失，就是缺乏企業的參與，當企業需要一個工作人員時，就業單位推薦一個名額給他們，但是工作內容不適合那個人。企業被動等待人員的推介，而非主動參與人員的甄選，這是企業所需要加強的部份。

C5：我曾經在決策者的身邊，也曾經在就服站當執行者。在做決策的過程中，多元跟公服的政策目標有很高的期待，希望可以產生很高的效益。但是當我在執行者的角色中發現，大部分的公務人員不太會思考「為什麼要做這件事」，而當他們是在問為什麼的時候常常是代表抗拒，在整個官僚體系當中常常是這樣的狀況。我曾經是一個參與決策者，我在執行時會努力達到決策者期望的目標，但是大部分的執行者沒有這樣的訓練，或是他們心裡沒有這樣的認同。執行的過程中會遭遇到一些問題，這些問題無法回饋給決策者及採納有幾個原因：執行者是不是有夠充分清楚表達在執行的過程中出現的問題，以及從他在執行的過程中想到的創見，然後再回饋給決策者；現實是大部分的執行者被鼓勵少發言，也可能是執行者有發言但決策者卻沒有意識到執行的困難，造成政策沒有辦法被貫徹執行。有人會認為失業者可憐之人必有可恨之處，這種是比較沒有人文關懷的說法，但從事就業服務這兩年看到，失業者確實是有一些人格特質導致他們長期失業的原因，這樣人格特質的人，讓政府的美意卻造成執行者莫大的困擾，像多元，最大的問題是實際上工作負擔跟對應的薪資是不成比例。相對於一般求職者而言，多元的工作要求不高（經濟型可能會稍微高一點），多元進用人員會希望一直待在這裡，因為他們認為工作較輕鬆，因此解決辦法就是要做更細緻的篩選。人格特質依賴或工作態度不佳者不應該濫用政府資源，公服的就業型態是提供給迫切需要就業的人，臨時工作津貼的機制是比較適合這個類型的人，或是利用個管來篩選是否為真的弱勢者，並且有就業意願和需求的人。我個人認為用公平正義的篩選機制，是怕不公平去到影響政府美意，因此使用電腦篩選，但當發現電腦不是一個很好的篩選機制，且資源越來越少的時候，就必須做較精緻的媒合機制，可以改善那些不好管理的人。在職業訓練型方面，我們也看到一個問題，政策美意都會被扭曲，當受訓者發現只要來訓練就可以領錢時，他們便不在乎是否適合這個職訓，執行者希望法規規定受訓者被限制職訓次數，但是從職訓局的角度來看，一個人一輩子只受兩次訓練，他所學的技术仍可能被淘汰，又不准再受訓練等於是斷其生路，因此政府不願意訂職訓的次數。個管員有極大的裁量權決定求職者是否適合受職訓，但個管員可能會被控訴太官僚，造成會吵的有糖吃的惡性循環，目前的職訓是希望從有準備的勞動力來設定職訓要扮演的功能。但是從執行上遇到的狀況是職訓機構的能量不足，專業程度不夠，新的職訓沒有辦法做只好委外，委外的品質又是一個很大的問題，有些職訓的時間才三個月是否真的能

有專業訓練，是一個很大的問題。雖然職訓次數很多，但時間都很短，所以必須要一再受訓，同時領取職業生活津貼。針對薪資補貼型，大概就是僱用獎助這塊，較有可能將企業的角度拉進來。難處是被雇主操作，建議職訓局若要僱用獎助，需排除一年一約的僱用形態，因為像有些人一年之後就會失業。再來是自行創業這塊，創業有可能導致他負債。自行創業成功的案例很少，目前還有一個是自立更生有補貼，又稱為創業補貼，補貼不用償還，好處是按月補貼不用一次給完，若發現有欺騙問題就馬上停掉，而貸款就是一次借很多還不出來就負債。

**主持人：**謝謝茹憶寶貴的意見。

**徐美：**剛剛有提到失業者的人格特質，造成他在就業服務的領域中來來回回。就你的經驗，可以大概描述一下這些人的人格特質嗎？

**C5：**就我的觀察，他們對工作是挑剔的，人際關係是不好的。然後他的工作能力與期待是有落差的，就是他希望找到錢多事少離家近的工作，但是他的能力、年齡使他沒有這麼多的選擇，一般來說雖然是中高齡、只要吃苦耐勞還是找得到工作。

**徐美：**多半是多大年紀的人？

**C5：**我遇到的大多還是中高齡，年輕人不是我們主要的媒合對象，在這邊流連忘返，而且覺得我們這邊有一些相關福利措施，比較多是中高齡。

**C1：**延續茹憶之前談到的人格特質，我在地方政府的時候發現，他們（參與就業促進的人，如多元就業）對這些工作有不當的期待，所以在我們新進人員的訓練中，我會對這塊（工作態度與要求）特別要求。我現在說的是多元的案例，「專管」人員對多元執行的成敗其實有很大的影響，所以當時我對他們做出一些工作上的要求，這些人是年輕人，當初他們進來有些是透過地方民意代表，他們對這份工作的觀念是簽到完就到處晃，他們不知道進來後要做這麼多事情。面對這種認知與實際要求上的落差，很多人就辭職不做了！我們在執行這些就業促進方案時，我相信對就業的影響是很大的。在整個機制中，人力的篩選機制是出現很大的問題，當初建了很多資料庫，現在由電腦來篩選，大家都在質疑：「這些人為什麼會出來，為什麼真正要幫助的人反而沒有辦法出來」。我們在經濟型的案子中有要求績效，執行單位會報怨「人員的素質不好造成兩難」。除了電腦篩選外是否也可以搭配人工的篩選。至於就業促進方案間如何搭配，我個人覺得：職訓跟多元需做搭配。我看到一個比較失望的事情，無論是臨時工作津貼也好，或是多元也好，其實案子結束之後，他們並沒有辦法符合我們的期待---回到就業市場。在公部門或私部門也好，他們學到的技能不是企業產業所需要的。茹憶剛剛提到三個就業措施的觀點，像剛剛我提到的職訓與多元之鏈結，如果把職訓當成前備能力的培育，在訓後轉入多元就業，這樣比較能夠創造多元在人力條件上的經濟價值。目

前在創業的部份，我之前辦理身障的創業時，最後的結果就是呆帳一堆，所以我們後來推出利息補貼的方式，但是民眾不要這種方式，民眾期待的是全部由政府來付錢。再回到職訓來看，發現一個很大的問題就是：受訓的人一直在回鍋，他真的想要學技術嗎？現在生活津貼有兩大塊，一個法源是就業促進津貼，另一個是就業保險的生活津貼。在就業促進津貼這部份有年限的限制，2年內只能領6個月，但是在就保這塊卻出現了一個很大的漏洞，因為就保的生活津貼裡頭沒有限制。法律會漏掉的原因可能是當初比較重視失業給付，就業保險中一塊是失業給付，另一個是生活津貼，失業給付是有限制的，在生活津貼卻漏掉，這是在執行上比較困難的地方。在多元這一塊，我們也發現：新的團體要扶持是非常困難，我們應該慎重思考：該怎麼給這些新的團體機會進來。在審查的過程中，審查委員經驗豐富導致要求嚴格，造成新的單位越不可能進來，像是有些老的團體或是已經茁壯的團體過了好多年還是依賴政府，或是換個名稱還是原班人馬進入，那些新的團體有沒有可能讓他們進來，在審查機制中有沒有這樣的機會。多元是一個不錯的案子，但在執行中還有一個問題，就是「留用」的這一塊---留用時會有獎勵，不留卻沒有罰則。在多元方案中地方政府的角色似乎可以成為參與者，我很疑惑的就是在我們審查會的時候，我們將地方政府定為審查委員，但是這個地方政府指的是社會局還是勞工局？因為地方政府有關人力的部份是由勞工局管，但民間團體的部份是由社會局管。如果當初設計的機制主要是為了透過地方政府了解人民團體組織健不健全、運作有沒有正常，那應該是社會局出席，才能在這個審查會中有些功能，但事實上大部分都是勞工局出席。如果以審查會來看，就服中心是執行者，地方政府常會遇到一個問題是：明天要開會今天才收到通知單。另外關於用人推介的部份，重點是---篩出的人大多不是團體要用的人。短期計畫的人發現理念跟他不相同，坳個一年就走。現在考核比例非常高，常將讓服中心及地方政府的同仁疲於奔命。

