

編輯報告

近年來受到全球經濟景氣低迷影響，世界各國普遍面臨失業率偏高之困境，我國失業率在本會與各界努力改善後已漸回穩。本刊本期以「整合區域資源，開拓就業服務新紀元」為題，深入探討此一課題。

政府近年來規劃了結合企業、民間團體及地方政府等相關資源，提供失業者訓練及再就業的機會，自 93 年起更積極的推動並緊密結合「失業給付」、「職業訓練」、「就業服務」三項業務，運用遍佈全國各地的公立就業服務機構，設置三合一就業服務單一窗口，並設立 e-job 網站，進一步提供就業諮詢、就業媒合或安排職業訓練，協助失業者再就業，使全國受僱勞工朋友的生活與就業獲得更完善的安全保障，也充分彰顯公立就業服務機構的功能及作用。

因此，本刊邀約多位專家學者針對本期主題深入闡論，包括辛炳隆教授的「我國中央與地方政府對於就業服務之功能劃分」、曾梓峰教授的「歐盟第三系統就業工程現況」、盧政春教授「總體就業促進運籌體系之建構與政策調控」及林至美的「從美國 EZ/EC 談區域資源與開拓就業服務機會」，篇篇精闢，極具參考價值。

我國在加入 WTO 後，整體經濟結構改變與產業也隨之轉型，為企業及勞工帶來極大的衝擊，企業需要高素質的人力資源配合推進，而勞工需要提昇自我的能力與價值，致使人才的培訓益顯重要。本刊特別在「職業訓練」專欄彙輯四篇專論，闡述職業訓練的規劃及方向，從「從企業管理的角度看職業訓練」、「課程設計觀點——人文素養是創新的源泉」、「從職訓機構推動訓練品質管理的可行之道」、乃至「獎懲制度設計在網路學習的應用」，做為大家省思問題的參考。

此外本期在「身心障礙者就業訓練」專欄中，亦邀請專家撰文「美國視障者整體重建服務之探討」及「從服務提供者觀點探討我國身心障礙者職務再設計措施」，分別自國內身心障礙者職務再設計出發，延伸探討國外的重建服務，二篇文章均頗具可讀性。

我國政府開放引進外勞已 10 餘年，另自 93 年 1 月 15 日起，行政院勞委會成立白領外國人聘僱許可單一窗口受理外國專業人員來台工作之申請及核發聘僱許可，為期業務推動不斷改善，本期特邀請學者專家就執行一年半來之經驗與

發展進行探討分析，分別為「由入出國及移民法之修正看外籍專業人士的引進」、「家事勞動者管理機制之探討」及「淺談聯合國移徙公約下的外勞權益」，提供各界作為研究相關問題的參考。

就業問題，經緯萬端，並兼具經濟、社會等多元的功能，更與民眾生活息息相關，需要政府與民間進行資源整合通力合作，也有賴產、官、學、研等各界人士集思廣益，貢獻智慧，以期建構一套具有前瞻性且富有彈性的策略機制，落實區域的永續發展，進而安定社會，鞏固國家整體的競爭力。敬祈各界賢達，不吝指教，並盼賜稿分享高見，以支持本刊得以成為菁英論壇之交流園地。*

聯合國移徙公約下的外勞權益

文/張綺芳

外籍勞工自 1989 年正式引進本國以來，帶給台灣不僅是因應產業缺工、三 D 行業的勞力補充等經濟面，或是支持本國婦女就業、提供政府外交籌碼等政策面的正面利益而已，伴隨如外勞逃逸衍生治安問題、法定傳染病、乃至於對本國就業市場的勞動力替代問題皆因運而生。如果說社會問題是資本市場發展的必要之惡，則權益保障無疑是緩和社會問題的重要工具。然而，談及外勞人權或甚至外勞福利，時常聽到的爭論即存在於僱用外勞的雇主與外勞人權團體之間。一方面，雇主認為最低工資的保障提供本國外勞相對於其他國家（如日本、香港等）外勞過度優渥的待遇，因此堅持應適度限制外勞的福利保障。另一方面，人權團體卻堅稱外勞的非人待遇與嚴苛的勞動條件，因此強烈向公部門爭取外勞權益改善。這些爭議突顯出各方對外勞權益認知不同，亦即：是否給予外勞過多、甚至是優於本國人的福利待遇？或有什麼權益是外勞可以享有，有哪些卻是外勞不得享有的部分？

勞動力的全球移動

勞工的全球移動藉助全球化的力量而蓬勃發展。然而由於欠缺具強制力的全球治理機構，使跨國勞工的權益具高度不確定性。由於這類跨國勞工權益問題已非過往在一國國界內勞工移動問題所可比擬，要解決這類勞工權益問題，勢必透過跨國組織規範保障。並且也唯有透過國際組織的力量，方能減少因為勞工移動所衍生之問題。事實上勞動力的全球移動，其保障基準涉及國際性勞動標準的建立。而這套標準有賴區域組織如 APEC、NAFTA、EU 等在貿易相關協定上的附加，進而影響 WTO、World Bank 等世界級組織對國際性勞動標準建立的承諾。換言之國際性組織在勞動議題上的相關規定是影響各國勞動水準的重要因素之一，而這對外勞的勞動保障更是提供重要的參考依據。惟對跨區域組織之研究，

難免囿於區域文化之差異。而針對勞動組織尤其是國際勞工組織的勞動協定探討，雖然標誌著在勞動議題上的先驅與前瞻性，不過卻難以避免有空中樓閣的缺憾。作為全球化力量的回應，對於全球治理的組織在勞動保障政策上的檢視又勢在必行。相對地，聯合國所公布的相關勞動公約，由於是全球公民意識所共同凝聚者，同時更是面對勞動力全球移動所產生種種勞動保障上的爭議所提出具體回應。考量到上述組織研究所存在的問題，同時顧及研究的有限範圍，本文將從聯合國對外勞權益的規範切入作為起點，用以瞭解目前國際間對於外勞權益的規範內涵，及提供我國外勞權益發展上的思考途徑。

跨國人權保障規範

國際間對外勞的保障基本上適用於各國國內對外國人的權利規定，而這樣的規定由於各國本身政經社文的背景不同，造成了各國給予外國人待遇上的差異。這種差異體現在國際法上呈現出包括國民待遇原則、最惠國待遇原則和國際最低標準原則等主要對待一般外人的通則。雖然沒有單一原則適用於任何單一國家，不過目前國際間普遍要求在一定的權利標準上，外國人與本國人享有相同之待遇，即同時結合了「國民待遇」與「國際最低標準」的新原則。這樣的原則可以從 1948 年聯合國大會所通過的「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights) 以及 1976 年公佈的「經濟、社會、文化權利國際盟約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 簡稱「經社文盟約」) 見其端倪。前者象徵自二次大戰結束以來對基本人權保障要求的積極回應，其中對於包括生命、自由、財產、信仰、遷徙等基本人權給予明確規範，並且更於社會、經濟及文化上提供保障規定，此實為創新之舉。至於經社文盟約更進一步要求會員國在透過環境上的創新，使人人得以享有除了公民權和政治權之外，其他在經濟、社會、文化上的權利，以達到免於恐懼和匱乏的目標。

雖然從世界人權宣言至經社文盟約以來，在相關社會權的保障上已有更明確的方向指出，不過大抵上國際法仍是承接著原則性規範的特色。雖然存在於國際上的法規不單只是上述兩者，其他像「公民及政治權利國際盟約」、「反種族歧視

公約」等也都是關乎外勞權益的國際性法規。然而這些公約對象上的差異與原則性的規範，並無法提供外勞具體的福利保障。隨著全球化所帶來的勞工全球性移動日漸普遍之際，這些立基在人權保障基礎上的規範業已無法回應局勢之變遷。在相關保障外勞的法令付之闕如的情形下，聯合國同時面臨到 1970 年代日益嚴重的非法勞工買賣問題，而相關非法移民、交易及勞工剝削報告的提出，更進一步加強聯合國起草有關保護外勞及其眷屬公約的決心。有鑑於外勞缺乏法令保護及所遭受的歧視，聯合國於 1990 年公布「所有移徙勞工及其家庭成員權利保障國際公約」（International Convention On the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families，簡稱「移徙公約」）以提升對外勞的保障，並進一步減少對外勞的不平等對待。

移徙公約下的外勞權益

「移徙公約」共 93 條，分為九大部分，其中有關外勞及其家庭眷屬應享權利部分則以第二、第三、第四部分最為重要。第二部份要求禁止對外勞歧視，並責成會員國（States Parties）能承擔起本公約提供之權利項目；第三部分包括第 8 條至第 35 條，以規範移徙勞工及其眷屬的人權為主，其內容大至可分為基本人權、司法政治權、外勞勞動條件、工會參與、社會安全權利、基本教育、權利告知等項。這些項目中基本人權的保障規定可以說是承接著世界人權宣言的傳統，並再一次重申對基本人權保障的重要性之規範。而司法政治權則是繼承「公民及政治權利國際盟約」精神而來，並取其中與外勞較為相關之規定者；第四部分則包含第 36 條至第 56 條，以規範在合法狀態下移徙勞工及其眷屬的其他權利為主，這部分包括組織工會、參政權、工作轉換與失業給付、家庭重聚與居留權等項。

「移徙公約」中比較重要的是外勞的勞動條件規定和社會安全權利的規範。在勞動條件規定上，其工資報酬、工時、工業安全、健康等工作條件，按「移徙公約」規定其待遇不得低於就業國國民待遇，同時也提供外勞及其家庭成員職業輔導、安置服務、職業訓練及再訓練。儘管相關勞動條件規定早在經社文盟約已有

納入，而「移徙公約」又更進一步保障了外勞的工作選擇權以及賦予外勞失業救濟金的享有權。在外勞的社會安全規定上，「移徙公約」規定給予外勞與就業國國民享有在社會安全權利上的同等待遇，並要求提供外勞及其家庭成員社會及健康服務、以及緊急醫療照護。而為了確實保障外勞社會安全權益，「移徙公約」更要求當就業國不允許外勞及其家庭成員享有這些社會安全給付時，就業國應在考量到外勞對本國的貢獻下，以該國國民在類似情況下為基礎考量來提供外勞同等給付，成為對外勞更實質的保障。

進一步細究移徙公約的規定，可以發現儘管其保障項目較之人權宣言與經社文盟約等先前的公約有更細緻的規範，然而一些權益的提供往往附有「但書」規定。以勞動條件而言，雖然在一般工資工時等項目的平等對待無庸置疑，但在職訓、就業服務及訓練等項目卻要求需符合就業國相關法規方可享有，增加獲取的難度。至於工作選擇權與失業救濟金，更是受到工作期限與就業國民情考量下而有落差。這種在權益規範上的鮮明層次，事實上從移徙公約對外勞權利做第三和第四這兩部分的區分即可窺知一二。第三部分公約所規範的權利是目前國際上所強調的國際人權部分，其內容要求以與本國國民相同之平等對待為主要訴求。而第四部分的公約則呈現出其他外勞可以享有的權利，屬於按各國之狀況而得以做不同層次調整的部分。換言之，前者形成外勞權益保障的主要部分，而後者可能因各國特殊環境不同造成權益享有上的差異。這顯示公約在權益項目規範上，一方面必須確保外勞最低層次的保障範圍，同時又指出超越此一層次上的可能發展。另一方面又暗示不平等的對待，勢必存在於就業國國民與外國人有著客觀上的「不平等」方能成立。按此區別，我們進一步嘗試將移徙公約所提供的權利作區分，第三部分強調移徙勞工的基本人權，在平等原則的要求下可以稱為「一般國民待遇層次」。而第四部分由於按各國環境有所不同，涉及各國國內社經政等客觀「不平等」因素所致，因此歸類為「特殊移民待遇層次」。這樣的分類呈現在下表。

附表 移徙公約有關外勞權益之內容

類 別	內 容	法 規	
		一般國民待遇層次	特殊移民待遇層次
基本人權	有關外勞移動、言論、信仰、隱私及財產權等之規定	第8-15、20-22、29、32條	
民權	包括司法訴訟、人身安全保護等法律自由	第16-19條，第23、24條	
參政權	參政權、參與公共事務		第41、42條
團結權	參與工會權	第26條	
	組織工會權		第40條
居留及居住權	居留權		第38-39、49、51、56條
家庭重聚	外勞家庭重聚		第44、50條
權利告知	本公約規定權利之告知、相關國家法律、權利義務、入境條件等	第33、37條	
勞動條件	工資、工時、休假、職業安全、加班費等工作條件	第25條	
	職訓、教育設施、就業服務、及住屋租賃		第43、45條
	工作轉換、失業給付		第52-55條
社會安全	社會安全、緊急醫療照顧	第27-28條	
	社會與健康服務		第43條
	母語及母國文化教育		第45條
教育	基本教育	第30-31條	

資料來源：整理自聯合國「移徙公約」。

依照上述的分類，有關生命、身體、財產、信仰等基本人權，以及司法訴訟的法律權益目前仍是各國最基本要提供保障的部分。至於外勞的團結權，除了組織工會將因各國情況而有不同外，參與工會基本上已被該公約視為國民待遇層次，各國必須保障外勞享有這方面的權益。在外勞勞動條件與社會安全的權利規範上，有關外勞的工資報酬、工時、工業安全、健康等工作條件，以及社會安全、醫療等給付按分類係屬於一般國民待遇層次，在平等原則要求下其待遇不得低於就業國國民待遇。而移徙公約所提供外勞及其家庭成員有關職業輔導、安置服務、職業訓練及再訓練、失業救濟金等項目則屬於特殊移民待遇層次，允許就業國視該國國情而適度提供。在外勞教育方面，有關外勞子女受教權同樣被類歸為與就業國國民享有同等之受教權，至於就業國發展外勞文化、教育外勞子女母國語言等教育事業則歸屬於特殊待遇類別。其他平等原則下的權益如權利告知、財產匯款等也同樣必須受到就業國的保障。

從上述來看，目前提供外勞的權利主要以一般國民待遇層次為主軸，而特殊移民待遇層次則是新的權利提供領域。事實上「移徙公約」對於外勞的保障規範和之前的世界人權宣言、經社文盟約、公民及政治權利國際盟約等法令有許多相似之處。Nafziger 和 Bartel (1991) 進一步用世界人權宣言、經社文盟約和公民及政治權利國際盟約等法規來和「移徙公約」作比較，他們發現「移徙公約」和這些人權公約在權利的規定上有很高的重疊性。不過「移徙公約」擴大了既有權利的範圍，並且從中更創造出新的權利和保障規定。這也意味著從最初的世界人權宣言、經社文盟約等重視在基本人權上的保障，到「移徙公約」強調外勞在健康、勞動條件、社會安全等權益享有，其保障的軌跡正逐漸擴大，而保障的項目也隨時代的轉變而有所更動。而 Nafziger 和 Bartel 更認為「移徙公約」達成了四個目標，包括統一適用於外勞的各種法令、補足了原先法令上的不足、改善外勞和其家庭成員隔離的狀況、以及減少非法外勞的存在。

然而從「移徙公約」的內容可知儘管在規範對象上已較為確認，但公約規定仍以原則上的宣示為主。而公約本身在定義上的模糊、以及本身和其他公約之間關係的定位不明確等缺陷，也造成公約在實際適用上的問題。同時，由於公約對外勞保障之規定較之以往的國際公約更為進步且廣泛，使許多外勞輸入國目前對

「移徙公約」持保留的態度。至於「移徙公約」的出現會造成對一國行政的困擾，以及侵害本國勞工的權益更是反對簽署的原因。不過即使公約本身存在這些問題，其在外勞保障上的地位與貢獻卻也不容忽視。尤其近年來面對全球化趨勢下加速了勞工國際流動所衍生的種種外勞社會問題，更促使聯合國要求各國政府提供外勞保障的相關措施，並希望各國能批准 1990 年公布的「移徙公約」，以落實外勞的保障（United Nations, 2000）。並且，更成立由十位公正專業人士成立移徙勞工及其家庭成員權利保障委員會（the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.），藉以督促該法案的推動執行。

結 論

本文從檢視聯合國移徙公約著手，試圖瞭解國際上對外籍勞工所提供的保障範圍。針對該公約所規範的種種外勞權益，本文試圖按照平等待遇原則歸納出兩個層次。而這樣的劃分也提供我們思考國內提供外籍勞工權益的可能出路。

就特殊移民待遇層次而言，由於該層次之福利將因各國環境而有不同之待遇，換言之，各國政府得視自身國家不同的經社情形而得在包括居留許可、家庭重聚、失業給付、就業服務等項目享有上有所不同。這也暗示著當中足以讓政府進行政策操作的部分，即對於國內缺乏的特殊人才，透過優渥的權益提供甚至是優於本國人的福利誘惑，吸引外人前來。目前我國在白領外勞與藍領外勞上的差異，即是以工作性質的不同作為區隔兩者的具體作法。然而就一般國民待遇而言，由於要求與本國人享有平等待遇的水準，換言之包括勞動條件、社會安全、緊急醫療服務等項目勢必要遵守此一平等原則來進行。以我國的情形來看，由於藍領外勞來台以從事辛勞、危險的工作為主，在勞工保險、尤其是職災保險的部分相對於勞保老年給付將更形重要。另外，對於勞動條件的平等適用，就在台工作的外籍家庭幫傭與監護工而言，由於並不適用勞基法規範，如何取得對等的保障更是必須思考的問題。其實依照「移徙公約」的規定，當外勞在無法符合參與

社會安全條件下，就業國應參酌其對本國的貢獻提供相對應的報酬補償，這或許是另外可以發展的目標。*

(作者畢業於中正大學)

■參考書目

- 王鐵崖 (1992) 《國際法》。台北：五南出版社。
- 仕琦譯，Eide, A. 著 (1999) 「『世界人權宣言』的歷史意義」，《國際社會科學雜誌》，16 (4) : 15-36。
- Cholewinski, R. (1997) *Migrant Workers In International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Nafziger J. A. R., & Bartel, B. C. (1991) “The Migrant Workers Convention: Its place in Human Rights Law.” *International Migration Review* 25(4): 771-799.
- Samson, K. T. (1992) “Human Rights Co-ordination Within the UN System.” in Alston, P. (eds.), *The United Nations and Human Rights*. U.S.: Oxford University Press.
- UN (2000) *Press Release*. PI/1315. HR/4509, 15 December.
〈<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20001215.pi1315.doc.html>〉。
- (2003) “Underlines Need To Maximize Benefits of Migration” *Press Release* SG/SM/9081, OBV/405 〈<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sgsm9081.doc.htm>〉。
- UN Chronicle (1991) “Convention on Migrant Worker Rights Adopted.” *UN Chronicle* 28(1): 80-81.
- Wilkinson, R. & Hughes, S. (2000) “Labor Standards and Global Governance : Examining the Dimensions of Institutional Engagement.” *Global Governance* 6 : 259-277.

歐盟第三系統就業工程之現況

文/曾梓峰

歐盟執委會每年根據就業政策的表現與社會經濟情勢的變動，擬定就業策略與綱領，其間的內容雖是以就業為出發點，其實涵蓋了經濟與社會的層面，一方面積極的加強經濟體的適應性以因應變化，另一方面也不忘將已被社會所排除的勞動人口重新納入政策考量，確切進行社會發展體質的改造，創造全方位就業機會。在具體的作法上，歐盟執委會並不直接干預，而是讓各會員國根據其自身情況，擬定其就業行動計畫。藉由每一年的審查，歐盟一方面調整就業策略的方向，二方面讓各會員國進行良性的競爭，在國與國的比較壓力下，進行更有效的國內就業行動。

前 言

歐盟的地方就業發展充滿整合區域政策及就業政策的企圖。區域政策的出發點乃在調和不同區域以及社會族群之間的不均衡發展，在策略推動上強調三個重點：其一、增強區域的競爭力以維持就業之永續；其二、培育人力資源以創造就業能力與社會團結；其三、發展落後都會與鄉村地區以平衡歐盟區域發展（EUd）。這些政策的推動需有一強而有力的地方產業和就業政策為基礎，就業政策於是在此扮演了相輔相成的角色，雖是以創造就業為目的，實質上亦提倡地方上各個不同族群的就業機會均等。

歐盟這種調和經濟與社會的思考，其目標在於促進歐盟朝向經濟永續成長和社會整合。然而這些目標的達成必須有效整合各部門，使其形成一有效的社會網絡，且各部門並不只侷限於傳統的公部門與私部門，非正式部門亦具有舉足輕重的地位。歐盟「第三系統、就業與地方發展」實驗計畫，便是在驗證非正式部門之社會經濟發展潛力，為歐盟所提倡的永續經濟成長和社會整合提供一重要的實證基礎。這個實驗計畫至 2002 年已經執行完畢，並進一步轉型整合進歐盟地方發展方案中，做為地方就業相關措施的主要載體。

第三系統實驗計畫之背景

繼 1997 年以來，歐盟為了有效解決境內之失業問題，於是草擬了「歐盟就業策略」(European Em-ployment Strategy)，具體點出在當今以創新及知識化經濟之全球經濟體系下，欲達成充分就業的目標，經濟體制、就業政策與社會凝聚之整合缺一不可。繼此就業策略之後，歐盟於 2000 年又進一步確認地方在創造就業機會的關鍵性角色，基於地方特殊文化與條件，當地最能清楚明瞭其自身之需求與失業貧窮問題之癥結點。於是，歐盟在就業政策之下，特別強調地方就業發展。在具體的作為上，歐盟透過法令，逐步將權力下放到地方，並以此為中心，號召相關的團體，促進地方就業網絡的形成。

歐盟的地方就業發展(local employment development)於是變成歐盟就業政策中如何促進地方就業的最高指導方針。其運作模式，主要仰賴促進地方發展基金所提供的各項資源，尤其是歐洲社會基金(European Social Fund)。這些基金將提供解決特定的問題(如貧窮、婦女就業平等)，以各種倡議提案(Initiatives)的方式，由地方所連結的社會網絡提出申請。

為更加凸顯地方就業發展的意義以及其運作方式，歐盟於是於 1997 年進行了「第三系統與就業」地方就業實驗計畫，主要想要探討以社會經濟的模式，第三系統組織在地方就業上之潛力。「第三系統」及其一系列相關行動與研究計劃的推動可以歸納成三個因素：

一、在地方上存在著許多尚未被地方政府與市場上的企業機構所滿足的需求，求這些需求涵蓋的領域包括社會服務、改善人民生活福祉、生活環境的服務、以及文化、娛樂方面的服務等等。

二、歐盟大多數會員國普遍存在著嚴重失業的問題，因此需要更有效的方法推動就業問題，增加新的就業機會。

三、探索將社會上尚未被滿足的需求轉換為其他新型態經濟活動的可能性。

「第三系統與就業」實驗行動的主要目的地，即是探索「第三系統組織」如何以社會經濟的模式，推動民生品質改善、服務、文化或娛樂方面之產業，並能進一步結合經濟與社會目標，創造新的就業機會，開始有效的回應地方尚未被

滿足的需求。

第三系統的定義及策略方針

第三系統泛指隸屬於官僚體系的公部門與追求私利的私部門之外的一種經濟活動模式（Seibel and Anheier, 1990）。第三系統可以各種組織形態出現，比方說各類合作社、互助會、協會、基金會、慈善組織或各式非政府組織。這些組織主要由區域或地方發起並主導運作，擁有「為回應需求、提供服務進而產生工作職務」的特色。第三系統組織內部會員之間和對外與公部門、私部門甚至是宗教團體呈現出夥伴關係（partnership）。第三系統組織具有下列主要特徵：

- 一、第三系統組織獨立運作及自我管理，不隸屬於公部門或私部門：其所提供的服務亦不和公部門及私部門的服務。
- 二、第三系統組織是建立在以追求公益為目的而非以追求利潤的架構下，任何利潤的產生需用在組織的再投資或者是有利社區的用途上。
- 三、這些組織著重在地方社區的發展上，關心角度是多元的，可以是地方社區對環境品質的追求，也可以是社區文化的保存，或是任何有關地方特色發展的議題；且謂所的「地方」並不侷限在地理區域上，而是以地方發展的經驗與需求為劃分方式。
- 四、第三部門組織強調全員參與和社區經營，鼓勵地方居民參與組織並發掘他們自己的需求，發展實踐計畫，並進而影響及控制組織的發展。

第三系統實驗計畫之執行

「第三系統與就業」實驗行動的推動是由「歐盟執委會」中「就業」、「產業關係」、「社會事務」等三部門負責。主要的行動目標是藉由財務支援實驗行動中隸屬於社會服務、生活、文化等第三部門的行動案例，來探索與推展「第三系統」的可能性，並將成果與經驗與所有歐盟會員國共同分享。此行動發起之初，有近 3,000 個組織表示興趣參與，最後有 600 份以上的計畫，以具體計畫

書面文件呈交至歐盟執委會。經過執委會嚴謹的篩選系統，仔細衡量各項計畫符合行動準則的程度、提案行動的動機和分析、財務穩健程度、以及計畫之成本/成效相關程度等等。最後於 1997 年度選出 52 項計畫、1998 年度選出 29 項計畫，共計 81 項行動計畫分布在各會員國。所需費用共計 3 千 5 百萬歐元（約 14 億新台幣），其中 2 千萬歐元（佔 55%）由社區社團捐助貢獻。

就計畫執行的目標而言，共有 38 個計畫的主要目標是從實務的經營中，測試如何促進就業，以及相關之機制設計。其餘 43 個計畫則是針對第三系統的整體分析，點出計畫執行的困難以及提供初步解決問題的方案。雖然這些計畫只提供了運作的準則與範例，但每個實驗計畫執行的方式迥異，也因此，這些範例的檢討仍然提供了豐富的經驗。就個別計畫執行的經驗，請參考歐盟網站：

http://www/eupora.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/3syst/index_en.htm.

參與第三系統與就業實驗計畫的第三系統組織具有高度多樣性，且多半由地方主導。這些參與的組織在運作上擁有下列特性：

- 一、它們主要是就現有問題尋求解決方法，而不是開發新市場。
- 二、它們常常反映了某些社會要素，諸如：社會團結、民主化組織運作，以及重視個人價值勝於財貨資本。
- 三、它們常常是介於公家單位與（或）私人機關之間所產生的伙伴性關係組織、或者是一群具有共同理念的個體所組成的組織。這些伙伴關係顯示出組織之間和地方政府之間具有密切的合作關係。
- 四、市場並非這些組織資源唯一的來源，他們使用不同的方式籌募資金，諸如：號召募捐、公共補助、捐贈、非商業性貸款等等。
- 五、它們對於弱勢族群與個體相當關注，且會思考如何在運作上將他們融入就業市場，或是為他們提供服務，或是兩者兼具。
- 六、除了少數例外的組織，它們多數屬於小型結構的組織（員工人數少、組織營業額小），但是它們通常有參與性不高的會員以及不支薪的義工。

據統計，參與計畫的組織和其所建立的相關伙伴關係組織相加起來，這個實驗性的實驗行動計畫總共約有 500 個組織和網絡直接參與其中。

第三系統產業

在第三系統與就業計畫執行期間所開發的新產業大體而言，可分為三大類型：社區鄰里社會服務、環境生活品質、以及休閒運動與媒體。

一、社區鄰里社會服務

社區鄰里社會服務主要針對社區內的社會服務。這些服務專門針對已就業人士，為其提供家務工作，使他們無就業的後顧之憂。比如說，訓練長期失業者以及低技術失業婦女，針對在醫院中之老人、單親家庭、或者有問題的家庭，提供個人看護的服務。或是針對特定對象提供服務，如針對老人和殘障者，提供伴遊的服務。

二、環境生活品質服務

自從 1992 年里約的環境高峰會議之後，環境議題越發重要，發展環境永續在各國相繼成為實際政策，歐盟極力鼓吹第三系統組織創造環境就業。第三系統產業在環境議題的參與有幾個方向：

- (一) 環境意識的教育與推廣。
- (二) 自然地區保育。
- (三) 都會區之住宅與交通設施重建，使其符合環保原則。
- (四) 家庭能源和水源的節約與其有效性之評估。
- (五) 廢棄物管理。

三、文化、運動與傳播

由於文化、運動與傳播活動參與的費用較高，弱勢團體通常較無緣參與。第三系統參與此領域的目的即在打破文化休閒與運動活動需受限於收入的概念，並強調文化與運動的社會價值，這其中有幾個方向：

- (一) 發展全民運動。
- (二) 創造文化與運動的社會價值。
- (三) 運用民主參與的形式，讓居民自行決定以及共同參與社區的文化活動，
如街頭表演協會專為從未踏進劇院的觀眾表演。
- (四) 提供發展文化活動所需的經營資訊。
- (五) 結合文化與經濟營利活動。

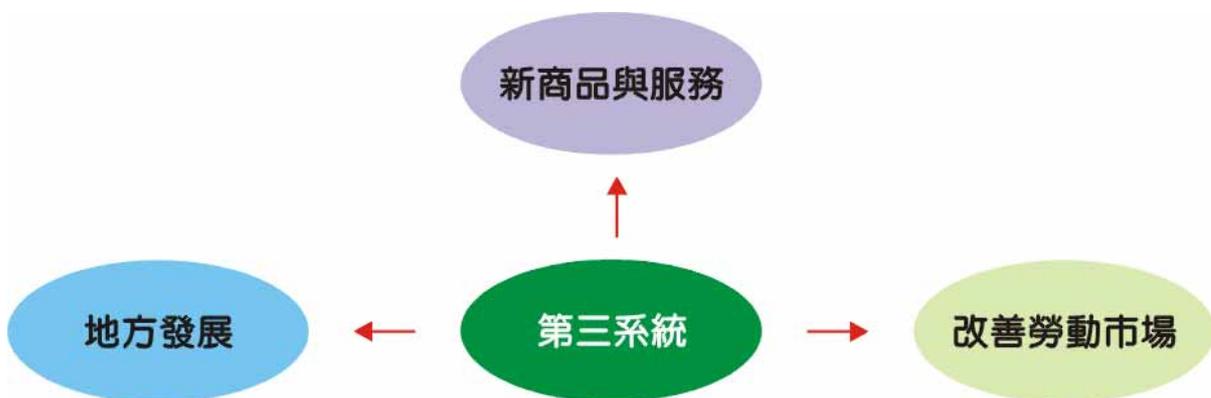
歐盟內部對於實驗案的評估與檢討

依據歐盟「就業與社會關係部門」(Employment & social Affairs)所出版之「就業新伙伴」(The new actors of employment)，歐盟在計畫執行之後，針對第三系統實驗計畫評估其在就業創造以及地方發展上之效應，並檢討第三系統推動之機制。

一、實驗計畫在就業創造上之評估

根據 81 各實驗計畫的執行結果，歐盟統計其在就業質與量的貢獻。就數量而言，38 個主要執行的計畫共創造出 1,300 個新的工作並鞏固了 700 個工作機會。這些計畫透過提供就業經驗及職業訓練等，幫助了約 851 個人改善他們進入勞動市場的能力。另外，這些計畫也創造了 124 個新的事業，其中有 40 個是新的第三系統組織。這些數據與觀察是在計畫執行期間所產生，至於這些工作是否在執行完後有接續，數據上難以觀察。歐盟從下圖來解析第三系統在就業上的潛能：

- (一) 透過提供市場上新的商品與服務以創造就業機會，此時當然就業創造是第三系統運作的過程而非主要目的。
- (二) 藉由改善人們進入就業市場的障礙，因而間接的提供就業機會：大部分的第三系統組織是以提供短期的就業訓練的方式，將更多的人整合入勞動市場。



(三) 大部分的第三系統組織的目標涵蓋以上三者。普遍而言，仍是以將職場弱勢者引介至勞動市場為目標。

就質而言，這 38 個計畫共創造出 400 個全職工作，以及 250 個短期契約形式的就業機會。在薪資方面，多數工作機會的薪資和失業救濟金相當，然而多半的就業者有機會接觸到組織內部的決策過程甚至是未來發展方向。品質最好的工作機會當屬於個人服務或是居家照顧的工作。理由在於，一般從事此方面工作的人多數不隸屬於任何公司，很多也都是正式經濟體制下的邊緣人。經由第三部門組織所創造的這類工作機會，不僅薪水提升到最低基本工資水準，勞工也較有工作上的保障，並有較好的職業訓練。當然，這些工作能否持續維持，仍待後續觀察。

綜合統計這些工作所產生的效應與支出，由第三系統創造就業機會的支出遠少於由公部門來提供。相較於私部門就同性質工作的提供而言，第三系統有幾項優勢：(1) 它提供弱勢及邊緣人工作機會，省掉公部門原本需支出的社會救濟金；(2) 由於它所提供的服務不具營利性，所以不會排擠到私部門的市場，其所創造的工作機會是額外多出的；(3) 它能有效的將捐贈或自願勞工化為商品收入，這是公部門無法達到的效益。

二、第三系統在就業以外之社會貢獻

由於第三系統的運作是以社會經濟為主體，也因此，除了經濟上的就業效果之外，第三系統也在創新、地方發展、社會承諾及資源整合上產生其外部效應。

在創新方面，除了提供新的商品與服務，第三系統鼓勵整體創造力的發展，比如說，新的產品需求評估方式的創新、生產伙伴關係的角色創造、地方參與者之間責性 (accountability) 的訓練以及鼓勵用新的手法促成社會進步。

