

編號：(92) 010.805

行政院經濟建設委員會委託研究計畫

計畫名稱：在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析

執行期間：自 91 年 5 月 17 日至 92 年 1 月 30 日

研究執行單位：國立中正大學勞工關係學系

計畫主持人：藍科正 博士

協同主持人：鄭讚源 博士

研究助理（兼任）：江幸子

本報告內容純係作者個人之觀點，不應引伸為行政院經濟建設委員會之意見

中華民國九十二年三月

GPN：1009200537

定價：250 元

在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析

摘要

基於為在地型勞工尋找就業機會，本研究探討在公私部門之外，推動公益創投的可行性。公益創投是指公益產業的創立與投資，它的面向包括提供公益性質的產品/服務，僱用弱勢族群，加強地方需求的滿足及促進地方經濟的發展。由於公益產業具高度的外部性利益，故政府提供補助符合正當性。為加強資金運用和公益產品/服務提供上的效率，因此引進企業創投的觀念，認為公益產業應建立風險觀念，以投資報酬率來篩選提供的公益產品/服務，採長期觀點來規劃財務，並強化投資者與經營者間的夥伴關係。

本研究選擇永續就業工程計畫為案例分析的主要對象。成功案例的特質包括：計畫內容經過長期規劃、有全面性的思考，參與者對公益創投的本質有相當程度的掌握、執行時認真負責，執行單位組織健全、可提供配套資源，社區有多個團體積極投入，社區夥伴關係緊密，政府嚴格監督管理等。不過，要讓這些案例的公益創投效果更大，我們認為：政府應要求執行單位提供短、中、長期的規劃，一開始就訂定指標式的目標和評估機制，定期自評與複評；達成目標績效良好者，才持續補助。而為減輕政府的財務負擔，可設立公益創投基金，邀請銀行、企業參與提供資金。

我們對公益創投的可行性方案提出以下建議：

一、公益創投的組織結構

考量公益創投的經濟性與社會性價值，公益創投執行單位的組織（如：NGO、基金會、合作社、企業）應設立管理部、財務部、公益部和公關部。管理部欲從事行政管理、人力訓練與僱用、發展規劃及自我評估等業務；財務部欲從事規劃與執行爭取經費、資金運用等業務；公益部需依該組織所提供的公益產品/服務性質，而訂

為福利部、環境部、文化部或總體營造部；公關部欲從事彙整組織作為，建立組織與各界的網路關係，向贊助者/投資者、社區、媒體和社會大眾定期報告，以及蒐集各界的讚賞或批評意見的業務。

傳統的 NGO 人員多出身自社工或社福系統，但為落實公益創投的精神，NGO 應訓練原有人員具備勞動市場、勞務管理和企業管理的知識，或增聘勞工與企管人才。

公益創投雖以方案為導向，但執行方案單位的良窳攸關該方案的執行績效。為便利審核的決策，宜考慮委託社會公正單位對執行方案單位施予評等。其作法可參考金融機構信用評等、旅行社分級評等、勞工教育團體的評等、工會評鑑等，其內容應考量公益產品/服務的市場、促進就業、組織永續發展、財務健全、風險管理等目標的達成情形。大家會關心，究竟政府單位可否研提公益創投？我們認為，若是政府單位研提、直接執行，則較難跳脫公部門未能滿足社會需求和視為額外預算的現象，且較易讓消費者拒絕付費。因此，由第三部門或私部門來研提與執行較為適當，政府則擔任規劃、監督、協調、評鑑等角色。

二、公益創投的產品/服務性質

若是企業以僱用弱勢族群為公益創投基礎，則產品/服務性質大致沒有限制，惟不宜允許非法或道德有爭議者（如賭博、性產業）。若就公益性的產品/服務而言，永續案所執行者，大致符合，但宜刪除公部門一般行政業務的支援，可容許為管理公益創投業務的公部門工作。至於外國有實施我國位尚未實施的項目，則可嘗試開拓之。

依此，適合的項目包括弱勢族群（含退休軍人、青少年、外籍勞工、外籍新娘）及其家庭的各種照顧、家庭親善活動、就業服務，文化推廣、資產保存、代表性文化特色建立與改良（含故宮、交趾陶、檳榔文化）、一般教育改善、運動知識的教育傳播、環境清潔、淨川、保育、廢棄物處理、資源回收、二手貨再利用，建物更新、社區美化、心靈提昇、治安巡邏、景觀再造、地標塑構、旅遊推廣、導覽解說、道

路服務，以及與前述項目相關的各種訓練等。

必須一提的是，我們認為，補助不限人事費、訓練費或管理費，也可補助設備費。可考慮的方式是，依個別費用項目補助；或總額補助，而由執行單位決定使用的方向。再者，原先已有私部門提供產品/服務時，公部門補助公益創投是否對私部門業者不公平？是否反而造成私部門的就業機會減少？這種疑慮可採以下方式紓解：第一、公益創投業者應開拓新的市場，以擴大消費者範圍，而不是切割私部門的既有市場。第二、公益創投業者低價收費只宜短期實施，在拓展市場後，應逐步提高收費至正常利潤水準，以期就業機會永續。事實上，公益創投業者亦需擔心：一旦市場開拓成功之後，私部門切入競爭。故公益創投業者的收費必須呼應產品/服務的品質，以確保競爭利基。第三、政府應積極行銷公益創投的理念，指出公益創投會擴大社會需求(尤其是那些購買能力不足者)的滿足，開拓產品/服務的市場，且與私部門形成良性競爭。

三、政府可補助的公益創投案例之標準、金額與方式

因公益創投具有外部性利益，故政府給予補助有其正當性。在補助時，政府應考量的標準包括該單位所提供產品/服務的公益性程度、僱用弱勢族群的比例、該單位組織架構的健全性、計畫執行有無專責人員及該專責人員的適當性、計畫規劃的短中長期願景目標可及性、申請補助項目的必要性、社區參與的積極性、財務規劃的完整性、欲僱用人員要求、擬訂的訓練內容與方法、管理機制、可評估的指標，以及其他配套措施等。

就補助金額多寡而言，首先要看政府設立的公益創投基金有多少餘額，其次要看申請補助的單位所擬執行的計畫規模大小，再者要看申請補助單位的過去績效，最後要看申請補助單位提出的配合經費多寡。整體而言，若政府決定給予補助，只宜採種子經費的方式，補助金額的比例不可超過申請項目成本的50%，以減低申請單位對政府的依賴，並提高社區、企業與民眾共同贊助的空間，在初次補助時，政

府宜先補助較低比例（如 10%）的金額，待成效優良後，再提高補助比例。

補助不一定是經費挹注，也可以採用補貼貸款利息或提供資源的方式。在有限資源時，此方法可以協助更多的創投；而此種貸款可以是長期，也可以是短期週轉金。再者，亦可採租稅獎勵的方式來補助執行公益創投的 NGO 或企業，如減稅或免稅；此係以稅收的減讓來補助，而希望未來增加的稅收可以彌補。當然，直接補助經費、利息補貼和租稅獎勵可同時使用。

四、配套措施

為提昇政府補助公益創投的效率，宜考量以下的配套做法：

（一） 設置公益創投基金

有此基金後，較能進行長期的補助規劃。基金金額可訂為一百億元，不一定要完全由政府出資，也可公開徵求贊助出資者。參考歐美的經驗，我們可邀請銀行、保險公司與企業參與贊助。為激勵銀行參與，可在與銀行經營的相關法規中，註明此激勵。設立此基金不一定透過立法手段，但若需立法才有財源，則另當別論。假使需立法，宜以訂定公益創投條例的方式，於其中明列設立公益創投基金。

（二） 規劃公益創投育成中心

公益創投的發展需藉助外力予以協助，例如，初期的規劃、經營管理的人才培育、財務制度的建立、市場的開拓、成長過程的充實等。這些可仿目前經濟部對中小企業的育成中心體系，結合學界與社區的力量，在全國設置數個育成中心，俾提供必要協助，待受育成組織成熟至一定程度後，即可畢業。此類育成中心本身即可視為一種公益創投，用以容納一些弱勢族群。

（三） 研擬勞動力投資法或勞工、職（就）業能力升級條例

失業者或弱勢族群往往因工作技能不足或過時，而遭常態市場排除。除本研究提出的公益創投有助其就業外，亦可思考訂定勞動力投資法或勞工、職（就）業能力升級條例或開辦「個人學習帳戶」，鼓勵勞雇雙方以投資的角度來提高人

力資本量。此種法律可對職訓、僱用和再進修提供誘因，促成勞工也可如同企業那樣升級。

(四) 努力行銷公益創投的理念

公益創投名詞新穎，需大力行銷才能較被普遍接受。欲求公益創投的發展，一定要各界了解它的內容，才可爭取官員、NGO、企業和民眾的支持。在行銷相關理念時，宜少用制式的宣導方式，多用成長營、小型討論會、案例參訪等方式，以利收效。

(五) 建立評鑑制度

政府對公益創投的補助是目前影響公益創投發展的關鍵，而政府的補助需依照申請單位的績效而定，故建立周全的評鑑制度有其必要。此評鑑可以應用於執行單位本身的運作、申請政府補助計畫執行的績效、受僱勞工就業狀態變遷、公益產品/服務消費者的滿意度等。

(六) 結合社區與產業發展

公益創投實施時，應從社區的角度從事全面性和長期的規劃，以開拓新型產業或強化既存產業。全面性規劃可避免重覆性計畫、發揮各計畫之間的互補性、提高資源運用效率；長期規劃可避免急就章式的行動，從而避免浪費。因此，公益創投的構思要結合社區發展與產業特色，以達最大成效。

(七) 重新檢視社會安全制度

公益創投蘊涵以工作福利替代社會福利的思維，因此，部分社福經費應改撥至公益創投。有些失業者實在不具備工作能力時(如需照顧家人、健康狀況不佳、無法承受工作壓力)，應轉介由社福系統協助。因此，社會安全制度內容應互補、不重疊。

(八) 開創公益創投的收入來源

緣於「公益」字眼，公益創投有時會被誤解為不需在意自關財源或全部經費應向政府申請補助。這是錯誤的觀念。公益創投宜只在初創期尋求政府補助，日後

需獨立自主。欲協助公益創投業者增加收入，政府可採取以下作法：第一、宣導公益創投與社福的差異，行銷公益創投優於社福之處（如創造永續性的就業機會），讓民眾逐漸接受依能力付費的觀念。第二、協助開拓市場。例如，可雇本國勞工時，不雇外籍勞工。第三、協助改善產品/服務品質，並鼓勵創新，令收費之服務優於免費之服務。第四、研究行銷策略。例如，由免費到低收費再到高收費的時間與條件、開放消費者參與決策的作法與效果、社福預算使用彈性化的機制（如老人津貼現金給付改為發放老人服務券）、公益創投業者的認證與分級制等。

我們對公共服務擴大就業計畫的執行提出以下建議：

一、執行項目

依據公益創投的理念，政府補助項目的考量原則包括：該項目有助滿足社會需求（愈迫切者愈優先）、可發展為新興的行職業、融合在地化與全球化，該項目可自創收入、一段期間後不必政府補助，該項目可誘發民間投資、從而間接增創永續性的就業。依此，我們建議在原有的 20 項之外，增列以下項目：

（一）資訊使用之推廣

此包括電腦操作、網路使用、數位化時代的認知等。它可促進我國資訊產業深入社區（尤其是偏遠者），令受僱者獲得資訊時代的工作技能，強化資訊網絡，達成人人會電腦、人人用網路的願景。受僱者一則可進入資訊產業，二則藉此工作技能可應用在其他崗位上，三則成為潛在的電傳勞動者，並可配合國家未來網路化開展及網路學習的發展計畫。

（二）電話行銷產品/服務

電話行銷具工作時間與工作地點的彈性，是先進國家蓬勃發展的職種。產品/服務可包括圖書（含政府出版品）、家電、古董、汽車、信用卡、社福新知、就服新知、勞健保新知等。經過適當的訓練後，受僱者可藉佣金收入永續就業。這些受僱者將來也可轉為各種調查的電話訪員。

（三）二手貨回收銷售

二手貨的回收可減少垃圾量，目前各縣市環保局並未有系統地回收，民間則有一些中古商從事此業務，但發展空間仍大。政府可請環保局和民間業者協助，在各縣市增設回收點，並洽詢各大企業贈送或低價出售淘汰物資。回收銷售利潤即用以提供永續就業之需。

（四）動物保育服務

國人養寵物之風盛行，但動物保育服務尚不普遍，流浪動物亦多。政府可邀集動物園、獸醫師公會、寵物店、環保局等單位協助，選擇台灣數量較多的寵物類別，開拓保育服務產業。此一方面可減少流浪動物，二方面可改善寵物品質，三方面可提昇我國的國際形象。保育服務最終可向飼主收費，從而永續就業。

（五）農產品與技術研發

許多失業者原是農業勞動力，他們的專長是農作技術，而我國的農業勢必要走向精緻化才有前途。故可由農技研究單位協助，研發具全球競爭力的新產品與技術，未來可販售全球或用作外援。

（六）再造檳榔產業

目前的檳榔產業具有破壞水土保持、不利環境衛生、增加口腔癌罹患機率、西施蘊含色情等負面形象，但它卻是附加價值高、產業關聯效果大、號稱黑金、具有台灣特色的產業。假使政府能邀集相關業者共同研商，將該產業的負面效果轉正，如怎樣可以不破壞水土保持地種植檳榔、研發檳榔的多元用途、長期保存檳榔以行銷全球、研究嚼檳榔不罹口腔癌的裝置、讓檳榔西施不色情地吸引觀光等，便可良性地增創檳榔產業的永續性就業機會，容納眾多的在地勞工。

（七）深耕運動風氣

運動可強身建國，但我國的運動風氣不算普遍。政府可考慮邀請體委會、各運動項目協會和社區的中小學參與，規劃紮根基層的推廣行動，訓練一批失業者輔導實施。此一項目一方面欲促進國人實際參與運動，另一方面欲令國人能更內行地欣賞各種運動。受僱的失業者可將擔任運動員經紀人和教練作為願景，一旦專業水準足

夠時，即具有全球競爭力。

(八) 協助青少年

隨著社會變遷，我國的青少年問題日漸增多，且青少年失業率偏高。假使政府能從失業者中訓練一批人，從事協助青少年的事務，將可減少社會雙重的問題。這些受僱者可培養成為社工、諮商與就服的專業人才。

(九) 推動人人會美語

美語是世界的強勢語言，如果人人會美語（尤其是在偏遠地區），觀光客倍增計畫可更快達成。如果人人會美語，在地勞工即可與全球交流，致在地化與全球化的融合更便利。此項目可僱用一批有志進入社區的大學畢業生擔任美語教師，邀請中小學與補習班參與規劃。擁有美語能力的勞工將較易再就業。

(十) 扶植 NGO

個別 NGO 的有給職工作一般不多，它們常以使用志工為主。然而，各國 NGO 的體系漸具備能與政府相抗衡的地位，故 NGO 很有發展的空間。如果政府能有系統地規劃輔導 NGO，並將企業經營理念帶入，則 NGO 必能（如同小企業那樣）提供許多專職的就業機會。此項目若推展順利，還能讓我國透過 NGO 的國際交流，開拓外交新境界。

公共服務擴大就業計畫原列的 20 個項目中，執行時要兼顧培育受僱者的常態市場工作技能競爭力：

資訊服務及資料庫之建置要讓受僱者習得操作電腦、打字和資料庫管理的一定水準；平地造林要讓受僱者習得園藝栽培的知識；農情資訊收集調查要讓受僱者習得調查統計的能力；公共工程設施安全檢視要讓受僱者習得工安檢查的專業水準；學生課後照顧要讓受僱者習得足以到民間課輔班就業的品質；活化原住民部落要考量原住民的文化特質、讓受僱者發揚部落的優良特色、且擁有不斷創新的活力；河川及水庫管理要讓受僱者獲得河川、水庫巡守員的維護生態環境能力；觀光旅遊資訊系統建置要讓受僱者足以擔任導覽解說與導遊的水準；環境美化要讓受僱者具有

進入清潔公司外包任務的水準；公共設施維修要讓受僱者能夠獨立承接住宅公寓的維修業務；公共安全維護要讓受僱者夠格擔任保全人員；照顧服務要讓受僱者考取相關證照；治安協助及交通維護也要讓受僱者夠格擔任保全人員；社區防災要讓受僱者具備急難救助的充分知識；防疫協助要讓受僱者能勝任地方衛生單位的正職人員；就業服務要讓受僱者獲得勞務管理能力；外國人工作之管理要讓受僱者具備外勞諮商和外勞管理的素質；社區總體營造及文化館之經營管理要讓受僱者了解文化資產保存和發掘社區特色的技巧。

以上項目皆應鼓勵從事相關研究，俾突顯成效及改進可能的缺失。

二、執行手段

公共服務擴大就業計畫雖以提供公益性產品/服務或僱用弱勢族群為定義，但要讓它所創造的就業機會永續，必須注意執行機制，以確保其成效。茲提出以下建議：

（一）行銷、宣導概念

方案的成功關鍵之一是，各界深刻掌握方案的要旨。此包括中央政府承辦人、地方政府承辦人、研提計畫主事者、執行計畫經理人、受僱勞工、媒體及社會大眾。公共服務擴大就業計畫提出之初，各界的解讀不同：有人認為是社會福利，有人認為不是；有人擔心只具臨時性功能，有人認為具長期性效果；有人擔心綁樁，有人認為是多慮。欲紓緩誤解意見，首重行銷、宣導方案概念，建立雙向溝通管道，及時調整可能的缺失。行銷內容包括公益創投的理念（可讓就業永續）、成功案例（以反轉民眾對少數失敗案例的刻板印象）、新方案的調整作法（參本小節各項）、邀請各界共同監督、激發各級、政府、計畫研提單位和受僱者的責任心等。

（二）要求地方/社區從事長期的規劃

公共服務擴大就業計畫雖以一年為補助期限，但欲求永續就業，必須要求研提計畫的地方/社區擬訂可行性高的長期規劃（如5年），並說明政府補助期滿以後的財源。為落實永續就業，研提計畫單位應有勞務管理專才（專職、兼職或志工皆可），必要時，可由地方政府協助提供。長期財源穩定者，或過去曾執行長期規劃中的計

畫而績效良好者，應優先核給計畫補助。依此，假使政府單位並無擴大編制員額來長期雇用，則不宜研提計畫，如此也不至於排擠原有的約聘僱人員。第三部門研提者若有長期的規劃，將可探知其對既有私部門就業是利或不利。

（三）要求地方/社區從事全面性的規劃

公共服務擴大就業計畫雖屬計畫型補助，但欲求永續就業及減少重覆性浪費資源，必須要求研提計畫的地方/社區擬訂全面性的規劃，及相關當事團體代表參與決策的機制。不過，政府勿迷信由下而上的機制，必要時中央可參與規劃，以促進內容品質。社區全面參與機制健全及整合規劃完善的計畫，應優先核給補助。

（四）要求地方/社區能提供搭配的資源

公共服務擴大就業計畫的補助以人事費為主，但應達成帶動地方/社區贊助投資的效果，故政府應要求研提計畫單位列明地方/社區提供搭配的經費（含可增創的收入）、設備、材料、場地、人力等資源，以彰顯該計畫的可行成效。地方/社區搭配資源比例愈高者，協調資源運用機制愈佳者，愈顯示地方/社區的參與度，故愈應優先核給補助。

（五）建立單一窗口的服務

為協調、監督與解惑，中央與地方政府應建立單一窗口，固定承辦人員，施予充分訓練，以處理執行過程中的各種協調、監督與疑問之事務。單一窗口有助於資源協調之順暢、監督輔導之效率、疑問回答之迅速，故可預期公共服務擴大就業計畫的效果必佳。

（六）事先確立評鑑機制

方案的成功執行有賴適當的評鑑機制。計畫研提之初，即應自訂具體的達成目標，並定期自評與複評。政府亦應要求研提單位定期撰寫進度報告、公開分享資訊（可採上網公開，由各界共同監督）、建立交流網站（可置於職訓局網頁中）、不定期舉辦研討會、鼓勵參訪交流。

（七）雇用管理原則

研提計畫單位雇用失業者時，應允許雙向選擇，以促成最佳媒合。目前失業人數有 53 萬人，公共服務擴大就業計畫僅能容納 7 萬 5 千人，雇用時需依據失業者的財富來訂定優先次序嗎？我們以為，為求就業機會的永續，應以失業者是否合適那些工作為優先考量；如果適合，再以所得稅申報書的資料作取捨，收入較少者優先進用。

管理時，不論那一種工作，務必要求受僱者學習美語、電腦、潛能與創意開發，以及在地觀光與全球觀整合的建立等訓練。這些是 21 世紀必備的工作技能，其成效應列為評鑑項目。大多數勞工會認真參與政府補助的計畫，但少數勞工的心態不太正確（如視為社會福利、工作紀律散漫、無心培養競爭力）。此有必要在用人之初確實從事職前訓練，加強其獨立自主的決心、工作熱忱、開發其潛能、明示工作紀律、說明計畫內容，並保留替換不適任者的機制。無工作能力者應透過單一窗口，轉介至社福系統協助。

目 錄

摘要	i
圖表目錄	xi
第一章 序論	1
第一節 研究動機與背景	1
第二節 研究目的	2
第三節 研究方法與架構	3
第四節 章節安排	5
第二章 文獻探討	6
第一節 由福利到公益創投的轉變	6
第二節 協助弱勢勞工就業的措施	11
第三節 公益創投的理論基礎	25
第三章 國內有關公益創投的案例分析	36
第一節 案例選取與訪談過程	36
第二節 社會福利類	40
第三節 文化類	73
第四節 環境保護類	97
第五節 社區總體營造類	121
第六節 其他類	129
第七節 小結:成功因素歸納及可改進之處	143

第四章 國外有關公益創投的經驗	148
第一節 歐洲的經驗.....	148
第二節 美國的經驗.....	170
第三節 其他國家的經驗.....	182
第四節 小結:可供我國借鏡之處.....	186
第五章 結論與建議	188
第一節 結論.....	188
第二節 公益創投的可行性方案建議.....	189
第三節 公共服務擴大就業計畫執行建議.....	194
第四節 研究限制與未來研究方向.....	199
參考書目.....	202
附錄一：訪談公益創投案例的問題大綱.....	209
附錄二：行政院經建會委託研究計畫出國考察報告.....	211
附錄三：期初審查會議紀錄.....	223
附錄四：期中審查會議紀錄.....	226
附錄五：期末審查會議紀錄.....	228

圖目次

圖 1-1 研究架構圖	4
-------------------	---

表目次

表 2-1 特殊性就業促進方案與公益創投比較.....	24
表 3-1 台灣案例訪談清單.....	38
表 4-1 歐洲推展第三部門就業系統之四種型態.....	151
表 4-2 歐盟八十一項計畫與參與研究的國家.....	154

在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析

第一章 序論

第一節 研究動機與背景

近年來不管是歐美日已開發國家或亞洲新興國家，面臨國際結盟與競爭，以及國內產業升級雙重壓力之下，經濟成長緩慢、失業持續升高，成為各國政府相當頭痛的問題。在產業結構變遷、全球化程度加深和全球不景氣的影響下，如何促進勞工就業即成為各界關注的議題。另一方面，持續性的失業使社會中某一部份的人即使自己與政府單位再用心用力也不能改變其失業的噩夢，而形成一種所謂「社會排除」(social exclusion)的現象，也就是難以融入社會主流的現象。

台灣目前追求建立綠色矽島、開發科技產業的作法固然是我國經濟再發展的關鍵手段，但它們的就業創造效果乃是以高教育程度、高技術人力為主。對於低教育程度、低技術勞工，以及其他因生理、災變或社會變遷結構因素而持續失業者而言，他們因應產業結構變遷與全球化的能力較弱，當傳統產業逐漸減產、關廠或外移後，其可選擇的工作機會大減，遷移至工作機會增加的地區之意願與能力較低，遂面對較高失業率的威脅。同時，九二一大地震之後，某些縣市因災後重建進度落後、廠商不願進駐、觀光客遽減等因素影響，重建區居民如何再度就業也成為一個重要議題。從歐洲及美國 1990 年代的經驗來看，在地型產業---尤其是公益性的在地產業---常常是解決此種失業與社會排除的重要策略。為促進此種在地型勞工的就業，本研究擬探討政府協助公益產業創投的可行性，提出具體的方案，俾落實促進就業、降低失業的政策目標。

所謂「公益創投」(venture philanthropy)(我們在第二章文獻探討中會有較詳細的分析)是指，公益產業的創立與投資。「公益」主要指稱該產業所提供的產品或服務具有公益性質，如屬於公共財、外部性財貨，或社會需求之滿足。「公益」的另一項意義是，該產業通常不以營利為其最主要目的(若有利潤，將用於擴充產品/

服務或增僱員工，或增加對外部的服務)，以及強調優先照顧在地型勞工的就業。換言之，公益創投的目標對象就產業來說是指公益產業，就受僱者來說主要是在地型勞工，就政策目標來說是希望能夠促進就業、減少失業，同時也讓受到社會排除的弱勢者得以有機會重回就業市場、重拾信心。基於這些公益內涵，由政府或民間企業補助其創立與投資，同時輔導其經營管理，可促進人民福祉及減少社會福利支出，頗屬正當。若擔心財源不足或避免圖利特定單位，可要求申請補助者於得以自給自足之後，返還政府補助之金額。

第二節 研究目的

整體而言，本研究目的可歸納為以下三項：

一、建構公益創投的理論架構

公益創投是什麼？其相關概念、模型與政策發展脈絡為何？有何理論架構為其基礎？本研究目的之一，就是希望釐清公益創投之發展背景與政策脈絡、討論及界定公益產業、說明公益創投中的政府角色、分析公益創投的就業促進效果等。

二、分析國內外的相關案例

公益創投一詞對國內而言雖屬新猷，其實在國內外已有一些案例可供本研究之參考。例如，國內的就業重建計畫（2000-2001年）、永續就業工程計畫（2001年起）和多元就業開發方案（2002年5月起）、歐盟自1997年起實施的第三系統（Third System Organization）計畫，以及美國自1993年起施行的再造社區/活力園區/企業社區（Renewal Communities/Empowerment Zones/Enterprise Communities）等，即蘊含著公益創投的精神。本研究目的之二，就是分析這一些相關的案例，歸納其成功因素，並提出應改進的作法，俾供建構可行方案之參考。

三、提出公益創投的可行方案與相關建議

由理論探究與國內外案例實行的經驗，本研究將就公益創投提出具體可行的方案。方案內容的構想包括公益創投的組織結構、公益創投的產品/服務性質、政府可

補助的公益創投案例之標準、金額與方式、配套措施的要求（如財源、審核機制、評估機制、現行法規應修改之處、需研擬的新法規等）。又因政府刻正推動公共服務擴大就業計畫，我們將以公益創投的理念，提出較具永續性的實施作法建議。此即為本研究第三個目的。

第三節 研究方法與架構

本研究主要擬先說明國外推動公益創投的背景及其中政府的角色，再建構公益創投的理論；其次由國內外相關公益創投的案例分析，歸納公益創投成功案例的特質及其所遭遇的困難；最後則是由理論與案例分析來研提公益創投的可行性方案。研究架構參考圖 1-1。

在研究方法與資料蒐集部分，本研究採取多重研究方法，除了國內外文獻資料之蒐集、整理、分析以外，歐洲案例的蒐集與分析主要是透過文獻與網際網路；美國案例部分，則是文獻、透過網際網路及親自訪談；至於國內案例部分，則除了文獻以外，主要是次級資料蒐集，以及派員訪談。期望透過各種不同來源資料之彙整、統計與分析，可以達成本研究之目的。

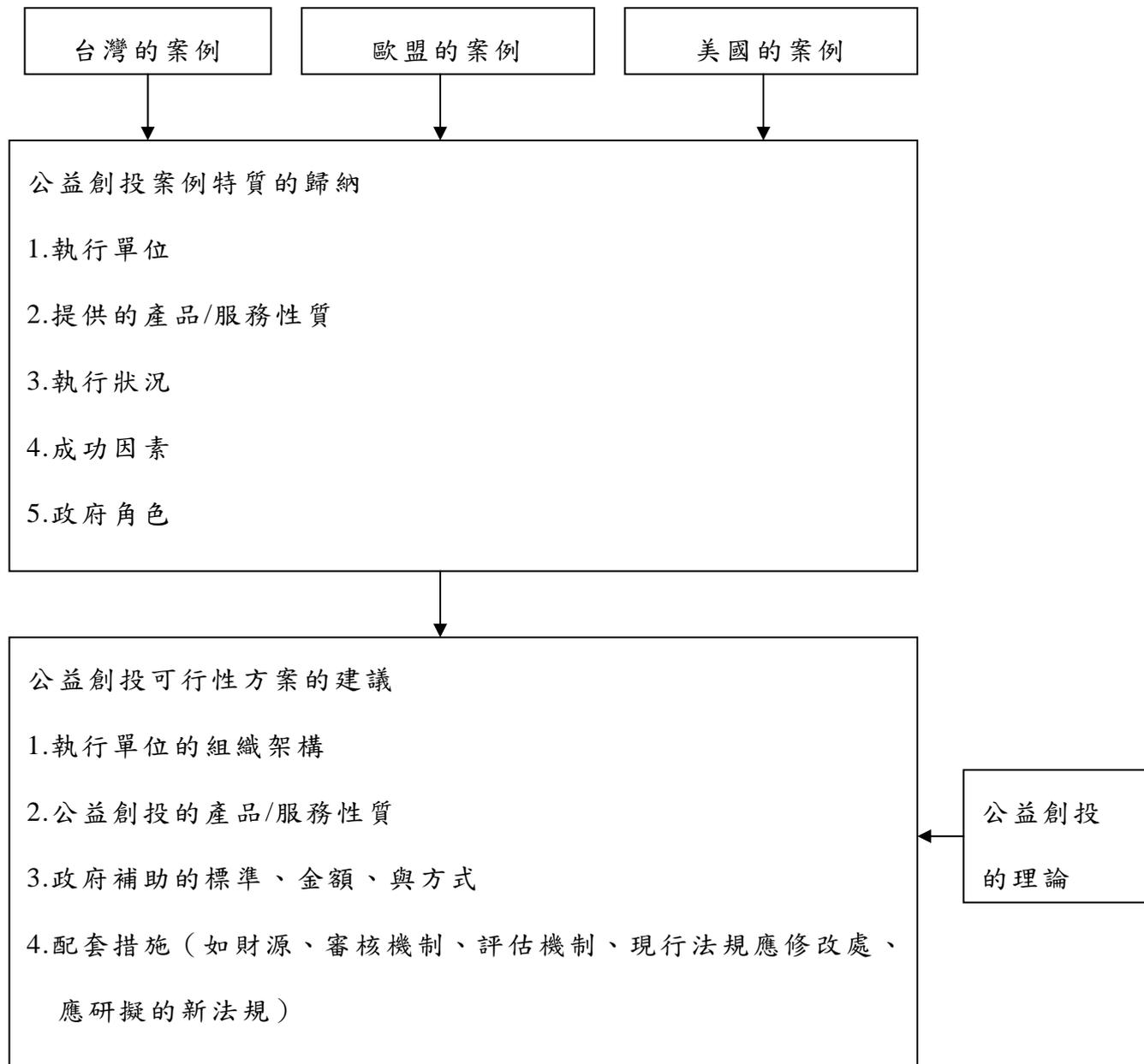


圖 1-1 研究架構圖

第四節 章節安排

本研究第一章首先指出研究背景與研究目的，在於失業情形愈趨嚴重的此時，如何透故過在地型產業與公益創投的策略，以協助遭受社會排除的民眾與群體，可以得到就業以及回歸社會主流的機會。研究的架構則希望透過文獻探討、歐洲與美

國案例之蒐集、整理、統計與比較，以提出適當政策建議。

第二章是相關文獻的整理、比較與討論，我們在第一節中討論福利到公益創投的轉變，第二節說明協助弱勢勞工就業的一般和特殊措施；第三節則建構公益創投的理論，並舉例示明。

第三章為 42 個台灣案例的分析，區分為五類討論；第四章是歐盟、OECD、美國、韓國、香港、中國和澳洲的經驗；第五章予以總結，提出公益創投的可行性方案，且對公共服務擴大就業計畫的實施提出建言，並指出研究限制與未來研究方向。

第二章 文獻探討

本章先介紹福利提供演變為公益創投的趨勢，再說明協助弱勢勞工的一般與特殊措施，最後探討公益創投的理論基礎。

第一節 由福利到公益創投的轉變

以公益創投的概念，來協助失業者以及受到社會排除遭遇者，在國外的經驗而言，其實是國家角色自 1980 年代至 2000 年代一連串轉型與策略的結果。所以，以下我們先討論 1980 年代以來的國家轉型，再進一步討論 1990 至 2000 年代的轉變。1980 年代，歐美討論的議題，主要在福利國家危機與矛盾（見 Munday1989, Pierson 1991, 鄭讚源 2000），西方福利國家角色的發展，其實是經過了以下四個階段：

（一）以家庭、社區及慈善性非營利組織為主的傳統福利社會

這個階段在歐美國家來講主要在 1880 年代以前，對我國而言則大約是在民國成立以前。從歷史與比較的角度觀察，這個階段裡解決生命當中的風險所帶來的困難與問題，主要是由民眾自己、家庭與家人負責；社區中的鄰里或宗族，以及民間慈善機構（如教會與寺廟），則在必要時加以協助。國家或政府則站在第二線，當家庭與民間力量不足的時候，才由政府出面。此種以家庭、社區為主，慈善組織為輔的方式，我們稱之為「傳統福利社會」；亦即相對於政府而言，社會負擔福利的主要責任；且此處所謂「傳統福利社會」僅包括家庭、社區與非營利部門。所以這個階段的特色之一，是家庭及社區為生命之主軸；非營利組織以慈善性質居多；現代市場尚未成形；政府的角色依政治學家的說法，則為「發展國」的階段。

（二）從傳統福利社會轉變為福利國家

這個階段以歐美國家而言約在 1880 年代到 1935 年左右，此時工業革命帶來巨大的社會變遷，人民從依賴農業為生，轉變為以出售勞力、換取工資的生活方式。更為密集的聚居與依賴科技及資本的社會組織方式，使人類社會的風險增加，疾病、貧窮、動亂漸增，國家於是慢慢地有了社會保險的立法，以及各種教育、社會福利

的方案，以因應此種變遷與問題；歐美先進各國社會福利制度漸漸成形，家庭與社區、民間慈善組織的重要性下降，政府開始扮演福利之規範與提供的主要角色，從此政府逐漸取代了家庭與社區，現代的「福利國家」形成。所以這個階段的特色之一，是企業與現代市場經濟形成且愈趨蓬勃，市場與就業形成生活重心；國家則是一方面提供公共服務以彌補市場經濟的缺失，另一方面則規制 (regulate) 市場機能，扮演「行政國」的角色。

(三) 從福利國家轉變為多元福利社會

到了1980年代左右 (有些國家較晚，如瑞典在1990年)，因種種因素，面臨了所謂「福利國家矛盾」(welfare state contradiction) 與「福利國家危機」(welfare state crisis) 的威脅 (Fabricant and Burghardt 1992; Pierson 1991)，於是各國紛紛尋求解決之道，產生了所謂「終結福利國家」與「福利國家轉型」的辯論 (Johnson 1987; Hill 1997; Pierson 1991)。

所謂「福利國家矛盾」或「危機」，最為明顯，也最為人所知的，在財政危機。也就是政府的福利支出日益龐大，形成財政的壓力；可是福利國家危機還包括了其他兩個危機。那就是「合法性危機」(Legitimacy crisis) 與「機構的危機」(Institutional crisis)。造成財政危機，第一個原因是1970年代的石油危機，產油國組織大幅調漲石油價格，使生產與製造成本激增；第二個原因是歐美國家1950與1960年代經濟黃金年代 (golden age) 已過，經濟成長率到了一個穩定但是緩慢的階段；第三個原因，是人口的老化，醫療與退休花費漸增；第四個原因，則是由於福利制度設計的不良，以及福利政策與方案推動成效不彰。人口的老化與福利制度設計之間，也有巧妙的互動，因為福利的設計在初期若未完全考慮人口老化的效果，則推動福利幾十年之後，可能發現福利支出遠大於預期。

「合法性危機」，有時又稱為「正當性危機」，就是政府原欲透過社會福利制度與方案，達到同時提供社會安全網 (social security net) 與消弭社會不公平 (social inequality) 的目的，但是實施社會福利幾十年之後，社會安全網的存在固然降低了國

民免於貧窮與意外的風險，可是社會上的貧富差距不但沒有消失，甚至有擴大的趨勢。社會各界於是質疑政府花費龐大經費、雇用大量人員、創造各種科層，來推動社會福利，卻在貧窮與社會不公平消除工作上，未見成效，所以開始懷疑國家推動福利的正當性。

「機構的危機」，則指的是由國家負擔、政府科層辦理、機構式照顧為主的制度，受到了質疑。由政府主導、機構式服務的方式，可能慢慢形成缺乏效率、缺乏彈性、只是為了專業人員、科層、機構與民意代表而服務，而非為案主服務。

在財政困難、貧富不均、輸送制度及機構式照顧不恰當的交互影響之下，由政府辦理社會福利的方式，同時遭到了來自保守派與自由派的批評與挑戰。主張自由經濟體制者認為政府介入太深時，會影響市場的正常運作，使得資源無法有效運用；主張公民社會（civil society）的倡導者則認為，福利國家不但未能解決社會不公平，而且又介入人民生活的各個層面，妨礙了人民的獨立、創新與自主性。各國政府在此種種危機的壓力之下，逐漸改弦更張，尋求解決危機之道。於是，各種引進市場機能的策略與方法，如管理式競爭、民營化、契約外包、商品化、結合民間資源與力量、社區照顧...等等，一方面加緊政府塑身，另一方面與民間合作，共同提供社會福利的各項服務與方案。於是，所謂的「福利多元主義」（Welfare Pluralism，如 Johnson 1987）、「福利社會」（Welfare Society）、「福利的政治經濟或混合式經濟」（Political Economy of Welfare or Mixed Economy of Welfare，如 Wistow et. al 1994）、「共同生產」（Co-production）、「權力下放」（Empowerment）、「社會經濟」（Social Economy）、「後福利國家」（Post-welfare state）...等等的觀念與策略隨之產生。此種「福利多元主義」，或「福利社會」，就是政府不再是唯一的福利提供者，福利的責任從此由公部門、營利部門、非營利部門、家庭與社區四個部門共同負擔。從此，福利的責任從福利國家又變成福利社會。這個階段的多元福利社會，企業本身不但提供企業福利或員工福利，也可以生產福利財貨與服務，供社會大眾或政府購買。所以企業一方面提供就業為基礎的福利，另一方面也直接販售福利。當然此

一階段各國所發展的福利提供方式不盡相同，有的國家的福利，可以透過市場購買，所以可以說就是一種福利產業（如美國的醫療院所及護理之家）的形式。家庭與社區在此一階段的末期，已經面臨家庭規模縮小、家庭功能萎縮及社區失調的局面；而國家委託與外包的盛行，使得其角色轉變成為政治學家所謂的「契約國」。在契約國的狀況之下，政府雖然更有彈性，但強調市場機能的結果，可能使弱勢族群所能獲得的公共服務相對減少。在非營利組織方面，一方面由於政府資源的釋出，使其獲得較多元的資金來源與方案需求，所以更形蓬勃發展而多元，但國家也漸漸開始要求非營利組織的責信與績效，使得非營利組織開始有經營管理的壓力。

（四）從多元福利社會到全球多層次福利社會

1980年之後，另一波變化又影響政府與社會之關係及社會福利之提供。首先，蘇聯及東歐國家的解組造成兩種變遷，其一是這些國家在新社會次序（new social order）建構上，亟需有一新的方向，在不願意全盤接收西方國家資本主義，又不能重回共產主義的狀況下，「公民社會」、「第三條路」等概念興起且廣為眾人討論。其二，是冷戰的結束造成兩大集團對立的狀況崩解，美國成為世界強權，其他國家紛紛以區域結盟、多國多向聯盟來因應。加上九零年代網際網路的連結，一個全球社會的來臨，國家角色、企業經營、非營利組織、個人生活與工作都受到深遠而巨大的影響。

歐盟的成立，就是一個最好的例子。十幾個不同語言、不同貨幣、不同體制的國家形成一個單一貨幣、單一議會之聯盟，固然能夠有結盟之利，但是個人與國家、國家與國家、制度與制度之間如何銜接成為一大挑戰；同時企業經營平台改變，能力升級、全球佈局、運籌帷幄成為必需。單一國家治理能力下降，國際評等（Ranking）及仲裁需求上升。另一方面，環保議題與勞工不易隨資本移動的現象浮現。福利的提供，除了政府、企業、非營利與非正式部門之外，每一個部門都多了一個國際的、區域的層面！所以除了多元之外，還要考慮全球與多層次。當然，就全球而言，有的國家已進入此階段，有的國家則仍處於前一階段，而有的國家則某些層面處於前

一階段，其他層面處於此階段，例如我國即是此種狀況。

全球化的趨勢之下，不管是歐美日已開發國家或亞洲新興國家，面臨國際結盟與競爭，以及國內產業升級雙重壓力之下，經濟成長緩慢、企業經營困難、失業持續升高，成為各國政府相當頭痛的問題。在產業結構變遷、全球化程度加深和全球經濟不景氣的影響下，如何提振產業、並促使失業勞工進入就業市場且能維持就業即成為各界關注的議題。另一方面，持續性的失業與先天或結構因素使得社會中某一部分的人即使自己與政府單位再用心用力也不能改變其失業的噩夢，而形成一種所謂「社會排除」(social exclusion)的現象，也就是難以融入社會主流的現象。加速產業升級的作法固然是我國未來經濟再發展的關鍵手段，但它們的就業創造效果乃是以高教育程度、高技術人力為主；對於一部分中高齡或低教育程度、低技術勞工，以及其他因生理、災變或社會變遷結構因素而持續失業者而言，他們因應產業結構變遷與全球化的能力可能較弱，或是即使他們有意願工作，但是當傳統產業逐漸減產、關廠或外移後，其可選擇的工作機會大減，遷移至工作機會增加的地區之意願與能力較低，遂面對較高失業率的威脅。另一方面，我國自九二一大地震之後，某些縣市因災後重建進度落後、廠商不願進駐、觀光客遽減等因素影響，重建區居民如何再度就業也成為一個重要議題。

所以整體而言，此一階段的家庭與社區面臨的是家戶所得的減少，與家庭功能的再弱化，而社區則是面臨重建或再生的需求。企業經營必需以全球市場為平台，面臨的是快速轉型與競爭的壓力。國家則是一方面需從事更多的區域與多邊聯盟，另一方面得面臨國內貧戶差距擴大、持續失業與社會排除人口增加的挑戰。至於非營利組織，才剛剛為了適應前一階段政府所釋出的資源與所帶來的責信要求而擴充規模與增聘專業人員，卻突然之間發現必需面臨政府減縮預算、社會捐贈下降的雙重壓力！

政府縮減預算，卻又必需提供公共服務，及解決社會排除人口問題；企業想要開拓新的領域以度過難關；家庭與社區需要重建或重新定義；非營利組織亟需開拓

財源；社會弱勢人口希望能夠有更多參與社會事務及提升自身尊嚴的機會。凡此種種，皆促成了公益創投概念與策略的興起。例如歐洲及美國1990年代之後的經驗來看，社區型的產業---尤其是公益性的社區產業---常常是解決上述失業、社會排除、重建社區，同時又能增加福利供給、提供企業更多機會的重要策略。

第二節 協助弱勢勞工就業的措施

本節簡述協助弱勢勞工就業的一般措施和台灣採行的特殊促進就業方案。

一、一般措施

在前節所述國家角色與策略轉變的階段，不管是福利國家或福利社會，為協助弱勢勞工的就業（增加就業機會或提高其工作收入），各國政府考量採行的措施通常包括以下各種策略：

1.對雇主進行工資補貼

此種補貼不限制雇用地點，可採稅賦減免（如美國1978-1994年的 Targeted Job Tax Credit）或現金給付的方式為之（Freeman and Gottschalk 1998）。就業重建計畫中的獎助僱用津貼（參行政院勞委會就業重建大軍行動總部2001 a, b）即屬此類。為鼓勵僱用，除工資補貼外，亦可考慮補貼招募成本（Snower 1997: 41-43）。

2.對貧瘠地區增創工作的雇主進行補貼

如美國1961年的 Area Redevelopment Act 的精神。其目的是希望擴增貧瘠地區的工作機會，紓緩人口外流。（Freeman and Gottschalk 1998）

3.利潤分享制的工作給付

此包括年終獎金制、紅利制、退休金制度、員工入股制等，其功能是以浮動報酬（與企業獲利情況連動）的方式來減少員工人數的波動。（Freeman and Gottschalk 1998, Snower 1997）

4.訂定勞動基準

此包括最低工資與福利的規範及其提高，其目的是欲改善弱勢勞工的勞動報

酬。其有效性的基礎是雇主對弱勢勞工的需求之工資彈性低，不致於減少太多原僱用的弱勢勞工人數（Freeman and Gottschalk 1998）。

5. 統一典型與非典型工作型態的勞動基準

非典型工作型態（如兼職、臨時工、定期契約工、派遣勞動）是雇主減低人事成本的手段，若令其勞動基準與典型工作型態相同，可迫使雇主增雇員工（Freeman and Gottschalk 1998）。

6. 減少資遣費

資遣費是非工資的人事成本，倘能減少資遣費的負擔，雇主將較有意願多雇用員工（Snower 1997）。

7. 採工作分享制

此制以增雇弱勢勞工的人數為目標，可能較忽略工時的充分，或可能減少兼職的工作機會，或減少非弱勢者的就業機會（Freeman and Gottschalk 1998）。

8. 促進公平就業

此措施的基礎是，弱勢勞工可能在職場裡遭遇不公平的對待，致其就業較困難，故強調公平就業將有助其就業（Freeman and Gottschalk 1998）。美國的民權法案第七章之應用和台灣的公平就業規範（如勞基法第二十五條、就業服務法第五條、兩性工作平等法等）皆屬此類。

9. 公部門增雇人手

此係為提供更多、更好的公共服務，且不必倚賴私部門或第三部門的作為，故雇用速度較快（Freeman and Gottschalk 1998）。但在政府瘦身的潮流下，此舉不易為。但韓國公部門於1998年大量僱用，台灣亦在2003年1月14日經立法院通過研擬「公共服務工作擴大就業暫行條例」，於2月3日施行。

10. 強制僱用

這個項目是要求雇主雇用一定比例的弱勢勞工（Phelps 1997）。此亦出現於我國身心障礙者保護法（1995年）、921震災重建暫行條例（2000年）、政府採購法（1998

年)、原住民族工作權保障法(2001年)等。

11.改革失業補償

失業補償的機制若是鼓勵延長失業期間，自然不利促進就業。故其機制應以協助失業者的短期花費、促進他們積極尋職為主，不當的機制應予改革(Snowe 1997)。不過，面對高失業率的政治壓力，此改革頗有阻力。

12.削弱工會力量

強大的工會較重視工資的調整，較輕忽雇用人數的變動。故若削弱工會力量，將有益雇用人數的增加(Snowe 1997)。由於台灣的工會不強，這項論點不太適用於台灣。

13.改革協商體系

定期的勞雇協商原是勞雇溝通的手段之一，但若協商體系過渡僵性，可能不利雇主增雇員工。因此，必要時應進行改革(Snowe 1997)。台灣的集體協商並不普遍，故此項不太適用於台灣。

14.強化教育成就

其手段包括改善正規教育的內容與手段、補助再進修、充實教育訓練的實施等，此有益人力資本品質的提昇。(Freeman and Gottschalk 1998)

15.改善人力資本

此項目是欲藉改善弱勢勞工的人力資本來提昇其市場競爭力，該目標可透過政府補助以增強其誘因(Snowe 1997)。

16.減少社會福利

一般以為，若社會福利佳，有一些人將不願就業；因此，減少社會福利可促使那些人積極尋職(參 Phelps 1997)。不過，對於確實缺乏工作能力者而言，減少社會福利將不利其原有的生活品質。

17.靠市場機能自動調整

此論點認為，市場機制可自動消除偏離自然失業率水準的失業現象，政府無需

介入。假使政府介入，將增加市場波動程度，反而不利其結果。(參 Snower 1997)

18.公部門增加消費

此觀點立基於凱因斯理論，認為政府增加支出可擴大產品/服務需求，從而提高勞動需求(參 Snower 1997)。主要的問題是，面對產品需求提高時，廠商是否會增加雇用人數(廠商亦可選擇提高售價)以及增雇的人數中有多少是弱勢勞工。

19.排除勞工流動的阻礙

地區性的房租津貼易降低勞工外移的意願，遂可能減少可選擇的工作機會(Snower 1997)。同理，我國在震災重建的過程中，為房屋全倒或半倒者就地重建的補助會減低勞工外移的意願。

上述措施皆著眼於協助勞工進入常態職場。

二、特殊性措施

此處以就業重建計畫，永續就業工程和多元就業開發方案為焦點。

(一) 就業重建計畫(參藍科正等 2002)

就業重建計畫(以及後來的永續就業工程計畫)的理論基礎，是欲部分藉助「第三部門」(Third Sector)來提供社會服務，結合社區發展，並創造就業機會，以彌補政府的不足(參呂政達等 2001，王鳳生和曾雅真 2001)。所謂「第三部門」是指政府和企業之外的泛稱，乃包括非政府組織(NGO)、非營利組織(NPO)和志工性組織，工會亦屬其中(Lewis 1999:73)。它們應是從公共利益出發，所提供的服務涵蓋宗教活動、社區發展、社會福利、慈善活動、政治活動、文化關懷、職業訓練、就業服務等(Lewis 1999，Corbin 1999，Ranci 2001)。第三部門的發展主因包括政府在某些層面的效率較低(政府失靈)、政府必須分權(如中央政府分權給地方政府，政府分權給 NGO)俾較彈性地因應各地民眾的不同需求(Snavely and Desai 2001)、市場失靈、社會多元化(Corbin 1999)、既有的傳統(如教堂多，Ranci 2001)等。第三部門與政府之間應屬夥伴關係，尤其第三部門的某些組織可能是由政府輔

導設立或原先即為政府的附屬單位 (Brock 2001)。亦即，第三部門提供的服務可紓緩市場失靈和政府失靈的現象。由於我國的第三部門尚不發達，且重建急迫，故地方政府研提計畫的比例甚高。

1. 目標

就業重建計畫的目標主要可歸納為四項：(參行政院勞委會就業重建大軍行動總部 2001a、b，曾梓峰等 2001，蔡宗秀 2001，王鳳生等 2001，Campbell 1999)

(1) 改善人力運用效率

震災造成重建區勞動需求下降，以及家園、親人、心靈受損的勞動力退出勞動市場。就業重建計畫欲幫助無工作居民 (特別是弱勢族群) 儘速遠離哀傷、進入常態職場、尊嚴地獲得收入。另一方面，事業單位在重建過程中，若不能迅速僱用到必要的人力，將影響其復原和地方發展。就業重建計畫即欲幫助雇主尋找工作，進一步開創就業機會，加速重建。這兩方面都是改善人力運用效率的內涵。