**C3：**我聽到幾個有趣的觀點，之前陳菊市長常跟我抱怨一件事情，就業是經濟的事情，那多元就業跟公共就業怎麼會是勞委會推的？這裡面隱藏一些問題我等下會提，譬如像就業是經濟的事情。在全球化的區域發展趨勢下，看到有很多措施，就業是一個核心的問題，但發現就業並不是解決經濟問題而是解決社會問題。第二個我注意到很焦慮的問題就是這些卡進來的人都沒有被訓練好。老闆承辦一個多元就業的案子，他相信他能處理這類的問題，他創造了就業機會，他既然接了案子就要照章辦事，必須接受職訓局的規定，對失業有很多的規定。企業自己去找符合標準的人，只要給那些失業者機會跟任務就可以解決問題。我想如果我們發揮創意，給社區中失業的人口一個機會，失業比率一定會降低。我們可以結合在地的資源，在地的訓練，以解決在地的失業問題。我們現在一個邏輯裡面，公務員在依法執行國家資源，依法就有規則，我們應該以政策來思考而非措施，因

為措施會一直變。我注意到一個全世界經濟愈不均衡的時候，就有一個趨勢是在談就業。現在有個趨勢在就業這一塊，是強調給你一個機會而非要求別人一直給自己東西。就業這件事情看起來不像純粹是經濟的問題，我們相信只要資源在動，然後又有工作意願的人，看起來這裡面應有一個機制，不管是來自經濟還是來自社會，而這裏面有一個特色，就是開始在整體社會資源面去思考，我們稱為這個就是就業，這個定義會跟我們傳統強調勞工的行政跟政府的經濟很不同。譬如說一個殘障的人去求職的時候，往往會因為他工作沒有效率，而會被一個四肢健全、努力工作的人取代，這是從經濟角度來考量。就這件事情我們來看另一面，這位殘障的人士會因為他的失業來接受其他社會其他的力量來補貼，相對來說，這也是一種沒有效率的。我們最近推的就業促進措施，跟傳統強調經濟是不同的。社會發展越來越走向一種不均衡，社會階層不均衡，空間的不均衡，這不是單靠一個國家的力量就可以解決的。這裡有幾個建議，視野、典範跟思維的變動，只要社會可以動，全就業的概念可以進入這個措施，只要資源在動，有意願有條件可以工作的人存在，就可以利用靈活整合彈性的方式，發展出創新型的機制，這屬於實驗性的。其中已經有幾個很好的概念，已經轉換成就業系統的東西。我覺得不是顛覆而是豐富處理問題的方法，只要被公開看的見，可以被相互監督。另外就是對績效的解釋，走向整合與開放，只要有工作意願的人是否能夠被支持？國家的資源應該有好的用法及良好的策略及措施，不要讓公務員為難。

**主持人：**現在失業率下降，職訓局對於就業方案有一些措施，為了幫助弱勢的人需要更多人力的投入。執政者期待對這些方案做些什麼。

**C2：**我個人覺得人力資源政策必須回歸由經建會主導，公部門的就服人員過去的工作量較小，是因為當時的經濟景氣比較好。而過去景氣比較差的這幾年，政府先推出了永續就業工程，當時永續就業工程計畫的用人機制，有 60%人員進用是由單位自行篩選，後來才改由公服機構透過電腦計分篩選合格人員。過去政府在推動這些方案的過程中，常帶給民眾一個錯誤的觀感，就是這些方案是政府提供的福利，所以長期下來會讓民眾誤認為政府原本就應該提供這些工作機會，而這可能是因為政府當初在提出口號的時候，常以釋放出大量的工作機會來作為主要宣導方向。當時的工作機會釋出，以公部門的工作機會多，私部門的工作機會較少，但當時公部門在短時間又無法設計出適當的工作內容給民眾從事，導致於民眾感覺像似在參與公部門額外提供的工作機會，這些工作如環境清潔等，同時通常多數情形公部門的工作機會比起在私部門的工作機會也會較輕鬆。這些工作機會的釋出或許的確紓緩了當時後嚴重的失業情況，但因工作所配置的內容卻同時讓這些人養成了福利依賴，所以他們情願等待公部門的機會也不太願意等待私部門的工作，而這等待的過程中又像似感受不到其原有經濟壓力。就目前的篩選機制而言確實沒有辦法看出誰是真的有實質需要的人，因為資料庫是從八十九、九

十年陸續登記，而資料到現在並沒有辦法完全更新，所以並無法篩選到用人單位真正想要用的人，就會變成工作機會有時候找不到人要做。現階段多元方案的計畫人數跟過去的比較是有減少情形，所以要透過宣導方式來讓資料庫資料大規模翻新會較困難，但我們仍會積極地聯繫篩選名單。另外，用電腦系統來篩選人員是爲了考量到求職民眾的公平正義性，倘若先不考量此因素而開放由用人單位自行篩選人員，則計畫執行成效更應由用人單位來負責。

**主持人：**現在不是有補助多元的團體的職訓費用嗎？你認爲如何？

**C1：**目前經濟型的案子可以有 15%是職訓費用，但實際上他們的訓練在技能方面有限，我以前在審案子的時候，發現原住民的計畫常碰到這樣的問題，審查委員會比較會認爲是技能訓練的案子而非多元的案子，所以請他們轉提職業訓練的計畫送職訓中心。會有這樣的轉折目的是爲了將來能在多元這一塊發揮真正的效果，訓練歸訓練，多元歸多元。假設我開放部分的空間，給團體先做技能訓練部份再轉提多元計畫，且人力必需是這批被訓練過的人，而不再是電腦選的，或許效果會好一些，但現在錢兩邊（職訓、多元）都花了，卻看不到效果。多元之中提出的 15%，我覺得效果有限。

**C3：**目前按照台灣失業的趨勢，其實多元就業讓他擴大化，如果他擴大化後會不會有一些結果，公平正義可以有一些新的詮釋，有沒有一些新的建議、新的機制？小規模大家都可以承受，有些人想要工作，他不是屬於就業訓練，也不是屬於多元這一塊。勞委會說要先訓練再轉換，成爲在地就業的機制。看看有沒有什麼新措施，避開傳統所設的珠珠節節，設了半天每個人都是依法行政。

**C5：**我們剛剛談到很細節的部份，所謂全就業的概念，所謂就業的樣態。勞工法規是一個很大的框架，相對應勞動權益法規，反而是把自己綁死。例如，如果基本工資上升很多，則多元人員薪資又會再增加，我覺得多元人員的薪水已經夠高了（從南部來看），他們的工資若繼續調漲是沒有道理的。從經建會的角度來看，一定也會認同。又譬如我們在從事身障就業服務這一塊，身權法過了後，立法委員要求的版本，只要是庇護性的就業就必須符合勞動法規，可能導致福利團體不想做，而受害的是那些在庇護工廠就業的身障者。如果真的想要去推動這樣的就業政策，應該去考量與勞動法規的整合。

我在看多元的時候，想建議對原住民的方案作一些方案調整，有些原住民身障或老人而言，他們長期倚賴勞委會或原民會的方案維生，若方案結束則他們就沒有經濟來源。因此我建議多元可以增列部份工時的設計，用同樣資源可以創造出更多機會且更長期，這些機會可以照顧更多需要照顧的人。也就是原住民的計劃工時減半、人數增加，負擔就會較少。六星多元的這一塊如果再做調整的話，其實俊榮是擔心防弊的問題，當時開始很擔心防弊是由於兩百億的關係，因爲經費太

多了，經費的執行過程中，因為有些不良意圖的人，使得兩百億的成效都磨滅，因此當時防弊是最重要的，可是我認為多元不是目前政府的重點，因此防弊的需求性下降，如果走回頭路讓團體自行進用，我認為才能發揮成效，只要加上就促津貼裡臨工有年限的限制的規定，就可以防止同樣的人一直做，使得資源能公平化，也使得進用單位比較好運用人，我認為經濟型應該率先使用，因為我們對經濟型有成效的要求，而社會型的話就把它改成兩年內不能重複。