就地方發展而言，第三系統在提供獨特的個人服務的同時，也同時在這些接受服務者的生活消費周遭產生了一定的衝擊。比如說，針對特定族群 (如老人) 的旅遊服務，不僅有就業與產業活動的發生，也產生了使當地發展較為生動活潑的外溢效果。除此之外，第三系統也有助於緩和地方社區在工作機會、商品服務的享用和可及性上的不均等現象，因此間接的調和地方社區中的矛盾與衝

突，使地方社區更加和諧。

就社會承諾 (social commitment) 而言，第三系統以弱勢族群為服務目標的作法，使得低所得者有機會接觸到特定的商品與服務，進而改善他們的生活品質。甚至有機會得到一份工作機會，改善他們的生活環境。藉由和社區的高度互動，第三系統的運作也更為成功，達到社會凝聚的目的。

就資金的運用層面而言，第三系統通常能整合各式資源：政府的補貼與援助、私人捐款、貸款和商業收入，達成其所欲達成之目標。除了自願性的勞力之外，第三系統也較能以低利或甚至免費獲得一些設備上的援助。

三、第三系統推動機制之檢討

第三系統實驗計畫除了探視其在就業的潛力外，另一個主要的目的是認定發展第三系統的相關問題及尋求可能的解決方案。以下幾點是歐盟檢討實驗計畫所遇到的問題及處理的方式：

(一) 確保高品質的商品與服務

產品品質決定使用者的滿意程度以及觀乎第三系統的社會經濟效應和未來競爭力之所在。實驗計畫顯示出第三系統在產品品質之優勢與弱勢。

(二) 改善內部管理、技能與工作

1. 有些計畫後續的評估建議公部門不該只是針對創造多少就業機會來做為補助第三系統的標準。
2. 願性勞工問題；第三系統組織內部必須要有一定數量的給薪工作，方能平衡與穩定組織內部的運作。第三系統內部必須一方面維持自願者的興致與服務熱誠，另一方面讓給薪工作者與自願工作者和諧共處。要做到這點，避免讓自願者一直做單調且沒有回饋的工作項目，且需讓自願者也一樣參與在組織內部的訓練。

(三) 提供技術協助

第三系統組織所需要的技術援助有以下幾種：

1. 行銷與購買。
2. 諮商和研究。
3. 社會資產的發展。

- 4.行政管理的支撐。
- 5.財務管理。
- 6.形象發展（image development）。

這些技術上的協助原則上可由提供專業諮詢的組織而來。一般的建議是，這些組織最好維持小規模的運作，以免瓜分掉其他第三系統組織的資源。此外，這些技術的協助也可從一般企業或從其他伙伴關係中普形成的社會網絡中間獲得。這種網絡關係通常是以產業為分類，或是以地方或國家為建構基礎。

（四）提供財務援助

大部分的第三系統組織從不同的來源獲取資金援助：政府補助與援助、捐款、銷售收入、貸款、設備捐助以會員費用。以這些資金來支撐組織所欲達成的社會經濟目標使得資金議題變的非常複雜。我們分別說明在以下幾個階段下，所遭遇到的資金問題。

1.計畫內容設計和準備

計畫一開始的事前規劃設計與執行準備上的資金來源是最難獲得到的。事前規劃的成本不僅涵蓋計畫內容設計、效益研究、事前的訓練準備，也包含了適切人員的尋找，資金的籌措和說服地方相關人士與政府的參與。為了避免計畫執行失敗，更應準備一筆資金以因應法律諮詢與市場行銷。許多實驗計畫指出，這筆事前規劃的資金準備會使未來執行計畫時更符合成本效益。此外，若第三系統組織也能適用一般小型或微型企業的稅率或其他減免，將更有助於第三系統的運作。

2.不易從傳統銀行得到貸款

從傳統銀行獲得貸款對一般小型企業而言本身即是一個挑戰，更遑論第三系統組織。第三系統組織通常被傳統銀行排除在外。實驗計畫根據此點，初步衡量幾個不同的機制：第一，為第三系統組織創造一個基金，但此基金的風險高報酬率低；第二，創立一個專供微型企業貸款的銀行；第三，建立一種非貨幣型的「金錢」，利用以物易物或「服務券」（service voucher）的方式來活絡第三系統組織的活動，然此種方式仍有待評估。儘管這些機制的發想，最正規的可能還是說服一般商業銀行能貸款給第三

系統組織，而非另行創造一個新的體制。

3. 結合各種資源

第三系統組織的資金來源非常多元，涵蓋了公部門的援助與補貼、營業收入、捐款、貸款、捐獻及其他非貨幣資源。多元的資源投注使得第三系統組織得要小心的在市場營業與社會理想機取的平衡。太著重在市場經營將失去其成立的目的，太依賴政府的補貼與援助將使其受到行政部門繁文縟節的規範而限制其本身的創造力和活潑性。越多元的資金來源可避免依賴，但組織內部需有良好的行政管理機制來管控這些資金。

4. 公部門資源的特性

公部門對於第三系統組織的援助通常會針對其社會面向的活動有所調整。援助通常會針對兩方面。一方面是在生產面上，使第三系統組織的生產更加具有優勢，政策工具包含稅率減免或免稅、薪資成本扣除或其他鼓勵研究創新及品質改善的各項補助。另一方面的補助是針對消費面，例如透過給予服務券 (service voucher)、提供產品保險保障或稅制減免。服務券的指定提供者可給與自營業者 (self-employed)，若是給予特定的組織，後者更能促進工作品質與員工訓練。此外，為極大化社會效益，公部門也可考慮給予特定團體專款之援助：如針對貧窮者但卻需要服務的老年或年輕家計單位。

除了針對生產消費面的援助外，實驗計畫也指出公部門可以提供援助的其他項目：(1) 更廣泛的公開與傳遞公部門可供申請使用的資源訊息；(2) 仲介一套完整的財務來源機制，以因應第三系統在不同階段之需求；(3) 合理化資金來源的申請程序，公部門的各處室之間能有較好的協調，使第三系統組織不必疲於奔命於準備各處室所需之文件。

5. 社會網絡與合作關係的促成

實驗計畫顯示出第三系統組織之間和其與地方公部門及私人企業之間多多少少有緊密的合作關係，然對於國際間組織的合作仍須加強。網絡關係對第三系統組織的重要性可分及點說明：(1) 資訊的交流；(2) 資源取得的分享；(3) 不同計畫方案的互利；(4) 能獲得較有經驗的第三系統組

織的扶植與陪伴，強化地方的網絡系統；(5) 支持獨立的理想鼓吹者；(6) 累積地方的比較利益，進一步誘發創新。

第三系統組織和公部門的伙伴關係有幾種形式：第一，第三系統組織提供公部門所需之商品與服務；第二，公部門提供資金以及行政與執行方法的諮商；第三，第三系統和公部門合作，通常這類性質的伙伴關係較容易發生在與地方發展相關的計畫。

6.發展一套適切的機制鼓勵第三系統活動

TSO 目前的運作取決於立法、財政和行政的體系，要能更有效的運作，TSO 需進一步影響這些體系，不管是在歐盟或是在國家的層次上。分以下幾點說明：

(1) 給予第三系統明確的法律地位

(2) 財政政策

實驗計畫其中的一個計畫案建議應針對 TSO 所提供的商品與服務所帶來的社會效應給予不同的財政政策。越是針對一般社會大眾或是弱勢團體的服務，而非只針對會員的 TSO，政府應給予較多的財務誘因。此外，對於以募款為目的的公益組織，應與 TSO 從法令地位做一區分，因其並不直接執行社會面向的活動。

(3) 就業政策

在就業方面，廣泛的來說，或許由公部門或由 TSO 創造就業機會效果是一樣的。然而，TSO 的經營有其他的外部效益，且若沒有 TSO，那些沒有機會接觸就業市場的人永遠無法就業。許多的實驗計畫在事後的檢討認為，TSO 的主要目標是刺激社會經濟的發展，就業的效果是其過程的一部份，而非最終的目的。也因此，實驗計畫的意義其實是在為歐盟的就業政策（European Employment Strategy）提供一個有力的支撐，鼓勵會員國能據此實驗計畫而去發展自己國家境內的社會經濟活動。各國應將第三系統所可能帶來的效應融入其就業政策之間。

(4) 確保第三系統與其產品的社會價值

許多的計畫顯示難以和公部門簽訂契約，因公部門計畫也不見得充分反映出 TSO 的商品社會效應。這些計畫期盼公部門的投標作業能將社會參與、計畫品質、創新、為弱勢者訓練、及為低所得者服務等面向納入考量，使其有機會承接公部門的計畫。

四、歐盟對於第三系統的態度

隨著實驗計畫的落幕，歐盟對於第三系統組織的運作、就業效果以及其他社會效應有了進一步的瞭解。基於以上的分析，歐盟肯認第三系統組織的貢獻並認為他們應被進一步的支撐：

- (一) 它能發展社會尚未被滿足的商品與服務，改善傳統勞動密集產業的型態，轉換一般家務事為經濟活動，因而能使更多的人(尤其是婦女)進入職場。它也能有效整合社會各種資源，化為經濟活動。
- (二) 它能提升社會的凝聚力，有效的回應社會的邊緣人，如，低所得者。
- (三) 它能調和經濟和社會目標，將傳統接受社會救濟的人融入實現公益的各種方案。並能鼓吹企業精神和實踐社會承諾。
- (四) 透過將地方不同的利益團體者結合，提升他們的技巧與參與意願，TSO 能加強地方發展的潛能，未來更能提出較長期且符合地方特質的多元地方發展方案。
- (五) 第三系統在就業上的效應是正面的，即便不能誇大其在此之貢獻。

為了確保第三系統的精神能夠繼續發揮，政策與技術需有配套措施。地方社區就業方案應能進一步將第三系統融入考量，且各會員國也因在各項政策上予以鼓吹，並積極的與第三系統組織合作。

第三系統在就業與區域發展之貢獻

本節擬從地方區域永續發展的角度討論第三系統在經濟社會體系之重要性，以呼應歐盟區域與地方就業政策之終極目標。

誠如前面所述，歐盟區域政策的出發點乃在調和不同區域以及社會族群之間的不均衡發展，在策略推動上強調三個重點：增強區域的競爭力以維持就業之永續、培育人力資源以創造就業能力與社會團結、發展落後都會與鄉村地區以

平衡歐盟區域發展。而這些政策的推動需有一強而有力的地方產業和就業政策為基礎。就業政策於是和區域政策整合，形成以活化特定區域為目標之區域就業政策。歐盟區域就業政策調和經濟與社會的思考，其目的是在就業創造的過程中，兼顧地方各個不同族群的就業機會均等及地方凝聚力，並重經濟永續成長和社會整合。這些目標的達成必須有效整合各部門，使其形成一有效的社會網絡，且各部門並不只侷限於傳統的公部門與私部門，非正式部門亦具有舉足輕重的地位。前述之「第三系統、就業與地方發展」實驗實驗計畫的目的即是在驗證非正式部門之社會經濟發展潛力，提供歐盟在提倡永續經濟成長和社會整合時之一重要實證基礎。

第三系統行動，作為地方就業政策的一部份，究竟對經濟社會發揮了什麼功用？這是本小節所要探討的重點。在分析的架構上，我們首先探討歐盟第三系統為何能在就業與地方發展上發揮功用之關鍵因素。之後，我們討論第三系統如何在一國社會經濟的運作上調和國家、市場與市民社會，扮演地方培力（Empowerment）的角色。最後，歸納出第三系統具有促進地方永續發展的重要潛力。

一、第三系統在經濟社會中之角色

相對應於公、私部門可能無法很快的因應新的社會消費型態與需求的缺憾，歐盟第三系統在就業與地方發展中最重要貢獻即在於同時激發經濟市場上的需求與供給，並將需求與供給作更有效地連結，創造就業機會。且此就業創造的特性著重在與地方社會變動密切連結，隨時因應市場的新需求。除了創造就業機會以外，第三系統對勞動市場的弱勢團體之特別關注，培養他們之就業能力，將他們整合於勞動市場，肯定他們的就業勞動價值，強化就業平等。這種運作模式，不但同時滿足有需求之人口與失業人口，並提供了一種兼具包容性的社區發展方式，使人們建立對社區中的信賴感，促進社會團結與社會共同合作的基礎。歐盟第三系統兼顧了就業創造與社會凝聚。

二、第三系統或第三部門介於公、私部門之形成要素

第三系統或第三部門的形成某種程度上反映出國家與市場在經濟社會經理上的不足，以經濟的詞彙解釋，這代表「市場失靈」與「政府失靈」。在民主

政治體系下，國家提供公共財的目的是為了滿足大多數人對公共服務的需求，雖然一般人民可以用選票表達其對公共財的偏好，但為求選票的極大化，有時國家只能顧及中間選民的需求，對於那些非中間選民的個人(或地理區域)，公共財的提供便會不足。或者有時國家有心提供地方公共財，但卻因資訊不足，無以瞭解地方真正的需求，使得提供的公共財不符地方所需。這些皆會產生所謂的「政府失靈」現象。也因此，總是會有一群人不滿意公部門所提供的公共服務，而自願捐款給特定非營利組織，寄望其能提供較不一樣的服務，且捐款額度的大小通常能反映出社會對國家公共財提供的滿意度。從政府失靈與市場失靈的角度觀察，第三系統或第三部門的形成在於彌補國家公共財之提供與市場追求利潤極大化運作下之不足。由於在地方社區的長期運作，第三系統組織較能比國家國家瞭解社區對公共財之真正需求，其所提供的服務在供給面上較能顧及地方的需求且有創新及彈性，能以較人性的服務基礎，彌補國家對公共財的供給僵固性。而針對消費者對營利組織產品之不確定性，第三系統組織亦較能與消費者有直接參與和溝通的管道，建立使用者與提供者之間之信賴關係，因而刺激消費者對其產品之信心。根據歐盟的實驗經驗，第三系統提供了一種地方發展的新視野，除了在實質產出與就業的貢獻外，其對就業弱勢族群的關注，也扮演了促進社會公平正義等社會規範演繹的推動器。第三系統以社會公平正義之考量為基礎，企業經營的手法，平衡區域發展與社會族群，這呈顯出一種具「後工業化」(Post Industrial)地方就業發展的政策與策略。

三、第三系統組織在公民社會的培力

在面臨全球化的衝擊之下，各國（包含歐盟）皆面臨中央和地方自主權關係上之緊張。歐盟因此在社會經濟的傳統思維上做了修正，不僅讓地方在決策上有較大的彈性，使中央與地方維持一個伙伴關係，也讓地方公民社會的角色更加凸顯。亦即國家、市場與社區呈現一個三軸共軛結構，並作為市民社會的運作基礎。

從歐盟的實驗計畫檢討中得知，第三系統組織運作的基本形式是由下而上的，員工有較高的參與度，不僅如此，透過第三組織的社會網絡及其地方經

濟活動的開展，無形中改善了地方居民的參與，支撐起社會經濟公民社會的培力角色。

四、第三系統--永續發展的新經驗

當前的歐盟社會經濟發展典範是以提升社會福祉之永續經濟發展。世界環境發展委員會明確定義：「永續發展是要讓後代子孫能有不比當代少的生活品質資產（Assets）」。而維持永續發展的重要要素即是累積經濟和社會的資產，除了商業資本之外，更需建立制度有效的培養社會的人力資本、自然資本和社會資本。

從此角度檢驗，歐盟之第三系統行動落實了永續發展的精神。除了以市場經營的手法、創新的精神，累積商業資本之外，第三系統組織在創業上的貢獻，創造就業的經濟與社會價值，也培養了社會上的人力資本。此外，透過對地方社區就業弱勢團體的關懷和對於生活環境品質、文化資產的重視，第三系統以夥伴關係的運作方式，不但培力了市民社會，提昇了環境生活品質，也累積了社會的自然資本和社會資本。「第三系統、就業與地方區域發展」計劃可視為是永續經濟發展的一個實驗行動。*

（作者現為國立高雄大學都市發展與建築研究所所長）

我國中央與地方政府對於就業服務之功能劃分

文/辛炳隆

就業服務是就業安全體系的一環，也是促進國家人力資源有效運用的必要措施。長期以來，政府主管單位基於保障求職者的權益，一直將就業服務視為公共服務，由公立就服機構負責提供。雖然近幾年來，國內民營人力網站興起，利用這些網站尋才與求職的廠商與民眾大幅增加，但隨著就業保險與各項促進就業津貼開辦，以及 e-job 網站的設立，公立就服機構仍有其不可取代的功能。

三合一的就業服務機構

根據行政院主計處於 2004 年 5 月所做的人力運用調查，國內失業勞工向公立就服機構登機求職的比例為 16.51 %，雖然低於向私立就服機構登記上的 19.77 %，但相較於過去不及 5% 的使用率，已經有很大的進步。此外，如果僅就 45 歲以上失業勞工來看，其向公立、私立就服機構登記求職比例分別為 29.79 % 與 14.25 %；若僅比較國小及以下的失業勞工，則登記求職比例分別為 26.69 % 與 9.17 %。由此可以看出公立就服機構在促進中高齡、低教育程度等弱勢勞工就業之重要性。

過去受限於人力不足，公立就服機構服務內容大都僅只於就業媒合，而且作業模式較為被動，甚少主動提供雇主與求職者所需要的服務。如今，一方面配合就業保險法的實施，另一方面為了因應日益複雜的失業問題，公立就業服務機構在服務內容與作業流程皆已朝「三合一」的方向調整，亦即透過單一窗口與後續的個案管理與諮詢服務，有效整合失業給付、就業服務與職業訓練三大功能。此外，為節省人力，擴大服務容量，各公立就服機構紛紛設置自助區，引導求職者利用其所提供的資訊平台自行尋找適合自己的工作，並且增加外展服務，包括主動拜訪雇主開拓職缺，以及辦理現場徵才活動等。再者，近幾年來，政府為能有效降低失業率，陸續推動永續就業希望工程、公共服務擴大就業方案與多元就業方案等，而公立就服機構在這些方案一直扮演最重要的執行者角色。

公立就服機構近幾年來的努力成果是有目共睹。除上述失業者對公立就服機構的使用率上升之外，根據勞委會統計處的資料，因申請失業給付而被推介就業或安排職業訓練者所佔比例逐年上升，而在失業給付期滿之前就已經找到工作而領到提早就業獎助津貼的人數也大幅增加，顯見公立就服機構在服務內容與作業模式的轉型已經獲致成效。雖然如此，仍有部分

專家學者與政府官員認為公立就服機構改革工程仍未完成，並且將下一步改革重點指向組織體制，其中最受關注的議題當屬應否將就業服務工作下放給縣市政府相較於服務內容與作業模式的改革，各界對組織體制變動的共識度明顯偏低。儘管勞委會對於上述議題已經有初步主張，並且形諸相關法令的增修與未來勞動及人力資源部的組織設計，但外界仍有許多不同意見。由於組織體制的定位影響未來就業服務發展甚鉅，決策者為求周延應多方聽取意見。緣此，本文以下將以國內現有實況為基準，並參酌國外經驗，就上述議題提出作者個人淺見，以供相關決策者參考。

現有組織體制之檢討

在凍省以前，除了北高兩市所設就服中心之外，我國公立就服機構都隸屬於台灣省政府，凍省之後則改隸行政院勞委會。雖然這種近似中央集權的組織設計符合當時的政治生態，而且政策推動較具效率，但是，隨著失業問題惡化，促進就業逐漸成為許多縣市政府首長的政績訴求，其要求參與，甚至主導轄區就業服務工作的聲浪日益高漲。再加上自 1990 年代開始，去中央化（decentralization）幾乎是各國推動政府再造的共同趨勢之一。受到這股世界潮流與國內地方意識抬頭的影響，國內許多原本全由中央政府主導的事務，紛紛開放讓縣市政府參與，而就業服務就是其中一項。

除上述因素之外，產業發展區域化與失業問題多元化也是促使政府考慮讓縣市政府參與就業服務的另一關鍵因素。自 1980 年代起，國內不同區域產業發展的差異性愈趨明顯，不僅南北產業結構不同，即使是鄰近縣市的差異也很大，例如台北市是以服務業為主，而鄰近的台北縣與桃園縣製造業的比重則逐漸上升。產業發展區域化造成地區間就業市場差異性增加，就業服務也必須隨之因地制宜，而過去中央集權式的組織體制可能無法因應各地不同的需求。

過去在以勞力密集產業為主的經濟社會，不僅失業率低，失業的原因大多是資訊不足，因此，單靠公立就服機構所提供的媒合服務就能解決問題。如今，經濟景氣不若過去活絡，而且產業結構快速轉型，主要失業類型由摩擦性轉為結構性與循環性，而失業人口也不再以初次尋職者為主，中高齡失業人口大幅增加。面對這種轉變，各公立就服機構必須結合當地經建資源與社政體系，才能有效解決失業問題，而這也是縣市政府參與就業服務的一大利基。

為使縣市政府辦理就業服務有法源依據，在 2002 年修正通過的就業服務法第十二條便允許身為就業服務法地方主管機關之縣市政府，得視業務需要設置公立就服機構。惟有鑑於公立

就服機構部分業務涉及民眾權利事項，必須以公權力執行之，因此，職訓局依據該條文所訂定的公立就業服務機構設置準則，便要求公立就服機構的主管與工作人員必須由編制內人員派充之，這對於原本編制人力嚴重不足的縣市政府無疑是一大限制。於是，職訓局另以就業安定基金補助縣市政府設置就業服務據點。雖然，縣市政府利用該補助所設立的就業服務台主要提供就業媒合服務，但不具公立就服機構的資格。

自 2002 年起，共有台北縣、桃園縣、彰化縣等 11 個縣市政府申請該項補助，目前這些縣市政府所設就業服務台共有 43 個。除了少數縣市政府之外，多數縣市政府並未因轄區設有就業服務台而積極整合其他局處資源，導致其成效不如原先預期。究其原因，除了主政者未將促進就業列為優先施政工作外，就安基金補助金額有限，無法進用足夠人力也是重要關鍵。據瞭解，大多數就業服務台只能以約聘方式進用 1 至 2 位人員，若這些人專業性不足，流動率又高，實在難以勝任日益複雜的就業服務工作。再者，受限於資格，這些就業服務台無法從事失業認定、各項津貼發放、以及雇主為申請外勞而辦理求才登記等業務，而這也嚴重限制其業務推動與發展。

為突破這些限制，有些縣市政府決定以編制內人員從事就業服務工作，以獲取公立就服機構的資格。此舉雖然可以顯示其對就業服務的重視，也有助於績效提升，但當縣市政府所設公立就服機構與職訓局所屬就服中心同質性提高，業務重疊範圍增加時，中央與地方的應如何分工的問題再次引發各界討論。就縣市政府的立場，當然希望能比照北高兩市自行辦理轄區內所有就業服務相關工作，惟受限於本身編制人力與預算不足，他們希望職訓局能將同轄區內各公立就服機構的人力、設備與預算移撥給當地縣市政府。另一方面，職訓局則擔心目前許多縣市政府自辦就業服務的成效不佳，移撥之後可能無法維持原有服務品質。此外，失業認定與津貼發放涉及民眾法定權益，如果交由各縣市政府自行辦理，可能會出現認定標準不一的問題。因此，職訓局迄今仍堅持部份就業服務項目屬中央政府權責，即使縣市政府自行設置公立就服機構，也不可取代其所轄各就服中心的功能。

上述爭議除了涉及中央與地方政府資源配置之外，更重要的是就業服務應否去中央化的問題。由於我國在這方面仍未累積足夠經驗可資分析，因此，本文以下將先以主要 OECD 國家為借鏡，再考量我國就業市場的特性，以及失業給付與各項津貼之財務機制，對此議題提出具體主張。

OECD 國家經驗之介紹

如前面所言，許多國家將去中央化列為政府再造的基本原則之一，而且包括 OECD、ILO 與 World - bank 等國際組織皆大聲呼籲各國應提高地方政府對就業服務的參與，而包括比利時、加拿大、丹麥與西班牙已將公立就業服務的權責下放到「省」或「邦」的層級，愛爾蘭、芬蘭與瑞典則進一步下放給地方政府。雖然如此，仍有不少 OECD 國家對於就業服務去中央化仍有所保留。以英國為例，為有效整合失業給付與就業服務，避免領取給付者產生福利依賴，英國自 2002 年 4 月起陸續設立就業服務中心，將就業服務與核發津貼單位之功能整併，而這些就業服務中心皆直接隸屬於其工作及年金部。

紐西蘭的就業服務也是由中央統合辦理，亦即由中央的社會發展部在全國設立 11 個區域辦公處，以及 148 個服務中心，其服務方式採個案管理的方式進行，服務內容除了求職援助、在職援助、對雇主的服務、鼓勵訓練津貼與失業給付等傳統就業服務工作之外，也包括紐西蘭年金、轉移性退休津貼與長期照護等工作，而這些工作皆屬中央政府權責，地方政府的機能主要為都市計畫、環保、交通、水資源等。

鄰近的韓國與日本之公立就業服務機構也是由中央政府統籌辦理設置，地方政府參與不多。其中，韓國是由中央勞動部負責整體勞動政策之制定，並規劃與主導韓國各項就業服務措施，再由其所轄 6 個勞動廳、40 個勞動事務所以及 155 個僱用安定中心負責執行。這些勞動事務所與僱用安定中心掌理之就業服務項目包括辦理求職求才就業媒合服務、提供就業諮詢與職訓資訊、失業給付、青年就業支援服務、僱用保險業務、外國人僱用許可制度等。亞洲金融風暴後，韓國失業率攀升，中央與地方政府均增設就業服務據點，其中，中央勞動部所設置之就業服務據點及人力擴充 3 倍之多，由原 52 個據點、人力 1,000 人，增加為 142 個據點、人力 3,200 人；地方政府就業服務據點並未增加，仍維持為 300 個據點、人力約 360 人，且功能也僅止於負責受理求職求才與一般性就業服務，並未辦理失業給付。

日本方面則由中央厚生勞動省下設職業安定局，而各都道府縣(地方)分設勞動局(47 局)，直屬中央。各都道府縣勞動局再依地域、人口、產業，再分設公共職業安定所 (478 所)、同出張所 (109 所)、同分室 (27 所)，全國共計 614 所。這些公共職業安定所於 2000 年 3 月前原本隸屬於地方政府(都道府縣)的商工勞動部，2000 年 4 月後，因考量各地方政府財力不同，小地方財力資源差，應由中央政府統一辦理職業安定業務為宜，故改隸於厚生勞動省下設都道府縣勞動局直接監導管理。

除上述較傾向由中央主導就業服務工作的國家之外，加拿大與瑞典雖然已經將大多數就業服務工作下放給地方政府，但就業保險給付與各項津貼發放仍然是由中央政府負責。換言之，

由於這兩項工作直接涉及民眾權益，故各 OECD 國家在這方面改革更加保守，而美國幾乎是唯一的例外。基本上，美國的失業保險為多元保險人制度，保險財務與給付發放全由州政府自行決定，聯邦政府甚少干預。這種特殊的制度設計反映出美國聯邦政府在就業服務方面的充分授權。尤其近幾年來，為求有效促進就業，各州政府積極推動單一窗口制度（one-stopcenter），也是將失業給付與就業服務、職業訓練作更緊密的結合，而這也更提高州政府在就業服務的主導性。

綜言之，相較於其他政府事務，OECD 國家在就業服務去中央化方面的改革並不十分積極，尤其在給付與津貼的發放上更顯保守，除了美國等少數國家之外，大多數國家仍然是由中央政府來辦理。雖然各國國情不同，地方政府對就業服務的參與意願與能力也有所差異，但上述各國經驗仍值得我國參考。

政策建議

誠然，受到產業發展區域化的影響，地區間就業市場差異性愈趨明顯，就業服務應該要因地制宜。此外，分權化發展與國際趨勢一致，而讓縣市政府參與或主導就業服務亦符合地方自治的精神，但過去的經驗顯示大多數縣市政府並無足夠的能力來主導其轄區內的就業服務工作，因此中央政府的介入仍有其必要性。此外，我國就業保險屬單一保險人制度，中央政府必須對保險財務全權負責，在這種情況下，若由各縣市政府所設立的公立就服機構自行辦理失業認定，不僅會形成認定標準不一的不公平現象，更嚴重違反權責相符的基本精神，亦即縣市政府有權無責，而類似這種權責不相符的制度設計往往是造成保險財務迅速惡化的主要因素。因此，本文主張現階段不宜將失業認定下放給縣市政府。基於相同邏輯，本文原則上也不贊成各項津貼發放交由縣市政府辦理。如果相關單位基於其他因素考量而決定將此項工作下放，本文則建議比照社政單位的作法，預先分配各縣市政府可以發放的津貼總額，而中央政府仍保有部分調配權，以防止少數縣市政府發放標準過寬而排擠其他縣市應有的資源。

除上述給付與津貼發放之外，本文仍然支持盡量讓縣市政府參與其他就業服務工作。然而，國內就業市場區域整合性高，縣市之間勞動力具有高度移轉性，而這也是過去我國能長期維持低失業的重要原因。因此，隨著縣市政府參與程度提高，中央主管機關應儘早規劃對策，避免出現縣市首長為爭取政績而壟斷其轄區內求職與求才的資訊，導致國內就業市場的分割化，進而不利國民就業的情況發生。換言之，中央主管機關不應只以編制員額作為規範縣市

政府設置公立就服機構的標準，更重要的是建構整合平台，並明確規定各公立就服機構在該平台上應盡的責任與可享的權利。

事實上，在不易增加編制員額的情況下，各縣市政府應該參與或主導的是就業服務的規劃權與購買權，而不是去扮演供給者的角色。易言之，中央政府應設計一套機制，並提供適當財源，讓縣市政府可依地方需求，規劃購買其所需要的就業服務。其可行的方法之一是未來各公立就業服務中心轉型成為區域性就業促進運籌中心後，在每個中心設置管理委員會，邀請鄰近縣市政府之勞政主管擔任委員，共同規劃運籌中心的工作方針。如此，不僅可提高縣市政府的參與，亦可借助縣市政府的行政資源來強化運籌中心的功能。相反的，如果各縣市政府仍著眼於設置公立就服機構，即使成立之後，若無法獲得編制內的員額而一味以約聘人員來從事就業服務，則其業務容易因人員異動而無法延續，亦容易衍生約聘人員未來離職時的權益問題。雖然職訓局早已將設立區域運籌中心列為重點工作項目，也為此召開多次會議，但迄今仍未見具體規劃方案，而這也難怪有些縣市政府迫不及待要來主導其轄區內之就業服務工作。

結 語

由現行就業服務法相關條文的意涵來看，開放縣市政府辦理就業服務是既定政策，而當初這項政策的制訂除了順應國內外趨勢之外，更重要的是希望透過縣市政府的參與來整合當地經建與社政資源，而這些年的實務操作確實已使部分縣市政府注意到就業服務的重要性，但整體的成效離當初的政策目標仍有很大落差。雖然任何政策應力求延續，不宜輕易更改，惟就業服務組織體制設計是否適當關係未來我國整體就業安全體系的運作，因此，本文認為政府相關單位不妨跳脫現有法令的框架，重新思考中央與地方政府在就業服務方面應有之分工。*

（作者現為台灣大學國家發展研究所副教授）

總體就業促進運籌體系之建構與政策調控

文/盧政春

勞委會職訓局於 2000 年 5 月提出轄下各區域就業服務中心轉型為就業促進區域運籌中心之理念後，相關的討論，因總體環境失業率連年攀升必須全力防堵與搶救而作罷。如今，景氣好轉，失業率趨緩，勞動市場逐漸邁入所謂充分就業狀態。值此黃金時期，加上行政院組織改造在即，相關機構之組織與職掌亦應隨之調整，就業服務機構轉型為就業促進區域運籌中心之議再起。

緒 論

Rhodes 在論及政策網絡時，以利益結合、成員、垂直與水平互賴關係以及資源分配為效標將政策網絡分為政策社群 (Policy communities)、議題網絡 (Issue networks)、專業網絡 (Profession-alized networks)、府際網絡 (Intergovernment-al networks)、領域網絡 (Territorial networks) 以及生產者網絡 (Producer networks) 等六類。

再者，Boerzel，依量化與質化概念，將政策網絡分為利益中介學派 (Interest Intermediation School) 與治理學派 (Governance School)。本文在論及就業促進政策網絡時，採著重網絡管理之治理學派理念，強調我國就業促進政策，若欲跳脫不可治理性危機，並發揮積極的政策效果，除應有廣泛的、積極的政經、財稅措施與相關社會政策配合外，在就業促進政策架構內，宜參酌 Rhodes 政策網絡見解，建立多層次緊密相連的政策網絡，並基於資訊集中化、組織分權化理念，應用有效的政策調控 (Policy guidance) 工具，特別是以即時資訊體系 (MIS)、策略管理與目標管理 (包括 PERT 的應用) 為必要的機制與手段，以貫徹目標、體現功能。而同時，既有的就促體系亦應進行必要的組織轉型、角色轉換與功能調整。

由政院、中央到地方的多層次政策網絡之形成

擬議中的就業促進總體運籌體系構想，主張我國宜有以政院、中央業務主管部會以及區域就業服務中心（簡稱區域就服中心）為核心之相關連多層次政策網絡形成，且以後者為體系運作之重心。

一、政院層級就促運籌統理中心之形成

此一運籌中心，有如行政院因應節節高漲的失業率於 2000 年 12 月所成立的「行政院永續促進就業小組」。該小組由經建會主委擔任召集人，勞委會主委擔任協同召集人，內政部、國防部、財政部、教育部、經濟部、交通部、經建會、環保署、退輔會、青輔會、農委會、文建會、工程會以及原民會等因與就業功能有關均為成員。在運作上，該小組原則上一個月開會一次，所通過之議案仍須由副院長擔任召集人之「行政院財經小組」通過後在院會提出報告，始具效力。在失業率趨緩後，前述促就小組潛伏化不再運作，形同解散。