(2) 促進地方永續發展

就業重建計畫的類別初始係區分為在地工作重建行動 (如造林、行銷、生活工作坊發展)、在地家園重建行動 (如社區重建輔導、土石流整治、裸坡栽植復育)、在地夥伴結合行動 (如非營利組織發展、籌組合作社發展輔導)、和在地產業振興行動 (如觀光產業振興輔導)。其目標欲達成活化地方、產業植根、社區整體營造之效果，亦希望改善區域不平衡發展的格局、反轉人口外流的現象、有效因應全球化所導致的產業外移衝擊，從而促進地方永續發展。

(3) 追求福祉社會

就業重建計畫是以整體國家社會發展政策為宏觀思維，希冀彌補以營利為目的之私部門和有官僚氣息的公部門服務之不足。它強調增加以公益為目的之產品與服務、提高工作的社會價值、公平對待弱勢族群、改善社會正義等，故它著重公私部門不易提供的項目，超越社會福利 (welfare) 的消極作為，改為追求福祉 (wellbeing)

社會的積極目標。

(4) 提昇人力資本與社會資本

「資本」一詞原僅指稱實體資本 (physical capital)；復因勞動者的學習、成長潛能無限，致漸產生人力資本 (human capital) 的觀念；隨著環保意識興起，資本的概念被延伸應用於自然資源，而有自然資本 (natural capital) 之謂；最近基於社會網絡與凝聚力對生產的影響明顯，遂發展出社會資本 (social capital) 的論點。就業重建計畫的目標之一，乃欲藉執行計畫來改善參與者的人力資本，俾提高參與者的市場競爭力，以及提昇執行計畫地方的社會資本，俾強化其全球競爭力。

2. 就業重建計畫的優點

就業重建計畫由勞委會的就業安定基金撥款 10 億元，創造了兩萬多人次的就業，其實施展現了下列優點：

(1) 創新的思維

就業重建計畫透過第三部門來提供公私部門未能滿足的社會需求，從而促進地方發展，並開拓就業機會，欲將福利(welfare)目標提昇為福祉(wellbeing)目標，實相當新穎。再者，該計畫強調由下而上的機制，跳脫一般由上而下的機制，較能鼓勵各類人員的參與，發揮潛在的民間活力。此外，該計畫強調照顧弱勢者(如受災戶、中高齡、低收入戶、女性、原住民、身心障礙者等)，乃超越傳統就業安全(以失業補償、職訓和就服為架構)的範疇，提供了就業安全內涵的新視野。

(2) 促進就業

就業重建計畫僱用 6,500 餘位臨時工，讓受災戶、低收入戶、和失業者(尤其是中高齡者)有工作收入，功德甚鉅。每個受訪視單位和每位與我們交談的臨時工都認為，若無該計畫，許多臨時工必無法在常態市場找到工作(其原因包括勞動力的需求減少、適當的工作不好找、家人需照顧、臨時工本身的條件不易找到工作等)。尤其重建區以農業和觀光旅遊業為主，震災後又逢數次颱風，全球不景氣，以及今

年我國加入 WTO 的影響，勞動力的需求減弱甚多。若非政府介入創造工作機會，重建區的失業率恐將較高。

(3) 有社會福利功能

就業重建計畫雇用的臨時工很多是受災戶或低收入戶。前者泰半原是農業人口或家管者，後者多教育程度偏低或家中有老小身心障礙者需照顧，這些人在常態職場中多難以被雇用，欲創業亦力有未逮。他們出任臨時工或許難以期待能因而進入常態職場，但具有社會救濟的意義。此即呼應一般所說，以工作福利 (workfare) 取代社會福利 (welfare) 的實現。

(4) 鼓舞堅強的生命力

震災對居民的衝擊甚大，臨時工的工作機會有平復創傷和促進樂觀態度的效果。訪視過程中獲知，有一些臨時工因有工作及收入，而改善憂鬱症狀、減弱可能自殺的傾向、幫助單親的家庭主婦走入職場，從而鼓舞了生命力。有些臨工雖家境困苦，卻不為其子女申請助學貸款，只因「保留給更有需要的家庭」，令人感動。

(5) 激發創意

就業重建計畫鼓勵在地化的思考，故一些地方開發出具有地方特色及市場競爭力的成效，如中寮的植物染、苗栗泰安的原住民高架屋、祿姆訓練、看護訓練、輪椅製造、老人送餐服務等。

(6) 凝聚社區意識

由下而上的規劃與執行，令許多地方提昇了社區意識。不論補助大樓或社區重建，或補助社區服務 (含對重建戶的關懷、對社區的關懷、社區整體營造、河川保育、環境綠美化等)，都對社區意識的成長有所助益。

(7) 自籌業務費

就業重建計畫只補助人事費，乃希執行計畫的單位可自行爭取其他單位補助業務費。訪視過程了解到，有些單位因財源充裕 (如募款穩定)、爭取到其他單位 (如環保局、重建會、觀光局、縣市政府) 的補助、資源回收有收入等，而無虞業務費

的支出。有些單位則由臨時工共同出資或拿出自家的工具來執行計畫。這些作法凝聚了社區意識和工作同仁的集體意識。

(8) 促進地方發展

就業重建計畫的目標不只要開拓就業機會，更希望促進地方發展，改善區域間的不平衡格局，以因應全球化所帶來的變遷。對重建區而言，就業重建計畫多能加速社區的硬體和心靈重建，有效地恢復大多數地區的景觀和人潮(如埔里、日月潭)，有的地區成功地發地方特色(如中寮的植物染、和興社區的有機文化村、泰安的泰雅族傳統建築等)，為地方發展開拓新里程碑。

(9) 地方需求的滿足

重建區許多鄉鎮交通不便、農業為主、年輕人外流、財源不足，故老人照護、弱勢關懷、環境保護等需求的服務都不多。透過就業重建計畫的實施，受災戶的關懷、老人送餐、居家服務、身心障礙者的關懷、青少年的關懷等服務增多了，改善了地方需求的滿足程度。

(10) 超越傳統的就業安全體系內涵

傳統的就業安全體系包括失業補償、就業服務和職業訓練等(參單驥和辛炳隆 2001)。就業重建計畫的成功案例顯示，類似計畫可提供弱勢勞工適當的工作機會，同時促進地方/社區發展，且得以永續經營。倘能擴大實施，將可成為強化就業安全體系的新視野。

(11) 呈現公益創投的願景

就業重建計畫相當強調計畫所提供產品或服務的社會價值，提供就業機會給一些被常態職場暫時或長久排除的勞工，乃開啟了不以營利為目的之公益產業發展的示範。由於公益產業初創不易，經由政府的補助，一些單位遂能站穩腳步，從而自給自足、永續經營。此種模式拓展了創投的新觀念：政府不再只能補助高科技業的創投，也能補助公益產業的創投。此願景將能為弱勢勞工的就業去處，提供嶄新的

思維。

(12) 促進第三部門的發展

就業重建計畫為第三部門服務對象與項目的擴大和財源提供了相當助益，有利我國第三部門的發展。例如，許多組織原本沒有在南投縣與台中縣設立服務據點或者服務據點很少，經由就業重建計畫，它們增設新的據點、建構新接觸的居民服務網絡、提昇了組織的知名度、強化了組織專職人員的管理能力等，這些都襄助第三部門在我國社會中的份量。

(13) 彈性化的管理

臨時工人數多或必須晚上工作（如訪視居民）時，不容易單憑簽到與簽退掌握工作的出勤情形。計畫執行單位有的會改由臨時工自我監督，極具彈性。訪視過程中，有一些單位與臨時工表示，基本工資不夠高，經反映後，勞委會訂出一天工作至少六小時的原則，乃以縮短工時的方式來調高小時工資率。由於管理彈性高，故勞委會曾多次辦理派工單位說明會，函請派工單位落實出勤查核、不定期前往抽查等，以避免發生不必工作即能領錢之情事。

不過，就業重建計畫 207 案中，僅有少部分得以持續，而其持續仍大多數倚賴政府補助。

(二) 永續就業工程

在就業重建計畫（簡稱重建案）接近尾聲之際，台灣的失業率攀上歷史新高，政府延續就業重建計畫的精神，略加修正，撥款 20 億元，自 2001 年起，在各縣市推動永續就業工程計畫（簡稱永續案）。其要點如下：

1. 研提機制

維持由下而上的研提機制，地方縣市政府先行初審，再送交勞委會職訓局複審。由於複審嚴格，引起地方反彈，遂自 2001 年 7 月起，區分為社會型（無自給自足前

景)和經濟型(較有自給自足前景)兩類計畫;社會型由地方政府決審,經濟型維持地方初審、中央複審制。

2.執行單位

可研提計畫的單位除地方政府和社會團體外,增列財團法人(如基金會)和職業團體(如工會)兩類。

3.執行期間

重建案的期限為11個月,由開始僱用人員起算,未限定何時開始執行。永續案的期限為9個月,仍為一年以內,但限定要核定後四個月內開始執行。

4.受僱者

重建案以受災戶為主要受僱對象,兼及就業服務法第二十四條的特殊對象(負擔家計婦女、中高齡、原住民、和身心障礙者),且允許執行單位自行僱用。永續案以弱勢族群失業者(含受災戶及四類特殊對象)為優先受僱對象,但自行僱用比例不得超過40%,所餘60%需從公立就業服務機構推介名單中錄用(仍有一些篩選空間)。此外,永續案亦欲防止原重建案的受僱者直接進入永續案(需間隔一個月以上)。

5.工資補助

兩方案都以基本工資為標準,但重建案以日薪542元計,每月為16,260元;永續案以時薪95元計,每月為16,720元。

6.訓練

重建案不補助職訓費,曾引起一些不滿,永續案依必要性,核給職訓費。

7.永續性

重建案多為臨時性規劃的社會型計畫,事後追蹤發現,僅約10%受僱者可持續就業。永續案的經濟型計畫較能留用受僱者,依接觸的案例隱示,其比例約為1/3。

8.盈餘運用

兩案計畫若販售產品或對服務收費時,往往有一定的營收。此營收主要是政府

補助人事費和其他單位無償支援（如場地、設備、材料）之故。這些營收都由執行單位決定處理方式，如給付加班費或獎勵金、留存為共同基金（待計畫結束後用為人事費）、或移撥執行單位支援其他業務等。

本研究第三章即以永續案的優良案例為深入討論的對象。

（三）多元就業開發方案

永續案結束之前，台灣的失業率並未改善，反而惡化，致政府於 2002 年 5 月廣續提出多元就業開發方案（簡稱多元案），補助 19,000 人的人事費。多元案再針對永續案的缺失予以補強，其特色如下：

1. 研提機制

仍是由下而上，但製作作業手冊並上網供查詢。

2. 執行單位

增加企業的研提資格；在社會型和經濟型之外，增加企業型計畫，其補助工資為 15,840 元/月，期限為三個月，由各地就服中心初審。又為防止地方政府的研提計畫佔去太多名額，限制其名額最多占社會型總名額 60%。

3. 執行期間

期間最長為 9 個月，企業型為 3 個月（三個月後，企業留用之人可申請獎助僱用津貼 6 個月，每人/月 5000 元，故亦為 9 個月的補助）。但一旦核准後，需在兩個月內開始執行。其目的是欲加速就業。

4. 受僱者

多元案的受僱者 100% 要由公立就服機構推介。若有內定人選，需請他們先去公立就服機構登記為失業，以供推介。執行單位一般希望可有篩選空間。

5. 工資補助

依永續案的水準，時薪 95 元，月薪 16,720 元為上限；但另補助專案經理人（每十人可設一位經理人），工資較高（依國科會計畫的標準）。

6.訓練

強調作中學，由執行單位依需要自行進行。

7.永續性

不指望社會型留用受僱者，但要求企業型和經濟型留用一半以上。

8.盈餘運用

沒有規範，由執行單位自理。

多元案目前正在實施中，尚未知成效。然而，據私下接觸得知，社會型名額(6,000人)快速滿額，經濟型(3,000人)與企業型(1萬人)仍有名額。多元案於2003年1月15日截止申請，所餘款項併入公共服務工作擴大就業計畫。

(四) 與公益創投比較

上述三個方案都具有公益創投的性質，但並非是最佳的設計。我們的觀點與三方案的比較可參考表2-1。要項如下：

1.研提機制

研提機制不必限定由下而上，蓋若中央有好點子，亦可加以推動。例如，過去地方團體常因不會寫企劃書或不知資源在何處而喪失機會。社區參與計畫執行的代表性亦應提高，以落實地方發展的效益。

2.執行期間

三方案都以一年以內的短期規劃為準，對於一年內尚難永續的計畫相當不利，故宜要求短、中、長期的規劃，以觀察研提單位是否真的有永續性的思維。

4.受僱者

三個方案的演變令執行單位愈來愈沒有挑選適合受僱者的空間。我們以為，應採取雙向選擇，以利工作效率和工作紀律。

5.工資補助

基本工資的補助絕大多數是實際工資，此令能力較高者不願進，而進入者感覺普通。我們以為，補助人事費可採總額控管，允許研提單位給予差異性工資，才較

具激勵誘因。

6.訓練

訓練的良窳攸關計畫的成效。不管政府是否補助，都應要求研提單位提出詳細的訓練計畫書。

7.永續性

三個方案社會型計畫的留用人數甚低，幾近是社會福利。我們以為，應對每個計畫都要求永續性，但允許足以永續所需時間的長短不同（如允許社會型較長時間後才永續）。凡無永續前景者，減少補助，改轉至社會福利部門規劃。

8.盈餘運用

盈餘運用應予了解，以避免營收轉至他處，毀損原本可永續的前景。即使盈餘列為公共基金，其財務亦應透明。

表 2-1 特殊性就業促進方案與公益創投比較

項目	就業重建計畫	永續就業工程計畫	多元就業開發方案	公益創投
研提機制	由下而上	由下而上	由下而上	由下而上或由上而下皆可
主辦單位	勞委會	勞委會	勞委會	不限制，惟需跨部會合作 及中央地方合作
執行單位	地方政府、社會團體	地方政府、社會團體、財 團法人、職業團體	地方政府、社會團體、財團 法人、職業團體、企業	只需符合公益創投定義， 不限單位性質。
執行期間	上限 11 個月	上限 9 個月	上限 9 個月	短、中、長期規劃
受雇者	以受災戶、負擔家計婦女、中高齡、原住民、身心障礙失業者為優先，執行單位可自行僱用。	以弱勢族群失業者為優先，60%由公立就福機構推薦	以中高齡失業者為優先，全由公立就服機構推薦。	以在地的失業勞工為優先，但允許雙向選擇。
工資補助	以基本工資為準，每月 16,260 元為上限（以日薪 542 元計）	以基本工資為準，每月 16,720 元（時薪 95 元*一天 8 小時*22 日）為上限。	以基本工資為準，每月 16,720 元為上限。另設專案經理人，工資較高（依國科會規定）。	採時薪制，允許僱用部份工時者，依工作能力而差異化。以基本工資為下限。
訓練	執行單位自理，不另補助。	執行單位自理，勞委會另給補助。	執行單位自理，強調作中學。	預先規劃，列為審查項目之一。
永續性	臨時性規劃，約 10% 受雇者可繼續留任。	經濟型較能留任約 30%。	希望經濟型與企業型可留用 50%。	長期性規劃，在一定期間後，需自給自足。
盈餘運用	列為計畫結束後的創業基金或繳交執行單位統整運用。	執行單位自行處理。	執行單位自行處理。	預先規劃運用原則，列為審查項目之一。

第三節 公益創投的理論基礎

本節先解釋公益創投的定義，次說明公益創投的兩種模式，再舉例說明公益創投的本質。

一、公益創投的定義

談公益又談創投，往往令人困惑其可行性，一方面是傳統的 NGO 認為，創投隱含追求利潤，乃違反公益目的；另一方面是一般以為，企業以追求利潤為目的，那裏會考量公益。其困惑的癥結在於，公益具有社會價值，創投具有經濟價值，社會價值不易量化，經濟價值較易量化，故容易被誤認為兩者有所衝突。

產業界所認知的創投（venture capital）係指稱風險性資本的投資，該風險來自於技術或市場的不確定性；³有人以為，公益產業只有財務上的風險，並無技術或市場的風險。這種觀念不算正確，蓋其所使用的生產技術是否得當以及市場是否存在，亦具有不確定性成份。因此，以公益創投來指稱公益產業的初創之風險性，仍屬適當。

基本上，一般經濟學理論對企業行為的假設，多以追求最大利潤為目標；再在生產函數和產品/服務售價的限制條件下，推導出勞動的邊際成本等於勞動的邊際產值之勞動需求量均衡解。公益產業一般不以營利為目標，此時可假設其追求的目標為零利潤，故其均衡的勞動需求量取決於總成本等於總收益（而非邊際成本等於邊際產值），乃大於追求最大利潤下的均衡解。另一方面，公益產業不只考量經濟價值，也考量社會價值，此時其總收益便高於一般企業所考量的總收益（只考量經濟價值），致其均衡的勞動需求量大於一般企業行為者。這兩種思維都令公益產業有增創就業的效果。

假使政府協助公益產業的發展，將令公益產業順利渡過創業初期總成本大於總收益的困境，以及適當補償社會價值的利益，從而達到最適規模。長期而言，公益

³ 目前台灣亦已成立一個創投協會的組織。

產業必須趨近一般企業的管理效率，並設法讓受益者願意為社會價值而付費，如此即可在政府逐漸減少協助的情況下，自給自足。

因此，本研究所稱的公益創投是指公益產業的創立與投資。就受僱者來說，公益創投主要是社區內勞工或容易受社會排除的民眾；就政策目標來說，使希望能夠促進就業、減少失業，同時也讓受到社會排除的弱勢者得以有機會重回就業市場並重拾信心。

為釐清人們的困惑，此處嘗試提出認定公益創投的量化標準：

1. 產品/服務具有高度的公益性質

公益性產品/服務之例包括老人照顧、身心障礙照顧、青少年服務之福利服務、淨川、掃街之環保，發揚藝術、戲曲的文化。所謂「公益」可指 50% 以上的外部性利益比重來判斷。所謂「高度」可指 50% 以上的公益性而言。在此定義下，僱用之人不必限制為弱勢族群，該組織的服務還是可以認定歸屬為公益產業。

2. 僱用一定比例的弱勢族群來生產產品/服務

弱勢族群可界定為較不易就業的勞動力，它會隨總體環境而變動。依就業服務法第二十四條，它包括負擔家計的婦女、中高齡者、原住民、身心障礙者、低收入戶的勞動力等；事實上，它應另行涵蓋青少年、高中職或以下的教育程度者等類；而在目前 5.24% 的失業率下，至公立就服機構登記為失業者均可視為弱勢族群。僱用一定比例可採 50% 為標準。在此定義下，產品/服務不必限制公益性質的程度。

3. 產品/服務的公益性質與僱用的弱勢族群達某一標準

在此定義下，公益創投的標準可綜合第 1 項與第 2 項指標來觀察（例如，兩項合計是否超過 50%），而不必只依照單項指標是否超過 50%。此定義較富彈性，能兼顧高度公益性質的產品/服務、高度僱用弱勢族群的單位/計畫、及綜合兩項屬高度的狀況。

必須一提的是，公益團體不當然成為政府補助的對象，蓋有些公益團體並未提供公益性質的產品/服務；而非公益團體若符合公益創投的標準，亦應能申請政府補

助。再者，政府不應只依其提供公益產品/服務或僱用弱勢族群，就予以補助，而要看其財務規劃的永續性。

當前為什麼要發展公益產業呢？一者公部門有瘦身趨勢，且政府財政吃緊，不再能大量長期僱用人力；二者私部門面對日益強烈的全球競爭，獲利萎縮，用人減少。三者公益產業具有增加外部性利益（社會利益）或減少外部性成本（社會成本）的效果，可改善社會整體的生活品質。有人就以為，在科技快速進步的環境下，21世紀可能成為無工作成長的時代，故不能依靠公、私部門來增創工作機會，而需開發第三部門的工作機會（李誠 2000：6）。

自 1980 年代以來，瑞典這個高度社會福利的國家就因財政赤字而出現改變高工資、高稅負、和高福利的聲音。一種主張是新自由派（neoliberal）的建議：降低稅負、減弱國家角色、和提高市場機程度，另種主張是建議，透過公部門融通社會服務、發展社會企業（social enterprises）的手段，來促成人民參與程度提高的福利社會（Pestoff 1999）。後面這種建議就呼應公益創投的概念：政府提供融資、社會企業有營收、人民獲得福利服務。

有些組織不使用「公益創投」這個名詞，而是以「高投入的基金獎助」（high-engagement grantmaking）來取代。「High-engagement」指的是，基金會對 NGO 提供財務協助時，也會對受協助的 NGO 提供專業的管理訓練，俾增強 NGO 自身的能力，使其將來可以不必再接受基金會的協助而能自行運作，進而去協助其他非營利組織。過去幾年，美國的「高投入基金獎助」已陸續成長，而新型獎助基金也陸續設置，現有基金更不斷擴張範圍。從 2001 年開始，管理基金的員工成長速度已經超過 20%，而美國州政府持有的基金也已經從 16% 上升至 18%（Venture Philanthropy Partners, Inc., 2002）。

二、公益創投的模式

公益創投的模式有二：一是由 NGO 來作，一是由企業來作。

(一) NGO 運作的模式

NGO 的成立宗旨即為提供公益產品/服務，故可採用企業體的策略投資方式應用於「社會企業」(social enterprise) 上，藉由提高「社會報酬」(social returns) 來促使 NGO 變得更有效能。使用具有市場基礎和結果取向的知識技術會使 NGO 更有效率，讓 NGO 完成組織宗旨，還可以增加 NGO 社會資本的範圍。(James 2001)

公益創投與傳統 NGO 有以下六點不同(參 James 2001)：

1.風險：公益創投企業承擔風險，也相對地回收報酬，因為他們是去管理風險，而不是規避風險。而傳統 NGO 的收入因為必須回饋到案主或消費者身上，沒有所謂盈餘或利潤可言，因此他們會去規避風險。

2.績效衡量：公益創投企業會注重組織長期的績效結果；而傳統 NGO 一般較重視短期方案的成果，迴避長期的結果。

3.關係親疏：公益創投企業會與投資者保持密切聯繫，包括接案、策略、經理人選擇等；而傳統 NGO 則與贊助者保持一定的距離，不讓贊助者介入經營。

4.資金數額：公益創投企業會提供足夠資金，並持續補充資金；傳統 NGO 則常常針對每一項方案或計畫進行部分募款。

5.方案時間：公益創投企業會對計畫投入數年的時間；傳統 NGO 的計畫常以短期為主，很少會對方案或計畫投入時間超過三年以上。

6.退出策略：公益創投企業在投入時就有退出策略的規劃；傳統 NGO 則很少有這種策略。

不過，NGO 也有失靈的挑戰，此涉及策略性計畫、員工、訓練、管理、財務和績效測量等，原因包括(參 Venture Philanthropy Partners/Morino Institute, 2000)：

1.政府補助減少、資金籌措困難：事實上，非營利組織已經是社區許多服務的主要提供者，但是資源卻未隨著服務提供的增加而增加。

2.資金不足 (undercapitalized)：非營利組織的財源主要是政府補助和慈善捐贈，因而財務運用以 pay-as-you-go 為原則。企業則採取負債和流動資金(debt and

equity)來籌募資金，可以支持發展各項業務與具創新的計畫。因此非營利組織經常得不到它們想要的資源。

3.有憐憫之心、卻怠慢制度的規劃：非營利組織多著重外部資源與能力，而少去建立或創造本身的能力。它們經常忽視招募系統、訓練與個人進修，也缺乏充實競爭能力的資源與技術。

4.重視資源重分配，而不是創造財富：非營利組織會為慈善捐款及其運用而努力，而不重視捐款未用餘額的成長。非營利組織所創造的財富，可稱為社會財富 (community wealth)，但大部分的非營利組織不知道要利用它們擁有的財富去進行投資。

Letts et al. (1997) 則認為，NGO 的基金會與創投公司的經營管理有些相似，但基金會應該向創投公司學習一些扶助新創公司成長與發展的管理技能。具體而言，基金會在提供贈款給非營利組織時，也需考慮風險管理、績效評估、合夥關係建立、資金提供額度、合作時間長短，以及終止合作的方式等。

基金會參與公益創投的模式可分為六種(Baron 2002)：

- 1.由基金會所投資且贊助的模式。
- 2.由成功個人創業家所成立的創投基金(Social Venture Partners)。
- 3.由捐贈者支持的社區基金會。
- 4.由創投業者投資設立的公益風險創投基金。
- 5.家庭式基金會。
- 6.其他。

公益創投運作模式的管理技術，會比傳統基金會的運作具優勢的地方有五點：
(參 Venture Philanthropy Partners, Inc. 2002)

1.組織體質佳：不僅提供財務協助，也提供領導者的訓練、專家評估、研究發展、技術和經濟計畫等。

2.概念較先進：重視組織核心技術、而不是計畫執行；高額的基金捐助；長時

間的捐助計畫。

3.會仔細思考如何吸引一般捐款與籌劃。這令傳統慈善家批評公益創投忘了政府的角色。

4.提供受助機構的服務內容包括：為個別計畫量身訂做和建立評估系統；提供行政訓練和方案設計課程。

5.設計縝密的募款計畫：因為成功的募款成果並不全然是因為人力和物力的花費，而是機構必須有縝密而可行的募款計畫。

NGO 從事公益創投有五個經驗法則：(參 Venture Philanthropy Partners, Inc. 2002)

1.清楚表達組織目標與夥伴關係：以 MOU (Memorandum of Understanding, 共識備忘錄) 來記錄 REDF 對受助機構的期望表現與協助，也寫明投資架構、形式和有關獎助的決策過程，以及與非營利組織的複雜關係。

2.多元化的溝通管道：明文要記錄的溝通管道有年度備忘錄、每半年評估和頻繁的 e-mail 往來；每個月與創投夥伴的定期會議、定期的經濟研討分析；和每季與機構執行長及董事成員的會議。這些溝通管道很複雜，但是這種溝通在建立積極性的工作關係上是必須的。

3.定型化契約：由於剛開始僅就機構需求不斷給予基金獎助，沒有白紙黑字寫下預定目標。因此，每當有機構無法達成時，就造成雙方關係的緊張。因此，現在會評估機構能力後，提供適當資源並將期望列入定型化契約中，以保障雙方利益。

4.建立積極的合作關係：這並不容易，因為雙方的權力是動態關係的不均衡，因此要開放討論空間和正面來解決衝突，才能建立彼此間的信任。

5.一致性原則：早期給受助機構的訊息不一致，造成許多困擾。現在，經過長時間的經驗累積後，提供給各機構的訊息是一致的。此外也會藉由每週的投資組合會議 (portfolio review) 來討論組織成員的現狀，這麼一來，組織間就可互相聯繫，不會有太多的差異存在。

(二) 企業模式

企業從事公益創投的型態有幾：

1. 拿出資金成立公益事業(社會企業)，將企業經營的理念融入公益事業的經營。
2. 撥款贊助 NGO 或成立基金會，但長期關心其運作與成效，以落實最大的經濟與社會效益。
3. 拓展企業在公益服務構面的市場，其比例成為企業的主要收入來源。
4. 直接在企業內高度僱用弱勢族群，來生產私部門的產品/服務。

公益行為比重較高的例子包括：(參 James 2001)

美國一位企業家捐出一百萬美元成立網上大學 (on-line university)，蒐集名人和老師的演講錄影帶，免費供網友使用，以鉅幅降低受教育的成本，且打破傳統大學控制知識的現象。美國 Roberts Enterprise Development Fund (REDF) 投資了許多公益企業，例如，社區職業企業 (Community Vocational Enterprises，這是一個免稅的 NGO) 轄下的洗衣店、咖啡座、工程維修企業專門僱用身心障礙者。

再者，英國的美體小舖 (Body Shop) 以環保與人權為企業文化，欲在企業有原則地追求利潤過程中，同時改造社會；故它設立環境部門、不設行銷與廣告部門，進行行銷技巧訓練時，常邀請弱勢團體 (如各種義工、老年人、原住民、愛滋病患者) 擔任講師。美國的班與傑利 (Ben and Jerry) 冰淇淋公司另外經營一家社區產品公司，以協助世界少數民族文化為目標；其產品為脆果糖果，原料購自南美洲的原住民部落，員工盡量僱用身心障礙者。(參徐木蘭和楊君琦 2000)

Davidson 和 Novell (2001) 在討論企業的社會行銷 (social marketing)⁴ 行為時指出，追求利潤的企業也能如同政府和非營利組織去採行一些公益性的活動。例如，服飾製造商 Benetton 的廣告訴求種族和諧、戰爭的殘忍和愛滋病防治，美容院 Black

⁴ 社會行銷是指意圖影響社會觀念接受度的方案之設計、執行和控制，其目的欲解決社會問題 (Davidson and Novell: 2001: 71)。

Pearls 對顧客提供性病、乳癌、心臟病等的醫藥常識，投資公司 Fidelity Investments 鼓勵儲蓄，超市連鎖店 Giant Foods and Wegman's 推廣吃出健康，報社 Newspaper Association of America 強調識字的重要性，電力公司 Pepco and Pacific Gas and Electric 推廣節約能源，酒商 Anheuser-Busch 強調酒醉不開車，菸商 Philip Morris 鼓勵不抽菸等。這些活動有些是與產品/服務毫無關聯，有些則是反推銷（如酒商、菸商所採取者），為什麼還會被企業採用呢？一個論點是，利他亦能利己，蓋公益活動有助於改善消費者對該企業的形象，遂可提高企業的長期利潤。這類活動並非企業行銷的主要手段，卻是非營利組織的行銷主要手段。由於此種社會行銷占企業全部活動的比例尚小，故不屬於公益創投。

台灣企業的行為較侷限在支援公益活動上，較少進行本研究所稱的公益創投行為。支援公益活動的顯例包括：

1. 捐款贊助公益活動

與社區總體營造有關者包括竹科廠商贊助新竹市的各項活動、裕隆汽車贊助三義的藝文記、中鋼贊助高雄小港地區的教育、中華汽車贊助楊梅人種楊梅樹（參徐木蘭和楊君琦 2000：333-334）。

2. 捐款贊助公益團體

例如，捐款給慈濟功德會。

3. 出資成立公益性質的基金會

例如，1998 年台積電設立台積電文教基金會（徐木蘭和楊君琦 2000：331）。

三、公益創投示例

依前述定義，政府對科學園區的補助是創投，卻不是公益創投，蓋科學園不是提供公益性產品，僱用對象亦非鎖定弱勢族群。茲舉數例說明公益創投的本質。

（一）一個 NGO 提供居家照顧的服務，它的成本應該與私部門一樣。私部門完全依市場供需原理收費，但 NGO 會依消費者的付款能力而差別。收費：有充分

付款能力者依市場價格收費，無付款能力、然有此需要者不收費，能力介於其間者部分收費。在這的差別取價下，NGO 提供的服務可開拓更大的市場，從而僱用更多的人力。有人一定會關心，NGO 這樣能永續下去嗎？這可從三方面回答：第一、NGO 不太追求利潤，它的收費只要能抵銷成本即可，故所期待的收費總額低於私部門。第二、NGO 若可服務較多的消費者，它較易獲取規模經濟的效益，故單位成本可低些。第三、NGO 以低於成本來收費（含不收費）的服務屬於具有外部利益（社會利益）的財貨，會激發民眾對 NGO 贊助經費或政府補助經費。只要足以打平，NGO 的服務就可永續下去。

（二）一個 NGO 從事生態保育，看起來是只花錢、無收入的產品。可是，當生態保育改善了觀光環境，吸引了人潮，則食、宿、特產、交通等消費的間接效益，將可能超過生態保育的支出，從而創造社區全面的就業機會。

（三）一個 NGO 若僱用弱勢族群，訓練、管理與產品/服務的單位成本會較私部門僱用一般人的成本為高，那麼，NGO 的利基何在呢？首先，NGO 不追求利潤，故若它的成本稍高（但不太高），則它仍可與追求利潤的私部門競爭。其次，若弱勢族群未能就業，則外部性成本（社會成本，如社會衝突、危害治安）或社會福利的花費（可能來自家庭、民眾或政府）難以節省，故不一定划算。

（四）一個企業高度僱用身心障礙者、原住民等弱勢族群，仍能獲利，屬公益創投。在不景氣下，企業的顧客由私部門市場改為公益服務對象，令該企業再造，亦屬公益創投。

（五）公益彩券的發行屬公益創投

公益彩券的投注站名額優先給身心障礙者、原住民、和單親，算不算公益創投？算。蓋公益彩券條例的宗旨之一就是要創造弱勢團體的就業機會，且盈餘的一部份是欲用於社會福利。

（六）永續就業工程計畫及類似方案屬公益創投

永續就業工程計畫、就業重建計畫及多元就業開發方案係以僱用弱勢族群為主

要宗旨，故屬公益創投。

(七) 微型企業創業貸款計畫屬公益創投

在行政院的指示下，2002年12月經濟部中小企業處提出微型企業（5人以下）創業貸款推動計畫，以協助中高齡（45-65歲）失業者創業。申貸者的貸款上限為100萬元，年息3%，期限最長6年。此方案由勞委會籌措利息補貼之經費，財團法人中小企業信用保證基金支應信用保證基金，經濟部中小企業處承辦貸款審核與創業諮詢，經濟部、勞委會、交通部、農委會、青輔會、財政部等單位各依業務提供訓練及輔導事項。

有人或會以為，貸款不是經費補助或出資，故不算公益創投。但微型企業是以中高齡失業者為協助對象，貸款基金與利息差額都由政府提供，故亦可視為公益創投。

這種作法即符合公益創投的思維：政府協助提供創業貸款，讓不易符合商銀借貸資格的弱勢勞工得以藉創業來就業，經營良善者還可增僱員工，並返還貸款，重新嘉惠他人。再者，它呼應美國鼓勵小企業發展以有效增創工作機會的理念。

(八) 公共服務擴大就業計畫可以是公益創投

2002年12月時，經建會和勞委會研提公共服務擴大就業計畫，欲以240億提供一年75,000個公共服務工作機會。這些工作項目相當廣泛，包括21類：

1. 公共資訊服務及資料庫之建置。
2. 平地造林。
3. 農情資訊之收集調查及相關業務之查核。
4. 公共工程設施安全之檢視。
5. 學生之課後照顧。
6. 活化原住民部落。
7. 河川及水庫之管理。
8. 產業之輔導。

- 9.觀光景點之整治。
- 10.觀光旅遊資訊國際化系統之建置。
- 11.環境美化及資源回收。
- 12.公共設施之維修。
- 13.公共安全之維護。
- 14.照顧服務。
- 15.協助治安及交通維護。
- 16.社區防災之服務。
- 17.防疫實施之協助
- 18.就業服務
- 19.外國人工作之管理
- 20.社區總體營造及文化館之經營管理
- 21.其他有助促進就業及改善社會生活品質之工作。

此方案的研提乃是市場失靈，致失業率攀高之故。這些工作項目相當具有公益性。然而，假使此類計畫是由公部門執行，則政府失靈的現象能否避免，值得我們關心。亦即，公部門研提的計畫具有彌補市場失靈的優點，但也有政府失靈的缺點（如強調代表性與公平，致無法迎合特殊性、實驗性、開創性的社區需求）。若政府失靈無法避免，公部門卻申獲大批名額，則並非適當；此時可考慮由 NGO 來研提與執行。NGO 所具有的非營利性質可彌補市場失靈，所具有的彈性與活力可彌補政府失靈，但也會產生志願失靈（voluntary failure，如公益的不足、公益的特殊性、公益的父權性、公益的業餘性）（參鄭讚源 1997）。

這麼說不表示政府不必參與，事實上，政府應參與研提之規劃、輔導、補助、監督和評鑑。

第三章 國內有關公益創投的案例分析

本章第一節說明挑選案例與訪談的過程；第二至六節依案例性質，分析其計畫屬性、執行單位、執行狀況、成功因素和注意事項等；第七節歸納成功因素和可改進之處。

第一節 案例選取與訪談過程

本研究選擇的案例共有 42 個，¹其中 41 個是永續就業工程計畫，1 個是阿里山鄉著名的達娜依谷生態保育公園。挑選永續案的案例時，我們先請各縣市政府推薦他們認為執行成效優良的計畫，再個別聯絡執行單位，洽詢受訪意願及安排訪問時間。²挑選達娜依谷的原因包括：中正大學與阿里山同屬嘉義縣的地緣關係，它是就業機會充裕的原住民部落，以及它的生態觀光相當成功。

我們以勞委會主辦的永續案為主的原因是，它著眼於創造弱勢族群的就業，與本研究的目標一致。同樣是欲協助弱勢族群就業的就業重建計畫絕大多數未延續經營，較不易獲得資訊，故不選取。不過，我們所訪問的永續案中，有數例與重建案有關。而類似精神的多元就業開發方案才剛開始執行，較難預知成效，故亦不選取。

中央其他部會曾推動的社區總體營造計畫本也是可考量的案例。例如，經建會於 1997 年 9 月提出城鄉景觀新風貌改造運動實施計畫，促成經濟部的形象商圈計畫和商業環境視覺設計、環保署的生活環境總體改善計畫、農委會的富麗農漁村等政策；文建會 2001 年開始實施社區文化再造計畫；以改善國家生活環境為目標的跨世紀方案，分有七種計畫類型：整合型（如形象商圈計畫、都市設計規劃）、公園綠地系統、自然生態環境、城鄉公共生活空間（如廣告物、街景、公共空間塑造）、地

¹ 本研究原只編列訪問 30 個案例的經費，感謝參與訪問的人員（特別是中正大學勞工所研究生蔡惠鈞和李慧文）不計代價，增加訪問案例數。

² 在此欲感謝各縣市政府的協助，以及各受訪單位撥冗熱忱接待。

方文化特色空間、都市夜景、和其他（如景觀道路建設、社區居民參與營造、認養、宣導）等（參行政院文建會 2002）。但它們都不直接關切創造就業的效果，無法取得促進就業的成效。

行政院正在推動的新故鄉社區營造計畫欲追求在地就業、服務醫療社區化、打造高品質的優質環境、確立地方認同與活化文化傳統等目標。該計畫推動小組由文建會任召集人，涵括經建會、內政部、經濟部、農委會、原民會、客委會、環保署、衛生署等單位（無勞委會參與）。（參吳密察 2002）則尚未見到實際案例。我們也曾嘗試聯繫內政部在嘉義市試辦的老人照顧住宅實驗社區計畫，遭到婉拒。

我們完成訪談的 42 個案例，依其計畫屬性（多重）的重點，可區分為社福（一至十四）、文化（十五至二十三）、環保（含生態）（二十四至三十三）、社區總體營造（三十四至三十六）和其他（三十七至四十二），其中 5 例為產品，1 例為安親班老師）等五類，參見表 3-1。

訪談自 2002 年 7 月開始進行，最後的案例於 12 月完成。我們安排受訪的對象是了解該計畫的人，往往是 NGO 的總幹事、執行長或主任，公部門的課長或秘書。訪員會先 e-mail 或傳真我們擬知道的問項大綱（參附錄一），以供受訪單位準備。實際訪問時間約兩小時。訪問完成後，再依計畫屬性、執行單位、執行狀況、成功因素和注意事項等，分別分析之。

表 3-1 台灣案例訪談清單

主要屬性	案例排序	計畫名稱
社會福利	一	嘉義市發展遲緩兒童居家輔導計畫
	二	再耕就業計畫
	三	嘉義市推廣老人及身心障礙者社區照顧服務實施計畫
	四	老人日間照護暫托服務
	五	虎尾鎮社區身心障礙者居家服務計畫
	六	病患服務永續就業工程計畫
	七	台南市病患服務員培訓及晉用計畫
	八	萬華區社區照顧服務
	九	身心障礙者烘培計畫
	十	社區經營高手—加強社區在地服務行動機能
	十一	台中縣弱勢族群（老人）居家服務員培訓計畫
	十二	台中縣付費式老人居家服務計畫
	十三	重建關懷站就業重建計畫等 15 案
	十四	協助精神障礙患者回歸社會—社區催促員培育工作計畫
文化	十五	台南市文化古蹟旅遊解說服務工作計畫
	十六	梅山地區文化教育推廣
	十七	嘉義縣梅山鄉汗路休閒文化營造規劃
	十八	台東縣延平鄉永續就業工程計畫
	十九	生命樂章合作促進社
	二十	民都有田園部落雕刻
	二十一	角石藝術村永續就業工程計畫
	二十二	大小讀書會
	二十三	北部文化電話工坊

(續表 3-1) 台灣案例訪談清單

主要屬性	案例排序	計畫名稱
環保/生態	二十四	新港鄉永續就業工程計畫
	二十五	達娜依谷自然生態保育公園
	二十六	「環保尖兵」就業工程計畫
	二十七	廚餘回收堆肥化有機種植計畫
	二十八	七股黑面琵鷺解說教育中心溼地生態觀光推展計畫
	二十九	市區道路綠美化計畫
	三十	台南市社區登革熱防治宣導及孳生源清除服務工作計畫
	三十一	台中市動物防疫所就業工程計畫
	三十二	中高齡聾人社區清潔隊計畫
	三十三	二手貨資源回收銷售
社區總體 營造	三十四	湖口老街永續就業工程一：街廊管理、景點維護計畫
	三十五	湖口老街永續就業工程二：文物整理、導覽及美食製作
	三十六	打造台中商店街商圈計畫
其他	三十七	活力海岸漁港小棧
	三十八	台南市美食聯盟發展推動工作計畫
	三十九	鈴蘭美食之家
	四十	石岡鄉鄉土小吃創業永續就業工程計畫
	四十一	粽子碗粿產銷宅配計畫
	四十二	雲林夥伴進駐職場計畫

第二節 社會福利類

本節分析 14 個案例。

一、嘉義市發展遲緩兒童居家輔導計畫

(一) 計畫屬性

社福、經濟型。透過早療通報轉介的工作過程發現，轉介個案不易，乃早療資源有所不足(早療通報轉介的工作主要為，全面性找尋需要早療服務的孩童，進而協助其醫療與教育)。

(二) 執行單位

財團法人嘉義基督教醫院早療中心負責。發展遲緩兒童的早期療育近幾年十分受到中央及地方的重視，並列為重點工作——1993 年新頒修的兒童福利法第 42 條明訂：「政府對於發展遲緩及身心不健全之特殊兒童，應按其需要，給予早期療育、醫療、就學方面之特殊照顧。」故嘉義市有發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心。

(三) 執行狀況

需求為 20 人，前來應徵者有 4-50 人，約 16 人由就服站推介，中心以甄選方式篩選工作人員。聘用的人有資格限定，必須具有「保育」的經驗與資格。即具有保母、照顧孩童的經驗。工作人員中有 4 人為單位自行聘用，此 4 人為中心原本認為其能力佳，可適任者。19 女性 1 男性，4 人為中高齡，10 人為大專程度。在訓練期間，20 個人中有 1 人因為個人因素離職，此工作者認為自己無法繼續帶這樣的孩子，所以又由就服站推介新的工作人員。

期待此工作能走向專業，所以訓練課程較多，除了有 100 小時的職前訓練外，工作人員於平日工作天中，每週 5 天中有一天，全體工作人員不用工作，由中心進行例行性教育訓練。由中心針對工作者需求聘請講師授課或做經驗分享。

由就服站推介的工作人員較無專業能力，因此管理工作人員成了一個問題。恰巧 11 月時有永續的工作人員離職，中心利用此機會進用一位工作人員擔任「督導」工作。此督導的薪資約 3 萬多元，其中超出永續所支付部分，由中心另外支付。此

督導之工作內容為辦理教育訓練、帶領工作人員媒合工作、每天督促工作人員，進而教導如何執行。

督導、社工員、保育員、具大學畢業學歷的工作人員其薪資較高，均按照一般市場行情，由中心補貼多餘薪資。但其餘人的薪資則以永續補助為主。

計畫結束後，由「發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心」提供場地，成立一早療服務中心（位於嘉義市忠孝國宅附近）。聘用永續所留用的15人為此中心的工作人員。由中心負責對外接個案，保障工作人員永續就業。資本投入、成本盈虧、制度建立……等皆由中心承擔。工作人員純粹為中心的受僱者。留用人數15人。因當初有經過嚴格的篩選與訓練，所以中心原則上可留用所有工作人員。留用之人的工作類型為個案輔導員，薪資比照醫院薪資等級。留用薪資經費來源包括向案主收費和政府補助等。其餘人不能繼續留用之原因，均為工作者本身因素自行離開。

（四）成功因素

1. 嘉基甚具規模。
2. 早有相關規劃。

早療中心於很久前即計畫成立一「早療服務中心」來教育學齡前的早療孩童。因為0-6歲的孩童其教育責任在父母，所以政府的正式教育體系無法介入。中心在2000年底左右即在附近找場地，但礙於經費與模式的問題而未果，因為發展遲緩兒童早期療育通報轉介中心原本為社工師資源的整合，所以若想跨領域到保育教育部分，勢必有資源不足狀況與跨專業的狀況出現。此計畫透過與其他機關團體合作方式，達到資源整合的功效。

（五）注意事項

此工作需有高度的專業性質，但由就服站推介的工作人員其專業素養不足，中心需花費許多成本投入於教育訓練中。

二、再耕就業計畫

(一) 計畫屬性

社福、經濟型。鑒於近年來失業率升高，身心障礙者因無業而陷入生活困頓者甚多，希望運用此項計畫，給予身心障礙者工作機會，使失業者能再造就業第二春。

(二) 執行單位

社團法人嘉義市殘障者服務協會，成立於 1982 年 12 月，會員主要由小兒麻痺患者及少數其他障別之身心障礙人士組成；成立宗旨以結合社會力量，配合政府推行身心障礙福利，協助其自立更生進而參與社會服務為目的。

該協會成立至今已近廿年，主要提供之服務為身心障礙人士就業訓練及輔導、身心障礙人士福利及心理諮商、身心障礙團康活動、身心障礙人士居家服務、及身心障礙人士輔助器具免費借用等業務。1997 年 5 月間成立嘉義市殘障庇護中心，提供重殘人士學習專業技能，期能改善重殘人士之生活。

該協會目前會員人數將近九百人，設有理事會九人、監事會三人、理事長一人、總幹事一人（不支薪）、會務人員三人（支薪，由永續計畫中所留任）。

(三) 執行狀況

勞委會永續就業工程補助 45 名人員，以具有工作能力與工作意願之失業身心障礙者為優先，惟領取政府、公民營事業機構或社會團體之退休金者不予僱用。進用前公開招募，邀請嘉義市社會局局長、就業服務站站長、議員等人擔任面試委員，共有 289 位身心障礙者前來面試。

用人特徵如下：低收入戶者有 3 人；原本為失業者有 45 人；社會福利工作人員 5 人均為肢體障礙者；居家服務人員 15 人中有 9 位為非身心障礙者，此乃因考量到居家服務的工作，對行動不便的身心障礙者有困難。另外 6 位為精神官能症者，此 6 人皆被分配到榮民醫院服務，此乃因一般企業對患有精神方面疾病的身心障礙者接受意願不高。

其工作配置情形如下：殘障庇護中心共 25 人，皆為身心障礙者，協會的做法為將此 25 名殘障者由庇護中心推介至嘉義市一般的民間單位工作，目前共有 13 個單

位接受協會所推介、有勞委會補助的身心障礙者。主要為從事行政工作、電腦操作、會計工作、帳務管理、廚房工作、印章製作等。社會福利工作人員共 5 人，此 5 人皆為身心障礙者，其工作地點為協會內部，工作內容為協助會務與規劃、推展殘障福利活動、不定期訪視至企業工作之身心障礙者，較類似管理者的角色。居家服務人員共 15 人，此 15 人由身心障礙者及其家屬組成，工作內容為社區重殘者居家服務、環境清潔，主要為協助身心障礙者之日常生活照顧、關懷服務、環境整理等，閒暇時於庇護中心內做代工；而於榮民醫院中的工作主要有訓練洗車、包藥、餵食、清洗、耕種等，一方面可培養其工作能力，另一方面可助其職能訓練。

訓練課程包括：

- 1 職前研習：針對所工作內容聘請學者專家做職前講習與訓練。
- 2 企業提供之職業訓練：針對分發至企業之身心障礙者，企業本身會視其職務需要提供適合之職業訓練。
- 3 協會不定期舉辦之演講：演講議題包括永續台灣就業工程概念、振興經濟的理念、身心障礙保護法與勞工福利、社區服務與參與方式、人生觀與道德倫理、文書作業與管理。

管理方式如下：

1 庇護中心：協會將 25 位身心障礙者推介至一般民間單位工作，平日的管理模式遵照該單位的規定管理，故視不同的單位有不同的管理方法與規定。而該協會的庇護中心主任及督導會不定期至單位巡視，所謂的督導即由亦為永續就業所補助之社會工作人員擔任，平均約一週一次的訪視。

2 社會福利工作人員與居家服務人員：採簽到簽退之方式管理。

因為經費不足以支付協會之支出，殘障庇護中心於 2001 年 4 月間結束。協會運用此永續計畫，為身心障礙者爭取工作機會，而庇護中心亦得以重新成立，但性質稍有轉變，非只提供身心障礙者就業機會。庇護中心場地為租用，月租費 12,000 元，9 個月共 108,000 元，勞委會補助之行政管理費 9 個月共 155,814 元，扣除房

租費僅剩 47,814 元。而依「永續就業工程計畫」規定，行政管理費支用範圍為執行就業工程計畫所需之職前講習、研習會、業務督導、文具用品費、郵電通訊費等，僅剩的錢尚不足以支付上述之費用，須由協會本身補足不足之經費。

計畫結束後向政府申請臨時僱用津貼補助，社會福利工作人員部分留用 3 人。企業主僱用的永續就業工程人員，於 9 個月期滿後 17 人繼續僱用，改向政府申請僱用獎助津貼的補助。

居服員 15 人並無留用，原因在於居服員大部分為無障礙之中高齡，若留用需由協會支付薪資，但協會並無此財源繼續支付。協會在計畫結束後有幫此 15 人於嘉義市之就業服務站登記失業，盡力幫他們找工作。現在已有 2 人成功於郵局擔任事務性人員，一年一聘。

該協會因永續就業工程推介身心障礙者至一般企業之做法成效良好，且與企業溝通協商為身心障礙者爭取工作機會的做法獲得媒體的青睞。鮮味餐盒食品工廠中留用的輕度肢體障礙者，因其表現優良，曾有媒體記者前往採訪，並刊於報紙。

(四) 成功因素

- 1 主事者熱心。
- 2 地方政府、企業支持。

(五) 注意事項

- 1 庇護中心不敵景氣衝擊而關閉。
- 2 身心障礙者的市場競爭力較弱。

三、嘉義市推廣老人及身心障礙者社區照顧服務實施計畫

(一) 計畫屬性

社福、經濟型。欲以到宅來服務老人及身心障礙者，並開拓居服員的就業機會。

(二) 執行單位

財團法人嘉義基督教醫院，由嘉基居服中心負責。嘉義基督教醫院，在前院長

翁瑞亨醫師的引領下，成立居家服務中心，而在現任院長陳誠仁的支持下，持續秉持著戴醫師精神。以基督愛人的心，關懷社區裡，需要被照顧、被協助的人。尤其是生命屆將殘盡的老人以及弱勢的身心障礙者。服務項目包括：失能老人居家照顧、獨居老人送餐服務、文康休閒敬老服務、老人福利服務諮詢、身心障礙者社區照顧、教育訓練推廣服務、社區宣導服務。