另外，我認為北高兩市是一個大的議題，北高兩市是獨立於勞委會職訓局之外，編制獨立，但我們都需配合政策，但人力是相對不均等的，台北市經費較多，而高雄市只有 38 個就業服務人力，卻要做勞委會要求的所有事情，含本來縣市政府不用負擔的多元就業方案的人力篩選及二層考核，但我們沒有得到應該有的人力配置，職訓局給各就服中心都有相對的人力，可是給直轄市就業中心，卻只是把當它當成勞工局給的資源，而沒有去看到他要負擔跟其他區域的就業服務中心一樣的這麼多角色跟需要的人力，我們在政策思考的時候應該要考量北高兩市這樣特殊化的問題。

也有人提出，如果我們要把發給失業者的失業給付給雇主，要求雇主繼續雇用，失業者會把六個月的失業給付用光再去找工作，而這六個月中領取給付的人不算在失業的範圍中。當時在勞委會討論時，把失業給付用年資換算可以領失業給付的月份，整個勞保投保年資去算，所以每個人都很珍惜，因為會把年資用掉，以後會領不到，但是當時失業給付基金實在太多了，所以改成只要投保一年就可以領六個月，年輕人會依賴失業給付，福利就是這樣，能放不能收。

有關訓練的部分，我認為縣市政府在拿就安基金時有一個總額，這些總額共四千多萬，要如何分配，訓練其實是容易看到數字的，像是開幾個班、多少人等，進一步反思有關單位，訓練後就業要幾成？可是這種監督機制，實際上的效果不明確，希望改變長官的想法，改變訓就的想法，訓練必須是有效的，而有效是指對產業的推動情況做分析，像是造船業、木工業，是真的找不到人，期待訓練一個教育的科系能上手也是不可能，高雄之前發展造船工業，也沒有人來這裡設，訓練要搭配對於產業的分析，效益才是比較大的。

最後一個建議是，在談薪資補貼型的時候，如果我們把雇用獎助的規定把他變得更嚴格，可能執行上壓力更大，高雄市有超額補助款，也是屬於薪資補貼的概念，超額補助款是身障這塊在做，我不知道是否可以擴展到其他的特殊對象，原本就保這筆錢都拿來做雇用獎助，動機是讓一個困難就業的人，透過這五千塊推他一把讓他上去，但五千元是否太少，請他六個月是否太長，像是最近中高齡實習計畫，如果將這筆錢用於像是原住民的實習計畫中，一個月分成三個月，使他能去一般職場中走走看看，這在薪資補貼上更彈性運用，甚至綜合特定對象，統計事業單位所進用的人設一個比例，超額的部分給予補助，像是六個月到三年給予超

額補助，這是薪資補貼另一種操作的模式。高雄市的工程會想研發促進就業措施，是把低收入納入整個採購的要求中，能不能與脫貧計畫結合，如果廠商進用多少低收入戶，我們也要求廠商做採購。今天承包政府的資源，政府工程中要用多少比例的低收入戶，用政府的資源強化雇主是很大的誘因。要求政府採購身障團體的產品，但產量不多，先跟身障團體估價，但這部分仍未引進企業，在評選共同供應契約的廠商要求特定對象的雇用比例，先做身障，因為身障目前有法規，若是規定 50 個人中要有一個身障者，才能進入到共同供應契約中，用企業的角度吸納失業者或是弱勢就業者。

**主持人：**在北區的焦點座談，有提到不同類型的方案之間的搭配，例如多元和創業。像孫碧霞處長曾說，想要創業的人必須先上一系列創業課程，才不會什麼都不知道。不知道大家對這個有沒有什麼意見？還有，台北市政府勞工局曾在北區焦點座談提到，他們正在規劃未來招考臨時人力時，要對參加招考的弱勢者加分，用考試選人的方式，人力是比較穩定的，且不會讓進用者把這份工作視為救助性質。也想請問大家對這點有沒有什麼意見？

**C4：**我針對第二點跟第四點補充，在決策者的部分，政府會將這些攬在自己身上，失業率不到八，台灣的失業率不算高。弱勢勞工會找不到工作一定有原因。我覺得可惜的部份是中間的執行者，有一些政策下來，公部門的執行人員常常不知道他的宗旨是什麼。以我一個第三者的角度來看，我們公部門對私部門的信賴是有限的。談到我們第三部門 NPO 發展還不是這麼健全，就以一個多元社團來看，他的公公婆婆很多，上從各個職訓局到就服站包括我們職訓指導委員，一個月都要看他們三十幾次，因此從這些層層的機制可以看出公部門對私部門的不放心。我覺得對一些真正有在做事且有上軌道的社團應該給予她們多一些的權力去篩選適合的人，對於新進的社團應該給予一些機會讓她們去做，對一些不適合的社團應該將他淘汰掉，例如那些有政治色彩的社團。多元的經濟型方案其實主要的目標是要發展微型企業，我們社團來經營企業跟真正的企業來經營企業仍是有一段差距。我粗略的將就業促進措施分為三個部份－開發性、維持性、福利性，先講福利性的部份，以企業的角度來說，給那些勞工 15,840 元覺得太多了。我們應該比較注重維持性跟開發性，就開發性來說，好的我們希望他更好，跟學校教育做結合，維持性的部份，至少保持在那個階層不要掉下去。整個退休給制的改變，使得中小企業較不願意提供教育訓練，較願意提供在職訓練，以維持人力不要往下掉。社團應該跟企業做連結，讓弱勢的勞工僅在多元跟就促中短暫有一份工作，最後還是能回歸企業最好。所以我覺得措施搭配的部份福利性的部分還是回歸福利，把多元的資源放在維持跟開發。

**主持人：**讓企業去解決社會型的問題，至少在那個時間，弱勢勞工所學到的技能跟熟悉的職場會跟一般企業是一樣的。你對企業這個部份有沒有什麼想法？

**C4：**降低失業率，不等於提高就業率，就一個勞工而言，最終的歸宿仍是回到企業，但我們現在把他放在社團中，用各種留用與延用，社團的留用只是短期的措施，如果要聘僱一個新的員工，絕對不會聘僱這些人，我們還是希望社團能夠因為多元的業務而轉型為微型企業，NPO 的精神不應該完全導向一個企業化。我認為企業型是正確的，至少這個勞工在企業體系中受到規範，當然我不會擔心企業有不公平薪資補貼的部分，可以從策略上做設計，社團在執行多元時，自己做老闆，但社團中有很多是唸社工、社福的，唸經濟與企管的人較少，有比較好的社團基本上是跟企業合在一起的，擴大企業的角色參與就業促進或是多元中，是很重要的。

**主持人：**楊小姐，你要不要針對第二點說明？

**C6：**其實我們也是有遭遇到一些問題，當我們這邊缺一個人下一個來報到的人需要一段時間，等待的人終於來的時候，發現只能再做半年就必須離開，但是沒辦法，就業機制就是如此，但我可以用留用的制度跟他們談，如果他們表現良好，可以繼續留用。我看了很多其他團體，她們的問題性質跟我們不太一樣。我們花費最多的是在訓練的部份，在這部分我們花了很多人力及物力，有人會問我們說，那你們的產值是否降低，我只能說有多元的時候產值不會比較好，但比較能永續。雖然我們的工作理念是朝創業方向去走，但我們還是會很惶恐，害怕第三年我們要創業的時候是否能得到輔助，而非一直利用政府資源，希望政府的美意可以讓政策執行得更好，希望達到三贏的狀況。

**C1：**提到失業給付的時候，在 88 年公佈了失業給付的實施辦法，他是就業保險法前身，當我在負責這個業務的時候，我會跟年輕人說，你應該去累積你的資本，不要年紀輕輕卻急著領失業給付。後來放寬請領條件的時候，講起來還蠻令人難過的。上禮拜的報導，現在領失業給付的年輕人愈來愈多，就服中心櫃台同仁已經沒有辦法再用累積年資、儲蓄財富等概念，來跟他們做宣導。剛才茹憶提到身心障礙超額補助，其實並不是每個縣市政府都有，現在這部份的財源是在縣市政府的身心障礙就業基金裡面，所以是否有編列預算要看每個地方政府收支狀況。如果把低收入戶納入這一塊的話，即使企業有這樣的意願，但不見得有這樣的供應量，因為低受入戶有收入的話，他的資格可能會被取消。