此一政院層級之就促運籌中心（亦應將國科會納為成員），在屬性上，係以促進就業為結合之議題，但成員有限、固定、各有本身明確的職掌範疇、具主體性、有符合議題需要之資源、行動受相關公務規範約束、制度穩定、在意見溝通上並有權威中心的整合而易趨共識，因此在於政策網絡光譜上屬 Rhodes 所稱之政策社群，但因成員均屬政府機關，亦屬府際網絡；是以，此一層級乃係由中央部會因就促議題交織而成府際網絡所成之政策社群。

本文認為，在失業率非緊張時期，政府不必刻意形成上述政策社群作為最高層級之就促運籌統理中心，而由前揭「行政院財經小組」代位在論及總體社經發展議題中確定近程與中長程充分就業政策目標即可，惟一旦失業率開始背離充分就業狀態而呈漸次攀升趨勢就有需成立，由其承擔對抗失業率內閣動員之重責大任，特別是階段性失業率趨降總目標、總策略、以及相關部會對抗失業率應負擔資源與任務結構之確定。

中央主管部會層級就促運籌管理中心之形成

在政院層級之下，應有成立中央主管部會就促運籌中心之必要。在失業率張時期，此一就促運籌管理中心，在功能上，必須基於自身層級的政策網絡形成而與政院層級以及區域層級密切結合，亦即應一方面作為政院就促統理層級之幕僚單元，協助政院層級擬定階段性失業率趨降總目標、總策略、相關部會對抗失業率應負擔資源與任務結構，並貫徹政院層級所託付之任務；另一方面，必須承擔業務主管部會轄下與院轄市轄下就促區域運籌中心之任務轉承（特別是由上而下）、計畫統合、政策統合以及區域運籌中心間任務協調功能。簡言之，此一部會層級運籌管理中心乃係連結上下與左右相關政策網絡對抗失業率威脅以回復充分就業狀態之作戰中心。此一部會層級運籌管理中心同時具有對上、對下相關層級有關就業促進之諮詢功能，且是失業率愈高愈強調回復充分就業狀態的目標達成。

在失業率承平時時期，此一層級主要的功能則在結合並落實充分就業與適性就業（包括提高就業能力）的兩大就業政策目標下，著重於轉化區域運籌中心策略規劃與作業規劃的功能連結上，且是失業率愈低愈強調經濟活動人口適性就業狀態的目標達成。因此，特別是強調由下而上的計畫統合、政策統合與區域運籌中心間功能協調之活動。

此一層級之政策網絡成員，主要可包括勞動主管部會就業促進主管部門、其他部會與就促有關之局處、全國性與失業有關民間壓力團體（如全國性工會、失業者聯盟、就業促進聯盟）、以及全國性民間就促支持性團體（就促相關法人團體、工商團體、重要大學院校與學術機構）之代表，而以勞動主管部會就業促進主管部門為運作中心。基本上，此一政策網絡可涵蓋行政機關、壓力團體、功能需求團體、服務團體（例如全國性重要的人力銀行）、協調團體、以及支持性團體之代表以及就促學者專家。成員愈趨多元，愈可提高網絡職能的正當性、功能性與合理性。

區域層級就促運籌中心之形成與「協調諮詢中心」的設置

此一層級簡稱一般所謂的區域運籌中心，乃總體就促運籌體系之核心所在。

不論是失業率緊張或承平時期，其主要功能，皆在於立基於自身層級的政策網絡形成而與上下層級，亦即與中央就促運籌管理中心及區域內公私自主或委辦就促執行單元有密切的結合；具體而言，此一層級應一方面作為中央就促運籌管理層級就促運籌統理中心之幕僚單元，在顧及總體就促政策目標的情況下，進行階段性失業率趨降的區域策略規劃，以在結合區域資源的情況下，因地制宜制定區域的就促策略與方案，並將所設定的區域總體目標有效地分配到轄區內的各個區塊、縣市與鄉鎮，由區就服中心轄下的就服站、就服台、區域內的地方政府（縣市政府、鄉鎮公所）與民間自主、授權或委辦就促執行單位予以具體落實；而為確實達成任務，居於就促運籌中心樞紐地位的區域就服中心則在執行過程中進行必要的政策調控。

為使區域就服中心能確實達到轄區內就促政策調控之目的，中央就促主管單位應予以必要的、充分的經費與授權（權力下放），以其所掌控的經費誘導、獎勵轄區內縣市政府與鄉鎮公所辦理相關就促業務與部分其他就業服務工作，以強化就業服務中心就業服務據點，並將外展性、跨縣市、跨鄉鎮之就促工作以政府採購的招標案方式委由轄區內績優的相關非營利、非政府團體，以形成功能競爭關係，藉以提昇多方績效。執行不力的地方政府，則予以減少補助或取消委辦，同時代之有關的績優民。此一層級簡稱一般所謂的區域運籌中心，乃總體就促運籌體系之核心所在。不論是失業率緊張或承平時期，其主要功能，皆在於立基於自身層級的政策網絡形成而與上下層級，亦即與中央就促運籌管理中心及區域內公私自主或委辦就促執行單元有密切的結合；具體而言，此一層級應一方面作為中央就促運籌管理層級就促運籌統理中心之幕僚單元，在顧及總體就促政策目標的情況下，進行階段性失業率趨降的區域策略規劃，以在結合區域資源的情況下，因地制宜制定區域的就促策略與方案，並將所設定的區域總體目標有效地分配到轄區內的各個區塊、縣市與鄉鎮，由區就服中心轄下的就服站、就服台、區域內的地方政府（縣市政府、鄉鎮公所）與民間自主、授權或委辦就促執行單位予以具體落實；而為確實達成任務，居於就促運籌中心樞紐地位的區域就服中心則在執行過程中進行必要的政策調控。

為使區域就服中心能確實達到轄區內就促政策調控之目的，中央就促主管單位

應予以必要的、充分的經費與授權（權力下放），以其所掌控的經費誘導、獎勵轄區內縣市政府與鄉鎮公所辦理相關就促業務與部分其他就業服務工作，以強化就業服務中心就業服務據點，並將外展性、跨縣市、跨鄉鎮之就促工作以政府採購的招標案方式委由轄區內績優的相關非營利、非政府團體，以形成功能競爭關係，藉以提昇多方績效。執行不力的地方政府，則予以減少補助或取消委辦，同時代之有關的績優民間非營利、非政府組織；績效顯著的地方政府則提供較長期的資源承諾。

至於，區就服中心轄下的就業服務站與就業服務台則除失業認證、失業給付、就業諮詢、就業促進

津貼以及就促行政等業務外，可在與轄區內具專業能力的機構與專家學者合作下，專辦鄉鎮公所與縣

市政府以及得標承辦單位轉介而來較難協助就業的特定對象之就業促進業務；由而，區就服中心、就

服站與就服台有必要與在地經認證的合格就業諮商機制建立密切關聯。此外，為因應時代發展，自雇

性就業促進亦應納為就服體系的重要職能。就此，可以確切的、適當的指標為基礎，建立自雇性就促

機構認證制度，使區域內有意透過自雇性或自營作業性工作為生計基礎之國民皆能獲得應有的就業輔

導。由而，區就服中心、就服站與就服台亦有必要與在地經認證合格自雇性就業促進機制建立密切關聯。

此一層級之政策網絡成員，主要可包括區就服中心、轄區內縣市政府勞政主管機關、區域性工會等壓力團體、需求團體、協調團體、服務團體（例如轄區內重要的人力銀行）與支持性團體之代表以及區域內學術機構之就促專家學者等形成多元政策網絡，以提高網絡多元性、正當性與合理性。此一就促政策網絡亦可以區域就業促進委員會為名運作。

為有效整合資源，諧和區域內不同部會之就促行動，各該區域運籌中心宜設置一以學術單位為基礎的「協調諮詢中心」（簡稱協諮中心），由其承擔如下九大

功能：

- 一、協助區域運籌中心建立連結域外之區域資源網絡以及統籌運用就促相關部會有關資源之機制。
- 二、協助區域運籌中心建立協調區域內相關部會有關就促活動之機制。
- 三、協助強化區就服中心、就服站、就服台、功能承辦單位與區域運籌中心其他成員之功能連結。
- 四、協助區就服中心、就服站、就服台與功能承辦單位建立就促個案管理機制。
- 五、協助區就服中心、就服站、就服台與功能承辦單位發展因地制宜之就業促進與就業穩定之總體策略。
- 六、協助區就服中心進行就服站、就服台、功能承辦單位之工作考核、監督、績效評估以及相關人員訓練事宜。
- 七、協助區域內就促功能承辦單位提昇其業務執行力與績效水準。
- 八、激勵區域內就促功能承辦單位繼續承接區就服中心就業促進與就業穩定委託案之意願。
- 九、協助區就服中心開發潛在的、優秀的就促功能承辦單位。
- 十、協助區就服中心發展區域內他雇性與自雇性民間就服機構認證制度。

以就促即時資訊系統、策略管理與目標管理為政策調控工具

為使總體區域運籌體系得以有效發揮功能，上述由政院、中央到地方的多層次政策網絡有需以建構就促即時資訊系統（MIS）並應用目標管理（MBO）機制作為貫穿上下的政策調控工具，否則在此所論及之就促區域運籌中心理念將流為空談。

一、就業促進即時資訊系統(MIS)之建立

隨著政院就促運籌統理中心、中央主管部會就促運籌管理中心以及七大區域層級就促運籌中心之形成與各該「協諮中心」的設置及活動之展開，在政策實踐上會導致龐大資訊的產生，這時若無即時資訊系統（MIS）的建立以及就促

即時資訊的提供，各層次的運籌勢必處於欠缺透明度的分崩離析無效率狀態。為使政院層級能隨時知曉總體就促目標的達成度、為使中央層級之就促運籌管理中心能確實掌握各區域運籌中心之政策執行進度與目標達成狀況，為使各區域運籌中心能隨時掌控本體系各類地方就促單元之就促活動與目標達成狀況，著實在有需建構一套貫穿各個層次與各個單元之即時資訊系統（MIS）。

在此，所謂即時資訊系統（MIS）乃一套廣泛應用於企業界，能依需要處理並轉化零碎的、片段的、錯綜複雜的資料為資訊，以有層次地、規則地、即時地提供各層次管理當局所需資訊的一套資訊體系。

透過就促即時資訊系統（MIS）之建立，不僅可將多元層次的就促政策網絡成員網路化，且可由上而下將政院層級、中央層級乃至區域層級之所有相關方案納入管理。在執行時，全層級所有方案資料輸入資訊系統後，可快速轉化為所需資訊，並可有系統地充分整合，且能即時供給給所需者作為管理與執行的實證依據。

就促即時資訊系統（MIS）之運作，將賦予不同層級之核心運作成員不同範疇的資訊權限，且是愈高層級者能獲得的資訊愈多、愈廣。例如身居中央部會就促運籌管理中心要角的就促最高行政當局就能透過就促即時資訊系統（MIS）充分掌握全國各區域、各區塊、各縣市、各鄉鎮何時何地將有何或正有何就促方案展開，並可掌握施行中各方案的進度，資源使用狀況以及就促目標達成度狀況；藉此，總體目標的達成狀況可統合處於一目了然狀態，總體資源始能依據供需狀況進行合理的調配。有了 MIS 機制，中央就促運籌管理中心，才能像作戰中心，進行沙盤推演，並得以藉多媒體協助自身以及上下層政策網絡作有效的決策。

簡言之，MIS 機制可大幅提高就促政策主導當局政策資料與資訊管理以及政策調控之能力，從而回應政策壓力之能力也因而可大幅提升。藉 MIS 機制，身為中央就促運籌管理中心要角的單元始能對政院層級政策網絡發揮襄佐其執行領航角色之責任，而在所屬政策網絡中始能發揮其操盤者或操槳者角色功能；同時對下一層級政策網絡，始能發揮領航角色之功能。

二、策略管理(Strategic Management)機制之應用

依 Robbins 與 Coulter 之觀點，策略乃整合組織主要目標、政策、行動步驟為一凝聚整體之一種方案或模式。而一般論及策略管理，可涵蓋如下六大步驟：（一）確認組織當前之使命、目標與策略類別；（二）分析環境，並確認環境中存有之機會（Opportunities）與威脅（Threats）；（三）分析組織資源，並確認組織之強勢（Strengths）與弱勢（Weaknesses）；（四）修正目標、擬定具體策

略，包括確定政策、發展並選定適當行動方案等；（五）執行策略，以及（六）考評結果。前四步驟即為策略規劃之範疇，其乃策略管理（Strategic Management）之主體，在技術上又以 SWOT 分析為重心。在應用策略管理為政策調控機制方面，各層級皆須以策略規劃的執行為起點，由而應具備優越的策略規劃與策略管理運作之能力，尤以中央層級的就促主管機關與區域層級就服中心為然。

在策略規劃的運作上，中央就促運籌管理中心，在配合政院就業政策的大前提下，應著重整個大環境與總體就促政策網絡之 SWOT 分析，並使其策略擬定與執行與各區域運籌中心有密切的連結；對各區域運籌中心而言，其乃政策網絡與政策調控的管理者，而非權威式的管制者。而區域運籌中心則著重於各該轄區內的環境及自身層級就促政策網絡之 SWOT 分析，並使其因地制宜之策略擬定、執行與區域內各式就促執行單元有密切的連結。

上揭兩個層級在履行其策略管理功能時，於初始階段，有必要引入專家團隊，以提高其工作人員在政策規劃與管理上之能力。

三、目標管理(MBO)機制之應用

所謂的目標管理（Management By Objectives, MBO），依 Robbins 與 Coulter 之見解，乃係組織管理當局藉目標進行有效管理之具體措施；它涉及組織透過上下共同參與確立目標以及績效回饋之方式，激勵成員，以引導成員有效達成目標之管理方法。具體言之，運用目標管理為有效達成目標的機制時，所指涉之目標與目標衡量辦法必須由直接上下層級共同確定，且目標必須具體、明確，並有完成目標之進度與時限；同時，在達成目標進程中，上層級者必須適時提供較低一階層級者確切的績效回饋，以透過績效認知，提高成員自我督導、行動修正等自主控制能力，而達績效激勵之目的。是故，在藉助參與共同立標並維護成員主體性與自主性的前提下，目標管理在目標達成歷程中之應用，具有

激勵與自主控制的同步效果。

將目標管理（MBO）應用於就促政策網絡，意味政院與中央就促主管當局必須揚棄傳統上對下的政策性目標指示方式，各層級目標值皆須經由相關層級藉民主參與的層層協商達成。在此情況下，中央就促運籌管理中心基於 MIS 所賦予對就促方案在各地執行狀況與總體就促資源結構的透視力，肩負有對上與對下協商，使總體目標與區域目標總量能調和一致以及提供或調配必要資源與服務，使各區域目標能按確實的進度達成之重責大任。進程中，一旦發現區域就促目標不符實際而難以達成時，則必須連動調整相關區域之目標結構；在資源無法配合時，就必須向上層就促政策網絡建議修正總體目標值，或使上層網絡動員更多的資源，以滿足地方為達成所需資源。

此外，為促使目標管理與績效達成有一明確的因果關連，各該層級就促運籌中心在遂行目標管理之伊始，即可考量將方案評核術（ Program Evaluation and Review Technique, PERT）納入目標管理歷程，藉此各該層級就促運籌中心之核心單元可及早理解所屬層級的就促目標總量與各就促方案目標、時間、資源與活動間之結構關連，而可及早為預見的工作瓶頸與困難進行準備。

結 論

廣義的就業安全制度涵蓋就業促進、在職保障以及待業保障等三大領域；其中，「在職保障」關乎大多數經濟活動人口之職位安全及其他工作權保障，乃就業安全制度之核心功能。但基於弱勢優先保障之體現及解決失業問題之急迫性，「就業促進」卻具有備受輿論關注之突顯效果，因而享有獨特的政策優位性。

為使就業促進政策能獲適當的釐定與有效的施行，吾人有必要基於政策網絡理念建立功能緊密相連的多層次運籌中心，並運用諸如 MIS、策略管理與目標管理等有效的政策調控工具，使政策實踐在各該層次持續處於可治理、可管理與可操作狀態。特別是，在失業高漲壓力下，絕大多數部會均會在內閣動員全力對抗失業率的情況下涉入就促政策，使就促政策呈

現高度的府際複雜性，其涉及的繁多方案將非既有就促架構所能治理。是以，若欲發揮制度應有的效率與效能，政策網絡與政策調控概念的具體應用將成為有關當局不可迴避的事實，否則在政策無法符合社會高度期待，以化解集體焦慮的情況下，國家的正當性將備受質疑。

（作者為東吳大學社會學系主任）

■參考書目

- Boerzel, Tanja A. (1998). Organizing Babylon: On the Different Concepts of Policy Networks. *Public Administration*, 76, Summer:264.
- Rhodes, R.A.W. and Marsh, David (1992). New Directions in the Study of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21, pp.181-205.
- Robbins, Stephen P. & Mary Coulter (2002). *Management*. 7/E, N.J.: Prentice-Hall.
- 盧政春，2000，工作權保障與勞工福利建構，*東吳社會學報*第九期，頁 145-174。
- 盧政春，2001，從就業促進政策論府際關係-政策網絡與政策調控，府際關係學術研討會，東吳大學政治系、暨南國際大學公共行政系、政策學系聯合主辦，90年6月9日東吳大學外雙溪校區國際會議廳。
- 盧政春，2002，台灣原住民族就業促進總體策略之探討，*東吳社會學報*第12期，頁 93-136。

從美國 EZ/EC 談區域資源與開拓就業機會

文/林至美

近年來失業率降低不易，除受經濟景氣趨緩、投資衰退與產業結構快速調整影響外，尚與資本、技術及知識密集等高質化產業所能提供的就業機會，相對於以往的勞力密集產業，已大幅減少有關。如何有效地降低失業率，已是世界各國普遍面臨之困境。面對此一現象，歐美先進國家均已開始重視在地型或區域型產業發展，其中尤以觀光產業因就業效果較大，常受地方產業發展的青睞。而惟有產業與地方聯結，並根植於地方，才有永續發展之可能，並帶給當地居民就業機會。

前 言

協助地方開創在地型或區域型產業之另一項重要理由，是為解決中高齡等弱勢勞工就業困難。由於產業所需工作技能日新月異，部分低教育程度的中高齡失業勞工很難經由就業服務或職業訓練而再被僱用，而他們又多不願離鄉就業，因此結構性失業問題特別嚴重，城鄉工作機會差距也不斷擴大。目前惟有發展屬於在地型或區域型產業，才能吸納遷徙性低的在地中高齡失業勞工。

為解決失業率及貧窮率較高地區之經濟及就業問題，美國在 1993 年由柯林頓總統推動活力區域（Empowerment Zones）及企業社區（Enterprise Communities）方案（以下簡稱 EZ/EC 方案），主要是希望透過公、私部門及非營利組織（NPO）間之彼此合作，研擬一套能全面解決社區問題之策略計畫，並經由共同參與、執行，來振興社區，帶動地方或區域經濟發展，進而使當地居民脫離貧窮與失業。EZ/EC 方案的主要目的就是要透過長期且一連串的經濟與社區改善計畫，創造地方永續性發展，並增加就業機會。

美國 EZ/EC 方案的由來及內涵

在 1996 年，美國鄉村貧窮率是 15.9%，較都市貧窮率 13.2% 為高，且少數民族的貧窮率為白人的 3 倍。貧窮率最高的地區位於南方和西方一些黑人、原住民、以及西班牙裔集中的鄉村地區。這些失業率偏高的地區除受天然條件如地理因素之影響外，也與全球化所造成的產業外移有關，社區普遍之現象為環境髒亂、生活條件低落、居民教育程度偏低、黑人及少數民族人口所占比例高、人口外移現象嚴重、地區經濟發展落後等。

根據美國學者 Michael LeBlanc 研究的發現，自 1970 年代中期以後，想單靠總體經濟成長，來改善貧窮問題已非易事，薪資水準的提升對黑人家庭的幫助，不若對白人家庭來得大。他的研究發現，對美國過去認為只要經濟成長就能自然解決貧窮的理念產生很大的衝擊。事實上，解決貧窮最根本的方法，是要消除那種根深蒂固、牢不可破、阻礙改革的思想與制度，並徹底改變被孤立的社會及地理環境。要達到如此，需要的不只是社區基礎建設和商業投資，還應加入社區整合的力量與機制，建設「屬於」他們自己的社區。而解決這些缺失的有效方法，就是「社區活力化」。

EZ/EC 方案的設計主要就是要提供社區成長及再活化的機會，提供經濟低迷地區一個成長及復興的契機。此一方案在鄉村地區由美國農業部鄉村發展（USDA Rural Development）的社區發展局（Office of Community Development）負責；在都市地區則由美國住宅及都市發展部（HUD）負責，而在 2000 年後所推出之更新社區（Renewal Communities，簡稱 RC），則全部由住宅及都市發展部負責。

EZ/EC 方案的主要內容及特點簡述如下：

一、EZ/EC 方案的四大目標

EZ/EC 方案之重點在於使社區達成下列四大目標：

（一）**經濟機會**：提振社區產業，包括扶植社區內或區域內企業，發展經濟，創造就業。

（二）**永續發展**：注重經濟、環境、人文均衡發展，建造永久適合居住的

社區。

(三) 社區合作：透過各層組織、團體的參與合作，完成社區改造計畫。

(四) 改造願景：凝聚社區改造共識，提出長期發展願景與藍圖，訂定策略目標。

除了帶動社區經濟、創造就業機會外，EZ/EC 方案對社區發展更深的意義是凝聚了社區居民改造的共識，勾勒出社區長期發展的願景與藍圖。這股社區的自發力量，是社區發展能否成功的關鍵因素，也是政府有限資源應否投入支持的重要考量。

二、由民間非營利組織專案規劃與執行

EZ/EC 方案是從民間自主出發，由社區民間非營利組織（NPO）結合社區居民與當地資源共同合作，並由民間非營利組織專案規劃研提社區計畫，參加聯邦政府激烈的評選競爭，一旦獲選成為 EZ 或 EC 社區，則肩負起後續經營、執行及管考的角色，一方面成為州政府及聯邦政府專案聯繫的單一窗口，推動計畫；一方面透過社區義工的參與，帶領社區逐步擺脫貧窮與失業困境。

三、計畫期程長且經費運用彈性大

方案或計畫期程若過短，往往無法達到永續效果，EZ/EC 方案為期 10 年，使社區有足夠的時間去運用各項相關的計畫及資源，建立永續發展的能力。此外，聯邦政府為讓社區能依實際需要逐步發展，對社區如何使用經費給予充分的彈性與空間，如經費使用方式以及優先順序等，均由社區自己決定，作最適當的分配。

四、結合多重的資源與補助

每一個被指定的 EZ/EC 地區，除可獲得一大筆（EZ 約可獲得 4 千萬~1 億美元）社會服務補助經費（Social Service Block Grant；SSBG），用以執行社區的策略性計畫外，也能獲得其他聯邦方案的優先考量權，以及聯邦政府對於促進社區策略性計畫執行的直接協助。EZ/EC 方案所優先享有之其他方案包括：資金獲得、企業協助、社區建立、消除災害、經濟發展、教育、環境、機會平等、健康、

住宅、社會服務及家庭支援、基礎建設、公共安全及預防犯罪、科技協助、工作福利、人力發展等16大項資源^{註1}。此外，為刺激社區內之私人投資及就業創造，對於符合資格的企業也提供了特別優厚的稅捐優惠措施，如免稅債券、低利貸款、稅額抵減、工資貸款等。這些誘因，估計在方案執行的10年期間，平均整體價值約達2.5億美元。由於EZ/EC方案提供了足夠的誘因，才能吸引社區踴躍申請，產生良性的競爭效果。

五、鼓勵私部門的投資

EZ/EC方案政府雖補助相當龐大之經費，但並非是經費唯一的來源，該方案投入之經費除來自政府外，非常鼓勵私人經費的參與投資。尤其是在知識經濟時代，雖然必須發展資本密集且競爭力高之新興科技產業，以帶動整個國家經濟成長，但對一些地理條件較差或偏僻之地區，無法吸引大企業的投資，仍可著眼於吸引小企業或勞力密集之服務產業投資，以爭取較多之就業機會。EZ/EC方案中，非常積極鼓勵小企業的發展，或協助失業者設立小企業，其採取的獎勵方式包括對小企業提供低利貸款、成立小企業信用保證基金、對小企業支付員工的工資給予租稅減免、開辦小企業主訓練班、對小企業提供經營諮商服務等。EZ/EC方案設定之目標，是希望在10年內可以帶動200億美元的私人投資，並創造7萬2千個工作機會。根據估計，在2000年該方案合計已創造超過2萬個工作機會，且政府所投入之經費已相對帶動私人經費的參與投資，平均每補助1美元有18美元的其他經費投入，顯示EZ/EC方案已獲得社區民眾的支持與企業的參與。

EZ/EC 方案之成效

EZ/EC方案在美國農業部與住宅及都市發展部積極推動下，已邁入第12年，進入第三輪（round III），也產生幾個相當成功的個案，如 Kentucky Highlands、

^{註1} U.S. Department of Housing and Urban Development (2001), "Federal Programs Guide: Empowerment Zones, Enterprise Communities, Renewal Communities."

Chicago、Philadelphia/Camden Empowerment Zone等，在此一方案的協助下，確實使該區域的經濟起死回生，帶來全新風貌。惟仍有部分專家學者對EZ/EC方案實施的成效持保留態度，尤其是其對一些社區在經濟成長與失業率的改善成效上，似乎不如預期理想。有些社區的貧窮率與失業率仍居高不下，究其原因，除在推動時遭到政治壓力等不當因素的影響，以致社區評選上有些瑕疵外，社區持續改善的自發性、民間非營利組織整合與執行的能力、後續所提供的支援系統等，均是成敗關鍵。

美國EZ/EC方案的執行成效雖見仁見智，但帶給社區的服務項目卻相當多，包括定期舉辦社區居民與企業座談會、提供個人專才開辦訓練課程、社區青少年課後活動及電腦訓練、社區各項公益活動等。EZ/EC方案觸及的層面之所以如此廣，一方面因執行單位主要為民間非營利專責機構，他們有足夠的能力提出多項策略性專案計畫，並以專業經營角度提供完備的服務；另一方面，因許多社區都有義工熱心參與，年齡涵蓋各年齡層，尤其對青少年之服務非常重視，並積極栽培青少年成為未來社區領袖，共同努力把社區當成「家」來建造。

從EZ/EC方案看我國區域整合與開拓就業機會

為解決我國勞動市場所面臨的地區性失業差異問題，政府自 89、90 年起開始陸續推出「就業重建計畫」、「永續就業工程」，以促進地方就業；91 年並陸續提出「多元就業開發方案」，建構企業、民間團體與政府部門間促進就業之合作夥伴關係，培養失業者就業能力，並協助其再就業。惟相關措施因執行期間較短，且與地方社區結合層面過窄，因此所發展的地方產業很難落實生根，也不易達到長期就業之目標。

為進一步結合相關部會、各地方政府及民間非營利組織開發地區型工作機會，促進地方發展並達到永續就業之目標，92 至 94 年所推出之「多元就業開發方案」，已突破過去僅限短期補助的做法，將經濟型計畫改以 3 年為發展期程，提供地方漸進成長的規劃空間，落實永續就業目標。雖然「多元就業開發方案」實施以來，確已誘發民間團體與政府部門共同創造許多的工作機會，但因其主

要係以補助用人費用為主，對整體社區或區域的經濟開發與整合，則仍需有其他部會的資源共同配合，才能發揮效益。

為振興經濟與促進產業發展，92年起經建會推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」，其中的「新故鄉社區營造計畫」即是一個社區總體性的改善計劃，並由文建會擔任該項計畫的總窗口，其目標是要利用在地資源，導入創意及人才，提振社區活力與競爭潛力。具體做法就是在既有社區結構中，經由外來資源協助，透過社區行動，引發居民的學習、參與及共識，並結合地方特有的文化傳統、空間環境、建築設施與各種地方產業，建立社區自主照顧。「新故鄉社區過社區改善以創造地方永續性發展的機制，營造社區福利與福祉發展規劃理念，雖與美國EZ/EC方案類似，但因其在實質推動上較著重文化層面的發展，且未能與勞委會相關地方就業計畫或職訓體系互相結合，對社區創造就業的目標上，較不明確。

今(94)年行政院通過「台灣健康社區六星計畫」，以產業發展、社福醫療、社區治安、人文教育、環境景觀、環保生態等六大面向，促進社區健全多元發展，整合政府相關部會既有計畫資源，分期分階段予以輔導，並協助社區建立自主運作且永續經營之營造模式，透過地方產業發展，創造在地就業機會。「台灣健康社區六星計畫」是由文建會擔任推動小組幕僚機關，整合13個部會62項施政計畫而成，94年度並將勞委會「多元就業開發方案」列為指標性計畫，顯示該計畫已開始重視社區的經濟發展與就業機會的開拓。雖然「台灣健康社區六星計畫」涵蓋的層面已相當廣，且實施期程長達四年，但與EZ/EC方案相比，由於社區計畫散在13個部會，跨部會的整合機制又不明確，對社區的整體性協助似仍較弱；且其採分期分階段的輔導方式，對促進地方長期永續的就業效果，恐較難掌控。為使「台灣健康社區六星計畫」發揮更大的就業效果，建議應加強跨部會整合平台，同時主動提供社區有關政府資源相關資訊，使社區提案更加具體周延，並提供輔導機制，協助社區提升執行績效。此外為配合產業發展，亦應積極辦理職業訓練，提升社區人力就業技能，並培訓社區經營管理人才，以利社區永續發展。

目前我國社區發展遇到一些瓶頸需要突破：

- 一、民間非營利組織尚未健全發展，專業統籌規劃及經營能力有待加強。未來應設法強化我國第三部門或非營利組織，使其有能力扮演協助地方整合資源的角色。
- 二、我國義工參與情形不如國外普遍，社區缺乏持續進步的動力。未來應更積極關心、培育社區青少年人力，使其根留社區，未來社區才有希望。
- 三、我國地方發展常過度依賴政府提供資源，但畢竟資源有限，政府雖有責任從旁協助發展，但政府補助並非是經費唯一的來源，社區必須設法開發其他經費來源，才能持續不斷發展。

美國 EZ/EC 方案有許多與過去方案不同之特色，如彈性的社區發展策略、建立長期夥伴關係、自訂經費使用優先順序、結合社區所有資源、多數居民共同參與、專責機構負責推動、自建績效評估項目等，在創造地方發展與就業機會之規劃與執行上，有許多值得我國參考之處。其中一項最大的優點，是 EZ/EC 方案所涉及之層面雖廣及教育、環境、健康、住宅、經濟、金融、建設、人力等，仍由單一主管機關負責統籌規劃、管考作業及所有相關諮詢協助，因此地方執行單位只要對應單一窗口，在計畫執行效率上明顯增加。我國許多方案因涉及部會眾多，相關業務均由主管部會分別負責，即使有統籌規劃之主管單位，但在對應地方的窗口上仍是相關部會各自主政，地方不易瞭解方案全貌，執行成效也因分開評估，不易呈現整體效益。此外，EZ/EC 方案並非對所有的社區進行補助，而是集中資源去支援少數最需要幫助且有執行能力的社區，如此比分散資源去補助較多的社區或許成功的機會更大。

EZ/EC 方案雖有許多突破性做法值得參考，但如何擷取其優點，並考量我國國情以及目前社區實際發展現況，研擬最貼近社區需要的計畫或方案，才能發揮成效；而後續建立有效的管考、檢討、調整機制，更是良好方案能否推展成功的重要關鍵。*

（作者現為行政院經濟建設委員會人力規劃處專門委員及組長）

■ 參考書目

- 藍科正 (2002), 在地型勞工的就業促進：公益創投的可行性分析, 行政院經濟建設委員會委託研究。
- 行政院經濟建設委員會 (2002), 挑戰2008：國家發展重點計畫。
- 林至美 (2003), 結合在地整體資源創造地方就業機會之研究, 行政院專題研究出國報告。
- 行政院勞工委員會 (2005), 94年度多元就業開發方案作業手冊。
- 行政院文化建設委員會 (2005), 台灣健康社區六星計畫推動方案。
- U.S. Department of Agriculture, Rural Development, Office of Community Development (1998), **A Guide to Strategic Planning for Rural Communities.**
- U.S. Department of Agriculture, Rural Development, Office of Community Development (1998), **A Guide to Implementation and Benchmarking for Rural Communities.**
- J. Norman Reid (2000), **Community Empowerment: A New Approach for Rural Development,** R Rural Development Perspectives, vol. 14, no.1.
- J. Norman Reid, Karen Savoie Murray (2000), **“Empowering Rural Communities: A Perspective at the Five-Year Point,”** Paper prepared for presentation at the annual meeting of the Rural Sociological Society, Washington, D.C., August 14, 2002.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2001), **F Federal Programs Guide : Empowerment Zones 、Enterprise Communities 、Renewal Communities.**
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2001), **R Renewal Communities : Urban and Rural Application Guide.**
- J. Norman Reid, Cornelia Butler Flora (2002), **Advancing Knowledge and Capacity for Community-Led Development, A Agricultural Outlook Forum.**

