

# 跨世紀就業安全政策

詹火生

## 壹、前言

就業安全旨在保障人民的工作權和生存權，乃憲法明文保障之範圍，同時亦為社會安全體系中重要一環。其體系係由職業訓練、就業服務、失業保險三大主軸所構成，其目的在激發民眾工作意願，提昇就業技能與工作保障，使人盡其才、事盡其功。

睽諸政府多年來大力倡導培訓技術人才、提升職業訓練層次，加強就業推介服務，落實職業證照制度等措施，在社會各界的熱烈支持參與下，成效卓著。尤其在今（八十八）年初開辦之勞工保險失業給付，更樹立了就業安全的新里程碑。

是以這項勞工保險失業給付的推動，必須以照顧真正非自願性失業者為目標，同時，健全和落實這項制度，更必須有賴職業訓練和就業服務來配套推動。故良好的就業安全體系，除在提昇就業能力外，並應發揮人文關懷的精神和職業道德，導引社會大眾將工作技能應用於改善群己生活，進而促進社會祥和，共同追求經濟的發

展。因此，當全體國民致力謀求技能提升之際，也應培養其良好的工作態度、職業倫理與互助團隊精神；企業界提供給員工的不應只是工資或福利，而更須改善職場環境，協助員工發展職業生涯規劃，惟有勞資和諧才能雙贏互利，永續發展；而當民眾一旦面臨失業時，失業保險機制能適時發揮其功能，保障其基本生活，使其免於「生活恐懼」，此當為就業安全真正之內涵。

## 貳、當前勞動情勢分析

### 一、勞動力參與率方面

八十八年一月至十月平均勞動力人口為九百六十四萬七千人，較上（八十七）年同期增加十一萬五千人，增加一·二〇%，其中就業人數為九百三十六萬四千人，較上年同期增加八萬五千人，增加〇·九二%。就勞動力參與率而言，八十八年一至十月平均為五七·九〇%，較上年同期微降〇·一一個百分點。主要是中高年

(四十五至六十四歲)及老年(六十五歲以上)，由於尋職不易，提前退離勞動市場，使得勞動力參與率分別較上年同期下降〇·四五及〇·五六個百分點；而青少年(十五至二十四歲)、壯年(二十五至四十四歲)則均較上年同期提高。

## 二、就業結構方面

臺灣地區整體就業市場結構隨著工商社會迅速發展而轉變，農、工、服務各部門的就業人數互有消長。農業部門就業人數呈現逐年下降現象，八十八年一至十月平均就業人數七十八萬八千人，較八十七年一至十月平均八十二萬一萬人，計減少四·九五%；同期工業部門的就業人數為三百四十八萬五千人，亦減少一·四六%；服務業就業人數為五百零九萬九千人，則增加三·六〇%。就職業別而言，白領就業人數逐年增加，八十八年一至十月平均三百五十七萬二千人，較上年同期增加三·六三%，主要乃因產業結構改變，帶動專業人員擴增所致；藍領就業人數為四百一十三萬六千人，與上年同期減少十萬八千人；服務工作人員及售貨員為一百六十五萬七千人，較上年同期平均增加六萬八千人。

## 三、勞動力素質方面

我國整體勞動力素質，在過去二年表現良好，根據美國商業風險評估機構(BBC)於八十七及八十八年完成的「勞動力素質指標」報告顯示，在列入評比的四十九個國家中，我國排名均為第五名，

同時，香港政治與經濟風險諮詢機構於八十八年評比亞洲十二個國家在勞工技術素質上我國排名第二；顯示我國勞動力品質甚獲肯定。

## 四、弱勢族群就業方面

弱勢族群就業一直廣受社會大眾的關注。事實上，弱勢族群就業服務資訊來源比較欠缺，工作機會也相對較少，因此，亟需積極採取提昇弱勢族群就業機會的相關措施，特別要加強保障並提升其工作權益，如原住民及身心障礙者均立法加強保障其優先僱用數。

國內婦女勞動潛力相當雄厚，加以職業結構的改變、服務業的興起，吸引婦女投入勞動市場，截至八十八年十月婦女的勞動力參與率是四六·二二%，呈穩定成長。最近日本婦女積極的投入勞動市場，被稱為「婦女的寧靜革命」，值得我們借鏡。

另一方面，促進中高齡者就業，首應充分維持其工作機會，次應培養其就業能力及提供雇主僱用的相關誘因。

## 五、九二一災後重建就業服務方面

本(八十八)年九月二十一日芮氏規模七·三的集集大地震及十月廿二日嘉義地區地震，造成臺中、南投、嘉義等地區嚴重損失，國家整體經濟深受影響，部分地區就業市場活動亦受到相當衝擊。本會於震災發生後，立即推動「以工代賑」措施，提供短期工作機會，以舒緩及安定災民失業期間之生活壓力，惟災區民眾長期