再把話題回到多元的這一塊。在執行的部份，兩難的部份是假設，有的單位很認真在執行，在這方案當中弱勢者也受到正義的照顧，但是當期滿之後單位沒有辦法將他們留用的時候，那我們是不是真的就要放棄。我們在爭執的是社會型的案子，我們投資了很多錢，那他的效益在哪裡？多元就業的案子，除了看到就業的效益之外，比較高興的是看到第三部門活絡起來，除了團體的活力出來之外，還有一個就是公部門怎麼對待私部門，這一塊過去是缺乏的，過去我們常用強勢的態度去對待她。在這個案子中，公部門的同仁學習友善對待民間部門。在第四個

問題中，辛老師說過應該要把創業放在多元的後端，前端可以做訓練，其中出現一個問題是否有跨部門的協調跟跨部會的支援。創業的部份，我們期待團體可以走向創業這邊，不過還是有些困難。我發現，很多資源是重複放在一起的，以職業訓練來說，我們也有一個案子「青少年職能綜合培訓」，青輔會中也有一個青年職場體驗營，這兩個案子性質很接近，只是補助的錢不太一樣，我想這兩個案子是不是可以整合，讓他效果更好，而不是青輔會做青輔會，我們做我們的。在設計上是 18 歲到 24 歲，而我們定義又是失業者，招生的來源又有些困難。

**主持人：**謝謝大家的寶貴意見。

## 附錄 C 期初報告審查會議紀錄

開會時間：95 年 8 月 16 日(星期三)上午 9 點 30 分

開會地點：經建會 B138 會議室

主持人：陳處長世璋

會議內容：

一、審查意見(依發言順序)

(一)勞委會職訓局

1. 就業者的就業率如何評估？
2. 報告 p.7 中，除了失業率，是否可加入失業週期的考量？
3. 報告 p.32 的促進就業方案分類，公共就業型和薪資補貼型這兩種類型如何區分？為何多元就業開發方案屬於薪資補貼型？
4. 研究報告是否對「長期失業」有一致的定義？像愛爾蘭所指的「長期失業」是失業期間超過一個月以上者(見報告 p.59)。

(二)經建會人力規劃處

1. 提醒研究團隊，日後研究須補強、聚焦六點預期政策建議的內涵和可能性等。
2. 建議「促進就業政策」範圍須釐清與統一：
  - (1) p.5 介紹 OECD 的 ALMP 政策，p.2 介紹我國主要促進就業方案，建議 p.5 順序應先於 p.2。
  - (2) p.4 提及「微型企業創業貸款」，但未討論，後續是否應列入？又「青創」是否列入？
  - (3) 第二章「我國促進就業政策之沿革」所提的六篇文獻中，僅有一篇提及僱用獎助及訓用合一，對於僱用獎助、職訓、身障等特定對象職訓與就輔、提高就業媒合等措施，較少討論或尚缺；且在國外文獻方面，也很少討論到以上提及的措施。
  - (4) 第三章對愛、丹、芬和南韓等四國促進就業措施，著墨範圍不一。
3. OECD ALMP 定義亦有廣狹不同，以 Employment Outlook 2005(ch.4 p.175 倒數第二段)內容為例，較狹義僅涵括「促進不同對象就業之方案(計畫)」。
4. 建議評析各國促進就業政策時，應提及社經環境背景差異下政策意涵，畢竟各國國情不同，其他國家的做法未必適用我國。例如：
  - (1) 丹麥公部門就業占 33%，1960 年代僅 10%(參見丹麥統計局網站)。芬蘭 25%，愛爾蘭 23%(參見 James Heckman, 2006, *What are the Key Employment Challenges and Policy Priorities for OECD Countries*)，OECD 部分國家公部門創造大量就業機會，以吸納失業。
  - (2) 賦稅負擔率丹麥與芬蘭均為 49%、愛爾蘭 30%、南韓 24.4%，我國僅 12.3%(財政部及 OECD 資料)，賦稅負擔率差異懸殊，影響促進就業措施規模。
  - (3) ALMP 支出佔 GDP%丹麥維 1.59%、芬蘭 1.01%、愛爾蘭 0.80%、南韓 0.27%，能量差異甚大(參見 2006 OECD Employment Outlook supp. Tw3.2)。
5. 建議研究團隊 p.7-8 所提的政策建議，後續仍應針對計畫需求書的「未來促進

就業政策四大議題」(措施與特定對象之連結；措施資源橫向整合；措施與國家及產業發展；景氣與措施)提出看法。

6. p.17 第 2 段引「職業訓練局推動 92 年僱用獎助及訓用合一成效評估」之「本計畫發現參與僱用獎助津貼計畫比一般失業者有較穩定的持續就業成效，但在薪資調升成效方面，則無明顯差異。」，有幾點應予進一步深入了解：
  - (1) 「僱用獎助」與「訓用合一」內涵差異很大，如何比較？
    - A. 「訓用合一」就服單位推介 70%，「僱用獎助」推介 100%，前者持續就業成效自然較高。
    - B. 「僱用獎助」每一個案須連續僱用滿 6 個月才得領獎助，而「訓用合一」則 3 個月內全體 50%(就業推介之 35%)以上即可。
  - (2) 所謂薪資調升無明顯差異，會不會是公司本來就不會經常調薪，因此測不出「薪資調升」的差異？或者是參與「僱用獎助」與「訓用合一」就業者之薪資差異不大？如果是差異不大，那「訓用合一」的成效在哪？
7. p.89 以 Delphi 採外部專家學者，但研究團隊應說明如何確認外部專家學者之道本研究促進就業措施內涵？應確定找的是客觀專家，但避免找不了解的外行者。

### (三)單委員驥

1. 我想本研究計畫的主要目的之一，是在對我國各部會所執行的各相關促進就業計畫期彼此間，如何強化其水平的橫向機制，及各計畫之間的整合\*作一檢討，俾能站在經建會的立場，以做整合的政策發揮。若是上述的說法無誤，則本計畫的實施就宜依此主軸做發揮，目前就本計畫而言似未如此，而此實需經建會作進一步的確認。
2. 在本報告中，有關國外經驗與作法的介紹是具參考價值的，在看完本部份的報告後，我想報告中 p.57 表 3-3 的整理(也就是將韓國的作法及台灣的作法作一比較)是一個很好的作法的，也有參考的價值，若報告中有關歐洲國家的作法也能比照為之，應是更好(或許有一個各國的總表綜合之，也是不錯的)。
3. 在本研究中，應是在 4-6 章，由於目前尚無具體內容，故尚無法作一評析，就 4-5 兩章而言，若要對相關的政策作一評析，這是需要一些評析的指標，或方向，或標準，如此在評析上才有一定的依據，因此這一部分的內容又與本報告第一點所述者相關，是否會裡也能提出一些評析的標準上的構想或建議，再加上與會者及研究團隊的構想，就能形成一個具體的意見，而相關的工作也就能展開而終能完成本研究計畫的目標。

### (四)林委員至美

1. 「職業能力再提升方案」的政策目標只有兩個太籠統。
2. 希望將各國促進就業政策整理成表，並加以比較。
3. 以報告 p.79 的芬蘭就業/人口率為例，不要只看失業率、就業率，還要考慮到人口成長率。

### (五)劉委員玉蘭

1. 釐清促進就業政策的範圍。
2. 介紹各國的促進就業政策時，可取法辛老師寫愛爾蘭的格式，分成經濟策略、人力資源政策，以及勞動市場政策。
3. 千萬不要將報告寫成讓長官誤解成，失業率的下降全是因為勞委會所推動的促進就業措施，這樣是很危險的，必須要考慮到經濟成長等相關因素。

4. 報告中所提的政策建議，其中，第三點(建立長期失業者的資料庫)的提出雖有意義，但成本太高，也可能很少人會去使用；第四點只提到青年，建議最好還可以有其他特定對象，例如弱勢婦女、中高齡者等。