從企業管理的角度看職業訓練

文/溫金豐

訓練通常是彌補工作技能的不足；因此訓練通常是有特定的目的，是為了減少工作需求的技能與工作者既有技能的差距，所以訓練應該以協助工作者完成任務為主要的目的，不僅要能創造經濟效益，也不能不計成本。職業訓練的基本任務或許與一般的企業訓練不同，但是其本質還是要提供工作者適當的技能，以符合其就業與工作的需求，所以提升就業及工作需求其實是職業訓練的終極目的。基於此，瞭解職業訓練的存在目的及各項環境因素，相信對於職業訓練的發展方向能夠提供一些不同樣的想法。

職業訓練機構的顧客在哪裡？

由於訓練的工具性是比較強的，自然而然我們必須清楚知道在訓練的過程，誰來評估技能差距？以及誰來決定經濟效益？這樣的問題在職業訓練中亦然。在管理的觀念中，通常這些都是由「顧客」來決定。所以，每一個組織對於誰是顧客，定義應該很明確。

一、職業訓練的顧客群

基本上，職業訓練的顧客群就像一般企業的訓練一樣，最有影響力的就是雇主；例如企業、政府機構、非營利組織及個人雇主。企業、政府機構及非營利組織需要由社會中雇用員工，以達成其組織目標，所以有可能會透過職業訓練取得有適當技能的員工或是提升其現有員工技能的水準；而個人也往往由於創業的需求，自我雇用（self-employed），職業訓練也可以提供這些自我雇用者適當的技能。簡單的說，我們或許也可以將職業訓練的顧客群簡化成一個概念，就是「雇主」，或是以其動機簡單的分為「組織雇主」（organization employers）及「自我雇主」（self-employers）兩類。

二、公共職業訓練的利害關係人

將顧客的觀念擴大，現今的公共職業訓練機構要面對的群體，除了「顧客」之外，其實還有幾個重要的利害關係人，包括「主管機關」、「民意機關」及「社會大眾」。這些利害關係人的觀點及行為無疑的對於訓練機構的各項決策也有相當大的影響，當然不能視而不見，不過如果能夠提供滿意的顧客服務，要進一步的取得其他利害關係人的支持與資源，會比較容易得多。所以以下的討論多是由如何面對顧客的角度來探討。

職業訓練機構如何傳遞顧客價值？

一、組織存在的意義

組織為何存在？很多人不會真正思考這個問題，或者每個工作者的答案也不盡相同；但是在管理上，通常大家都是同意組織是一個「價值傳送系統」(value delivery system)，它是由環境中取得投入，透過一連串價值附加的過程，再將產出提供給顧客，進而產生顧客價值。而所謂的「顧客價值」，則如公式一所示：

公式一：顧客價值＝顧客效用－顧客成本

所謂顧客效用是指顧客使用或體驗組織提供的產品，或服務之後產生的或感受到的需求滿足程度；而顧客成本則是指顧客取得產品及服務時付出的直接購買成本(價格)與交易成本(transaction cost)。

組織要如何提升顧客價值？最簡單的思考使「顧客感受的效用－顧客支付的成本」的正的差額擴大；例如「效用增加，成本下降」、「效用大幅增加，成本小幅增加」或「效用小幅下降，成本大幅下降」等，組織的各項基本策略可以這些簡單的思考為基礎來擬定。更詳細一點來說，我們可以將組織創造顧客價值的方法分為兩部分來談：

(一) 找到顧客最需要的地方加以滿足：如果能夠清楚知道顧客真正的需求，則組織可以根據這些需求而提供產品及服務，進而提升顧客的效用；這就是在管理上經常提到的顧客導向策略 (customer-oriented strategy)。

(二) 用比其他組織有效率的方式服務顧客：所謂的效率就是用最低的投入得到最大的產出，所以組織應透過管理及各項流程改善降低服務或產品的成本，讓顧客可以用低的價格取得其產品及服務；其次組織應該由顧客的角度來看，除了價格之外，還要提供快速、方便及精確的流程及系統，降低雙方在交易過程中耗費的時間、人力及其他交易成本。

透過顧客價值的分析，組織才有可能提升其服務品質，因為品質在顧客導向的時代中，其實就等於「顧客滿意」，而顧客滿意則是「實際感受顧客價值」與「預期顧客價值」的差額。參考公式二：

公式二：顧客滿意 = 實際感受價值 - 顧客預期價值 價值傳遞的觀念演進

對於顧客價值傳遞，在 20 世紀初期一直到 1960 年左右，企業組織對於對於顧客價值提升的需求，通常是由成本面來看，主要的管理重點在降低成本，1970 年代以後，行銷及顧客導向的觀點興起，則管理的重點慢慢導向顧客的需求，並全面的以顧客價值的思考，提供顧客滿意的產品或服務；而隨著資訊、網路等技術的發展及企業的競爭日益激烈，時間性逐漸成為管理的重心，適時提供顧客最佳的價值已經成為組織競爭的重要切入點。

如何提升組織的競爭力？

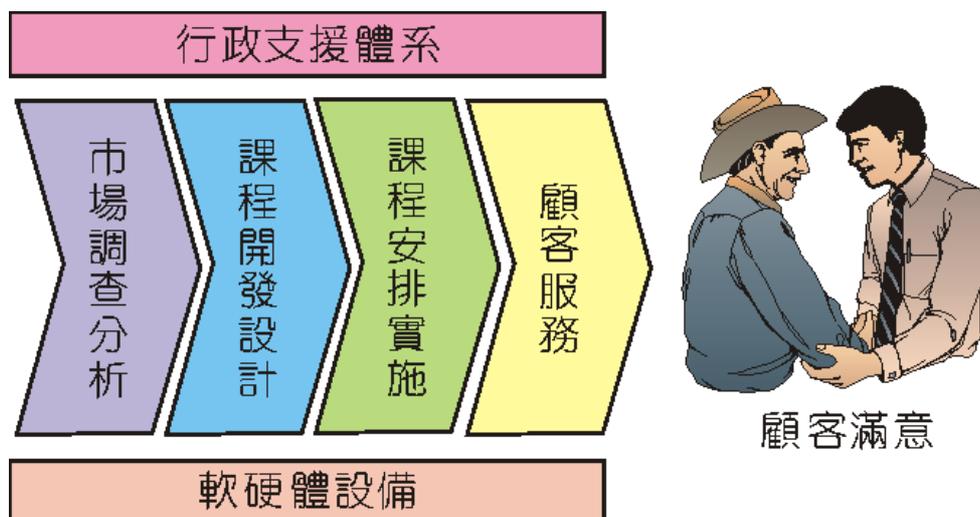
1980 年代，策略學者 Michael E. Porter 提出價值鏈觀點(value chain)觀點，認為企業組織是一連串價值附加活動(value - added activities)的組合，透過內部個別價值活動及各活動間鏈結的管理，可以提升組織的競爭力；圖一是簡化的職業訓練組織的價值鏈。到了 1990 年代，企業組織管理的焦點逐漸由內部轉向外部，價值網路觀點(value net work)或是供應鏈管理(supply chain management)的觀念蓬勃發展，如何透過組織間合作，如策略聯盟，以提供顧客最大滿意，也成為當代組織的熱門課題。所以我們可以說，組織管理的風潮是由內而外進行的。例如由成本而顧客，由價值鏈而價值網路都是與此趨勢有關。

所以當很多的企業或組織在談工作或價值活動的外包 (outsourcing)時，其實

是跟價值網路的概念有密切關係的。有一些基本的問題是企業在透過與其他企業合作進行策略聯盟時應注意的事情。

首先，組織如何在價值網路中佔有一席之地？組織的核心能力是什麼？有無優勢？能持續維持優勢嗎？一個組織必須很清楚顧客價值創造的流程，然後很清楚在這些流程中，組織有什麼絕對的或相對的優勢，或者有人稱之為優勢的「核心能力」；沒有核心能力，在價值網路中會失去存在的價值，或是很快被取代；甚至在與其他組織或他人合作的過程中，您的組織會培養很多潛在的競爭者。所以除非想放棄某個市場，或是你對自己的核心能力有相當掌握，他人不易取代，不然工作外包往往加速組織的失敗。

所以當組織考慮什麼活動應該外包時，要先分析哪些是顧客注重的核心價值活動，然後不斷建立自己的核心能力在核心價值活動上；另外，如果要將某些活動外包，則同樣要考慮成本問題，如何找一個生產成本較低而且又能密切配合的組織搭配，也是極為重要的議題。未來的組織，不論是私人機構或是政府組織（有法人化的壓力時，其思考方式與企業組織接近），要能不斷界定核心的價值活動，並使自己有足夠的核心能力滿足這些價值活動，才能進一步思考如何將非核心的外圍活動交給其他組織來做，否則會失去存在價值。



圖一 職業訓練組織的價值鏈

職業機構所處的競爭環境是什麼？

組織能否在穩定的環境中營運，對其策略的決定有很大的關係，因為如果處在低度競爭壓力的環境中，組織即使沒有辦法做好管理工作，也可以維持比較長期的生存；就像是健康狀況較差的動物，在非洲高度競爭的草原與在安定的動物園中，其存活時間當然有差異。那麼職訓機構的競爭壓力大不大？以下粗淺的以 Michael E. Porter 所主張的五力分析來解釋其的五種競爭壓力來源，包含「顧客」、「替代品」、「供應商」、「競爭者」及「潛在競爭者」。當然，公共職訓機構還有其他利害關係人，所以這五種力量或許尚無法包含所有環境的壓力。

一、顧客分析

顧客壓力大不大？前面提過職業訓練的顧客或許可以包含企業、非營利組織、政府及自營雇主等。

這些企業對於職業訓練機構的產生的壓力或許就現階段而言不是要求太多，而是他們不清楚到底職業訓練機構可以為他們做什麼？哪些需求是職業訓練機構可以滿足的。

這個部分當然對於公共職訓機構產生生存上的壓力。但試問，這些雇主或個人有沒有職業訓練的需求？這些需求有沒有還未被滿足的地方？目前的公訓機構有沒有能力提供這些需求的滿足？如果這些題是肯定的，則各層級的職業訓練機構要能發現這些需求，並提供適當的產品或服務，然後運用溝通策略讓這些顧客們瞭解職業訓練機構的價值所在。個人的判斷，在產業轉型的過程中，由於組織的管理型態與工作內容不斷改變，對於訓練的需求是無庸置疑的，而職業訓練機構怎樣主動分析顧客需求，並改善產品及服務流程是最重要的事。

二、替代品

職業訓練的替代品多寡與其對本身的目標市場界定及其市場定位有關；很多

的訓練不一定要在訓練機構進行，雇主組織中的工作中與工作外訓練可以相當程度提供個人工作技能的需求，而且目前企業較願意讓員工接觸到各種資訊管道，也比較以授權方式工作，所以個人自我學習的機會也多。因此，除非有些課程是需要特殊的訓練環境或機器設備，而只有職業訓練機構才能提供這些環境與設備，否則就技能學習的角度來看，替代品應該很多。而如果個人及企業的技能學習需求不一定要透過職業訓練，則顯然職訓機構將面臨很大的生存壓力。

三、供應商

關於供應商的概念，首先可以思考一些課程方案的供應者，例如在職訓機構的角色轉型中，經常會提到將一些課程外包給其他機構，這些機構就是供應商。就目前而言，除非某些特定機構擁有非常特殊的設備，否則目前的這些課程供應商是相對弱勢的，職訓局掌握絕對的資源優勢，供應商比較無談判能力。但是，值得思考的是，當供應商的談判力低的時候，職業訓練機構應該如何善用其談判優勢，整合最佳的價值網路服務顧客，才能有效的滿足顧客需求。

參訓人員某種程度而言也是供應者，尤其是一般的公共職業訓練，許多社會大眾提供時間，換取技能與受補助金錢。這些參訓者很多是社會弱勢大眾，又沒有任何適當的整合，所以面對課程好壞、金額高低其實是毫無談判力的，多半只能接受而已。

四、競爭者

能夠提供職業訓練的機構，就是競爭者。如果就技能訓練的層面看，現在很多私人的訓練機構，提供如電腦、語言等課程，應該接近職業訓練性質；而許多學校或管理顧問公司基本上也提供不少類似課程，如一些推廣教育等。這些訓練機構雖然在有些技能訓練上很難與目前的公共職訓機構競爭，但確實已經為相當多有意學習新技能的企業員工及個人訓練機會，對於公共職訓機構產生相當程度的競爭壓力。

面對這些競爭者，原則上有三個取向可以思考，第一，是增強本身的核心競爭力，直接與他們競爭，例如可以加強師資，更新設備或重新包裝課程；第二，

是與競爭者合作，共同開拓市場，例如，外包課程給這些機構，然後本身進而轉型為整合者；第三，是進入某些特定的訓練市場，避免與一些強大的競爭者競爭，這是重新定位利基市場的作法，通常要先分析本身與競爭者的核心能力差異，進而找到最適合的目標市場及市場定位。

五、潛在競爭者

職業訓練市場的進入障礙，以課程來說，似乎並不高，但是就程序上及行政上而言，當然就相當高。公共職訓機構過去承接勞委會職訓局的職業訓練計畫，有很高的政策意義，也被視為理所當然，一般訓練機構要取得這些資源相當困難。不過，隨著企業及勞工對技能訓練期望越來越高，失業人數節節上升，對於公共職訓功能充分發揮的質疑壓力當然也越來越大。加上許多的資訊越來越公開，也有許多訓練機構承接相關的訓練計畫，相關業者也希望能參與資源分配，所以未來潛在競爭者的加入一定會增加。

總而言之，由競爭環境來分析，公共職訓未來將可能面臨激烈競爭，不過相對而言，機會也很多。公共職業訓練體系的工作人員除了要能如一般公務機關人員對產業及勞工政策的推動具有使命感，也需要能夠仿效企業強化競爭力，好好創造價值。

職訓機構未來可能發展的方向

一、職訓機構的市場定位

首先，公共職訓機構應該要思考未來組織主要面對哪些顧客？他們的需求是什麼？哪些需求最重要？其次，組織該提供哪些核心價值？面對競爭環境，你的市場定位是什麼？最後，也必須思考如何持續加強自我核心能力，維持競爭優勢？如果這些問題沒有思考清楚，就驟然決定未來的角色轉型及運作方式，往往容易受到挫折。管理者可能必須將組織的價值傳送邏輯進行詳細說明，在未來變革的推動上會比較能得到利害關係人的認同，也容易得到員工的支持。

二、目前的組織環境

公共職訓機構隸屬職訓局，協助推動各項職業訓練政策並辦理公共職業

訓練，對於就業安全體系的運作有相當重要的影響。然而不可諱言的，這樣的體系對於前面提到的價值創造而言，很難有效率運作。未來整體組織的運作參照許多企業的做法，建議可以朝兩個途徑發展：

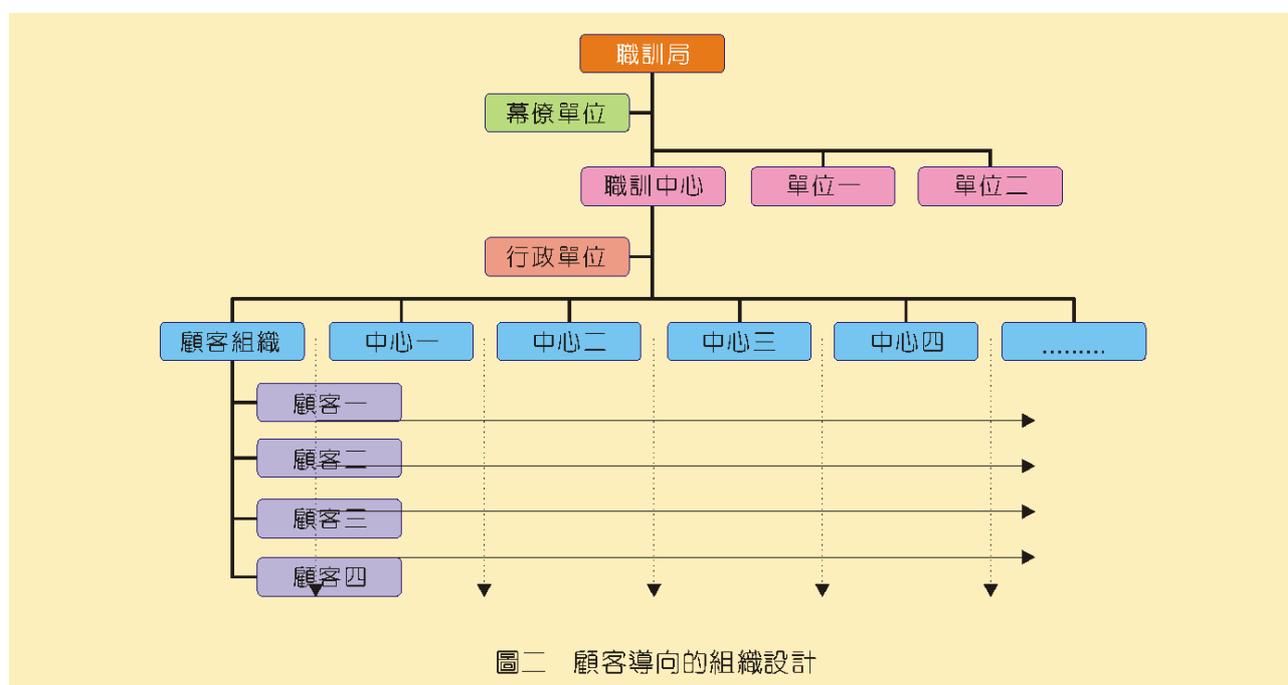
(一) 將公共職訓機構與職訓局結合成一體。重新定位職訓局的核心價值，將不需要的功能外包，當然與核心價值創造無關的人力應該儘量精簡，以符合效率原則。當然人力精簡過程應該注意到員工的權益，漸進地進行。

(二) 分開為不同機構。將職訓局政策擬定及資源分配的角色與職訓中心等訓練單位切割開來，然後有效的扮演好自己的角色。職訓單位應該強化競爭力，與其他公私立機構競爭，以創造價值。

筆者認為，以目前職訓中心的規模及擁有的師資與軟硬體資源，途徑二應該是值得推動的方向，在政策推動上會比途徑一的衝擊會小得多，對員工權益的影響也較低。

三、顧客導向的組織設計

如果以前述途徑二的方式進行組織變革，其組織結構可以參考圖二，各個主要單位的機能及角色扮演說明如下：



圖二 顧客導向的組織設計

- (一) **職訓中心**：結合內外資訊來源，偵測環境變化擬定策略，妥善利用內外資源，建立策略聯盟，擬定滿足利害關係人的策略。
- (二) **顧客組織**：發現並滿足各主要顧客的需求，全力提升顧客價值，對內部應該扮演橫向協調與整合的角色；組織應先將市場（顧客）進行分類，再分別劃分出負責的單位，以促進顧客價值。
- (三) **中心組織**：是主要服務單位，負責找出最有效率的價值鏈運作，是組織核心能力的建立者。
- (四) **行政組織**：提供最佳軟硬體系統，支援中心及顧客組織。

四、學習型組織的發展取向

除了實體組織的可能調整之外，組織的運作與文化特徵也應該有所改變。比較符合未來顧客與競爭導向的組織運作方式是所謂的「學習型組織」。在一般管理學的領域中，學習是指個體能夠隨著環境的變化，改變自己的行為以適應環境。而對應到組織學習，則是指組織偵測環境變化，隨時調整自己，適應環境的過程。所以學習型組織就是能夠偵測內外環境的變化，找到正確方向，有效調整自己以適應環境的組織。在變化快速，競爭激烈且顧客導向的市場環境中，學習型組織才能夠長期存活。

學習型組織的特性有：(一)要對環境敏感；(二)要不斷自我檢討；(三)要有願景與使命；(四)要全員投入鼓勵參與；(五)要不斷成長，不斷培養新的能力；(六)要能鼓勵創新；(七)有好的問題解決機制。

這些轉變對於長期處於相對穩定環境的職業訓練機構而言，可能是一大挑，然而由於在訓練機構的員工都清楚學習與成長的重要性，也知道環境的轉變，在面對變革的心態及能力上相對於一般企業組織而言應該有其優點，只要有適當的指引及領導，相信是很有機會重新創造價值，扮演產業轉型及促進就業的重要角色。

五、積極規劃策略聯盟

另外，由價值網路的概念來看，一旦職訓機構已經轉型為顧客導向的組織，清楚知道本身的貢獻，也有良好的核心能力，則可以進一步在整合價值網路上扮演有效的角色。就是要以顧客需求滿足及提升顧客價值為中心思考，可以與

顧客合作，推出更多的所謂「訓用合一」課程；可以與同業合作，提供更有效率的職訓服務；可以與非同業合作，提供更多元化服務；或與上下游合作，降低成本，增加顧客附加價值。

（作者現為國立中山大學人力資源管理研究所副教授）

假如在倫敦能發現南投出產的梅子醬，地方特色產業及在地民眾就有無限空間；清華大學科技管理學院院長史欽泰曾參與評審臺灣精品獎，德國、義大利兩位評審認為，臺灣科技類產品功能很強，但工業設計卻沒有整體理念，單一產品外型不錯，放在辦公室或家裡，就顯得格格不入。現代產業的價值，有別以往之「效率」，更須整合創新、技術，以顧客需求導向，提供顧客想要的產品和服務，但創新的源頭在那裡呢？

人文素養與創新

前教育部長吳京先生，曾提出知識經濟的骨幹在於創新，而且認為人文素養是創意的泉源，沒有人文素養，創意是表面的，沒有人文素養，就無法深植科技創新的根。由此可知，人文素養是創新的泉源，也是知識經濟的主要動力，另李仁芳談到創新，中國大陸、印度、東歐等新興國家崛起後，一向以製造、效率起家的台灣，感受很大的威脅與壓力，近年來開始重視創新。台灣的企業、家庭、學校、社區、社會不太能包容異類的想法或行為，然而有異類才有可能出現創新，所以，整個社會應包容、鼓勵、放任異類的存在，且強化創新與美學的蘊育機制，並塑造相關環境，因為創新的來源是生活的體驗與累積，所以，現在最需要學習的是生活模式，而不是商業經營模式(李仁芳，2005)。

思考事例

- 一、有位美髮師花了一年時間待在紐約與倫敦，進修課程和美髮並無直接相關，而是去上塑膠、石頭材質為主的雕塑課程。與髮型設計唯一相同的，是透過手的觸感，在硬和軟之間找到轉折點。「去看別人的生活、民情、態度，為什麼他們早上洗澡，為什麼他們的院子一定有燈？」時常停下腳步、思考、沈澱、進步。
- 二、科技產業的中高級主管為甚麼要學習鑑賞法國近代繪畫藝術？為甚麼在科

技管理研究所開設美學與創意產業經營課程?明碁公司注重創新，大陸投資基地為何選在蘇州古城?

三、通用汽車公司魯茲董事長: 我們是藝術事業、娛樂事業、行動雕塑事業，只是也剛巧位於提供運輸載具的行業罷了。發掘消費者潛意識的需求與渴望，以建立消費者與產品的感性連結(emotional connection)，為創新的重要策略。「歐洲商業論壇」季刊:「製造產品時，若能在基本功能之外的感性層面，為產品塑造迷人的個性，不但可增加對消費者的吸引力，也可區隔競爭對手，這種策略在已經成熟的市場尤其重要」。

四、我國大力推動數位內容產業，其創意/企劃人才，需要的能力，大體包括 (一) 文史、科學、地理素養；(二)對遊戲、卡通、漫畫有興趣；(三)全能的遊戲規劃能力(整體架構、程式設計可行性、人物設計、背景與美術、音樂)；其行銷 / 管理人才，則需具備：(一)行銷/管理能力；(二)基礎知識：了解數位內容產業、創意企劃、程式設計、影音設計；(三)外語能力；(四)線上行銷能力(熟視覺設計運用，分鏡腳本製作；因為行銷活動在電視、網路、手機進行)；(五)敏於市場變化；(六)談判與專案管理能力(如產品定位與規格擬定、定價與通路策略、產品銷售與媒體運用分析、行銷策略、計畫流程管理、預算計畫)。不論創意/企劃及行銷/管理兩類人才，均涉及跨領域的能力。

五、製造業運用文化(如媽祖套幣、手機過火爐、媽祖手機福袋、手機鈴聲、圖案等下載服務)，創造產品的附加價值，提昇競爭力與提高獲利率。

六、風靡全球的電玩遊戲，許多內容都取材自傳統的中國歷史、文學。「三國演義」、「水滸傳」和「封神榜」，這些古老的故事，結合數位內容、電腦動畫，舊酒裝新瓶，卻玩出新氣象。因此，擁有人文、藝術背景，若能切入市場角度，同時結合科技，在職場就有無限發展空間。

七、英國學者(Paul Thompson, Chris Warhurst, 2001)研究調查，以銀行及客服中心為例，服務業時代的從業人員，高度與人互動，隨時面對第一線複雜決策環境，除了學習技術之外，更需培訓 Knowledgeability，也就是需有主動、耐心、熱誠、關懷、幽默的服務態度，並且具有拿捏分寸、知道何時應做何事、怎樣做才適當的能力。亦即知識經濟時代培訓人力，除了養成新技術外，

必須培訓工作者有寬廣的心胸、穩定的情緒、良好的溝通能力，也就是工作EQ；「Let you get the promotion」(林尚平，2001)。

八、哈佛大學一九七九年出版佛格爾(Ezral F.Vogal)教授所著之「日本第一」(Japan as Number One)，舉世震撼。因而激發美國學界與業界，積極研究日本第一之原因，書中除了提到全面品質管理制度，生產與存貨控制等管理機制外，尚包括其敬業與團隊精神等。敬業與團隊精神是依靠傳統的文化價值、豐厚的人文素養，才能形成完美的連結，進而創造出日本第一，這種連結歷久彌新。

九、三星越來越強調國際化的視野。2000年以後，雇用了許多外國人，公司歡迎他們到韓國工作，同時在全世界廣招人才，在日本、歐洲、美國、印度甚至台灣與中國大陸，都設立研發單位，招募來自世界各地的工程師。意味著三星要找擁有多元背景、國際經驗與不同世界觀的人。

以上事例指涉甚麼產業環境趨勢？人文素養與創新有甚麼關聯？

產業環境趨勢

近年來，尖端科技急遽發展，由電腦與通訊科技擴展到其他產業，而且不斷創新技術與產品，影響層面廣泛，形成「知識經濟」時代。什麼是知識經濟？美國前總統柯林頓曾定義知識經濟定義：「知識經濟基於科技、首重創新、而由冒險精神驅動。」阿更生與科特出版「新經濟指數」專書，從經濟、產業、人力資源、及政府等四方面，詳細分析比較新舊經濟(即知識經濟與工業經濟)之異同。(林基源，2001)。知識經濟與工業經濟兩者差異甚大。工業經濟一向依賴資本、勞力及機器，從事大量生產以降低成本；但知識經濟之主要資源是知識之創新及運用，需有廣泛技能及跨領域訓練的人力，協力合作的勞資關係，從事彈性化生產(摘錄如表一)，並透過持續不斷的創新提昇產品(或服務)的附加價值(吳思華，2001)。歸納知識經濟有三個關鍵：

表一 新舊經濟特徵之比較

項 目	舊 經 濟	新 經 濟
經濟方面： 市場 競爭範疇 組織形式 產業方面 生產的方式 成長的動力 關鍵的技術 競爭優勢的來源 研究/創新的重要性 和其它廠商的關係	穩定的 國內的 層級的、官僚的 大量生產 資本/勞工 機械化 藉由規模經濟 降低成本 低度或中度 單獨運作	動態的 全球的 扁平的、網狀的 彈性化生產 創新/知識 數位化 創新/品質/回應市場 之時效/成本 高度 聯盟及合作
人力方面： 就業目標 工作技能 必要的教育 勞資關係 就業的性質	全職 特定的工作技能 一項技能或學位 對立的 穩定的	較高的實際工資和收入 廣泛技能和跨領域訓練 終身學習 協力/合作的 受風險和機會的影響
政府方面： 政府與企業的關係 法規	強制規定 命令和控制	鼓勵成長的機會 具有彈性

資料來源：林基源，2001

- 一、**知識化**：科技知識的研究創新，並善加運用。
- 二、**民主化**：政治民主化與社會多元化，提供知識創新的良好環境。
- 三、**全球化**：資訊科技的發展與經貿的自由化，使企業經營遍佈世界，跨國界、跨文化與跨語言的互動，成為運作常態，因而更加速知識的創新與應用。

誠如美國麻省理工學院(MIT)前校長柴恩·韋斯特(Charles M.Vest)所言：「這個嶄新時代主要資源就是知識，以及一群受過良好教育、擁有工作技能、而且能夠以創新的方法運用知識的人才。」

今天，一個國家或社會能否繁榮昌盛，關鍵就是知識，而不再是擁有自然資源或地理位置。因為，知識經濟體系繁榮的關鍵在於創新。」

經濟成長動能已由「實體資源消耗形態」轉為「知識與技術形態」，臺灣產業要建構競爭力，或推動其他產業化領域（如社區產業、文化創意產業、地方特色產業）除了提升教育水準及科技層次、企業經營能力之外（這兩項已有厚實基礎），另一主軸即為創新能力（郭銘晟，2005）。

人文素養是創新的源泉

一、人文素養

是指人文社會科學知識的素養和水準，包括文學、美術、音樂、戲曲、倫理學等人文社會科學的教育，尤其是文學、藝術、歷史、語言、文化教育及社會分析、道德判斷等，需要長期蘊育培養。透過人文素養，表現人文的品質，至少須包括（一）真誠合作，感性的對話，協商不同的信念與理解，促進有意義的創作；（二）培養想像力、敏銳力、創造力，發揮智慧的最高能力；（三）批判的自我反省，願意質疑個人的、文化的信念、社會的結構，以追求身體、心靈和精神的解放，及多元的民主。簡單的說，包括心靈覺察敏銳度、對生命的態度、對自己的認識、情意的均衡與否，對美感的覺察欣賞。

尤其談吐態度表露一個人對生命的尊重或對人尊嚴的肯定程度，並進而擴及對社會、自然、萬物萬事的價值態度(田光復)。想想MIT的「創意工廠」作者懷特喃喃獨語：「我試著保留我的純真／……努力不要變得太自我中心／我努力嘗試／思考時要像個人。」到底是怎麼回事？科技與人文的均衡涵養，可能會是卓越創新的泉源。

二、以藝文欣賞為例

聆聽樂曲，音樂啟承轉合間互有關連，由其中養成體會事物關連性，觀察人已事物脈絡；欣賞美術作品，可以從顏色明暗及呈現方式，學習觀察細節變化，也能學到同樣問題，有不同解決方式，並非有標準答案，例如留白或抽象，就

可讓人發揮無限想像空間。創作的過程，從無到有常無明確規則，充滿多種限制及不確定，如何整體佈局、展現創意，端在改變與突破的能力。這些都是創新的重要元素。

又如說故事，透過劇本導引設計與發展程序，借助人類對故事先天的聽、說、發展能力，導引發展者進入預設情境，體驗文脈，調整故事。說故事者經此階段將故事經歷內化成腳本，並逐漸與虛擬情境產生更深入的互動，進而具體化、合理化劇本相關環境文脈模糊不清處，從而發展出創新結構的故事。由於故事是由「人—境—物—活動（或用）」組成，構想一個新物件或系統時，可以運用故事撰寫，協助發展者深入「人—境—物—活動（或用）」的故事結構。透過人類處理故事的先天能力，在內隱腳本與知識協助下，經由閱讀、撰寫與言語陳述導引，在不斷內化與外化過程，將故事舊結構逐漸轉換成包含新「物」的故事新架構，故事成熟時，創新的系統在此「說故事做設計」過程，也會自然形成（張系國，2002）。

藝術，是人類保有高度創造力非常重要的過程和基礎。經過音樂、美術、肢體動作、觸覺的訓練，可以讓人類的精神狀態處在最敏銳、最豐富的狀態，並感覺更多的東西，讓人擁有創造力。真正的藝術講的是「感覺學」，也就是德文的「美學」，亦即讓聽覺、觸覺、嗅覺、味覺變得更豐富的學問。要有創意，必要先具備高度的敏感力。蔣勳曾經到佛羅倫斯看藝術展覽，發現有一家名牌廠商，找了很多人研究一張名畫，並從中挑出某個色彩染在羊毛上，做為下一個冬季流行服裝的色彩，這就是將藝術品的創造力，應用在產品，產生獨特的價值。所有的專業教育，如果沒有一個厚實的人文教育為基礎，這個專業就會出問題，因為現今很多事物都是要跨領域的。如果沒有培養很多敏銳的感覺力，就會成為一個「不完整」的人（蔣勳，2004），難以聯結乍看無關的元素或領域，更別奢望體會字裡行間或意在言外的寬廣空間；或協調溝通背景與專業各異的團隊成員、網絡夥伴，當然更無法順利執行創新方案了。工研院創意中心主任薛文珍分享切身心得：一個創新者的最大罩門在溝通。創意並非天馬行空，而是思考科技、環境、組織等多元層面，透過不斷溝通，落實執行每個創意，所以溝通、協調、包容的能力都須好過別人。御邸傢俱公司總經理沈永偉，一

年八個月船員生涯，跑過歐美亞非 38 國，背著相機穿梭大街小巷，接受多國文化薰陶，開闊眼界，體悟必須專心經營一個品牌：「建立一個好品牌與一個人的人格受肯定一樣重要。」