就業問題，仍待政府配合災後重建加予整體規劃。

政府為應災區各項救災安置及重建工作需要，總統於八十八年九月二十五日頒佈緊急命令，又於九月二十八日成立「行政院震災災後重建推動委員會」，並分組推動各項災後重建工作。為期各級政府研擬之重建計畫均有原則可資遵循，行政院經建會爰訂定「災後重建計畫工作綱領」，並報奉行政院重建推動委員會會議通過，本會會同青輔會、原民會爰依據該工作綱領訂定「地震災後就業服務方案」，俾便據以推動，照顧災民。

## 參、跨世紀就業安全政策主要作為

### 一、法制再造，健全制度

我國建構之就業安全體系，本著法制再造精神，涵蓋全國職業訓練、技能檢定、就業服務等綜合規劃與推動工作。除已完成「職業訓練法」與「就業服務法」之立法，及擬訂「技能檢定法」（草案）外，並適時修訂附屬相關法規，俾便辦理各項業務。

#### (一)適時修法部分：

##### 1.職業訓練法

職業訓練法自民國七十二年十二月五日公布施行以來，對於職業訓練、技能檢定業務之推動，已奠定了良好之法制基礎。惟施行迄今十餘年，由於科技進步，產業及勞動力結構改變，我國經濟、

社會、教育等環境與制度多有變革，加以國民平均學歷、年齡、所得逐漸提高，同時對接受專業技能訓練與社會福利照顧之需求又不斷增加，又為促進國際職業訓練交流合作及加強就業能力薄弱者職業訓練，爰就本法重新檢討，經參考日本、韓國等職業訓練法規，兼顧我國國情與相關法律規定，考量我國職業訓練未來發展方向，並廣徵有關機關、團體之意見，同時配合地方制度法及行政程序法之規定，修正本法。目前該法修正草案業經本會法規委員會審議通過，擬訂於八十九年元月份報請行政院審議。

##### 2.就業服務法

就業服務法自民國八十一年五月八日公布施行以來，對就業服務工作、勞動供需之調節，均有顯著績效。期間僅於八十六年五月間曾就該法第四十九條之外國人在華工作期限規定予以修正延長，尤其有關就業服務機構及就業服務專業人員之管理、受理申請許可之機關、外國人在我國境內許可從事工作之項目、健康檢查、得否再入境工作及保證金制度之檢討等事項亟待修正，並為落實受益者付費原則，提高私立就業服務機構之素質，加強管理受聘僱在我國境內工作之外國人，又為配合臺灣省政府功能業務與組織之調整及地方制度法之施行，爰經通盤檢討修正本法，於八十八年十二月報請立法院審議。

##### 3.勞工保險失業給付辦法

行政院於八十七年十二月二十八日發布勞工保險失業給付實施

辦法，八十八年一月一日臺灣地區開始實施失業保險制度。由於失業保險在臺灣地區係屬首創，為達促進失業勞工儘速再就業，保障其失業期間基本生活，並避免影響勞動意願，已參酌歐美先進國家實施經驗，並配合臺灣地區的社會經濟環境，採穩健漸進方式辦理。惟自施行以來，勞工團體、民間代表等屢有反映，要求適度擴大適用對象、放寬非自願性失業給付範圍、調整給付標準、簡化給付手續。茲為配合建構完整之就業安全體系、完善之勞工保險失業給付制度，經參酌各界反應，爰研訂實施「勞工保險失業給付實施辦法」修正案，於八十八年七月三日修正發布，自八十八年八月一日生效施行。其修正重點如下：

將勞工保險條例第八條第一款至第二款規定之被保險人（僱用員工四人以下之小型投保單位）納入失業給付之適用對象。

將因勞動基準第十一條及第十四條規定各款情事之一，而非自願離職者納入非自願性失業範圍。

將給付標準由現行平均月投保薪資百分之五十提高為百分之六十，及將失業給付改以每月發給一次。

為簡化申請程序，將失業再認定修正為每個月辦理。

## （二）研擬相關法案部分：

鑑於近來精省作業加速進行，及地方制度法、行政程序法等重大法案陸續實施，技能檢定業務已面臨重大衝擊，爰於本（八十八）年四至五月間邀集專家、學者審慎研議，並參照八十八年全國就業