#### (六)陳委員世璋

1. 研究報告中的預期政策建議，可以隨著日後研究再加以修改、補充，不是一定要照著報告中已提出的政策建議來做研究。
2. 促進就業措施僅是降低失業率的因素之一，現在是就促進就業措施的有無來進行研究。
3. 丹麥的背景與台灣大不相同，在實際應用上要小心；愛爾蘭方面的資料可向林至美委員索取。
4. 評估機制的內容要與所研究的國家有所連結。
5. 促進就業政策範圍應釐清。
6. 書寫統一，例如民國、西元。
7. 研究的國家和個數，基本上以需求書為主，是否要增加研究國家個數則視研究團隊的意願，不過仍希望能增加研究的國家，但要將各國經驗濃縮，以免頁數太多。

#### (七)劉委員大和

1. 愛爾蘭失業率的下降，可能和從美國回來的愛爾蘭人有很大的關係，但這點從報告中看不到；芬蘭並非不注重學歷，而是北歐國家強調終身教育，他們不一定高中畢業後就要繼續唸大學，他們會想去嘗試做讀書以外的事情，而這樣的背景是與台灣大不相同的。
2. 我們對 ALMP、促進就業這些抱有極高的期待，各國的 ALMP 並沒有很左派的作法，都是對市場機制的補充。其實，ALMP 對促進就業的成效並沒有佔很大的影響，它只是幫助勞工進入勞動市場而已。ALMP 算是創造社會福利，而非市場機制的延伸。
3. 不要只從總體角度去看受評估對象，應可多加社工的角度。
4. 評估機制不是等到有什麼效果出來了才建立，應該先制定出指標出來。
5. 歐陸國家的思維和英美國家不一樣。
6. 在講促進就業政策時，應談到國家當時的社政經背景和環境；建議研究團隊可以蒐集我國學者對促進就業措施的相關論述，並加以釐清。
7. ALMP 並無將所有的就業方案窮盡，以報告 p.32 我國歷年的促進就業方案為例，要如何與 ALMP 做比較？

#### (八)李委員庚霈

1. 建議可以短期、臨時性質的促進就業措施為研究範圍。
2. p.4 研究架構中的參與者屬性，是否要加教育程度？
3. 低收入戶不算在促進就業的對象之內；可考慮是否讓弱勢婦女算在促進就業的對象。
4. 之前促進就業措施的導向，是以服務對象的需求為主，建議可換成以企業的人力需求為主，這樣可以減少資源的浪費和重複使用。
5. 希望將各國文獻整理成一樣的格式，並做我國與其他國家的比較。
6. 是否已確定介紹芬蘭、愛爾蘭、丹麥和南韓這四個國家？需不需要增加其他國家？之前曾去南韓考察，在此介紹南韓推行促進就業措施的作法：  
(1) 使用柔性的組織機關調整，而非採用法律制定；

- (2) 法令會隨著需求改變；
- (3) 南韓人民的觀念與我國不同，他們會比較傾向做與公共建設、經濟發展相關的工作，比較不會想做公共服務工作。
7. p.19 中小企業人力協助計畫的對象是青年，僱用獎助的對象是弱勢族群，自然前者的推行績效會比後者要來得好，希望研究團隊能釐清之間的因果關係。
8. p.15 對於我國各項促進就業措施的研究報告之整理，應將委託單位寫出來。
9. 根據就業法，僱用獎助的「僱」字有人字旁，請事後改正。

## 二、受委託單位回應(依發言順序)

### (一)辛炳隆老師

1. 提出的預期政策建議與計畫需求書有點偏離，不過我們的研究架構仍未偏離方向，是有符合計畫需求的，之後會根據研究架構修改預期政策建議。
2. 之後的研究報告會補充 OECD 國家經濟成長和失業率之間的關係，當經濟成長率下降時，ALMP 發揮的成效較大，而當經濟成長率上升時，ALMP 發揮的成效較小。

### (二)林昭吟老師(依照報告章節回應)

1. 第一章會先將政策背景介紹清楚，以免被誤會。
2. 第二章對我國促進就業方案的介紹，會將其修改得更精細，可能會再調整架構和內容，以免和第四章搞混。
3. 第三章：
  - (1) 將各國文獻的介紹聚焦，並整理成表格，接受劉參事的建議，採用愛爾蘭的格式書寫；
  - (2) 將各國經驗與台灣作比較；
  - (3) 跟研究團隊討論過後，再決定是否加入對英國和荷蘭兩國的研究。
4. 第四章要再做調整。
5. 第五章聚焦在促進就業方案的評估機制(例如效果、效率)，不會去評估其他面向。
6. 第六章的內容要等第五章完成才能確定。
7. 第七章有關預期政策建議的提出，可以提醒研究團隊政策意涵的重要性，但日後的研究不能跟著預期的政策建議走，這樣是本末倒置的，所以，預期政策建議現在很難就定調。

### (三)劉宜君老師

1. 政策德菲法的專家學者邀請名單，會再考慮邀請熟知促進就業方案的承辦人員。

### (四)徐美老師

1. ALMP 創造出來的公共財是無形的、是難以評估的，所以研究團隊會針對可觀察到的進行評估。

## 附錄 D 期中審查會議紀錄

開會時間：95 年 12 月 22 日  
開會地點：經建會 B138 會議室  
主持人：陳處長世璋

會議內容：

### 一、審查意見(依發言順序)

#### (一) 陳世璋處長

##### 1. 對於期末報告的要求：

(1) 結論要扣緊分析，建議要呼應結論，特別要注意的是，在提建議之前，要先確認有無相關政策和措施已實施或將要實施，以免做重複的東西。結論要分類，針對什麼問題提什麼建議；建議要分成策略性和實際行動，且要分短期、中期和長期。

(2) 如果 96 年有新的促進就業措施的話，或許可以納入期末報告裡面。

(3) 應該先看我國有哪些問題，再參考國外的作法，不是把國外的所有作法都抄下來，而應該是要看哪些作法是適合我國參考、使用的。

2. 失業是落後指標，經濟成長率的降低和失業率的上升，兩者並非同時發生，有 time lag。所以用這兩個指標比較的話，會有時間落差的問題。
3. 最近幾年來，覺得經濟成長率和失業率兩者間的關係漸漸鬆散，不一定經濟成長率下降，失業率就會上升。
4. 用 Probit 量化分析去處理質的問題是否適合？
5. 迴歸模型的解釋變數是不是太多了？
6. 促進就業措施的社會意義大於經濟意義，實質意義大於統計意義。

#### (二) 劉大和委員

1. 問卷將多元就業開發方案歸類為公共就業類型，報告則將其歸類為薪資補貼類型，要趕快修正，不然之後的問卷分析會有問題。
2. 第二章：
  - (1) 最後做個 summary 或總結；
  - (2) 關於外部環境的國際因素，是因為我們要跟進其他國家，還是國際經濟因素使然，希望再講得更精確一點；
  - (3) 何謂政策演變因素？希望給予較簡潔明確的定義。
3. 對於迴歸模型的作用產生質疑，因為每個計畫之間的差異性大，是否可以直接比較？例如，員工規模對於再就業率的影響會有多大？
4. 問卷方面，問專家學者的問題都是關於評估指標和方法，建議直接問他們三個研究目的，會比較直接。
5. 統計分析是否能呈現計畫的正向或反向效果？

#### (三) 李庚沛委員

1. 報告 p.32 和 p.44 「永續就業工程」雖屬不同單位，但建議將其合併。
2. p.34 多元就業開發方案的相關數據，可以提供較新、較精確的數據；另外，可

- 將 p.34 四、執行情形的(一)(二)合併，並做個總計。
3. p.74-75 的表 3-2 「國內缺失檢討」：
    - (1) 彈性調整就業：我國有部份工時的增加和創造。
    - (2) 對雇員的協助：就服法第 23 條和大量解僱員工保障法，有對可能被解雇之在職員工的預防性措施。
  4. p.102 再加「如下表」，以便閱讀。
  5. p.126-127 德菲法專家學者名單，有人名重複出現的錯誤；另外，丁玉珍科長要調到別科，不會再碰到這類事務，故建議研究團隊考慮是否要再找丁科長填寫問卷。
  6. p.129 問卷的成效評估架構，參與者屬性面沒有加「教育程度」。
  7. p.131 的 1.1 寫著「參考第二頁」，要注意頁碼調整的問題。
  8. 投影片 p.17 的薪資補貼類型，沒有將僱用獎助納入，但是在第四章的分析卻又有僱用獎助；職業訓練類型應納入訓用合一。