三、創新能力

學者吳思筆認為創新能力包括創造力—獨立思考、自我學習、多元智慧；創業精神—冒險進取、整合資源、落實執行。個人創造力則涵蓋知識整合（創新以人文、科技的廣博知識為基礎）、構想執行（知識與技能並重）、開創經營、系統管理、觀察、感受、冥想。

新加坡國家創新計畫，直指創新是將工作的創意用新方法透過新產品、新流程、新服務、新事業創造價值的過程。吳思華則認為創新可以是新產品、新服務、新材料、新製程，都可能是創新。創新基本表徵有三：（一）新穎；（二）有價值；（三）貼心、令人驚奇。例如佛斯特設計倫敦地鐵朱比里線的車站，運用玻璃引入自然光，屋頂還有花園和戶外藝廊，成為現代車站的驚豔經典。

創新須以人文、科技的廣博知識為基礎，透過豐厚的人文素養，才能形成完美的連結，成為卓越創新的泉源。人文素養表現的人文品質，至少須包括：（一）真誠合作，感性的對話，協商不同的信念與理解，促進有意義的創作；（二）想像力、敏銳力、創造力，發揮智慧的最高能力；（三）批判的自我反省，願意質疑個人的、文化的信念、社會的結構，以追求身體、心靈和精神的解放，及多元的民主（Henderson & Hawthorne, 1995）。培育人文素養，探討課程設計時或可嘗試以其為張本，並持續、系統化推動培育工作。

探討課程設計

例如傳播產業甲在職員工訓練計畫（參與行業包括編製、攝影、剪接、音效、動畫等），目前其網絡夥伴狀況之一，通常是同一個節目製作團隊，帶著不同技術時代的思維，創作思考時「雞同鴨講」。或者技術雖然先進，但創作泉源枯竭、內容貧乏，節目難有特色，也無法動人。所以訓練計畫特別規劃創意激發類課程，如表二：

表二 創意激發類課程

創意激發類	訓練課目	課程大綱
<p>目的： 施振榮先生：「從前成功的策略，不能應付未來的挑戰。」，如何能「突破 (breakthrough)」，創意激發是一帖良藥，而突破的概念是藥引（突破的概念，無法與任何既有慣例與認知方式相比較，是運用新技術創造新市場，是以思維的轉換來締造歷史。）其產生的能量是企業存續的依據，更是數位內容產業輸贏的關鍵。</p> <p>註1：創意激發類含 10 項訓練課目，計84小時</p> <p>註2：實施方式含講授、案例分享、小組報告、及創造性發表</p>	1. 哈利波特的動畫美	<ul style="list-style-type: none"> * 從文學到動畫 * 文字美學 * 動畫美學 * 案例分享 * 創造性發表
	2. 音樂欣賞，體驗，隨想	<ul style="list-style-type: none"> * 樂器的性別對話 * 「聲音」帶來的感覺 * 案例體驗 * 小組報告
	3. 節奏與韻律入門 (說故事，剪接，肢體，音樂，繪畫，自然景觀等)	<ul style="list-style-type: none"> * 節奏與韻律的不同意涵 * 分組活動 * 小組報告
	4. 創新行動與管理	<ul style="list-style-type: none"> * 透過產品創新創造價值 * 透過行動創新創造價值 * 透過服務創新創造價值 * 創造性發表
	5. 電視人特質	<ul style="list-style-type: none"> * 電視人專題講座 * 個人心得報告
	6. 職業與專業	<ul style="list-style-type: none"> * 工匠vs大師 * 作品賞析 * 「襄陽牌」vs LV * 職業倫理與專業素養 * 個人分享
	7. 數位影音實驗(1)	<ul style="list-style-type: none"> * 分組實作 * 小組報告
	8. 視覺與文化批評(1)	<ul style="list-style-type: none"> * 態度與方法—文化批評、文化研究、文化理論 * 視覺媒介、符號、文本分析 * 真實、言說、權力理論、霸權理論、意識型態 * 後現代主義、消費文化、大眾文化 * 小組報告
	9. 完美演出 (1)	<ul style="list-style-type: none"> * 沒有文字的劇本 * 創造性發表
	10. 當代電視問題	<ul style="list-style-type: none"> * 從世界看台灣，從台灣看世界 * Magamedia

資料來源：李蕙，2004

學習目標為：一、依不同技術類別，開發員工潛在特質；使技術工作者能夠認識創意、參與創意、貢獻創意；使企畫創意人員與不同成員思維互動，產生更多創意；使管理階層對創意產業分享自身經驗，也激發更多創意管理方法；二、認識人體各感官的感受度（聽覺、視覺、味覺、觸覺），學習「同情」與「感動」；三、「一粒沙看世界」。

傳播產業甲在職員工訓練計畫，多年來首度嘗試這類課程，辦理訓練結果已初具效果，往來合作夥伴也是難得經驗，也許就培育人文素養觀點，還有擴充提昇空間。為期多方激盪，試初步探討規劃：

單元一—想像力、創造力，課程---閱讀系列（閱讀自然、閱讀書籍、閱讀城市、閱讀社區、閱讀建築、博物館等）例如閱讀社區，學員觀察某社區（假設選定桃園復興鄉比亞外部落），與社區民眾、耆老互動；參與社區活動，翻閱部落文獻，也許能發現：原來在燒烤架上的藍腹鷓鴣，現在成了部落之寶，民眾還組成巡護隊，嚴禁眾人捕捉燒考，然後學員可以想像：這是怎樣的心境轉折？是甚麼力量，大家改變了想法？

再如閱讀建築「建築是生活的空間，融合環境，具有地域特質。」任何居住形式與地形地貌、人際互動等都密切相關，例如宜蘭多雨水，黃聲遠設計的作品，就有大半戶外空間，讓人在陰雨天也能接觸自然。

我們為什麼不直接看影片？因為要跟著社會脈動，看到一個景象，就想像可以變成那些畫面，不是為了畫畫而去看畫，這樣的創意會很刻意（詹仁雄，2005）。

單元二—多元包容、兼容並蓄，課程---異業交流，例如討論地方特色產業行銷案例，屏東蓮霧怎樣變成一公斤 3,000 元？實地討論時，可以看到當事人的熱情、投入，也能分享組織與制度創新的過程：一、透過產銷班非正式溝通，學習專業種植知識、成員共同分擔勞務、互相觀摩學習、聯合採購、產期調配、共選共銷；二、建立直銷管道，如電子商務、便利商店宅配、產銷班與超市合作；三、完整分級制度。嚴選分類、保證品質、建立消費者信心及口碑。

再如分享手繪藍染的人文風格，將傳統樸素的花卉圖案，手繪在天然棉麻

材質，選用再生紗線，且用定著力較一般化學染料弱的植物染處理，讓衣服彷彿有了生命，每次容貌都變化些許。Pal' las Palace 設計時，還刻意保留針腳、車痕，就是要提醒現代人惜福愛物。

單元三—自我批判，方式之一，學員分組互相評估個性類型和處世風格。這對自命不凡的學員，極具挑戰。各組還可選定一個晚上聚會。進一步搜尋彼此的靈魂。上課時，介紹一項人際互動的觀念或工具，接著分組討論，藉由角色扮演，讓學員運用觀念在實際的企業狀況。分組練習是這堂課的關鍵。因為一群背景不同的人在一起，縱使光聊天，已經在學習人際關係。練習的過程，同組的夥伴會給你意見。在高傲的學員耳中，建設性的意見也像惡意攻擊。這堂課訓練學員耐心聽別人說話。「人際互動」的第一步，就是專心傾聽，暫不批評（王文筆，2005）。

方式之二，以小朋友為師—會飛的祕密。譬如小朋友說：「祕密是不可以告訴人家的事。」看看我們大人示範了甚麼？只管窺秘的樂趣，絲毫不顧對方感受，如果自己是當事人呢？可否面對困窘？保守祕密可以轉為保護、體諒別人。

單元四—想像力、創造力，課程—把玩文學，比如海洋大學去年開設「燈謎研究」，因為燈謎蘊含歷史及文字結構，可以使頭腦靈活。依海洋大學觀察，台灣學生長久接受制式教育，通常只會依據固定的方式設計謎題，例如只擅長拆字，換作會意，往往就轉不過來。這就需要長期努力打通的死穴之一。

另一方式—e 世代話文學，請網路作家分享古典文學經驗，如 71 年次的敷米漿創作愛情故事，啟蒙自敘事長詩「孔雀東南飛」，父母從小把他關在家裡背唐詩宋詞，現在作品雖然口語化、不用典故，其實深受古文影響，古文的內斂、精簡字眼傳達複雜情境，有助表達能力及文字結構。還可試試手寫情書，幾年前某報與文教基金會曾合辦（寫給父母、同學、師長、同事、寵物、死黨、情人、另一半等），現代人多用電腦，鮮少動筆，卻精於上網、蒐尋、移動、剪貼、傳送電子信和簡訊，已難真正運用文字，遑論聯想、組合、邏輯，更別提專注和投入感情了。

單元五—整合能力、分析與解決，課程---大夥說故事，讓大家集體練習撰

寫科幻小說，模擬方式進入假想情境，讓操作者因應未知或未來情境，建立能夠發掘與解決問題之能力。此種方式常用來協助處理未來或未知相關的事務，如居住環境的規劃、商業的策略模擬、產品的概念發展、軟體的劇本設計等。

以集體創作方式及「起（預演未來）—承（麻煩、夢想、行為框架）—轉（概念劇本）—合（劇本、人物、產品）」流程，藉協助學員交流內隱智能，體驗劇本導引，在團隊合作發展的威力。撰寫者在發展具有進步性的「人—境—物—活動（或用）」的新故事平衡結構，透過建構系統規格，分析背景情境，鋪展人物經歷細節，不但建構了獨特的新物件，並可以思考生活方式的需求，感受系統的新價值空間，而且會體驗創新過程無與倫比的美好經驗。

透過個人與團隊交錯方式，具體的概念可由舊故事到新故事轉換之間導引，並以類別歸納、討論評估方式導引學員修正、補強。下列為以時間為想像主題，於「轉」階段發展的概念，透過性質歸納的部份產出（張系國，2002）：

美麗人生區—

交換光陰電扶梯（我約了好友到京華城光陰交換電扶梯，交換過去美好光陰）

美夢安眠藥（服上安眠藥，享用過去的美好記憶）

美好時光眼鏡

美好時光相機（我播出拍下的美好記憶，人也進入那個時空）

時間產業區—

時間期貨市場（時間交易）

時空旅店（每一個房間都可享用有趣的時間）

光陰小舖（收購與販賣時間連鎖店）

帶你回到過去歷史的圖書館（翻開書頁、折上書角、你便回到書中歷史）

單元六—多元文化，課程---唇齒相依、生生不息。從生物多樣性看多元文化，生態系統的多樣性，其實是廣義多元文化的一環，與人文多樣性一樣，愈複雜的生態系愈穩定，受外力衝擊時，韌性也愈強，回復穩定的機率也越大。生物多樣性提供不同的經濟價值，對人類維生的食衣住行育樂提供不同的經濟支援（生態系諸多生物唇齒相依，尊重他種生物，其實也是尊重自己，正如當年西

雅圖印地安酋長，拒絕美國政府買地的要求，語重心長：我們如何對待大自然，就等於我們如何對待自己）。讓學員想想植物吧？除了青山綠水、糧食、藥草，植物還有甚麼多樣性價值（周昌弘，2005）？

結 語

最後以加州聖塔芭芭拉大學創造力學院為例，我們想想創新的源泉在那裡？如何思考課程設計？然後持續推動、點滴累積。創造力學院注重跨領域對話，開設課程如：觀念的魔術、繪畫與植物、音樂的聲音之物理學等，並且營造創意社群及家庭氣氛，讓不同領域學生互動發展、孕育創意廣度。招收學生需有獨創表現或潛能，畢業時須完成獨創作品，如作曲、繪畫、科學研究、文學研究、文學作品等。另國內如元智大學工業工程與管理學系，在正常課程外，大一下開始三學期，開設工程溝通、創造性思考、科學研究方法等課程，持續推動、點滴累積，使學生從「知識消費者」提昇為「人文與科學的創造力」活動之夥伴(教育部創造力教育中程發展計畫入口網)。

古云：「無用之用，是為大用」，如人文素養，雖是看不見的能力，隨環境變遷，未來卻更具關鍵力量，各種創新，具高度不確定性、不可預測性，人更需包容、欣賞、想像、尊重、面對挫折、放鬆自我、團隊合作等能力，簡單的說，包括心靈覺察敏銳度、對生命的態度、對自己的認識、情意的均衡與否，美感的覺察欣賞。更且談吐態度表露一個人對生命的尊重或對人尊嚴的肯定程度，並進而擴及對社會、自然、萬物萬事的價值態度(田光復)，這些都是創新的源泉。在在都須點滴累積---陶鎔造就、須臾不離---「建立培育機制、設計系統課程」。往上提昇的關鍵時刻，這些無形動力，悄然卻深具影響。*

(作者現為企業訓練組副組長)

從職訓機構推動訓練品質管理的可行之道

文/謝杏慧

人力資源的發展是國力累積的基礎，一個國家的真正財富及其政治、經濟、社會、文化發展的潛能，以國人天賦才能是否得以充分發展與有效利用為準則。應整合政府、民間的能量，共同戮力推動職業訓練品質管理與驗證，務求人力資本朝向質與量並重的累積。職業訓練機構推動訓練品質管理或許不易推動，但仍不可貿然放棄或忽視，須知面對更形不確定與複雜的未來，唯有強化人的價值與競爭力，方能面對並順利解決內外部環境的挑戰。

人力資本投資及訓練的興起

人力資本的投資及訓練的發展，可由 1992 年獲頒諾貝爾經濟學獎的得主、美國經濟學家 Becker 的研究中見諸其重要性。Becker 將經濟分析擴充至人類行為相關領域，認為所謂人力資本，是人們利用教育與職業訓練來為自己投資，以增加自己的能力，進而累積更多財富。當此概念應用至組織的人力資源管理時，人力資本即可視為是員工所擁有，能為組織解決問題，創造個人及組織雙贏結果與價值的特質，這些特質包括應用方面的 Knowhow、特定知識（教育背景）、技能、專業、創新、與組織成員相處的適應能力等。就此看來，人力資本是結合個人知識，透過教育、訓練等方式，以累積組織與個體的競爭力資產，核心概念是相信對人力的投資，其報酬率是組織中最具明顯回報價值者，且可隨著時間的增加而呈現正向的結果。故持人力資本論者，一般均主張員工因擔任支持組織達成願景與目標的策略性角色，是組織中所有價值的轉換主體，可帶動組織整體的生產效率與績效，因此，需將人視作生產的最重要因素，但卻也因人力資本之動態性特質，可能隨時加以補充或取代，故為維持其穩定性與創造性，而必須透過有計畫地、長期地予以投資、訓練與發展。以人力資本的概念看來，職業訓練在人力發展與組織績效的達成上，扮演著關鍵性的角色。茲針對職業

訓練品質管理的推動方式，來說明職訓機構可行之自我提升品質、提振競爭力之道。

職業訓練品質管理的內涵

對於職業訓練品質管理之瞭解，必須從品質管理著手。所謂品質管理，應是一條朝向追求卓越品質的路途之法，係指組織在追求顧客滿意之際，為不斷地改善組織的效率與效能，所運用的管理方法與組織策略，而其參與對象則應廣及組織內所有階層的員工。因此，職訓機構為推行訓練品質管理，應遵守下列理念原則：

- 組織成員共同參與：訓練品質管理是職訓機構內所有成員的職務與共同使命。
- 明確的顧客導向：必須瞭解顧客的實際需求與顧客所追求的滿意狀況。
- 持續改善職業訓練相關活動：將「品質」視為職訓機構永不放棄的基本哲學理念，所有與訓練相關的活動、業務、服務與產品等，均應植基於品質要求的理念。
- 前後一致化的訓練流程：職訓機構應該明確界定出訓練的流程，以及達到訓練流程要求的作法與配套的工具或手段。
- 建立預防甚於矯治的觀念：因訓練服務或產品之供給品質不佳，所付出之有形與無形成本的代價，遠甚於訓練供給提供之前的品質預防與管理所支付的成本。

承上原則，關於職業訓練機構之訓練品質管理的內涵，可以兩方面分別說明：

一、職業訓練機構專業人員的職能要求

欲提升職訓機構之訓練品質，必須著重於其組織內部職訓專業人員的職能要求與職能目錄的建立，以顯示其具備執行良好品質訓練的條件與資格，亦即從事職訓之專業人員應具有執行訓練所需之與品質管理、成人學習、訓練技術、策略性人力資源等相關的專業知識、技術、know-how，以及適當的專業倫理、行為與態度等。

至於職能的養成，則可透過執行訓練的經驗累積，以及適當的專業性教

育與訓練的實施達成。

二、訓練產品或服務提供的流程管理

訓練流程管理的目的是希望訓練的提供能夠達到受訓個人與組織雙方(顧客)的需求滿足，進而提昇受訓個人的工作能力與績效，以改善顧客組織的事業與營運績效。故職訓機構訓練流程管理必須滿足如圖一所示之四階段的訓練流程要求。

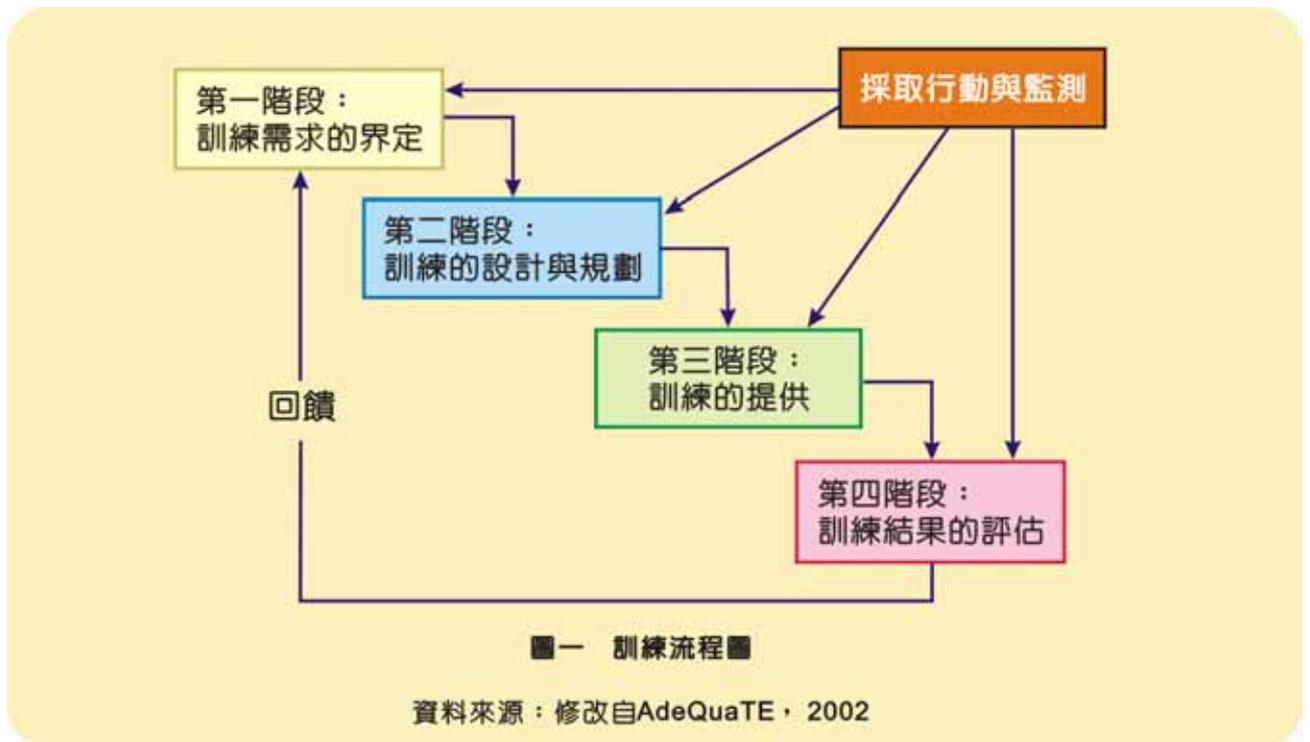
第一階段：訓練需求的界定方面，職業訓練機構必須瞭解接受訓練服務之顧客組織，對於其員工職能的要求，以及現階段該組織內員工之職能落差。

第二階段：訓練的設計與規劃是有關如何滿足訓練需求與如何有效完成訓練目標之詳細的訓練規格說明，如訓練策略與構思、接受訓練的標的對象、訓練的目標、訓練的傳遞輸送途徑或方法(例如：面對面、線上學習、混程學習、自我學習等)、訓練的時間與行政安排的順序、輔助的教具、評量的形式、證書等。

第三階段：訓練的提供意指訓練計畫內所規劃之所有活動的執行。

第四階段：訓練結果的評估係為了評量訓練的效能，常見的訓練評估方式如 Kirkpatrick 於 1975 年所提出之訓練評估四層次模型，第一層次—反應：受訓者的滿意狀況？第二層次—學習：受訓者獲得了什麼的工作方式與技巧？第三層次—行為：透過訓練與學習，受訓者在工作行為上有何改變？第四層次—成果：訓練的明確結果為何？包括：成本的降低、品質的改善、生產數量的提升等等。

至於行動與監測則是為了確保訓練品質四階段流程的貫徹。



職業機構強化訓練品質管理之道

欲強化職訓機構之訓練品質管理，可從職訓機構人員之專業知能的提昇，以及職業訓練機構訓練系統或訓練產品的品質驗證等兩方面著手。

一、強化職訓機構人員之專業知能

為建立職業訓練機構專業人員之工作知能與專業能力，有必要實施適當的訓練，至於訓練內容的方向，則可參考職訓局委託之「推動訓練品質規範課程設計」研究計畫。根據該項研究結果建議，職業訓練機構人員可接受之專業知能訓練內容範疇，整理如附表所示：

附表 訓練品質規範課程建議綱目

課程名稱	科目內容		學習目標		
			認 知	情 意	技 能
成人學習模式	<ul style="list-style-type: none"> 成人學習的意涵與重要性。 影響成人學習的因素。 成人學習模式與成效。 課程模式規劃。 		<ul style="list-style-type: none"> 讓學員了解成人學習的意涵及其與課程規劃之關聯。 了解成人學習模式及特點。 了解如何將成人學習原則應用於教學及設計。 	<ul style="list-style-type: none"> 能對成人學習特性與課程規劃表達看法。 	<ul style="list-style-type: none"> 說出成人學派的要點。 說出影響成人學習成效的因素。 了解成人特質與主觀差異，並能依據學員背景資料分析其能力現況。
訓練需求調查與訓練問題診斷實施方法	需求評價與方法	<ul style="list-style-type: none"> 決定訓練需求的方式與管道。 需求評價的方法（組織、職務及人員分析）。 需求調查方法介紹。 	<ul style="list-style-type: none"> 讓學員了解需求決定的思考邏輯與調查方法。 了解本身的組織定位。 了解訓練需求來源。 了解並能應用訓練調查方法。 知道為什麼及如何執行訓練需求評估。 	<ul style="list-style-type: none"> 熟悉並判斷訪談技巧。 	<ul style="list-style-type: none"> 能夠設計品質良好的需求調查問卷。 說出並能應用訓練問題診斷方法。 能提出訓練問題對組織之影響。
	問題診斷方法	<ul style="list-style-type: none"> 訓練問題的診斷方法。 訓練問題的類型。 			
訓練計畫規劃	<ul style="list-style-type: none"> 擬定訓練目標與需求。 課程效能評核標準與測量方法。 計畫書撰寫技巧。 相關資源選擇與運用（場地、師資、教材、課程）。 課程設計與教學方法。 		<ul style="list-style-type: none"> 讓學員了解訓練目標設定、訓練資源的選擇運用、課程設計與教學方法、計畫書撰寫。 了解訓練資源選擇的方法與準則。 了解各種教學法的優缺點及運用情境的限制。 	<ul style="list-style-type: none"> 能考量對象、上課時間來規劃與選擇訓練。 	<ul style="list-style-type: none"> 能夠說出訓練PDCA的循環架構。 說出訓練目標的設定方法。 列出訓練計畫包含之內容。 能夠設計符合需求的課程。 能夠撰寫完整的訓練計畫書。
如何選定與評估訓練服務或產品提供的模式與內容	<ul style="list-style-type: none"> 訓練服務與產品檢核。 訓練前的溝通與準備（選擇培訓者與訓練資源）。 訓練執行作業流程之管控與評估。 訓練後的反應評估與報告。 		<ul style="list-style-type: none"> 能了解並說出如何與訓練服務或產品提供者展開訓練前、中、後的溝通要點與溝通技巧。 了解管控訓練品質之方法。 	<ul style="list-style-type: none"> 能夠表達與判斷對訓練服務與訓練產品之意見。 	<ul style="list-style-type: none"> 能對講師、場地、經費評估，知道如何採構訓練產品及服務。 能說出評估訓練服務的要項。 能夠評估訓練產品及服務。

課程名稱	科目內容	學習目標		
		認 知	情 意	技 能
訓練結果／績效評估方法	<ul style="list-style-type: none"> 訓練移轉的意涵與過程。 訓練績效評估的意義與功能。 訓練績效評估的模式與方法。 績效指標的建立與測量。 統計軟體的應用介紹。 	<ul style="list-style-type: none"> 讓學員了解訓練績效評估方法與過程、評估的成效、績效指標建立意涵與測量方法。 了解訓練評估的層次及方法。 能選擇評估方法來評估成效。 	<ul style="list-style-type: none"> 能對各訓練成效方法與用途提出看法。 	<ul style="list-style-type: none"> 說出影響訓練績效的因素。 說出訓練績效評估的目的。 說出訓練評估之流程。
訓練品質管理與訓練流程改造	<ul style="list-style-type: none"> 訓練品質的意涵。 訓練流程改造的內涵與實施。 	<ul style="list-style-type: none"> 讓學員了解訓練品質的意義與訓練流程的管理。 	<ul style="list-style-type: none"> 能夠根據訓練目標、學員特質、訓練資源選擇適當的訓練方式。 	<ul style="list-style-type: none"> 能夠列出訓練及發展之流程。 說出訓練目標類型及撰寫原則。 舉出訓練對象選擇方法。 能夠說出準備訓練教材應考慮的因素。 能有監控訓練流程（需求、採購、產出）的能力。 能對預期目標與執行成果間的差距進行評估與分析。

資料來源：職業訓練局，2005:15-19.

二、訓練品質驗證—國際品質管理標準之運用

關於職業訓練機構之職業訓練品質管理良窳之評定，國際勞工組織（International Labour Organization）於 2004 年曾陳文建議，可運用三種國際性的品質標準來驗證，包括 ISO 9001：2000、ISO17024：2003 及 ISO10015：1999 等各有不同作用的品質標準，來作為強化職業訓練品質的工具。其中 ISO17024 標準係針對驗證機構驗證人員的要求，本文暫不贅述。以下僅針對與職業訓練機構較有直接相關的 ISO9001: 2000 及 ISO10015：1999 兩項標準作一簡介。

(一) ISO9001：2000 標準—植基於員工職能的人力資源管理方面

ISO9001:2000 版係一流程中心導向的標準。ISO9001:2000 版的目係求組織應根據顧客的要求，以持續不斷的改善方式與作為，提供產品或服務予顧客，以提升顧客滿意度，並避免顧客期待的落差。ISO9001：2000 版如鏈結至人力資源管理方面，係要求建立員工職能目錄，並要求必須評估足以影響產品或服務品質良窳的訓練的效能。關於職業訓練機構採用 ISO9001：2000 版標準來驗證品質方面，必須加以重視下列要素(ILO,2004：43)：

- 確認員工職能目錄。
- 評估訓練的效能。
- 重視人力資源管理之所有內涵。
- 根據職能要求以甄選與派任適當的員工。
- 訓練實施的目的係為了發展員工職能。
- 確認員工均瞭解其自身對於品質管理的貢獻與重要性。
- 隨時維護員工之教育、訓練、資格證照、與經驗記錄。

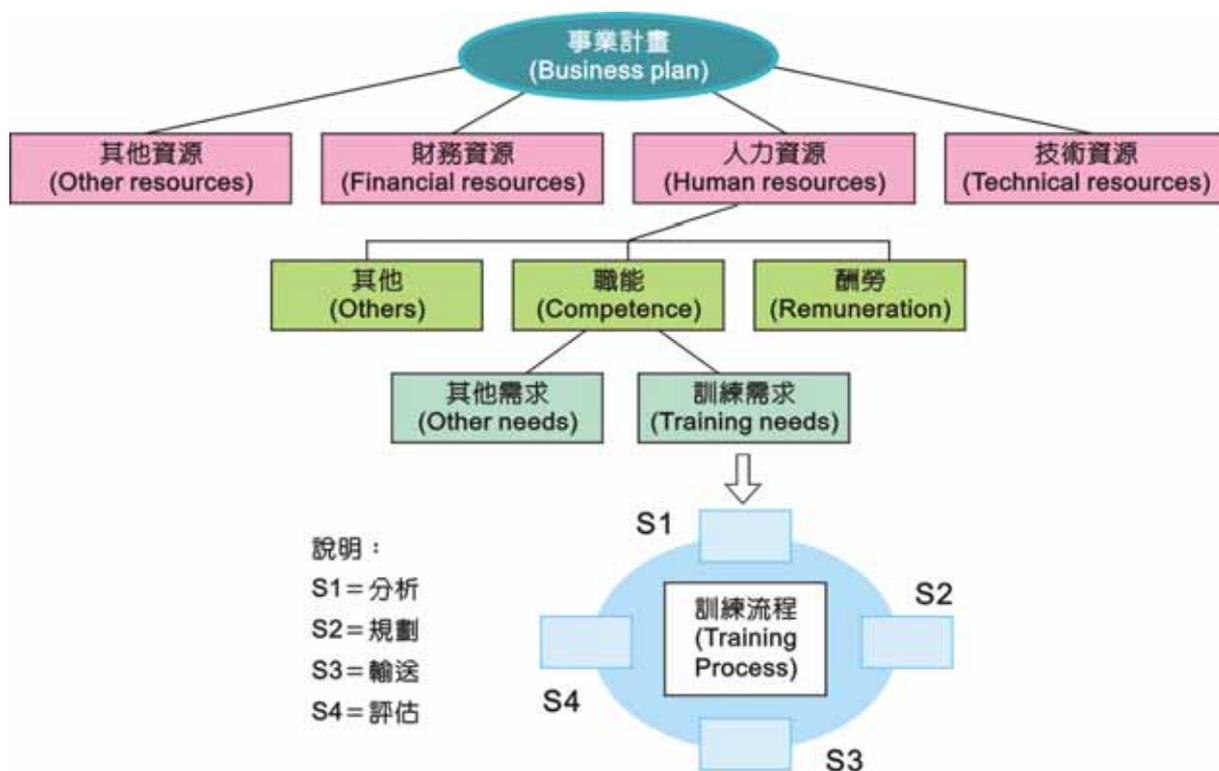
(二) ISO10015：1999 標準—以訓練及人力資源發展流程為核心

根據 ISO10015 標準的條文與制定的緣起看來，ISO10015 標準相當適用於追求人力資源卓越績效目標(或已建立了品質管制體系)之大中型企業集團，或是專門的職業訓練機構(包括高等學校)等。ISO10015 標準能促使企業界定出現有員工之目前的職能、現有的職能與工作職能要求之間的差距，俾利於適合於企業的策略、目標。

企業得以透過訓練彌補員工現有的職能差距，從而培育出具備職能要求的員工，以實現企業的目標—產出品質合格的產品，以提高客戶對該企業組織的忠誠度。因此，職業訓練相較於一般教育，更符合了企業發展人力的特定化訓練需求。雖然許多全球性的企業組織已視員工為其最具價值的資產，但卻鮮少能夠連結事業計畫與員工的職能發展，而 ISO10015 標準

即在協助組織的管理更切合「知行合一」的要求。

ISO10015 標準驗證的採用，自組織之事業計畫、績效的診斷，至建立在戴明迴圈（theDemingCircle）PDCA（ Plan, Do, Check, Act）基礎上之訓練需求的滿足，其過程見如圖二所示。企業組織自辦訓練或向外購買職業訓練，以及提供職業訓練產品與服務的機構，均可參考下圖建立自我的訓練流程管理。以供給方看來，應該了解需求方的訓練需求並與訓練需求方（顧客）進行溝通與對談，以促使其訓練供給的內容符合需求方（顧客）的要求與其要求的背景與目的，需求方亦應將訓練需求資訊透明化，俾利供需雙方之間雙贏目標的達成。



圖二 ISO10015標準---組織事業計畫與訓練流程發展圖

結 論

人力資源發展是國力累積的基礎，一個國家的真正財富及其政治、經濟、社會、文化發展的潛能，以其國人天賦才能是否得以充分發展與有效利用為準則。特別是自從 1970 年代人力資本理論興起後，世界各國即開始重視對人的能力之培養，即強調教育、訓練、就業資訊、健康與工作條件的加強，促使吾人體認到「人力資本的形成與累積」較之「物質資本的形成」對經濟的成長、社會情境的改善與國力的增強更形重要。因此，對於我國邁向高科技、創新性、服務性、知識性導向的經濟體，職業訓練將是促進國人迅速接受改變、適應變遷的能力之培養的不二法門，因此，更應整合政府、民間的能量，共同戮力推動職業訓練品質管理與驗證，務求人力資本朝向質與量並重的累積。