照顧內容包括：家務及日常生活照顧，如家事服務、文書服務、醫務服務、關懷服務、休閒服務；身體照顧服務，如清潔衛生、飲食、如廁、醫務照護、健康維護、其它。

用人數包括有給職專任 13 人，有給職兼任 13 人，送餐志工 16 人。

（三）執行狀況

嘉義市「建構長期照護體系先導計畫」之特約服務單位「嘉基居家服務中心」自 2002 年 1 月開始，有失能程度與戶籍的設限，並非所有低收與中收入戶均為此計畫的服務對象。其條件設限較嚴格，以個案方式補助。而永續案的服務對象較廣，目的是希望幫助一些政府幫助不到的人。即針對政府不予補助的「一般戶」，開拓所謂的「自費市場」，灌輸給民眾使用者付費的觀念。所以在一剛開始時，有降低收費的標準（一般市場行情一小時 180，中心為 100）。永續工作人員的申請即是針對此個案市場居服員的培訓。但付費市場的體制無法建立。所以萬一無法維持時，為了維持所留用之永續工作人員的薪資，將會讓一些其它（低收、中收等有政府補助的）個案進來。此可維持收支的平衡。也可避免硬性規定一定要一般戶，導致無個案可收的窘境。

進用人數 6 人，全部由就服站推介。當初單位期待工作者有相關工作經驗，但實際上工作人員無任何相關工作經驗。5 女 1 男，5 人為中高齡，都是高中職程度。6 人均擔任居服員工作。個案開發為中心社工員（非永續工作人員）負責。工作地點大部分在個案家中，有時會在定點做電話問安的工作。此 6 人工作內容完全不包括行政工作，行政工作由中心的人員擔任。6 位居服員均上過職前訓練的課程。院

方每年有對外開辦居服員訓練班(通常向市政府或勞委會申請補助),內容包括職前訓練、進階訓練、成長訓練。此三大訓練課程為擔任居服員法定應具備的課程,每階段有不同的證書。

留用人數 2 人,留用之人的工作類型為居服員,薪資依其學歷等級,比照醫院的薪資等級計算方式。用人薪資支付來源:採向個案收費的方式,所得盈餘可支付受僱者薪資。至於有部分個案沒有收費,此部份由醫院轉支付。受訪者表示,政府有推動各種不同的方案,所以中心各種不同計畫的補助會做不同的運用。目前足以支付留用工作人員薪資。考量留用的因素有:工作能力、工作者個人選擇。其餘 4 人動向:1 為居服員、1 到公家單位任職、1 為寺廟管理、1 目前沒有工作。

服務上係針對政府不予補助的「一般戶」,所以一剛開始時有降低收費的標準(一般市場行情一小時 180,中心為 100)。永續計畫服務個案目前約 20 個。

(四) 成功因素

1. 嘉基已具規模

嘉基亦參與建構長期照護體系先導計畫,配合環境優良。

2. 居服員有市場。

(五) 注意事項

1. 民眾尚不習慣付費來獲得社會福利。

2. 外籍監護工的引進較會影響本勞的就業空間。

四、老人日間照護暫托服務計畫

(一) 計畫屬性

社福、社會型。

(二) 執行單位

四湖鄉老人照護協會,它是為了因應申請永續就業工程才於近期立案之團體。其前身為海釣協會。協會理事長目前擔任鄉公所主任秘書。協會秘書目前擔任鄉公

所社會課主任(為通過國家考試之正式員工),在協會之工作是受主秘所託來幫忙,為無給職之兼職。嚴格說來,此協會是由四湖鄉長大力促成,鄉長希望透過永續的申請,服務四湖鄉失依的老人,因此促成此協會成立,進而申請永續就業工程。

(三) 執行狀況

進用人數 10 人,10 人均由就業服務站推介,特徵如下:中高齡失業者 4 人,其他年齡失業者 6 人(集中於 20 到 30 歲之間);教育程度國中居多;均為四湖鄉民。服務內容包括:日間托老老人接送服務(此業務現在已經暫停,改為送餐服務),乃將老人接到中心來吃午餐、睡午覺;老人日常餐飲配送,居家衛生清潔照護(6 人);保健服務、文康休閒、內務打掃(4 人)。訓練課程由鄉公所支援人力提供受僱者職前訓練。由衛生所支援人力,以一個月一次方式,對受僱者開設如何與案主溝通之課程。武術訓練(受僱者週一到五每天須於下班後,下午 5 點到 6 點之間練習「宋江陣」又稱「金獅陣」。此例行性訓練由鄉長親自教導,且鄉長堅信藉由工作人員於閒暇之餘學國術,依此觀察勤奮否,作為留用依據)。

目前工作人員無任何可能因此計畫自行就業之跡象,協會目前亦無推介就業之準備。所以若下階段計畫無繼續申請,這些人面臨失業或自尋出路的可能性高。

目前共服務 70 幾個個案。服務個案範圍原本預計為四湖鄉轄之 20 個社區中之無依老人,符合標準者即可申請。但後來標準放寬,對象不見得是老人,亦無硬性規定需有何種證明。只要知道此人目前可能生活困苦需要幫助,即會提供送餐服務。受訪者表示,因為雲林縣的永續就業工程計畫申請,曾有別的單位被抽查到不良紀錄,甚至因不誠實而被取消資格,登上報紙。相較於上述單位,此單位受抽查時完善之資料令抽查人員滿意。而工作人員於現場實際工作情形(準備個案之午餐、整理附近環境)亦處處表現出,此單位確實有按照計畫書實行。且歷經多次抽查表現皆令人滿意,所以深受地方政府肯定。職訓局亦曾來此舉辦觀摩會。

(四) 成功因素

1. 鄉長大力贊助

鄉長非常支持此計畫，認為是非常有意義的事情，所以關於此送餐服務之餐點材料費全部由鄉長個人出資贊助。

2. 地方政府主動提供協助之意願

因鄉長關係，地方政府(指四湖鄉地方機關)協助意願很高，非常配合協會需求。

(五) 注意事項

1. 執行過程中曾經想將免費送餐服務轉變為低價位付費之送餐，但民眾接受度很低。受訪者表示此方法於鄉村實行不易成功。
2. 管理者之間有溝通不良現象。
3. 協會中無專業經理人規劃與負責。

五、虎尾鎮社區身心障礙者居家服務計畫

(一) 計畫屬性

社會福利、社會型。提供中高齡失業勞工第二專長訓練，並創造就業機會；結合社區需要，提供社區身心障礙者得到良好的照顧。

(二) 執行單位

社團法人雲林縣虎尾殘障福利協會，成立於 1995 年。協會成立之初是以推廣身心障礙者文康休閒活動為宗旨，推廣槌球運動，經常舉辦身心障礙者槌球活動。一直到 2001 年現任理事長就任後，才將協會重心移轉於身心障礙者照顧福利事務上。目前協會宗旨為促進身心障礙者福利，發揮團結、自強、互助之精神，落實提昇身心障礙者生活品質，幫助需要幫助之身心障礙者。無給職理監事 20 人，由理監事中選舉 1 人擔任理事長。有給職執行長 1 人。有給職專任 3 人。有給職兼任 21 人(此 21 人為協會之居服員，其中有 17 人為永續案留用)，無給職常態義工 5 人。

(三) 執行狀況

雲林縣身心障礙者有三萬九千多人，根據統計有高達 75% 的身心障礙者沒有工作，其中以年齡及身體狀況為主要的失業原因，故身心障礙者需要很多的社區照顧。

而雲林縣年輕人人口外流，留在本地的中高齡相當多。本案欲配合政府社區照顧目的，訓練中高齡失業者來照顧身心障礙者。此可創造工作機會，也增加中高齡的工作專長，並透過社區化的照顧方式，以社區為單位，提供服務。

進用人數共 31 人，來自於虎尾、斗南、斗六、土庫等地，因工作不必具備地緣關係，因此並無強制定需虎尾居民。31 人基本特徵如下：4 男，27 女；30-50 歲之間有 29 人，50 歲以上有 2 人；高中職 25 人，國中 4 人，國小 2 人；原先皆有工作，大部分為工廠作業員。其工作配置情形如下：身心障礙者居家服務 29 人；雲林縣虎尾鎮共有 29 里，一人分配負責一里；工作內容為負責身心障礙者的居家服務，例如到宅服務、打掃、個人清潔、陪同就醫。身心障礙者居家服員管理 2 人，工作內容為處理行政事務。亦有負責居服的工作。居服員共上 96 小時的職前訓練，成為有一般居服員資格(課程 40 小時、實習 100 小時)，之後每 3 個月上一次課。協會假日若有舉辦活動，受僱者會以義工身分到場幫忙。民眾對服務為滿意。

留用人數 17 人。留用原因是，協會有申請到縣府對於居服員的補助，居服員均採兼職方式，視服務個案數給薪資。協助另行就業 2 人，他們另外謀得相關居服工作。其餘無留用因素包括：協會考核不通過，員工認為薪資太低，留用意願不高。該協會有接續申請多元就業方案，但審核並無通過。業務仍繼續推展，主因為申請到內政部對居家服務員的補助。

(四) 成功因素

- 1 計畫結束後有繼續爭取到政府單位對居服員的補助。
- 2 協會與地方政府、民間單位互動良好，因此獲得鄉里與政府間許多協助。
- 3 新聞媒體報導，鼓舞士氣：自由時報 2002.2.26、2002.5.8、2002.11.6、聯合報 2002.3.14 皆曾對協會永續計畫進行相關報導。

(五) 注意事項

- 1 計畫結束後應該有評鑑制度。
- 2 NGO 仍期待政府補助

受訪者認為優良單位可考慮繼續提供補助，讓其再延續。因為九個月時間剛見成效即馬上結束，雖可再申請但易錯失時機，導致不能馬上接軌。

六、病患服務永續就業工程計畫

(一) 計畫屬性

社福、經濟型，以服務老人病患為目標。

(二) 執行單位

財團法人北部台灣基督長老教會東部中會附設台東縣私立長青老人養護中心，成立於 2001 年 6 月。基督教長老教會東部中會擁有此土地(財團法人長青養護中心現址之土地)之所有權，之前長期將此地借給他人作為社會福利之用(「原住民發展協會」)，後來決定收回自己利用。幾經考量的結果，發現台東人口外流嚴重，年齡層老化，因此激發創辦此老人養護中心的構想。永續就業工程剛好補助了該單位於創立初期的用人需求。該養護中心創立後，核准床數為 70 床(預計一半床位給漢人，一半給原住民)，目前已經有 60 床使用中。

該中心有董事 7 人，主任 1 人(為實際最高管理者)，有給職專任約 30 人，常態性無給職義工 2 人。母單位長老教會特別針對長青養護中心，成立 3-4 人的管理小組，負責長青養護中心的管理與督導業務。

(三) 執行狀況

此案之用人數為 10 人，都是女性，非大專以上，9 位為原住民。其工作分配如下：護士 1 人，從事護理規劃方面的工作；病患服務員 6 人，進用之初即有要求工作人員需具備護理背景或老人服務相關經驗；環衛(環境清潔整理人員) 2 人；廚房工作 1 人，此人原本即有合格之廚師證照。

工時：一天工作 8 小時；一週工作天數 5.5 天。月休 6 天，採一日二班制方式輪班(先預排班表，允許工作人員調班，所以非完全僵化)。月工資 30000 元，超出政府補助的部分由單位自行支付。若超時工作無給加班費。

在訓練方面，會不定期舉辦演講、訓練班、或以舊帶新之方式交叉對工作人員進行訓練。曾輔導病患服務員取得合格證照，每位病患服務員皆受訓 100 小時(永續案並無補助訓練費，由單位自行支出)。

馬偕醫院因同為教會系統，所以願意提供醫師支援訓練。基督教醫院醫師支援：復健師以志工身分來養護中心提供協助，營養師以志工身分至養護中心協助提供菜單。每個月廚房的工作人員都會與營養師開會一次，共同檢討菜單營養與病患對菜單反應的問題。

該案留用人數 10 人(全部留用)，留用之薪資與計畫執行期間相同(均為 30000 元)。

(四) 成功因素

1. 該項服務極具市場性

如人口老化、年輕人外流。

2. 該中心原本即欲成立

此單位原本即需進用新的工作人員，永續正好補助此部份的人事費用，所以該單位是運用永續案的補助來補充人事費用。又因為當初進用工作人員時，即有預計要將這些人繼續永久留用，所以對工作人員的各方面遴選條件採較嚴格的標準。亦因此，工作人員的薪資依市場行情。

3. 財源穩定

目前有內政部補助養護中心內的 35 床位、原住民委員會補助養護中心另 35 個床位，為提供硬體設備之補助。2002 年間，美吾華醫藥生技企業集團及財團法人感恩社會福利基金會分別捐贈老人服務車及一批電動輔具給基督教長老教會台東長青養護中心。母單位教會亦提供很大的協助。

(五) 注意事項

1. 報帳程序繁瑣：勞健保費補助太慢，導致工作人員薪資與勞健保費撥款速度不一致。

2. 監督過於嚴格：對於執行單位抱持不信任態度，導致監督過於嚴格。

3. 工時與勞委會規定不同：該中心受僱者的每天工時較 8 小時長，但工資達三萬元。此隱示，政府補助時，執行細節仍須關切。

七、病患服務員計畫

(一) 計畫屬性

社福、社會型。訓練專業的病患服務人員，欲讓他們從實際的實習過程中習得照護病患的技巧與溝通協調之能力，還可取得證照增加本身工作技能與機會。

(二) 執行單位

台南市成功大學附屬醫院護理部，1988 年成大醫院成立時設立，乃負責整個成大醫院各科部的護理工作。整個護理部用人共約 800 人，其中約有十分之一為約聘僱人員。職務上除了擔任行政及護理工作外，另有七十幾位工友。此外，義工約有一百多人，沒有固定義工，但每年會在暑假召一次義工會議，再分配任務。

(三) 執行狀況

計畫之初進用 60 人，期間有少數離職，到訪員訪問時為止總計 51 人。當初約有 8、90 位報名，再經面試遴選第一批人員來實習，未料實習之後因為工作太辛苦跑掉約 30 人，故繼續再招第二批人員；實習之後再上理論課程，或採取實習上課交叉進行的方式。

受僱者主要為女性，其中僅約 2 成為男性。此與計畫需求人力為病患服務員有高度相關，蓋傳統上擔任看護工作與具看護技能者主要為婦女。此批人員當中，僅有 2、3 位是先前已有證照或經驗者。用人要求設籍台南市，且至少要國中學歷。受僱者教育程度主要以國高中為主，有少數為大專學歷。受僱者主要特質為中高齡且負擔家計婦女，故其絕大多數原先乃失業待業或無工作、家管狀態，有少數乃原本是義工而轉入本計畫。

所有進用人員配置在全院各科部（樓層）共 25 站，每站平均 2 或 3 位服務員。

全部人員除如上述擔任病患服務員外，每月會有兩位幫忙處理護理站的管理事務，採全部人員一起輪流方式。

計畫之初，有十天的職前訓練。由於病患服務首重實務，全部人員主要都是進行邊作邊學的在職訓練。在職訓練包含計畫期間不定期之講習，所有講師皆為本院自身各科部的主任、護理長等；因此，為了輔導此批病患服務員，此次永續就業工程相當程度上增加了單位中高階主管的工作量。

因財務不足無法繼續留用。此乃因公部門預算皆有目標編制，並無多餘預算可挪用來續聘此批病患服務員。計畫結束後，此批進用人員之流向因未做追蹤也無法掌握。他們可能有部分原先已從事看護工作，此次取得實習證照之後只能再自行尋找工作機會或再至就服站登記。另一部份可能返回原先家庭或無工作狀態。

其他方面的成效包括：

1. 此計畫可以說是過去已在進行之看護證照研習之延伸。在過去往往與民間相關非營利或職業團體合作，如病患公會、家事服務員職業工會等，舉辦看護的實習課程以訓練病患服務員，並發給證照。與家事服務員職業工會合作至今已2年共計4梯次，每次為期10天40人次，採收費制每梯每人4000元。有需求者獲得此一技之長後，可進一步加入公會/工會，以獲得更多工作機會的資源。

2. 提升成大醫院住院病患之服務滿意度：醫院內部原本護理人員就不足，此批病患服務員恰好可彌補臨床服務上人力的短缺，病患對此乃是樂觀其成。

3. 分擔原有護理工作人員的工作量：據其內部統計，此批人力大約減少了所有原護理人員1200天的工作份量。

4. 整體而言，此計畫對於失業者、政府、地方、以及病患與家屬、甚至單位（醫院）本身都有益處，如提供失業者工作機會、減少地方上的失業率、有助於達到政府政策目標、提升了病患的服務品質等。

（四）成功因素

1. 病患服務員有市場需求。

2. 成大有訓練與實習環境。

(五) 注意事項

1. 執行單位管理觀點：主要為人力素質因素。對進用人員雖有七成滿意度，不過在管理上還是不好管、不太聽從管理。如對於要購買制服一事便不太配合、頗多意見。訪員曾有機會目睹雙方互動過程，發現有護理人員對於某些、尤其是先前有看護經驗的病患服務員之自作主張頗有微詞，訪員認為此乃牽涉到護理工作的專業性，以及理論與實際之經驗性所導致的衝突。

2. 病患服務員的觀點：在安排此單位訪問之前，訪員因家人住院恰好有機會接觸到此批永續就業工程人員，發現這些人員工作份量亦不輕，主要真的是因為成大醫院本身護理人員精簡化、平時人力嚴重不足所間接導致。服務員主要工作為每天上、下午各一次巡房一一為病患量血壓、體溫，隨時回報護理站，隨時得面對其所直屬的護理人員之臉色，質疑他們的效率與專業性。有時連醫院內的工友（為正職員工）也會將屬於工友的工作指派給他們，他們礙於工作時程與身份的短暫，只好悻悻然接受。因此他們覺得，他們在醫院中的地位比工友還不如。

這些隱示，大家都統一領 16,720 元似非妥當，宜依工時、工作量和能力給薪。再者，勞雇雙方的溝通顯需再加強。此外，公部門研提此種計畫主要在於補充人力，不在於幫受僱者再就業。

八、萬華區社會照顧服務

(一) 計畫屬性

社福，社會型。訓練居家服務員，推展台北市萬華區的失能老人到宅照顧，呼應照顧服務社區化的方向，更欲達成家園化的理想。（同案另申請兒童照顧服務 10 人，未通過。）

(二) 執行單位

財團法人台北市立心慈善基金會（很容易讓人以為是市立的單位，立心之音亦

與勵馨接近)，成立於 1987 年 12 月，創始成員多為台北商專前後屆社團幹部，基金僅 100 萬元。董事會 15 人，總幹事 1 人，下轄四組：會務行政（2 人）、老人中心（乃北市委託管理的萬華龍安老人中心，12 人、志工 30 人）、兒童中心（4 人）、居家服務（29 人，兼職服務員 85 人）。經營有年，規模龐大，活動頻繁。

（三）執行狀況

此方案申請 20 人，通過 20 人。因小心用人以免浪費，故只進用 17 人，全是中高齡者，15 女、2 男（一位曾作過醫院看護、工廠領班，一位原是小包工老板）。原進用的一女性本身有恐慌症，受僱之後，因先生癌症末期，而成為低收入戶，無法受訓，改為立心接濟的對象。受僱者除職前講習外，有護理和心理的在職訓練，每兩週有一次的團體督導（以避免個人督導的丟臉感覺），並鼓勵參加居服員認證的訓練。其主要工作是隨居服員作中學和擴展案源，並支授基金會的活動。

未從事居服員之前，受僱者會認為，只有低教育程度、找不到事的人才會擔任居服員，待實際工作後才發現，並非如此。一般又以為，居服員是女性的職業，但該基金會的 100 位居服員中，有 10 人是男性。

永續案的 17 人留用 12 人，這些人要先接受 20 天的居家服務員訓練，這 20 天的工資由基金會支出。通過訓練者在基金會擔任兼職居服員，按時計酬（前 1000 小時，150 元/小時；1000-2000 小時，160 元/小時；2000 小時以上，180 元/小時）。兼職者只比專職者少了休假，其他福利（勞健保、旅遊）一樣。

該基金會另提「社區好幫手」經濟型多元就業開發方案，申請 31 人，通過 20 人，分別為居家服務員 5 人，社區服務員 5 人，兒童中心 9 人，專案經理人 1 人。此隱示，該會永續案的績效獲得肯定。

（四）成功因素

1. 執行單位資源豐富

執行單位規模大，活動多，各資源可相互支援，有利方案執行。該單位承辦北市社會局委辦管理龍山老人中心一事，成本上虧損，但因服務可較多元，有益提昇

該會形象。

2. 主事者有社工背景

一直都在 NGO 服務，經驗豐富，節約用人。不過，受訪者對於該會省花 3 個人一百多萬元人事費都不能保留一事，略有微詞。

3. 活動採部份收費制

該單位所舉辦的活動對低收入戶免費，但非低收入戶要收費，收費額約是成本的四成。此舉雖曾遭人批評（例如，市政府經營龍安老人中心時，完全免費，立心接手後自 1996 年起收費，被居民批為不當），但可減少資源浪費，值得肯定。

（五）注意事項

1. 福利使用付費制應予推廣

在民眾亟求福利，但政府財政困窘的環境下，提倡使用福利者付費，提供福利者收費的制度，極有必要。初始可低度部份付費收費，待大家觀念更能接受時，再逐漸採高度部份付費收費。唯有付費收費普及，我國的照顧服務產業才有發展競爭力，也才能提供更多的就業機會。

2. NGO 與政府間的關係

應屬夥伴關係，NGO 不應是政府的轄屬。不過，政府對 NGO 的計畫不夠清楚，雙方的資訊落差大，政府對 NGO 缺乏信任，政府缺乏單一窗口處理困惑事務，北市府承辦人常公出不在卻無代理人，督導人員非固定等，皆可改進。

3. 福利服務的配合措施

受訪者表示，政府曾在彰化鹿港建了一座活動中心，就不管了，為德不卒。若事先即軟硬體長期規劃，邀集當地社區團體參與，當可有效利用資源。再者，有些老人擔心享用居家服務會被人譏笑，故不敢使用（即使是免費的），有礙照顧服務產業的推動。就此而言，政府可宣導正確的觀念。

4. 訓練的目的

政府委辦的訓練應是已有工作機會才開班訓練，不應為訓練而訓練。否則，訓

練班次擴展太快，只增加供給，卻無需求，並不能真正照顧到弱勢者的就業。

九、身心障礙者烘焙計畫

(一) 計畫屬性

社福、產品、經濟型。訓練身心障礙青年西點麵包製作技能；協助身心障礙青年獲得一技之長，建立職場自信心，增加家庭收入減低負擔。

(二) 執行單位

台南縣心智障礙者關顧協進會，原本為一群基督教長老會信徒所成立的家長協進會，原意乃為監督協會業務，直到 1993 年 6 月才正式成立「台南縣心智障礙者關顧協進會」，屬社團法人。主要以全台南縣為服務範圍（尤以新豐區為主），該會主要由三個子單位所組成，彼此間業務與財務均獨立：

1. 展翼啟能發展中心：服務 15 歲以上領有身心障礙手冊者；主要為青年身心障礙者提供職業訓練，以促進其就業職能；因而成立烘焙坊，間接提供其就業機制。

目前訓練約 17、8 位青年身心障礙者。

2. 財團法人展翼文教基金會：從事身心障礙服務，承辦相關業務，提供整合服務。

3. 台南縣南區嬰幼兒發展中心：此乃承辦台南縣政府委託業務，為發展遲緩及身心障礙嬰幼兒提供早期療育服務。目前共有 26 位早療兒童，皆為 6 歲以下。台南縣目前在做相關服務的還有台南縣新化鎮的蘆葦學園，以及玉井鄉的德蘭啟智中心。該會提出早療計畫已三年，主要向政府各部門申請經費。

該會設有理事 15 人，監事 3 人。每年開一次會員大會，理事長每兩年一任，設置五位常務理事。會員分一般人及身心障礙者，前者乃認同於協進會者，兩者皆為基本會員，但參與協進會活動較多者主要是家長會員。

該會現有專任 18 人，兼職 2 人，義工 25 人。

(三) 執行狀況

以職訓班學徒制方式訓練身心障礙烘焙技術，讓他們邊做邊學。請烘焙老師專門訓練，並配合外面機構、內政部、職訓局等課程，在週六、日上課。本計畫進用6人，3男3女，2國中4高職，皆身心障礙者。他們原本為展翼烘焙坊職訓學員，因本計畫而有機會利用所學一技之長來賺取報酬，帶給他們很大的成就感。

計畫結束後，無法繼續留用，因為該會沒有多餘財力支付薪水，且該會原本是因此次計畫人事費補助才轉虧為盈，計畫結束後，大多數學徒仍是回到當初沒有薪水的工作狀態。只有其中一位資質較好者轉介至外面加油站洗車工作，另有一位與其家長溝通之後，留用來承接該會所開辦社區媽媽班助理工作，由該會的啟智中心支付每個月四千元的薪水。

不少受僱者反應，其因為有了此筆額外的工作收入，不但自身加強了自信心，在家中的地位也提昇不少，說話可以比較大聲。有直接鼓勵的效果，獲得學員與家長雙方的認同。因著媒體的宣傳，讓台南縣民眾了解該會的作為與理念，間接可提高經濟型計畫的產品市場。從職訓與本計畫期間，培養了身心障礙者的工作意識，亦有助於其往後投入勞動市場。

（四）成功因素

6人雖全未留用，但以工作福利來照顧身心障礙者的作法，可視為成功。成功要項有二：

1. 執行單位財源多元，包括：

(1) 外界捐款。文教基金會所從事的觀念宣導與教育工作，因為是財團法人而無法向教育部申請補助。

(2) 向政府提計畫申請經費。早期捐款較多，現在不景氣自然減少許多；而向政府申請亦更形困難，協會應因方式乃開源節流。

(3) 內政部有編列早療經費，乃教養補助費用，每個兒童一學期補助4590元，並有三年一次的設備費補助。但協會在兒童早療的投入甚鉅，目前已負債約250萬元。

- (4)向職訓班學員收取每個月 3000 元受訓費。所從事訓練乃麵包產銷、接工廠代工（主要為協助包裝），每個月約可有兩千多元收入補貼。能力較佳者從事前者約有 5、6 個，其餘 10 個乃協助代工包裝工作。
- (5)收取會員每年 500 元之會費，共約有兩百多個會員。
- (6)內政部另補助部分經費來舉辦園遊會，所有的收入歸協會。今年乃為職訓場地募款，專款專用。
- (7)職訓局有身心障礙者就業基金（乃從私部門定額進用不足額罰鍰而來）經費補助。單位並與成功大學國科會輔具評估中心、縣政府社會局居家服務部門合作，於今年 9 月 27-29 日舉辦輔具展示；並有內政部補助居家輔具評估所需研究經費。
- (8)單位其中一位社工乃聯勸中心所補助。需每年向聯勸中心申請並經考核通過，聯勸中心每年還會不定期督導與評估。

2. 執行單位活動多：

- (1)有和在地奇美醫院合作，他們會固定派醫師及治療師（復健科醫師、語言治療師、物理治療師、職能治療師各一人）前來協助兒童早療事務。
- (2)出版單位自身的季刊。
- (3)兩年前開始推「身心障礙者信託」業務，不過尚在接洽進行中。
- (4)成立聯絡網，乃由在台南縣各鄉鎮之理事組成，為各地之聯絡人。負責聯繫在地之身心障礙會員名錄。
- (5)協會每年度的常態性活動有：春季踏青連同會員大會一同舉辦；區域聯絡網的交流；員工旅遊；夏令營活動。皆開放給一般民眾參加。
- (6)藉由媒體宣傳、行銷，打開烘焙坊市場知名度，接受外界訂單增加收入。

(五) 注意事項

- 1.此案的審查對市場與財務未能掌握。
- 2.宜以全面社福思考此類案例，否則反易遭反彈

例如，此次計畫人事費對於受僱的身心障礙職訓青年本身與其家庭皆為極大鼓勵的動力，而預知計畫結束後面臨沒有收入的情況，家長們普遍反彈甚大。

3.專業人才證照制不利中小型的 NGO 留住人才

專業人士是否願意屈就中小型 NGO 是一個問題，此與政府法規要求非營利事業要聘用社工師之規定會有差距，原因之一乃社工師需有專業加給，造成單位的人事經費負擔加重，長期持續財力不足；另一原因為政府鼓勵特教師在職進修，其進修之後往往會跳到更大的 NGO 去。

十、社區經營高手：加強社區在地服務行動機能人力需求計畫

(一) 計畫屬性

社福、社區發展，原為社會型，後轉為經濟型。成立社區服務生活站，發揮社區人服務在地社區精神，以社區家庭婦女為社區職業婦女解決生活需求、提供生活服務，目的乃欲落實社區行動。

(二) 執行單位

高雄市彩色頁女性願景協會，早先皆以讀書會的方式運作來彼此分享，於 1993 年 5 月成立「加油坊會心成長團體」，直至 2000 年 9 月才正式成立「彩色頁女性願景協會」，乃一地方性單位，希望擴大服務領域與對象，並提升婦女的生涯技能與發展。現與協會在地里長合作，舉辦大大小小社區教育活動；因此里長免費提供協會位於社區活動中心的辦公室，不但不收場地租金，里長還自籌經費補貼其水電費。理事長本身念歷史，早期從事記者工作多年，由於自身興趣亦一直從事藝術創作，後來也從事編輯工作，到最後進入諮商領域，才投入婦女教育工作。目前協會成立各個成長團體及讀書會，持續重點推廣社區經營理念。

(三) 執行狀況

一開始原提「社區經營工作」計畫，但在一個月後轉提「社區溫馨生活站」(本計畫)，因為該會了解原先社區之需求，認為必須要先以此計畫來帶動社區中的連

結。作法即是利用當地社區閒置的婦女，運用其原本之專長來幫助婦女。但要將原本未就業的婦女拉出來，則遭遇重重限制與困難，如個人意願、家庭限制等。

共進用 12 位中高齡婦女，年齡集中在 40-50 歲，教育程度皆為高中職（因計畫需求而要求），其原先工作型態主要皆為家管，亦有受僱者為單親媽媽。12 位原先皆來自不同的社區，但因人員是職訓局給的名單，用人單位選擇權不多，從 2、30 位中在媒合當日篩選，還是發生部分人員不適任情形；至第二梯時重新聘用部分人員時，有少許進用者為單親媽媽。該會亦發現，單親媽媽經濟壓力大，反而工作意願與心態最佳。除了其中有兩位擔任專職的經理人外，其餘十位則各自在其社區經營生活站，共服務 16-18 個社區。由於受僱婦女皆來自各個社區，因此其工作地點主要在自家，或者是在各社區發展協會，部分協會還會要求其幫忙會務。

此計畫主要欲幫助婦女成立社區溫馨工作站，服務在地婦女食、衣、住、行等方面的需求，採收費方式，若受僱婦女無法勝任則轉介給在地其他可擔任的婦女（錢給當事人）。為此，還要求進用人員實際深入社區調查，以完整掌握社區資源。因此每位婦女每個月要完成 44 份訪談表，訪談所負責社區中的家庭或職業婦女，了解其專才與需求；每人每月有 22 份日誌，紀錄其訪談心得；每月一份社區觀察紀錄表與社區資源紀錄表，將負責社區內的景物、工商政單位詳實的紀錄下來，成為工具書（智慧管理也）。此外，當週、當月還要呈現週報表、月報表。

該會原本每月皆會聘請講師來演講上課並舉辦各式婦女進修課程。此批人力亦配合該會所舉辦課程，用工作坊方式，進行這批家庭婦女的職業再訓練。一開始先將他們集中上課，因此前半個月皆是白天上課、晚上工作，此時工作乃是將該會所要求完成的各項資料收集整理完畢。此外，並要求其在工作時間外，也就是六、日，外出訪談，以實際了解社區資源與需要。一週一天開工作會報；每週上一次該會開設的「社區婦女人才培訓」課程為在職訓練，如「社區開步走」課程有共計 60 多位學員。共經營 274 個點成為社區通路，包含 10 個社區、6 個行政區。該會於此計畫

期間共投資約 80 多萬元，花費在所有的訓練費、加班費、行政費、印製報表等雜支上。

其他方面成效：結合協會自身所舉辦婦女教育活動，受惠的不但是受僱用的婦女，亦針對全高雄市有需求的婦女，給予身心方面的再教育。本計畫乃成為一適時的媒介，使此些受僱者有機會進入社區原有的權力機構（如發展協會），令這些機構加入不同的且是女性的聲音。本計畫把新的觀念帶到該會裡，使該會中的每個人乃至於所服務的婦女們皆有接受新訊息的機會。計畫實施後，真的增加了社區凝聚力，社區的變動在於真的開始運作起來，而非僅是口號。受僱者本身拓展了人脈與通路，直接提升其社會地位，開發潛能，並因提高其專業概念而使其更受尊重，是無形的社會資本。在其就業上，則建立其自信心，以備日後再進入職場工作所需。

尚在評估考慮是否再擴大社區服務據點或維持運作，人力因素乃主要關鍵。未來考慮將「勞動合作社」概念用進來。重點仍會放在婦女教育上，會有大多數政府委辦計畫，況且經費會較充裕。該會另項重點為「婦女手工書」製作與展示，紀錄婦女經驗，並陸陸續續舉辦創作成果展。

（四） 成功因素

1. 該會對社區經營理念能發揮。
2. 該會執行計畫確實，尊重個體生命的不同。
3. 該會對於進用人員的在職訓練與職前訓練完整。
4. 該會對於人員管理與運用具彈性，給予部份自主性，激勵自律。

（五） 注意事項

1. 該計畫的工作內容並非任何人皆可勝任，此乃牽涉到其個人人格特質是否合適、是否可以成為家管副業，否則可能會變成短暫的階段就業而已。
2. 進用人員的工作心態與職能是影響其社區經營發展的關鍵。
3. 中高齡婦女就業競爭力原本就較薄弱，必須在工作前給予職前訓練、心理建設，加強其對工作的責任感。

4. 該計畫內容的市場成熟度亦應納入評估考量，行銷與包裝等教育民眾的措施亦相當重要。

5. 需成立跨部會的組織來統籌規劃，政策成效才會良好。

6. 對於社區運作從零到有，需先有人才培育等前置作業，政府給予 9 個月人事經費對於沒有基礎的社區實是太短，且各部會應有配套措施。

7. 政府公務員事先應接受訓練以對於方案宗旨有完整的了解，該方案政策似太匆促。失業者或民眾對於計畫的認識與工作心態應再教育，如有認為是拿政府的錢不用太認真，或中高齡倚老賣老的心態（不可以要求他不會的工作職能）等。

十一、台中縣弱勢族群（老人）居家服務計畫

（一）計畫屬性

社福，經濟型。協助慈心基金會原本已在運作之各項活動，如獨居老人在宅服務、身心障礙者服務、外展送餐服務、看護服務、急難個案處理等。

（二）執行單位

財團法人慈心社會福利慈善事業基金會，於 1998 年 8 月成立。起源是 1981 年由 13 位有心人士發起之急難救助「台中慈心會」，1991 年擴大為「台灣省慈心協會」。該會成立以來以急難救助為主，至近幾年才承辦縣府之居家照顧服務工作。對於單位成員會給予在職訓練，配合政府、民間社福課程，由各人員輪流依工作需求去參加，以增加工作專長與社福概念。曾與台中縣 34 個鄉鎮市合作關懷原住民與雛妓，如少女保護專案 1993 年起已進行好幾年。基金會有自行印製發行會刊（季刊），另不定期發行特定刊物（如有時針對獨居老人之專刊）。現有專任 9 人，兼任 22 人，負責基金會居家服務業務工作。平時主要常服務的義工約有 100 人，若有活動時動員的義工往往有上千人。

（三）執行狀況

共進用 15 人；3 位男性，12 位女性；80% 以上為中高齡，特質主要為九二一受

災戶與負擔家計婦女；受僱前皆在失業待業中。當初從職訓局轉介求職者約五、六百位，再一一面試篩選。僅其中 2 位在基金會協助行政工作，其他皆指派在台中縣鄉鎮（共分為 14 區），協助各區不同的服務工作內容。工作內容包括幫助老人生活所需協助，如安家、復健、洗澡、送醫等。採兩類分工，一為跨區服務的人事分工，乃指進用人員不僅限定在某一區工作；另一為個案分工，指的是每個人個別會有個案主服務的工作分派。永續就業工程基本月薪 16720 元外，會給予額外之午餐費與油錢。另外加給年終獎金，並且視個別情況給予補助（如有些人有生活困難需要）。

以簽到簽退來管理。事實上，進用人員會早到，大家對於慈心很有向心力實屬難得。工作分配上以組長分為五組，作為行政督導，管理分布在全部台中縣 14 區的所有進用人員。因此，各分區原有工作人員（主要為兼職人員及志工）乃具輔導這些永續就業工程人員之功能。計畫開始前先給予居家服務之職前訓練 5 天，結訓並發給證書，另安排至南部參觀相關單位。每月固定以「志工研習」訓練會方式開檢討會，在會中提出執行困難並且經驗分享，加強工作展望並給予受僱者身心上的輔導。在職訓練會額外安排至服務中心實習，由原先慈心工作人員輔導。

藉由本計畫輔助並持續關懷身心障礙者、獨居老人（外展送餐），給予其社會關懷與溫暖，延續基金會宗旨。15 位進用人員全因此成為「慈心人」，都願意帶著回饋社會的心主動提供公益服務。此批進用人員用所習得的經驗與觀念回饋社區，在計畫期間工作之餘，還主動參與社區公益活動。計畫結束後，有人在自己社區成立才藝班、或是加入社區松年大學服務，帶動社區凝聚力。基金會原本居家服務之服務量約三百多個個案，此次永續就業工程計畫加入後，開發了許多邊緣人，增加約一百個個案，使成為急難救助的受益人，許多係幫助其申辦低收入戶證明。

讓失業者這樣的「弱勢」來幫助社會上的「弱勢」，使其不再怨天尤人、怒罵政府，化悲憤為力量，提供對失業者的心靈支持。

考量用人經濟效益，僅留用 4 人，由基金會吸收；其餘 11 人輔導就業或已另行創業。事實上，基金會經費沒問題，也有更多人願意留下來，但除了意願外，還考

慮個人家庭經濟因素的需要性。基金會希望將錢用在刀口上。留下來的人成為基金會擴編人員，繼續支援基金會老人居家服務等工作。

(四) 成功因素

1. 該會宗旨明確，經營健全，規模由小而大。

2. 主事者能有效結合該會既有資源與服務網絡。該單位的財源包括：

(1) 政府經費補助：不定期與社區結合舉辦活動；來自中央有內政部社會司委託社福相關業務之經費支持；地方上則有台中縣政府社會局提供居家服務的經費補助。

(2) 義賣募款：過去一直有募款行動，所得會回到基金會用來作社會事業；永續就業工程開始才將此經費用在補助失業者身上，並用來支付計畫結束後留用人員薪水。義賣方式主要分為走動式與定點，前者乃為到公部門單位（如台電、公所、中華電信）及私人企業（如保險業、銀行業等），販售自行製作的便當。

3. 以志工訓練方式來強化受僱者的服務態度。

(五) 注意事項

1. 慈心基金會為保護案家，盡量不在媒體曝光、不走媒體行銷路線。

2. 希望政府對用人單位能作進一步的認識與信任，了解其績效與計畫執行告一段落之成果，而非將所有用人單位一視同仁，如此才能真正有益於失業者。

十二、台中縣付費式老人居家服務計畫

(一) 計畫屬性

社會福利、經濟型。該計畫欲提供九二一災區失業者工作機會，訓練居家服務技能，並進一步建立居家服務的就業市場。其作法是，搭配原先單位成立之重建關懷站業務，採付費式，提供台中縣市、南投縣市有需要的老人個案居家服務。

(二) 執行單位

申請單位為社團法人台灣社區關懷協會，實際執行單位為台灣基督長老教會九

二一社區重建關懷辦公室。台灣基督長老教會九二一災後，除積極投入救援工作外，更為長期關懷受災家庭，乃於 2000 年 1 月成立「921 社區重建關懷辦公室」，開始即採為期四年的計畫預算編制，提供場地及各項人事、業務費用，至 2003 年底到期。期間陸陸續續在台中縣市、南投縣市各鄉鎮及苗栗卓蘭等災區成立關懷站。共有專任 7 人，包括向聯合勸募中心申請兩位人員補助，辦公室乃採任務編組。

（三）執行狀況

該計畫共進用 16 人，全部為女性，符合 45 歲以上中高齡特徵，教育程度主要為國中，少數為高中職。單親家庭者有 3 人，原住民 2 人，領有公所急難戶證明 3 人，中低收入戶 1 人。受僱者需自備機車，到協會在台中縣市各關懷站在地服務。

用人過程之篩選、訓練嚴格：單位原先申獲 58 人名額，最早有 74 位報名者，含 2 位男性。開始即施予 100 小時之職前訓練，因工作內容辛苦並非每個人皆願意屈就身段，結訓時僅剩 42 人，且最後願意留下來者僅有 16 位。

由於此批人力的加入，拓展了原先單位所服務的區域及個案數。而所服務的個案主普遍滿意度頗高。計畫結束後，有四位在石岡鄉自行做居服工作；另因單位承接政府老人照顧五年計畫案，於東勢鄉可提供本案人員五個工作機會，遂選取其中服務態度較佳者留用。單位提供其餘六人就業資訊，輔導其就業。

（四）成功因素

1. 台灣基督教長老教會組織健全、規模大、經費來源穩定。

2. 能爭取到其他財源搭配

例如，申請中央各部會及地方政府經費補助，舉辦部分兒童活動會視情況收取報名費（低收入戶除外），921 辦公室的財源（一開始一些固定成本乃先由 921 辦公室先行墊款）及各關懷站業務費支援。

3. 台中縣政府勞工局協助修改企劃書，及指導如何與公部門往來。

4. 訓練、管理嚴謹

全部人員皆必須參與 100 小時的專業訓練，鼓勵參加外面相關研習會，同仁皆

會自動自發參加；社會工作乃著重實務，平時工作彼此間有經驗的分享與支持，會互相交流個別討教。

各站每月需有帳款紀錄，每季報備一次，可各自接受外界捐款。各站每週固定自行開檢討會一次，921 社區重建關懷辦公室則每月開一次個案研討會（為時 2 小時），來匯整各站意見。

單位原先即有提供弱勢家庭個案不收費的居家服務，向社會局申請經費補助舉辦實習的在職訓練，每個月會安排 2-3 次課程。

（五）注意事項

1. 受災戶中有許多原住民人口，但永續就業工程進用限制為中高齡，其教育程度往往無法符合用人單位需求。

2. 人員管理上問題層出不窮，甚至有罷工、拒絕接受一對一服務的情事發生。此乃出在工作者心態問題，單位採個別輔導方式並開協調會溝通。

3. 許多有補助需要的民間單位（如原住民組織）不知如何去表達與撰寫計畫書，往往在第一關提出審核時即被駁回，此乃牽涉到專業用語、對弱勢的偏見、弱勢者自身的自卑與行動力不足等，結果資源就會落在原本資源就充足的單位。因此，政府有必要檢討申請機制是否不利於弱勢族群。

十三、九二一重建關懷站就業重建計畫等 15 案

（一）計畫屬性

社會福利、社會型。該計畫包括勞委會重建大軍—仁愛武界關懷站、埔里站、瑞竹站、集集站、鹿谷站、石岡站、集集關懷站、東勢站、卓蘭站等九案，重建大軍臨時工作津貼石岡案、婦女展業協會轉石岡案兩案，以及埔里地區婦女自主性就業計畫、南投市社區重建關懷站就業重建計畫、溫情加油站社會福利服務工作計畫、鹿谷社區心靈小棧咖啡茶園計畫等四案。乃欲協助解決災區重建與失業問題。

（二）執行單位

申請單位為社團法人台灣社區關懷協會，實際執行單位為台灣基督長老教會九二一社區重建關懷辦公室。背景參第十二案例。

（三）執行狀況

該計畫全部 15 案共核准 77 人，實際派工 67 人。工作內容各站不一，且互有重疊，大致有：行政工作、環境整理、兒童課輔、幼教老師、送餐服務、個案訪視、居家服務、社工助理、乾燥花產業、及其他等。各站均以家庭式信任分工管理之。

結案後，共計留用 15 位，輔導就業 29 位。該計畫令任用人員工作與服務態度有所轉變，解決受僱者的經濟困難，且臨時人力適時補充執行單位人力之不足。

（四）成功因素

1. 台灣基督教長老教會組織健全、規模大、經費來源穩定。

2. 能爭取到其他財源搭配

例如，申請中央各部會及地方政府（主要為南投縣政府）經費補助，舉辦部分兒童活動會視情況收取報名費（低收入戶除外），921 辦公室的財源（一開始一些固定成本乃先由 921 辦公室先行墊款）及各關懷站業務費支援。

3. 訓練、管理嚴謹

全部人員皆必須參與 100 小時的專業訓練，鼓勵參加外面相關研習會，同仁皆會自動自發參加；社會工作乃著重實務，平時工作彼此間有經驗的分享與支持，會互相交流個別討教。

各站設有主任一位，及其他行政與社工不等。各站運作上一開始因人力不足乃相互支援，後來漸獨立運作，各站每月需有帳款紀錄，每季報備一次，可各自接受外界捐款。各站每週固定自行開檢討會一次，921 社區重建關懷辦公室則每月開一次個案研討會（為時 2 小時），來匯整各站意見。

（五）注意事項

1. 受僱者素質

該計畫以協助臨時工進入常態職場為優先考量，相當程度上影響單位工作安排

與訓練成本。且臨時工素質良莠不齊，不見得能勝任所指派工作等。

2. 政府應對社福有長期規劃

勞委會的補助乃屬短暫，如何發揮真正解決失業問題的成效，以及現階段已受服務的個案主能繼續獲得服務，是政府應思考的。

3. 政府應派員指導

期待勞委會能視機構需要，適時指派人員至機構協助計畫執行。

十四、社區催促員培育工作計畫

(一) 計畫屬性

社福、社會型。就醫院自有資源將已康復之精神科病友轉介就業，定位在協助精神病友就業的角色。

(二) 執行單位

台南市成功大學附屬醫院精神部，部內分急診、門診（臨床）、與住院三部分，住院又分日間病房（乃開放性）25間與急性病房30間。平均每月約有3000人次的就診人數。近幾年一直在作精神科的社區工作，朝向「去污名化」的目標努力。並與外界NGO組織（如生命線）聯繫頻繁，發展合作關係。用人共計約60人：專任48人，含科部主任1位、8位主治大夫、8位住院醫師、15位護理人員與16位技術人員；兼職人員10位；代訓醫師（委託受訓醫師）數人。

(三) 執行狀況

共進用4位人員，皆為女性，兩位為病患家屬、一位為精神分裂康復病友、一位為一般人士。進用之初共有11、12位前來應徵，採十題測驗加面試方式篩選，希望是符合第一線工作需要的人格特質。用人特徵：三位年齡45-50歲（中高齡），另唯一病友（輕度身心障礙者）僅30歲左右。教育程度乃國小、國中、及兩位高中職學歷。兩位家屬原先乃家管，而另兩位病友與一般人士乃失業待業中。其中一位病患家屬先行離職，原因乃是家人反對工作所具的危險性，顯示出一般人仍對精神病

患有偏差、負面的印象。工作地點皆在院內，如營養部、病歷室、點心坊等，採分組工作方式，有時亦會合在一起討論。

今年能轉介精神病友的工作機會主要落在成大醫院內部，有 30 個名額，採部分工時方式，這些工作在過去主要是聘請一般正常人為臨時工。未來希望能爭取到延長工作時間以增加精神病友工作收入。另外，還向院方申請 2 位就服員經費，聘請職能治療師與社工。此案共計服務約 16 位病友，主要工作是，擔任這些病友工作的先鋒，先測試工作內容並回來與職能治療師討論是否適合病友。精神部還為病友向醫院各科部舉辦說明會，以開發工作機會。

訓練課程方面，不定期參與科上演講或講座。在職訓練分為計畫開始頭兩週受訓課程，以及前期安排日間病房觀摩。

預計留用一位，為唯一的那位病友，列入第一批醫院所釋放 10 個工作名額之人選。原因有二：1. 家屬容易將自身的情感投入太多無法跳脫，因而受訪者認為不適合再續用家屬。2. 一般人員反而溝通不易，易產生摩擦。因此，續用精神科病友對於鼓勵其他病友就業更具有正面積極的示範效果。整體來說，此案提供精神病友工作機會的各科部對於催促員還頗滿意，樂觀其成其輔助性角色。間接成效上，醫院提供精神病友工作機會，不但減少每年不足額進用所費不貲之罰款，還達到精神病友就業之示範、宣傳的效果、社區的再教育；更讓家屬學會如何照顧精神病友。

為延續本計畫，已申請通過新的多元就業方案，從 2002 年 10 月 1 日起 9 個月，名額一樣為 4 位。

(四) 成功因素

1. 執行單位擴大服務

成大精神部 2001 年 10 月開始「就業門診」窗口，主為服務受到精神疾病症狀干擾或康復後無法持續就業之病友尋找工作，至今共計有一百多位病友求診，主要是憂鬱症病患。並成立雇主焦點團體，盼有助於精神病友求職。2002 年 9 月成立「希望學園」(類似讀書會與分享團體性質)，希望將精神病友工作轉介制度化，並由精

神科部人員支援講師職務。至「就業門診」求診病友中共有 60 幾位加入學員訓練。近年接下行政院衛生署「南部精神醫療網」，為主要負責單位。

2.成大未聘滿強制僱用人數

過去成大醫院並未聘滿身心障礙者定額進用之數額(30人)，每年罰款高達 500 萬元，「就業門診」於是適時向醫院提出請求；又適逢勞委會推行的永續就業工程有經費補助機會，因此轉介精神病友之工作機會與永續就業工程進用人員工作地點皆在院內。

(五) 注意事項

1. 受僱的病友家屬常因感同身受、精神投入太多，以致干擾自身正常生活、無法客觀。

2. 社會對於精神病患的標籤化嚴重，影響到精神病友工作機會之開拓，間接影響催促員的工作心態。

3. 計畫限定進用中高齡者，但其能力與體力皆對計畫進行成果造成影響。

4. 由於使進用人員負責精神病友之工作品質，而精神病友小狀況不斷，造成其工作壓力不輕。

5. 原本期待其能自行與同事溝通，此問題尚有待克服。

6. 因精神部人力有限，要再負責永續就業工程事宜即面臨人力不足的情形。

7. 身心障礙者就業前需接受職前、教育訓練。政府應隨時督促永續計畫的進行，並主動提供協助。

第三節 文化類

本節分析九個案例。

十五、台南市文化古蹟旅遊解說服務工作計畫

(一) 計畫屬性

文化、觀光、經濟型。配合台南市獨特的文化古蹟產業，與市政府共同推動南

市觀光旅遊事業，訓練一批專業的古蹟解說導覽員，欲使其獲得永續的一技之長，及扶植具潛力的就業市場。

（二）執行單位

台南市赤崁文史工作室，由鄭道聰老師因著個人興趣與理念，於1994年成立「赤崁文史工作室」。1997年後成為專業團體，始有固定聯絡地址、人員、及對外窗口。去（2001）年才在市政府文化局登記立案，成為正式的職業（文化）團體。由於非法人團體亦有繳稅的義務，並非第三部門，乃採取類似私部門的運作方式，扮演私部門與公部門間的轉介平台（鄭老師自許）。鄭老師認為自己是個文化人，早期雖從事商業，直到中年因著興趣轉業後就一直在做與文化相關的研究，目前身兼台南市文獻委員，與政府部門關係與互動十分良好。主要接政府小型、短期的 case，因著人力因素反而長期的不接。主要與公私部門合作觀光產業，亦有協助宗教團體規劃但不收費，有助於創造就業機會。