#### (四) 劉玉蘭參事

1. 促進就業措施的範圍之釐清：報告前面是聚焦在勞動政策，但在某些國家的文獻卻又提到經濟政策。
2. 失業率的下降絕非僅歸功於勞動政策的促進就業措施，更重要是經濟政策和民間力量的影響力。除非是民間活力減弱，才會用由政府出錢的公服計畫來提供就業機會。
3. 就業和經濟成長兩者是緊密相關的。
4. 用失率率當應變數是否洽當？建議用就業成長率當應變數會比較好，因為失業率會受到勞動參與率變動的影響。像青少年工讀應屬於青少年的勞參率，但這一部分都沒有查出來，故使青少年的勞參率偏低。
5. 公共服務儘可能縮減，可用以提供原住民、身障者等弱勢者就業機會，但一般民眾還是回歸就業市場會比較好。
6. 報告內文中，很多地方把「促進就業」寫成「促進失業」。
7. 方案的選擇：可再討論、考量是否將「照顧服務福利及產業發展方案」、「青創」，以及與原住民或身障者相關的促進就業措施納入分析。
8. p.44 的捌、「永續就業工程計畫」應改成「微型企業創業貸款」；p.45 的(六)政府補貼之利率及方式，須寫明政府經費來源。
9. 報告裡面出現標題寫丹麥，但內容是寫芬蘭，或是標題寫芬蘭，而內容卻是丹麥。
10. 徐老師提的聯立方程式裡的再就業率，其所指的是總體？還是個別計畫？
11. 是否需要將自殺率當作自變數？
12. 投影片 p.51 「荷蘭促進就業策略成效評估」：失業率的下降都是促進就業措施所造成的？難道經濟政策沒有對失業率造成影響嗎？

#### (五) 高月霞組長

1. 科學方法是否能呈現專家意見？
2. 是否有其他的社會指標可以代替自殺率？
3. 如果可以拿到足夠的資料的話，希望可以用荷蘭的成效評估進行分析。
4. 如果想知道政府沒有做促進就業措施的時候，失業率大概會是多少的話，本組可以提供這方面的資料。

#### (六) 林至美組長

1. 辛老師曾提到，究竟要把多元就業開發方案歸類到公共就業類型，還是歸類到薪資補貼類型，建議可依照執行單位是政府(社會型)或民間(經濟型)來進行分類。
2. p.50 將台灣歷年的失業率高低分成三個階段，希望能再加上現況；希望報告可以呈現不同促進就業措施的資源配搭，不要只是用圖表呈現失業率和經濟成長率。
3. 建議把 p.15-27 的圖表放在附錄，並將六國的失業率和經濟成長率的規格再弄好一點。
4. 除了韓國以外，沒有其他國家與我國的比較。
5. 與高組長的問題一樣，不知道迴歸模型跑出的結果會是什麼？如需要資料，再與許雲翔溝通。

#### (七) 張恒裕專委

1. 迴歸模型：除了再就業率，還有其他應變數可用—
  - (1) 持續就業的情形；
  - (2) 再就業類型(到民間工作？仍繼續接受政府救助？)
2. 評估層次為何？像公服計畫和職業能力再提升方案的參與者屬性不同。
3. 錯字太多，例如 p.63 的表 3-4 標題有提到台灣，但表格中卻無台灣的數據；p.29 引述劉進興老師的話，猜測當時的行政院長應為游錫堃院長，游院長的任期是 91 年 2 月到 93 年 5 月，公服計畫是 91 年年底提出，所以應該不是張俊雄院長，不知道是筆誤，還是劉老師記錯了。

#### (八) 賀麗娟組長

1. 第三章：
  - (1) 有些國家的範圍很廣，有些則很小，只提到勞動政策而已。
  - (2) 希望可以比較各國促進就業措施的人數、經費、執行時間。
2. 需求書裡有提到，計畫之間會有競爭，不知道計畫間的競爭是否會帶來反向效果？也就是一加一小於二。那麼，國外是否有一加一大於二的例子？那台灣是否也有類似的情形？或是還沒有觀察到類似情形，必須等模型建立之後才能看到？

#### (九) 鄭佳菁專員

1. 誠如劉進興老師所說的，政府介入創造工作是從九二一地震後開始的，看投影片 p.17，最早是從永續就業工程開始，但我國失業率是從 1996 年就開始升高了，所以，是否要把促進就業措施納入分析的時間點再往前拉一點(早於 2000 年)？
2. 計畫之間可能會有競爭的情況，而在原住民那部分真的有這樣的情形，建議將與原住民相關的促進就業措施納入分析，才能發現計畫間矛盾的地方。

### 二、受委託單位回應(依發言順序)

#### (一) 林昭吟老師

1. 促進就業措施
  - (1) 定義：曾問過經建會的意見，給予簡要的定義—針對失業問題所採取的長期或短期措施，再分成四個類型。雖然專家學者對促進就業措施的分類有著不同的看法不一，但這樣可以凝聚共識。
  - (2) 類型：與辛老師的分類不一致，之後會修正。
2. 會處理文字上的錯誤或是不一致的地方。

3. 我們是把促進就業措施界定為特定的措施，我們主要是在評估這個措施的有效性，而不見得是評估對失業率、勞參率的影響。
4. 迴歸模型的自變數是徐老師先想出來的，但會等德菲法的結果出來，再去修正模型，會將大家認同的指標放入模型裡去跑。例如自殺率這個指標，有些學者並不認同。我們先有一個評估架構，再尋求外部的專家學者意見，最後再去跑迴歸模型。所以說，現在報告裡的變數會再修改，不是一定會用這些變數去跑迴歸的。
5. 資料方面，可能會以計畫為分析單位，不過要注意到每個計畫的規模不一，像有的計畫只有3個人，那它的再就業率就可能是百分之百；但有些計畫是五百多個人，相對地，再就業率就會顯得很低。至於選擇再就業率當依變數，是因為大多計畫都有這個資料，例如社會效益，不是每個計畫都有做這個評估。如果之後建立的模型解釋力夠的話，那我們就可以去調整模型，以求得最高的再就業率，也就可以回應需求書的要求。
6. 我們也有問專家學者，在哪種情況下使用哪種方法會比較好，和分析實證資料的結果是否不同，這也是個有趣的比較。
7. 統整好第三章之後，再補充在報告裡。

## (二) 徐美老師

1. 之所以有這個迴歸模型，是為了回應需求書的要求，也就是在什麼情況下，應該啟動哪種方案。如果日後取得的資料中，有再就業率以外的績效指標的話，可以再建立其他模型。
2. 員工規模：因為受補助的公司多半是規模不大的中小企業，如果分類太大的話，可能會看不到公司的影響力，所以才假設性地先將員工規模分得比較小。
3. 各種方案產生的效果，甚至是反向效果，可以從估計值看得出來，如果方案對再就業率的提升有幫助的話，其估計值會是正的，反之，估計值會是負值。這樣，便可從估計值看到不同方案的效果。
4. 解釋變數之一是失業率，是為了了解當失業率高、低或穩定的時候，該啟動什麼方案會對再就業率有效果。
5. 至於是否將原住民的促進就業措施納入分析，以及與其他計畫之間是否有競爭的問題，則須視我們能拿到的資料是否這類資料，再看這類方案的影響是否顯著。

回應劉教授的問題，其實，社會學界也有越來越多的量化分析；再者，我們的研究是用整體的計量模型結果，去提出具體的政策建議，像劉教授提到像偏遠地區的特殊案例，的確是需要注意的，我們的迴歸模型也可以做到，但可能適合在日後用個案研究來做後續追蹤。