職訓機構如欲推動職業訓練品質之管理，實屬不易且亦為一漫長的旅程，建議除了應由政府指導，以實施全面性、積極地、定期的職業訓練專業人員的知能培訓外，亦應建立職業訓練專業人員知能培訓之師資的考核或證照機制，定期考核師資的職能條件。此外，亦可建立職業訓練專業人員分級制度，針對不同等級人員，實施不同的培訓計畫與考核，以促進職業訓練專業人員向上提振自我的專業能力，建立其自我的行業/職業形象。

此外，在全球化的浪潮推進之下，我國實不應自外於國際潮流，對於國際推動之與人力資源或與訓練相關之品質驗證機制，除可引進採納外，亦可自行建立符合我國國情的訓練品質驗證標準與機制，同時，相關的配套措施亦應一併考量，例如：國家訓練品質獎項、訓練品質管理與流程改造之輔導諮詢的實施等等。職訓機構推動訓練品質管理或許不易推動，但仍不可貿然放棄或忽視，須知面對更形不確定與複雜的未來，唯有強化人的價值與競爭力，方能面對並順利解決內外部環境的挑戰。

（作者現為財團法人中華民國職業訓練研究發展中心研發應用處副處長）

■ 參考書目

- 行政院勞工委員會職業訓練局 (2005), 「推動訓練品質規範課程設計」, 頁 15-19。
- 蔡秀涓 (2002), 「政府部門人力資本理論與應用」, 《東吳政治學報》, 第 14 期, 頁 135-166。
- AdeQua^{TE} (2002), "ISO 10015---a Strategic Management Tool for Human Resource Development ". The Academy for Quality in Training and Education. Retrieved 7.09.2002, from the <http://www.adequate-international.org/>
- Cinterfor/ILO (2004), "Quality management in vocational training. The use of standards and their different applications". Inter - American Research and Documentation Centre on Vocational Training (Cinterfor/ILO). Retrieved 2004, from the <http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/papel/12/index.htm>

獎懲制度設計在網路學習的應用

文/謝宗憲

隨著多媒體、資訊科技的融入，教育訓練的方式已產生了一些變革。例如，組織可以利用資訊與通訊科技，發展網路教學，並採取多媒體的方式生動的呈現教學內容，使學習者可以不受時空的限制進行學習。以往傳統教室中接受講上課的教育師訓練課程已經過時，透過 E-learning，員工可以不受時間地點的限制，找尋他們所需要的知識。再者，透過網路上開放空間的討論，可以促使員工彼此分享與交流資訊，此種開放的交流機制，也可使學員藉此表達需要什麼樣的課程訓練或是將他其專長、知識貢獻到網路上開課。

前 言

如何促進學員的網路學習成效，常是企業在導入 E-learning 後所面臨的問題。除了設計合適的教材、安排學員上線上課外，若能藉由誘發學員學習動機並維持其學習意願，應是強化網路學習效益的良方。根據吳知賢依動機形成的原因、過程、表現方式等所作的分類中，依達成目標可分為：(1) 內在動機：在活動中得到滿足和愉悅；(2) 外在動機：透過活動得到實質的酬賞。另外學習動機依據張春興（1996）的定義為：引起學生學習活動，並使該學習活動趨向教師所設定的內在心理歷程。心理學者Brophy將學習動機分成兩類：一為普遍型學習動機，指能全面且認真的學習；另一為偏重型學習動機，只對某些學科認真學習。從以上可知，學習過程中若能增進學員內、外在動機，使學員持續且認真的學習，這樣的學習方式才能達到教材設計者或講師所設定的學習目標。

至於如何促進學員的外在動機進而持續學習，我們可以從行為學派的學習動機看出端倪。行為學派認為動機的產生是S-R(刺激-反應)的表現，為因應生理的需求而形成了驅力，推動驅力就產生行為，也就形成學習動機。個體的行為表現在某一方面得到外界肯定，給予需求的滿足，就會強化保留該行為。這種強化原則，正是動機的產生。學校中常用獎勵（讚許、獎品、給予權力、高分數等）與懲罰（訓斥、剝奪權力、

勞役、低分數等) 方法，促使學生學習，其目的正是藉由外在誘因以維持學生的學習動機。

Keller 提出以 ARCS為模式的理論，以激發學習動機有關的注意力 (attention)、關聯性(relevance)、信心 (confidence)、滿足 (satisfaction) 等四個變項。而以這模式為基礎的動機性學習策略，應注意的五原則中，即有一點是「善用獎賞並適時提供增強物」，也就是說合適的獎懲制度是可以激發學員的學習動機。

由於線上課程的成長迅速，教材規劃者及講師不應該只是一昧的增加課程數量而已，若能於線上課程中加入適當的獎懲制度促進學習動機、提高學習成效，將是線上課程規劃下一步應思考的議題。

獎懲制度之理論基礎

在探討獎懲制度之前，為了瞭解其背後設計之動機原理，可先從古典行為主義(classical behaviorism) 華生所揭櫫的行為主義學習理論，到新行為主義(neo-behaviorism)大師斯肯納(B. F. Skinner,1904-1990)所倡導的「操作—制約」(operant-conditioning) 行為學習理論，來探討行為學習理論的基本要義及其在線上教學上的應用，進而討論其與獎懲制度設計之關連。

一、經典條件作用學習理論

此一理論最早是由俄國生理學家巴夫洛夫 (IvanP.Pavlov,1849-1936) 在 1900 前後，研究狗的消化腺分泌變化時，意外地發現消化腺分泌量的變化，與外在刺激的性質以及刺激出現的時間有密切關係。唯巴夫洛夫的經典作用實驗中只用以解釋動物的學習行為，而美國心理學家華生 (John Broadus Watson,1878-1958) 以巴夫洛夫的學習理論為根據，發展出擴大解釋人性的學習理論，因此華生被後人稱為行為主義心理學的創始人。

二、操作制約學習理論

斯肯納 (B. F. Skinner, 1904-1990) ，是當代美國最具聲望及爭議的心理學家，為行為主義的典型代表。斯肯納排除以內在趨力或其他中介變項作為行為發生的原因，他特別強調個體主動操作反應後獲得增強，而習得某一行為，並認為學習是一複雜的情

境中，其中最著名的設計即是斯肯納箱(Skinner Box)，其設計原理利用白鼠在箱中按下槓桿，即可得到食物，久之，牠這種按壓槓桿的反應即為按後獲得食物而滿足所控制。到這個地步，刺激（槓桿）／反應（壓槓桿）／刺激（食物）的順序就發生了聯結的關係。其基本模式為：SD→R→SR

SD：辨別的刺激(discriminative stimulus)

R：反應(response)

SR：增強的刺激(reinforcing stimulus)

根據以上的理論探討，我們得知，透過刺激增加預期行為的產生，或是減少刺激消除已有的行為是可行的，但人類的心智程度是遠超過其它動物，因此刺激的方法也須依據人類的特性做適當的設計與調整。以下將從行為理論為出發點，深入瞭解獎懲制度對學員學習的行為影響。

獎懲制度的方式及運用

一、獎懲方式

根據行為學習理論的觀點，教師若能針對學生良好的行為表現給予適度的獎賞，則學生將來更容易表現良好的行為；相反地，教師適時對學生不當行為施予懲罰，則可減少學生不當行為或阻止不當行為的再發生。所以一些學者們乃提出了各種不同的獎賞及懲罰方式，並以表格呈現如表一所示。

表一 獎賞方式

(獎賞方式) 學者	類 型	例 子
Withey (1979)	物質性的獎賞	獎品、裝飾品和徽章
	象徵性的獎賞	頭銜、地位
	評價	記號、等第和類似設計品
	教師反應	讚美、鼓勵、讚許和認可
Bull & Solity (1987)	社會性的獎賞	讚美、鼓掌、接觸(握手)、擁抱(小朋友)、微笑、書寫便條說明給家長、讚揚子女在校優良表現
	活動性的獎賞	任何喜好的活動：遊戲、玩耍、擦黑板、自由選擇活動、閱讀課外讀物
	代幣式的獎賞	星星、記點、徽章、獎勵卡證明書
	物質性的獎賞	甜點、玩具裝飾品或各類禮物
Ainscow & Tweddle (1988)	社會性的獎賞	點頭、微笑、眨眼示意、讚美、認可
	回饋	星星、乖實實卡
	活動性的獎賞	聽錄音帶、看錄影帶、觀賞影片、閱讀課外讀物、給予自由時間
Sparzo & Poteet (1989)	社會性的獎賞	注意、接觸、讚美、微笑、親近
	活動性的獎賞	閱讀、自由時間、思考、觀賞電視、公差
	實體的獎賞	金錢、贈券、高分、書籍、珠寶
	原始的獎賞	空氣、食物、水、睡覺
Moles (1990)	非物質性的獎	教學注意、教師稱讚、教師激勵、同儕注意
	物質性的獎賞	給予星星、特權、其他代幣
山村賢明 (1981)	物質上強烈的懲罰	嚴厲的體罰
	物質上輕微的懲罰	施予輕微的體罰
	精神上強烈的懲罰	控制他人
	精神上輕微的懲罰	責罵
Cheesman & Watts (1985)	不愉快的事物	喊叫、忽視、隔離、留置
	免除獎賞的權利	不能玩球、剝奪遊戲時間
Cheesman & Watts (1985)	改變前後的關係	改變活動、提供協助、改變組織、移開分心的物品、運用幽默感
	明令控制的作法	符號和信號、干預、督促、提醒規定和例行工作、提醒結果
	運用同儕團體的制裁	無
	發揮自然結果的懲罰	無
	採取較強硬的手段	警告、折損、補償、隔離、文付處理
Moles (1990)	書面通知	無
	隔離	無
	自然結果懲罰	無
Cwalker & Shea (1991)	生理的懲罰	打屁股(鞭打)
	心理的懲罰	責罵、勞役、課後留校

資料來源：本表整理自吳清山(1993)，班級經營-理念與策略，p147-150。

二、行為學習理論在獎懲上之運用原理

Walker & Shea 指出無論是獎賞或處罰、消弱或負增強的採行，主要是依據「增強原理」(principle of reinforcement)，增強原理主要有下列五項：

原理一：增強作用必須針對「目標行為」；「非目標行為」不應受到增強。

原理二：目標行為在出現之後，必須「立即」受到增強，不可採取「延宕性增強」。

原理三：在行為改變過程的初期，每次目標行為出現之後，都必須受到增強，亦即應採連續性增強。

原理四：當目標行為達到一個令人滿意的出現頻率之後，應只接受「間歇性增強」即可。

原理五：「社會性增強物」應同時伴隨「實質性增強物」呈現，以鼓勵兒童減少對實質性增強物的依賴，進而鼓勵兒童能夠維持「自我控制」和「自我紀律」。

另外在教學過程當中，教師除了可以運用獎賞制度外，其他類似的策略如：(一)逐步養成；(二)條件契約；(三)代幣制；(四)模仿學習，皆為教學者可以利用的策略；而處罰制度的其他策略則可使用消弱及隔離的方式實施。

獎懲方式的運用，得隨著對象及目標行為的不同而選用，上述列舉了學者的研究及看法，但卻沒有一體適用的通則，正常來說獎懲應適時適度，同時要清楚定義並公佈行為目標，才能使學員達到期望學習表現。

網路學習之獎懲設計

高台茜將網路教學管理策略，依教學實施的順序歸納探討如下：

一、前期管理策略：事前擬定並安排採用順序。

(一) 分組方式

(二) 作業週期

(三) 評量方式

二、初期管理策略：教學實施初期，管理策略的應用在於帶領學生逐步適應非同步學習方式，並從中獲得樂趣。

(一) 上網互動技術

(二) 非同步學習的要領

(三) 社會合作技巧

三、中期管理策略：教學實施中期的管理策略在於促進師生同儕的良性互動，藉以瞭解學生的學習成長狀況，適時調整輔助。

(一) 分組方式

(二) 作業週期

(三) 評量指標

(四) 老師時間 (Office Hour)

(五) 小老師制度

(六) 成績排行榜

(七) 組間觀摩

四、後期管理策略：教學實施後期的管理策略在於培養學生獨力學習的能力，以提高學習後知識的轉移。

(一) 學習主導權的轉移

(二) 組間競爭機制

張基成及唐宣蔚建立一知識分散式網路學習社群，系統特色之一為建立一學習活動的累計積分系統，隨時呈現成員上網學習所獲的積分及記錄登入系統的次數，可以做為日後成績考核的依據。凡是登入系統 (以一天最多一分、提供學習資源、提供檔案資源、提供相關網站、參加討論 (提出問題與回覆)、擔任討論區與會議室主持人等，系統皆能自動給予不同的點數，以鼓勵學生上網學習。另外，積分值也可當作授課教師評估學生上網學習情形，及日後開放使用者使用進階功能的參考。

依據 Horton 指出，在網路上利用讚美的訊息鼓勵學習者須有四個原則：

一、熱忱的溝通：假使教學者或課程設計者相信這門課程的成效；同時學習者有能力操作，則學習者將會與教學者有同樣的感受。因此在寫讚美訊息或 e-mail 之前，先問你自己如何修飾你的訊息，使它看起來很誠摯。

二、讚揚成就：當學習者做得很好時就告訴他們。相對於有方法的衡量學習者的學習品質，學習者時常在沒有標準的學習環境下學習。有鑑於此，學習者不需要泛濫的稱讚，只需在學習者「表現良好」時給予。

三、公開的稱讚、私下的批評：絕對不要在其他學習者、或是同事、老闆的面前批評學習者，使他感到困窘。在討論或聊天區，你可能不能認同學習者，但請溫和地，同時不要批評學習者的思考過程及人格。

四、在其餘的課程中，分享卓越的工作表現：最好的學習誘因之一即是聲譽，假如一個團隊完成了一件卓越的工作，把它貼到網路上成為範例供作其它課程參考。

在黃偉豪所做的研究結果指出，網路上使用獎懲制度會造成學員有較佳的學習成效，同時針對有使用獎懲制度的網站，學員在認知學習、學習興趣、認知技能發展及教學設計滿意皆明顯高於不使用獎懲制度的網站，其所設計之網路教學系統依照優良或錯誤學習行為的出現時間長短與出現次數多寡，分別給予不同的增強物，以收獎懲之效果，其設計如表二所示：

表二 網路獎懲類型

獎懲方式	網路呈現方式
獎賞	讚美訊息、獎金、遊戲參與
懲罰	使用者介面控制、出現延遲畫面
隔離	停用溝通功能、無法發表文章
施行策略	說明
逐步養成	依時間或次數增強獎賞或懲罰
條件契約	給予學習目標、訂出獎懲規則
代幣制	積分制度、虛擬貨幣
模仿學習	小老師制度（給予特權）

資料來源：黃偉豪（2002），網路教學之獎懲機制與認知風格研究，p25。

綜合上述，獎懲制度在網路學習的應用可利用網路的特性而採取適當的措施，研究

也證實在網路上使用獎懲制度是有其成效，但只有激勵學員上線學習是嫌不足的，畢竟成人的學習背景是多樣的，如何維持後續的學習行為應是設計線上獎懲制度需熟思的課題。茲就影響學習行為的相關因素提供一些看法，藉以持續學習行為。

一、考慮外部及內部的學習控制：在學習過程中往往同時存在著外部學習控制和內部的自我控制，透過自外部的期望、內部的自我要求，進而維持學習的效果。因此，我們可以利用來自於組織、家庭、講師，或者其他人的要求、期望、鼓勵、批評、關注等等方式，達成外部的學習控制；在網路提供個人學習計劃的功能，要求學員自行訂定學習計劃及調節學習歷程而產生內部的學習控制。

二、提供多樣化的獎懲回報制度：值得大家思考的是，每個人的學習特性是不一樣的，他們會根據獎勵回報的情況做出不同的反應，因此不能讓每個人接受同一種線上的獎懲模式。像是某甲也許會為得到 5 個積分點的評價而努力學習，但是這對於某乙可能起不了作用，因此，提供多樣化的獎懲回報制度，才能鼓勵學習者學習並獲得激勵。

三、後端及時反應使用端的學習情況：網路獎懲制度的設計，它應是關注教學活動中學生的學習狀態、態度、應變能力等，每一次的網路學習，依據學習者的學習情況給予記錄，使得後端可依據使用端的反應而及時提供相應的獎賞及懲罰的制度。

四、避免趨賞避罰的學習心理：有些人的學習動機並不是為了達到某一期望或者成就，而是為了避免懲罰。所以說，獎懲機制縱使有助於線上的學習效果，但其主因還是因為大多數的人有著趨賞避罰的心理。因此在學習者層面上，應該作出某些主動的積極調節，改善這樣的缺失，又或者像是以 Horton 指出用讚美的訊息鼓勵學習者、讚揚其成就，使得其內外的學習控制受到一種牽引，以提高網路學習的參與率及完成率，才能使學員樂於學習並主動學習。

企業運用獎懲制度推動線上學習之經驗

筆者有幸參與先前服務公司-富邦銀行 e-Learning 的課程製作，在此就推行的過程運用獎懲制度的方法及概念做一介紹：公司在導入初期除了平台的建置、技術的轉移外，接下來就是課程內容(content)的製作，隨著課程內容的逐漸豐富，數量已經不再是我

們的焦點；學員上線的參與情形、反應及學習成效才是我們所關注的，這同時也反應了導入線上學習的初衷，因此，當時我們的做法為利用圖書禮卷來獎勵學員上線學習的次數，在一定的上線次數並完成學習課程後發送禮卷，禮卷金額雖然不大但數量較多，學員因為目標較易達成而產生主動學習的意願。其次，我們在網路上舉辦學習競賽，將指定的系列課程包裝在一起，要求學員完成此一系列課程並通過課後評量，分數優異者除了在網路平台上發佈訊息表揚外，並舉辦頒獎典禮邀請高階主管公開頒獎及贈送禮金，以茲獎勵，當然未完成課程或課後評量分數不佳的學員，除了將成績交由其部門主管參考外，學員的學習成績還會連結其年度的績效考評，形成強而有力的因果關係。

另外，在線上學習平台上會有模擬助教隨時待命，如遇有學員在操作方面有不解之處，學員可以傳喚模擬助教從旁協助，同時，平台上還有設置線上論壇機制，上線學習的學員可以在討論區分享自己的學習經驗，若有學習上的問題，會有一位專責的版主對學員的問題做回應，若學員不願在網路上公開，另可透過 e-mail 的方式反應，由於回饋管道的暢通，多數學員的問題都能解決，因此也能增進學員的學習動機。

除了筆者服務的公司之外，宏碁集團在推廣線上學習時是採用讓每個員工在自己的座位進行線上學習。旺宏電子為了提升學習的效率，則是在導入線上學習的初期，在公司的特定地區設置「學習角落」，藉由提供多部的多媒體電腦，讓公司的員工自行調配工作的時間，在不影響工作的前提下進行線上學習，也因為他們便利員工學習的措施，激勵了員工學習的意願，而且全家便利商店則是利用動畫 flash 吸引學員上線學習的興趣。軟體大廠—美商甲骨文則把公司制度融入線上學習中，甲骨文業務部資訊協理高芬蒂指出：公司規定員工線上學習時間每年至少 120 小時，實體訓練一年最多 20 天。「一個訂下限，一個訂上限，表示公司是政策性地希望推動線上學習。」，線上學習因為是公司既定政策，因此她甚至會和屬下溝通，如果線上學習的課程上不完，當週可休一天「公假」，專心把課程上完，透過政策的推行以及獎勵「公假」的實施，甲骨文線上學習的成功也就理所當然。

另外，如惠普科技其線上課程的設計則運用了互動和及時回饋的方法提升學習成效。惠普大中華區教育訓練協理隆佳慧舉例說明：有一次惠普推出「教育訓練新系統訓練課程」，她是必修學員；上課前，先從 e-mail 收到案例教材做預習，全球各地像

她一樣「必修」的教育訓練單位主管有上百名。這門課在全球共開了 10 多班，一堂課上兩個小時，各派有一名教師。上百名學員自己挑選上課的時段先「註冊」，屆時再直接在線上採即時上課。隆佳慧班上有 10 多人，分別來自歐、美、星、澳、印度，當然是用英文教學。主持的老師不知來自何國，但各國學員都在他的導引下上課，教材就放在螢幕上。每位學員可以按鍵「舉手發言」、「投票」或「拍手」，也可以用即時通訊寫下心得。中間，老師還將他們分成 3 個小組，要求他們進行分組討論，10 分鐘後再「回到大教室」一起討論、報告。隆佳慧興致勃勃地表示：「第一次用這種方式上課時，真是奇特的操作經驗」，因為惠普科技這種立即的回饋及鼓勵，更增加了學員的參與度。

除了筆者經驗外，其它企業在推動線上學習時或多或少都會將獎懲制度的概念及方法運用在學員上。大致來說，從業界的經驗我們可以看出獎懲制度的應用最主要是要依學員的表現好壞，運用適當的方法回饋給學員，藉由獎賞及懲罰維持學員的學習動機，一般來說，企業大多運用獎勵取代懲罰，因為如果使用不當，反而容易造成學員學習的抗拒，若這些機制的設計能貼近學員的需求，其成效將會更顯著。

結 語

從以上探討得知，內容豐富的線上課程若是能搭配行為心理學的觀點，適當的運用獎懲制度，將能提升學習者的學習成效。但一個好的網路獎懲制度，在硬體部份，除了需針對課程，設計獎懲功能的反應外，整個網路學習平台也要有獎懲系統的建立，如計分器、排行榜、討論區、公佈欄等。通常硬體是大部份企業初期建構所重視的，也因此往往忽略了制度的設計；所以在軟體的部份：訂定一套合乎獎懲原理的制度並加以落實。此外，搭配有變化及彈性的教學方式，在課程實施的前、中、後期定期的評量及回饋，或是設計線上分組競賽搭配公開表揚的機制激勵學員學習動機，這些都是可行的獎懲制度設計，同時，從企業成功推動線上學習的經驗可以看出，要讓員工買單除了推動制度的搭配外，課程內容的設計、回饋的機制更是不能忽視，最重要的是需有專責的人員負責維護及推動，線上學習才能發揮其應有功效。

(作者現為國立台灣師範大學工業科技教育學系人力資源組碩二生)

■參考資料

- e 天下第 40 期，菜鳥變老鳥只要 3 個月。2005/4/16 取自
http://ad.cw.com.tw/ad/IBM/class_el_e_1.html
- IBM 入口網站，旺宏電子導入 Learning Space 建置線上學習系統。2005/4/16 取自
<http://www-901.ibm.com/tw/software/lotus/success/s2.html>
- 王文科 (1991)，學習心理學—學習理論導論。台北：五南圖書。
- 李咏吟及邱上真等人 (1993)，學習輔導，台北：心裡出版社，(頁 3-50)。
- 吳知賢 (1990)，學習動機的研究—成就動機、制握信念、習得無助、歸因理論的文獻探討，國立台南師範學院初等教育學報，3，(頁 277- 326)。
- 吳清山 (1993)，有效的獎懲原則。載於黃政傑、李隆盛 (主編)，班級經營-理念與策略 (頁 145-164)。台北：師大書苑。
- 吳淑鈴、溫金豐 (2001)。知識管理下的組織文化與人力資源管理措施之研究。產業論壇，3 (2)，(頁 20-44)。
- 高台茜 (2000)，「網路教室的經營與管理」，2000 網路學習理論與實務研討會論文集。
- 許朱勝 (2002)，e-Learning 擋不住的學習風潮。2005/4/15 取自
http://www-901.ibm.com/tw/knowledge_uni/press/20021026.html
- 黃偉豪 (2002)，網路教學之獎懲機制與認知風格研究，國立中正大學資訊管理學系未出版碩士論文。
- 張春興 (1996)，教育心理學。台北：東華書局。
- 張德銳 (1993)，獎賞與懲罰的有效策略。載於黃政傑、李隆盛 (主編)，班級經營—理念與策略 (頁 165-185)。台北：師大書苑。
- 張基成、唐宣蔚(1999)，「知識分散式網路學習社群之建構與評估」，1999 年台灣區網際網路研討會。
- Brophy, J. (1987). On motivating students. In D. Berliner., & Rosen-shine. (Eds.), Talks to teachers, (p201-245) . New York : Random House.
- Linnenbrink, EA, & Pintrich , P. R. (2002). Motivation as an enabler for academic success. School Psychology Review, (p313-327)
- Horton, W. (2000). Designing Web-Based Training. New York: John Wiley & Sons. •

美國視障者整體重建服務的探討

文/余月霞

自 2003 年起，筆者與國內視障重建服務界的接觸頻繁，台灣的同仁和視障朋友經常問我美國重建服務的系統和效果，以及台灣視障重建界可以學習的地方。2004 年藉著勞委會專款主辦的大好機會，我和花敬凱博士以及淡江大學盲生資源中心和無障礙科技發展協會同仁合作，將兩本美國視障重建服務和職業諮商的教本，摘譯編撰成一本介紹如何提供整體重建的書，書名為「視障者整體重建和諮商基礎」，來解答國內關注的這些問題，現在再藉著這篇短文以濃縮和精簡的方式，介紹美國執行保障視障者的基本權力和福利的工作。

美國重建系統的法規基礎

美國視障者的就業率與歐洲類似，僅為 25% 左右，比起一般人的就業率 (94%) 和所有障礙者平均就業率 (55%)，可以說是相當低，但是如果以在就業市場的視障者 (約 29% 的視障者積極尋找工作) 來換算，視障者找到工作的比例為 85%，換句話說，重建服務的成功率約為 85%，這樣高的成功率，值得來探討其體制和執行方法。

西洋歷史上視障者的社會地位幾經波折，被隔離、受保護、尋求自我解放，然後由於教育機會的普及與民權的提升，終於能參予社會成為和大眾平等的一份子。現代美國的視障者在法律上的立場是類似於少數族群，而不是必須被保護的殘障者，他們了解沒有法律的硬性規定，少數族群在國家資金的運用和社會環境的安排上常常佔劣勢，因此積極地以民主政治的程序來爭取與主流社會人士平等的機會和權益。

美國有關身心障礙者權益的法律條文非常多，而且常因應社會變遷和科技的進展修正。第一個硬性規定美國聯邦政府出資提供重建服務的法令是 1920 年的 Smith-Fess 法令，主要是讓視障榮民能重新就業與獨立生活，這個法律雖明訂只為視障榮民服務，後來卻逐漸地擴增服務對象，一些非榮民的視障者開始受益

於為榮民設立的視障重建中心和措施。

真正涵蓋服務全部視障人口的法令是 1973 年的復建法，該法在 1998 年修正為工作力培植法，此法律主要建立聯邦政府與州政府間在重建服務資金上的分配和管理的架構。以往重建的焦點是以職業重建為主，服務對象限於具有潛力找到工作和保持職位的身心障礙者，在 1978 年法案修正後擴展服務界限，將獨立生活訓練的服務範圍涵蓋那些無就業目標的身心障礙者，另外該法條第七項第二章，又規定了服務殘障老人的資金。

另外兩個法律更確保殘障者的全面權利與福利：

一、1975 年定的身心障礙兒童教育公法，此法於 1997 年、2000 年經過幾次修正後稱為 IDEA (Individual with Disabilities Education Act)，給予有障礙兒童免費義務教育和學習獨立生活能力的機會。

二、1990 年的身心障礙公民法(ADA, American with Disabilities Act)，確定雇主在雇用員工時給予障礙者公平機會，規定要為有障礙員工提供調適和再設計的協助，以及消除其在社會上獨立生活面臨的各類歧視和障礙。

為了提升法定盲人的就業機會，兩個重要的法令給予合格的視障者或視障機構優先機會經營企業：

一、1936 年訂定的 Randolph Sheppard Act

(<http://www.blind.state.ia.us/bep/rs-act.htm>)：給予受過訓練和持有執照的法定盲人優先經營聯邦政府福利社、自助餐廳、新聞攤位等機會，各州政府的重建部門必須給予申請合格的視障者免費訓練和所有經營生意的資料，這個服務方案簡稱為 BEP，Business Enterprise Program。當一座聯邦政府建築完成，其中的商店攤販經營契約都得公開招標，而由這些持有執照者競標；服務視障者的機構或者視障者組成的機構也可以申請持有執照，如果核准也可以參加競標。

二、1938 年的 WOD 法 (Wagner-O' Day)，規定聯邦政府機構必須向視障者的機構，或庇護工廠（現在多稱為 Blind Industry 盲工業）採購某些貨品。1971 年時此法律修正為 JWOD 法令，延伸其福利給重度殘障者，這個法律的執行牽涉聯邦政府所有部門，推派代表組成委員會，公佈一個貨物單稱為 JWOD 採購單，規定所有聯邦部門和辦公室需要貨物單上的物品時，必須向這些視障

工廠購買，以保障視障者的就業機會。

行政體系和資金分配

美國聯邦政府和州政府對重建服務的體系和執行流程有明確規劃，甚至個案從教育機構到重建機構的轉銜都儘量做到沒有間隔，個案的資料建立於州政府的系統中，必要時隨著個案的遷徙而轉移。

執行重建服務的機構在聯邦政府階層包括重建服務行政管理局 (Rehabilitation Services Administration, RSA)、教育行政機構、榮民管理行政機構 (VA)、成人重建服務機構等。RSA 為全國管轄機構，在全國設有共 15 個辦公室，收受審核五年計畫申請專案，核發管理政府資金的使用。雖然重建資金大多數來自聯邦政府，整個經費應該說是聯邦政府與州政府聯合提供的，其分攤比例為 80/20，聯邦政府負擔 80%，而州政府負責 20% 的費用，近年來聯邦政府的資金核發比例有減低的趨勢，州政府的責任反之增加。

美國每個州政府都設有重建部門，但是各州的體制有所異同，有些州將服務視障者的重建部門與服務其他身心障礙者分開，有些州就只由一個重建部門來服務所有殘障者；有些州的重建部門直接由州長管轄，有些則隸屬於社會局或衛生局。

各州提供的視障重建項目也有差異，職業重建、獨立生活訓練、定向行動訓練、BEP 方案、輔助科技服務等是基本的服務項目，各州都有；其他方面則各有特色，麻州規定眼科醫生必須在診斷病人為法定盲後 30 天內，書面通報給麻州盲人服務部；加州將報讀服務和導盲犬津貼列入重建項目，另外有些州將視障學生由學校轉銜到社會的服務，和雇主的諮詢和訓練列入服務項目，表一列舉美國四個州的重建服務項目和體制。

表一 美國麻州、加州、愛荷華、維吉尼亞視障重建服務對照

	麻州	加州	愛荷華	維吉尼亞
主管單位	Commission for the Blind	Department of Rehabilitation	Department for the Blind	Rehabilitation for the Blind
強制通報	眼科醫生(30天)	沒有規定		
職業重建	√	√	√	√
獨立生活重建	√	√	√	√
BEP(企業經營訓練服務)	√	√	√	√
定向	√	√	√	√
心理諮商	√	√	√	√
輔助科技服務	√	√	√	√
兒童服務(非教育項目)				√
防盲				√
學校到社會轉銜	√			√
雇主服務	√			√
盲老人服務	√	√	√	√
報讀服務		√		
導盲犬津貼		√		
州立成人重建中心		√	√	
盲人工業(舊稱庇護工廠)	√		√	√

(√者為有提供該項目，沒有標示者為沒有或者由其他單位提供)

州政府的重建部門不管是專為視障者設置的或是為所有身心障礙者設置的，都聘有重建諮商師 (Rehabilitation Counselor) 來直接為視障者服務，重建諮商師的工作主要是個案管理、協調聘僱重建專業團隊、提供案主適當的指引和方向、撰寫個別重建計畫和負責資源安排與核銷。

重建服務的執行是採用團隊運作的模式，重建諮商師為重建團隊的策劃和協調人，重建團隊中的成員通常又包括：

一、重建教師—負責調適服務和獨立生活技能訓練，重建教師為持有證照的專業人員，他們通常是在那些與州政府訂有契約的私人重建機構中任職，也有以私人身分由重建辦公室約聘。

二、定向和行動訓練師—負責幫助案主學習有效的獨立行動技能，定向行動訓練師和重建教師一樣持有證照，大多數人是在私人重建機構任職，少數是以私人和州政府重建部門契約受僱。

三、心理諮商師

四、輔助科技訓練師

五、職能治療師

六、職業開創專家

七、職業訓練師等隊員，一般也由州政府契約聘僱來服務案主。

另外，私人重建機構也提供給視障者的免費重建服務，未達到法定盲障礙度的視障者，只能從私人重建機構得到諮詢和協助。這些私人重建機構都是由社區基金支持的非營利機構，他們均聘有重建教師、定向行動訓練師或者弱視專家等。私人重建機構可以向州政府申請變為政府的承包商，州政府在評審該機構的組織和人事專業能力後，決定是否核發承包執照，持有承包執照的私人機構才可以依照所服務的案主的人數和時數向州政府申請補助金，核銷其費用。一般州政府給予私人機構的經費也是以 80% 和 20% 的比例分攤，也就是州政府只補償他們服務案主所花用的 80% 的經費。

重建服務的流程

美國聯邦重建服務行政局 (Rehabilitation Service Administration, RSA) 設計一套個案管理系統，以為各州政府職業重建單位遵循。該個案管理系統將一身心障礙者帶入職業重建體系後，從開案到結案，劃分成四大階段 (轉介階段、服務前階段、服務中階段，以及結案階段)，每一階段內又分成數個小階段。