共有專任4人，兼任4人，義工人數不固定。專任4人中，2位助理人員分別負責內外部事務（外部指與公部門接洽）、1位企劃人員、1位專案人員；上班時間分兩班制：上午9時至下午6時、以及下午2時至晚上9時，各為8小時。兼職4位乃現場專案人員，專職支援單位所舉辦的大小活動之現場指揮。該單位1996年開始辦活動，並且舉辦過四次募款活動。1997年開始接計畫，有經費補助，但仍處於虧損狀態。如1997-1999年間在南門路租辦公場地及其他雜支，每年成本約需200萬。鄭老師以自己經商資金投入來補貼虧損。持續向南市文化局提計畫並申請經費，成為主要配合政府政策執行活動的承辦單位。並且會與他單位（主要是駿逸文教基金會）合作、分工，方式不一。

（三）執行狀況

本計畫共進用40人，與單位另一計畫合計當初有一百多人報名，經過七天職前訓練且考試及格者有83人。進用者中，25人為40歲以上（佔62.5%），10人為30-40歲，5人為30歲以下。主要皆為失業者，無任何殘障人士。由單位主動依進用人員

表現情形淘汰人員，計畫期間共計淘汰 7、8 個，再一一面談補進新的適合人力。所有人力皆配置在台南市五個主要的文化古蹟－安平古堡、赤崁樓、延平郡王祠、億載金城、孔廟。分別依活動、專案來配合導覽解說服務。目前配合各活動持續開發紀念品販售；2002 年下半年要設置銷售員，負責在各古蹟景點現場導覽兼賣紀念品。

用人單位首重管理機制，因此將人力分成四小組，設置組長、組員。與單位另一美食聯盟發展計畫人力共同配置管理。成立由 13 個人組成的「評鑑小組」，由進用人員中篩選擔任，利用此自評機制，與用人單位共同評鑑受僱者工作表現。設置「(公平)評議委員會」來監督人力表現，委員涵括另一美食聯盟計畫進用人員，包括兩計畫所有各組的組長。另設置主任、副主任為總督導，此兩位乃原來單位兼職人員轉為永續就業工程受僱者。還設置「協商懇談委員會」，目的乃協商溝通工作人員工作所遇到的問題與困難。

職前訓練為期一週共計 56 小時，與另一計畫進用人員同時進行，著重觀念性溝通，調整其心態來重新學習。舉行各式在職訓練共計 147 小時，平均每個月 21 小時，方式有理論課程 36 小時、實地操作 100 小時、觀摩講習 8 小時。鼓勵受僱者參與文建會所舉辦之「文化產業的人才培養及理念宣導」一系列課程講習，超過半數以上的受僱者自行在休假時(單位規定)來參與。單位用邊做邊學的方式從事在職訓練。於計畫期間，單位定期延聘講師舉辦講習課程，多半利用工作外時間(如晚上)，採自發性參與方式，如需付費亦由參加者自行負擔。

藉由本計畫經費的投入與推動，育成了「台南市文化古蹟導覽解說協會」，於 2002 年 5 月 25 日成立，共有理事九人，監事三人。協會成員共 40 幾位，本計畫所進用人員 40 位中有 30 幾位加入，另還包括幾位是本單位另一美食聯盟發展計畫所進用人員。協會所承接的導覽案之收入，60% 歸成員個人，40% 則為公基金。每位成員加入協會須繳納 1200 員會費，計畫結束後，導覽收入的 10% 必須回饋協會。市政府義務提供協會場地(位於台南市中正路三段)。

幾乎所有人員皆成為台南市文化古蹟導覽解說協會會員，領有專業證照，獲得

一技之長；且可運用此次計畫期間所累積之資源與單位窗口，無形中增加了工作機會的取得。未來因著觀光產業的持續發展與受重視，就業市場看好。永續就業工程計畫前，原還有義工需求；但永續案後因為訓練了一批具專業素養可以獨當一面的解說員，因而減低了對義工的依賴。先前義工皆為聯誼性質、工作時間也非特定，較不好管理控制。不管是對在地或外來民眾，皆為台南市的觀光產業達到行銷、宣傳效果，促進在地旅遊發展，增加產值，及帶動就業機會。

（四）成功因素

1. 負責人有熱忱。
2. 管理機制健全。
3. 訓練紮實。

（五）注意事項

1. 受僱者的問題

進用人員自身能力、性向、與工作心態品質不一，即使有良好的管理組織編制，用人單位同樣反應出人員管理溝通協調上的問題。據本計畫負責人的觀察，中高齡就業問題無須太悲觀，蓋中高齡勞工更有意願從事部分工時（part-time）工作，因他們可以彈性運用自己的時間，運用自身其他資源、窗口得到其他工作機會，並與其他單位配合。

2. 應建立公益創投基金

台灣在推動第三部門公益創投時普遍缺乏基金投入，政府可在此方面加以協助，最好一併建立強制的管理方式；可配合地方發展需要（如城鄉或區域發展）來分配經費；亦可依執行單位過去的績效，來提供貸款予有需要的單位。

3. 夥伴關係需強化

多年以來，在文化的推展上，中央有經費及構想，地方政府單位承接後多轉由赤崁文史工作室負責執行，使它成為一轉介平台，此次永續就業工程培訓人員恰好可承擔所需人力。

4.政府的補助要監督

部分 NGO 拿了政府補助卻吃空缺、或將經費在協會私用，造成經費的浪費；政府應將資源真正回歸到公共服務上，以達到公共效益目的。

十六、梅山地區文化教育推展計畫

(一) 計畫屬性

文化、社會型。該基金會專職人員僅一人，活動均有賴義工協助，然臨時、短暫的協助不敷會務的成長，多元的活動不能分工專業。該會會館完工後，即將面臨人員短缺的情形，基於提高服務品質的理想，亟需增加專職人員，協助該會辦理活動。

(二) 執行單位

財團法人梅山文教基金會，成立於 1994 年 9 月。該基金會數年來秉持著『關懷鄉土、和諧成長、永續經營』的理念，陸續舉辦多項活動，帶動地方藝文學習的風氣，提升人文素養，所影響的層面日漸廣泛。該會定位在基層社區範圍，為大家所捐助經營的公益法人團體，是屬於梅山人共有的民間自發性機構。

董事 19 人、董事長 1 人（校長退休）、執行長（由董事兼任）1 人，無給職。有給職專任 2 人，一為基金會秘書，一為永續案留用之何小姐。無給職義工約 50-60 人。基金會招募義工訂有應徵簡章及報名表，並有一定之甄選程序及獎勵措施。

(三) 執行狀況

勞委會永續就業工程所補助的 5 名人員，基於工作上地緣關係的需求，遴選具地緣關係之失業者，基本特徵如下：

	性別	年齡	教育程度	受雇者特質	原先工作類型
1	男	39	大專	一般	陶藝工作者

2	男	46	大專	中高齡	汽車銷售員
3	男	57	國中	中高齡	無工作
4	男	53	高中職	中高齡	無工作
5	女	33	高中職	負擔家計婦女	無工作

其工作配置情形如下：

1. 田野調查：2 人，工作內容為文史工作室之田野調查。配置工作之地點為梅山地區。

2. 各中心管理：2 人，工作內容為視聽中心推展管理、展示中心推展管理、研習教室營運管理、圖書室推展管理。配置工作之地點為中心內。

3. 陶藝工作坊管理：1 人，由藝術工作者擔任，基金會有開設陶藝班，此人員工作內容為陶藝班之管理。陶藝工作坊有酌收講師之鐘點費，因為公益性質故其餘費用並無盈餘。

基金會有活動時，視活動內容不定期的對進用人員訓練，方式為由有經驗人員教導。受僱者亦會自行上網或上圖書館找尋相關資料。例如，基金會曾於 2002 年 2 月舉辦黃金財典藏保育生態藝術特展開幕茶會，由典藏者黃金財先生對工作人員講解典藏品之內容，工作人員習得後即於展覽期間擔任解說員。基金會並無特別開設專班訓練工作人員。若有加班，則以義工性質不支薪。例如，基金會假日常舉辦活動，受僱者均會以義工身分到場幫忙。

預計留用人數 1 人。為受僱者中唯一的女性。以約聘兩年方式聘請。留用人本身具有美術方面的才能，之前就讀高職廣告設計，擅長製作海報。留用之人的工作類型為館務活動、行政工作，薪資為 17000 元。

考量留用的因素有二：

1. 受僱者本身具有美術方面的才能，之前就讀高職廣告設計，擅長製作海報。而基金會的各種活動皆須有海報、DM 等輔助品，因此此項才能正為基金會所需要。

2. 過去六年多來，基金會專職人員僅一人，活動均有賴義工協助，然臨時、短暫的協助不敷會務的成長。館務活動、行政工作需增加人手幫忙，因此增聘何小姐幫忙。

其餘 4 人不能繼續留用之原因是，基金會財務不足以增聘其餘的人員，且許多活動均有義工幫忙。

其他方面的成效包括：

1. 民眾對基金會所舉辦活動滿意度很高：此點可由訪談當日尋找會址過程窺知一二。當日訪問人員因找不到會館所在，故沿路詢問梅山鄉民，鄉民幾乎每個人都知曉「梅山文教基金會」的大名，並熱心指引前往。

2. 有益地方發展：基金會所舉辦之藝文類活動、各種研習活動、成立文史工作室，出版鄉土史料等，對提升梅山鄉社區藝文水準、休閒生活品質應有幫助，使此小山城注入新生命，學習風氣日盛，人文素養也逐漸提升。1996、1997 年連獲縣府推薦，接受社教館及省文化處表揚社教有功團體；1998 年獲經建會評為改善城鄉風貌績優單位。

該基金會的各種活動並非只是口頭上或書面上的宣導，基金會確實投入許多心力於各類活動的舉辦，致力於縮小城鄉差距。各種活動皆有圖片為證，且出版「梅山文教通訊」，將基金會舉辦之活動以文字及圖片方式紀錄下來，並預告近期之活動，實為梅山鄉人之精神食糧。

3. 促進社區凝聚：藉由活動的舉辦，凝聚梅山鄉人的社區意識。此點可由基金會的常態性義工數高達 50-60 人推知。

（四）成功因素

1. 執行單位原本即欲聘人。
2. 與地方政府和社區居民關係良好。

（五）注意事項

受僱者原為義工，此對義工之運用利或不利，值得持續關切。

十七、嘉義縣梅山鄉汗路休閒文化營造規劃

(一) 計畫屬性

文化、社會型。有效運用在地資源，推展休閒文化特色，提高生活品質；依據地方特性，與地區發展結合，創造地區性工作就業機會；培養失業者再就業能力，紓緩失業問題；協助失業者參加訓練，培養專業能力，以從事創新。

(二) 執行單位

財團法人梅山文教基金會，成立於 1994 年 9 月。該基金會數年來秉持著『關懷鄉土、和諧成長、永續經營』的理念，陸續舉辦多項多元活動，帶動地方藝文學習的風氣，提升人文素養，所影響的層面日漸廣泛。該會定位在基層社區從事長期性、全面性的文化工作，為大家所捐助經營的公益法人團體，是屬於梅山人共有的民間自發性機構。

董事 19 人、董事長 1 人（校長退休）、執行長（由董事兼任）1 人，無給職。有給職專任 2 人，一為基金會秘書，一為另一個永續案（參第十六案例）留用之何小姐。無給職義工約 50-60 人。基金會招募義工訂有應徵簡章及報名表，並有一定之甄選程序及獎勵措施。

(三) 執行狀況

梅山地處山區與平原交接，曾是商旅必經之地，境內多山，有許多高低起伏之古道，是先民上下山買賣貨物的主要通路，早期交通不發達，生活刻苦，農作物靠雙肩雙腳作運輸工具，就地取材，利用石塊開闢汗路。由於時代的變遷，經濟型態的改變，各部落間改以水泥路互通，以利機車或汽車的代步，致使汗路廢棄，蔓草叢生，年久失修，多處崩毀，每階落差亦大，行走非常不便。該會為了讓下一代了解古人開闢梅山鄉的拓荒史，及登山健行同好尋幽探古，致力汗路發掘及修護，規劃多條路線，提供社區鄉民多處的休閒健身活動場所。

勞委會永續就業工程所補助的 6 名人員，基於工作上地緣關係的需求，遴選具

地緣關係之失業者，基本特徵如下：

	性別	年齡	教育程度	受雇者特質	原先工作類型
1	男	59	高中職	中高齡	臨時工
2	男	50	國中	中高齡	臨時工
3	女	55	國中	中高齡	採茶
4	女	47	國中	中高齡	採茶
5	女	57	不識字	中高齡	家管
6	女	63	高中職	中高齡	家管

其工作配置情形如下：

1. 汗路調查研究：2 人，工作內容為負責鄉內汗路的探勘，發掘古道與古道間的連線，收集與整理相關資料。

2. 汗路整修與維護：2 人，工作內容為汗路的整修及維護，路標及宣導標語的設置。

3. 推行健康休閒活動：2 人，工作內容為籌劃與執行有關文化導覽課程與導覽人員訓練，定期辦理登身健行活動。

但因實務上不易區分工作界線，彼此職務易有重疊，故原則上 6 人工作為機動性互相支援為主。主要為負責鄉內汗路的探勘，發掘古道與古道間的連線，使成具休閒功能之網絡，並蒐集相關之歷史古蹟、風土民情、地理產物、沿線自然生態景觀、圖片等資料，加以整理。

訓練課程上：汗路調查研究方面，與另一計畫之田野調查互相配合。故成員間彼此會互相討論，以舊帶新的方式進行；若有不懂，基金會鼓勵自行查詢。汗路整修與維護方面，進用的人本身有此方面工作的經驗，較不需要另外訓練。推行健康

休閒活動有關文化導覽課程與導覽人員訓練方面，由登山社長進行訓練。社長本身為梅山國中總務主任退休，對童軍方面熟悉，故有此能力。

若有加班，則以義工性質不支薪。例如，基金會假日常有舉辦活動，受僱者均會以義工身分到場幫忙。無健保，因為受僱者表示，工作期間只有九個月，轉換投保單位太麻煩，受僱者自行附掛於其眷屬中。

並無預計留用人，原因為：基金會財務不足以支付，而員工認為薪資太低，留用意願不高。因為修築道路為及耗費體力之工作，依市場行情薪資算頗高，與勞委會補助之薪資相距太多。員工額外付出成本太高：修路工具皆為員工自行準備，工具多為耗材，損耗率太高；且中餐自理，員工付出成本太高。

其他方面的成效有

1. 推廣觀光休閒：梅山由於地理環境優雅，一片好山好水，很適合開發具觀光價值的休閒文化。梅山地區盛產茶業，茶園風光明媚，古道結合休閒文化，推展活動、整修古道，開發觀光資源，帶動觀光事業。

2. 推廣健康文化活動：健康文化的成長，使梅山鄉民長期蘊育於身心健康學習環境，有規劃、有系統、有目標的導引，使梅山鄉成為有文化內涵的鄉鎮。

3. 古道修築與登山健行活動深獲嘉義縣社會局認可：嘉義縣社會局曾經至基金會評估永續就業工程執行成效，肯定其成效，亦鼓勵基金會繼續申請多元就業開發方案。

(四) 成功因素

1. 主事者為退休校長，可動員退休教師參與。

2. 執行單位八年來的活動甚或居民肯定。

3. 地方政府支持。

(五) 注意事項

此計畫若發展成熟，對地方發展、觀光活動、健康文化等方面有正面的提昇與帶動效果。但基金會對於申請多元就業開發方案卻有所躊躇。基金會希望現任梅山

鄉鄉長先幫基金會申請到原料(鋪路用之枕木)、工具耗材之政府補助後，再決定是否申請多元就業方案，蓋材料成本昂貴。鋪路用之枕木、工具耗材等目前均無其他單位補助提供，本計畫執行期間是由基金會自行購買枕木，工作人員自行出資購買工具，但所耗費成本高，因此基金會及受僱工作人員繼續提計畫之意願低。基金會應嘗試爭取鄉民對材料的贊助，不一定只靠政府補助。

十八、相逢桃花源—台東縣延平鄉永續就業工程計畫

(一) 計畫屬性

文化、環保、產業、觀光、福利、經濟型。其目的是對布農部落進行社區總體再造，以改善原住民的就業和生活品質。

(二) 執行單位

財團法人布農文教基金會，1995年2月成立，乃是第一個由原住民成立的基金會。同年九月透過勵馨社會福利基金會執行長紀惠容的牽線，由統一超商協助募得一千兩百萬元，挹注布農部落的墾殖。布農文教基金會成立以來，以經營布農部落的形式，實驗原住民生活風貌、文化傳承、與休閒產業的可能，重建原住民文化，找回原住民的自信心，提供其他族群體認原住民文化的機會。為根本落實原住民的重建工作，予族人自給自足，讓國人深度參與，布農部落目前規劃有部落民宿、部落劇場、有機蔬菜區、生態公園，並持續舉辦藝術展、河川保育營、青少年狩獵營、海內外巡迴演出、戲劇營、兒童編織營、原住民藝術創作研討會等，期望藉由有機農業、文化研究、藝術創作、環境保育、生態復育、工藝傳承、青年養成、幼兒教育、老人福利等，走向原住民社會發展自主、開創生機的模式，為原住民部落的未來尋找出路。該單位現有無給職董事7人、有給職執行長1人、有給職專任112人、有給職兼任63人、無給職義工(冬夏日學校及其他)100人。

(三) 執行狀況

此案用人數兩階段共120人，第一階段60人，第一階段展延20人，第二階段

40 人。

依能力、工作內容、工作經驗支付工資。支付之經費來源包括政府補助、事業體收入、勸募。管理方式採打卡、查勤（由老同工擔任管理）。訓練課程為不定期，類型包括精神上課、台北亞都麗緻受訓、作禮拜（由白牧師對全體工作者進行生活教育，藉此建立組織向心力）。

留用 55 人（第一階段 10 人，第一階段展延 15 人，第二階段 30 人）。考量留用的因素是，基金會工作需要、為地方增加就業機會。其餘人不能繼續留用之原因是，員工工作態度不良。其他方面的成效包括：民眾對產品與服務滿意，提升地方發展，增強社區凝聚。

（四）成功因素

1. 執行單位財源多元

單位經費來源頗多，包括

（1）來自中央政府者：

勞委會：永續就業工程。

文建會：社區總體營造補助 50 萬元（共 5 個計畫），超出金額自行吸收。

原民會：居家服務工作。

內政部：居家服務工作。

（實際上居家服務工作受縣政府、原民會、內政部補助。）

（2）來自地方政府者：河川局、縣政府、鄉公所。

（3）其他非營利組織：聯合勸募、普仁之友會、勵馨基金會

（4）民間企業捐助。

（5）組織自籌：政府補助、事業體收入、勸募所得。

（6）有設置基金作循環或種子基金。

2. 主事者能力強

訪問過程中發現，受訪者王計潘先生是一位非常有想法與辦事能力非常強的

人，不僅於聯繫過程中，主動詢問訪問單位資料(如我們是因何要過去訪問、接哪個單位的計畫等，皆問得很仔細)，決定接受訪問後更積極詢問需為我們提供何種資料、也事先將我們傳過去的單位訪問大綱填寫完整。他是非常主動、積極、謹慎的負責人。當執行時遇到問題時，他也會自行找尋相關單位解決。

3. 信仰堅定。

4. 堅強的經營團隊。

5. 民族使命感。

(五) 注意事項

1. 協助原住民就業的特殊考量

原住民鄉鎮不像都會區，原住民不是在競爭的環境中謀求工作機會。因為原住民從小生活環境就充滿著隱性的低度就業，所以原住民求職的態度較不積極，連帶影響到工作態度；而飲酒過度、生活閒散更惡化工作表現。所以，原住民地區的永續就業一定不能單單只就「提供工作機會」這個層面來考量，必須是全面的生活改造才能真正造就永續就業。

2. 跨部會整合資源

生活改造涉及社會工作、醫療衛生、文化復振、生活輔導、信仰生活等多面向的重建工作。但永續就業只限於勞委會單一部會辦理，長期效益有限。

3. 需全方位規劃輔導

目前的輔導機制只有督考的成分，執行單位辦理提案、進人、管理、開發市場、產銷管道等，都要靠自己。未來的輔導機制應強化，例如，可加強地方就業促進員訓練，使具備公司部門資源連結的能力；製作公私部門全面的連結手冊發給辦理單位，中央職訓局成立輔導專員，負責輔導資源連結。

4. 中央與地方的整合可再改善

有良好的經濟環境基礎，才能造就良性的工作機會，並促成穩定就業。但即使地方自治多年，中央的美善良意還是很難落實到地方上。故未來中央的全國性計畫，

宜先詳細徵求地方政府以及地方團體的書面意見，以增完善。

5. 進用限制有缺失

限用中高齡令青壯者失望；不限本地人，則產業難植根。

6. 審查委員專業性差異大

有委員認為，政府不可補助營利行為，但又希望計畫結束後能多留用工作人員，實屬矛盾。委員亦應遵守利益迴避原則，以減少不公平之感覺。

7. 行政作業

定型化的行政作業可考慮由地方政府統一處理，以減少執行單位不符規模經濟的人力花費。

十九、生命樂章示範傳統樂團計畫

(一) 計畫屬性

文化，經濟性。本方案之目的有三：

1. 促進就業：訓練失業且有專長的人，投入儀式表演的社會服務業。

2. 移風易俗：訓練及輔導失業且具有音樂文化專長的人投入社區、公益及儀式（婚、喪、喜、慶）活動之演出，以移風易俗。

3. 傳承文化：訓練及輔導失業且具有音樂文化專長的人，以演出台灣本土歌謠的方式，推廣及宣揚台灣本土文化。

(二) 執行單行

財團法人半線文教基金會，成立於1995年4月，位於彰化縣員林鎮並附設台灣文化資料館（暫時），為一本土文化史料基金會。它除將中文臺灣文獻提供各界利用外，並先後舉辦1895年台灣影像展·半線美展·半線電影展·文化巡禮·文化講座暨文化展覽活動。

「半線」pasoa是彰化古稱，由巴布薩或貓霧揀(Babuza)音轉而來，是原住民部落的名稱。該地因移墾甚早，除為貿易經濟重鎮，亦發展為臺灣重要的文化城邑。

從白沙書院到臺灣文化協會的重心，彰化人一直擁有傳統且驕傲的人文風貌與精神。為提振往日的人文精神，進而推展出一種全新的文化運動，一群有志人士乃積極為「半線文教基金會」催生，這一群人也希望能儘速成立「臺灣文化資料館」，更希望以後彰化地區有一所研究臺灣經驗為主的「半線大學」或「研究中心」。該會理監事 15 人，有給職總幹事 1 人，有給職專任 2 人（為永續結束後留用的人，擔任社區經理人職務，薪資以鐘點費方式計算，由基金會支付），有給職兼任 2 人（此 2 人為基金會另外申請到行政院文建會之「921 震災重建區生活重建」補助），無給職常態義工 60 人。

（三）執行狀況

進用 22 人。因為計畫性質，團員於聘任前有先經過甄選(需符合：樂器自備、具初步基礎、經濟弱勢)，故皆有底子，但基金會甄選時仍以家庭經濟因素為主要考量，技巧次之。22 人基本特徵如下：

4 男，18 女；16-25 歲 2 人，26-35 歲 2 人，36-45 歲 9 人，46 歲以上 9 人；國小及以下 2 人，國中 3 人，高中職 7 人，大專以上 6 人（四人不詳）；身心障礙者 1 人，中高齡 9 人，負擔家計婦女 5 人，中低或低收入戶 3 人，其他(一般)4 人。原先工作類型：務農 1 人，護理人員 1 人，國小代課老師 1 人，行政類 3 人，電腦公司雇員 1 人，裁縫師 1 人，失業待業中 9 人，家管或無工作 5 人。

22 人的職務配置情形如下：

團員 16 人，為音樂演奏者。東門社區武聖宮借用場地給基金會團員使用，故此 16 人於東門社區武聖宮上班（雖名為借用，但基金會於 9 個月期間仍以「添香油錢」名義捐錢給武聖宮，總共約 2 萬）。

其他 6 人於基金會上上班：社區經理人 3 人，工作內容為業務工作，如調查市場狀況，拜訪服務個案，負責對外接個案，每人有各自的服務範圍區域；會計 1 人；行政 1 人；場控兼司機 1 人，負責載運樂器、表演時場控等。

團員於聘任前有先經過甄選，故皆有底子，但基金會再提供 100 小時的職前訓

練（勞委會補助），聘請大同國中的國樂指導老師為之。在職訓練費用以團員賺的錢平均支付，蓋「對於音樂演奏者來說，登台演出是最好的訓練」，團員無演出時會自行練習。社區經理人部分需要行銷、業務方面專長，故由總幹事親自訓練。基金會有考績評量，計畫期間每週五開檢討會議。

除勞委會補助永續就業工程經費外，計畫期間視演出接案狀況，將所得以津貼方式平分給團員，故每人每月可領到 2 萬多元。但計畫結束後，團員平均每個月只有幾千元的薪資。

16 個團員以分組方式演出，8 到 10 人為一組。演出時以演出人數計算演出費，1 人約 1000 元。計畫執行期間演出超過 70 場，場合包括喪葬禮儀、廟宇慶典、公私團體邀請演出、無酬公益演出、社區教學（永續就業工程結束後新增，目前於彰化鹿港做社區教學，教小孩國樂）等。

此外，民眾對服務滿意，也改善了傳統殯葬文化。

此案是全台唯一以傳統樂團形式投入儀式性演出職場之就業方案，被譽為永續就業工程的示範案例，曾於 2002 年 6 月 2 日受邀於總統府前廣場勞委會博覽會中演出。

（四）成功因素

1. 有創意：計畫內容有創新。
2. 有市場：針對市場需求提出計畫。
3. 針對社會服務性產業開發。
4. 新聞媒體報導，提高樂團知名度，有助於提高業務量。
5. 該會總幹事與政府官員熟稔，有助於爭取經費。

（五）注意事項

市場化仍待輔導。第一、缺乏很有能力的專業經理人，來包裝行銷。第二、此案令「生命樂章合作促進合作社」於 2001 年 10 月成立，幾個月後，完成公司登記，名為「生命樂章工作室有限公司」，一方面分發酬勞給團員時以公司型態較方便，另

方面演出後開發票給對方亦較方便。但由於目前演出不密集，公司不賺錢，正考慮取消。

二十、民都有田園部落雕刻計畫

（一）計畫屬性

文化、經濟型。泰雅族文化中原本無雕刻，但基於文化中沒有的，不一定永遠都沒有之創新理念，開始申請「民都有田園部落雕刻」之永續就業工程。目的主要希望能培養部落中族人一技之長，且可與部落文化結合，就地取材來發展。理念為希望部落中的人，利用自有的資源，結合自有的文化，在自己的土地上創業。

（二）執行單位

社團法人台灣原住民部落文化傳承協會，於1997年成立。主要工作內容為推動原住民文化傳承。協會主要經由募款方式籌得所需資金，為專款、專用、專募的方式。主要是義賣自製的物品（例如衣服等）或出書。有成立一專案小組，裡面成員大部分為教授，會幫忙協會進行募款。

曾以募款方式協助資源缺乏地區成立教育機構。例如，於新竹縣南澳鄉南澳村協助成立部落學園，教學對象為成人，從事泰雅文化、工具的傳承。另於霧台鄉好茶村成立幼稚園，站在協助之立場提供資金、人員輔導單位，直到他們能獨當一面。理監事15人、幹事2人，經常性義工5人，均為無給職。

（三）執行狀況

進用人數15人，就服站提供資料，協會自行篩選。15人中，有13人為泰雅族人、2賽夏族人，願意與賽夏族分享此工作機會的原因為，賽夏族在文化上幾乎被泰雅族同化，所以在文化上是雷同的。

此案之訓練課程極具關鍵。勞委會並無職前訓練補助。平日對於工作人員的訓練包括：

1. 2001年12月-2002年2月由一位泰雅族師傅擔任老師，師資費用由協會支

付。但此老師教學成效不佳；因此，後來（2002年5月-8月）由台灣木雕界的大師李龍泉老師及其妻子教導。李老師教導雕刻，師母教導彩繪。講師費由所有15位工作人員分攤。每週一次一整天專程上山指導工作人員雕刻技巧。

2. 將學員全體帶到屏東縣山地門參觀並上課（2天）。有2位木雕大師教導。

3. 進行部落文化教育：受訪者表示，此計畫不應只是技術的訓練，更應提昇其文化層次，讓原住民能活出尊嚴，走出悲情。因此於每週五下午固定開會完後，邀請學者專家上課，做觀念溝通。課程內容包括法律、經濟、文化、民族主義等。讓原住民更了解自身的文化與現在的處境，以及何種原因造成現在的這種現象等。

受訪者認為，管理者的帶頭作用效果很大。所以管理者的挑選也格外重要。由工作人員中選出班長與副班長，班長為一卸任民代，每天都會與理事長（受訪者）做溝通。居中做協調與處理。也可讓工作者學會獨立與自理。

此次永續就業工程之木頭材料費、初級師資、電動器材費共約22萬元，皆為協會自備。這些費用雖有向勞委會、原民會申請，但均無補助（原民會表示「列入審查」，但並無補助）。雖然山上有許多枯老木，但並無法任意檢拾，因為該樹木屬於林務局所有。雖然協會曾行文向林務局反映，但林務局表示「無法源依據」，因此不允許工作者任意檢拾山上的木頭。目前協會做法為向山下的廠商購買木頭。

此15位工作人員未來動向大致如下：

1. 自行創業（與永續有關）有4-5人傾向自行合開辦工作室。工作者認為這九個月來已經磨練具有基礎雕刻技術，靠自己有能力自行創業。

2. 部分人員繼續留用至下一期的多元就業開發方案：可繼續磨練雕刻技術，使臻更成熟。

3. 當兵：部分工作人員尚未服兵役，近期已經接到兵單，可能將會入伍。

其他方面的成效包括：

1. 受肯定獲邀展覽：工作者創作之雕刻品於2002年8月份於新竹縣政府辦公大樓展出，透過傳媒報導，受到各界喜愛，展售品於展覽當時幾近7成已被訂購。待

於新竹縣政府辦公大樓展出結束後，又受邀在 9 月 3 日於三義展出。受訪者表示，這些展覽與雕刻品之販賣，非當初申請計畫時所預計的，因為認為自身尚在起步階段，應無達到展出與販賣之水準。但在雕刻老師與縣府勞工局的鼓勵與支持下，將作品運往新竹縣政府辦公大樓展出，出乎預料的廣獲好評，連受訪者都表示訝異與驚喜。

2. 公共電視、TVBS、桃竹苗電台、各大報等均有報導該永續就業工程，邀請理事長受訪。

3. 改善工作人員散漫的生活習性、勸導不要嗜酒等都頗有成效。連派出所的員警都跑來道謝，認為打架滋事的人減少。

（四）成功因素

1. 多方力量協助促成：包括勞工局藍局長、劉課長、承辦小姐、訓練師傅李老師等。

2. 結合原住民文化、在地與族人：離家近，可就近照顧家人、工作者都是家裡附近的熟面孔，心理上較不會產生壓力。

3. 領導者具熱心與能力，且能以身作則，起帶頭作用。

4. 工作者獲得信心與鼓勵。

（五）注意事項

1. 配套措施可改善

此案的材料費、師資費需自籌，負擔較吃力。此計畫對於原住民的職訓來說是很適當的，成效也不錯。但政府只有補助人事費，並無相關的補助配套措施，或可改善。

2. 對原住民的協助要參考在地的經驗

政府每年對原住民付出大筆的職訓費用，但成效不大。主因為原住民為群居的民族，職訓與其文化完全不能搭配。且職訓所在地為平地，交通往返費時，食宿等費用均構成問題。此案顯示，原住民職訓要成功，須與其文化、在地與族人結合。

3.行銷規劃可再加強

二十一、角石藝術村永續就業工程計畫

(一) 計畫屬性

文化、創業、經濟型。協助失業者參與角石藝術村的產業營造與景觀營造，發揮創意與自主能力，創造能夠根植部落的永續產業，開創者能夠在永續產業中永續就業。

(二) 執行單位

花蓮縣角石生命發展協會，1998年12月成立，以聖經寓言「匠人所棄置的石頭，已成了房角的頭塊石頭」為訓。大部份的成員是務農、打零工的原住民，從1990年開始從事服務與分享工作。雖然成員本身大都為邊緣人，但透過服務別人來豐富自己的心靈，從事的服務工作包括監所關懷事功、協助殘障者整理家園、設置角石工作坊等工作。現有理事9人、有給職總幹事1人。有給職專任24人，有給職兼任3人，無給職義工60人。協會對會員無收會費，主要籌措款項來源為：捐款、募款、申請執行政府社福方案、義賣所得、工作坊事業費。

(三) 執行狀況

此案之用人數為30人，分配於兩種工作：石藝產業升級15人，繡坊15人，繡坊為結合原先所提計畫之「繡藝創作工作坊轉型成為社區產業」、「創意窗簾人才培訓與產品製作」兩項，因為執行後發現兩者可以結合(刺繡為精緻的刺繡，而窗簾可於週邊加上刺繡)，且結合後應該效果會更好。

30人均由就服站推介。30人中只有一位漢人，其餘均為原住民。原先並無要求工作人員一定要為原住民。但原住民對於部落建設存有一份共同的願景，與未來的生涯發展息息相關，所以較能持久的投入。

月工資以基本工資給付，超時有加班費，部份工作人員(如石坊行銷據點開發工作人員)另給津貼。協會設有督導管理辦法。納入協會的管理制度。義工會協助進行

訓練課程。留用人數 17 人，繡坊 10 人(兼職 6 人，固定工作者 4 人，此 4 人薪資為基本工資)，石坊 7 人。原則上協會並無解僱任何人，未留用者均為自己考量後不留下。

繡坊目前在協會編制內，成員均在協會體制內工作。部份以兼職方式受聘用。繡坊的產業工作是因永續就業工程補助之後才開始，因此於九個月過後，其行銷通路尚未打開，而產品成熟度尚未達到一定水準。所以目前這些些留用的工作人員並非完全從事繡坊工作，會協助協會其他工作事項，例如打掃、煮飯等。石坊目前不在協會編制內，可自給自足。因石坊在永續補助前已經有在運作，永續的補助加入後，形同加入很大的推力，使其於補助結束後能自立。協會為石坊對外窗口，代為向外接訂單，並提供協助，如行銷（協會會告知哪裡有行銷通路）、教育訓練（協會自己找經費對他們進行職業訓練）等。但他們需配合協會對外的社會服務活動，例如，協會對外宣傳，他們需到場表演。至於其他部分，如石坊內部財務，協會不干涉。

此案協助鳳林山興里 13 鄰的阿美族聚落由農牧部落轉型成為觀光部落，提昇其發展潛力，並增強香茅部落（現名：角石村）社區凝聚。

（四）成功因素

1.協會一直在推動社區總體營造，有相當基礎

此計畫乃是協會生命關懷計畫的延續，已經具備相當基礎；換言之，工作者、社會資源、及協會行政機能之配合條件已經成熟。

2.將永續工作人員與社區總體營造作結合：使工作人員體認到現在所付出的努力是在為將來自己社區的發展奠基，因此肯付出。

3. 願景是否可行，取得別人的信任是重要的因素：正因協會取得工作人員的信任，讓他們覺得此構想與願景是有可能會實現的，因此很努力去做。

（五）注意事項

1.需搭配專業訓練與指導。

2.宜與原民會、文建會的資源整合。

二十二、秀林鄉太魯閣大小讀書會與母語繪本製作計畫

(一) 計畫屬性

文化、社會型，提振讀書風氣，並製作原住民母語童話故事。

(二) 執行單位

社團法人花蓮縣新象社區交流協會，成立於1995年7月。其目標包括全方位關懷花蓮社區，宣導社區意識，開發社區生命力；結合社會資源，協助社區發展地方特色，解決社區問題，提昇住民生活品質；建構社區聯絡網絡，推動社區間互動與交流，完成理想社區生活美景。

該單位理監事16人，總幹事1人，有給職專任3人，無給職義工15人。曾辦理相當多樣的靜態與動態活動。

(三) 執行狀況

此案用人12位，10女2男，9位是原住民，4位是大專程度；6位用於推廣社區讀書會，6位用於文史調查。

社區讀書會的推廣需要由工作者進入社區中，此為困難的工作，但協會透過各社區中的義工帶領，得以順利進入推廣。藉由這些活動增強了社區中的凝聚力，亦達成保存原住民文化以及文化傳承之功效。

留用人數4人。但目前有兩位已另謀出路。所以現在留在協會中工作的只剩下兩人。留用人的特性為講故事媽媽，主要為當初進用時遴選所致。受僱者能力適用於協會年度推廣活動(說故事)人才需求。協助另行就業8人，從事其他文史工作傳承。

(四) 成功因素

- 1.執行單位原已具有相當成效。
- 2.得以成功地進入社區。

(五) 注意事項

1. 政令資訊不易取得

政策法令轉換速度快，執行單位取得資訊不易。亦導致地方政府承辦人員本身對於相關業務並不是通盤了解，因此協會有問題時往往無法立即獲得解答。故中央政府宜建立一可供執行單位諮詢之專業管道。而永續就業工程開始執行前，應該由中央政府出面召集地方政府與單位，召開作業說明會，以促進溝通。

2. 可協調其他單位資源共襄盛舉

例如，原民會、文建會、教育部、原住民團體等。

二十三、北部文化電話工坊

(一) 計畫屬性

文化、社福、經濟型。本案訓練中高齡失業者從事文化出版品的電話直銷，欲達成失業者就業，出版業活絡和民眾提振讀書風氣的三贏局面。

(二) 執行單位

社團法人中華民國社會關懷協會，成立於 2000 年 4 月，由鄭龍水、瞿海良、吳宗銘等人創立，成員多與文化出版界有淵源。理事 15 人，監事 5 人，有給職專任 2 人，有給職兼任 2 人，義工人數不定（視專案動員而定），會員 38 人（與發起人同），會友 7 千多人；未增加會員數是怕大會 1/2 會員出席的門檻達不到。該會成立於台南，2001 年 4 月成立台北市辦事處，位於和平西路現址；與綠生活促進協會合址，互為支應，但活動不同。該協會執行長（專任、有給）為綠生活促進協會理事長，是本案靈魂人物。

(三) 執行狀況

該協會宗旨為關懷弱勢，會員多具文化出版背景，因出版業近些年不甚景氣，而國人讀書風氣不盛，故有此電話工坊的構思與規劃。此案申請 12 人，通過 6 人，小於適當規模（12 人），當時曾遲疑作不作，蓋經理人的支出是一樣的。這 6 人是

從就服中心推介的 15 人中，篩選而來，都是中高齡女性，有些原是家管。其中一位有經驗者是內定的經理人，其他入選的考量因素主要是工作熱忱。經理人由協會另行補貼薪資，其他人以勞委會補助的基本工資為下限，行銷業績超過目標時，可領取獎勵金。

僱用之人首重訓練，該協會提供兩天的職前訓練，介紹該協會宗旨，方案精神（以關懷來行銷）、電話基本觀念、成功法則、話術、經驗分享、管理方式、發展願景等。開始電訪後，每週共同檢討一次，交換意見，改進作法（如說話速度不可太快），強化信心（如遭拒絕是常態，勿氣餒）。私部門的電話行銷多僱用 40 歲以下之人，月收入可達 20 萬元，但業績壓力大，淘汰率高。此案僱用的中高齡者多無經驗，適應力稍差，訓練至具有市場競爭力的時間較長，前三個月的業績掛零；但一旦訓練成功，則業績穩定性較高，說服力較高。

6 個月計畫結束後，留用 4 人，他們的工作能力都可以賺到 3 萬元以上的工資。另兩人亦有此工作能力，但因家中有女兒因癌開刀或老母親復健需專人照顧，故無法續作。該協會續以「文化電話工坊」申請多元就業開發方案經濟型，通過 15 人（其中一人為專案經理人），已陸續進用中。

（四）成功因素

1. 該協會人脈廣闊

創始人之一的鄭龍水曾任立法委員，有利爭取經費。該協會的財源包括義賣、募款、以計畫（辦活動）向教育部（921 學童心靈重建校園有愛無礙徵文比賽）、內政部（視障者工作再出發）、衛生署（反毒、義診）、台電公司（節約能源）等申請補助。

2. 主事者經驗豐富

該協會執行長畢業自台大國貿系，政大企研所，任職讀者文摘 16 年，為保育而入綠生活雜誌之經營，因緣際會出任現職，對電話工坊業務熟稔。

3. 有經理人的設計

該案申請時，即私下尋找一位有經驗的人承諾來擔任督導。新申請通過的多元就業開發方案「文化電話工坊」則通過一位經理人名額。

4.配合支援機制充分

例如，文化出版業提供適合電銷通路（特質為市面上買不到、組合式、總價略高、有特定市場目標）的優良產品，協會已有使用客戶資料庫（付費），處理訂單和金、物流作業流程的制度，政府和社會支持，綠生活促進協會有綠色商品可供行銷等。

5.訓練、激勵和管理良善

這些制度的良善令方案較易達到原先的預期。

（五）注意事項

1.各界觀念仍有衝突

該方案申請時，職訓局審查委員曾質疑，一個 NGO 為何作此營利性的電話直銷，令受訪者困惑。

2.電話直銷可推廣

在美國，有很多工作是在家進行，包括電話公司選擇、信用卡發行、套裝旅遊、汽車促銷、慈善募款等。我國可規劃適當的項目來採行，將可開拓新的職場，尤其便利家管、身心障礙者、中高齡者進入。

第四節 環境保護類

本節分析 10 個案例。

二十四、新港鄉永續就業工程計畫

（一）計畫屬性

環保、社會型。以街道清潔為主。新港鄉每逢例假日觀光人潮眾多，為使觀光客對新港鄉留下好的印象，街道的整潔與乾淨是很重要的；該計畫即欲協助維護新港鄉的街道整潔。

(二) 執行單位

財團法人新港文教基金會。以雲門舞集揚名世界的新港人林懷民，1987年6月率團返鄉公演，激發在地的陳錦煌醫生（曾任921重建委員會執行長），去結合眾多的鄉人，於同年10月創辦了新港文教基金會。十五年來，該單位辦理過很多活動，1998年的「新港國際社區兒童藝術節」，為新港「立足社區放眼天下」走出重要的一步。該單位有理監事17人，執行長1人（有給職），有給職專任8人，無給職義工60-70人。

(三) 執行狀況

進用人數為10人，其工作配置如下：

1. 有機農園2人：基金會從1990年以來即有推動一系列環保工作，其中有機農園藝為目前工作項目。所謂有機農園即為利用家庭廚餘回收，將之製作成有機肥料，並灌溉於農園上。有機農園的農地為基金會的義工提供，由其它義工於上面種植有機作物。因此永續工作人員只是協助農園既有之工作。

2. 街道清掃8人：通常一日的工作行程為，上午街道清掃、下午則為髒亂點清掃。街道清掃範圍為新港鄉四個村落，分別為宮前村、宮後村、大興村、福德村。有時會支援鄉公所髒亂點清掃。

3. 支援基金會活動。

此10人均由就服站推介，並無基金會之義工，所以與基金會無任何關聯（非熟人才進用）。考量進用因素為：

1. 需為新港鄉民：欲創造該地就業機會。

2. 經濟因素：進用時的最大考量，希望協助經濟上弱勢的人。

遴選方法為：由就服站提供名單後，基金會中的秘書與3位義工針對名單上的人員，一一前往訪視，並進行問卷調查，內容包括詢問動產、不動產狀況、收入、支出、扶養子女數等，以確切了解其經濟狀況。待訪問完畢後再進行評比，從中挑選最需要工作的10人。

在管理上，工作人員簽到簽退。街道清掃部分是至各村村里長辦公室簽到簽退。因基金會開館時間為早上 10 點，與工作人員時間不能配合，因此基金會請各村村里長協助，由工作人員至村里長辦公室簽到簽退。有機農園部分是向農園園長簽到簽退。

在督導上，主要仍由基金會進行。各村村里長和基金會義工（新港鄉民）會協助督導。基金會義工大部分住在新港鄉，容易看到工作人員的狀況，因此會幫忙監督；若發現有工作人員工作不力，會向基金會反映。農園部分則設置園長（非永續工作人員）協助督導工作。

預計留用人數 9 人，工作內容以新港鄉街道打掃為主，有機農園工作成為不定期支援性質。留用人員薪資由 3 個單位分攤。基金會負擔 3 人、鄉公所負擔 3 人、奉天宮 3 人。

原本預計將所有人員留下，但後來有一位已於計畫結束後找到工作（此人於計畫執行期間穿梭於新港街道上打掃，工作表現良好，受新港鄉農會總幹事賞識，因此事聘請此人至農會清掃工作），因此只留 9 人。主因是為了新港鄉 2002 年 11 月份的「國際青少年嘉年華」活動。受訪者表示，打掃工作需持續不斷的進行與維護，才可見到成效，若因計畫截止而中斷，則可能又不復以前的乾淨，因此希望在 11 月的大活動結束前，能繼續維持良好的環境。

新港鄉街道打掃，受惠對象為整體新港鄉民。維持鄉容整潔，使觀光客留下良好印象，有助於促進觀光事業發展。新港鄉民可看到工作人員園街道上辛苦的打掃，都是為了新港鄉的整潔與觀光，因此或多或少可帶動鄉民投入一同維護的心理，激發社區意識。

（四）成功因素

執行單位與各界關係良好：基金會與地方政府機關、民間團體等均有不錯的關係。地方政府主動提供協助，部分新港鄉民到外地發展後，若成就不錯，會有回饋地方的想法。目前有 2 家企業固定會捐款給基金會，每年約近百萬元。且不定期有

民眾捐款。

(五) 注意事項

本案以照顧有收入需求的民眾為出發點，支援國際活動。若能規劃受僱者成立清潔公司，較具自給自足前景。

二十五、達娜伊谷自然生態保育公園

(一) 計畫屬性

環保、觀光、社區總體營造、經濟型。此計畫以生態保育吸引觀光客，令山美社區自傳統農業轉型，有效地帶動社區的發展，為鄒族人創造穩定的工作。

(二) 執行單位

阿里山鄉山美社區發展協會，於 1993 年 6 月成立，由 15 位理事與 5 位監事組成。自 1989 年以保育達娜伊谷生態起源，發展適應地方環境之鄒族文化的原住民保育工作。現有舞蹈、手工藝、織布、美食、母語、文化、農特產品展示中心、蔬菜種植等，並有社區福利服務、急難救助、老人安養，及設立老人津貼、結婚獎勵金、青年就學補助等。正計畫推展母語社區化。該協會組織章程中明文規定，不准外來財團介入，希望將資源回歸給村民發展地方經濟。

現開設的鄒族文化教育包括傳統技藝傳授班、傳統歌舞隊、社區家政班、社區合唱團、青年會等。未來願景為：教育後代「人與大地的和諧」，原住民社區的多元化與福利化(以後想為居民付勞健保費)，凝聚年輕人的向心力，邁向社區總體營造。

(三) 執行狀況

保育計畫在 1985 年展開，首先成立「觀光研究小組」；1987 年成立「觀光促進委員會」；1989 年正式成立「保育隊」，並組成「河川保護委員會」。1990 年後，社區婦女與居民相繼投入，由村民自動自發組成河川巡邏隊。1992 年山美村獲得農委會自然生態保育楷模獎，隨後 1993 年才成立「山美社區發展協會」接管觀光及保育工作，欲以社區型態來經營該村之觀光事業。

達娜伊谷保育的成功，帶動農業的產業發展。1995 年省農林廳將山美社區選定為「富麗農村」規劃地區，為全省 22 處之唯一的原住民社區，該計畫補助並輔導各種經濟特產栽培、經營管理，以及各項資材、肥料、器具、設施等。1997 年省原住民事務委員會「跨世紀農業建設方案」原住民地區農業綜合發展計畫中，與南投信義鄉羅娜村、高雄三民鄉民生村同為優先遴選地點；此計畫乃規劃利用當地原住民人文特色及原住民地區地理環境特點發展原住民農業，本社區因此快速成立了果樹班、花卉班、茶葉班、鯛魚養殖班、竹筍加工班。農產品現可直接賣給遊客。

生態公園乃承租當地原住民之地，為 5 戶所有（所有人原為私有地的攤販）。由於爭取到政府經費配合，逐步在達娜伊谷溪規劃及建設公共服務設施，1995 年 1 月開放「達娜伊谷自然生態公園」並正式開始對外來遊客收取清潔管理維護費用。現有生態公園內管理中心及停車場附近用地原本屬私人用地，後來因設立生態公園所需才收購之。

目前平均每天工作人員十來個，每半年換/輪一次班（有錢大家賺，分享的價值觀）。導覽員由預約團體來支付費用，導覽員的訓練由原民會等單位委託嘉大「原住民人力訓練中心」執行。

每逢假日有歌舞秀表演已 5、6 年，由全村一起規劃，計有八大家族的小米祭、成年禮、Miyasbi 團結祭（豐年祭，每年 2/15）。逢當地盛產採筍期間，跳舞人數會較少。

該社區的財源分為自主與非自主兩種。前者主要為生態公園的清潔維護費收入；後者則來自外界補助款—專款專用，且須提計畫政府才會補助。

目前公園遊客人數平均每月 2000 人次，估計每月收入約 40 多萬元，一年約有一千五百萬的收入；用來支付收費員、出納、文書、巡守隊等的薪水，每人平均薪水一萬七。理監事皆無薪水，但其底下工作人員皆有薪水。巡狩保育員（24 小時）或收門票者一個月二萬元，美綠化及掃地者一個月一萬七。歌舞秀每人一場 500 元。盈餘作為提供各項福利措施之用。

山美村以人美、山美、水美的三美自許，為阿里山原住民鄉中較南邊的部落。兩個村約 800 人，146 戶，七個鄰，留在村內五百多人；在村外失業兩百多人，多是年輕人，因為生態保育公園的設置而回鄉工作。估計有四成回流，並由村長整合之。

（四）成功因素

達娜伊谷的成功因素包括

1. 領導精英的無私

生態保育公園原為私有地，當年的領導人曾率先捐出私地供公共使用，激發族人響應。(參湯宏忠 2002)

2. 分享的價值觀

原住民社會早有獵物分送族人及好客的文化，達娜依谷的成功體現於居民共同參與、水域管理私權的分享，以及成功後工作機會每半年輪流擔任，強化族人的和諧與共同體意識。

3. 政府經費補助

山美社區於 1995 年有省農林廳富麗農村規劃的補助，1997 年有省原民會的農發補助，1999 年有原民會和內政部補助辦理老人居家服務，嘉義縣政府也長期關心阿里山鄉各社區的發展。

4. 地方團體的參與

除山美社區發展會本身組織健全外，嘉義市基督教醫院承辦醫療服務工作、嘉義大學受原民會委託訓練導覽員、中正大學提供社會福利諮詢服務等，都有助於該方案的成功。

5. 成功開闢觀光收入

達娜伊谷自 1995 年收取清潔管理費，目前平均每月有 2000 人次的遊客，一年約有一千五百萬元的收入，足以提供十個人的工資、景觀維護及挹注社區福利。

（五）注意事項

1. 外來與在地觀點的衝突

2002年7月時，阿里山風景區管理處擬將達娜伊谷納入全區的觀光規劃，引起山美社區的反彈，認為管理局無顧社區居民多年來的努力，欲在該社區小有成就之後坐收成果。(2002.7.16 中廣新聞)