## (三) 辛炳隆老師

1. 迴歸模型：提出個人意見，最後還是要看主持人的決定。
  - (1) 社會型和經濟型基本上和以下的方案重疊，所以不應該兩個都放在模型裡面。
  - (2) 交叉項應該是不同方案分別與參與者屬性相乘，例如年齡、教育程度等，才能知道同一屬性的參與者在不同方案會有不同的再就業率。
  - (3) 總體經濟指標方面，可用 local 的指標，像勞動市場供需情況，或是當時景氣。
  - (4) 使用自殺率當做指標，是要回應評估架構的社會環境，可以再考慮使用指標代替自殺率。

- (5) 同意計量統計不是唯一的，但為了回應委託單位的需求，還是會做計量模型，當然結果做出來，研究團隊會有專業的判斷。
2. 第三章：
- (1) 想聽委託單位的意見，要將各國文獻的蒐集範圍拉到失業情況改善的時間點，還是最近的就可以了？個人比較希望是拉到失業率下降的那個時間點，但卻難以蒐集到足夠的資料。
  - (2) 第一節要再詳細說明，第一節的作用是要解釋失業率的提升主要是因為景氣的影響，當然還有一些非關經濟的因素，之後的章節再去做詳細的解釋說明。
  - (3) p.44 的捌、「永續就業工程計畫」應改成「微型企業創業貸款」。
  - (4) 投影片 p.51 「荷蘭促進就業策略成效評估」：這裡的均衡失業率應是自然失業率，已去除景氣的影響。
3. 坦白說，這個研究很難做，是需要花很多時間去做的，最大的困難在於資料的取得，如果要納入原住民、青創等方案的話，除了職訓局之外，還需要向其他單位要資料，但那些單位會向職訓局一樣願意提供資料。
4. 可以拿到歷年縣市別的資料，或許可以跳脫計畫來做分析。

## 附錄 E 期末審查會議紀錄

開會時間：96年6月29日(星期五)上午10點

開會地點：經建會619會議室

主持人：陳處長世璋

記錄：陳明育

出席人員：如所附簽到單

會議內容：

### 一、審查意見（依發言順序）

#### （一）單驥委員（書面意見）

1. 本研究計畫對於我國近年來之各種相關促進就業措施有很詳盡的資料整理，就此一部分的工作而言，應予肯定。另在有關各國政策之分析及方案之評估上亦值得肯定。
2. 就各國的政策分析上，個人以為台灣與各國較不相同的經驗，在於台灣近年來在政府的政策上有諸多非經濟性的考量。譬如，解決國內的失業問題時，開放大陸觀光就是一例。香港的經濟原先就不景氣而坐困愁城，在大陸客的湧入後而百業振興，這是在本報告中未能提及的，但也是重要的關鍵與對比之所在。因此，若台灣在政策上，未能「先經濟，後政治」，而是「先政治，後經濟」，則如此一來，各項就業方案之提出，充其量只是粉飾性的、暫時性的，而非根本、有效性的。如此一來，以各種努力與探究各相關治標不治本之措施並非合適。誠然，個人也同意報告在結論中所提到(p.152)「促進經濟發展仍是解決失業的重要方法之一」，報告的結論是「婉約」的，然個人以為作者可就上述論點做充分而明白之闡述，方可直指問題之核心所在。
3. 本研究在方法上應可謂十分週全，而若在問卷(第五章)之設計上，能對上述之論點多做評估，其就更能直指問題之核心所在。目前之分析在 p.131 表 5-8 中雖能做部分的說明，但在感覺上似未能凸顯出來，也有些可惜。
4. 綜合而言，此一報告是一篇內容豐富的好報告，若能在結論一章中做更多的發揮，其效果會更好。

#### （二）經建會陳世璋處長

1. 報告中所提到關於法規鬆綁的建議，的確是很重要，而經建會也在做這樣的事情，例如，曾建議職訓局修正職業訓練法，像職能標準的建立、職業證照的核發等。
2. 關於青年職場體驗計畫，不只是留用率，其再就業率應該也很高。
3. 與單驥委員的意見相同，第七章有點單薄，希望之後再加強內容，例如研究發現和政策建議。
4. 報告第14-16頁的內容或許是正確的，但措詞有點 sharp。

#### （三）劉大和委員

1. 過度二元對立的心態來做研究，會影響到學術發展，報告中似乎較偏向反對 ALMP 的觀點，建議應以更為周全的角度來看 ALMP。

2. 在檢閱過國外相關文獻之後，應提出如何為 ALMP 定位、促進就業政策應有什麼樣的定位、國人應對它有何種期待等看法。
3. 報告似乎將經濟政策和促進就業政策視為互相對立的，但兩者應該是互補而非對立的。
4. 當初研究目的似乎是要討論促進就業措施的效用，但研究似乎只回答當初劉參事對於經濟成長率和失業率之間的關係，希望報告對促進就業措施的概念和方法層次能有較多的著墨。
5. 這份報告似乎最重要的是評估機制指標的建立，然是否充分回答到題目「我國促進就業措施對就業的影響分析」？
6. 報告第 8 頁提到我國引述西方 ALMP 論述時，缺乏相關的經驗基礎，希望研究團隊能對此問題做一個較好的回答。
7. 報告第 10 頁關於促進就業政策形成之過程，在論述上有點不周延，例如，在促進就業政策形成的這段期間內，是什麼樣的失業原因、失業型態而導致之後政府所做的決策，應前後一致。
8. 報告第 14 頁提到總統和行政院長的發言對政策推動有影響力，但卻未說明對什麼東西有什麼樣的影響。
9. 報告第 16 頁「肆、促進就業政策形成過程之問題認定與政策規劃」的第二段中，「產業結構的快速調整」是指產業結構已經調整？還沒調整？還是說，調整得很好或不好？
10. 關於報告中的政策形成過程，似乎只引用劉進興的話，希望在政策脈絡的論述做得更細膩一點。
11. 報告第 40 頁建議在第二章的結尾做目前方案的整理和分析。
12. 報告第 41 頁提到的四種失業原因，請說明我國情況是屬於哪種失業原因。
13. 報告第 42 頁提到國內學者只聚焦於積極性的勞動市場政策，那麼，研究團隊想提出的就業政策又是什麼？
14. 報告第 88 頁的「對我國之啟示」，希望研究團隊在檢閱過國外文獻之後，能提出國外 ALMP 經驗對我國促進就業措施一些比較全面的觀照、macro 的啟示，而不是條列這幾點而已。
15. 在報告第 149 頁的「研究限制」之前，建議就第五章的分析結果，做一些比較 crystal、solid 的命題之呈現。
16. 結論方面，就應以失業者特性來考量適合的就業方案之建議，建議在這裡用表或其他方式來說清楚或聚焦。
17. 希望政策建議可以再講得更精細一點，例如，有什麼策略？入手點為何？

#### (四) 李庚霈委員

1. 就報告第 2 頁的三個研究目的而言，報告已回答了第一和第二個問題；可惜的是，第七章的結論與政策建議似乎沒有完整回答第三個研究目的，也就是評估機制和指標的建立與內容，建議可對這一部分做進一步的補充。
2. 從報告第 148 頁的表 6-5，看到中小企業人力協助計畫和多元就業開發方案的第一、二次加退保紀錄，覺得可以去思考經濟性和社會性促進就業措施的存在和價值；同頁的倒數第三行提到不同年齡層的再加保和再退保比例，而聯想到最近因為基本工資的調漲，而把僱用獎助對象的年齡往下拉到 40-44 歲，與這次的研究結果有相扣到。有趣的是，這與就服法把 45-65 歲的中高齡者當成弱勢者之想法不一樣，原來 40-44 歲的人也需要協助。這是值得我們去思考的情況。另外，對於方案參與者的尋職過程，是否可以和一般工作者做比較？
3. 從報告第 146-149 頁看到不同屬性的參與者之再就業情形，這讓我去思考

在規劃就業計畫時，應該要有更細緻的就業計畫編定，而不是只有大方向的規劃而已。也就是現象與處遇對策應該相互扣連。

4. 報告第 88-89 頁提到勞資對話機制的建立，希望能進一步提出應如何建立勞資對話機制。

5. 第四章第五節和第六節的內容，與第四章標題不太符合，建議將第五節和第六節移至第三章。

6. 針對報告第 128 頁，研究團隊是否能給予進一步的資訊，讓行政部門可以知道在做決策時，該如何設定指標。例如，第四點和第七點的穩定就業評估點，究竟是 3 個月比較好？還是 6 個月比較好？