州政府職業重建單位的服務內容是整體性的，而不是只有限制在職業訓練與安置上，例如表二的第三階段 (服務中階段) 第二項為身心功能重建，給予身心障礙者的調適上的協助。如果職業重建諮商師在開案後發現案主必需先有獨立生活能力的訓練，他就會安排重建教師來提供服務，重建教師在評量案主後設計重建計畫，案主同意後實施。

由於重建服務對象在 1978 年後已經包括沒有就業目標的殘障者，各州的重建部門都有提供獨立生活訓練服務，重建諮商師經常將服務一個只需要生活重建的案主承包給私人重建機構，案主可以選擇在家中接受服務訓練或者到住宿重建中心去接受集中訓練，美國有些州也設有州立住宿重建中心。

表二 美國職業重建個管服務程序與說明表

服務階段	服務內容	說 明
轉介階段	轉介	身心障礙個案經由電話或書面通報轉介(例如麻州)至州立職業重建機構，個案之姓名、性別、聯絡方式、障礙類別與程度、通報日期與通報來源等資訊，需詳細記載於標準化表格內，以做為日後統計接案量之依據。
	申請	由個案以書信及其他簽名表單向職業重建機構提出服務申請，並由重建諮商師進行開案晤談與初步評估。根據RSA規定，個案提出申請後60天內，職業重建機構需決定是否提供職業重建服務，以及提供何種服務。
	基本評量	職評人員根據身心障礙個案之情況，設計個別化職業評量計畫，並邀請相關專業人員共同組成職業評量團隊，進行個案之職業輔導評量。職評的必要性和時間是按照情況決定的，最久可達18個月（其方式包括情境評量與職場試做）。
服 務 前 階 段	設計個別化服務方案	當個案經職評程序，確認和接受職業重建相關服務，個管人員需邀集個案（或法定代理人）與相關專業人員共同會商，以設計個別化職業重建方案。
	個別化服務方案定案	個別化職業重建方案設計完成後，需由身心障礙個案（或法定代理人）與個管人員共同簽署方案，以示認同，始可執行服務方案。
服 務 中 階 段	僅提供諮商服務	由心理諮商人員提供個別或團體諮商（以心理調適或生涯發展為主）
	身心功能重建	必要的話由醫療人員介入，進行治療與重建服務
	提供職業訓練	提供職業技能養成、職業適應訓練與在職訓練
	準備就業	職務開發完成，由就輔人員推介身障個案就業
	就業中	於個案就業期間提供各項支持性服務
	服務中斷	因故無法在「服務中階段」持續提供相關服務
結案階段	轉介後結案	職業重建機構未接受該身心障礙個案為服務對象時，在申請與評量階段即已結案，原因如下： <ul style="list-style-type: none"> • 無法找到案主 • 案主目前不適合以就業為優先目標 • 案主拒絕接受進一步職業重建服務 • 案主死亡 • 案主住進養護機構 • 案主接受轉介，到其他機構接受服務 • 案主無法與機構配合 • 案主障礙輕微，無須接受進一步服務即可自行就業 • 周邊資源無法配合
	重建後結案	個別化就業服務方案執行完成，且案主與個管人員均認為職業重建成果已達滿意程度
	個別化方案執行前結案	個別化職業重建方案設計完成後，案主出現08階段所列之情事，以致職業重建服務無法執行
	重建服務執行中結案	個別化職業重建方案所預定之服務於執行期間，案主出現前面所列之情事，以致職業重建服務無法持續
	就業後服務與結案	職業重建人員於追蹤期間，評估案主就業穩定，且無須接受更進一步服務

(花敬凱譯，摘自 Parker & Szymanski, 1998)

下面兩個視障者的歷程是美國的整體重建服務成功的案例：

一、家庭主婦在失明後成為重建教師和諮商師

加州居民 Susan 在 30 歲時生病變成全盲，她徬徨沮喪好久，連家門都不敢踏出，更談不上工作和獨立生活。後來有人介紹她認識一個視障重建教師，就此被轉介到州政府的重建部門開始接受重建。首先，那位重建教師開始定期到 Susan 家中去教她點字和其他日常生活自理技能，另外一位定向行動老師開始教她行動技能。在 Susan 覺得較有信心之後，她決定要自己能完全獨立而不依賴家人，她要求到加州的定向中心去受訓。加州定向中心是一個州立機構，主要在提供給中途視障者調適和生活技能訓練，課程包括：烹飪、日常生活技巧、點字、電腦入門、個人理財、採購、縫紉、組織管理和定向行動。

Susan 完成定向中心的六個月訓練後正式開始他的職業重建，首先她與州政府的諮商師面談，確定職業目標和步驟，然後擬定好個別重建計畫(IWRP)，按照計畫她申請進入大學的重建科碩士班就讀，她的重建諮商師提供給她有聲電腦和其他輔助科技設備。在完成碩士學位和完成實習後，她在一家重建機構擔任重建教師和諮商師。

二、退伍軍人在失明後經營和擁有雇用 64 員工 的國防部大樓自助餐廳

麻州居民 Tom 從越戰軍隊退伍後，視力突然減退到法定盲的程度，他的眼科醫生將他的案例在 30 天內通報給麻州盲人服務部，負責當地個案的重建諮商師 Linda 和他取得聯繫，完成文書工作後 Tom 正式成為 Linda 的案主。

Tom 在 Linda 的諮商協助下選擇申請 BEP 的服務，Linda 首先給予 Tom 一個 BEP 規定的測驗，Tom 通過了，Linda 安排 Tom 到就近的 BEP 訓練處去受訓，訓練內容著重在經營生意的方法和人事管理，完成訓練和領到執照後，Tom 標到了經營當地一個國防部中心的自助餐廳的契約，自己出資經營。28 年間他破產兩次，但都能堅持地由失敗中學習生意的技巧，8 年前他再次接收 BEP 訓練，學習更新的企業理念和技術，現在他的餐廳聘用 64 個員工，可以說是相當成功的生意人。

結 語

台灣的社會風氣和文化與美國非常不同，因此服務視障者的基本信念也不同，台灣標榜「愛護」和「照顧」，美國則是「無障礙」、「不歧視」和「公平機會」。雖然大多數視障者，依靠著社會福利津貼和社會服務措施例如到家重建服務等，不就業就可以過基本的獨立生活，然而，大多數的人不會因為視障而放棄職業理想，美國人的文化鼓勵自我表現和獨立性，他們以創造自己的事業和參與社會活動為榮，因為他們不是弱者，他們只是不用眼睛看的人，因此美國的重建系統基本上不在於保護視障者，而是協助殘障者個人生活品質的提升，不會被所面臨的社會環境所阻礙。

此外，台灣重建界關注的問題大多數是有關就業方面，政府的經費也是以職業重建為主，而美國目前已經提升到整體重建的階段，針對殘障者在主流社會中生活的全面需要提供教育和服務。我認為低估了生活重建的重要性，會有減低重建效果的可能性，因為身心障礙者在未能接納本身狀況和照顧自己之前，是很難把握就業機會和達到工作上所要求的水準，職業重建可以說是必須建立在良好的生活重建的基礎上。

最後，筆者歸納以下三個美國重建系統的特色，希望做為台灣提升重建系統的參考。

一、注重有障礙者整體的需要的法規，提供完善的重建服務。

美國的重建法律制度不是一朝一夕完成的，也不是永遠不變，視障團體和關心視障者福利的機構隨時監督政府服務的效率和品質，也督促政府因應社會變化來修正法律。

二、落實的個案管理制度。

美國州政府部門都設有重建單位，集中管理服務流程和資金的運用，掌握視障者的個案資料和其重建歷史，以確定重建效果和避免資金的浪費。

三、實務工作人員專業素質的控制和維持。

美國重建服務團隊的專業人員，從重建諮商員、重建教師、定向行動教師、輔助科技教師等都必須領有專業證照，認證程序明確且相當嚴謹，不少大學亦設立有相關科系和研究所以儲備人才。

（作者現為美國加州蒙特利盲人中心弱視服務協調負責人）

■參考書目

- APH, (2002). Journal of Visual Impairment & Blindness: Special Issue on Employment. P622-632, 645-652, 664-666, September 2002.
- Graves, W.H., Moore, E., & Patterson, J.B. (1997). Foundations of Rehabilitation Counseling with Persons Who Are Blind or Visually Impaired. New York: AFB Press.
- Lowenfeld, B.(1973) The Visually Impaired Child in School. New York: John Day Company.
- Parker, R. M., & Szymanski, E. M. (1998). Rehabilitation counseling: Basic and beyond (3rd ed). Austin: Pro-ed.
- Ponchillia, P.E., Ponchillia, S.E.(1996). Foundations of Rehabilitation Teaching with Persons Who are Blind or Visually Impaired. New York: AFB press.
- 余月霞、花敬凱編譯(2004) 視障者整體重建與諮商基礎。行政院勞工委員會職業訓練局

■相關網站

- <http://www.blind.state.ia.us/bep/rs-act.htm>
- http://www.nib.org/about/jwod.htm#jwod_committee

從服務提供者觀點探討我國身心障礙者職務再設計措施

文/邱滿艷、韓福榮

以「回歸主流」、「社區化」的世界潮流角度來看，職務再設計措施可說是目前國內正如火如荼推行之社區化就業服務的「最佳拍檔」，不少文獻指出，工作環境的不合適則會影響僱用單位進用身心障礙者的意願，而透過職務再設計的協助則能增進身心障礙者就業穩定與就業適應。

前 言

我國自民國 83 年開始施行職務再設計獎勵計畫後已屆 10 年，累積不少經驗，每年均有檢討並做必要的調整。比起美國職務再設計中心以「諮詢」為最主要服務的內涵言之，我國的職務再設計措施將專業服務送至第一線的職場並補助所需經費，更具「臨床」的意義；而較之日本職務再設計措施，我國的職務再設計措施是更「社區化的」實施在各大大小小僱用單位。可見國內的職務再設計措施是頗具特色的服務。

我國的職務再設計措施大部分係由中央主管機關規劃，各縣市政府協助宣導，職訓局所屬的各區就業服務中心負責行政執行，專業服務的方式大致有二，其一透過專業顧問至申請單位提供現場諮詢服務，其二是委託專業的單位設計或製作。因之，透過相關服務人員的執行經驗，可提供許多建設性看法，可惜的是，在國內除行政的檢討會議外，較少看到深入探討這方面措施執行成效的研究或報告。

本文旨在透過服務提供者的觀點看國內的職務再設計措施，並提出若干建言，其中主要參考的相關資料有三：一、筆者與台北市立體育學院韓福榮教授的研究中，針對 91、92 年度的職務再設計措施專業提供者觀點之結論。二、94 年 3 月 9 日勞委會職訓局召開的 93 年度身心障礙者職務再設計服務計畫執行檢討會

議紀錄。三、94 年 1 月 13 日內政部召開的 94 年身心障礙者輔具資源與服務整合聯繫會報紀錄。

「服務提供者」對職務再設計措施的整體看法

本節係從研究結果、勞委會推動相關計畫的檢討會與內政部相關計畫的年度聯繫會報角度來看職務再設計措施。依據筆者與韓福榮以質性研究方式，訪談專業提供者（包括決策擬定者 1 人、行政執行者 4 人、專案單位人員 4 人、專業顧問 2 人，共計 11 人），經分析後主要發現如下：受訪者多從「事就人」觀點來看職務再設計的內涵，均提及現行措施的定義（改善職場工作環境、改善工作設備或機具、提供就業輔具、改善工作條件、調整工作內容等 5 個補助項目），但也會進一步延伸提及較被忽視的「人力協助」項目；另外，四種不同的受訪者不約而同認為雇方與身心障礙員工對職務再設計內容是普遍不瞭；他們大部分認為真正的職務再設計多會獲核准，金額大都依照原定的申請額度，一般言之，簡單且金額小的，所申請及所核准的金額較易一致，但也存在各級政府有不同補助標準的現象。申請與核准項目（金額）差異的原因來自身心障礙員工或其雇主對職務再設計的不瞭解、所申請的項目不在補助的範圍內、所申請的項目為生財器具而非職務再設計輔具、想順勢更新設備或自動化或電腦化、以為政府的補助只有一次故即使不需要的也會申請等；受訪者幾乎一致認為，措施的資訊主要管道是透過中央勞政機關、縣市政府、社福機構傳遞；最後，有關對「職務再設計做得好嗎？」看法較歧異，但各有支持的理由，而「服務是否符合障礙員工需求」是一大被關切的指標。

勞委會職訓局辦理 93 年度身心障礙者職務再設計服務計畫執行檢討會的與會人員涵蓋各縣市代表、各就服中心、各專案單位及專業顧問等相關人員，決議重點包括：

- 一、北、高兩院轄市各列有預算補助，應先使用該市補助並避免資源重覆現象。
- 二、各中心應主動鼓勵僱用多位障礙員工之單位提計畫申請補助。
- 三、各中心應按規定時限完成審核程序。
- 四、請職訓局彙整歷年案例（補助項目、規格、金額），以減少補助差異，並訂定補助標準。
- 五、宣導時應規劃合宜方式，多利用宣導影片，配合問卷瞭解申請單位需求，並請就服中心主動協助。
- 六、不排除多元就業開發方案、公共服務方案之單位申請資格。
- 七、核銷期限原則為一個月，至案件特殊時得申請延期。
- 八、現行職務再設計服務計畫將針對輔具回收再利用流程、輔具試用評估、輔具使用訓練、滿意度問卷調查、後續追蹤及效益分析等內涵納入或修正。
- 九、結合各縣市社政輔具資源中心轉介有需求之申請者或成為職訓局的專案單位。

而內政部在 94 年 1 月 13 日召開的 94 年身心障礙者輔具資源與服務整合聯繫會報的與會人員則包括中央各相關部會、各縣市社政輔具資源中心、身心障礙者保護委員會委員，其主要結論為：

- 一、加強內政部委託的五個輔具中心的媒體行銷，應提供充分資訊。
- 二、建置中央與地方輔具中心連繫窗口。
- 三、各輔具中心的功能應予區隔。
- 四、追蹤輔具的使用是否符合原評估需求。
- 五、建立地方輔具中心的專業，確保服務品質。
- 六、中央應協助地方輔具中心發展。
- 七、服務傳遞輸送系統應提供可近性及外展服務，包括評估、諮詢、配置、維修、回收、訓練、檢測、追蹤。
- 八、加強輔具服務的督導考核。
- 九、建置輔具產品、輔具中心、輔具專業人員的網站資料庫。

職務再設計措施實行上的難題--服務提供者觀點

除了整體看法外，執行上會遭遇的難題也是職務再設計措施關注的焦點，在上述的研究中，服務的提供者亦反映出他們的經驗及關切的困難包括：「宣導」、「申請」、「審核」、「專業」、「部門整合」、「追蹤與再改善」、「輔具管理」、「研發」等八大議題。

措施「宣導」上的挑戰包括：障礙員工自己不認為需要職務再設計或恐因申請職務再設計的補助而影響就業機會或誤認職務再設計是一種福利；而雇方往往會因太貴、太耗時、太麻煩而不願配合；另外由於補助標誌不一，也會減低宣導效果。

影響「申請」的阻礙來自於目前職務再設計的資源大部分仍集中在改善工作設備、機具兩大項目，而調整工作內容、工作條件等非器具的改善僅佔少數，人力協助的改善，更常無法於補助項目中適用；另外補助項目無一致標準且就業輔具補助項目易與生活輔具如站立式輪椅、輪椅氣墊座等混淆不清，這也是阻礙的原因之一；還有，被認定為職災但無障礙手冊者及已就業但未爭取到勞保者未能享有補助之機會，但實際上他們是非常需要職務再設計；另一個影響因素是申請期間壓縮成只佔一年中的幾個月，雇方會考慮到申請過程太長而放棄申請。

在「審核」方面：受訪者會擔心小額度補助的作法（對於提供身心障礙者工作方法調整及工作條件改善之僱用單位，得透過審核給最高 1 萬元補助費）會被誤用，雖然這個措施是一大美意；他們也會顧慮到 20 萬元的補助上限對於僱用多名障礙員工且確有必要實施職務再設計的雇方是否真正公平；審核時的另外兩個困擾是擔心巨額補助後障礙員工是否持續就業或是未通過時擔心障礙員工會難過。

「專業」部分，受訪者反映出多數就服員缺乏設計、工業工程、人因工程基本概念；而就服員流動率大，亦是另一影響專業的因素；且專業人員看法有不

一的地方是有待整合的。

在「部門整合」上，受訪者指出，中央與地方政府的措施有重疊與標準不一之處；在同一政府層級的分工與合作亦有混沌不明之處；而委託單位和專案單位的合作機制也有改善的空間。

有關「追蹤與再改善」的關切是，實施職務再設計措施以來，是否對補助的障礙員工及相關人員做後續的追蹤及成效的評估，例如有否真正促進障礙者就業或提升其就業適應？或就業的穩定度如何？

而「輔具管理」方面：輔具的管理、流通、維修及再利用是很被關切的，現行措施規定接受補助項目若經查證移作其他用途，原提出申請單位應即退還補助款，而在二年內該補助項目之職位出缺時，應向公立就業服務機構通報推介同障別適用該項目之身心障礙者，有時因為雇主不願被法令綁兩年，或不想補進用同障別之身心障礙者，因此就不申請了。

最後，在「研發」的問題是，有時會找不到合適的輔具或者是輔具改善後仍無法滿足案主的需求；另外量產可行性不高，相關單位或人員不太有意願投入；而且輔具研發期較長，往往緩不濟急。

輔助科技的潮流與趨勢

美國的學者 Scherer 認為影響輔助性科技的三大主要因素為社會因素、輔具使用者與服務提供者三者，亦即「服務提供者」對輔助性科技的提供有非常重要的影響，舉凡「服務提供者」的期望、專業訓練、證照制度、服務方式、執行力、諮商技巧、與受服務者之間的夥伴關係等，在在會影響輔助性科技的服務品質。

在倡導好的「服務提供者」的概念時，下列重要概念是很被強調的，例如：賦權受服務者、考慮到受服務者的個別差異及重視受服務者的終生教育、電訊科技及遠距學習方式在拓展復健服務時扮演相當重要角色、使用者為中心

user-centered) 的諮商過程等。

即便在先進的英、美各國，輔助性科技（涵蓋職務再設計）積極發展的歷史不過短短的 20 幾年，但是輔助性科技發展的趨勢和潮流卻每每指出輔助性科技不是只重「輔具」，也應時注意其他重要的影響因素。例如 Scherer 和 McKee 就提出人與科技適配模式（Matching person and technology model, MPT），主張提供輔助性科技的服務時，除了「輔具」因素外，應同時並重「受服務者」與「環境」的因素。Cook 和 Hussey (1995) 倡議的個人活動輔助性科技模式（The human activity assistive technology model, HAAT），以及 Smith 所提的個人、環境、輔具模式（The human environment / technology model）亦均有類似的主張。

也就是說，當提供輔助性科技（職務再設計）的服務時，絕對不是只給予受服務者「輔具」而已，而其他事就忽略掉了，這樣的話，即使免費奉送輔具，受服務者終究還是不會去使用的！例如，依據 Phillips 及 Zhao 調查就發現到，輔具有 29.3% 的棄用率。而身處強調多元影響因素的輔助性科技（職務再設計）專業的「服務提供者」，需更能掌握專業的精神和趨勢，才有可能談及為「受服務者」提供適切、有效的服務。

努力方向

從不同面向，運用了不同方法，檢視國內職務再設計措施，欣慰的是，我們從「服務提供者」的角度來看，國內職務再設計措施是和世界潮流並進，但確實也發現有不少可以進步的空間，試著整理出以下可以努力的方向，供作相關單位及人員參考：

- 一、研修現行規定並將「人力協助」列入補助項目或以其他計畫(或可行方式)提供服務。
- 二、鼓勵僱用單位及障礙員工積極參與職務再設計的過程。
- 三、實施以雇主為主體的有效性、明確性、可及性及全國性的宣導。

- 四、建置完整的網路資料庫。
- 五、訂定明確補助項目與標準、擴增至適當補助對象或不同障別、且將職務再設計列為常態性計畫。
- 六、密切結合社區化就業服務與職務再設計兩個系統的計畫。
- 七、運用就服員在審查前後與申請單位的充分溝通，且各執行單位應儘快完成審核程序。
- 八、加強就服員的在職訓練及敏察性，並主動提供服務。
- 九、強化專業人員間的溝通。
- 十、政府各部門間及政府與民間單位積極尋求分工、合作與彈性的機制，以避免資源重覆並確保服務品質。
- 十一、進行措施使用者滿意度及現況調查。
- 十二、建立追蹤系統，檢驗服務成效，並提供必要之後續服務。
- 十三、建立就業輔具回收及再利用機制。
- 十四、推行創意的職務再設計競賽（活動），活絡（或補助）研發的環境。

結 語

從「服務提供者」的角度看國內的職務再設計措施時，可貴的是能從中發現到，接受職務再設計專業服務的身心障礙者或機構，通常在執行方案後，能夠發揮自我倡導（self-advocacy）與賦權（empowerment）的人性關懷效果。從某個角度而言，職務再設計方案是能凸顯身心障礙工作者的需求，特別是一般員工能夠體察工作環境中身心障礙者的獨特的工作需求，同時，專業提供者也從接觸與觀察身心障礙員工提供協助，但最重要的是身心障礙者克服障礙限制與工作積極度，由此得到展現，這似乎是推展職務再設計方案所能得到的最有價值的無形效果。

（作者邱滿艷現為台北市立體育學院教育學程中心教授、韓福榮現為台灣師範大學復建諮商研究所助理教授）

由「入出國及移民法」之修正看外籍專業人士的引進

文/辛炳隆

在全球化競爭的時代，資本與勞動力之跨國移轉日漸頻繁，引進優秀的外籍專業人士已經成為各國提升產業競爭力的必要選擇。為因應業界的需要，並且配合推動國內若干重大經建方案，政府對於外籍專業人士來台工作應儘速建立有效管控機制。

前 言

長期以來，國內以電機電子工業同業公會為主的企業團體一直對政府在企業僱用一般外籍專業人士方面之規範有所批評，包括審查作業流程過於冗長，行政裁量權過大，外籍人士每次可居留期間過短，以及對外籍人士的學經歷限制過嚴。此外，政府基於安全考量對大陸科技人士來台工作的限制較一般外籍人士嚴格，包括增加規定大陸科技人士來台參與長期研發及技術指導的人數一般不得超過聘請單位研發人員總數的 10%，而這些限制所遭受到的批評也更為猛烈。

為了因應業界的需要，並且配合推動國內若干重大經建方案，政府除了已經致力於簡化外籍專門技術人員在台辦理工作許可之行政作業程序，將其在台工作期限由「每次一年」逐漸放寬至「每次三年」之外，對於在台設立企業營運總部之企業所聘僱具學士學位以上之外國人來台工作，得免受就業服務法有關工作經驗之限制，且無行業別之限制。另一方面，在行政院所核定的「科技人才培訓及運用方案」中，也將延攬海外科技人才列為重點策略，而其具體措施包括建置人才資料庫、籌組海外訪才團、委託民間機構辦理海外徵才、邀請國外人才來台參訪與媒合、結合創投相關資源吸引海外科技人才來台創業投資、建立階段性攜帶式專業員額制度、延攬海外役齡前出國之留學生參加「國防工業儲存制度」甄選、以及改善外籍人士在台之言語與文化生活環境等。

除了上述各項已經在推動的措施之外，行政院最近所通過的「入出國及移民法」的修法草案，更進一步放寬外籍專業人士來台移民的限制。根據行政院所通過的修法草案，未來只要是被歸類為「我國所需之高級專業人才」，不僅可以來台工作，甚至可以免除在台合法連續居留七年的資格限制，而直接申請永久居留，反觀外籍低技術勞工則依然被排除在移民居留的

範圍。國內部分專家學者與民間團體對於政府這種「高鬆低嚴」的政策基調有所批評與質疑，惟其焦點大多集中在低技術外籍勞工的移民問題上，對於開放外籍專業人士移民的議題則較少觸及。雖然面對全球化競爭與知識經濟時代的來臨，引進外籍專業人士來強化本國產業競爭力已蔚為世界風潮，但其對國內人才培訓與同質勞工就業機會的排擠也逐漸受到各國專家學者與相關團體的重視。緣此，本文以下將由釐清國內專業人力短缺的真相，以及開放移民是否真能協助企業延攬海外優秀專業人士等角度切入，分析開放外籍專業人士直接移民的適當性。

國內專業人力短缺問題之釐清

政府之所以對引進外籍專業人士如此積極，主要是近幾年來許多政府單位的統計調查與專家學者的研究皆顯示國內專業人力供不應求，導致國內瀰漫一股高級人才短缺的恐慌。例如經建會就曾利用總體資料推估在 2005 至 2011 年間，國內高級專業及管理人力平均每年不足 3 萬 9 千人，而在 2003 至 2011 年間，國內碩士及以上程度之科技人力也是供不應求，平均每年短缺 7,400 人。又如工研院經資中心曾受行政院科技顧問組委託，針對新興高科技產業的 IC 設計、製造、平面顯示器、無線通訊、通信服務、製藥、醫療器材、奈米化的傳統產業等產業，所需要的研發與工程人才，以問卷調查方式進行供需推估分析，其結果顯示，未來我國重點高科技產業，在 IC 設計、製造、平面顯示器、手機製造業、通訊產業方面，都嚴重缺乏人才，而奈米科技之造紙產業與玻璃陶瓷產業亦有小幅人才缺口的問題。

雖然如此，國內仍有不少高教育程度勞工面臨失業的壓力。根據行政院主計處的統計，自 2000 年起國內大學以上勞工失業率明顯上升，即使去年當其他教育程度別的失業率皆因景氣復甦而明顯下降時，大學以上勞工失業率反而由 3.82% 增加為 4.11%。另根據勞委會統計處的調查，去年國內碩士以上就業勞工有超過三成到大陸工作的意願，其原因除了看好中國大陸就業市場外，國內就業機會相對萎縮也是關鍵因素。事實上，在去年由青輔會所舉辦的青年國事會議中，與會青年代表就將就業問題列入主討論題綱，由此可見失業對其威脅的嚴重性。

造成上述勞動力供需失衡的可能原因之一是對高級人力需求的推估不夠精確。首先由於國內多數企業對於問卷調查的回應並不積極，而政府也無法強制他們回答，導致國內許多調查

都是在樣本數偏低，而且不具代表性的情況下進行。此外，大多數問卷填答者並非受訪公司之決策者，其未必瞭解公司未來用人動向。因此，問卷調查結果往往與實際情況有很大差距。再者，面對全球化競爭，高科技產業的市場瞬息萬變，有時廠商在問卷調查時所填答的人力短缺，是因為不預期的短期市場需求增加，例如突然接到一筆大訂單。由於專業人力培訓需要較長時間，若以這種不預期的短期需求作為人力規劃的依據，勢必會因時間落差而造成供需失衡。

國內高等教育與就業市場脫節，所培育的人才不能符合業者需要，是導致高級人力供需失衡的另一可能因素，也是國內業者要求政府放寬外籍專業人士來台工作限制的主要說詞。科技進步使得業界所需職能的變化速度，遠超過國內大學科系與課程內容的調整速度，而高等教育擴張所造成教育品質下降，更加大供需落差。然而，從人力資本的角度來看，教育訓練可以增加勞動生產力，提高勞務價值，而藉由市場機能運作，其主要效益會反映在企業利潤或員工薪酬的上升。因此，它和一般投資相同，勞雇雙方可以基於成本效益考量自行決定是否要從事這項投資，政府並無介入的必要。過去政府之所以透過直接提供訓練，或者提供租稅獎勵與費用補助等方式來補強國內人才培訓，主要是因為當時國內產業技術層次不高，教育訓練的效益不易彰顯，再加上企業欠缺足夠財力，又無適當資金融通管道，導致國內企業對人才培訓投入嚴重不足。

如今，隨著產業科技化與知識化，教育訓練能夠發揮的效益增加，而國內企業，尤其是高科技產業的廠商不僅財力雄厚，資金融通也比較容易，因此，勞、資、政三方在人才培訓方面的角色必須有所調整。OECD 的研究顯示，許多國家企業在職業訓練所扮演的角色，已經逐漸超越政府。他們不僅致力於企業內部員工的在職訓練，也積極透過產學合作模式提供即將畢業學生職前訓練。反觀我國企業對人才培訓的投資意願偏低，投資規模也遠低於歐美先進國家。不僅如此，他們在招募員工時又有嚴格的校系限制。例如國內許多知名科技廠商就只錄用台大、清大、交大與成大等學校相關科系畢業學生。在這種情況下，如果政府大量引進外籍專業人士，不僅無法解決教育與就業脫節的問題，反而會提高國內企業對外籍人力的依賴，更不願意雇用非「台清交成」畢業的人員，而自行培訓人才的意願也會更低。

開放外籍專業人士直接移民有助於解決高級人力短缺問題嗎？

除上述國內高級專業人力是否真的短缺有待釐清之外，即使國內真的面臨專業人力短缺的現象，開放直接移民是否有助於問題的解決，也值得商榷。根據作者二年前對國內 160 餘家企業所做的調查，雖然近七成受訪廠商曾面臨在國內招募不到合適科技人才的情況，但只有 42 家曾雇用外籍人士，占 25.77%。其餘 121 家之所以未雇用的理由以「沒有需要」最為普遍，其比例為 69.42%，其次有 24.79% 的受訪廠商表示「溝通管理較不易」是其不雇用外籍科技人才的原因，表示「不易找到合適招募對象」的受訪廠商亦有 21.49%，另有 18.18% 與 14.05% 的受訪廠商回答「政府相關單位行政程序繁瑣」與「外籍科技人士要求待遇太高」是其不僱用的原因。此外，認為是「外籍科技人士流動率高」與「政府對外籍科技人才資格限制太嚴」者只有 5.79%，而選擇為「政府對外籍科技人才僱用人數限制太嚴」者亦僅有 3.31%。

對那些曾雇用外籍科技人才的受訪廠商而言，其在雇用時所遭遇的困難以「政府相關單位行政程序繁瑣」最為普遍，占 66.67%；其次是「外籍科技人士要求待遇太高」，占 54.76%；而表示其困難在於「不易找到合適招募對象」以及「溝通管理不易」的受訪廠商分別有 38.10% 與 33.33%，此外，認為「政府對外籍科技人才僱用人數限制太嚴」與「政府對外籍科技人才資格限制太嚴」的受訪廠商則分別只有 23.81% 與 21.43%，另有 9.52% 以及 4.76% 的受訪廠商表示其曾遭遇到「外籍科技人士流動率高」以及非上述原因的其他困難。

由此可見，即使政府應業界要求放寬外籍專業人士來台的資格限制，對真正要聘僱的廠商並無實質助益。相反的，已有部分專家學者與勞工團體代表提醒政府若再放寬資格，則有可能出現「假科技、真外勞」的流弊，亦即可能會有些雇主為避開現行基層外勞的資格審查與作業規定，以及免繳就業安定費，會以聘僱專業人士名義引進外籍人力來從事一般基層外勞的工作。再者，國外經驗顯示過度依賴外籍專業人力可能會降低國內企業自行培訓的意願，進而形成專業人力斷層，這對目前企業人才培訓意願已偏低的台灣而言，無異是種警訊。因此，政府相關單位對外籍專業人力引進宜更加謹慎。

外籍專業人士來台工作欠缺有效管控機制

面對全球化競爭，各國莫不以爭取海外優秀人才作為提高國內產業競爭力的主要手段。雖然如此，各國在引進外籍技術性勞工時都會有總額限制，也會考量其對本國同質勞工就業機會的衝擊。例如大多數 OECD 國家對外籍技術性勞工皆會有學歷限制，而大專程度以上是最

普遍的限制，而鄰近的韓國則要求必須具有碩士學位（見表一）。另有些國家會另外要求必須有相關工作經驗，或者允許以工作經驗抵換學歷，例如美國就允許每工作三年可抵換大學教育年數一年。此外，有些國家擔心外籍技術性勞工會因成本較低而排擠本國同性質勞工的就業機會，故會訂定薪資水準的下限，例如日本就規定雇主支付外籍技術性勞工的薪資必須與國內勞工薪資看齊。

除學經歷限制之外，許多 OECD 國家也藉由將國內同性質勞工的可用性納入審核標準，以及對外籍技術性勞工總額與居留期限的規範，來避免對本國勞工產生替代效果。在國內勞工可近性方面，加拿大、法國、德國、挪威、瑞士與英國等國皆將可引進的職類限為國內人力供給所不及者。在總額控管方面，澳大利亞、德國、紐西蘭、瑞士與美國皆對每年可近人數訂立上限，在居留期限方面，各國規定不同，期限最長者是美國的六年，最短者是法國的九個月，而大多數國家是允許外籍技術性勞工居留期滿後再提出申請。

反觀我國，外籍專業人士來台工作過去是由各事業目的主管機關負責審核，由於這些促進就業並非這些機關的職掌，再加上過去國內並無嚴重的失業問題，這些機關在審核時並未將對國內同質勞工就業機會的影響納入考量。因此，除行政程序較為繁瑣之外，外籍專業人士來台工作並不像低技術外籍勞工一樣必須受到總額控管與限業限量等限制，其雇主亦無須事先辦理國內招募與繳交就業安定費。甚至於當我國在加入 WTO 時，也未像其他會員國一樣就外籍專業人士跨國移此提出「經濟需求測試」(economic needs test) 的要求。由於該要求是賦予各會員國可以基於本身經濟發展的需要，以及保護國內同質勞工就業權益，而選擇要引進何種專業人士的權利，我國在入會時既然沒提出這項要求，未來在控管外籍專業人士方面就可能招致其他會員國的質疑。