當觀光客湧進達娜伊谷後，一些原住民在該區自有的土地上擺攤販賣山豬肉、飲料與工藝品，曾引起記者批評為破壞觀光品質。(參 2002.6.17 聯合報 版 18)

2. 漢人與原住民觀點的衝突

阿里山鄉有漢人認為，山美村像似原住民自行圈地收費，又不准漢人進入設商店，且鄉長一定要是原住民，並不公平。

二十六、台東縣台東市環保尖兵就業工程計畫

(一) 計畫屬性

公部門研提的環保、社會型，從事資源回收、公園綠美化、稽查垃圾不落地等業務。

(二) 執行單位

台東市公所清潔隊，為隸屬於台東市公所之公家單位。

(三) 執行狀況

此案之用人數有 40 人，分配如下：資源回收組 32 人，公園綠美化 5 人，稽查班 3 人。

受僱者特徵如下：依性別，男 33 女 7；依年齡，25-34 歲 1 人、35-44 歲 8 人、45-54 歲 26 人、55 歲以上 5 人；依教育程度，國小以下 33 人、國中 5 人、高中職 2 人；其中，原住民 6 人、身心障礙者 2 人、失業待業中 32 人。因工作時間大部分為夜間，故男性較適宜。

有進行職前訓練(勞委會無補助)，工作期間有在職訓練。設有 1 位班長，2 位調配。由清潔隊中的工作人員(如技工)進行訓練的工作(如何辨識回收種類、機具使

用)，許多工作由技工教導班長後，再由班長教導工作人員。

留用人數 5 人，以臨時工作人員方式聘用到 2002 年 12 月。薪資由資源回收專款支付，此乃「以人養人」：將資源回收後，由留用工作人員做進一步分類，能賣到較好的價錢；提高的收入作為資源回收專款，支付留用人員薪資。希望在後續多元就業開發方案通過後，能銜接僱用。留用之人的工作為資源回收垃圾分類。

協助另行就業約 15 人，協助就業工作類型包括：

1. 若有公園綠美化工作或登革熱防治之臨時工作機會，則會推薦未留用的永續工作人員到該單位：約 10 幾人。
2. 由清潔隊引薦到回收廠商處工作：2-5 人。
3. 由清潔隊引薦到園藝商工作：2-3 人。

其他方面的成效包括民眾對服務滿意，資源回收成效良好，使市容更整齊清潔，有助於促進地方發展。

（四）成功因素

1. 市長的決心

市長對資源回收工作很重視，使台東市資源回收成效良好。也激發該單位欲進一步發展與提昇資源回收績效之決心，因此決定利用永續工作人員將資源回收分類工作品質提昇。

2. 資源回收價值可提高

將資源回收後，由留用工作人員做進一步分類，賣價較高。公所清潔隊內編制內的工作者不會將回收後的資源做進一步分類，而是直接變賣，價錢較低。

（五）注意事項

1. 行政程序需改善

永續作業程序繁瑣，行政工作即需用掉一個工作人員的人力。撥款速度緩慢，曾有慢了 3 個月的紀錄。清潔隊必須先向公庫借支。

2. 人力素質

就服站轉介的工作人員不一定適用。計畫執行期間曾置換工作人員 5-6 人，原因為工作態度不良（例如遲到、酗酒、曠職）。執行單位希望政府可補助工作人員訓練費。

3.政府應加強宣導

計畫執行前應加強對工作人員或地方政府的宣導。

4.清潔隊員的出路

清潔隊員能取得丙級技術師、廢水處理、空氣污染、排放廢氣目測員等證照，目前正由清潔隊中已經取得證照的人員對無證照者進行輔導。日後若真能成立清潔公司，大家都可加入。（受訪者表示，依「廢棄物處理法」規定，清潔隊隊員可能被資遣，為了未雨綢繆規劃以後的出路，日後希望能成立清潔公司。）

二十七、廚餘回收堆肥化有機種植計畫

（一）計畫屬性

環保、經濟型。輔助原單位推廣廚餘回收（廚餘佔全台垃圾總量的百分之三十，但回收率不到百分之一），培訓廚餘回收專員至台南市各地收取廚餘、堆肥處理，可販賣或再有機種植，以及成立生態園區展示成果。

（二）執行單位

台南市環境保護聯盟。該單位乃屬台灣環境保護聯盟的分會之一，理念相同且會配合總會宗旨來推動政策，但實際運作上乃獨立於總會，表現亦較為突出（因雖然台灣環盟在全省各地皆有分會，但有些已停擺）。

它成立於 1990 年，其前身乃 1988 年成立之「台南區大專學生環境保護協會」，至 1993 年 8 月才正式立案為「台南市環境保護聯盟」。與 1997 年始成立之「台南縣環境保護聯盟」共同運作。現有理事 9 人、監事 3 人，專職秘書二名，兼職人員一名，臨時義工也約有 3、40 人。主要推動項目有：持續河川關懷活動、推廣廚餘回收資源再利用、承接黑面琵鷺解說教育中心規劃整理、七股潟湖保護、選舉廣告物

管理、路樹及森林保護、環境教育與義工培訓、及其他環境公共事務等。另出版一雙月刊，倡導環保概念。

（三）執行狀況

該計畫當初報名人數少、不踴躍，因為處理廚餘是較不乾淨、且有臭味的工作，大多數人會受不了。執行當中也有離職情況，都再陸陸續續補進。共計進用 12 位人員。一開始即與台南縣歸仁鄉一有機認證農場合作，將所回收廚餘運至該處來處理、再製造。人員分工除了有部分至各地收取廚餘外，其餘人員皆留在農場製作堆肥、及從事有機種植。工作流程方面，先於台南市各定點放置廚餘回收桶，固定時間由進用人員來回收，再運至合作農場來處置；會先堆肥，所製造肥料可販售且拿來種有機蔬菜，一舉兩得。所有工作人員皆同時進行廚餘回收、堆肥、有機栽種等處理過程，共同負責。

由進用人員中設置幹部，採輪流當班長方式，由班長來分配工作與管理，但實際執行上仍顯困難。每週與幹部開檢討會議，工作進度亦以一週為單位。人員採邊做邊學方式，全部進用者皆一起訓練廚餘回收處理的專業能力。使其能加以宣導與身體力行。

依單位自行財務收支評估，共留用 3 位人員。該計畫所訓練的專業人員將可投入在未來繼續延伸經濟型計畫的型態，預計將合作對象擴及到私部門，會以開記者會的方式宣傳。收費方式將分流，為公部門提供的服務將研擬請環保局統一編列經費，而私部門（如企業、餐廳）若需廚餘回收服務，將要自行付費。

再者，民眾對於廚餘回收的概念與認同皆大為提高。而對於廚餘回收有效的管理與運用，可以在製成品的收入上看到回饋。環盟持續針對廚餘回收研提計畫、設計活動，大量與政府、學校團體配合，初步達到一定成果。

（四）成功因素

1. 主事者熱心

主導者陳教授本身主修輻射生物，現任教於嘉南藥理大學食品系，對於投入環

盟不遺餘力，積極且熱忱，不計較在時間、精力、與金錢上的犧牲。

2.已有長期耕耘

環盟早在六年前即開始倡導廚餘回收，幾經政治力的運作才終於成為環保署的重點計畫，在這一年來才持續擴大進行推廣中。

3.財源多元

除勞委會的補助外，數年以來持續向政府部門（如環保署、環保局、農委會、生態觀光局等）研提計畫才有經費運作下去，使用上即將各部會經費整合運用，如部分計畫經費有限時會向其他單位申請材料費等。台南縣今年有環保署計畫共 1800 萬元經費，全權委託該單位進行，再加上其他中央或地方政府所申請之補助，因此環盟本年度共計有 3000 萬元經費可持續投入廚餘回收工作。環盟現另有將廚餘回收製成之有機肥料販售之收入，以及開發黑面琵鷺等相關觀光紀念品（如月曆等）可供義賣，增加額外收入。環盟乃純粹非營利組織，只有早期有空時（活動之餘）會辦募款餐會，偶爾會有些許外界捐款。

4.與媒體關係良好

與媒體的互動良好，利用媒體力量為之報導，提高可見度與知名度。

（五）注意事項

1.補助人數宜適當

政府未來若要補助人事名額，不用給太多，可視計畫內容所需，蓋人數太多會不易管理與訓練。

2.環保宣導待加強

公部門在環保事務上往往不會宣導、不會做、或是不願做，私部門等不到公部門的帶動與協助，只好自力更生來帶出示範效果；環盟在廚餘回收上即是扮演此一角色，好在辛苦終於得到政府部門善意的回應。

3.可設立廚餘回收基金

政府可主導成立專責的廚餘回收基金，以政策推動擔任帶頭發起角色，由環盟

來教授專業的技術，並提供經驗與方法，真正將廚餘回收做到永續發展的目標。

二十八、七股黑面琵鷺解說教育中心溼地生態觀光推展計畫

(一) 計畫屬性

環保、觀光、社會型。承接黑面琵鷺解說教育中心規劃與運作，負責行政與導覽事宜，欲使其正式上軌道，在地方觀光上發揮功效。

(二) 執行單位

台南市環境保護聯盟，乃屬台灣環境保護聯盟的分會之一，理念相同且會配合總會宗旨來推動政策，但實際運作上乃獨立於總會，表現亦較為突出（因雖然台灣環盟在全省各地皆有分會，但有些已停擺）。

它成立於1990年，其前身乃1988年成立之「台南區大專學生環境保護協會」，至1993年8月才正式立案為「台南市環境保護聯盟」。與1997年始成立之「台南縣環境保護聯盟」共同運作。現有專職秘書二名，兼職人員一名，臨時義工也約有3、40人。主要推動項目有：持續河川關懷活動、推廣廚餘回收資源再利用、承接黑面琵鷺解說教育中心規劃整理、七股瀉湖保護、選舉廣告物管理、路樹及森林保護、環境教育與義工培訓、及其他環境公共事務等。另出版一雙月刊，倡導環保概念。

(三) 執行狀況

「黑面琵鷺解說教育中心」原隸屬農委會保育課，但由於未編列相關預算，使得中心一直處於閒置狀態，並未正式運作。直到環盟三年前向農委會申請整修經費，打算用其來帶動當地觀光；勞委會永續就業工程提供人事經費，有利其運作。

該計畫共進用4位人員，皆為中高齡，40幾歲兩位、50幾歲兩位，其中有一位為在地漁民。4位人員全部在七股黑面琵鷺解說教育中心內工作，分別擔任中心行政、清潔、駐守、及解說工作。訪談時計畫尚未結束，據單位自身評估，依義賣與解說之收入約可留用一位人員。該計畫可促進對於民眾的環境教育，旅客普遍反應不錯，來過的會再帶其他朋友來。目前每日服務可達到200人次。因侯鳥的生態之

故，黑面琵鷺來的時間亦有淡旺季之分，連帶影響到前來的旅客多寡。環盟常會在旺季及寒暑假等時期，舉辦在當地的路跑、單車等生態之旅活動，配合媒體宣導，反應十分熱烈。

（四）成功因素

1. 用人單位有計畫的辦活動宣傳，並且配合媒體報導，提高知名度。
2. 黑面琵鷺解說教育中心乃一定點、具可見度，自身已具備先天的條件，若有後天人力與經費的投入，即可看到成效。

（五）注意事項

1. 辦活動時人力不足

舉辦活動時大多由環盟自身人員及其他義工支援；而台南縣的義工較少，不像台南市的義工較有基礎，往往要再舉辦宣導活動來找義工。

2. 政府宜長期規劃以強化觀光效益

環盟承接此計畫乃階段性任務，政府未來可採 BOT 方式來做，才能真正將此中心的知名度擴展出去，亦較能提供就業機會。

二十九、市區道路綠美化計畫

（一）計畫屬性

環保（街道清潔）、社會型。配合新營市公所相關永續就業工程計畫，調配人員在新營市主要道路進行分隔島及道路兩側之樹木維護與花草種植，整肅新營市區的道路街容，有助於環境的美化綠化。

（二）執行單位

台南縣仁愛服務協會，於 1999 年 2 月成立，由涂劉理事長結合一些有心人士——主要皆為義工出身——來共同運作。共有理事 9 人，監事 3 人，並設總幹事 1 人，全部為無給職，義工約 76 人。

單位本身並無財源，考量政府財政困難，認為向政府要錢的可行性低且困難而

作罷。平日運作主要全由理事長個人貼補經費，或協會成員互相協助與奉獻。並無固定經費收入。早期亦有做資源回收，為主要外來收入。其中十分之一用作公益（如補助育幼院），其餘主要用在鼓勵義工的禮物、旅遊上。不過，資源回收之收入仍不敷使用，因收集、載運之人事成本遠高於販賣回收資源所得（平均一噸只約賣五百多元）。亦無固定活動或支出。此次永續就業工程案乃成為單位主要活動，人事經費全由勞委會提供專款專用，另外研提的經濟型有收入者（資源回收計畫與粽子、碗粿、有機饅頭產銷計畫）亦專款專用。共計提出四個子計畫，經濟型與社會型計畫皆有，經濟型計畫雖有收入但亦有虧損情形。理事長並已先行投入器具費、材料費約 3、40 萬支出。

（三） 執行狀況

共進用 20 人，主要皆為協會自身的義工。分配在新營市幾條主要幹道，維護分隔島嶼道路兩旁之清潔與美綠化。受僱者每日至所分派的道路區段或範圍進行每日固定進度的清潔、種植或修剪工作。

提供受僱者工作機會，協助改善社會問題。計畫期間，縣政府曾派員巡視計畫成果，勞工局承辦人員對於協會道路綠美化成果感到相當滿意。

無法繼續留用此批受僱者。因協會本身無財源，且此計畫乃社會型，具社會公益性質，無任何經濟來源。

（四） 成功因素

1. 主事者與政府關係良好

曾向社會局提「祥和計畫」，亦曾向環保局提計畫（主要針對資源回收），請其補助工具經費；有額外舉辦活動時才會另有贊助經費。平時經常為義工們舉辦講座，會有民意代表贊助禮品、茶水等。另也有配合政府訓練課程上課、請專人演講（所需費用均自行負擔）。

2. 2001 年共計提出四個永續就業工程計畫案，經費有互補功能。

（五） 注意事項

1.道路綠美化乃需靠平日持續維護之工作，計畫結束後若無人力繼續做，恐此次計畫已完成之美化成果將好景不長。

2.協會同時申請了新的道路綠美化多元就業開發方案，不過並未通過，公所的類似計畫卻通過，易令 NGO 質疑主管機管審核的標準。

3.為了提升市容提供市民乾淨舒適的觀感，道路綠美化的工作有其必要。一般人以為，需中央或地方政府編列固定預算，但亦可鼓勵居民分攤經費或提供義工服務。

三十、台南市社區登革熱防治宣導及孳生源清除服務工作計畫

(一) 計畫屬性

公部門研提的環保(公共衛生)、社會型。政府原先編列用於登革熱防治的預算很少，以致於人力不足，永續就業工程乃提供了充足人事經費來從事登革熱防治工作。

(二) 執行單位

台南市衛生局疾病管制課。台南市衛生局 2000 年始成立疾病管制課，人員共有 9 位，包含專任 4 人，約聘、約僱各 1 人，乃具有護士執照資格，另有臨時工 3 人，領基本薪資。義工有十幾個，其中有 2、3 位受僱於本次永續就業工程計畫。

(三) 執行狀況

用人數共 35 人。當初有 70 人報名，需通過筆試才能接受職前訓練，共受訓三天。永續就業工程計畫前，衛生局疾病管制課由許惠美小姐一人負責登革熱業務，平時督導約每月一次的病媒蚊檢查；執行單位為台南市各區(共七區)衛生所，各區公所幹部、里幹事、村長等會陪同檢查。計畫開始後，成員增加了 35 位，實施持續且全面普及的登革熱防治工作，全台南市地區工作人員於計畫期間總計約到訪循環三次，家戶環境清潔漸有改善。至訪員訪問截止，台南市尚無登革熱案例產生。台南市民對登革熱防治員到家清理孳生源及宣導防治觀念，大都表示歡迎，對於所

提供服務滿意度單位自評亦有七成。

執行單位另依多元就業開發方案研提延續登革熱防治計畫，已獲通過。可能適逢今年度登革熱病情肆虐，大大提高了計畫通過的急迫性，也可能是台南市衛生局在計畫落實與工作人員執行成效上表現不錯之故。蓋高雄市亦有提登革熱防治計畫不過卻被評為執行不力，台南市衛生局衛生保健課與藥政課也有研提永續就業工程，分別於七月底與年底前結束，但並未通過新的多元就業方案。

因為是公部門沒有多餘預算編列，計畫結束後，無法留用人員。且新通過的登革熱防治計畫，政府規定不能再進用同一批人員，因此，所有進用人員有很大一部份再度回到職訓局求職登記等待新的工作機會。

（四）成功因素

單位自評成功因素包括：用人單位負責人的投入、熱忱，計畫的縝密、穩重；以及採取因地制宜的登革熱防治措施，才可收最有效、快速的成果。

（五）注意事項

1. 民眾配合登革熱防治的態度有待改善

由於採挨家挨戶宣導，部分民眾甚至產生抗拒心態，或是誤以為政府機構在盤查而心生恐懼，不願開門或配合相關清潔動作，或是說謊掩飾，不當造成孳生病媒蚊的行為。

2. 宜允許有經驗的人力續用

政府對於相通計畫持續補助時，可考慮允許首次計畫已訓練的有經驗人力續用於第二次計畫。此可節省再度訓練的成本，且此批人員可在未來成為相關領域的專業人員，成為其求職的新技能。

三十一、動物防疫所環境清潔與導覽解說計畫

（一）計畫屬性

環保、觀光、支援公部門，經濟型。加速台中市府成立「可愛動物樂園」，進行

園區動物導覽解說、動物保護教育宣導、愛心犬認養服務等工作。配合台中市南屯區望高寮風景區開發計畫，促進社區發展與繁榮。

（二）執行單位

台中市動物防疫所（可愛動物樂園），該園從 2000 年開始籌建，藉永續就業工程經費補助乃加速於 2000 年 10 月 10 日成立，直屬台中市政府。其服務項目包括流浪動物之收容照顧、市民戶外教學遊憩、宣導正確動物飼養保護觀念等。園內共分為四區：愛心犬認養區、可愛動物展示區、行政教育訓練區、醫療作業區，只要公文申請即可免費團體導覽，目前以中小學、幼稚園團體居多。

聘有專任 2 人，約聘僱（兼任，一年一聘）6 人；義工 6 人乃輔助性質。該單位（台中市可愛動物樂園）隸屬台中市動物防疫所動物收容展示組底下；動物防疫所共有專任 19 人，約聘僱 12 人，義工 6 人。

（三）執行狀況

用人數共 10 人，幾乎全為男性（14 人次中，2 人為女性）；高中職程度為主；兩位中高齡。當初 40% 自行遴選，60% 由職訓局推介。有人僅工作 1、2 天就中途離開，大多因為嫌錢少、工作性質不喜歡等。會再陸續補進新進人員。

所有進用人員分工負責園區清潔工作、景觀維護、飼養管理與導覽服務，並選取其中學歷較高者（高中）擔任導覽工作。工作地點在台中市南屯區望高寮風景區「可愛動物樂園」園區。

比照公務員正常上班時數。因為每天皆要有人員看管照顧動物，因此週六、日也需排班。警衛室則是該所正職人員。不定期針對業務舉辦講座，聘請外界專員或收容組成員解說、教育照顧動物與園區清潔所需技能。另配合中央活動，乃服務性質。採用在職訓練舊帶新方式，並且每週固定開會一次。

本案提高社會大眾對於動物生命價值的認識與知識。不管當地或外來民眾，對於可愛動物樂園所提供的服務，皆頗為讚許與肯定。透過市府動物防疫所的強力宣導，至今街頭流浪犬的減少有一定成效。與動物保護團體配合，至今達到三成多之

認養率。若無永續就業工程經費補助，將會延遲開放，並面臨人力不足窘境。

預計留用 6 人，考量留用的因素乃其服務熱忱，留用後比照公務員依學歷給薪。其餘不能留用之 4 人乃個人因素自行辭職，已習得更多就業技能，並有追蹤其離開後動向。

（四）成功因素

1. 該動物園原本就要聘人。

2. 該動物園有多項財源

除永續就業工程人事經費補助外，台中市政府的預算編列為單位最主要財源；又配合中央政策與針對業務需要，向行政院農委會與環保署提計畫，申請專款補助；以及各項動物服務規費（如寵物登記費）有收入。可愛動物樂園門票收入目前暫不考慮。

3. 動物保育服務有市場。

（五）注意事項

1. 未來門票收入可用於增僱人員。

2. 動物保育服務可推廣至其他縣市。

三十二、中高齡聾人社區清潔隊計畫

（一）計畫屬性

環保、社會型。使中高齡聽語障者參與淨化環境、建設發展社區、維護環境品質。創造身心障礙者就業機會，使失業者有再就業能力。

（二）執行單位

高雄市聾啞福利協進會，於 1959 年 4 月由政府輔導成立。全省聾啞協會大多為聯誼會性質，且成立都有 40 幾年的時間，各地皆為獨立運作彼此間無隸屬或合作關係。會內理監事至會員全都為聾啞人士，因而經濟狀況十分有限，會務一直無法伸展。直至 1999 年才開始有較大幅度的運作。2000 年底開始舉辦全省聯誼會，有全

省聯誼會報，分享彼此的經驗，以及討論聽語障者相關（如教育）事宜。正式的會務串聯尚未成形。該會至今共舉辦五梯次免費的聽障駕訓班，6天一梯，每梯次平均約60人，對象不限定會員，受訓後考取駕駛執照比例高達98%。每梯次社會局補助2萬5千元，但講師與場地費皆由協會自行負擔。

共有理事11人，監事3人。每三年換一次理事長，也會跟著換會址。整個組織運作人員不足以致於缺乏完整組織架構，僅部份運作。有不定額的義工，涵蓋聽人（其術語意指一般人）與聾人，可望發揮以聾助聾的精神。

會費一年500元，低收入與老年者不收。但收入狀況不穩定，每年會員人數與名單不定，不見得都會繳納。約在農曆12月份過年前，全省一起發起冬令救濟。所得微薄常用來買食物、棉被等救濟貧困的聾啞人士家庭。捐款不穩定，平均約每個月5000元，會用來幫助有需要者。早先做過募款，所得大多用在同樂與急難貧窮救助上，並未用在聽語障者的職業訓練上。高市勞工局有針對社福團體設置職訓基金供申請，此乃從就業安定基金與身心障礙者定額進用的罰款撥出。

（三）執行狀況

進行中高齡聾人社區清潔隊的職業訓練，從事社區公園與機關團體的清潔工作，如地板樓梯打掃清洗、浴廁清洗、垃圾清理、玻璃擦拭、戶外花樹修剪維護等。採取職場銜接訓練，使聽語障者穩定作業，奠定日後獨立作業根基。

共進用30人，有18位為男性12位女性。全部為中高齡，不進用年輕者，因年輕者雖失業但轉業較易。過去聾啞人士大多從事板模工，且其中6成為男性，但逢建築業不景氣，轉業困難。協會在選取進用人員時，採分流方式，將年輕者轉介至工廠工作，而中高齡與弱勢者（如原住民、智障者、精障者）則優先進用為永續就業工程人員。計畫期間約有四分之一人離職，主要原因乃直接由外包單位進用為該單位正職人員，約有十幾位。計畫期間進用人員一直在變動，因每每有離職就再遞補進來，至今已共訓練約有五十幾人。因為進用人員全為聾啞人士的特殊需求，計畫一開始前2、3天，有就服中心的就服員協助溝通。在一些較大的工作場地有另請

專職的指導老師，給較高的薪水，從單位收取的費用中專款支付；此費用原本於計畫研提時有編列，但政府並未通過。計畫中約 3 位老師，計畫結束後因經費因素僅留用一位但也僅聘請 3 個月。配置人數分配至各外包的場所，如：民生醫院、婦幼醫院、凱旋醫院、中山大學、第一科技大學、南部發電廠、壽山動物園、碼頭等，目前主要在後 6 個場所工作。

進用人員依配置自行至定點使用各外包場地之打卡機打卡。計畫開始前一天對進用人員進行心理建設。計畫開始第一天提早一小時到，領取機具及制服背心。委請各單位職場領班管理，請假問題也委託比照各單位處理方式。就服員會先評估各單位需求來配置名額，依場地分成各小組，依能力配置；再在各小組中找一位資深、能力較強者擔任組長，負責協調與聯絡工作。因清潔工作總是不輕鬆，面對聽語障者對工作的辛苦與抱怨，總幹事會準備酸痛藥品來幫他們打氣；對於表現良好者，預計一年開一次會員大會時來表揚之。所有進用人員皆以實習方式做中學，訓練一套完整、有秩序的清潔技能。

因本計畫性質之特殊性，除了部分直接由該會吸納為正式員工外，其餘皆得視未來是否有繼續接下業務的合作機會而定。而另外聘僱的專職指導老師，亦因經費因素僅留用一人，且僅可聘用三個月。本計畫讓政府、各單位雇主、協進會、與聽語障者四者間有合作機會，並達到四者和諧的狀態；且讓受聘僱的聽語障者獲得系統式的技能（因他們可能原先都有清潔的能力或從事相關工作，只是皆為零散與個人性的）。

已申請通過新的多元就業方案，10 月份與合作單位議價。未來合作對象將會有所變動，已在進行與私部門的合作關係。

（四）成功因素

1. 執行單位總幹事積極熱心。
2. 成立清潔隊對外承包。

聾人清潔隊乃配合永續就業工程成立，以專案方式承接外包工作，每個專案契

約期間與價錢不一，如有包一年約 21 萬含 1 萬的稅。因有永續就業人事費支持，收入可作訓練費等他用，並有盈餘。

3.妥善運用各方財源

例如，內政部、高雄市政府社會局、身心障礙就業基金補助、清潔隊外包收入、義賣、募款等。

(五) 注意事項

1.部門別思維差異

部分縣市環保局僱用甚多人員從事清潔工作，卻僅少數思考成立外包清潔公司之舉，實宜檢討。

2.私部門化的隱憂

聾人清潔隊可享有免營業稅和公部門要採購一定比例身心障礙者產品/服務的保護，未來清潔隊若擴大為公司，這些保護將會消失，該會擔心競爭力不夠。

3.社會福利阻礙就業

由於政府對聽語障者（尤其是中低收入者）有生活補助津貼，導致部分聽語障者反而不願意出來工作。因出來工作每月僅基本工資或更少，不如待在家領生活補助。例如，有一家人幾乎都在領生活補助津貼。

4. 聽語障者工作心態上仍需社會教育來做調整，可望以在職訓練方式來帶動。

5.NGO 弱者益弱

財力不穩的 NGO 較不易申請到政府經費補助。政府可鼓勵小型 NGO 合併，以降低此不利情勢。

6.政府角色

政府可設置專業經理人，以協助或輔助政府資源的整合，並提昇技術。希望中央與地方政府身為管理與監督的角色要扮演好，才能真正落實政策與達到公平性。

三十三、「杜鵑窩第二春」二手貨資源回收計畫

(一) 計畫屬性

環保(二手貨資源回收)、經濟型。仿效歐美先進國家行之有年的跳蚤市場，將二手資源再回收改造成有用的東西再出售，化腐朽為神奇。針對全高雄市為範圍宣傳並回收二手貨，採取親自到府收貨的方式，回收的物品經改造或修補再賣出，成立「資源回收站」與「二手貨中心」。原則上可以回收的物品都收，除了木板、紙等礙於場地限制而暫不回收。

(二) 執行單位

社團法人中華民國女性人力發展協會，成立於1998年10月的高雄市，直屬內政部，乃一全國性機構。最早由義守大學吳群成教授所發起，加上一些同好與職業團體共同組成。經常以協會名義舉辦各式講座，如婦女、醫學、法律講座，偏重理論上的教學，鼓勵重視女性權益(如兩性工作平等、性別歧視等議題)。成立至今已四年餘，2001年由張理事長接任，並於該年底成立協會網站。

該單位的財務狀況：針對會員收取會費：常年會費1200元，目前只收入會費500元。會員總數不到1000人。舉辦講座經費除了向勞工局申請教育補助外，講師皆為協會自身成員免費義務演講。若要再進階聘請專業人士，則協會需貼補講師費。講習乃針對一般婦女，並未限定會員才可參與。永續就業工程開始有二手貨回收的收入，一開始回收物品舉辦義賣有2萬元收入。之後在協會自有的店面販賣的主要為回收再改造的衣物，一天最好的營收約2千元，必須支付協會部分電費；無形中使用到協會免費的資源(如傳單印製、油費)、場地(店面)等。

(三) 執行狀況

共進用十人，幾乎全為女性，僅1、2位因搬運重物所需而僱用男性。男女分工，男性負責搬運、修補工作，女性負責清潔修改以及宣傳工作。以會員為優先進用，先對會員發通知再進用，並無特殊篩選機制。用人平均年齡44歲，有些是大專學歷，為中高齡或負擔家計婦女，都處於失業待業狀態。計畫期間陸續有離職情

形，至今共計補進 7、8 位。協會在青年路自有的店面兼辦公室，成立「二手貨中心」，宣傳期之後，除了部分人力外出收取貨品，其餘人力則分工將貨品整理至辦公室 2、3 樓庫存，以及修補、改造物品（主要是衣服），並自行擔任販售收銀工作。目前主要以小型物品及衣物為主，進用人員先將回收之衣物清洗乾淨，再在現場進行修改，最後再上架販售。前三個月乃宣傳期，幾無收入，由進用人員身上掛名牌，在各地挨家挨戶發傳單宣傳並逐人解說以加強公信力。計畫期間仍穿插持續進行宣傳。除了首次義賣外，還不定期針對外勞在週末（六、日）舉行義賣，休假則排在週一、二。會將一些固定客源設為聯絡網，並請其互為介紹，進用人員會不定期打電話詢問是否有回收需求。工作時間很彈性，要配合工作內容，大多超時工作，因需配合客戶時間收取二手貨。開始即有教育課程先教導資源回收概念。

共有 7 位繼續留下來，乃其本身意願；其中有兩位為幫助協會業務，另五位皆成為入股成為不支薪的股東。其他離職者乃自行找到其他工作或回到家庭。由於進用人士主要為失業的青壯年婦女，此計畫解決其失業問題增加家庭收入，進一步成為其入股創業的利基。

經由永續就業工程經費初步的宣傳打開知名度，接下來想解決存放二手貨的廠房問題，必須要有足夠的專門經費來支付較大的場地租金問題。長遠的計畫是將此二手貨資源回收企業化經營，仿效日本福岡縣的做法，未來有機會將會安排至當地觀摩學習。實際的作法可以結合民間資源，如有人願意提供場地等來入股，亦是可行的。預計續提新的多元就業方案「垃圾變黃金」，以及社會型協助中輟生計畫。

（四）成功因素

1. 有學者參與

此有利規劃與企劃書之撰寫。二手貨的回收確是台灣尚可開發的經濟型方案。

2. 有市議員支持

執行單位的總幹事兼任高雄市某市議員候選人競選總部總幹事，有利其爭取財源。

(五) 注意事項

1. 成本效益內容

二手貨資源回收的工作落實並非口號，起初的宣傳很辛苦且耗費時間人力，因為唯有如此才能號召社會大眾引起共鳴。由於交通工具與存放倉庫的限制，現階段只做到較小型物品的回收，貨車亦是由理事長自行籌措而得，遇大型物品還得再借車搬運。市場則面臨傳統中古商的競爭，他們什麼都收再轉手賣至國外。

2. 政府可將二手貨回收列為重點協助計畫

國內二手貨回收市場並未完全開發，政府可在此方面加強民眾二手貨資源回收概念，不但能達到資源再次利用的美意，或許亦能如該計畫般解決一部份失業問題。歐盟的 81 案例中亦有此項。若果如此，機具與場地的補助可予考慮，環保署的參與亦有必要

第五節 社區總體營造類

本節分析 3 個案例。

三十四、湖口老街永續就業開發工程一：街廊管理、景點維護計畫

(一) 計畫屬性

景觀、文化、觀光、社會型。湖口老街重整修繕工程，硬體重建部分完成在即，為求老街地區能永續發展，古蹟文物得以保存、觀光產業能順利帶動，「永續就業工程計畫」補助培養相關工作人才，增加待業民眾就業與創業能力與機會。

(二) 執行單位

財團法人新竹縣湖口鄉民俗技藝協會，成立於 1998 年。理事 15 人、監事 5 人、總幹事 1 人，結合社區熱心居民約 100 人擔任協會義工，皆為無給職。

(三) 執行狀況

進用人數 25 人，男 20 人，女 5 人。教育程度偏低，大多為國中以下（與後來另一計畫相較，此計畫男性較多、平均教育程度偏低）。進用中途曾與竹縣勞工局商

量，汰換部分工作者，使所有工作者均為湖口鄉民，蓋別縣市工作者對此地認同感不高，無向心力，工作不起勁，且其他地方的工作者多為敷衍心態。

勞委會永續就業工程所補助的 25 名人員，其工作內容主要為街廊管理、景點維護。在街廊管理方面，先期目標為配合營建署湖口老街重整計畫，造就湖口老街成為優質的觀光重鎮。在景點維護方面，先期也是以整理後山景點、擴大老街旅遊動線為主。主要目的在於增潤老街歷史建築物的特色和提昇老街觀光旅遊的品質，以招攬更多來老街的遊客，創造良好就業、創業的環境。

後段期程上，街廊整理方面，配合文建會「閒置空間再利用計畫」，整理天主堂約 800 坪閒置空間，成為地方綜合性展覽活動場所。在景點管理方面，在老街後山開發了 5 公頃的親水露營烤肉區，期能結合區內各項休閒及餐飲設施，創造利潤，提供更多就業機會。

分 5 人 1 小組，選班長管理，班長一個月換一次。所有工作人員每週三早上利用半小時時間工作檢討，內容包括人力調配、規劃等。理監事提供工作所需器具，或由工作者自備。

此計畫於 3 月 31 日結束後，有約 6、7 人轉到協會的另一個尚未結束的計畫中任職。因為該計畫有工作人員離開自行創業，因此有空缺名額。藉由活動的舉辦、對社區的投入與規劃，凝聚社區意識。大家為推動該地繁榮而努力。此案帶動地方繁榮與發展、為該地帶來無限商機。2001 年陳總統曾蒞臨視察協會永續就業工程，並為美食研究中心產品命名為「湖口老街仙草蜜」。經永續工作團隊結合各單位努力下，現在湖口老街聲名日盛，遊客漸多，平常每週休假日遊客可達 6、7 百人，舉辦活動期間遊客更多達數萬人。

（四）成功因素

1. 領導者能力強

理事長羅先生熱心地方事務，除擔任縣湖口鄉民俗技藝協會理事長外，亦為湖鏡村村長、湖鏡社區發展協會理事長、三元宮主任委員。他親自率領團隊運作，感

動了協會中理監事與其他義工，因此大家對湖口老街商圈推動均很投入。

2. 工作者具地緣關係，大家有共識

工作者均有共同的理念，認為只要將該地規劃、建設完成，推廣為湖口老街商圈，招攬遊客帶來商機，則成果大家都將會分享得到；因此，現下的辛苦即是為以後鋪路。

3. 結合多單位力量

除永續人員外，尚結合湖鏡社區發展協會、大窩口文史工作室的人力。規劃工作主要由大窩口文史工作室執行，此單位成員組成較專業，主要由鄉公所秘書、校長、退休老師、地方人士所組成；執行部分則運用永續的人員。

又，除營建署的重整計畫外，申獲文建會補助「閒置空間再利用」規劃費。老湖口天主堂於1993年荒廢，文建會補助規劃費（人員研究規劃費），將此空間整理出來。但並無補助人員整理場地之費用。結合永續人員費時3個月將此空間整理出來。

申請農委會「一鄉一特色」的300公頃「休閒農園計畫」補助，共7500萬預算（規劃費已撥下來，尚未開始執行）。申請文建會「心點子」計畫（聲色老街），共3千萬預算（2003年才開始）。

（五）注意事項

訪談安排過程中，承蒙新竹縣勞工局長協助，才得以順利進行。為求資訊透明化，未來政府可要求執行單位定期自評（可採e-化格式），立即上網。

三十五、湖口老街永續就業開發工程二：文物整理、導覽及美食製作

（一）計畫屬性

文化、觀光、產業、經濟型。為求老街地區能永續發展，古蹟文物得以保存、觀光產業能順利帶動，運用勞委會「永續就業工程計畫」補助，培養各項工作人才，增加待業民眾就業與創業能力與機會。銜接「湖口老街永續就業開發工程一：街廊

管理、景點維護計畫」將整個湖口老街的規劃拓展與延伸，待先期的硬體環境開發後，此計畫導入文化保存與導覽解說，活絡整個老街發展。並配合美食製作，創新研製各式美食，以期招攬更多的遊客前來。

(二) 執行單位

社團法人新竹縣湖口鄉民俗技藝協會，成立於 1998 年。無給職理事 15 人、監事 5 人、總幹事 1 人、義工約 100 人。湖口鄉民俗技藝協會、湖鏡社區發展協會、大窩口文史工作室，此三個團體於舉辦活動時均會互相支援。原因有二：一為有部分理監事為重複身分；二為地緣關係。

(三) 執行狀況

勞委會永續就業工程補助 18 人，其工作內容主要為物整理、導覽及美食製作。男 5 人，女 13 人；與另一計畫「湖口老街永續就業開發工程一：街廊管理、景點維護計畫」相較，教育程度較高，大多為高中職以上。工作者均為湖口鄉民，蓋別縣市工作者對此地認同感不高，無向心力，工作不起勁，且多為敷衍心態。

人力配置如下：導覽 5 人，文物整理 3 人（於天主堂成立「大窩口文物館」，由永續人員整理文物。部分鄉民義務提供古老文物展覽），美食製作 10 人（成立美食研究中心，研製美食）。於後期階段：導覽與文物整理工作多有重複，會互相支援，因此無明確界定。

完成之工作內容如下：

導覽及文物 整理	1. 固定導覽進修研習課程。 2. 導覽手冊製作及老街講古推薦解說。 3. 於天主堂內成立「大窩口文物館」，由永續人員進行老湖口天主堂傳教文物整理及展覽解說。 4. 觀光導覽工作。
美食製作	1. 輔導開設老街客家菜、老街茶舖、豆之味有機豆腐

(成立美食研究中心)	坊及兩家美食點心示範店、粿條店。 2. 開辦客家宴席餐、藥膳餐、豆腐餐等特特之風味餐點。 3. 研發各式精緻客家美食及仙草蜜。 4. DIY 教學及親子活動。
------------	--

訓練課程方面，導覽及文物整理人員之訓練由大窩口文史工作室負責，美食製作人員之訓練由閒暇長者義務提供技術（協會成立美食研究中心，請老街具製作傳統美食技術的長者，於閒暇時義務教導永續人員製作美食）。美食方面亦與商家合作：詢問商家若人手不足，使工作者到商家中實習，工作約 3 個月後，若商家認為此工作者可以進用，則直接僱用此人。若無，工作者於計畫結束後也習得一技之長，可自行創業，商家與協會雙方「互利」。

後山美食研發種植由桃園農改場提供技術，在後山露營區植栽香草與藥草：植栽技術由文史工作室人員結合桃園農改場人員之協助（如土質與作物種類），永續人員只需出勞力種植。剛開始由農民提供土地，永續工作人員提供勞力，農改場提供技術，待發展成熟，農民有能力後，改由農民接手自行維護。

協會亦申請到其他中央單位補助：文建會「閒置空間再利用」補助規劃費；農委會「一鄉一特色」的 300 公頃「休閒農園計畫」補助，共 7500 萬預算（規劃費已撥下來，尚未開始執行）；文建會「心點子」計畫（聲色老街）共 3 千萬預算（2003 年才開始）。

此計畫於 7 月 31 日結束後，3 人由民間商家繼續聘用，2 人自行創業（是永續所促成，因永續之餐飲訓練，導致後來可獨當一面從事餐飲工作），另 3 人由協會遴選加入後來所成立之導覽隊。導覽隊成員 3 人由永續培訓出來，薪資採按件計酬；其他招募志工。志工為支援性質。考量留用因素包括：非上班人士，與協會間時間能配合；熱心；具專業能力，能與各單位接洽。藉由本案活動的舉辦、對社區的投入與規劃，凝聚社區意識；大家為推動該地繁榮而努力，且帶動地方繁榮與發展、

為該地帶來無限商機 2001 年陳總統曾蒞臨視察協會永續就業工程，並為美食研究中心產品命名為「湖口老街仙草蜜」。經永續工作團隊結合各單位努力下，現在湖口老街聲名日盛，遊客漸多，平常每週休假日遊客可達 6、7 百人，舉辦活動期間遊客更多達數萬人。

協會規劃套裝旅遊：一日遊或兩日遊，協會會幫團體估價，視需求而定。近期接案有台北板橋扶輪社成員、9/18 文志國小教師會。有收費，但低於市場行情。一系列套裝旅遊由大窩口文史工作室負責統整與規劃，視遊客需求提供導覽人員、旅遊動線等，避免各單位各自為政，淪為單一定點旅遊，反而無法使觀光客久留。

（四）成功因素

1. 領導者能力強

理事長羅先生熱心地方事務，除擔任縣湖口鄉民俗技藝協會理事長外，亦為湖鏡村村長，湖鏡社區發展協會理事長，三元宮主任委員。他親自率領團隊運作，感動了協會中理監事與其他義工，因此大家對湖口老街商圈推動均很投入。

2. 工作者具地緣關係，大家有共識

工作者均有有共同的理念，認為只要將該地規劃、建設完成，推廣為湖口老街商圈，招攬遊客帶來商機，則成果大家都將會分享得到。

3. 結合多單位力量

除永續人員外，尚結合湖鏡社區發展協會、大窩口文史工作室的人力。規劃工作主要由大窩口文史工作室執行，此單位成員組成較專業，主要由鄉公所秘書、校長、退休老師、地方人士所組成。執行部分運用永續的人員。

文建會亦補助「閒置空間再利用」。老湖口天主堂於 1993 年荒廢，文建會補助規劃費（人員研究規劃費），將此空間整理出來。但並無補助人員整理場地支費用。結合永續人員費時 3 個月將此空間整理出來。

（五）注意事項

來自市場的財源開拓仍待努力。

三十六、打造台中商店街商圈計畫

(一) 計畫屬性

景觀、社區總體營造、經濟型。招募失業人士，精通國台語，具對商店街發展、管理、維護、協調之工作熱忱，樂觀進取，善溝通協調，可從事商店街區硬體、軟體發展活動之宣導、管理、維護、協調，以及再造工程結案後商店街區環境清潔與維護等管理工作。

(二) 執行單位

台中市商店街發展協會，成立於 1989 年 7 月，由政府輔導成立，接受台中市政府經濟局產業發展課管轄。當初由台中市 9 個商店街管委會聯合組成，並未隸屬於任何全國性單位，為全國唯一的商店街協會，組織頗具規模。特別的是，各管委會皆由各商圈商店老闆所組成，該些商店是在市場具有競爭力的企業。天津街、濟光街、電子街等地已由協會輔導成立合法政府立案管委會，有自身的管理辦法。管委會本身為非營利單位，目前大概維持義工 25 位，為所謂理監事成員，15 位理事 10 位監事，全都為原各管委會的理監事；另聘任 5 位專任人員（包含秘書及各分組如公關、環境等），2 位兼任人員（包含保全與總幹事）。與政府或民間合辦活動時，由工讀生與義工來支援。平時會不定時配合政府培訓課程受訓，亦會針對會員不定時安排到各地觀摩參觀與互動。

(三) 執行狀況

共進用 14 位人員，45 歲以上約 7、8 位，45 歲以下亦有 7、8 位，各佔一半左右，男女性比例也是各佔一半左右。進用人員遴選分為兩部分，由職訓局推介以及由各地管委會自行推薦；但是往往好的不來，不好的在執行過程中篩選掉。14 位人選係依各地管委會提出的申請名額，分配到各地由管委會自行管理。但有時受僱者與管委會主委間相熟識的人情壓力，開會時若不配合出席，往往產生不易要求的情

況。受僱者分為商店街相關經營、聯誼、管理 7 人，以及商店街交通維繫、公共安全、街道定期管理 7 人，工作地點為台中市 9 個商店街。

原則上周休 2 日，如遇特殊活動則延長工時，由各地管委會自行負責管理。各地管委會自行以簽到簽退方式管理。每月初及月底開定期檢討會議。若受僱者工作態度不佳會要求各地管委會撤換人員，同時亦有受僱者本身因建立個人信心，因而離職自行創業。協會自身人員以演講方式作職前訓練，針對各街區文化特色以實務解說與演練方式進行。

計畫結束後，強烈要求各地管委會自行留用，若無法留用也希望在地商家有需要就直接雇用，甚至能因培養其經營概念協助其創業，提供給他行政資源。目前各地管委會留用 70%，皆為其中之中高齡者，由各地管委會自行出資雇用，若是收入狀況不佳者便無法交付薪水，此受各街區繁榮與否所影響。

受訪者認為，其執行成效有四點：(1) 各管委會本身的組織向心力提升，凝聚了管委會內部人員，提升其相互間的互動，產生各管委會間的良好競爭。(2) 由於本計畫的執行，各商圈與管委會因而獲得有效人力加入推展會務以及促進商圈發展。(3) 對於政府的向心力提升，大家能夠認知政府短期的美意。(4) 間接提高各商圈的知名度，帶動商機以及休憩觀念。整體而言，永續就業工程利大於弊，仍有存在價值。可發揮雪中送炭的精神。

(四) 成功因素

1. 能了解永續就業工程計畫的實質目的。
2. 計畫執行能忠於計畫的意義。
3. 協會精算

該協會沒有基金、也沒有預算補助或固定經費補助，只有專案申請才有補助，故在擬定計畫上頗為精準，清楚社會上失業人口的需求，趨勢、政府政策等，且呼應協會本身的主旨。

（五）注意事項

1.留用人力負擔已財務吃緊

不過，要能真正永續聘僱這些人力的關鍵，仍有待商圈經濟繁榮來帶動。

2.政治考量多

政策推行時往往設限太多，如怕圖利他人，又有民代介入。在向政府申請經費時，有時候真正在作事的用人單位要不到錢，有時有民意代表介入施壓，有時地方政府執行單位有政治取向，致使所研提計畫產生不符合在地需求的情形。

3.受僱者態度

45歲以上中高齡失業者缺乏當前所需技能，本應接受第二專長的訓練，但受僱者的工作態度乃成功與否之關鍵，大多數永續就業工程的受僱者具酬傭心態，社會型永續就業工程的受僱者更是明顯。

第六節 其他類

本節分析 6 個案例。

三十七、活力海岸漁港小棧計畫

（一）計畫屬性

特產、觀光、經濟型。接續之前的一個計畫而來。前一個計畫執行成效良好，受雲林縣府肯定，鼓勵可繼續申請。前一個計畫地點位於西安湖附近。內容亦為推廣休閒旅遊與地方特產，雖有「活力海岸漁港小棧」之構想，但基於時間因素並無實行。此次之永續就業工程申請，乃延續之前計畫內容，但將規模擴大，且地點另覓，找到現今位於台西海邊之地點，有助於此計畫內容之推行。議員服務處團隊工作者之理念促成此計畫之申請與執行，最大的目的希望帶動台西鄉觀光產業發展，帶動該地點附近的產業活動發展。

（二）執行單位

社團法人台西鄉養殖權益促進會，為台西鄉養殖業者之自救組織，目的為與台

塑六輕之工業抗衡，因六輕工業影響到此地漁民之生計與發展。後來養殖業者於抗爭之餘亦決定找尋屬於自己產業的新出路，共推林議員為協會理事長，為漁民爭取權益，並積極找尋新發展與契機。理監事共 20 人（理事 15 人、監事 5 人），理事長為議員；總幹事 1 人（有給職），由養殖權益促進會支付；若舉辦活動時，議員辦公室團隊的人員會過來作義工幫忙。

（三）執行狀況

第一期計畫(2001 年 7 月到 2002 年 4 月)29 人，13 人由就服站就服站推介，需先經過面試，視受僱者有無興趣及應對能力而定。自行進用 16 人，其中有 3 位為較專業人員：二位由雲科大老師推薦，為雲科大空間設計畢業生，一為文化大學園藝系畢業生；均為景觀、空間設計之專才，有助於計畫中「活力海岸漁港小棧」之空間規劃。受訪者林經理原本為議員服務處工作團隊一員，為協助議員永續就業工程方面業務，成為永續義工。議員認為林經理工作表現非常好，為了長期留用此人才，使其全力盡心負責此業務，故從此次計畫起，林經理成為永續所僱用之一員，薪資與其他人一樣，職稱為經理。第二期計畫(2002 年 6 月 16 到 2003 年 3 月中旬)10 人，3 男 7 女；一人不識字，其餘集中於國中以上；10 人中有 6 人為原先第一期的工作人員所沿用（受訪者表示，若全部汰換成新的工作人員，則不易上手，訓練完成剛好計畫也結束，無法有明顯成效）。

人力配置方面，第一期分以下四組：

1. 地方特產

（1）生產組：向沿岸漁民購買原料，漁塭養殖加工。

（2）行銷組：將加工之產品販售。

所得盈餘，作為開發基金，可進而購買原料。

2. 休閒旅遊：導覽員為主，有 6-7 人。導覽活動一個團體收費一千元。若需過夜之團體，可代為安排住宿事宜。

3. 工務組：開發建設場地，包括環境規劃、空間擺設、導覽牌製作（到海邊檢

拾天然物如貝殼等製作)。「活力海岸漁港小棧」之場地整理、建設等工作均有賴這些人投入人力。

4. 企劃組

第二期因人力較少，所以每個人均需支援其他人之工作，目前採不分組狀態。

計畫執行前半個月進行職前訓練(勞委會無補助訓練費用)，對工作人員灌輸工作理念，整理附近環境，發起淨灘活動等。約半個月後工作人員依其本身興趣、特長進行分組。訓練的執行有兩要項：

1. 導覽人員訓練：

(1) 由兩位雲科大老師進行訓練工作，教導關於空間、人文方面的課程。由於此二位老師與議員私交甚篤，所以並無收費。

(2) 觀摩虎尾糖場：解說員之解說技巧。

(3) 舉辦課程或演講：曾經請過一些社區團體來教授解說技巧。

2. 企劃組：由三位專業人員(一為文化大學園藝系畢業生、二為雲科大空間設計畢業生)進行整個永續就業工程的企劃活動，包括導覽牌創意設計、導覽行程規劃等。此三人亦為永續工作人員，為招募時特意找來的專業人才。此舉可節省協會對其他工作人員之訓練費用。而其他工作人員亦可從中學習，成效較大。受訪者表示，若此計畫一開始即全部進用毫無概念之工作人員，不可能於短期做得有成效。

第一期時，加工製造場所向寺廟借用，小型工具自行購買，大型工具(如真空包裝機械)向別的單位借用，如水產試驗所。第二期時，「活力海岸漁港小棧」之場地向縣政府借用，原本為縣政府廢棄之場地。而加工製造場所向區漁會借用(即在「活力海岸漁港小棧」隔壁)。