7. 在報告第 146-149 頁針對不同參與者屬性的分析，這是很寶貴的資料，但希望針對既有政策的結果，能夠提出應如何改進的建議。

8. 就報告第 150-154 頁的政策建議而言，提醒研究團隊能對修正過後的研究架構和研究目的來做建議，或許可從方案類型、參與者屬性、政策環境等面向來做建議。

#### (五) 職訓局王志銘科長

1. 針對報告第 20-33 頁的部分，有請局內負責相關業務的同仁看過，因為這部份屬於描述性，所以對這個沒有意見。

#### (六) 職訓局葉良琪編審

1. 針對政策建議中關於落實失業者的分流制度，想請教此研究的失業者的分流是以方案進用者的特徵，或是以方案的成效來進行分流？例如，就多元和公服來看的話，其計畫對象大多為 45 歲以下、國中以下的人，但從再就業的成效來看的話，是以年齡較低、學歷較高的人居多。所以，若未來欲對方案進行修正時，究竟應以進用者特徵還是方案成效來作為分流的標準，才不致使方案的成效低落或無意義？

2. 關於研究架構的成效面指標，其目標值，也就是成效標準是怎麼訂定的？

#### (七) 經建會林至美組長

1. 研究發現和建議分散於報告之中，建議將這些發現和建議在報告結尾再提一次。

2. 建議各國經驗可以適時穿插於本國議題的討論。

3. 之前曾提到失業率目標值訂得太低，是否我們每次訂的目標值太低，而導致我們都在追不可能達到的目標，以至於無法適當運用資源？希望日後學者能給予這方面的建議，合理訂定目標值。

4. 關於第七章第二節政策建議的部份，建議研究團隊再寫深入一點。例如，針對不同參與者屬性而搭配不同的方案之政策建議，像勞委會有在強調一對一的個案輔導，雖然很花人力，但這是有效果的，而這也是政策建議可以繼續延伸下去的部份。

#### (八) 經建會賀麗娟專門委員

1. 從報告第 129 頁的表 5-5，看不出要選哪幾個指標為評估指標？例如，就方案的滿意度而言，它在第二回合已達到高度共識，但是就所有評估指標的平均數來看，它的平均數並未排在前三名。

2. 希望在政策建議的部份，可以詳細說明在決策時應可選取哪些評估指標。

3. 報告有提到社會對話機制，李庚霈副組長剛才說希望研究團隊能提出如

何去建立對話機制的建議，但這是一個很大的 issue，無法在這個計畫中去呈現，但這是一個很有趣的題目，或許下一次可以來研究看看。

4. 老師們可在建議部分，提出在取得統計資料上有困難的限制，以供日後相關單位在建立資料庫時可以參考，因為這是資料分析的基礎建設。

#### (九) 經建會許雲翔先生

1. 因為研究團隊 6 月 15 日才從勞保局取得資料，所以，來不及做更多的資料分析。不過，從勞保局取得很多資料，例如參與者的工作場所、行業別，這些都可以再做進一步的分析，以作為日後決策的參考。

2. 在不同方案之間的搭配和整合這部份：譬如，最近在推行的就業多媽媽與照顧服務產業，就是在勞委會這邊結合尋職和公共就業。老師們可用這些例子將 general 的建議給具體化。

3. 就第五章和第六章的部份而言，可以再進一步的擴充。例如，可把第五章的專家意見在第六章做實證上的檢驗，看專家意見是否具有可行性；而實證檢驗結果亦可回饋給專家，讓他們去修正他們的意見。

## 二、受託單位回應(依發言順序)

### (一) 徐美老師

1. 就第四章第五節和第六節的部份，若把這兩節放在第三章的話，會顯得第三章過於龐大，建議可修改第四章標題，以使標題和內文相符合。

### (二) 辛炳隆老師

1. 由於很晚才取得資料，所以研究架構裡的一些東西是沒有納入分析的，也因此研究團隊無法在此階段提出比較具體、豐富的政策建議。我們之後會再補充這個部份。

2. 或許是文字上的問題，我們這本研究報告並沒有去否定 ALMP 的重要性，之後再看有無需要修改。

3. 至於 side effect 的評估，坦白說，這是很難做的。因為，如果要看有無排擠效應的話，就必須做總體的計量。所以，報告可以交代一下這部份，但很難做實際的分析。

4. 針對第三個研究目的，研究團隊會再對此進行修正和補充。

5. 剛才提到把未參與方案者作為對照組，針對此點，我們大概很難取得上述的對照組，也就是未參與方案者的再就業率、流動情形等資料。所以，當初我們的研究定位在於就這些參與方案的進用者資料來看，到底哪些屬性的參與者搭配哪些計畫會比較好。所以，對照組的設置或可當做研究限制。

6. 這次報告沒有分析職業訓練的再就業率，但其實我們是有拿到資料的，所以，之後會再補充這部分資料。

7. 關於失業率的目標值應該要多低的問題，建議大家可看張清溪老師的文章，他建議失業率不可太低，太低的話，整個勞動市場是很 tight 的，而這樣的產業發展是有問題的。

### (三) 劉宜君老師

1. 關於第二章的措辭，會再進行修正。

2. 之後會把德菲法的專家意見與深度訪談、焦點座談和第六章的次級資料分析做連結。

#### (四) 林昭吟老師

1. 由於我們不是方案執行者，對於結果的解讀與詮釋較無法貼近現實。謝謝在座各位的意見，讓我們在詮釋結果方面有很多幫助。
2. 回應葉良琪編審的問題，我們研究發現方案類型和參與者屬性之間有很大的關聯性。至於次級資料分析以再就業率來看方案成效，並非針對某一方案，而是針對 overall、所有的方案。而德菲法專家建議，不同方案應該用不同的評估指標，是因為其參與者的屬性本就不同，所以用相同的評估指標來衡量方案成效的話，是不公平、不恰當的。所以，並非以再就業率否定公服或多元的成效。
3. 同意林至美組長的意見，之後會再補充國內外經驗的穿插。
4. 針對賀麗娟專門委員的問題，我們會再修正德菲法的表格呈現方式。另外，要補充說明的是，德菲法第一回合已達高度共識的問題，就不會在第二回合再問專家一次，第二回合已達高度共識的問題亦是如此。所以，在報告中只呈現 final 的平均數，如果我們把三個回合每個指標的平均數都做成表格的話，就可以看到哪些指標在哪一回合已達到高度共識，這樣或許比較清楚。
5. 因為很晚才取得資料，之後會再充實第六章的次級資料分析內容。
6. 就政策形成過程的部份，其實我們訪問不少促進就業政策規劃者和執行者，之後會針對這些訪談和焦點座談的逐字稿做質化分析。
7. 會請研究團隊成員就各自負責的章節做一小結，再從這些小結歸納出更豐富的結論。
8. 至於計畫需求與研究結果的落差，可就現有資料再做調整和補充；若無法完全回應，也只能作為研究限制，例如某些次級資料的欄位，原本便不存在或無法取得。
9. 採納賀專門委員的建議，會在研究限制和未來的研究方向提到資料取得的困難、社會對話機制的建立、評估指標的操作化等等。
10. 至於措辭的部份，我們會再做修正。

### 三、會議結論

有關「我國促進就業措施對就業的影響分析」委託研究計畫期末報告一案，於依各審查委員意見修正後通過。

我國促進就業措施對就業的影響分析研究/林昭吟計畫  
主持；徐美、辛炳隆、劉宜君協同主持。—初版。—  
台北市：行政院經濟建設委員會，民96  
面：表，公分  
編號：(96)047.804  
委託單位：行政院經濟建設委員會  
受託單位：國立臺北大學

1. 就業  
542.77

題名：我國促進就業措施對就業的影響分析研究  
委託單位：行政院經濟建設委員會  
受託機關：國立臺北大學  
計畫主持人：林昭吟  
協同主持人：徐美、辛炳隆、劉宜君  
出版機關：行政院經濟建設委員會  
電話：02-23165300  
地址：臺北市寶慶路3號  
網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 96 年 8 月      版次：初版      刷次：第 1 刷  
編號：(96)047.804