隨著就業服務法的修正，目前各類外籍專業人士來台工作已經轉由勞委會職訓局負責審查，而職訓局基於保護本國勞工就業權益已經嘗試採取較嚴格的審查程序。然而，外籍專業人士種類繁多，而職訓局為辦理這項業務所增人手有限，再加上各事業目的主管機關的配合意願不高，使得整個審查作業成效仍不盡理想。此外，雖然在「入出國及移民法」與「就業服務法」中都允許主管機關在必要時可以訂定總額控管，惟截至目前為止，主管機關仍未對如何落實總額控管提出具體主張。

表一 OECD國家招募國外技術性勞工之主要辦法與規定

各國工作者主要類別	一般核准條件及特殊事項	可否選擇國內勞工替代	配額	核准停留時間及續約可能性	家人同住之可能性
<p>澳洲</p> <p>1.永久性移民方案 1.1獨立技術性勞工 1.2澳洲人贊助技術性勞工</p> <p>2.短期移民方案 商業簽證或其他技術勞工之短期簽證。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 針對技術、工作經驗、年齡、英語能力，設定門檻要求。 申請者依據不同的技術、工作經驗、年齡、英語能力，給予不同點數，以總點數計分，決定許可與否。 特別針對澳洲人贊助技術性勞工，必須是澳洲公民或永久居民為贊助人。 <p>由雇主協助申請。</p>	<p>否</p> <p>是，針對非主要工作活動。</p>	<p>無，依據經濟狀況及勞動市場的需求決定。</p> <p>無</p>	<p>永久性</p> <p>商業簽證最長為四年，其他技術勞工之短期簽證最長為兩年，續約無限制。</p>	<p>配偶及小孩可以一起獲得簽證，父母親有條件限制。</p> <p>家庭成員亦可能獲得短期簽證。</p>
<p>加拿大</p> <p>1.永久性移民方案 1.1獨立技術性勞工 1.2商業移民(投資移民等)</p> <p>2.短期移民方案 2.1短期極高技術性勞工 2.2軟體發展之特殊的專業實驗性計畫 2.3NAFTA及加拿大智利自由貿易區的短期勞工</p>	<p>依教育程度、語言能力、技術、經驗等給予計分點數。移民者之投資加拿大金額有最低設限，企業家或自營者必須可創造就業機會。</p> <p>雇主依加拿大規定辦理。</p> <p>教育程度。</p> <p>教育程度(有職業別限制)。</p>	<p>否</p> <p>否</p> <p>是</p> <p>否</p> <p>否</p>	<p>無，會依據每年移民種類規劃。</p> <p>無</p> <p>無</p> <p>無</p>	<p>永久性</p> <p>永久性</p> <p>至多三年，可續約。</p> <p>至多三年，可續約。</p> <p>至多一年，可續約。</p>	<p>近親成員或可伴隨申請。</p> <p>是</p> <p>是，但禁止工作。</p> <p>是，但禁止工作。</p>
<p>法國</p> <p>科技專家以及短期極高技術勞工</p>	<p>教育程度且年收入18萬法郎以上。</p>	<p>是，IT工作以及年收入在2萬3千法郎以上者除外。</p>	<p>無</p>	<p>至多九個月可續約，總計不得超過五年。</p>	<p>是</p>

<p>德國</p> <p>特殊IT技術勞工</p>	<p>教育程度及年收入10萬馬克以上者。</p>	<p>是</p>	<p>2萬人(1萬人以上需接受評估)。</p>	<p>至多五年。</p>	<p>是</p>
<p>日本</p> <p>工程師及專家</p>	<p>大專程度或至少10年工作經驗(特殊情況下3年經驗)。薪資水準必須相當於同一層次之日本籍勞工。</p>	<p>否</p>	<p>無</p>	<p>一至三年，可續約。</p>	<p>是，家庭成員須經核准後才可工作。</p>
<p>韓國</p> <p>專業人員及技術人員</p>	<p>至少在IT產業有5年工作經驗以上或者碩士程度者，需具2年工作經驗。</p>	<p>否</p>	<p>無</p>	<p>永久性</p>	<p>是</p>
<p>紐西蘭</p> <p>1.永久性移民方案</p> <p>1.1一般的技術性領域</p> <p>1.2商業移民(投資移民等)</p> <p>2.短期勞工</p> <p>2.1工作許可證</p> <p>2.2長期的商業簽證</p>	<p>申請者依不同的工作經驗、年齡、資格、英語能力及其他等，給予不同點數，以總點數計分，決定許可與否。</p> <p>需具有一定英語能力，但依投資項目的標準不一。</p> <p>有被提供工作機會者才可申請。</p> <p>必須提交商業計畫書，需經相關機關評估後認可。</p>	<p>否</p> <p>同上</p> <p>是，參見每季所更新之國內勞工不足之職業別列表。</p> <p>否</p>	<p>每年政府總量管制。</p> <p>同上</p> <p>無</p> <p>無</p>	<p>永久性</p> <p>同上</p> <p>視雇主提供之工作期限，但最長不得超過三年，可續約。</p> <p>至多三年，可續約一次。</p>	<p>配偶及小孩得一同前往，本人一旦成為居民之後，得依移民法申請父母入境。</p> <p>同上</p> <p>是，配偶及小孩得一同前往，配偶亦得申請工作許可。</p> <p>同上</p>
<p>挪威</p> <p>特殊技能勞工之工作許可</p>	<p>教育程度，特殊技能，必須有雇主提供工作機會者。</p>	<p>是，絕對必須的狀況下才得以引進國外勞工。</p>	<p>無</p>	<p>至多一年，可續約，但若連續續約三年之後，或可獲發永久許可。</p>	<p>是</p>

瑞士					
技術性勞工	無最低教育程度限制，但其技能為國內所需者。	是	有，但有地區性配額。	視部門活動別而定。	視許可而定。
英國					
IT及通訊專家等技術勞工之簡化手續實驗性計畫之雇員	教育程度或1至3年工作經驗。	是	是，若續約本國勞工時無法適用才得以引進國外勞工。	至多五年。	是
美國					
1.永久性移民方案 針對高階的科學、藝術、商業等專家及其他技術性勞工所適用的綠卡體系		是	一般限制在每年14萬人次進入(含家庭所有成員)	永久性	是
2.短期移民方案 2.1 H1B方案	<ul style="list-style-type: none"> 學士學位者或相當12年工作經驗者。有被提供工作機會者。 	否	2001-2004年間，有19萬5千人次，非營利事業組織及大學之名額不在名額限制內	至多6年，可再申請移民。	是，未經許可者禁止工作。
2.2 NAFTA短期技術移民	<ul style="list-style-type: none"> 學士學位者或相當12年工作經驗者。 	否	無，但2004年1月1日前墨西哥專業人士之配額為5千5百人。	1年，可無限續約。	是

資料來源:OECD Employment Outlook.

結 語

在全球化競爭的時代，資本與勞動力之跨國移轉日漸頻繁，引進優秀的外籍專業人士已經成為各國提升產業競爭力的必要選擇。雖然如此，各國經驗也顯示不當制度設計不僅無法為吸引真正優秀人才，反而會損及國內人才培訓。因此，政府對於外籍專業人士來台工作應儘速建立有效管控機制，而其具體作法應就不同種類的外籍專業人力個別成立引進評估委員會，其成員應包括相關產業之業者代表、國內同性質從業者代表、大學相關科系之教授與政府代表，評估的基準除了業界需求之外，也應考量國內的供給能量。另為了節省人力，以及減輕業界行政負擔，對來台工作期間少於三個月的外籍專業人士可以事前報備方式進行，無須進入實質審查作業程序。此外，為避免「假科技、真外勞」的情況發生，並課以企業更多人才培訓的責任，政府除了應持續現有對外籍專業人士來台工作訂定薪資下限外，也可以考慮將企業辦理本國員工在職訓練的情況列入個案審查的參考依據。在職訓練辦理越多的廠商，越有可能獲准引進外籍專業人力。至於此次「入出國及移民法」修正開放外籍高級專業人士直接申請永久居留的作法，本文認為仍有許多可以討論的空間，如果欠缺嚴謹的問題分析與政策評估，也未有相關配套措施就貿然實施，其結果可能會弊大於利。

(作者現為台大國家發展研究所副教授)

家事勞動者管理機制之探討

文/張秋蘭

在面對國內人口老化指數逐年攀升的背景下，對於居家照顧的看護工、幼兒照顧的祜母人員、家庭清潔工等等從事家事勞務為主的勞動需求，外籍家事勞動者的引進確實幫助多數家庭暫時解決對居家照顧服務的需求。因此，本籍與外籍管理的分途，在短程目標上是需要；長遠而言，為兼顧本國與外籍勞動者權益，有必要對其所提供的專業技能與市場價值做一合理規範，才能達到解決本國籍家事勞動者的就業機會保障，同時改善升外籍家事勞動者勞動條件與環境之誠意。

問題意識

台灣面對高齡化社會的來臨，對於居家照顧的看護工、幼兒照顧的祜母人員、家庭清潔工等等從事家事勞務為主的勞動需求，歷年來呈現持續增加的趨勢。然而在此之際，所謂老幼照顧扶持的社會保險系統卻未即時建立，讓國人在為保障自身就業安定之際，必須考量將家務負擔委由外人擔當。這種情形尤其在最近這十年，從外籍監護工在有效核准引進人數或實際在華人數方面，都是呈現逐月逐年增長的現象得之。並且使外籍家庭幫傭與外籍監護工從 1992 年開放引進以來，在引進上與管理上也陸續衍生出多重問題。

雖然國內持續引進外籍家事勞動人員¹，但是目前 12 萬多的外籍家事勞動在華人數（以 2004 年 6 月底勞委會公佈資料為基準），也陸續引發社會上對其雇傭管理的探討，例如雇主對外籍家事勞動者非人道對待、外籍家事勞動者對雇主及其家屬施以暴行、仲介業者的仲介剝削以及外勞引進政策時鬆時緊²等問題。然而處理家事勞動者管理的相關議題時，社會與學術界似乎很容易以外籍家事

¹自 1991 年底起，外籍監護工無論是在有效核准引進人數及實際在華人數方面，都是呈現逐月逐年增長得趨勢。至於家庭幫傭從 1992 年開放引進以來雖有逐年增長之情勢；1999 年後卻呈現逆減態勢。

²勞委會對外籍家庭幫傭的引進，前後分別採取「配額制」與「計點分配制」。對外籍監護工沒有類似的規定。

勞動者在本國所面臨的管理問題作為討論重心（參考表一），對於與此相對的國內類似職種的家事勞動者的雇用管理的探討，則相較稀少。

事實上政府在近年為強化國內褓母人員以及照顧服務員之專業技能，自 1998 年由行政院勞委會開始開辦「褓母人員技術士」之技能檢定規範，今年（2004 年）又將繼之辦理「照顧服務員技術士」技能檢定，以求提升褓母人員暨照顧服務員等服務品質，增加其就業機會。雖然目前國內只有部分褓母人員擁有所需要的資格，但是家事勞動者雇傭管理問題，再不久的將來應該會隨著外籍家事勞動者的管理問題般，成為社會所關注的問題之一。基於此，在探討家事勞動者權益保護與管理時，必須將外籍家事勞動者與本國籍家事勞動者的管理問題一同研議，才能事半功倍。

表一 有關「家事勞動」文獻彙整

類型	作者 / 議題
人道主義 / 人權主義論	<ul style="list-style-type: none"> 劉黃麗娟，從家事勞動的本質看外籍幫傭與外籍監護工的保護，勞資關係月刊，第 19 卷 6 期，2000，頁 25-51。 嚴祥鸞，性別、族群和階級交錯關係：台灣外傭政策，外籍勞工、經濟發展和勞動市場變化學術會議，國立中正大學勞工關係學系暨勞工研究所，2001。 林佳和，外勞人權與行政管制-建立外勞保護體系之初步研究，勞委會職訓局委託研究計畫，2003。 焦興鎧，規範外籍家事勞工之國際勞動基準，行政院勞委會家事勞動工作者勞動權益保護專案小組會議書面資料，2004。
勞動力互補論 / 促進本勞就業論	<ul style="list-style-type: none"> 藍科正，外籍幫傭與高階婦女勞動力供給之探討，勞動力結構轉型與經濟研討發展研討會論文，1998。 成之約等，外籍幫傭及外籍監護工對國內就業的影響，行政院勞委會職業訓練局委託研究報告，2000。
管理政策論	<ul style="list-style-type: none"> 張佩雯，外籍家庭幫傭管理之研究，國立政治大學勞工研究所，2000。 廖瑞華，台北市居家服務政策發展的論述分析-知識權力之觀點，國立陽明大學衛生福利研究所，2002。 中華民國老人福利推動聯盟，建立居家服務人員認證制度評估報告，中華民國行政院內政部社會司，1999。
法制化論	<ul style="list-style-type: none"> 陳心婷，家事勞動法制化之研究，國立台北大學法學系，2002。 台灣國際勞工協會暨天主教希望職工中心 工人行動立法委員會
其他	<ul style="list-style-type: none"> 曹毓珊，老人家庭照顧者僱用外籍家庭監護工對照顧關係影響之研究，國立臺灣大學社會學研究所，2001。 郭玲惠、徐慧怡主持，家內勞動之價值，行政院國家科學委員會 1999 年度專題計畫成果報告，2000。

資料來源：作者

有關家事勞動者之專業管理問題

一、家事勞動者定義

學者間認為「家事勞動」(domestic work)原本屬於「家內勞動」型態之一。而家庭代工、家庭幫傭、居家服務、居家看護、電傳勞動等等勞動型態則為家內勞動展現的類型。另一方面，國外雖有對家內勞動立法保障的國家，但各國法令也未必能明確定義家內勞動的性質與範圍。因而要從家內勞動的性質與範圍中，再對「家事勞動」做一清楚定義與劃分，在學術界上尚難尋獲。

所幸我國行業標準分類中，對「家事服務業」有概括性的定義。亦即該業係屬個人服務業，如病患照顧，老人照顧、傭工、洗衣婦、管家、褓母、家教、私人秘書、司機、清潔工、園丁、護衛等家事服務業之工作者³。又，外籍幫傭以及外籍監護工的引進，主要是協助雇主處理家務、照顧病患及老少飲食起居等家事服務；再者本國籍之褓母人員與照顧服務員之主要職能，亦分別為「嬰幼兒之生活照顧」與「案主身體與日常生活照顧」等家事服務的工作實態，因此本文以「外籍幫傭」、「外籍監護工」、本國之「褓母人員」暨「照顧服務員」作為家事勞動者之雇用管理探討的對象，同時欲釐清這四類家事勞動者所呈現出的家事勞動專業與雇用管理問題。

一般認為家事勞務專業性過低甚至認為沒有專業性，而對於初次嘗試幫傭或監護照顧工作者，只要略施以指引很快就會適應工作內容。所以雇主在招募此類人員時，往往以「只要看的順眼」、「乖巧」、「負責」即可，並不多苛求是否有專業知識。而這樣的意境，運用在外籍家事勞動者身上更適合不過了。根據張佩雯訪談外勞仲介業經理，雇主在雇用外籍家庭幫傭之手續，從外籍幫傭申請入境至入境後的一切手續，大多數的雇主都委託仲介公司完全處理，進行必

³中華民國行業標準分類第六次修訂版。

要的健康檢查後，仲介公司最後會將外籍幫傭送到雇主家中⁴，正式從事勞務。另一方面在過去國內「褓母」供需市場，亦可依循上述原則而行。職業婦女在進行托嬰照顧時，往往透過熟人介紹，以「細心」、「有經驗」作為托付的依據準則，但是必須注意的是所謂的「有經驗」並不意含著具有「專業知能」。所以，不論是外籍幫傭或是國內褓母因專業知能不足，虐待嬰幼兒事件常被媒體所揭幕。這正意味著有必要對家事勞動之僱用管理甚至是職業訓練做一全面性檢討。

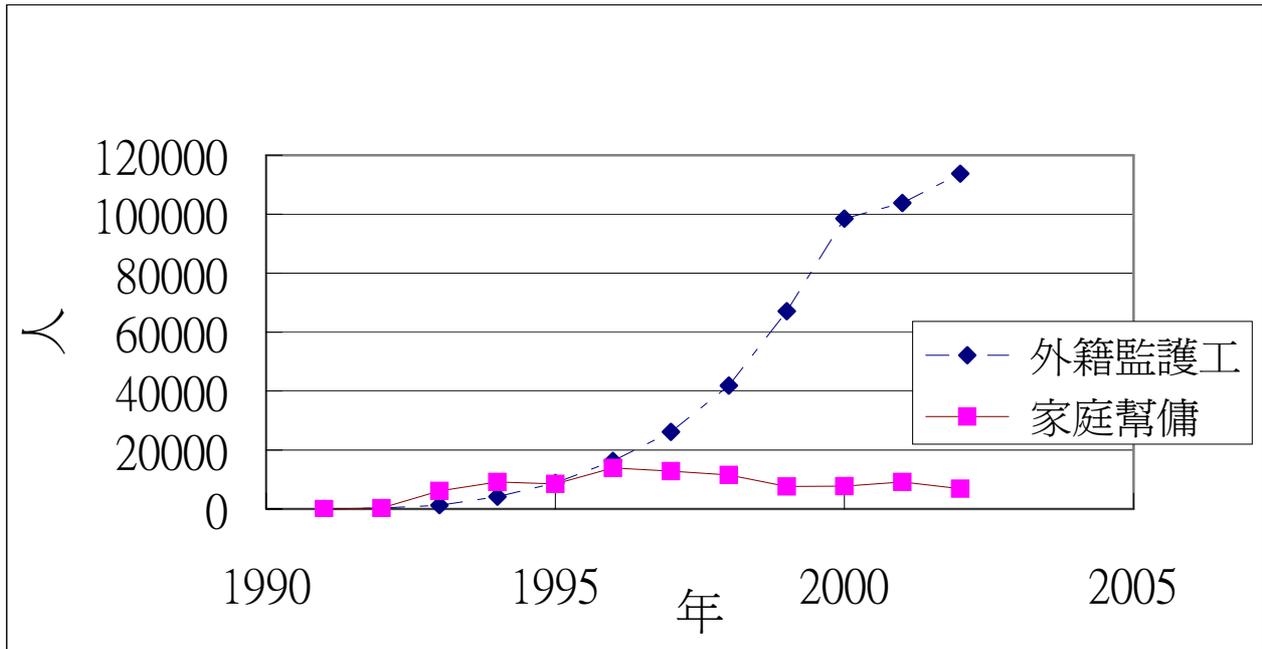
二、外籍幫傭、外籍監護工的專業問題

(一) 外籍幫傭與外籍監護工市場供需的變動

根據行政院勞委會在 2004 年 6 月底所發布資料，外籍勞工在華人數中家庭幫傭有 3,769 人，外籍看護工有 118,523 人⁵。由圖一可清楚的看出外籍監護工引進累積人數大幅度上升，外籍幫傭自 1996 年後呈現下滑趨勢。這意味著，除政府政策有所影響外，國人在「僱用」或「使用」這二種類型的外籍家事勞動者，有不同的偏好。此外，外籍監護工的僱用管理問題以及對國內同職類之照顧服務員之就業排擠效應，可預期已經有越來越嚴重化的趨勢了。

⁴張佩雯，外籍家庭幫傭管理之研究，國立政治大學勞工研究所，2000，頁 55-56。

⁵勞工委員會勞動統計資料庫<http://163.29.140.81/html/htm/rptmenu.htm>
<http://www.evta.gov.tw/stat/9307/index.htm>



資料來源：作者根據勞委會職訓局(<http://163.29.140.81/html/htm/311010.csv>)資料繪製而成。

圖一 台閩地區外籍監護工與家庭幫傭在華人數趨勢

(二) 外籍家事勞動者之專業技能

根據輔仁大學艾立勤教授對菲籍外勞所做的問卷分析，來台的菲籍勞工普遍為高學歷低就，並且從事無需專長之幫傭與監護工作⁶。這說明外勞仲介業在仲介外籍家庭幫傭或外籍監護工時，並不以外籍勞工本身所具有之職能做基本考量，而是以工作能獲的申請許可為仲介前提。成之約等亦提出外籍家事勞工的引進應該朝專業化發展。亦即嚴格要求外勞專業能力，例如強調老人與幼兒照顧、家事服務及本國語言能力的相關要求，同時促進同工同酬原則的落實，讓具有相同工作能力與表現的外籍勞工享有同等的待遇⁷。

三、「褫母人員」與「照顧服務員」服務品質專業化

(一)「褫母人員」與「照顧服務員」證照制度化

⁶劉黃麗娟，從家事勞動的本質看外籍幫傭與外籍監護工的保護，勞資關係月刊，第19卷6期，2000，頁31。

⁷成之約等，外籍幫傭及外籍監護工對國內就業的影響，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告，2000。

外籍幫傭與外籍監護工有類似職務的本國籍褓母及照顧服務員，在政府未推行「照顧服務產業發展方案」以及頒布「兒童福利專業人員資格要點」前，養護機構所僱用的監護工，以及雙薪家庭等所聘之褓母，雖有部分人員受過專業訓練提供專業服務，但也常聽聞褓母虐待小孩事件（例如躁鬱褓母毆打嬰兒等事件）。

過去台灣中高年婦女，為賺取家計補貼家用或節省家庭開支，常有為鄰人、熟人以及後輩家屬從事育嬰照顧，亦即非正式地從事地下經濟活動。然而隨著工業化的加速，以及職業婦女勞動人口的增加，除對托嬰照顧的需求漸增外，對褓母專業知能的要求，也隨之嚴格。

行政院勞委會職訓局為配合「兒童福利專業人員資格要點」，對從事褓母工作人員，在 1998 年開始辦理技能檢定。表二為累計至 2004 年 7 月獲得褓母人員丙級技術士資格者，共計 27,407 人。而有關照顧服務員之技能檢定因為今年首度開辦且在報名中，故尚未有通過丙級技術士之資料。過去這些年中央與地方政府以及民間團體，持續推動居家服務督導員職前訓練計畫，可以預計今年通過照顧服務員丙級技術士的人次，應該可觀。但是不論如何強化褓母人員與照顧服務員的專業服務品質，其勞動供給與就業機會，仍需與現有 12 萬的外籍家事勞動者（外籍幫傭、外籍監護工）做一就業競爭。

表二 1998-2004年褓母人員技能檢定概況

單位：人

年 度	報檢人數	發證人數	合 格 率
1998	6046	5150	0.851803
1999	5039	2908	0.577099
2000	6216	4139	0.665862
2001	5567	3696	0.663912
2002	7704	4901	0.636163
2003	9762	5209	0.533600
2004	8783	1402*	*
	49117	27407	

註：*表示截至93年度7月底的數目，因尚在辦理中，年底將更新數目。

資料來源：行政院勞委會中部辦公室

(二) 褓母人員丙級技術士技能檢定

褓母人員丙級技術士技能檢定，主要規範褓母應具備知能有「職業倫理」、「嬰幼兒托育導論」、「嬰幼兒發展」、「家務處理」、「嬰幼兒保育」、「嬰幼兒衛生保健」、「嬰幼兒衛生與環境」以及「親職教育」等等各項知識及技能⁸。褓母人員丙級技術士技能檢定資格⁹有如下列：

- 1.年滿 20 歲之本國國民。
- 2.符合下列條件之一。

(1) 完成國民義務教育（民國 59 年以前國民小學畢業證書為準；民國 60 年以後以國民中學畢業證書為準），並接受各級社政主管機關或其認可之單位所辦理累計時數至少 80 小時褓母（托育）訓練合格且取得結業證書或累計卡證明擇一報檢。

前項結業證書應載明縣市政府核備文號、訓練時數及社政主管單位核章等要件。

(2) 高中（職）以上幼保科相關科系畢業。

- 3.持有時間不超過 3 個月之合格褓母人員技術士技能檢定健康檢查表者。

(三) 照顧服務員丙級技術士技能檢定

照顧服務員丙級技術士之技能檢定，其規範為應具備的知能有「身體照顧」、「生活照顧」、「家務處理」、「緊急及意外事件處理」、「家庭支持」以及「職業倫理」等等各項知識及技能¹⁰。而照顧服務員丙級技術士技能檢定應檢資格¹¹有：

- 1.年滿 20 歲之本國國民。
- 2.取得下列結業證明文件之一者：

(1) 民國 92 年 2 月 13 日以前之居家服務員職前訓練或病患服務員訓

⁸行政院勞工委員會職業訓練局編印，技能檢定規範 154 保母人員，2001，頁 2-9。

⁹行政院勞工委員會職業訓練局編印，技能檢定規範 154 保母人員，2001。

¹⁰行政院勞工委員會職業訓練局編印，技能檢定規範 178 照顧服務員，2004，頁 2-6。

¹¹行政院勞工委員會職業訓練局編印，技能檢定規範 178 照顧服務員，2004。

練或照顧服務員職前訓練結業證明文件。該訓練應經政府機關機關同意備查。

(2) 民國 92 年 2 月 14 日以後之照顧服務員結業證明書，其內容應載明縣市政府同意備查之日期、文號、訓練課程與時數。

(3) 高中（職）以上家政、護理相關科系畢業證書。

家事勞動管理缺失問題

一、外籍家事勞動管理問題

勞委會評估外籍監護工及外籍幫傭的申請條件，為保持社會需求的彈性化，隨時公告申請的標準與注意事項¹²，而勞委會將外籍家庭幫傭的功能定位在家庭中幼兒（未滿 12 歲下降至 6 歲）及老人的照顧（70 歲以上提高到 75 歲）；而開放外籍監護工引進的目的，則在協助有重度殘障者或中風癱瘓者的家庭解決照顧問題。

國際勞工組織（ILO），曾於 1965 年通過決議，認為有必要對於家事勞工制定基本保護規範，同年 ILO 並對各國家事勞工的工作條件及相關問題進行調查。調查中發覺家事勞工的確最易遭致剝削，同時也是最缺乏法律與社會保護的一種職業¹³。這種剝削的現象，經由學者們的研究也認同發生在台灣的外籍家事勞動者身上。如同前述，政府在引進外籍幫傭與外籍監護工時，已明確定位該二類所被允許從事的工作；然而從諸多學者的研究，卻同時指出當前外籍家事勞動者之勞動給付呈現出合法引進，不當使用的現象，而且過之無不及。

成之約明確批評由於缺乏完善的管理措施，外籍監護工的工作已經不再是侷限於「照顧家庭中的病患或身心障礙者」的日常生活起居，已經相對的擴張到「照顧家庭中的病患或身心障礙者及其家庭」的日常起居。因此，如何導正並調和政策規劃與事實需求間的歧異，是當下刻不容緩的議題¹⁴。

¹²自 1992 年開放引進外籍家庭幫傭後，截至 2000 年勞委會職訓局分別公佈過 3 次公告（1992；1993；1995）。除此之外，政府對外籍家庭幫傭引進的態度相當保守，不僅對人數有配額的規定，對申請引進的家庭或雇主的資格條件規定也越趨嚴格。另外外籍監護工的引進，截至 2000 年勞委會職訓局也分別公佈過 3 次公告（1992 年 4 月；1992 年 5 月；2000 年 2 月）。

¹³成之約等（2000），頁 1。

¹⁴成之約等（2000）。

二、本國籍家事勞動證照制度與就業問題

勞委會職訓局雖自 1998 年起辦理褓母證照，但有許多年輕婦女取得褓母人員證照的目的卻不是在就業，讓證照制度的功能相形矮化。從表二得知目前勞委會已經發出至少 27,407 張褓母證照，但是有意願從事褓母工作者，卻與核發證照數不成比率。表三為作者搜索勞委會職訓局網頁中，各縣市合格褓母人員登入個人資料尋求就業機會情形。該網頁提供給雇主欲僱用褓母照顧幼兒時，可依網頁上所記載資料自行連絡之便宜。然而總計目前各縣市登入人數也只不過 608 人，由此可類推證照取得與否與就業沒有強烈關係存在。換句話說，證照制度的開設須有相關的配套措施，才能使其與就業發生關係。

表三 勞委會網站上登入合格褓母概況

	登記合格褓母人數		登記合格褓母人數
基隆市	119	嘉義縣	36
台北縣	47	台南市	185
台北市	260	台南縣	171
桃園縣	9	高雄市	2
新竹市	3	高雄縣	86
新竹縣	2	屏東縣	76
苗栗縣	1	台東縣	15
台中市	7	花蓮縣	46
台中縣	2	宜蘭縣	45
彰化縣	4	澎湖縣	0
南投縣	0	金門縣	1
雲林縣	75	連江縣	0
嘉義市	79	總計	608

資料來源：作者根據勞委會網站上，各縣市合格褓母人員所登入的聯絡資料而製成。

三、行政管理問題

為能迅速處理日亦龐大的外勞業務，勞委會職訓局在 1995 年以臨時任務編組方式成立外勞作業中心(現為外勞作業小組)，專責處理外勞相關事務。截至 2004 年 6 月底外籍勞工在華人數高達 302,044 人(較上年同月增加 7,487 人或 2.54%)，單以勞委會職訓局外勞作業小組的編制，實在很難想像平均一個組員必須兼顧多少名外籍勞工的管理。又從表四察知，2003 年與 2004 年，外籍家事勞動者在華人數已經佔所有外籍勞工在華人數超過三分之一的比重，顯見外籍家事勞動者的管理，尤其是外籍監護工的管理，需要有關主管單位特別關注，以免問題多元化。

表四 外籍勞工在華人數

單位：人

項目別	93年6月底	與上月比 (%)	與上年 同月比(%)	93年5月底	92年6月底
總計	302,044	-0.65	2.54	304,024	294,557
外籍船員	3,405	-9.90	7.55	3,779	3,166
製造業	166,645	0.16	8.36	166,380	153,795
營造業	9,702	-3.54	-48.42	10,058	18,810
家庭幫傭	3,769	-7.05	-36.88	4,055	5,971
外籍看護工	118,523	-1.03	5.06	119,752	112,815

資料來源:勞委會勞動統計資料<http://163.29.140.81/html/htm/rptmenu.htm>

家事勞動者之專業管理

為何家事勞動需要專業管理呢?如果要專業管理，要分本勞與外勞二個系統嗎?一般認為要有效監督家事勞動，就必須強迫家事勞動者登記。但是從事地下經濟活動的本國籍家事勞動者之勞動實情，非常難以察覺。為解決此困惑，

應該採用鼓勵雇主主動登記的方式，誘導雇主報備相關單位僱用的情形，促使有關單位幫助改善家事勞動者就業和勞動條件保障的計畫，改善家事勞動者就業地位與形象的努力，包括把許多的個案歸類整理，以促使雇主對其權益的重視。

另一方面，不論是褓母人員或是照顧服務員其工作性質，雖與外籍幫傭及外籍監護工有類似之情形，但因本國籍家事勞動者較不會與雇主同居一室，且幼兒之照顧服務多在褓母自宅提供，比外籍勞工擁有更多自主管理的時間與空間。因此本勞與外勞的管理應分二個系統獨立運作管理較為妥當。

再者為使得家事勞動者有更大的能力去要求和爭取他們的權利，組織家事勞動者不但能增加他們的談判籌碼，在爭取權力的同時往往也會帶來很多多相關性的問題，如教育訓練、管理、幼兒照顧、看護照顧、安全衛生等等。透過這些問題的探討與解決，相信更能增加家事勞動者之職業道德與職能。

結 語

在面對國內人口老化指數逐年攀升的背景下，外籍家事勞動者的引進確實幫助多數家庭暫時解決對居家照顧服務的需求。同時，外勞居家照顧服務品質問題（專業知能），以及僱用家庭人權歧視不當對待問題，都已突顯家事勞動在現今台灣已是一個嚴重的勞動問題。不論該問題的起因是因為引進外籍家事勞動者管理失當與否，政府應適時地對家事勞動本質做具體管理規範，才是解決家事勞動者所遭遇的問題的治本之道。

然而本籍與外籍家事勞動者是否適合劃一規範管理，則須待更深入研究。例如：近年來針對本籍家事勞動者之專業技能檢定陸續辦理的同時，對外勞監護工或家庭幫傭等家事勞動者的引進，是否也必須檢定外籍勞動者也具有類似的專業資格或證照？如果外籍家事勞動者也具有類似本籍家事勞動者之資格認證，在這個基礎上，更容易以「同工同酬」原則來貫徹對外籍勞動者的平等對待，更有利於管理機制的運作。

但是，過去外勞政策對引進國家並不限制在某單一國家的前提下，而外籍家

事勞動者的勞動供給呈現多國化，並且因國別民情的不同與職業教育體系的差異，要使本籍家事勞動者與外籍勞動者納入同一系統管理，在現實面與技術面問題更大。因此，本籍與外籍管理的分途，在短程目標上是需要的；長遠而言，為兼顧本國與外籍勞動者權益，有必要對其所提供的專業技能與市場價值做一合理規範，才能達到解決本國籍家事勞動者的就業機會保障，同時改善升外籍家事勞動者勞動條件與環境之誠意。

(作者現為大葉大學人力資源暨公共關係學系助理教授)