第一期計畫 29 人留用 12 人(非第二期永續工作人員，為協會另外支薪聘用)，其薪資較永續薪資為高，為協會另外支付。考量留用的因素有：工作表現較佳、應對進退能力、專業能力。其餘人不能繼續留用之原因是，工作者能力不宜。但目前工作人員自行離職者有 6 人。因認為工作量較大、對工作無興趣等。受訪者表示，

目前留用的 6 人對團隊的經濟壓力構成負擔。因目前「活力海岸漁港小棧」尚在草創階段，各項建設皆需經費，加上 6 人的薪水，造成入不敷出的狀況。而養殖權益促進會的經費亦無法挹注活力海岸工作團隊（受訪者表示，當初只是以促進會的名義申請。促進會並無承諾資助此計畫）。但受訪者有信心將來能自立，不再受政府之補助。

第二期計畫 10 人，因剛開始，尚無具體留用方案。

此案亦有益：

1. 地方發展：觀光導覽、套裝旅遊行程可吸引觀光客進入，進而帶動台西鄉地方繁榮與發展。

2. 社區凝聚：計畫工作人員需對社區工作有熱忱，對地方有所了解，才可能有做下去的動力與衝勁，如此藉由團隊的推動，推廣此理念，進而凝聚鄉民力量。

（四）成功因素

1. 議員努力促成

議員人脈佳，易爭取到資源，有利社區夥伴關係強化。

2. 社區各界投入

如議員、雲科大師生、寺廟、水產試驗所、區漁會、媒體等。

（五）注意事項

1. 計畫期程太短

永續就業工程前後申請時間不易銜接。計畫時程限制嚴格，過於制式。因為計畫時間太短，只有幾個月，讓有心投入的人不敢投資太多，怕等不到結果計畫即已經結束。

2. 就服站推介之缺失

計畫中途若有人離職，依規定需由就服站推介，但有時來的人不適合該職位的工作。

3. 政府角色宜拿捏

計畫執行過程中，政府扮演的角色為監督大於輔導，此可能與雲林縣其它申請單位出紕漏有關。未來政府宜加強輔導角色。

三十八、台南市美食聯盟發展推動工作計畫

(一) 計畫屬性

特產、觀光、經濟型。配合台南市獨特的文化古蹟產業，與市政府共同推動該市觀光旅遊事業，以聯合運銷服務為原則，與台南市小吃聯盟業者形成夥伴關係，受僱者因此可以獲得創業的技能。

(二) 執行單位

台南市赤崁文史工作室，參第十五案例。

(三) 執行狀況

本計畫共進用 40 人，進用者有 26 人為 40 歲以上（佔 62.5%），6 人為 30-40 歲，5 人為 30 歲以下，另有 3 人為身心障礙者。主要皆為失業人士。單位主動依進用人員表現情形淘汰人員，再面談補進新的適合人力。所有人力與台南市各美食聯盟業者合作，實際在各景點進行美食製作與販售。

用人單位重視管理機制，因此將人力分成四小組，設置組長、組員。與單位另一永續案計畫人力共同配置與管理，參第十五案例。

職前訓練為期一週共計 56 小時，與另一永續案計畫進用人員同時進行，著重觀念溝通，調整其心態來重新學習。舉行各式在職訓練共計 147 小時，平均每個月 21 小時。方式有理論課程 36 小時、實地操作 100 小時、觀摩講習 8 小時。鼓勵受僱者參與文建會所舉辦之「文化產業的人才培養及理念宣導」一系列課程講習，超過半數以上的受僱者自行在休假時（單位規定）來參與。單位用邊做邊學的方式，在職訓練亦多半利用其工作外時間（如晚上）；於計畫期間單位定期延聘講師舉辦講習課程，採自發性參與方式，如需付費亦由參加者自行負擔。

計畫結束後並未續提新計畫，人員解散，少數幾位加入「台南市文化古蹟導覽

解說協會」。據單位指稱，約有一半以上都自行創業，成為台南市各美食聯盟的協力夥伴，發展出合作關係。實際解決了失業問題。配合台南市的觀光產業共同運作，達到加倍的行銷、宣傳效果，促進在地旅遊發展，增加產值與就業市場、帶動就業機會。

(四) 成功因素

參第十五案例。

三十九、「鈴蘭美食之家」就業計畫

(一) 計畫屬性

產品、社福、經濟型。欲幫助單親媽媽能自食其力。

(二) 執行單位

雲林縣婦女保護會，成立於1999年底，會員58人，卻設有七個組（就業、社區總體營造、研發、單親、行政、活動、婦女暴力等，此案由就業組負責），活動力旺盛。

(三) 執行狀況

「鈴蘭」為協會對單親的代稱，鈴蘭為盛開於日本北海道的小花，狀似燈籠會照亮人生，日本人送鈴蘭代表祝福之意。所以協會設定「鈴蘭代表單親」，希望帶給單親家庭幸福，且刻意避免直呼「單親」，一來可減少對於單親家庭成員的傷害，二來可引起外界對於「鈴蘭」稱謂的好奇，可引起注意。此名詞非全省通用，只是該協會自己設定。目前雲林縣沿海地區對於「鈴蘭」此一名詞已經耳熟能詳，甚至高於協會的知名度。

進用人數20人，全是女性，六個中高齡，3大專、8高中職、7國中、2國小教育程度。

管理上，鈴蘭便當部分有設置輔導員，為協會另外聘請。鈴蘭包子部分設置一經理，負責研發與管理工作；此人為永續中的工作人員，為協會於招募時特別聘用

的工作人員，因為知道此人有此方面的能力，因此邀請她到協會上班，幫忙管理工作人員。

目前鈴蘭便當部分留用人數 7 人。留用之人的工作類型為便當製作，工時為排班制，薪資全數由鈴蘭美食之家的盈餘支付。所有工作人員薪資計算以時薪計算。例如，其中有 2 位可領約 19000，1 位可領 25000。考量留用的因素有：工作人員整體工作表現、配合度為主。其餘人不能繼續留用之原因是，經費不足以支付。

鈴蘭包子饅頭推介就業人數 3 人。無繼續留用的其他人中，有 3 人想日後自行創業，因此協會將原本製作包子饅頭的場地借給部分無繼續留用的工作人員，讓他們自己去運作，而銷售通路亦一併留給這些人；所以此部份的人仍以「鈴蘭包子饅頭」為招牌，繼續運作。目前她們正參加由職訓局委辦給協會的「北方麵食」職訓班。

此案除對單親家庭婦女提供各種服務外，有助於推動斗六市後火車站的發展。協會原本會址不在後火車站附近，而是在斗六市較繁榮的地方。約一年前搬來此地，但此地的社區居民對「婦女會」不熟悉。一年多來，協會藉由活動的推廣與舉辦（例如公誠藝術月），將協會自我推銷，漸漸帶動此地的發展與人氣。此外，亦有助社區凝聚。

（四） 成功因素

1. 媒體報導

包括電子媒體台視、民視、三立(專題報導--台灣的故事)，及平面媒體中國、聯合、自由等(平均 2 個月會報導一次)。剛開始時協會主動邀請媒體來報導，但漸漸的媒體本身認為此計畫搭配該會的公益性質，顯得很有特色，因此主動來採訪。此有助於打開知名度，使業務蒸蒸日上。

2. 協會的秘書長有企管經驗

所以此計畫的行銷、管理方面做得不錯，成功包裝與推銷自己。

3. 工作人員訓練成功。

4. 此計畫中的工作內容為婦女會原本的構想，但直到申請請通過永續才執行。

(五) 注意事項

考量場地租金、稅金之後，該類計畫盈虧多少，值得關心，以精確估算照顧單親媽媽的成本。

四十、石岡鄉鄉土小吃創業計畫

(一) 計畫屬性

美食，經濟型。從事在地傳統美食生產與販售，協助當地觀光事業發展。

(二) 執行單位

石岡傳統美食生產合作社。台中縣政府勞工局於九二一災後開始積極輔導各單位提出課程計畫供災區居民上課，編列專款補助師資與教材，但必須由各單位自行提供場地。當時石岡鄉婦女會由理事長呂玉美帶領成立鄉土小吃訓練班共五期，帶給當地災區婦女尤其是中高齡習得一技之長的機會，對其心靈幫助很大。其後，社會局輔導曾在婦女會上職訓課程者 17 人集資成立該合作社，每人先投資兩萬元共計二十二萬元。一開始固定成本自行支應，準備各項所需器材，並向農會借部分硬體設備、租場地；後向社會局申請 100 萬的設備補助，經費至 2001 年 11 月撥下來。該社共有理事七人，監事三人。

(三) 執行狀況

該計畫申請 40 人，通過 20 人。全為女性，符合 45 歲以上中高齡限制；教育程度多為在國中與高中職（僅呂理事長為大專學歷）；主要皆為九二一受災戶，僅有一位身心障礙者與一位負擔家計婦女；全部進用人員當中有九位為失業待業中，其餘皆為家管或兼務農小工，此與石岡鄉傳統為農業小鎮、居民務農居多有關。計畫開始 2、3 個月後，陸續有離職情形，原因乃政府薪水發放太慢，進用人員心生不滿、不合，便離去，另補進人選。目前乃在農會所提供的場地進行點心製作與銷售。若有下訂單時，亦有外送服務。主要客源乃觀光客。一開始公家單位亦常下訂單購買；

還會不定期配合地方農特產展銷活動來展示出售。工作人員分工進行糕點的製做、包裝與展示，平時呂理事長會親自跑業務以及送貨。近來還支援社區的美食製作諮詢服務，同時接訂單。

為配合販賣食品給每天下班有需要的人，會在每日下午 5 點至 6 點排值班時間。正常每月工作 22 天，但通常會到 26 天，再排公休。最近配合週休二日週末人潮增多，在週六、日也會安排人員上班。

除了成立前的職前訓練外，進用人員平時工作皆視為在職訓練，由自己人來教，會的人帶不會的人。事實上，大部分人員皆已具備點心烹調技能。

已開始配合政府「一鄉一休閒」政策，該單位被推選為石岡鄉代表，由東海大學做形象宣傳，公所執行並印製 DM 發放宣傳。2002 年初（1 月 1 日）在該單位旁由公所、農會分別開幕設置「情人橋」與「農特產展銷中心」，至年中人潮日多，顯示外地觀光客反應不錯。

販賣情形良好，目前在地人購買量與外來購買量相當，近來在地人購買量有愈來愈多的趨勢。與外地美食技術交流，開發特有「蜂巢蛋糕」，有別於過去用蒸的、乃用烤的方式，更增加其獨特性。

原本留用 9 人，以當初出資者優先，但 6 月時又有一位離開，原因乃因收入太少不敷使用。因此，現在共留下 8 人。當初出資者有 3 位離開，原因皆為家庭因素；另外 9 位離開者皆是就服站推介人員，離開原因乃因薪水不足。計畫結束後，視每個人為美食合作社之股東。

（四）成功因素

1. 先前已有職訓（921 重建計畫）。
2. 出資者有心投入。
3. 在地客家精神的發揚

每位進用人員皆認真投入，把合作社當成自己事業來經營。

4. 多個單位支持

成立之前及成立以來，一直受到社會局長、勞工局長、農會幹部等的大力幫忙。

5. 觀光客源穩定。

(五) 注意事項

經營觀念尚可調整：該單位以為，人力不足，以致無法有多餘人力從事業務量的開發。其實若拓展業務划得來，可先撥款用人開發業務，以擴大規模。

四十一、粽子碗粿產銷宅配計畫

(一) 計畫屬性

美食、經濟型。碗粿乃台南縣著名小吃，本計畫欲訓練失業者製作粽子碗粿等小吃之能力，並將人力加以組織來生產銷售使達到自給自足之經濟型效果。

(二) 執行單位

台南縣仁愛服務協會，乃於 1999 年 2 月成立，由涂劉理事長結合一些有心人士—主要皆為義工出身—來共同運作。共有理事 9 人，監事 3 人，並設總幹事 1 人，全部為無給職，義工約 76 人。

(三) 執行狀況

共進用 30 人，以中高齡 4、50 歲居多，也有 60 幾歲者；其中包含低收入戶及 3 位殘障人士。工作內容有行政事務、粽子碗粿之生產與銷售。理事長免費提供一開放式店面場域，不收任何月租費，以作為此計畫實際製作、販售之地點。僅有少數進用人會因送貨所需而外出，其他所有人員皆以此店面為工作場所。夏天 5 月份左右粽子生意較差，因此販賣以碗粿為主，並嘗試加賣牛肉麵。每月會固定開會討論行銷相關事宜。也有少數有經驗的義工來協助指導。所有進用人員採分工方式，無固定權責。2002 年計畫結束時，曾舉辦回饋鄉親活動，贈送 65 歲以上老人粽子、碗粿（6/15「敬老尊賢送粽子」），並且在當日以八折販賣食品。另在 7/1 舉辦成果展，針對縣長、縣府官員、地方行政人員與新營市民，呈現協會所有永續就業工程計畫之成果。

訓練係採在職訓練方式，亦有為進用人員舉辦演講、性向測驗。整體銷售情形尚不錯，但由於粽子碗粿乃易腐壞之食物，且每日銷售情形不一，導致每日工作份量與庫存量的控制為一挑戰。若剩太多，則解決的方式往往是，協會內與工作人員自行吸收。

共計留用 6 人，繼續留在工作站作碗粿的產銷工作。不過，計畫收入來支付留用者薪資已有不足情形。其餘無法留用者大多因已習得一技之長，自行尋職轉業或創業。

未來計畫以連鎖店形式將販售據點擴張，提高市場佔有率以增加銷貨量。不過，執行上仍有困難尚待克服，如合作對象的爭取及合作方式，以及資金投入與店面取得的不易等，若完全無政府的經費補助恐難克服。另正延續永續就業工程計畫，再提經濟型多元就業開發方案—「碗粿社區宅配工作計畫」以及「五穀粽子及肉粽工作計畫」兩案審核中。

（四）成功因素

該單位與政府關係良好，可獲得其他財源（參第二十九案例）。

（五）注意事項

1. 受僱者資格不宜限年齡

在進用人員限制上不一定得限定 45 歲以上，因計畫所需能力因素以及失業者中年輕的也佔大多數。

2. 審核標準宜公平、透明

有人認為，政府官員在審核計畫時有不公平情事，蓋某些有民代關係或政黨傾向的單位審核上較易通過，且名額也較多。地方官員間政黨派系的糾葛或許是主因之一。

3. 審核時應作長期考量

受訪者認為，本計畫運作正在上軌道，希望政府可再延長補助期限，然申請類似的多元就業方案新計畫所研提之 20 人，目前已知僅通過 5 人，人力根本不敷使用，

亦離開設連鎖店之理想甚遠。此隱示；應考慮長期規劃，確認政府要補助多少經費才足以令該案自給自足，以決定是否補助。

4. 此種美食的安全衛生如何把關，亦需關心。

四十二、雲林夥伴進駐職場計畫

(一) 計畫屬性

安親班課輔，經濟型。欲協助無業者習得工作技能，以順利就業。

(二) 執行單位

雲林縣女性權益促進會，成立於 1995 年 10 月，以消除歧視及暴力、追求兩性平等為宗旨。無給職理監事 10 人(理事長 1 人、常務監事 1 人、常務理事 2 人)，執行長 1 人；有給職專任 1 人，協助執行長處理行政事宜；義工無；會員約 40-50 人。

(三) 執行狀況

因該會無固定之場地，所以長久以來均採與業者合作方式，附著在別的單位之場地。方式為若此次申請計畫與某單位合作，此單位即會免費提供場地。若下次計畫與別單位合作，即轉往別單位免費提供之場地。永續工作地點為補習班免費提供之場地，但由女權會全權處理與自負盈虧。女權會用永續的工作人員擔任老師，場地與職前訓練由補習班免費提供；待老師工作經驗豐富後，若業者認為此人可以進用，即會將此工作人員應徵到自己的補習班。業者與女權會為互利關係。

進用人數 10 人(訪問時剩 7 人，有 9 人次已推介就業成功)，全部由就服站推介，但單位有經過篩選。為配合補習班需求與性質，所以進用對象以下列條件為優先考慮，篩選嚴格：教育程度偏高，均在高中職以上；年齡層偏低(煮飯者除外)，盡量以未婚女性為佳，因補習班下班時間晚；表達能力佳。10 人中，1 行政人員，1 煮飯人員，1 司機。其餘均為安親班老師。工作內容為照顧學生，並輔導其課業。職前訓練 2 週，之後工作執行期間固定每月 1 天訓練，均由補習班主任義務指導。

安親班課輔有收費，1 班約 15 位學生，每位收費 1500 元。經費足以支付永續

結束後需留用的人。第一批成功轉介 5 人。後來再由就服站遞補工作人員。第二批成功轉介 4 人。第二批轉介出去後，就服站行政程序出錯，以為不可再補人，所以不讓單位再進用。轉介出去的單位都為斗六補習班（例如菁華補習班）。所以，目前剩下 7 人：其中 3-4 人將會轉介到別單位（補習班），女權會本身預計將留用 3-4 人。

有申請多元就業開發方案；申請 10 人，通過 8 人。

（四）成功因素

1. 人力符合市場需求。
2. 私人廠商(補習班)願意配合與贊助。
3. 領導者能力強。

（五）注意事項

1. 執行單位與中央觀點不同

執行單位曾申請職訓局之「安親課輔老師職訓」，並未通過；職訓局希望受訪者做「家事管理員職訓」，但受訪者認為無市場，蓋現在有能力負擔的人都會請外傭，而不會請本勞。受訪者亦表示，「安親課輔」之永續計畫做得很成功，亦順利推介許多工作人員，有其潛在市場。

2. 會競標家暴「庇護中心」

2002 年 10 月雲林縣婦女大樓之家暴「庇護中心」將啟用。受訪者表示將會於 9 月進行競標，且將來會把重心放在此。希望將來能有固定之會址，不要再當附著在別單位之下的遊牧民族。

受訪者本身有法律背景（法學碩士），認為有能力亦有信心得標。庇護中心為一年一約，一年給一筆金額，讓單位自行核銷。若得標後，將不會繼續申請勞委會永續就業工程；受訪者表示，此種計畫短期申請可，但無長久性（時間短，期限到需再申請，且細部規定嚴格，無彈性）。若屆時申請到「庇護中心」，工作人員預計將會全部進用女性（如清潔、行政、社工員等），將會為女性創造更多工作機會。

第七節 小結：成功因素歸納及可改進之處

第二至六節的案例資訊中，³社會福利類 14 個案例用人數 319 人，留用數 101 人（其中 34 人仍獲政府補助），輔導就業 7 人；文化類 9 個案例用人數 256 人，留用數 138 人，輔導就業 13 人；環保/生態類 10 個案例⁴用人數 171 人（加計陸續遞補者則為 204 人次），留用數 31 人，輔導就業 34 人次；社區總體營造類 3 個案例用人數 57 人，留用數 9 人，輔導就業 8 人；其他類 6 個案例用人數 159 人（加計陸續遞補者則為 165 人次），留用數 38 人，輔導就業 36 人次。合計而言，用人數 962 人（加計陸續遞補者則為 1001 人次），留用數 317 人（其中 34 人仍獲政府補助），輔導就業共 148 人次；因此，留用數/用人數約為 1/3（ $317/962=32.95\%$ ），（留用數 + 輔導就業人次）/用人數人次則為四成六（ $(148+317)/1001=46.45\%$ ）。以下綜述台灣公益創投案例的成功因素與可改善的地方。本研究未探討失敗案例的原因，但據私下了解，失敗案例一般不具備多項成功因素。

一、成功因素要項

台灣案例的成功因素可歸納如下：

1. 執行單位規模健全

規模大者一般較健全，蓋有較佳形象、專任人員和穩定的經費。

2. 主事者熱心、負責、能力高

主事者必須對弱勢者關懷、熱心方案宗旨、負責完善執行、熟悉勞動市場態勢、且具備專業與溝通協調能力。他扮演著專案經理人的角色。

³ 提供約數者，以上限或中數計算。例如，4~5 人取 5 人（第十九案例）、3~4 人取 4 人（第四十二案例），50 多人取 55 人、10 多人取 15 人（第三十二案例）。

⁴ 第二十五案例無用人數，未列入統計，故實際僅有 9 個案例。

3.方案經仔細規劃、有願景

已進行仔細規劃的計畫較易成功。此包括經過長期構思、社區團體參與討論多次、有全面性規劃，以及誘人的願景等。而仔細規劃的方案所列的願景較為可行，且較具說服力。

4.實在進行訓練

確實訓練者會進行職前訓練（介紹計畫宗旨、組織、工作內容、工作態度、管理方式）、在職訓練（明確工作技能的要求、檢討工作過程中的疑難）、鼓勵報考相關證照等，以利他們與常態市場接軌。

5.嚴謹管理

此一般搭配盡心的管理者和制度化的管理手段。往往在職前訓練時，即會加以說明，並對紀律不足的受僱者施予警告、甚或辭退。

6.社區夥伴關係緊密

夥伴包括中央各部會、各級地方政府、地方 NGO、當地大學院校、居民等。夥伴關係緊密者，共同參與的程度高，投入積極、用心，爭取經費、募款或販售收入的成效等，都會較佳。

7.財源多元

要讓必須搭配存在的經費（如人事費、設備費、材料費、訓練費）有著落。計畫執行前，應先確認這些經費大致沒問題，執行後較易見到成效。研提單位本身亦宜擁有募款能力或贊助者，以備補充政府經費不足之景況，及提高該單位積極投入計畫執行的態度。計畫執行過程宜積極開拓收入，尋求自給自足，俾利永續。

8.媒體報導

成功的計畫較易獲得媒體報導，而報導之後，可擴大成功的效果，乃相輔相成。

二、應注意事項

1.正確觀念的宣導要加強

對研提計畫者、失業者、居民和公部門承辦員都宜辦理成長營，以宣導方案的真正理念。欲促進社區居民支持公益創投，可採取的手段包括說服一些社區居民擔任先驅者，俾引領其他居民追隨。此做法可促進社區的一致性（localized conformity）。要說服先驅者所需提供的資訊較多，較費時；一旦說服成功，可倚賴資訊傳播瀑布模式（informational cascades，一傳二，二傳四，四傳八，以此類推），塑造此種行為的風潮（fad），來影響其他居民的行為，使成為追隨者。（參 Hirshleifer 1995）此現象可見諸崇尚名牌、葡式蛋塔、電視節目流行用語、當紅股票、員工入股、竹科週休二日半、對外勞採強制儲蓄金、品嚐黑鮪魚等。

2. 謹慎審查

NGO 規模健全不表示每個計畫都會做得好，故仍需針對每個計畫謹慎審查。由下而上的計畫研提機制有其理論基礎，但只可參考、不可倚恃。力量弱小的 NGO 可輔導合併或策略聯盟，以利計畫執行。

3. 新進人員的基礎訓練宜標準化

進入公益創投的勞工應對公益創投概念、工作價值、工作態度要求、終身學習取向、勞動市場變遷等項，有一定的了解，故需於初始加以訓練。這些內容可予以標準化，以利各單位執行。非初次進入者即可免除此訓練。審核公益創投申請案時，必須將此訓練列為必要條件。各單位特定型的工作專業要求，則由各單位自行規劃。

4. 不篩選的推介宜調整

不篩選的推介曾造成一些錯誤媒合，對受僱者、執行單位和政府都不利。故宜允許雙向選擇，俾產生最佳的媒合和工作紀律。

5. 受僱者不宜限中高齡

目前社會一般以為，中高齡失業者一定是弱勢族群，但某些中高齡者可能很有財富，且失業者中也有年輕人，故不宜以年齡為特殊考量。只需視其是失業、有興趣投入及能力夠，應即可僱用。

6. 需有專責管理人

方案研提單位若無專責管理人時，訓練和管理較不易落實，成效亦較可能不佳。

7.需激發創意的管理

產品/服務市場的需求已從標準化（standardization）轉變為量身訂做（customization），且日漸要求不斷創新（產品/服務週期縮短）。因此，提供產品/服務的組織（如政府、企業、NGO）宜由嚴密的層級架構（hierarchy）轉變為網絡架構（network），以具備快速因應市場變化的彈性；並宜採行細胞式架構（cell），以激勵創新。細胞式組織以工作團隊為核心，可依成本效益原則，選擇與組織內或組織外的團隊進行交易。（參 Miles et al. 1999）此隱示，公益創投方案的人力資源管理必須能有效激勵受僱者的創新潛力，以呼應產品/服務市場的需求偏好。

8.強調公平就業

我國在公平就業觀念與行動上仍待努力。例如，多元就業開發方案企業型僱用補助的申請案中，許多企業在職務說明書裡，仍明列限女性或男性、限 45 歲以下（甚至有限 20 歲以下者）之條件，前項不符合兩性工作平等法的原則，後者則不符勞委會促進中高齡就業的政策。當然，就業服務中心亦宜考慮重新設計職務說明書，刪除性別與年齡的限制，而改為依「輪班」、「搬重物」、「視力」等之工作要求為限制。

9.使用者付費的觀念待推廣

許多公益服務免費時，有市場（需求），一旦收費後，市場即明顯萎縮，隱示有能力的民眾不一定願意付費。此種觀念亟待打破。

10.單靠愛心不易長期保有廣大市場

許多特產、美食的方案是以愛心為訴求，來開拓市場，達到一定的效果。但遭遇私部門的競爭後，若仍只依靠愛心，就不夠了，有必要加強行銷、降低單位成本、改善產品品質。

11.經營基金的監督要透明

一些單位在執行計畫時，獲有收入，但該收入如何監督，宜透明化。以避免瓜田李下之嫌，並利 NGO 留用受僱者。NGO 雖繳稅少，但仍應適當公開其財務，以

昭公信。

12. 公益創投宜有穩定財源

永續案（及重建案、多元案）是以就業安定基金支援，實不穩定，蓋依於引進外勞人數而定。若為長期計，應可考慮設立公益創投基金，俾供長期規劃之用。又，可修法吸引銀行與企業參與贊助此類計畫。

13. 評鑑制度化

政府對此方案只有計畫結束後的評鑑，且評鑑手段（如需備資料、評鑑人、評鑑時間、評鑑指標、評鑑程序等）多屆時才通知執行單位，而計畫執行期間只有督導和查勤。這樣似乎不夠完備，可調整為：執行單位研提計畫時，即應備妥具體的成效指標，列為審查項目；若通過，則於計畫執行期間定期自評、期滿前先行自評達成目標的狀況；評鑑人員可依據該自評表，在期滿前擇日前往評鑑。如此可建立動態資料，有利政府期中調整政策之參考。

14. 政府與 NGO 互動關係需改進

NGO 一般不熟悉公部門的行政作業流程，常易生誤會。故若政府希望 NGO 協助發展經濟、或欲協助 NGO 成長，則宜考量訂定作業手冊、開辦相關講習班（含研擬計畫、執行、督導、評鑑、結案）、設立諮詢機制（最好全國一條鞭）。NGO 規模若太小，不足以聘僱專職人員，此時政府可輔導多個 NGOs 策略聯盟，共同使用專職人員。當 NGO 的績效開始顯現優良時，政府可藉各種管道，予以扶持，使其壯大，從而完全自主。我國 GDP 中，對家庭服務之民間非營利機構生產者的金額由 1992 年的 192.53 億（占 GDP0.325%）增至 2001 年的 368.75 億（占 GDP0.394%）（《國民所得年刊（2002）》，頁 42-43）；金額成長雖大，佔 GDP 的比例仍有成長空間，此係政府可著力處。

第四章 國外有關公益創投的經驗

本章介紹歐洲、美國和其他國家有關公益創投的經驗，以供我國借鏡。歐美的作法是以社區為導向，與第三章以計畫為導向的方式不同，但目標是一致的。

第一節 歐洲的經驗

本節先闡述歐洲第三系統的型態，再分別介紹歐盟和 OECD 的情形。

一、歐洲第三系統的型態

(一) 歐洲第三系統的型態

根據在 Bologna「歐洲社會經濟研究中心」研究報告指出（見狄明德、林桂碧，2001），目前歐洲推展第三系統就業大致可歸納為四種型態：1.萊茵河流域（The Rhineland model）---主要係指法國-比利時-德國模式；2.北歐型態（The Nordic model）---包括瑞典、挪威和芬蘭；3.安格魯薩克遜型態（The Anglo-Saxon model）---指的是英國模式；4.地中海型態（The Mediterranean model）---包括義大利、西班牙、葡萄牙和希臘（參表 4-1）。

1.萊茵河流域---主要係指法國-比利時-德國模式，事實上這三個國家是三種並行的實體。以德國而言，她是三個國家中唯一對「第三部門」最沒有制度上的概念，因為德國人稱此為「市場社會經濟（market social economy）」，主要包括四個副部門（sub-sector）：福利協會、合作社、醫療互助會和各種的志願組織等，而且這些組織團體都有正式的社會角色（例如：教會、社會民主黨、紅十字會及猶太組織），提供了德國人 3%的工作機會，他們的服務對象是 40%縣市醫院的老人家庭和身心障礙者。認為國家的角色是補助性質，亦即是把國家本身不能做的委任第三部門和做一些附帶的補助。反之，法國對於社會經濟的概念非常的普及，而社會經濟一詞是

出自於政府部門和代表協會組織的部門（係指合作商會、互助會和協會的國家代表委員會，簡稱 CNLAMCA），而且不論是媒體和大學對於第三系統的研究和觀念教導皆有濃厚的興趣，目前這些協會組織總共雇用 130 萬人，主要的工作是福利和健康方面。在國家角色上，強調國家經濟統制。至於，比利時對於第三系統的興趣雖然比德國多，但他的模式較接近德國而非法國，在比利時這些組織團體是協助政府共同管理健康照顧和賠償病人的一股力量，他們是民間的制度且正在發展補充保險的計畫。而這些合作商會、互助會和協會間的關係只有政治和哲學基礎，還有比利時的協會組織數量是全歐洲最多的，國家賦予很多的權力給私部門和財務，他們最重要的工作是醫院的管理和教育，其國家角色相似於德國。

2.北歐型態（Nordic model）---包括瑞典、挪威和芬蘭，這三個國家均有相當一致的社會系統：堅實的民間運動、一個大的公部門及是個福利國家。他們發展第三部門的主要緣由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。然而，瑞典的第三系統不同於其他歐洲國家，因為她的財政直接來自政府，所以她的社會經濟工作在於志願工作者，但是這種部門沒有國家組織代表他們和來影響政策決定。總之，北歐第三部門的主要活動在文化和休閒；

3.安格魯薩克遜型態（Anglo-Saxon model）---指的是英國模式，第三系統在英國已經運作 7 年了，但在這期間卻花了 3 年討論社會經濟的定義。英國的第三系統包含了合作商會、傳統互助會、志願組織、社會取向的企業和家政協會，其中傳統互助會過於傳統主義和太於慈善取向，很難再與社會連結，至於合作商會似乎也做得沒那麼好，但值得慶幸的是他們已經回到社會經濟的本質（例如：信用合作社和二手貨工廠），而且這些第三系統的社會經濟帶來英國 2%-3%的工作；

4.地中海型態（Mediterranean model）---包括義大利、西班牙、葡萄牙和希臘，其中義大利的第三系統是歐洲國家中最強的，他們包含合作組織、第三世界的非政府組織和非營利協會，這些第三部門組織具有討論政策議題的功能，而且允許有勞

資協商。目前這類團體組織共有 5 萬 4 千個，其中志願工作者有 21 萬 3 千人，受雇者 41 萬 8 千人，另外，在 1991 年以通過法律來界定他們的活動範圍在健康和勞動市場整合方面，同時在 1999 年亦通過許多有益於第三部門的法案。在西班牙第三部門有 47 萬 5 千名員工和 25 萬 3 千名志願工作者，主要的組織有與教會有關的愛民基金會 (Caritas)、紅十字會、救助銀行和第三世界的非政府組織，而服務對象是身心障礙者，酗酒的人和毒品上癮者。葡萄牙的社會經濟剛開始成長，根據最近的統計資料顯示，在 1985 年第三部門的工作有 1 萬 4 千個，到了 1995 年增加到 4 萬 4 千人。至於希臘，真正被討論的第三系統實際上是不存在。總之，沒有真正的地中海模式，實質上只有義大利模式，而且與西班牙、希臘和葡萄牙都不同。

由以上四個區域的發展特質觀之，1. 這些區域所謂的第三部門涵蓋的團體組織大同小異，主要是以非營利組織和非政府組織為主；2. 他們所提出的工作內容大多是社會性和福利性服務，少部份是文化休閒服務；3. 至於在國家角色上，積極主導型和消極補充型均有；4. 推展此一就業方案確實解決部份的失業問題，但北歐例外；5. 並沒有討論第三部門受雇者年齡問題；6. 歐洲國家對於推展第三部門產業以解決就業問題，仍在掙扎中，不過大部分是朝向社會經濟型產業的本質植根，但是也有反對者。

表 4-1 歐洲推展第三部門就業系統之四種型態

項目	萊茵河流域	北歐	安格魯薩克遜	地中海
國家代表	德、法、比	瑞典、挪威、芬蘭	英國	義、西、葡、希
主要的第三部門組織	福利協會、合作社、商會、醫療互助會和各種志願組織	志願組織	合作商會、傳統互助會、志願組織、社會企業和家政協會等	合作組織、第三世界的 NGO、紅十字會、救助銀行、Cartas 等
雇用勞動力	德：3%、法：130 萬人		2-3%	義：41 萬 8 千人、西：47 萬 5 千人、葡：4 萬 4 千人
國家角色	德：補助性、法：強制性、比：介於兩者間但較偏德國	財政來自政府、強調志願工作	積極推動	義和西積極推動、葡正起步、希臘目前沒有
服務對象	醫院的老人、家庭、身心障礙者、健康照顧、醫院管理與教育...	文化休閒	信用合作社、二手貨工廠、社會企業...	身心障礙者、酗酒、毒癮、健康...

其他	三國之間有些差異	三國相當一致	積極走向社會經濟型產業	以義大利最為積極、其次是西班牙
----	----------	--------	-------------	-----------------

資料來源：The European Center for the Study of the Social Economy in Bologna.

二、歐盟

我們透過網際網路資料及網站的搜尋與整理，將歐盟國家參與之方案名稱、類型、方案次數等加以整理分類，請見表 4-2。

整體而言，歐盟總共有八十一項與第三系統相關的計畫，參與國家總計 15 國，而且有些國家可能同時參與一項以上的計畫。歐盟八十一項計畫共分成七類，執行這些計畫的組織分佈在 15 個歐盟會員國家之內，也有由歐盟本身執行的案例。我們也可以看到這些方案之中，以跨部門、社會服務、環境、文化類的案件最多；而這些方案的特性，也就是我們在文獻探討部分所指出的，它們同時具有創造就業與重建社區、提升地方居民參與的多重功能。我們將統計摘要如下：

（一）社會服務類

共有 14 個計畫，參與國家數共計 44 國/案，西班牙最多（7 案），義大利次之（6 案），丹麥、希臘、愛爾蘭、荷蘭和奧地利則僅有 1 案，盧森堡、葡萄牙和歐盟則沒有社會服務類的計畫。

（二）環境類

共計有 14 個計畫，參與國家數共計 45 國/案，法國、義大利和英國最多案（7 案），丹麥、愛爾蘭、盧森堡、奧地利和瑞典僅有 1 案，荷蘭和歐盟則沒有環境類的計畫。

（三）文化類

共計有 15 個計畫，參與國家數共計 66 國/案，以英國的 8 案最多，其次為法國的 7 案，德國的 6 案，而愛爾蘭僅有 1 案，盧森堡則沒有文化類的計

畫。

（四）跨部門類

共計有 24 個計畫，參與國家數共計 92 國/案，以西班牙的 15 案最多，義大利則有 14 案，芬蘭 2 案，而丹麥、希臘和奧地利均有 1 案，盧森堡則沒有任何跨部門類的計畫。

（五）學術研究類

共計有 7 個計畫，參與國家數共計 26 國/案，以義大利 6 案最多，芬蘭和歐盟則有 1 案，而丹麥、希臘、愛爾蘭盧森堡、奧地利和葡萄牙則沒有學術研究類的計畫。

（六）資訊傳播與溝通類

共計有 6 個計畫，參與國家數共計 20 國/案，西班牙和法國有 3 案，比利時和丹麥則 1 案，而希臘、盧森堡、奧地利、葡萄牙和芬蘭則沒有任何資訊傳播與溝通類的計畫。

（七）綜合類

共計有 1 個計畫，參與國家數共計 4 國，分別為比利時、西班牙、義大利和英國。

（八）總表

以義大利參與計畫的比例最高（13.1%），西班牙次之（12.5%），法國第三（11.4%），丹麥和奧地利很少（2.7%），盧森堡則是參與計畫最少的國家（0.3%）。

歐盟這些案例的手段特色包括：(參藍科正 2002：5)

1.他助、互助、自助

為改善人力運用、協助失業者進入常態職場、重建家園、促進地方發展，第一個手段為他助，由政府補助經費，協助社區產業發展與人力僱用。第二個手段為互助，由政府分攤經費，與社區各團體共同致力開創工作機會。第三個手段為自助，由政府提供行政支援系統，活絡社區各團體與產業人力運用。

2.由下而上的機制

倡導由下而上的決策手段，以便能夠激發創意、開發新產業，讓地方主導、彈性因應地方需求，促進全員參與、爭取社區支持，以及植根地方、拓展社會力。此機制反轉長期由上而下的決策機制，擺脫僵固與齊一的限制，孕育地方開發自我特色的空間。

3.借重第三系統

歐盟案例的本質是要借重第三系統的組織，以有效彌補公部門和私部門的不足，從而將國家與市場的二元體制改變為國家、市場與社區的三元體制。第三系統的定義與第三部門、社會經濟、非政府組織 (NGO)、非營利組織 (NPO) 等，有很大一部份重疊，乃不以營利為目的、著重公益性產品與服務、可紓緩政府失靈 (致公共財或外部性財貨不是最適量) 的影響，其組織類型包括社會團體、基金會、財團法人、職業團體 (如協會、互助會、合作社、工會) 等。

4.強調終身學習與社會網絡價值

歐盟案例強調受僱者做中學要能獲得常態職場的工作技能，以及工作期間經常參與職訓，俾提昇弱勢者的人力資本。為提昇社會資本，歐盟案例重視相關人員或

組織間的共同合作與資源整合，亦重視計畫內人員的社會網絡建構與強化。強調終身學習與社會網絡價值的手段，從而襄助地方發展與個人就業的永續化。

三、OECD 的經驗

OECD 國家討論的議題非常廣泛，包括：高齡化社會、漁農業、生物科技、競爭、治理、打擊貪污、地區性發展、教育、電子商務、就業、能源、產業與服務、環境、金融、財政與投資、食品安全、經濟發展和國際合作、長期經濟分析、稅務、公共行政、貿易、交通、管制與改革等等。而 OECD 議題與本研究較為相關的即是「就業」部分，茲扼要說明如下。（參 <http://www.oecd.org>）

（一）就業

OECD 國家的就業分析主要是要檢視失業與就業如何因地區、性別、職業地位的不同而有所不同，例如以收入來區分。此外，就業也會與部分社會議題有關，所以 OECD 有獨立的方案在檢視非會員國的就業與社會政策、發展中國家的就業與社會安全網、地方層次的就業、社會改革、以及公部門內的人力資源管理等。OECD Jobs Strategy 針對勞動市場的許多領域做結構性測量結果顯示，教育在積極性勞動價值的決定性上很重要，因此，教育與就業的關係很緊密。OECD 方案也檢視初級教育、高等教育、終生學習、識字能力等。所以，不同國家的經濟與勞動力的連結關係則會一一顯示在國際間移民、貿易與勞動標準上。

OECD 國家的就業相關議題包括：

1.發展中國家的就業與社會安全網

發展中國家應朝向可以創造產生財富和提供社會安全網的社會能量前進，才能克服失業與低度就業。

2.就業前景與分析

相關議題包括：如何測量就業與失業，相關統計量有工作的出缺席、工作時數、非志願兼職工作。

3.就業政策

積極勞動就業政策是為協助失業者重返工作場所，包括工作介紹服務、失業津貼、勞動市場方案，例如訓練和創造工作。

4.環境和就業

將環境和工作連結是 OECD 的傳統。而分析環境政策對直接和間接、短期和長期就業的效果，與永續發展的脈絡是有特殊關連的。

5.人力資源管理

人力資源管理的目標是要去發展有效率的公共服務，以策略、預算與管理來整合各項措施。

6.勞動市場

為了監督國家經濟表現，OECD 回顧勞動市場發展情形與評估政策如何可以促進市場機制。在過去幾年，OECD 已經發展一套可以作為勞動市場改革的建議。

7.勞動統計

過去二十年間許多國家勞動市場的變遷使得我們對勞動統計資料的需求不再侷限於傳統領域，例如就業與失業，而是需要質化的資料，例如短暫性/兼職敬業等。

8.在地經濟與就業發展方案(LEED Programme (Local Economic and Employment Development))

LEED 方案是分析與宣傳有關地方發展、就業和社會經濟的創新理念的方案。包括就業政策的去中央化、地方夥伴關係和治理、企業家精神、社會改革、全球化和地方權威。

9.終生學習與教育部門

終生學習包括正式與非正式的學習。一系列應考慮的項目，包括基礎、機會平等、資源、途徑、可及性等。

10.貿易與勞動標準

最近 OECD 研究貿易和核心勞動標準議題的實然面與整體分析，目的是要提供一個較具建設性的對話基礎。

11. 國際間移民政策之趨勢

包括移民潮流的監督與分析，著重在控制和規範移民潮的經濟與社會層面；移民整合；以及國際間共同控制移民潮，並發展移民潮對母國的貢獻。

上述十一項為 OECD 國家對「就業」的相關討論，其而中與本研究計畫關係更為緊密的為「LEED Programme」，以下進一步摘要介紹。

(二) 在地經濟與就業發展方案 (LEED Programme)

LEED 方案是一種分析與宣傳有關地方發展、就業和社會經濟的創新理念的方案。其基礎是國家志願參與，因此資金募集的多寡便可反映出方案的可行性，不過這種資金應用的彈性空間也很大。許多 OECD 研究顯示，方案可以提供地方發展有關社會和經濟主題分析的基礎範圍。LEED 方案是由 Directing Committee 和 the LEED Partners' Club 共同執行。共有 24 個 OECD 會員國參與 LEED 方案，就像歐洲議會、世界銀行、跨美洲發展銀行等一樣。

LEED 方案的內涵共計五項，如下所述。

1. 就業政策的去中央化

為了促進勞動市場政策、經濟發展和地方社會議題的合作，政府透過 OECD 來使勞動市場政策去中央化。決策制訂更能符合問題導向，個人也可以依地方需求採取策略。因此，勞動市場政策是發展策略中相當重要的部分。然而，去中央化會引發對公部門責信的討論，因為它與中間團體的多樣化、責任與管理的模糊界線不清有關連。所以在彈性與責信之間需要一個機制，而且必須考量是否有其他種治理形式可以不需正式的责任轉移。

1998 年，政策制訂者在 Venice 參加 OECD 有關去中央化和地方自治的會議。他們同意去中央化，符合地區能力，推動整合性的政策，但是勞動市場的龍頭和其他參與者之間的在地夥伴關係必須要成功地建立。接下來的會議將會著重責信與彈性的議題，以及評估去中央化的潛力。

2. 企業家精神

在這部分，OECD 的目標有兩項：1)去檢視和評估在實務設計上、執行上和政策工具的評鑑範圍，是否有新公司成立與促進企業發展；2)在推動企業家精神上，考量發展導向的功績和去功績策略。在鉅視層次，創造性的企業家精神對經濟成長、就業創造和改革是很重要的。企業活動會使資源有效被使用，而且會加速生產、擴散和應用的領域過程。

而從 1980 年代以來，中央政府便已對地方資源的流動多所壓制，而不是對內加以投資。所以成長快速的次級經濟經常是企業所發起運作的。但也並不是所以所有領域都這麼快速，沒有企業創新的話，成長也是很困難的。次經濟的當局會採用政策來鼓勵企業創新和發展，例如經濟網絡、經濟諮詢服務、發展方案等。然而，企業精神的提升是不能作為發展的萬能丹，而是應該要形成一套發展的政策。

3.全球化和地方政府

地方政府要在動盪與開放的經濟環境中，發展可以支持都市和地區競爭力的政策。政策工具必須要能克服貧窮和社會排除。然而隨著資本流動性的增加，發展合適的政策來吸引、留住對內投資，與回應工廠停業的相關政策也是很重要的。在檢視地方政府應該如何回應全球化的同時，也突顯出不同政策工具之間整合或一致性的連結。因此應該更著重在對都市和鄉村經濟的整體性策略建構。

4.在地夥伴關係

為達永續發展，政府必須和市民社會及私部門建立廣泛的夥伴關係。然而，在地方層次，通常是形成個人間的關係。不過，透過 OECD，夥伴關係已經被用來處理有關經濟發展、就業、社會強制和生活品質的相關議題。夥伴關係可以達成治理目的——即社會集體解決問題並符合需求。透過夥伴關係，市民社會、NGOs、企業和政府一起來設計策略。

協調公共責任與參與式民主是需要一段時間的。一項對七個國家研究顯示，夥伴關係機制會透過跨部門策略來增加制度性委託，減少公共服務的區分，強化夥伴關係的責信。這項研究建議政府可以運用夥伴關係來改善治理。此外，妥善應用夥

伴關係將會增強地方在全球化經濟下的能力、競爭力、社會凝結和環境發展。

5. 社會改革

社會改革是繁榮和永續發展的重要因素之一。然而，它卻不容易定義：社會改革是新機制和規範的合併，可以改善個人、社區和領土內人民的福祉，而且必須以社會排除、就業創造和生活品質等詞來詮釋。社會改革目標是滿足新需求，不是用市場機制，而是賦予人們經濟與社會生活中一個地位或角色，在這種情形下，經濟改革是引進新產品或開發新市場。

社會改革包含概念上、組織變遷，財政變遷、利害關係人間的關係改變等。社會改革會藉由改善人力資源品質和生活品質來強化地方發展，更重要的是，地區的能力會提高本身發展的潛力。因此，LEED 方案在社會改革討論會的架構中逐一落實下來。

黃玫玲（2000）曾探討三個地區的案例；位於愛爾蘭的 Ballyhoura 地區，葡萄牙 Serra do Caldeirao 地區，及西班牙的 Jerez 地區。這三個地區的問題不相同，發展方案各不相同，但相似之處包括：強化訓練提高技能，追求產業多樣化，發展全球性的產品與行銷管道，充實社會服務，以及環境與文化的保護等。愛爾蘭 Ballyhoura 於 1996-1997 年因訓練而有 113 個工作機會、因雇用獎勵而有 27 個工作機會，23 個新企業提供 81 個工作機會。葡萄牙 Serra do Caldeirao 新的小型公司創造了 250 個工作機會。西班牙 Jerez 小企業則於 1991-1998 年增加了 4600 個工作機會，觀光人次增加至 12 萬。

第二節 美國的經驗

本節主要分析活力園區 (Empowerment Zone, EZ)、企業社區 (Enterprise Communities, EC) 和再造社區 (Renewal Communities, RC) 的作法，資料係計畫主持人赴美訪問、上網瀏覽和參考經建會內部多篇文章彙整而得。以下區分方案規劃背景、個別計畫精神、鼓勵小企業的作法、鄉村地區實況和都市地區案例等項，說明之。

一、方案規劃的背景

Empowerment Zone (EZ) 和 Enterprise Communities (EC) 是柯林頓政府上台後推動的政策，始自 1993 年，其目的是欲協助貧窮率和失業率較高的艱困地區發展，以增加就業機會。那些地區失業率偏高的原因包括：後冷戰時期軍事基地縮編或裁撤、簽署北美自由貿易協定 (NAFTA) 和全球化造成產業蕭條、先天不良 (如缺水的沙漠地帶、老舊社區凋蔽)、後天失調 (如居民教育程度偏低、弱勢移民多、弱勢人口難外移、不景氣衝擊大) 等。為展示聯邦政府的決心，柯林頓指派副總統高爾擔任白宮轄下行動委員會的主席，負責指揮協調。EZ 是欲幫助所劃定區域 (該區域的大小視各地狀況而異) 的整體發展，EC 是欲協助所劃定區域吸引企業投資。其後增設較小規模的奮鬥社區 (Champion Communities) 和鄉村經濟夥伴區 (Rural Economic Area Partnership)。到了布希政府時，延續 EZ/EC 的精神，於 2000 年另提出 Renewal Communities (RC)，追求經濟及社會再造。

EZ 或 EC 都可能是鄉村地區或都會地區，鄉村地區由農業部 (USDA) 負責，都會地區則由都發部 (HUD) 負責。投入經費包括聯邦補助 (每區十年四千萬至 2.5

億美元不等)、聯邦稅賦的減免、州政府和地方政府經費投入，以及私人經費的參與等，主要用於鼓勵企業投資、改善公共設施、提供職訓、教育、支持性服務、輔建平價住宅等項目，希望十年內可帶動 200 億美元的私人投資，並創造七萬兩千個工作機會。參與的夥伴包括各級政府、企業、銀行（在社區再投資法,Community Reinvestment Act,中提供一些誘因）、非營利組織（NPO）和社區居民。不論鄉村或都會地區的 RC，則都由 HUD 負責；欲以減稅（220 億美元的租稅誘因）吸引企業至 RC 投資，同時創造新市場。

聯邦政府的經費並不補助非法活動，也不補助賭場的設立。不過，加州一些印第安部落社區裏，地方政府允許設立賭場，提供當地居民一些工作機會，也有助於該地區的發展。

其實 1980 年代起，許多州即已採行 EC 方案，經聯邦推動後，1995 年時已有 34 州採行積極性的 EC 方案。迄今為止，鄉村地區的 EZ 有 10 個（1994 年指定 3 個，1998 年指定 5 個，2000 年指定 2 個），鄉村地區的 EC 有 50 個（1994 年指定 30 個，1998 年指定 20 個），鄉村地區的 RC 有 12 個（2001 年指定）；都會地區的 EZ 有 31 個（1994 年指定 8 個，1998 年指定 15 個，2001 年指定 8 個），都會地區的 EC 有 65 個（都是 1994 年指定），都會地區的 RC 有 28 個（2001 年指定）；另有 100 個以上的奮鬥社區和 5 個鄉村經濟夥伴區。合計已創造兩萬個工作機會，且平均政府原始補助一美元，已爭取到對應十美元的投入。

二、個別計畫的精神

RC/EZ/EC 提出申請時，必須對範圍內的社區規劃整體、全面性的社區需求發展，列出短期（兩年）、中期（五年）和長期（十年）目標，以及說明評估執行績效的具體多元指標。在社區發展的方向下，增創的就業機會係與常態市場接軌，其所照顧的弱勢族群就是區域範圍內的失業者，並未限制照顧的失業者特徵。不過，在

任一宣傳小冊或電子資訊中，美國政府始終強調它們支持公平就業的立場：禁止對種族、膚色、原始國籍、性別、宗教、年齡、身心障礙、政治信仰、性別傾向、婚姻狀態或家庭狀態等的歧視。在工資給付上，該類方案建議採生活工資（living wage），而非最低工資（minimum wage）。由於美國習慣採按時計酬，故雇主可雇用部分工時者，不一定要雇用全職者，乃較具雇用彈性。

典型的 RC/EZ/EC 計畫申請書應包括規劃、執行與評鑑，具體項目如下：

1. 社區再造的願景

確認社區再造的目標，例如結合軟硬體邁入 21 世紀。

2. 社區夥伴成員說明

社區發展計畫應涵蓋社區各類居民、各級政府、NPO、企業、其他利害關係群體等之代表參與。

3. 該地區的經濟機會

如工作創造、職訓、創業誘因、小企業發展、托幼等之促進。

4. 社區要能永續發展

政府只提供種子經費，社區必須說明配合經費來源及創新型的活動計畫，顯示活化社區的永續性。

5. 社區現況描述

如人口數、人口組成（如移民比重、教育程度別人數分佈）、人均所得、教育概況、貧窮率、失業率、用水品質、污水系統、住屋需求（如住在拖車中的家庭數、住屋條件太差的戶數）。

6. 計畫執行過程

主要是社區委員會的形成，組織架構和運作機制，以及關切的議題（如住屋、交通、治安、社區活動設施、托幼、環境、教育、休閒、健康照護、經濟發展、就業訓練、資訊/通訊、社會服務、基礎設施、食物與安全的基本需求等）。

7. 設定執行績效評鑑的指標

此指標為多元，涵蓋產出評鑑、過程評鑑和財務評鑑。產出的具體項目可包括職業訓練人數、推介就業人次、引進企業家數、增創的工作機會數、公共設施項目（如活動中心、污水系統）、建築物更新棟數、新建自有住屋戶數、移民事務諮詢服務（如申辦居留權、申辦護照、申辦工卡、子女就學就醫）人次等。再者，績效評鑑也漸漸走向電子化的方式。

為了讓企業、勞工與居民掌握 RC/EZ/EC 的資訊，各單位多會製作宣傳小冊及電子訊息，其內容包括方案主旨、方案目標、社區資源、如何組織社區、如何申請經費補助、申請資格、相關訓練班次等。依據本人查閱網站的經驗感覺，聯邦政府單位網站的內容較常更新，地方政府單位網站較少更新，社區網站的優劣端視有無專人負責網站管理而定。

三、鼓勵小企業發展

由於 RC/EZ/EC 著眼於常態市場的就業，故鼓勵企業增加投資或創業。又因考慮到大企業的資本/勞動比過高，而小企業較能增加就業機會，因此主事者積極鼓勵小企業的發展，更欲協助失業者設立小企業（5 至 10 人規模）。其採取的鼓勵方式包括：

1. 對小企業提供低利貸款

此係由政府將經費撥至商業銀行，由商銀去貸放。因政府撥入經費，故商銀貸放之利率可壓低。

2. 成立小企業信用保證基金

此基金用於保障小企業貸款不會成為呆帳，有利商銀貸款給小企業。申請該保證的小企業應向基金管理單位提出申請，俾審核。

3. 對小企業支付員工的工資給予租稅減免

租稅減免的程度隨雇用人數的增加而遞減。租稅減免主要是減少雇主必須繳交的工資稅（如社會安全稅之雇主負擔部分）。

4.開辦小企業主訓練班

訓練內容包括招募、行銷、管理、報稅等。

5.對小企業提供經營諮商服務

用以解決經營時的各種疑惑。

四、鄉村地區的 RC/EZ/EC

(一) 一般內容

美國鄉村的失業率一般較都會地區嚴重，申獲為指定的 RC/EZ/EC 之失業率多高達 20%，鄉村地區的 RC/EZ/EC 欲開創經濟機會、促進社區永續發展、鼓勵社區各團體與居民合作、追求策略性願景等。它們一般會強化公共設施，如供水和污水系統，以吸引企業進入投資。究竟應優先補助那些公共設施，則由社區決定。但政府只補助部分經費，社區必須自籌部分經費，以展現參與。其次，RC/EZ/EC 會協助提高農產品的附加價值，如改良農作物品質、爭取食物加工工廠進入、推動休閒農業（agritourism）等。

針對弱勢勞工（主要是失業者）就業狀況的改善，主事者一般會規劃職業訓練與就業服務，並從社區需求的發展藍圖來開發工作機會。令人印象深刻的是，他們相當重視青少年（15-24 歲）的職訓與就服，蓋年輕人是社區的未來支柱，需及時強化他們的人力資本和就業技能，同時可減少年輕人遊蕩犯罪的事例。例如，北加州 Watsonville 地區有 30% 居民是 18 歲以下，故該地區的職訓重點是教導青少年習得零售業的工作，如何面談、如何穿著等。

(二) 社區組織的成功關鍵（參 USDA 1998,2000,2001）

方案的成功必須有優良的社區組織，而社區組織的成功可歸納為三項特質：

1.全面參與

社區聯盟（coalition）應包括社區的企業領導人、社會團體領導人、低收入居民、教育團體領導人、弱勢團體領導人、全社區範圍的組織領導人、民選和指派的

官員、地方基金會領導人、教會領導人等；若參與的面向愈廣，則該社區的計畫愈易推行。當然，決策人數不能太多，否則及時的決策將較為困難。依加州的經驗，18人的領導群頗為適當。全面參與有助於確立共同的目標、採行多種途徑、落實行動方案、共享發展利益。

2. 設立功能性（次）委員會

功能性（次）委員會是用以執行計畫或行動方案細節事務的有效組織架構，一般包括執行委員會（監督各項執行確實依循社區發展政策的方向）、計畫委員會（對各項計畫設定努力目標、報告任何阻礙、提出調整建議、開發新方案）、財務委員會（爭取財源和實物捐贈，處理報帳事宜）、人事委員會（界定各項工作內容、招募、訓練人手，宜有一位全職人手，他可以是支薪者或義工），以及公關委員會（定期對各界報告計畫進度，人際關係良好，熟悉與媒體間的互動）。

3. 處世行為準則

為順利推動社區發展，社區聯盟的參與者宜尊重當地耆老、誠信處世以博取信賴、不鄙視當地任何人、勿自以為優越、勿在爭議議題中立場傾斜、勿命令而宜建議當地居民應作之事、謹慎說話以減少耳語誤傳。

（三）Pixley 的生命力

Pixley 位於加州中部，居民約 3,000 人，以農牧業為主，他們自嘲當地乳牛的隻數是人口的兩倍。該鎮因州際公路從地下穿越（欲避開地上的鐵路）、沒有出口，導致產業沒落。該地未被指定為 EZ/EC，但其提出的計畫具相當品質，且有強烈意願去執行其策略計畫，故被農業部長指定為 Champion Communities。社區代表都極為熱心、樂觀，他們深信，透過 Champion Community 的執行，該社區將可脫胎換骨。該地因產業不發達，與外界的接觸較少，小孩子都非常純樸。父母們希望幫忙這些孩子了解現代職場的設備使用、工作技能要求，以及 e-化的趨勢。

我們去訪問時，Pixley 的社區代表們很興奮地提到，他們經過艱辛的過程，購得一塊私有地，準備整建為公園，以及政府的經費補助讓他們得以擁有目前的活動

中心。該活動中心座落於該鎮的主要大街（Main Street）上，是社區代表聚會、職業訓練、就業服務、青少年成長營、使用網路、國中小學生放學後遊戲、課業輔導、社區開會、訊息交換等的場所。這令人回憶到，2002年6月我們曾與經建會同仁一起訪問北縣泰山鄉的場景：鄉民代表渴望政府補助建立活動中心，以供辦理職訓及各種活動，卻因找不到政府經費補助而沮喪。

Pixley 也在人力、財力不充裕的情況下，每月定期發行彩色的社區刊物 Pixley Monthly，作為社區的交流園地。Pixley 讓人感受到，美國鄉村基層的生命活力。

（四）Coachella 的活力

位在 Coachella 的 Desert Communities Empowerment Zone 範圍廣達百哩，水源稀少，人口密度低，以農牧業為主。該區為執行 EZ 而設立一棟辦公室，容納多個單位，提供多元服務。例如，社區委員會辦公室、會議室、部落委員會辦公室、住房諮詢、企業諮詢、教師工會、移民服務等。

該區 75% 的居民是西裔，故宣傳品都以英文和西班牙文併列。又因有 15,000 位移民在農場工作，部分是非法移民，故如何申請居留、如何申請工卡、如何申請護照等，相當實用。由於該區產業不發達，農民收入不豐，故銀行並不普及，許多人慣用現金，不太會使用銀行帳戶，故該項知識亦列為重點服務項目。為增加就業機會，鼓勵自營作業者可擴大經營規模，以增僱人手；為協助他們，乃提供企業經營訓練與諮詢。許多農民的住處極為簡陋，但擁有自己的房子是美國人的夢想，故該區積極推動居民協力建造多戶式的社區，以節省成本。委員會相當重視與媒體的互動，常讓活動、成果之訊息透過媒體報導，以凝聚社區意識。

五、都會地區的 RC/EZ/EC

都會地區的 EZ/EC 以及所有的 RC 方案，都由 HUD 負責。

（一）方案類型

方案內容包括四類：

1. 提昇競爭力

例如，印地安人去除毒品計畫、各地經濟發展獎勵、鼓勵小企業創立與發展（計畫會提供相關訓練與諮詢，例如，申請許可、會計、報稅、資料管理、申請貸款、撰寫企畫書、行銷、品質管理等）、社區發展技術支援、講習等。

2. 補助經費

例如，外展夥伴中心的設立、EZ/EC 的籌劃、以減稅吸引企業進入特定的 RC/EZ/EC 區域、對遊民的技術輔導、遊民照顧、收容照顧服務、平價住屋建設、自有住宅協助、自建組合式住宅諮詢、老舊建物更新（如重整空大樓作為商業用途或住宅）、AIDS 宣導、鉛毒危害防治、反毒宣導、急難系統建置、青少年工作技能提昇、州政府社區發展推廣、補助支持性服務（如，照顧小孩的托幼、課後輔導、充實教育內容、健康照顧等，此有助於提高勞動參與率）等。

3. 協調

例如，小市鎮管理、多戶家庭住屋服務、全美印地安人住房委員會的組織與運作、保證貸款之實施（包括提供貸款額度、透過基金作信用保證以降低銀行呆帳風險）、高齡者的住屋服務、身心障礙者的住屋服務、都會區的發展規劃、強化社區夥伴關係（如邀請社區各利害關係人參與規劃和執行，共同再造社區，活絡經濟，以增創工作機會）等。

4. 其他

例如，勞動力能力的強化經費補助、定期辦理會議、分享經驗（此有助於改善執行成效，亦達成諮商、輔導的部分功能）、教會重建基金協助、社區發展經費補助、災難重建、收購槍枝、住屋券發放等。

（二）洛杉磯（LA）的案例

LA 獲得 1.25 億元的經費補助，實施於 LA 的 EZ/EC 包括以下案例：

（參 USHUD and USDA 2000）

1. 免費醫療服務

加州洛杉磯分校（UCLA）和查理斯·祝大學（Charles R. Drew University）的一些醫學院學生於 1996 年 9 月在 LA 中南區設立免費醫療診所，已服務逾八千人次。該診所的地點原先是加油站，服務項目包括打疫苗、預防性醫療、家醫、愛滋病毒檢驗等。社區夥伴關係的表現包括：EZ 補助 60 萬美元；LA 市政府補助 70 萬美元，並提供場地；查理斯·祝大學贊助 140 萬美元，並提供醫生、護士、實習生訓練和其他醫療協助；許多居民（包括醫生、護士、醫學院學生）提供志工服務；藥廠和 NPO 提供藥品等。

2. 免費設備與文具

LA Shares 這個 NPO 以 3R（reduce, reuse, recycle）理念的資源回收計畫獲得 EZ 的補助，專門向各大企業募集剩餘存貨或欲淘汰的用品，再贈送給需要的學校或 NPO。LA 市政府則提供兩座倉庫，免費供 LA Shares 使用。該機構要求有需求的單位先（免費）註冊為會員，並提出需求清單，再彙整清單作為募集依據。俟募集品達一定程度（如兩百萬美元）後，即上網通知會員，在限定日期（如兩日）內，免費訂貨、提貨。若有特別需求的單位，則專案處理。該單位每年約募集五百萬美元價值的產品，送給 1,600 個單位，如今已成為相當具有競爭力的二手貨經銷商。

3. 減稅以吸引企業投資

LA 為吸引企業進入 EZ 區域範圍內投資，特別提供免除市稅五年的誘因。適格的企業必須給付勞工生活工資、產品或服務係該 EZ 迫切需要、至少 1/2 的員工僱自當地或鄰近居民。新設立的企業首五年完全免交市稅，從 LA 他區移入 EZ 區的企業則在五年內只交目前在他區所交的市稅。

4. (小) 企業主訓練計畫

為協助失業者創業，LA 對中低收入戶和欲擴大雇用規模的企業主，提供訓練課程。訓練內容包括行銷、控管、法律知識、授權、執照等，參與提供訓練的團體包括經濟發展公司、教堂、社區學院、大學等。部分班次完全以西班牙語教授，一班次集中於教授小型零售業的經營管理，以迎合 EZ 區居民背景的需求。該訓練計

畫約花費 250 萬美元，促進了 180 家新企業的設立，它們僱用 250 位全職人員和 30 個兼職人員。執行過程亦強化了社區各團體的夥伴關係，增加了（小）企業主的多元性，並發揮了小企業增創就業的功能。

5. 市銀協助企業融資

LA 市提撥 435 萬美元的社區發展基金供企業融資。迄今有 121 家申獲貸款 117 萬美元，創造了 1,500 個工作。申貸者大多是不易借貸的小企業。這些融資有多種面貌：微型貸款（一千至兩萬五千美元者）、間接貸款（兩萬五千至五十萬美元，需先通過七個社區團體組成的中介機構同意，市銀才貸放）、直接貸款（五十萬美元以上，直接向市銀申貸）、創業投資等。在此過程中，市銀、市企業協會和中介角色的團體都密切合作。

6. 協助青年計畫

LA 曾在 1992 年發生暴動（該暴動起源於警察數人棒打一位黑人，警察後來被法院判定無罪）的 Watts 區，進行協助青年（16-24 歲為主）計畫。其訴求是，給這些人力資本低的青年再次的機會。其作法包括訓練建築工的技術、使用電腦、轉介工作、參與社區服務、中輟生回校取得高中文憑、再至大專進修、入伍就業、開設銀行帳戶（可建立良好的信用，便利未來借貸購物）、建造平價住屋等。

除 EZ 提供資訊與經費外，社區的許多 NPO 和企業也都參與貢獻。該計畫曾參考 1978 年紐約市哈林區的作法，後來也推廣至 LA 市另四個區和加州 15 個地方。

7. 社區再造

1995 年時，LA 的 Huntington Park 市為改善治安以招商，在 EC 的補助下，購置了一座可移動的警察局，來回移動於主要幹道，以縮短回應民眾報案的時間。其次，在警局、商家和居民的合作下，執行守望相助的巡邏，以彌補警力之不足。再者，EC 補助增添警力，打擊幫派、偷車、扒竊、遊蕩等情事。此後，該市的犯罪件數明顯下降。

1998 時，LA 市的一棟老舊旅館在 EC 協助下，找來多個銀行團提供部分融資，

改造為 36 戶的大樓住屋和 4,700 呎的零售業賣場，有效地更新該街道的景觀，並提高商機。

六、配套措施：美國勞動力投資法

美國於 1998 年實施勞動力投資法 (Workforce Investment Act, 以下簡稱 WIA)，強調職業訓練的手段，以改善勞動力的識字程度和職業重建效果，從而促進就業、增加勞工收入、改善勞工品質、提昇工作技術、降低民眾對社福的依賴、強化國家競爭力等。WIA 乃有助於 RC/EZ/EC 引用來訓練受僱者。它長達八百多頁的詳細規範之特色包括：

1. 各界參與決策的機制

各州和地方都成立勞動力投資委員會 (Workforce Investment Board, WIB)，成員包括州長 (市長)、議會代表、企業主代表、工會組織代表、教育機構代表、社區發展組織代表、專家學者代表等，扮演監督、規劃、協調、評估、推展相關活動、撰寫年度報告、制訂申請經費辦法等功能，由州的 WIB 統籌管理。

2. 職訓的規劃

職訓規劃要以 5 年為期，提出整合性的規劃，涵蓋工作訓練和與工作有關的教育，考量區域發展的合作，事先擬定績效衡量指標，抱持顧客導向精神，分別就成人、弱勢勞工 (dislocated workers, 指已領完失業給付的失業者) 和 14-21 歲的青少年 (youth) 研訂職訓。

3. 職訓的執行

為順利推動職訓，應建立單一窗口服務中心，協調服務，避免措施重疊，及時蒐集相關的統計資訊 (如新的工作機會、新工作的工作技能要求、就業/失業的變化等)，從事調查研究，分享資訊，定期作進度報告分送各界 (含媒體)。

綜言之，政府的角色是規劃、協調、補助經費、監督和評鑑。WIA 與其他國家人才培育方案的最大不同是，它不只適用於高科技人力培育，也適用於在地型人力

培育。例如，日本 1999 年的職業能力開發促進法主要是配合科技政策來培訓人力，韓國 2000 年研擬的教育發展綜合法和終生教育法是欲培育知識經濟產業的人才，新加坡 1996 年公布的新加坡第一（Singapore One）計畫、1998 年提出的人力 21（Manpower 21）計畫都欲培育知識導向型產業所需人才，我國挑戰 2008 國家發展重點計畫中的新世紀人力發展計畫也以高級人力的培育為主。（參林大鈞和張瑞娥 2002）因此，我國要如何培育在地型勞工，使成為 21 世紀具全球競爭力的人力，必須再作關心。

綜合而言，美國 RC/EZ/EC 的執行可歸納出以下特色：

1. 追求整體、全面性的社區需求發展。
2. 以十年為期，區分短、中、長期目標。申請者自訂評鑑指標與追求的目標，用以衡量執行績效。
3. 主辦單位為 USDA 和 HUD，勞工部只扮演小角色。主辦單位的督導優劣與否會影響成效。
4. 聯邦政府只提供種子經費（seed money）。政府不直接提供人事費，而是補助設施、設備；但企業的工資支出有稅捐抵減的補貼。
5. 社區夥伴包括聯邦政府、州政府、地方政府、社區各類成員代表、銀行、當地大僱主、移入的企業，及非營利組織等。成效端視社區夥伴關係之良窳。
6. 就業機會的創造以與常態市場接軌為主，但會特別照顧弱勢族群的不足處。
7. 要求僱主給付生活工資（living wage），而不只是最低工資。此工資係以小時工資率為準。
8. 鼓勵 5-10 人的小企業發展。
9. 涵蓋青少年（15-24 歲）的教育、職業訓練與就業服務。
10. 強調職訓、公平就業、環保和 e 化。

第三節 其他國家的經驗

本節概述韓國、香港、中國和澳洲的經驗。

韓國（參 OECD 2000：100-103）於 1998 年時，因失業率高達 6.8%，故採行擴大公共服務工作的作法，由政府大量僱用失業者。其目的是創造在地型勞工之就業機會、消費能力及持續子女的人力資本投資。韓國花了相當於台幣 260 億的經費，提供 44 萬個工作機會（10 萬個在中央政府，34 萬個在地方政府），其主要工作為植樹、造林、溝渠、環境維護、美化等。到了 1999 年，將近 78 萬人參與該類計畫。

公共服務工作計畫（public works programmes）在許多 OECD 國家都有採用，實施對象通常是有專業經驗的失業者，俾以降低因為長期失業的去道德化風險。韓國在 1998 年開始實施公職工作計畫，主要是針對沒有其他收入來源的失業者，以及沒有資格領取失業給付或訓練津貼的失業者。此外，在選取計畫參與者上也有標準設限：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。公共服務工作似乎涵蓋範圍很大，從清潔垃圾、照顧老人的居家服務到在就服中心擔任就業諮商等工作皆有。這種工作時間以 3 個月為一階段，一般可以一次申請三個階段（9 個月），但在特定情況下，可以申請繼續從事公共服務工作。

然而，該計畫的實施有四點批評：

1. 適用對象多是高教育程度的青壯年，此可能與韓國大學生就業機會僅 51% 有關，卻與原政策本意要僱用弱勢勞工有所違背。

2. 有人參與該項計畫領取工作津貼，又同時領到失業給付或地方政府的補助。

雖然這點尚未經 OECD 秘書處證實，但重複領取情況是可以想像得到的。

3.公共服務工作計畫的資金來源隨地區而有所不同。因為配合款系統（matching fund system）的規定，資金來源可分為三個政府層次，而且又隨各地方有所不同。

4.公共服務工作計畫的薪資介於基礎工作的 19,000 韓元至專業技術工作的 29,000 韓元之間，遠高於常態性市場的最低工資 12,800 韓元，但是卻與非技術性工作的 25,000 韓元相近。

以上問題均突顯出應該要嚴加控管地方政府資金運用的方式，以確保參與者有誘因去尋找常態性工作。所以，現在韓國政府正逐漸以比例方式減少公共服務工作機會。

香港於 2001 年設立「社區投資共享基金」，作為鼓勵社區經濟(Community Economy)發展之用。其對社區經濟的定義是，「以社區為本的社會交換活動，其目的不重於謀求經濟上最大利益，而更重於實現互助互信、互相尊重、自強、公開、平等、民主等價值。」社區並不限於地理上的界線，亦可採行業、宗族，或基於認同某種原則或價值而組成者。(參周昭德 2002)

中國也採取創造社區就業的作法；來擴大就業面，類似台灣的就業重建計畫、永續就業工程、多元就業開發方案等。1999 年底時，社區就業實體有 35,198 個，以第三產業為主（91.29%）。以北京市為例，1999 年 6 月至 2002 年 6 月有 66 個街道成立社區公益性就業組織，安置 630 位就業特別困難者（如家庭月收入低於 300 元，本人或家人患病但未達殘廢標準，就業意願高且有工作能力的男 40 歲以上、女 35 歲以上之下崗職工或城鎮失業人員）。其工作項目包括社區環境清潔、社區保安、社區車輛看管等。經費來源依工作項目而異，環境清潔由區縣財政預算、失業保險基金、衛生保潔收費各分攤 1/3；社區保安無收費來源，故區縣財政負擔 2/3，失業保險基金負擔 1/3；社區車輛看管全靠收費來支應。(參 <http://www.molss.gov.cn>)

澳洲為了回應其原住民高達 17% 的失業率、偏低的勞參率（32%，一般澳洲人是 64%）、人口散居（20% 居住於偏遠地區）、工作技術低等現象，自 1999 年 7 月實施了一連串的原住民就業政策。其促進原住民就業的手段包括建立原住民的工作網絡、增加原住民的就業機會，以及提供就業貸款等方法。其就業方案包括：

1. 公司領導幹部方案

該方案是協助承諾雇用原住民的企業建立與政府間的夥伴關係，俾令企業獲得政府相關基金融資和各項就業方案補助的機會。

2. 工資補貼

這是對工作 26 週以上的全職者之雇主補助最多可至 4,400 澳元，工時 20 小時以上的兼職者之雇主補助最多可至 2,200 澳元。

3. 結構性訓練與就業方案（Structured Training and Employment Projects, STEP）

這是補助雇主提供原住民確實長期就業的中長期招募和事業生涯發展方案，尤其是學徒制和訓練生制，以其提昇技術和增加就業機會。

4. 全國原住民實習生計畫

該計畫是補助企業對原住民大學生提供零用金、寒暑假至企業實習（有薪水）以充實工作經驗，從而在畢業後較易就業。目前的需求包括私部門的礦業、工程、觀光、旅遊、法律、商業和電腦，以及公部門的健康服務。

5. 社區發展就業方案（Community Development Employment Projects, CDEP）之 就服激勵

這是鼓勵參與 CDEP 工作的人離開 CDEP，進入常態職場的離職激勵。社區發展就業方案之雇主每協助一位方案中的原住民進入常態職場，每週工作 20 小時以上，即可獲得最高 2,200 澳元的獎勵金。其中，700 元於就業初始給付，1,500 元於

就業 20 週後給付。該工作仍可申請工資補貼。

6. 原住民社區志工服務基金

此基金用於招募具工作技術的志工，用以傳授工作技術給原住民，俾改造社區。工作技術項目和傳授時間由社區決定。

7. 原住民小企業基金 (Indigenous Small Business Fund, ISBF)

該基金係用於協助原住民學習企業經營、創業或擴大原有規模。協助項目包括確認商機所在、創業、發展技術/市場/網絡 諮詢與支持等。對組織的補助由 5,000 至 10 萬澳元不等，分成 12 個月給付；但申請補助金額超過 3 萬澳元時，組織應提供配合款。再者，原則上，一個組織只補助一項方案，該些方案不得與既有的私企業有直接競爭之效果（換言之，必須是滿足尚未滿足的需求之產品或服務或以新方案法來提供的產品或服務）。

在我國，行政院原住民族委員會已設立「原住民族綜合發展基金」，2001 年 7 月時的總金額達 32 億元，用以貸款給原住民創業。另辦理原住民族經濟及產業發展計畫，促進原住民族特色產業之發展，研擬推動「原住民族新部落運動」，國家發展重點計畫並納入新故鄉社區營造計畫，以提昇原住民生活品質。

第四節 小結：可供我國借鏡之處

前述外國經驗有一些可供我國研擬公益創投計畫之參考，茲彙整如下：

一、長期的規劃

許多計畫不易在短期（如一年）內見到效果，故歐美多鼓勵長期（如十年）規劃，但分段驗收與補助。第三章我國的案例顯示，短期計畫有所侷限。未來公益創投方案的審查宜要求看到長期的規劃，以決定是否補助。

二、夥伴關係

各級政府、社區重要團體、居民代表等，都應納入社區夥伴網絡，從而非但幫助計畫的順利推動，也同時凝聚社區意識，改善社區發展。

三、社區參與機制

歐美要求研提計畫的社區要網羅各族群的代表，以提高決策的全面參與程度，並利計畫的執行。再者，社區要提供部分經費，分攤計畫的風險，激勵努力誘因。

四、兼顧經濟價值與社會價值

公益創投計畫同時具有經濟價值和社會價值，這是它異於私部門創投之處。不過，傳統的 NGO 對經濟價值的認知較弱，經費提供者則對社會價值的衡量較乏共識。此有待各界持續努力，建立可接受的衡量指標。

五、鼓勵小企業發展

歐美經驗顯示，小企業較大企業更能增加就業機會。我國亦在經建會的主導下，於 2002 年 11 月推出微型企業創業貸款方案，欲協助失業的弱勢族群創業，頗值肯定。日後可追蹤其成效，了解其僱用之人數和特徵。

六、重視對年輕人的服務

歐美韓都很重視對 15-24 歲失業年輕人的協助，尤其是職訓與教育之強化，蓋他們的人力資本累積報酬期最長。我國該年齡層的失業率亦最高（例如，2002 年 7 月時，全社會失業率 5.23%，15-19 歲者為 15.60%，20-24 歲者為 12.35%，參《人力資源統計月報》），卻相對（中高齡）不受關心，實可調整。

七、公共服務工作的擴大

韓國公部門 1998 年大量增僱臨時工作人員，有助於急速降低失業率，但花費甚高。我國 2002 年 12 月也研擬公共服務工作擴大就業計畫，欲以 240 億提供一年 7 萬 5 千個公共服務工作。假使這些經費能用以促成公益產業的形式，致日後得以向享受服務者收費，從而自給自足，則效益更為宏大。

八、結合社會安全體系

許多國家的政府團體和個人將公益創投計畫看成是社會福利，完全缺乏市場競爭和成本效益觀念，以致於喪失追求自給自足的能力。在宣導正確觀念之同時，實可將公益創投計畫納入社會安全（社會福利）體系之內，以利社會安全經費的分配。

九、政府角色

歐美中央政府對公益創投的補助多屬種子經費的角色，並非全額或高額補助。其目的欲促進社區參與和帶引民間經費投入。未來公益創投計畫應要求投入一定比例的社區經費，以減低社區對中央政府的依賴。再者，政府在審查、輔導、監督和管考計畫時，宜將評估機制更明確化與公開化，以利遵循。

第五章 結論與建議

本章摘述研究結論，提出公益創投可行性方案的建議，並針對公共服務擴大就業計畫的作法提出建議，最後說明研究限制與未來研究方向。

第一節 結論

基於在地型勞工尋找就業機會，本研究探討在公私部門之外，推動公益創投的可行性。公益創投是指公益產業的創立與投資，它的面向包括提供公益性質的產品 / 服務，僱用弱勢族群，加強地方需求的滿足及促進地方經濟的發展。由於公益產業具高度的外部性利益，故政府與民間各界提供補助符合正當性。為加強資金運用和公益產品/服務提供上的效率，因此引進企業創投的觀念，認為公益產業應建立風險觀念，以投資報酬率來篩選提供的公益產品/服務，採長期觀點來規劃財務，並強化投資者與經營者間的夥伴關係。

公益創投的執行可由 NGO 或企業來作。NGO 執行時，需引進企業創投的理念，而企業執行時，需引進公益產業的理念。為避免政府失靈的效率，政府不宜直接執行，只宜扮演規劃輔導、監督與管理的角色。

為探討公益創投的可行性，必需檢視實際的執行狀況，台灣社會原本就存在著零星的公益創投案例，但到了近幾年才有大規模的推動。因此，本研究選擇以增創弱勢族群就業的永續就業工程計畫為案例分析的主要對象。該方案於 2001-2002 年間實施，執行者包括地方政府和 NGO。其提供的公益產品/服務包括社會福利、環保、文化、社區總體營造、觀光、公共服務行政支援等，其雇用的對象包括受災戶、低

收入戶、負擔家計婦女、中高齡、原住民、身心障礙等的失業者。政府則提供人事費、訓練費和管理費的補助。

台灣案例分析的結果顯示，約有 1/3 的受僱者得以在政府補助停止後，持續留用，擴大了小型公益產業的家數與整體的規模，成功案例的特質包括：計畫內容經過長期規劃、有全面性的思考，參與者對公益創投的本質有相當程度的掌握、執行時認真負責，執行單位組織健全、可提供配套資源，社區有多個團體積極投入，社區夥伴關係緊密，政府嚴格監督管理等。不過，要讓這些案例的公益創投效果更大，我們認為：政府應要求執行單位提供短、中、長期的規劃，一開始就訂定指標式的目標和評估機制，定期自評與複評；達成目標績效良好者，才持續補助。而為減輕政府的財務負擔，可設立公益創投基金，邀請銀行、企業參與提供資金。

我們也探討一些國外的經驗。歐洲是由政府主導、NGO 執行所謂第三系統的公益創投，政府不直接執行計畫；美國的 RC/EE/EC 是由聯邦政府提供種子經費，社區提供其他經費，藉由代表性全面化的社區委員會來執行，並鼓勵小企業的發展；韓國是政府以鉅資提供大量的公共服務工作；香港和中國也推動社區服務的工作機會；澳洲則針對原住民的就業，由政府協助再造原住民部落。這些經驗顯示，政府扮演公益創投的推手，規劃相關機制並提供部分經費；但社區本身需積極參與，方能永續新增的就業機會。

第二節 公益創投的可行性方案建議

本節針對公益創投的組織結構、公益創投的產品/服務性質、政府可補助公益創投案例的標準，金額與方式，以及配套措施，提出政策建議。

一、公益創投的組織結構

考量公益創投的經濟性與社會性價值，公益創投執行單位的組織（如：NGO、基金會、合作社、企業）應設立管理部、財務部、公益部和公關部。管理部欲從事行

政管理、人力訓練與僱用、發展規劃及自我評估等業務；財務部欲從事規劃與執行爭取經費、資金運用等業務；公益部需依該組織所提供的公益產品/服務性質，而訂為福利部、環境部、文化部或總體營造部；公關部欲從事彙整組織作為，建立組織與各界的網路關係，向贊助者/投資者、社區、媒體和社會大眾定期報告，以及蒐集各界的讚賞或批評意見的業務。

傳統的 NGO 人員多出身自社工或社福系統，但為落實公益創投的精神，NGO 應訓練原有人員具備勞動市場、勞務管理和企業管理的知識，或增聘勞工與企管人才。

公益創投雖以方案為導向，但執行方案單位的良窳攸關該方案的執行績效。為便利審核的決策，宜考慮委託社會公正單位對執行方案單位施予評等。其作法可參考金融機構信用評等、旅行社分級評等、勞工教育團體的評等、工會評鑑等，其內容應考量公益產品/服務的市場、促進就業、組織永續發展、財務健全、風險管理等目標的達成情形。大家會關心，究竟政府單位可否研提公益創投？我們認為，若是政府單位研提、直接執行，則較難跳脫公部門未能滿足社會需求和視為額外預算的現象，且較易讓消費者拒絕付費。因此，由第三部門或私部門來研提與執行較為適當，政府則擔任規劃、監督、協調、評鑑等角色。

二、公益創投的產品/服務性質

若是企業以僱用弱勢族群為公益創投基礎，則產品/服務性質大致沒有限制，惟不宜允許非法或道德有爭議者（如賭博、性產業）。若就公益性的產品/服務而言，永續案所執行者，大致符合，但宜刪除公部門一般行政業務的支援，可容許為管理公益創投業務的公部門工作。至於外國有實施，我國尚未實施的項目，則可嘗試開拓之。

依此，適合的項目包括弱勢族群（含退休軍人、青少年、外籍勞工、外籍新娘）及其家庭的各種照顧、家庭親善活動、就業服務，文化推廣、資產保存、代表性文化特色建立與改良（含故宮、交趾陶、檳榔文化）、一般教育改善、運動知識的教育

傳播、環境清潔、淨川、保育、廢棄物處理、資源回收、二手貨再利用，建物更新、社區美化、心靈提昇、治安巡邏、景觀再造、地標塑構、旅遊推廣、導覽解說、道路服務，以及與前述項目相關的各種訓練等。

必須一提的是，我們認為，補助不限人事費、訓練費或管理費，也可補助設備費。可考慮的方式是，依個別費用項目補助；或總額補助，而由執行單位決定使用的方向。再者，原先已有私部門提供產品/服務時，公部門補助公益創投是否對私部門業者不公平？是否反而造成私部門的就業機會減少？這種疑慮可採以下方式紓解：第一、公益創投業者應開拓新的市場，以擴大消費者範圍，而不是切割私部門的既有市場。第二、公益創投業者低價收費只宜短期實施，在拓展市場後，應逐步提高收費至正常利潤水準，以期就業機會永續。事實上，公益創投業者亦需擔心：一旦市場開拓成功之後，私部門切入競爭。故公益創投業者的收費必須呼應產品/服務的品質，以確保競爭利基。第三、政府應積極行銷公益創投的理念，指出公益創投會擴大社會需求(尤其是那些購買能力不足者)的滿足，開拓產品/服務的市場，且與私部門形成良性競爭。

三、政府可補助的公益創投案例之標準、金額與方式

因公益創投具有外部性利益，故政府給予補助有其正當性。在補助時，政府應考量的標準包括該單位所提供產品/服務的公益性程度、僱用弱勢族群的比例、該單位組織架構的健全性、計畫執行有無專責人員及該專責人員的適當性、計畫規劃的短中長期願景目標可及性、申請補助項目的必要性、社區參與的積極性、財務規劃的完整性、欲僱用人員要求、擬訂的訓練內容與方法、管理機制、可評估的指標，以及其他配套措施等。

就補助金額多寡而言，首先要看政府設立的公益創投基金有多少餘額，其次要看申請補助的單位所擬執行的計畫規模大小，再者要看申請補助單位的過去績效，最後要看申請補助單位提出的配合經費多寡。整體而言，若政府決定給予補助，只

宜採種子經費的方式，補助金額的比例不可超過申請項目成本的 50%，以減低申請單位對政府的依賴，並提高社區、企業與民眾共同贊助的空間，在初次補助時，政府宜先補助較低比例（如 10%）的金額，待成效優良後，再提高補助比例。

補助不一定是經費挹注，也可以採用補貼貸款利息或提供資源的方式。在有限資源時，此方法可以協助更多的創投；而此種貸款可以是長期，也可以是短期週轉金。再者，亦可採租稅獎勵的方式來補助執行公益創投的 NGO 或企業，如減稅或免稅；此係以稅收的減讓來補助，而希望未來增加的稅收可以彌補。當然，直接補助經費、利息補貼和租稅獎勵可同時使用。

四、配套措施

為提昇政府補助公益創投的效率，宜考量以下的配套做法：

（六） 設置公益創投基金

有此基金後，較能進行長期的補助規劃。基金金額可訂為一百億元，不一定要完全由政府出資，也可公開徵求贊助出資者。參考歐美的經驗，我們可邀請銀行、保險公司與企業參與贊助。為激勵銀行參與，可在與銀行經營的相關法規中，註明此激勵。設立此基金不一定透過立法手段，但若需立法才有財源，則另當別論。假使需立法，宜以訂定公益創投條例的方式，於其中明列設立公益創投基金。

（七） 規劃公益創投育成中心

公益創投的發展需藉助外力予以協助，例如，初期的規劃、經營管理的人才培育、財務制度的建立、市場的開拓、成長過程的充實等。這些可仿目前經濟部對中小企業的育成中心體系，結合學界與社區的力量，在全國設置數個育成中心，俾提供必要協助，待受育成組織成熟至一定程度後，即可畢業。此類育成中心本身即可視為一種公益創投，用以容納一些弱勢族群。

（八） 研擬勞動力投資法或勞工、職（就）業能力升級條例

失業者或弱勢族群往往因工作技能不足或過時，而遭常態市場排除。除本研

究提出的公益創投有助其就業外，亦可思考訂定勞動力投資法或勞工、職（就）業能力升級條例或開辦個人學習帳戶，鼓勵勞雇雙方以投資的角度來提高人力資本量。此種法律可對職訓、僱用和再進修提供誘因，促成勞工也可如同企業那樣升級。

（九） 努力行銷公益創投的理念

公益創投名詞新穎，需大力行銷才能較被普遍接受。欲求公益創投的發展，一定要各界了解它的內容，才可爭取官員、NGO、企業和民眾的支持。在行銷相關理念時，宜少用制式的宣導方式，多用成長營、小型討論會、案例參訪等方式，以利收效。

（十） 建立評鑑制度

政府對公益創投的補助是目前影響公益創投發展的關鍵，而政府的補助需依照申請單位的績效而定，故建立周全的評鑑制度有其必要。此評鑑可以應用於執行單位本身的運作、申請政府補助計畫執行的績效、受僱勞工就業狀態變遷、公益產品/服務消費者的滿意度等。

（六） 結合社區與產業發展

公益創投實施時，應從社區的角度從事全面性和長期的規劃，以開拓新型產業或強化既存產業。全面性規劃可避免重覆性計畫、發揮各計畫之間的互補性、提高資源運用效率；長期規劃可避免急就章式的行動，從而避免浪費。因此，公益創投的構思要結合社區發展與產業特色，以達最大成效。

（七） 重新檢視社會安全制度

公益創投蘊涵以工作福利替代社會福利的思維，因此，部分社福經費應改撥至公益創投。有些失業者實在不具備工作能力時（如需照顧家人、健康狀況不佳、無法承受工作壓力），應轉介由社福系統協助。因此，社會安全制度內容應互補、不重疊。

（八） 開創公益創投的收入資源

緣於「公益」字眼，公益創投有時會被誤解為不需在意自闢財源或全部經費應向政府申請補助。這是錯誤的觀念。公益創投宜只在初創期尋求政府補助，日後需獨立自主。欲協助公益創投業者增加收入，政府可採取以下作法：第一、宣導公益創投與社福的差異，行銷公益創投優於社福之處（如創造永續性的就業機會），讓民眾逐漸接受依能力付費的觀念。第二、協助開拓市場。例如，可雇本國勞工時，不雇外籍勞工。第三、協助改善產品/服務品質，並鼓勵創新，令收費之服務優於免費之服務。第四、研究行銷策略。例如，由免費到低收費再到高收費的時間與條件、開放消費者參與決策的作法與效果、社福預算使用彈性化的機制（如老人津貼現金給付改為發放老人服務券）、公益創投業者的認證與分級制等。

第三節 公共服務擴大就業計畫執行建議

公共服務擴大就業計畫將投入鉅額的經費，執行時若能參考本研究提出的公益創投理念，其創造就業的成效將較具永續性，亦能更襄助挑戰 2008 國家發展重點計畫的落實。以下就項目和手段提出建言。

一、執行項目

依據公益創投的理念，政府補助項目的考量原則包括：該項目有助滿足社會需求（愈迫切者愈優先）、可發展為新興的行職業、融合在地化與全球化，該項目可自創收入、一段期間後不必政府補助，該項目可誘發民間投資、從而間接增創永續性的就業。依此，我們建議在原有的 20 項之外，增列以下項目：

（一）資訊使用之推廣

此包括電腦操作、網路使用、數位化時代的認知等。它可促進我國資訊產業深入社區（尤其是偏遠者），令受僱者獲得資訊時代的工作技能，強化資訊網絡，達成人人會電腦、人人用網路的願景。受僱者一則可進入資訊產業，二則藉此工作技能可應用在其他崗位上，三則成為潛在的電傳勞動者，並可配合國家未來網路化開展及網路學習的發展計畫。

（二）電話行銷產品/服務

電話行銷具工作時間與工作地點的彈性，是先進國家蓬勃發展的職種。產品/服務可包括圖書（含政府出版品）、家電、古董、汽車、信用卡、社福新知、就服新知、勞健保新知等。經過適當的訓練後，受僱者可藉佣金收入永續就業。這些受僱者將來也可轉為各種調查的電話訪員。

（三）二手貨回收銷售

二手貨的回收可減少垃圾量，目前各縣市環保局並未有系統地回收，民間則有一些中古商從事此業務，但發展空間仍大。政府可請環保局和民間業者協助，在各縣市增設回收點，並洽詢各大企業贈送或低價出售淘汰物資。回收銷售利潤即用以提供永續就業之需。

（四）動物保育服務

國人養寵物之風盛行，但動物保育服務尚不普遍，流浪動物亦多。政府可邀集動物園、獸醫師公會、寵物店、環保局等單位協助，選擇台灣數量較多的寵物類別，開拓保育服務產業。此一方面可減少流浪動物，二方面可改善寵物品質，三方面可提昇我國的國際形象。保育服務最終可向飼主收費，從而永續就業。

（五）農產品與技術研發

許多失業者原是農業勞動力，他們的專長是農作技術，而我國的農業勢必要走向精緻化才有前途。故可由農技研究單位協助，研發具全球競爭力的新產品與技術，未來可販售全球或用作外援。

（六）再造檳榔產業

目前的檳榔產業具有破壞水土保持、不利環境衛生、增加口腔癌罹患機率、西施蘊含色情等負面形象，但它卻是附加價值高、產業關聯效果大、號稱黑金、具有台灣特色的產業。假使政府能邀集相關業者共同研商，將該產業的負面效果轉正，如怎樣可以不破壞水土保持地種植檳榔、研發檳榔的多元用途、長期保存檳榔以行銷全球、研究嚼檳榔不罹口腔癌的裝置、讓檳榔西施不色情地吸引觀光等，便可良

性地增創檳榔產業的永續性就業機會，容納眾多的在地勞工。

(七) 深耕運動風氣

運動可強身建國，但我國的運動風氣不算普遍。政府可考慮邀請體委會、各運動項目協會和社區的中小學參與，規劃紮根基層的推廣行動，訓練一批失業者輔導實施。此一項目一方面欲促進國人實際參與運動，另一方面欲令國人能更內行地欣賞各種運動。受僱的失業者可將擔任運動員經紀人和教練作為願景，一旦專業水準足夠時，即具有全球競爭力。

(八) 協助青少年

隨著社會變遷，我國的青少年問題日漸增多，且青少年失業率偏高。假使政府能從失業者中訓練一批人，從事協助青少年的事務，將可減少社會雙重的問題。這些受僱者可培養成為社工、諮商與就服的專業人才。

(九) 推動人人會美語

美語是世界的強勢語言，如果人人會美語（尤其是在偏遠地區），觀光客倍增計畫可更快達成。如果人人會美語，在地勞工即可與全球交流，致在地化與全球化的融合更便利。此項目可僱用一批有志進入社區的大學畢業生擔任美語教師，邀請中小學與補習班參與規劃。擁有美語能力的勞工將較易再就業。

(十) 扶植 NGO

個別 NGO 的有給職工作一般不多，它們常以使用志工為主。然而，各國 NGO 的體系漸具備能與政府相抗衡的地位，故 NGO 很有發展的空間。如果政府能有系統地規劃輔導 NGO，並將企業經營理念帶入，則 NGO 必能（如同小企業那樣）提供許多專職的就業機會。此項目若推展順利，還能讓我國透過 NGO 的國際交流，開拓外交新境界。

公共服務擴大就業計畫原列的 20 個項目中，執行時要兼顧培育受僱者的常態市場工作技能競爭力：

資訊服務及資料庫之建置要讓受僱者習得操作電腦、打字和資料庫管理的一定

水準；平地造林要讓受僱者習得園藝栽培的知識；農情資訊收集調查要讓受僱者習得調查統計的能力；公共工程設施安全檢視要讓受僱者習得工安檢查的專業水準；學生課後照顧要讓受僱者習得足以到民間課輔班就業的品質；活化原住民部落要考量原住民的文化特質、讓受僱者發揚部落的優良特色、且擁有不斷創新的活力；河川及水庫管理要讓受僱者獲得河川、水庫巡守員的能力；觀光旅遊資訊系統建置要讓受僱者足以擔任導覽解說與導遊的水準；環境美化要讓受僱者具有進入清潔公司外包任務的水準；公共設施維修要讓受僱者能夠獨立承接住宅公寓的維修業務；公共安全維護要讓受僱者夠格擔任保全人員；照顧服務要讓受僱者考取相關證照；治安協助及交通維護也要讓受僱者夠格擔任保全人員；社區防災要讓受僱者具備急難救助的充分知識；防疫協助要讓受僱者能勝任地方衛生單位的正職人員；就業服務要讓受僱者獲得勞務管理能力；外國人工作之管理要讓受僱者具備外勞諮商和外勞管理的素質；社區總體營造及文化館之經營管理要讓受僱者了解文化資產保存和發掘社區特色的技巧。

以上項目皆應鼓勵從事相關研究，俾突顯成效及改進可能的缺失。

二、執行手段

公共服務擴大就業計畫雖以提供公益性產品/服務或僱用弱勢族群為定義，但要讓它所創造的就業機會永續，必須注意執行機制，以確保其成效。茲提出以下建議：

(一) 行銷、宣導概念

方案的成功關鍵之一是，各界深刻掌握方案的要旨。此包括中央政府承辦人、地方政府承辦人、研提計畫主事者、執行計畫經理人、受僱勞工、媒體及社會大眾。公共服務擴大就業計畫提出之初，各界的解讀不同：有人認為是社會福利，有人認為不是；有人擔心只具臨時性功能，有人認為具長期性效果；有人擔心綁樁，有人認為是多慮。欲紓緩誤解意見，首重行銷、宣導方案概念，建立雙向溝通管道，及時調整可能的缺失。行銷內容包括公益創投的理念（可讓就業永續）、成功案例（以反轉民眾對少數失敗案例的刻板印象）、新方案的調整作法（參本小節各項）、邀請

各界共同監督、激發各級政府、計畫研提單位和受僱者的責任心等。

(二) 要求地方/社區從事長期的規劃

公共服務擴大就業計畫雖以一年為補助期限，但欲求永續就業，必須要求研提計畫的地方/社區擬訂可行性高的長期規劃（如5年），並說明政府補助期滿以後的財源。為落實永續就業，研提計畫單位應有勞務管理專才（專職、兼職或志工皆可），必要時，可由地方政府協助提供。長期財源穩定者，或過去曾執行長期規劃中的計畫而績效良好者，應優先核給計畫補助。依此，假使政府單位並無擴大編制員額來長期雇用，則不宜研提計畫，如此也不至於排擠原有的約聘僱人員。第三部門研提者若有長期的規劃，將可探知其對既有私部門就業是利或不利。

(三) 要求地方/社區從事全面性的規劃

公共服務擴大就業計畫雖屬計畫型補助，但欲求永續就業及減少重覆性浪費資源，必須要求研提計畫的地方/社區擬訂全面性的規劃，及相關當事團體代表參與決策的機制。不過，政府勿迷信由下而上的機制，必要時中央可參與規劃，以促進內容品質。社區全面參與機制健全及整合規劃完善的計畫，應優先核給補助。

(四) 要求地方/社區能提供搭配的資源

公共服務擴大就業計畫的補助以人事費為主，但應達成帶動地方/社區贊助投資的效果，故政府應要求研提計畫單位列明地方/社區提供搭配的經費（含可增創的收入）、設備、材料、場地、人力等資源，以彰顯該計畫的可行成效。地方/社區搭配資源比例愈高者，協調資源運用機制愈佳者，愈顯示地方/社區的參與度，故愈應優先核給補助。

(五) 建立單一窗口的服務

為協調、監督與解惑，中央與地方政府應建立單一窗口，固定承辦人員，施予充分訓練，以處理執行過程中的各種協調、監督與疑問之事務。單一窗口有助於資源協調之順暢、監督輔導之效率、疑問回答之迅速，故可預期公共服務擴大就業計畫的效果必佳。

(六) 事先確立評鑑機制

方案的成功執行有賴適當的評鑑機制。計畫研提之初，即應自訂具體的達成目標，並定期自評與複評。政府亦應要求研提單位定期撰寫進度報告、公開分享資訊（可採上網公開，由各界共同監督）、建立交流網站（可置於職訓局網頁中）、不定期舉辦研討會、鼓勵參訪交流。

(七) 雇用管理原則

研提計畫單位雇用失業者時，應允許雙向選擇，以促成最佳媒合。目前失業人數有 53 萬人，公共服務擴大就業計畫僅能容納 7 萬 5 千人，雇用時需依據失業者的財富來訂定優先次序嗎？我們以為，為求就業機會的永續，應以失業者是否合適那些工作為優先考量；如果適合，再以所得稅申報書的資料作取捨，收入較少者優先進用。

管理時，不論那一種工作，務必要求受僱者學習美語、電腦、潛能與創意開發，以及在地觀與全球觀整合的建立等訓練。這些是 21 世紀必備的工作技能，其成效應列為評鑑項目。大多數勞工會認真參與政府補助的計畫，但少數勞工的心態不太正確（如視為社會福利、工作紀律散漫、無心培養競爭力）。此有必要在用人之初確實從事職前訓練，加強其獨立自主的決心、工作熱忱、開發其潛能、明示工作紀律、說明計畫內容，並保留替換不適任者的機制。無工作能力者應透過單一窗口，轉介至社福系統協助。

第四節 研究限制與未來研究方向

公益創投的觀念相當新穎，要清楚掌握它的內涵，並不容易，本研究雖已嘗試努力，仍感覺有以下限制：

一、公益創投的用詞仍待達成全球共識

公益創投一詞主要在美國使用，其他地方雖從事許多同性質的活動，卻使用不同的名詞。即使在美國，也有人採用別的名詞。由於用詞尚無全球共識，其推

動發展較易遭誤解。

二、案例分析應持續追蹤

公益創投的效果不只是一時的，更是永續的，我們所討論的案例主要是比較靜態的分析，其動態效果究竟如何（如需多久時間財務得以獨立自主、收費高低對服務數量與品質的影響等），並未多作深究，有所不足。

三、沒有深究執行單位為何能獲得多方財源贊助

本研究分析案例時，曾指出執行單位獲得那些財源，但為什麼它們能、別單位不能，並沒有作太多分析。這項議題關係到，執行單位所提供的產品/服務特質（如數量、品質、時間長短）究竟給贊助者什麼樣的認知，從而願意給予贊助。

四、各級政府間的角色並未深論

我們的案例分析顯示，政府單位間的整合（如經費協調配合）是案例成功的一項關鍵，不過，政府一詞涵蓋中央與地方政府，而地方政府又有縣市與鄉鎮區公所之別。它們彼此間的分工與整合，究竟有那些模式，各模式對公益創投的成效又有何影響，並未在本研究中詳細討論。

有興趣的讀者未來可朝以下方向進一步研究：

一、探討公益性產品/服務特質與執行成效之間的關聯性

公益性產品/服務提供的數量愈多、範圍愈廣、時間愈長，隱示市場需求的存在以及民眾對產品/服務的接受度，故預期政府補助計畫的執行成效會較佳。此議題不單要訪問提供產品/服務的組織，也要訪問消費者，俾建構完整的圖像。

二、探討社區營造的成效

挑戰 2008 國家發展重點計畫中，十大重點投資計畫之一是新故鄉社區營造，其執行績效可定期追蹤，突顯優良案例，以供他地參考學習。探討此種成效時，宜同時考量各種搭配的方案與資源。此一成果可對照本研究以計畫為導向的案例分析結果，比較其異同。

三、對第三部門進行基礎調查

第三部門頗有發展空間，可推動為新興產業，但目前官方的統計甚少。建議由主計處規劃，全面調查各部會管轄的第三部門之家數、用人數、產品/服務性質、產值、與政府合作的能量等。

四、探討公共服務擴大就業計畫的成效

研擬中欲大量增創的公共服務擴大就業計畫，會納入多少公益創投的理念，其增創就業的效果能否永續，抑或只是曇花一現，有必要於一開始時，就加以關切。

五、探討微型企業貸款方案的成效

微型企業貸款方案是公益創投的實踐，其成效值得探究，俾與本研究的案例比較異同。

六、探討多元就業開發方案的成效

多元就業開發方案在社會型和經濟型之外，增列企業型，其增創就業的效果是否優於永續案，可加以深究。

七、探討公益彩券發行對弱勢族群的就業效果

公益彩券發行以來，各界較關心其收益分配與運用，較少關心其創造就業的效果，實有所不足。

八、探討第三部門各種組織的行為

第三部門的組織相當多元，主管機關各有不同。研究者可設法將這些組織依公益創投加以分類，評定其成效。

參考書目

一、中文部份

方衍濱(1991)《民國七十八年台北縣三項公職人員選舉之個案研究—從政策執行的觀點探討》，台北：國立政治大學公共行政研究所。

王鳳生(2001)《台灣就業希望工程之經濟分析及治理機制》，台北：行政院勞委會職訓局。

王鳳生、曾雅真(2001)〈就業希望工程與分權就業政策〉，就業希望工程的社會經濟意義與生活價值研討會論文，高雄：勞委會職訓局等，10月5日。

王蘊嶠(1985)《開發中國家的政策執行理論--台北市兒童福利政策個案分析》，台北：國立政治大學公共行政研究所。

行政院文建會(2002)《社區總體營造的軌跡》，www.cca.gov.tw。

行政院主計處(2002)《國民所得年刊(2002)》，台北。

行政院原民會(1999)《88年上半年台灣原住民就業狀況調查報告》，台北。

行政院原民會(2001)《九十年上半年台灣原住民就業狀況調查報告》，台北。

行政院勞工委員會(2001a)〈就業重建大軍就業重建計畫訪視座談會會議資料〉，台中，5月3日。

行政院勞工委員會(2001b)《經濟發展諮詢委員會議 失業率攀升問題分組會議手冊》，台北。

行政院勞委會就業重建大軍行動總部(2001a)《就業重建大軍業務手冊》，台中。

行政院勞委會就業重建大軍行動總部（2001b）《921 震災就業重建大軍成果彙編》，台中。

行政院勞工委員會職訓局（2001）《永續就業工程十四則成功範例》，台北。

李誠（2000）〈全球環境變化與人力資源管理〉，收錄於李誠編，《人力資源管理的十二堂課》（台北：天下文化），頁 1-21。

呂政達等（2001）〈天塌下來也要微笑〉，《張老師月刊》，279，17-49。

吳密察（2002）〈新故鄉社區營造計畫〉，簡報稿。

林大鈞、張瑞娥（2002）〈E 世代人才培育〉，演講稿，台北。

林水波（1994）《強化政策執行能力之理論建構》，台北：行政院研究發展考核委員會。

林鐘沂（1990）《公共事務的設計與執行》，台北：幼獅文化事業。

狄明德、林桂碧（2001）〈從失業現象探討台灣地區發展第三部門（系統）就業方案之需要性〉，「生活/社會新視界：理論與實踐的對話」學術研討會，輔仁大學社會工作系主辦，90 年 11 月 2-3 日，台北：輔仁大學。

周昭德（2002）〈社區經濟〉，《勞 Look 天地間》，37，1-3。

柯三吉（1993）〈政策執行理論與研究途徑之探討〉，行政管理論文選集第七輯，頁 151-184。台北，考試院銓敘部。

梁玲菁、池祥麟（2002）〈政府對合作社的獎勵、輔導、扶助〉，影印稿，台北：台北大學。

徐木蘭、楊君琦（2000）《企業的非營利事業規劃》，收錄於蕭新煌編《非營利部門組織與運作》（台北：巨流），頁 315-338。

涂瑞德（2002）〈公益風險創投模式發展趨勢與管理問題（一）（二）（三）〉，影印稿，印第安那大學公共與環境事務學院。

郭吉仁（2001）〈災區失業與就業問題之探討〉，2001 年 921 震災災後重建總檢討會議論文，1 月 4-5 日，南投：行政院九二一震災災後重建推動委員會。

- 郭吉仁 (2002)〈重建區就業服務之對策與挑戰〉, 2002 年重建區重建總檢討會議論文, 南投: 行政院九二一震災災後重建推動委員會。
- 許志銘 (2001)〈重建區就業服務問題〉, 當前失業問題研討會論文及現場報告影印稿, 3 月 16 日, 台北: 中研院。
- 張寒青 (1992)〈我國選罷法執行之研究—以台北市二屆國代選舉為例〉, 台北: 國立政治大學公共行政研究所。
- 湯宏忠 (2002)〈台灣原住民社區永續發展之探討〉, 中正大學社福所碩士論文, 嘉義。
- 曾梓峰、蔡宗秀 (2001)《第三系統生活與環境產業部門發展計畫綱領之規劃》, 台北: 行政院經建會。
- 曾梓峰、曹瓊文、張錦惠 (2001)《歐盟第三系統就業工程計畫案例暨執行經驗彙編》, 台北: 行政院勞委會職訓局。
- 黃玫玲 (2000)〈以區域發展因應經濟與就業問題〉,
<http://home.kimo.com/iutaho/whang.html>。
- 黃敏雄 (1992)〈高雄都會區大眾捷運政策可行性之研究—從政策執行觀點探討〉, 台北: 私立文化大學政治研究所。
- 經濟部中小企業、中經院 (2002)《中小企業白皮書 (2002)》, 台北: 經濟部。
- 單驥、辛炳隆 (2001)《強化我國就業安全體制之研究》, 台北: 行政院經建會。
- 葉素慧 (1986)〈台北市安康計畫執行之研究〉, 台北: 國立政治大學公共行政研究所。
- 蔡宗秀 (2001)〈就業希望工程與第三系統作用之解析〉,《亞太經濟管理評析》, 5 (1), 39-56。
- 蔡佳燕 (1996)〈我國職工福利政策執行之研究--以政策執行理論與企業組織回應策略的角度探討〉, 嘉義: 國立中正大學社會福利研究所。
- 鄭讚源 (1997)〈既競爭又合作、既依賴又自主: 社會組織民營化過程中, 政府與民

間非營利組織之角色與定位》，《社區發展季刊》，80，79-87。

鄭讚源（2000）《老人長期照護、安養與養護機構服務品質，指標之研究》，台北：內政部。

藍科正等（2002）《行政院勞委會就業重建大軍就業重建計畫執行成效訪視成果報告》，台中：行政院勞委會中部辦公室。

二、英文部份

Baron, Barnett F. (2002) "Venture Philanthropy," transparencies presented at Conference on Building New Capacity for Social Entrepreneurship in Hong Kong, May 16.

Borzaga, Carlo, Antxon Olabe, and Xavier Greffe (1999) The Third System, Employment and Local Development: Key Sectors, EU.

Brock, Kathy L. (2001) "State, Society and the Third Sector: Changing to Meet New Challenges," Journal of Canadian Studies, 35(4), 203-220.

Calista, Donald J. (1994) "Policy Implementation," in Stuart S. Nagel (ed.), Encyclopedia of Policy Studies. (New York: M. Dekker), pp. 117-155.

Campbell, Mike (1999) The Third System Employment and Local Development, Leeds, UK: Policy Research Institute.

Corbin, John J. (1999) "A Study of Factors Influencing the Growth of Nonprofits in Social Services," Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 28(3), 296-314.

Davidson, D.K. and W.D. Novelli(2001)"Social Marketing as Business Strategy: The Ethical Dimension," in Alan R. Andreasen (ed.), Ethics in Social Marketing (Washington, D.C.: Georgetown University Press), pp71-94.

Fabricant, Michael B. and Steve Burghardt (1992) The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work, Armonk, N. Y: M.E. Sharpe.

Freeman, Richard B., and Peter Gottschalk, eds. (1998) Generating Jobs: How to

- Increase Demand for Less-Skilled Worker, New York: Russell Sage Foundation.
- Hirshleifer, David (1995) "The Blind Leading the Blind," in M. Tommasi and K. Ierulli (eds.), The Economics of Human Behavior (New York: Cambridge University Press), pp188-215.
- Hill, Michael (1997) Understanding Social Policy. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- James, Louis (2001) " Venture Philanthropy : Breakthrough for Change Or Misguided Ideology," Foundation Watch, <http://www.capitalresearch.org>.
- Johnson, Norman (1987) The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Letts, Christine W., William P. Ryan, and Allen Grossman (1999) High Performance Nonprofit Organizations: Managing Upstream for Greater Impact, New York: John Wiley and Sons.
- Lewis, David (1999) "Revealing, Widening, Deepening? A Review of the Existing and Potential Contribution of Anthropological Approaches to 'Third-Sector' Research," Human Organization, 58(1), 73-81.
- Lloyd, Peter, Benoit Granger, and Claire Shearman (1999) The Third System, Employment and Local Development: Tools to Support the Development of the Third System, EU.
- Malone, T. W. and A. Wildavsky (1979) "Implementation as Evolution," in J. L. Pressman and A. Wildavsky (eds.), Implementation, 3rd ed. (1984) (Berkeley, CA.: University of California Press), pp. 163-180.
- Miles, R., C.C.Snow, J.A.Matthews and G. Miles(1999)"Cellular-Network Organizations," in William E. Halah, and Kenneth B. Taylor (eds.), Twenty-First Century Economics (New York: St. Martin's Press), pp155-173.

- Munday, Brian ,ed. (1989) The Crisis in Welfare: An International Perspective on Social Services and Social Work, New York:St. Martin's Press.
- OECD(2000)Pushing Ahead with Reform in Korea-Labour Market and Social Safety-Net Policies,<http://www1.oecd.org/publications/e-book/8100071E.PDF>.
- Pestoff, Victor A(1999) "Social Enterprises and Civil Democracy in Sweden: Developing a Participatory Welfare Society in the Twenty-First Century," in W. E. Halal and K. B. Taylor(eds.), Twenty-First Century Economics(New York: St. Martin's Press),pp.301-326.
- Phelps, Edmund (1997) Rewarding Work, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pierson, Christopher (1991) Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare, Cambridge:Polity Press.
- Ranci, Costanzo (2001) "Democracy at Work: Social Participation and the 'Third Sector' in Italy, " Daedalus, 130(3), 73-84.
- Sabatier, Paul A. (1986) "Top-down and Bottom-up Approached to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, " Journal of Public Policy, 6(1), 21-48.
- Salamon Lester M. (1987) Partners in Public services: The Scope and Theory of Government - Nonporfit Relations, in W.W. Powell. (ed.) The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven & London: Yale University Press.
- Schneider, A. I (1982) "Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework," Evaluation Review, 6; 715-30.
- Snavey, Keith and Uday Desai (2001) "Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework," Journal of Public Administration Research and Theory, 11(2), 245-263.
- Snower, Dennis J. (1997) "Evaluating Unemployment Policies: What Do the

Underlying Theories Tell Us? ,” in Dennis J. Snower and Guillermo de la Dehesa (eds.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market (Cambridge, UK: Cambridge University Press), pp. 15-53.

U.S. Department of Agriculture(1998)A Guide to Implementation and Benchmarking for Rural Communities, Washington, DC.

U.S. Department of Agriculture(2000)Organizing in Rural Areas for Community and Economic Development, Washington, DC.

U.S. Department of Agriculture(2001)Federal Funding Sources for Rural Areas: Fiscal Tear 2002, Rural Information Center Publication Series, NO.75, Beltsville, Maryland.

USHUD and USDA(2000)What Works, Washington, D.C.

Venture Philanthropy Partners, Inc.(2002)Venture Philanthropy 2002: Advancing Nonprofit Performance Through High-Engagement Grantrnaking,

Louis(2001)<http://venturephilanthropypartners.org/>

Venture Philanthropy Partners/Morino Institute (2000) Venture Philanthropy: Landscape and Expectations, Reston: Morino Institute.

附錄一

訪談公益創投案例的問題大綱

訪問時間： 年 月 日 訪員： _____ 受訪者： _____

訪問地點： ____縣市 ____鄉鎮區

壹、單位背景資料

一、單位本身資料

(一)單位簡介(成立時間為民國____年____月、背景、宗旨、重大作為)。

(二)組織架構、組織章程（敬請提供）。

(三)用人數：專任____人、兼職____人、義工____人

二、是否為其他機構之分支單位。 是 否（若是，請繼續詢答）

(一)母單位簡介(成立時間民國____年____月、背景、宗旨、重大作為)。

(二)組織架構、組織章程（若與項一不同，敬請提供）。

(三)用人數：專任____人、兼職____人、義工____人

貳、計畫描述

一、計畫負責人： _____，實際負責人： _____

二、計畫名稱、時程、目標。

三、計畫研提過程（敬請提供計畫書、成效佐證文件）。

四、用人基本資料（每一位受僱者都詢 1 至 6 題 1 次）

(一)性別 男 女

(二)年齡____歲

(三)教育程度 不識字 國小 國中 高中職 大專 研究所及以上

(四)受僱者特質 單親家庭 921 受災戶 中高齡（對應項四之 2）

原住民 負擔家計婦女

身心障礙者，程度：輕中重；障別_____

中低或低收入戶：有無政府證明

其他

(五)受僱者原先工作類型 無工作 務農 家管 失業待業中

其他_____（註明行業、職業、縣市）

(六)受僱者現職主要職務內容 文書 電腦操作 清潔 銷售

其他____具體描述：_____

五、人力需求配置

(一)此案之用人數：____人，月工資：基本工資其他_____元；

支付之經費來源_____。

(二)單位其他用人狀況：人數____人，月工資：基本工資其他____元；

支付之經費來源_____。

六、工時：一天工作____小時；一週工作天數____天。

七、管理方式 打卡簽到簽退走動式管理查勤其他_____

八、訓練課程 有無；定期不定期；

類型：演講訓練班舊帶新其他；名稱_____

（請註明是自辦或他辦）

九、經費來源與運用

(一) 來自政府

中央，部會名稱_____；金額_____元；有無指定用途_____。

地方，局室名稱_____；金額_____元；有無指定用途_____。

地方政府是否主動提供協助？_____

(二) 其他非營利組織，單位名稱_____；有無指定用途_____。

(三) 民間企業捐助，單位名稱_____；有無指定用途_____。

(四) 組織自籌，謀財之道及金額：_____

(五) 是否有設置基金作循環或種子基金？

(六) 經費運用：人事費_____% 場地租賃費_____% 業務費% 其他_____%

(七) 補助經費的功能

1. 來自中央政府者：_____

2. 來自地方政府者：_____

3. 來自社區者：_____

4. 其他方面者：_____

十、產品/服務的內涵與價值

(一) 產品/服務內容為何？

(二) 民眾對產品/服務的滿意度

(三) 社會價值的凝聚力

(四) 其他指標

十一、計畫成效的關鍵因素有哪些。

參、執行成效

一、針對有無促進就業

(一) 預計留用人數。

(二) 考量留用的因素有哪些。

(三) 不能繼續留用之原因：財務不足 員工個人因素 其他

二、其他方面的成效

(一)產品/服務的成效。

(二)地方發展。

(三)社區凝聚。

(四)協助另行就業。請詢問此另行就業，是否為此計畫的成效：是 否

請說明_____。

肆、其他

一、目前政府可以幫忙的地方還有哪些？是否有問題不知道找哪些單位？

二、職訓方面是否須政府配合？

附錄二

行政院經建會委託研究計畫出國考察報告

委託研究主題：在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析

出國人員姓名：藍科正（計畫主持人）

訪問單位：美國農業部（USDA）加州分部（在 Visalia）、美國加州 Pixley 的 Champion Community、美國加州 Coachella 的 Desert Communities Empowerment Zone、美國都發部（HUD）洛杉磯分處、美國洛杉磯市社區發展局。

一、行程說明

本人於 2002 年 8 月 1 日起程赴美國洛杉磯，抵達隔天即電話確認訪問時間，敲定於 8 月上旬訪問 USDA 加州分部、8 月下旬訪問 Desert Communities Empowerment Zone、9 月初訪問 HUD 洛杉磯分處；復經 USDA 推薦於 8 月上旬訪問 Pixley 的 Champion Community，HUD 推薦於 9 月初訪問洛杉磯市社區發展局（Community Development Department）。

當訪問 HUD 洛杉磯分部時，因該棟大樓有聯邦機構，進出盤查森嚴，強烈感受 911 事件的威脅猶存。Visalia、Pixley 和 Coachella 則展現鄉野景觀，與洛杉磯的都會特色形成強烈對比。以下分從美國 EC/EZ/EC 的一般特色、鄉村地區的 EC/EZ/EC、和都會地區的 EC/EZ/EC，敘述考察心得。

二、 EC/EZ/EC 的一般特色

(一) 方案規劃的背景

Empowerment Zone (EZ) 和 Enterprise Communities (EC) 是柯林頓政府上台後推動的政策，始自 1993 年，其目的是欲協助貧窮率和失業率較高的艱困地區發展，以增加就業機會。那些地區失業率偏高的原因包括：後冷戰時期軍事基地縮編或裁撤、簽署北美自由貿易協定 (NAFTA) 和全球化造成產業蕭條、先天不良 (如缺水的沙漠地帶、老舊社區凋蔽)、後天失調 (如居民教育程度偏低、弱勢移民多、弱勢人口難外移、不景氣衝擊大) 等。為展示聯邦政府的決心，柯林頓指派副總統高爾擔任白宮轄下行動委員會的主席，負責指揮協調。EZ 是欲幫助所劃定區域 (該區域的大小視各地狀況而異) 的整體發展，EC 是欲協助所劃定區域吸引企業投資。其後增設較小規模的 Champion Communities 和 Rural Economic Area Partnership。到了布希政府時，延續 EZ/EC 的精神，於 2000 年另提出 Renewal Communities (RC)，追求經濟及社會再造。

(二) 夥伴關係

EZ 或 EC 都可能是鄉村地區或都會地區，鄉村地區由農業部 (USDA) 負責，都會地區則由都發部 (HUD) 負責。投入經費包括聯邦補助 (十年一億五千萬美元)、聯邦稅賦的減免、州政府和地方政府經費投入，以及私人經費的參與等，希望十年內可帶動 200 億美元的私人投資，並創造七萬兩千個工作機會。參與的夥伴包括各級政府、企業、非營利組織 (NPO) 和社區居民。不論鄉村或都會地區的 RC，則都由 HUD 負責；欲以減稅 (220 億美元的租稅誘因) 吸引企業至 RC 投資，同時創造新市場。

聯邦政府的經費並不補助非法活動，也不補助賭場的設立。不過，加州一些印地安部落社區裏，地方政府允許設立賭場，提供當地居民一些工作機會，也有助於該地區的發展。

迄今為止，鄉村地區的 EZ 有 10 個（1994 年指定 3 個，1998 年指定 5 個，2000 年指定 2 個），鄉村地區的 EC 有 50 個（1994 年指定 30 個，1998 年指定 20 個），鄉村地區的 RC 有 12 個（2001 年指定）；都會地區的 EZ 有 31 個（1994 年指定 8 個，1998 年指定 15 個，2001 年指定 8 個），都會地區的 EC 有 65 個（都是 1994 年指定），都會地區的 RC 有 28 個（2001 年指定）；另有 100 個以上的 Champion Communities 和 5 個 Rural Economic Area Partnership。合計已創造兩萬個工作機會，且平均原始投入一美元，已爭取到對應十美元的投入。

（三）個別計畫的精神

RC/EZ/EC 提出申請時，必須對範圍內的社區規劃整體、全面性的社區需求發展，列出短期（兩年）、中期（五年）和長期（十年）目標，以及說明評估執行績效的具體多元指標。在社區發展的方向下，增創的就業機會係與常態市場接軌，其所照顧的弱勢族群就是區域範圍內的失業者，並未限制照顧的失業者特徵。不過，在任一宣傳小冊或電子資訊中，美國政府始終強調它們支持公平就業的立場：禁止對種族、膚色、原始國籍、性別、宗教、年齡、身心障礙、政治信仰、性別傾向、婚姻狀態或家庭狀態等的歧視。在工資給付上，該類方案建議採生活工資（living wage），而非最低工資（minimum wage）。不過，由於美國習慣採按時計酬，故雇主可雇用部分工時者，不一定要雇用全職者，乃較具雇用彈性。

（四）鼓勵小企業發展

由於 RC/EZ/EC 著眼於常態市場的就業，故鼓勵企業增加投資或創業。又因考慮到大企業的資本/勞動比過高，而小企業較能增加就業機會，因此主事者積極鼓勵小企業的發展，更欲協助失業者設立小企業（5 至 10 人規模）。其採取的鼓勵方式包括：

1. 對小企業提供低利貸款

此係由政府將經費撥至商業銀行，由商銀去貸放。因政府撥入經費，故商銀貸放之利率可壓低。

2.成立小企業信用保證基金

此基金用於保障小企業貸款不會成為呆帳，有利商銀貸款給小企業。申請該保證的小企業應向基金管理單位提出申請，俾審核。

3.對小企業支付員工的工資給予租稅減免

租稅減免的程度隨雇用人數的增加而遞減。租稅減免主要是減少雇主必須繳交的工資稅（如社會安全稅之雇主負擔部分）。

4.開辦小企業主訓練班

訓練內容包括招募、行銷、管理、報稅等。

5.對小企業提供經營諮商服務

用以解決經營時的各種疑惑。

（五）個別計畫申請書的內容

典型的 RC/EZ/EC 計畫申請書應包括規劃、執行與評鑑，具體項目如下：

1.社區再造的願景

確認社區再造的目標，例如結合軟硬體邁入 21 世紀。

2.社區夥伴成員說明

社區發展計畫應涵蓋社區各類居民、各級政府、NPO、企業、其他利害關係群體等之代表參與。

3.該地區的經濟機會

如工作創造、職訓、創業誘因、小企業發展、托幼等之促進。

4.社區要能永續發展

政府只提供種子經費，社區必須說明配合經費來源，顯示活化社區的永續性。

5.社區現況描述

如人口數、人口組成（如移民比重、教育程度別人數分佈）、人均所得、教育概況、貧窮率、失業率、用水品質、污水系統、住屋需求（如住在拖車中的家庭數、住屋條件太差的戶數）。

6. 計畫執行過程

主要是社區委員會的形成，組織架構和運作機制，以及關切的議題（如住屋、交通、治安、社區活動設施、托幼、環境、教育、休閒、健康照護、經濟發展、就業訓練、資訊/通訊、社會服務、基礎設施、食物與安全的基本需求等）。

7. 設定執行績效評鑑的指標

此指標為多元，涵蓋產出評鑑、過程評鑑和財務評鑑。產出的具體項目可包括職業訓練人數、推介就業人次、引進企業家數、增創的工作機會數、公共設施項目（如活動中心、污水系統）、建築物更新棟數、新建自有住屋戶數、移民事務諮詢服務（如申辦居留權、申辦護照、申辦工卡、子女就學就醫）人次等。再者，績效評鑑也漸漸走向電子化的方式。

為了讓企業、勞工與居民掌握 RC/EZ/EC 的資訊，各單位多會製作宣傳小冊及電子訊息，其內容包括方案主旨、方案目標、社區資源、如何組織社區、如何申請經費補助、申請資格、相關訓練班次等。依據本人查閱網站的經驗感覺，聯邦政府單位網站的內容較常更新，地方政府單位網站較少更新，社區網站的優劣端視有無專人負責網站管理而定。

三、 鄉村地區的 RC/EZ/EC

美國鄉村的失業率一般較都會地區嚴重，本人所訪問的加州內陸鄉村地區的失業率高達 20%（此亦是該些地區得以申獲為指定的 RC/EZ/EC 之一項要因），受訪者多認為台灣 5% 的失業率實微不足道（對台灣居民而言，由 2% 增至 5% 是提高了一倍半，當然感受強烈）。

鄉村地區的 RC/EZ/EC 一般會強化公共設施，如供水和污水系統，以吸引企業進入投資。究竟應優先補助那些公共設施，則由社區決定。但政府只補助部分經費，社區必須自籌部分經費，以展現參與。其次，RC/EZ/EC 會協助提高農產品的附加價值，如改良農作物品質、爭取食物加工工廠進入、推動休閒農業（agritourism）

等。

（一）青少年服務

針對弱勢勞工（主要是失業者）就業狀況的改善，主事者一般會規劃職業訓練與就業服務，並從社區需求的發展藍圖來開發工作機會。令人印象深刻的是，他們相當重視青少年（15-24 歲）的職訓與就服，蓋年輕人是社區的未來支柱，需及時強化他們的人力資本和就業技能，同時可減少年輕人遊蕩犯罪的事例。例如，北加州 Watsonville 地區有 30% 居民是 18 歲以下，故該地區的職訓重點是教導青少年習得零售業的工作，如何面談、如何穿著等。

（二）社區組織的成功關鍵

方案的成功必須有優良的社區組織，而社區組織的成功可歸納為三項特質：

1. 全面參與

社區聯盟（coalition）應包括社區的企業領導人、社會團體領導人、低收入居民、教育團體領導人、弱勢團體領導人、全社區範圍的組織領導人、民選和指派的官員、地方基金會領導人、教會領導人等；若參與的面向愈廣，則該社區的計畫愈易推行。當然，決策人數不能太多，否則及時的決策將較為困難。依加州的經驗，18 人的領導群頗為適當。全面參與有助於確立共同的目標、採行多種途徑、落實行動方案、共享發展利益。

2. 設立功能性（次）委員會

功能性（次）委員會是用以執行計畫或行動方案細節事務的有效組織架構，一般包括執行委員會（監督各項執行確實依循社區發展政策的方向）、計畫委員會（對各項計畫設定努力目標、報告任何阻礙、提出調整建議、開發新方案）、財務委員會（爭取財源和實物捐贈，處理報帳事宜）、人事委員會（界定各項工作內容、招募、訓練人手，宜有一位全職人手，他可以是支薪者或義工），以及公關委員會（定期對各界報告計畫進度，人際關係良好，熟悉與媒體間的互動）。

3. 處世行為準則

為順利推動社區發展，社區聯盟的參與者宜尊重當地耆老、誠信處世以博取信賴、不鄙視當地任何人、勿自以為優越、勿在爭議議題中立場傾斜、勿命令而宜建議當地居民應作之事、謹慎說話以減少耳語誤傳。

（三）Pixley 的生命力

Pixley 的居民約 3,000 人，以農牧業為主，他們自嘲當地乳牛的隻數是人口的兩倍。該鎮因州際公路從地下穿越（欲避開地上的鐵路）、沒有出口，導致產業沒落。不過，我接觸到的多位社區代表都極為熱心、樂觀，他們深信，透過 Champion Community 的執行，該社區將可脫胎換骨。該地因產業不發達，與外界的接觸較少，小孩子都非常純樸。父母們希望幫忙這些孩子了解現代職場的設備使用、工作技能要求，以及 e-化的趨勢。

Pixley 的社區代表們很興奮地提到，他們經過艱辛的過程，購得一塊私有地，準備整建為公園，以及政府的經費補助讓他們得以擁有目前的活動中心。該活動中心座落於該鎮的主要大街（Main Street）上，是社區代表聚會、職業訓練、就業服務、青少年成長營、使用網路、國中小學生放學後遊戲、課業輔導、社區開會、訊息交換等的場所。這令我回憶到，2002 年 6 月曾與經建會同仁一起訪問北縣泰山鄉的場景：鄉民代表渴望政府補助建立活動中心，以供辦理職訓及各種活動，卻因找不到政府經費補助而沮喪。

Pixley 也在人力、財力不充裕的情況下，每月定期發行彩色的社區刊物 Pixley Monthly，作為社區的交流園地。Pixley 讓我感受到，美國鄉村基層的生命活力。

（四）Coachella 的活力

位在 Coachella 的 Desert Communities Empowerment Zone 範圍廣達百哩，水源稀少，人口密度低，以農牧業為主。該區為執行 EZ 而設立一棟辦公室，容納多個單位，提供多元服務。例如，社區委員會辦公室、會議室、部落委員會辦公室、住房諮詢、企業諮詢、教師工會、移民服務等。

該區 75% 的居民是西裔，故宣傳品都以英文和西班牙文併列。又因有 15,000 位

移民在農場工作，部分是非法移民，故如何申請居留、如何申請工卡、如何申請護照等，相當實用。由於該區產業不發達，農民收入不豐，故銀行並不普及，許多人慣用現金，不太會使用銀行帳戶，故該項知識亦列為重點服務項目。為增加就業機會，鼓勵自營作業者可擴大經營規模，以增僱人手；為協助他們，乃提供企業經營訓練與諮詢。許多農民的住處極為簡陋，但擁有自己的房子是美國人的夢想，故該區積極推動居民協力建造多戶式的社區，以節省成本。委員會相當重視與媒體的互動，常讓活動、成果之訊息透過媒體報導，以凝聚社區意識。訪談過程令本人深受感動。

四、都會地區的 RC/EZ/EC

都會地區的 EZ/EC 以及所有的 RC 方案，都由 HUD 負責。

(一) 方案類型

方案內容包括四類：

1. 提昇競爭力

例如，印地安人去除毒品計畫、各地經濟發展獎勵、鼓勵小企業創立與發展（計畫會提供相關訓練與諮詢，例如，申請許可、會計、報稅、資料管理、申請貸款、撰寫企畫書、行銷、品質管理等）、社區發展技術支援、講習等。

2. 補助經費

例如，外展夥伴中心的設立、EZ/EC 的籌劃、以減稅吸引企業進入特定的 RC/EZ/EC 區域、對遊民的技術輔導、遊民照顧、收容照顧服務、平價住屋建設、自有住宅協助、自建組合式住宅諮詢、老舊建物更新（如重整空大樓作為商業用途或住宅）、AIDS 宣導、鉛毒危害防治、反毒宣導、急難系統建置、青少年工作技能提昇、州政府社區發展推廣、補助支持性服務（如，照顧小孩的托幼、課後輔導、充實教育內容、健康照顧等，此有助於提高勞動參與率）等。

3. 協調

例如，小市鎮管理、多戶家庭住屋服務、全美印地安人住房委員會的組織與運作、保證貸款之實施（包括提供貸款額度、透過基金作信用保證以降低銀行呆帳風險）、高齡者的住屋服務、身心障礙者的住屋服務、都會區的發展規劃、強化社區夥伴關係（如邀請社區各利害關係人參與規劃和執行，共同再造社區，活絡經濟，以增創工作機會）等。

4.其他

例如，勞動力能力的強化經費補助、定期辦理會議、分享經驗（此有助於改善執行成效，亦達成諮商、輔導的部分功能）、教會重建基金協助、社區發展經費補助、災難重建、收購槍枝、住屋券發放等。

（二）洛杉磯（LA）的案例

實施於 LA 的 EZ/EC 有以下案例：

1.免費醫療服務

加州洛杉磯分校（UCLA）和查理斯·祝大學（Charles R. Drew University）的一些醫學院學生於 1996 年 9 月在 LA 中南區設立免費醫療診所，已服務逾八千人次。該診所的地點原先是加油站，服務項目包括打疫苗、預防性醫療、家醫、愛滋病毒檢驗等。社區夥伴關係的表現包括：EZ 補助 60 萬美元；LA 市政府補助 70 萬美元，並提供場地；查理斯·祝大學贊助 140 萬美元，並提供醫生、護士、實習生訓練和其他醫療協助；許多居民（包括醫生、護士、醫學院學生）提供志工服務；藥廠和 NPO 提供藥品等。

2.免費設備與文具

LA Shares 這個 NPO 以 3R（reduce, reuse, recycle）理念的資源回收計畫獲得 EZ 的補助，專門向各大企業募集剩餘存貨或欲淘汰的用品，再贈送給需要的學校或 NPO。LA 市政府則提供兩座倉庫，免費供 LA Shares 使用。該機構要求有需求的單位先（免費）註冊為會員，並提出需求清單，再彙整清單作為募集依據。俟募集品達一定程度（如兩百萬美元）後，即上網通知會員，在限定日期（如兩日）內，免

費訂貨、提貨。若有特別需求的單位，則專案處理。該單位每年約募集五百萬美元價值的產品，送給 1,600 個單位，如今已成為相當具有競爭力的二手貨經銷商。

3.減稅以吸引企業投資

LA 為吸引企業進入 EZ 區域範圍內投資，特別提供免除市稅五年的誘因。適格的企業必須給付勞工生活工資、產品或服務係該 EZ 迫切需要、至少 1/2 的員工僱自當地或鄰近居民。新設立的企業首五年完全免交市稅，從 LA 他區移入 EZ 區的企業則在五年內只交目前在他區所交的市稅。

4. (小) 企業主訓練計畫

為協助失業者創業，LA 對中低收入戶和欲擴大雇用規模的企業主，提供訓練課程。訓練內容包括行銷、控管、法律知識、授權、執照等，參與提供訓練的團體包括經濟發展公司、教堂、社區學院、大學等。部分班次完全以西班牙語教授，一班次集中於教授小型零售業的經營管理，以迎合 EZ 區居民背景的需求。該訓練計畫約花費 250 萬美元，促進了 180 家新企業的設立，它們僱用 250 位全職人員和 30 個兼職人員。執行過程亦強化了社區各團體的夥伴關係，增加了 (小) 企業主的多元性，並發揮了小企業增創就業的功能。

5.市銀協助企業融資

LA 市提撥 435 萬美元的社區發展基金供企業融資。迄今有 121 家申獲貸款 117 萬美元，創造了 1,500 個工作。申貸者大多是不易借貸的小企業。這些融資有多種面貌：微型貸款 (一千至兩萬五千美元者)、間接貸款 (兩萬五千至五十萬美元，需先通過七個社區團體組成的中介機構同意，市銀才貸放)、直接貸款 (五十萬美元以上，直接向市銀申貸)、創業投資等。在此過程中，市銀、市企業協會和中介角色的團體都密切合作。

6.協助青年計畫

LA 曾在 1992 年發生暴動 (該暴動起源於警察數人棒打一位黑人，警察後來被法院判定無罪) 的 Watts 區，進行協助青年 (16-24 歲為主) 計畫。其訴求是，給這

些人力資本低的青年再次的機會。其作法包括訓練建築工的技術、使用電腦、轉介工作、參與社區服務、中輟生回校取得高中文憑、再至大專進修、入伍就業、開設銀行帳戶（可建立良好的信用，便利未來借貸購物）、建造平價住屋等。

除 EZ 提供資訊與經費外，社區的許多 NPO 和企業也都參與貢獻。該計畫曾參考 1978 年紐約市哈林區的作法，後來也推廣至 LA 市另四個區和加州 15 個地方。

7. 社區再造

1995 年時，LA 的 Huntington Park 市為改善治安以招商，在 EC 的補助下，購置了一座可移動的警察局，來回移動於主要幹道，以縮短回應民眾報案的時間。其次，在警局、商家和居民的合作下，執行守望相助的巡邏，以彌補警力之不足。再者，EC 補助增添警力，打擊幫派、偷車、扒竊、遊蕩等情事。此後，該市的犯罪件數明顯下降。

1998 時，LA 市的一棟老舊旅館在 EC 協助下，找來多個銀行團提供部分融資，改造為 36 戶的大樓住屋和 4,700 呎的零售業賣場，有效地更新該街道的景觀，並提高商機。

五、 結語

此次訪問令本人蒐集到網站裏看不到的訊息，相當值得。美國 RC/EZ/EC（Renewal Communities / Empowerment Zone / Enterprise Communities）的執行可歸納出以下特色：

1. 追求整體、全面性的社區需求發展。
2. 以十年為期，區分短、中、長期目標。申請者自訂評鑑指標與追求的目標，用以衡量執行績效。
3. 主辦單位為 USDA 和 HUD，勞工部只扮演小角色。主辦單位的督導優劣與否會影響成效。
4. 聯邦政府只提供種子經費（seed money）。政府不直接提供人事費，而是補助

- 設施、設備；但企業的工資支出有稅捐抵減的補貼。
5. 社區夥伴包括聯邦政府、州政府、地方政府、社區各類成員代表、銀行、當地大僱主、移入的企業，及非營利組織等。成效端視社區夥伴關係之良窳。
 6. 就業機會的創造以與常態市場接軌為主，但會特別照顧弱勢族群的不足處。
 7. 要求僱主給付生活工資（living wage），而不只是最低工資。此工資係以小時工資率為準。
 8. 鼓勵 5-10 人的小企業發展
 9. 涵蓋青少年（15-24 歲）的教育、職業訓練與就業服務。
 10. 強調公平就業、環保和 e 化。

建議未來可進一步訪問下列單位：

1. US Department of Housing and Urban Development,
451 7th street S.W., Washington, DC 20410
Tel: (202) 708-1112
TTY: (202) 708-1455
<http://www.hud.gov>
2. USDA Rural Information Center, National Agricultural Library
10301 Baltimore Avenue, Room 304, Beltsville, MD
20705-2351
<http://www.nal.usda.gov/ric>
3. General Service Administration, Reporter's Bldg, Room 101,
300 7th street, S.W., Washington, DC 20407
1-800-669-8331 for Federal Assistance Programs Retrieval System.
<http://www.cgda.gov/>

最後，我國可考慮透過外交接觸，將適當的農產品（如神秘果、育苗）銷至美國，與當地農民合作共同開拓市場。

附錄三

期初審查會議紀錄

時間：2002年6月6日 2:10pm

地點：國立中正大學社科院 521 室（嘉義縣民雄）

主席：徐專門委員廣正

出席人員：高雄大學應用經濟系蔡教授宗秀

中正大學社福系呂教授建德

勞委會職訓局張科長恒裕

中正大學勞工系藍教授科正

審查意見：

呂教授建德

- 1、重建大軍到臨時工到永續工程等，已有進步，蓋工作由臨時性變成固定性；由下而上替代由上而下；不一定由政府做，可由 NPO 做。
- 2、上述方案外部效果不錯，創造就業效果有一些。
- 3、投資對象包括硬體、軟體和對人的投資（人力資本到社會資本的概念）。
- 4、NPO 主要作提供服務的功能，不合適作就業的管理、財務、監督等。故政府與 NPO 的分工機制為何？如何去考核 NPO 組織？
- 5、NPO 承包計畫初期與後期效果是否一致？本研究如何評估政策？應訪問案主。

蔡教授宗秀

- 1、歐盟第三系統有三個主要產業方向：福利、環保和觀光，宜作為公益創投之重點產業。
- 2、欲促進就業並非勞委會單一部會責任，故宜由經建會主導。
- 3、公益創投的定義、理論和實証個案，宜補充。
- 4、以公益產業創造就業應注意以下問題：
 - (1) 其產品與常態市場產品不同。
 - (2) 公益組織能否承載？
 - (3) 社會產品民營化適當否？
 - (4) 公益產品具多重目標，並非只為創造就業。
 - (5) 若欲強調弱勢者的就業，不宜強調市場機制。
 - (6) 公益創投下的政府與民間的關係為何？

(7) 準市場化的工作(私部門已有提供)公部門也提供,是否合理?

(8) 公益性與準市場性的產品一起考核,公部門與 NPO 提供的產品一起考核,是否合宜?

5、弱勢勞工就業的國家角色為何?

6、案例成功與否,很難定義,故勿只著重成功與否,而應多了解 NPO 與公部門接觸時之障礙,可合作之空間,且宜以本土案例為主。

張科長恒裕

1、促進就業是勞委會目標,要有投入,才有產出。人力資源需支持的力量,才能就業。

2、NGO、NPO 的就業市場值得開發。企業型計畫是就業主流。

3、社會福利民營化乎?經濟型要建立收入機制,社會型要看預算有無。

4、永續性計畫要增列經理人、有收入、有前瞻計畫、研提單位要有自立自強延續辦理之作為。

徐專門委員廣正

1、我代表經建會參與永續案審查,曾有案例出現派系鬥爭。靠第三部門的計畫必須有高度經濟功能,過去所作者(如形象商圈、一鄉一休閒、社區總體營造等)是各行其是,可加予改進。

2、計畫能持續,即屬成功。家庭換燈泡、刷油漆、亦可開拓之。

3、希本研究提供政府指導原則,確立政府目標。

4、台南市縣的七股區有 4 個計畫案是去看黑面琵鷺 437 隻,但該觀賞有季節性,並非全年性,故計畫的整合有待改進。中寮植物染靠公關而增加收入,少私人市場,恐整合不夠。照護產業(一個人服務三家庭)可替代多少外勞?

5、企業創投中,十家約有一家可存活,卻可用 200 人。私部門靠利潤導引,公部門靠階層(hierarchy)導引,NPO 靠信賴(trust)導引,那麼,公益創投存活率預估如何?

6、大環境不利就業,要靠小環境促進就業,小環境就業要靠公益創投,美國的 EZ/EC 有降低失業的功效。

7、公益創投盈餘處理方式有三:成立公積金、回到本單位、給個人作獎金。

8、補助 NPO 會否強者愈強、弱者愈弱?公益創投的補助與過去的補助方式有何差異?

9、荷蘭勞動條件彈性化下,NPO 或第三部門也要彈性化,但不能令工資太低。

10、定義與敘述請清楚些,工資改弱些。

附錄四

期中審查會議紀錄

時間：2002年10月3日 2:30pm

地點：經建會 B138 會議室 台北市

主席：林處長大鈞

出席人員：台灣大學經濟系吳教授忠吉

文化大學勞工所王教授方

勞委會職訓局張科長恒裕

經建會人力處曾副處長文清

經建會人力處林專員至美

中正大學勞工系藍教授科正

審查意見彙整：

一、整體方面

- 1、整體架構希望早點出現
- 2、和台灣社經環境之比較與建議
- 3、強化「就業效果」的有效性
- 4、找出「企業支援」的誘因
- 5、說明「財務運作」的方法
- 6、補充非營利事業的貢獻在哪裡
- 7、「human capital」等名詞是否與案例分析有所呼應和關連？
- 8、勞動基準是否對在 NPO 或 NGO 成員也適用？

二、公益創投之定義方面

- 1、定義仍舊模糊，例如歐美以社區發展為主，而對我國則以介紹 NPO 為主？
- 2、從經濟學角度來看，(1) 為什麼國外 GDP 的 NPO 比例較高？(2) 為什麼國外給 NPO 免稅？(3) 為什麼國外要補貼 NPO (例如設備等)？

3、NPO 可以賺錢嗎？

4、p.37 企業、公部門皆可進入公益創投乎？

5、公益創投、第三系統和社會企業三者是否不一樣，或者有何關係？

三、案例方面

(一) 整體案例部份

1、應強調「政府角色」的位置

2、應深入探討國外案例

(二) 台灣案例部分

1、訪談方式是否真的可以凸顯「就業效果」？

2、深入訪談以選出特別「成功」和「失敗」的例子，以茲學習與教訓。

3、台灣案例資料由機構負責人提供，如何判斷真偽？

4、台灣案例部分是否再加以分類？

(三) 美國經驗部分

1、因歐美與我國國情相差較多，是否新加坡或南韓較接近我國？

2、請提供更多有關美國經驗的資料

(四) 歐盟案例部分

請補充有關歐盟的資料

附錄五

期末審查會議紀錄

時間：2002年12月30日 1:30pm

地點：經建會619會議室（台北市）

主席：林處長大鈞

出席人員：台灣大學經濟系吳教授忠吉、台灣手工業推廣中心林董事長錦宏、中正大學勞工系曾教授敏傑、經建會人力處曾副處長文清、經建會人力處徐專門委員廣正、經建會財務處長游專員迺文、經建會都住處謝技正敏文、經建會人力處張專員瑞娥、勞委會職訓局楊美慧小姐、中正大學勞工系藍教授科正

審查意見：

林董事長錦宏

- 1、我們也是NPO，NPO追求零利潤不切實，還是要有些利潤因應利息收入減降和員工加薪。
- 2、社會型永續計畫提送至縣市政府時，多已有特定對象；經濟型永續計畫的永續性多尚待市場調查與補助。
- 3、原住民多希望有短期資金的週轉，來協助他從事的業務，故政策建議宜加入此項協助手段。
- 4、若不以在地型勞工為促進就業焦點，公益產品/服務的提供可仿消基會的模式去思考。

吳教授忠吉

- 1、消基會也是公益單位，有兩百多位專家學者擔任義工，常態用人中僅2%是受僱者。這樣的公益單位不需政府輔導管理，而所能創造的就業機會似乎有限。
- 2、公益性產品/服務要長期提供，才有永續就業的效果。

- 3、 公益服務若無法市場化（價格化、排除化），會有何缺失？公益是為服務無力購買之人，若這屬政府的責任，則應由政府來提供，此時政府可提高稅收來作長期的經營。若否，則由民間 NPO 來提供。若由政府提供，並無補助之問題；政府補助 NPO 來提供，才有創投，但 NPO 來提供有何缺失？
- 4、 對 NPO 的捐助應與創投無牽連，企業經營才與創投有牽連。
- 5、 NPO 提供的產品/服務是偶發性或長期性，其效果不一樣，未來宜探討服務時間長短與成效之間的關聯性。若服務主體是降低生活環境的風險，無特定大眾，則較能永續。此永續性不是創投所造成，而是社會需求所促成。

曾教授敏傑：

- 1、 本文除考量就業政策外，亦思考社會福利。另可擴大納入就業保險和國民年金面向。
- 2、 我國目前有上萬個 NGO，分散由各部會主管，建議未來應對這些組織進行基礎調查，以了解家數、用人數、產值與政府合作的能量等。
- 3、 我曾經調查 80 多個永續案的自備款，平均 2 至 3 萬而已，實在太少。我們應了解，為什麼好的 NGO 不申請，而申請的為何不夠好。
- 4、 NPO 的好壞差異很大，為掌握 NPO 的特質，評鑑不應只針對方案，亦應針對 NPO 組織。
- 5、 第三部門的重要性在提高中，但政府並未將之視為一個產業來投資。經建會可費心規劃如何促進第三部門的成長。
- 6、 公益創投有無失敗案例？其風險為何？就業重建大軍的經驗為何？EU 實驗性質的結論為何？可考慮補充。
- 7、 針對各類弱勢族群，有無適當行職業的就業促進作法？

- 8、 建議的 NPO 組織架構之部門名稱不重要，只要有人負責該業務即可，不必為申請計畫而增加部門。

楊小姐美慧：

- 1、 永續案有借牌情形是因為生產合作社、產銷合作社不能提計畫之故，現僅運銷合作社、勞動合作社不能申請，蓋它們只能僱用社員。
- 2、 永續案原希望全是經濟型，但因初始送件 80% 為社會型，故後來區分為社會型與經濟型兩類。
- 3、 多元案增列的企業型之用人補助，初始 3 個月是用多元案，接續的 6 個月可申請僱用獎助津貼，故亦是補助 9 個月。
- 4、 因多元案也是公益創投，故可增加探討。
- 5、 永續案與多元案都由政府補助 9 個月，如何判斷同方案究竟需政府補助多久期限才能獨立自主呢？

謝技正敏文：

- 1、 EU 區域平衡發展基金的運作和美國的 EZ/EC 是從地域空間去解決就業問題，不是從產業或單一計畫去解決就業問題，故採行改善公共設施、吸引企業進入、再教育等。
- 2、 公益創投能否真的解決失業問題？
- 3、 照顧老人、發展照顧產業，能否達成社會福利？

游專員迺文：

- 1、 企業創投是股東權益，低利貸款（要還款）似就不符創投的意義了。捐助募款則符合創投的意義。
- 2、 微型企業較符合在地型產業，不太符合公益產業。

徐專門委員廣正：

- 1、 永續案是個個擊破，致撲通撲通跳下水。
- 2、 宜用 NGO，不宜用 NPO，蓋組織要賺錢才能永續。
- 3、 永續案經濟型計畫若列出 5 年打平的財務，是沒意義的。
- 4、 台中、東勢、神崗賣水果的單位應連成一氣才是。
- 5、 黑面琵鷺只有 3 個月的觀光潮，另 6 個月作什麼？政府付錢就好嗎？
錢較沒效率的使用或可減少失業。
- 6、 經建會希望知道怎樣透過公益創投去賺錢？

曾副處長文清：

- 1、 公益創投對就業促進的影響，以及政府角色，宜加入第二章。
- 2、 歐美是與社會發展結合來創投就業，宜加入社區產業結合的建議。

林處長大鈞：

- 1、 科學園區是公益創投嗎？
- 2、 課後輔導、保母等已有私部門提供的項目，政府可以補助嗎？
- 3、 公益創投用人後，如何提昇該些人的能力？
- 4、 請增加公共服務擴大就業計畫的應有作法，以避免缺失，如那些項目
為適當、僱用失業者的優先次序等。
- 5、 請補述美國及各國勞動力投資法的內容。

計畫主持人藍科正回應：

- 1、 感謝大家的寶貴意見，我們將參酌增修報告內容。
- 2、 公益創投的概念仍未被普遍認知，尚需加強行銷，基本上，公益創投

是由政府補助其初創期的財務，故補助型態不必拘泥。公益創投可補充政府的功能，若創意足、經營良善，則可爭取民間贊助和推廣收費制，即可減輕政府負擔且讓增創的就業機會永續。目前仍有許多社會需求待滿足，其發展空間甚鉅。

- 3、公益創投賺錢的作法有二：一是提倡公益產品/服務付費的觀念，二是以有效率、高品質的產品/服務來說服民眾付費/贊助，三是從公益產品/服務中開發利潤（如資源回收、二手貨回收轉賣、生態保育吸引觀光等）。
- 4、公益創投可從單一計畫、社區營造、組織發展等角度加入。因我國既存的社區營造並不關心就業創造，故本研究主要以單一計畫的案例為分析對象，其成功因素的歸納即可探知案例不成功的可能原因，而未來可由社區營造和組織發展的角度去探究就業創造的效果。
- 5、公益創投的研議欲協助在地型勞工的就業，我們不贊同針對特定個別的弱勢族群設定定型的工作類別，以避免標籤化的刻板印象。
- 6、公益創投應讓經營者與受僱者有雙向選擇，以促進媒合效率。在經營過程中，受僱者會在產業永續、工作永續的目標下，獲得適當的訓練，也會具有常態市場的競爭力。沒有辦法勝任工作的人，較適合以社會福利的體系去救助。
- 7、我們期待 240 億的公共服務擴大就業計畫採納公益創投的理念，落實增創就業機會的永續性，以發揮政府補助的成效。