安全會議有關技能檢定建議事項，重新研議修正技能檢定草案，其修正條文之立法要點詳列如下：

因應精省及地方制度法，將主管機關由三級制改為二級制。

設立財團法人技能檢定機構，專責訂定技能檢定基準，提高技能檢定效度。

明定省（市）主管機關設技能檢定中心，以提升作業效率，便利國民參加檢定。

明定事業機構或團體，應僱用一定比率之技術士，以逐步推動職業證照制度。

明定技術士職業證照實施情形，納入勞動檢查範圍，以落實技術士證照制度。

明定對外國之技術士證照得經認定為我國相當職類等級技術士證，以促進國際勞動力之流動。

此外，在勞動派遣方面，由於臺灣企業面臨國際化之競爭壓力，及政府勞動法規日益增多、員工對福利需求愈趨提高和雇主為求管理上之便利，促使企業朝向減少人事成本及勞動彈性之方向發展，故參考源於歐洲及日本，採取彈性、臨時僱用制的人才派遣系統，作為規劃我國勞動派遣事務參考。

惟因我國目前尚無規範「派遣勞動」之相關法規，故為解決「派遣勞動」可能產生之法律問題及勞資糾紛，本會刻正研討「勞動派遣法」之立法可行性，期能周延規範非典型勞動型態，以有效

解決失業問題。

## 二、職業能力發展，提升就業技能

人力資源發展與運用是推動國家建設、加速經濟發展、促進社會繁榮與保障國民就業安全的關鍵所在，而職業能力發展更爲人力資源開發的有效策略之一，其措施包括：

### (一)推動職業訓練彈性化

推展能力本位訓練教學，加強辦理「隨到隨訓」、「隨進隨出」之彈性訓練，擴大推動職業訓練券，結合大眾傳播媒體，開辦遠距教學，發展空中教學職業訓練，開拓訓練管道，同時因應地區性民眾之需求，擴大補助地方政府辦理社區化訓練，以增加失業者接受職業訓練機會。

### (二)致力訓練層次專精化

爲配合產業結構轉變與產業升級之需求，以及未來勞動供需之發展趨勢，產業結構轉變與產業升級之需求，今後將加強推動產業科技、自動化、資訊軟體及服務業人才培訓，提供專門性技術人力資源，並加強金融保險、電子商務、交通運輸及媒體等策略性服務業人力訓練，協助失業者因應就業市場變化，習得所需專精技能，俾利就業。

### (三)推動企業訓練普及化

爲擴大職業訓練資源，使失業者更多接受訓練機會，將規劃執

行各項企業訓練之專案工作計畫，期有效運用社會資源，整合訓練機制，進而建立企業訓練之健全體制。另爲有效激勵企業界參與企業訓練工作，成立企業訓練輔導團及聯絡網，補助其經費辦理自動化及中高齡者員工訓練，協調財稅主管機關修正獎勵投資相關規定，取消年度支出訓練費用最低額度之門檻限制，並增列國民參加職業訓練得抵減綜合所得稅之規定，以鼓勵國民增進本身之專業技能或學習第二、三專長之意願，適應工商社會快速變遷之環境，進而達成國民就業安定之目標。

### (四)建立技術士職業證照效用普及化

將配合「技能檢定法」之立法，研訂、修正各種附屬法規，建立技能檢定之法制基礎。逐步設立技能檢定作業中心，配合企業及學校需求不斷開發各種新的技能檢定職類，結合企業、學校等各種社會資源共同參與、擴展技能檢定。並將積極協調各目的事業主管機關研、修訂法規，規定技術上與公共安全、公共衛生及環境保護等有關業別之事業機構應僱用一定比率之技術士，以建立技術士證照制度。

爲達安定勞動力及提高生產力之誘因、協調促使中、大型事業機構擴大辦理在職員工技能檢定，開辦科技大學等在校生之乙、丙級技術士技能檢定工作，及選擇各行職業業具水準之全國性公、工會等團體委託辦理各該行職業所需之技能檢定、試辦「隨到隨考、即測即評」之便民措施，以及因應國際化、自由化勞動人力之自由流

通，推動技能證照國際相互認證等事宜。

### 三、就業促進，達成充分就業

為促進國民充分就業，並協助失業者迅速再就業，其措施包括：

#### (一)加強就業服務網路普遍化

結合各同業公會、工業會及私立就業服務機構建立轉業輔導網，並透過網際網路及觸摸式多媒體就業資訊站，加速求職求才媒合工作。

#### (二)推展就業媒合主動化

定期清結求才、求職資料檔，主動爭取就業機會，主動辦理電腦批次媒合；掌握關廠歇業失業者個案資料，適時辦理雇主座談會，爭取就業機會，辦理定期定點現場徵才活動。

#### (三)促進就業服務個別化

補助社福機構、團體成立就業諮詢中心，並提供原住民、身心障礙者、婦女、中高齡者等個別化、專業化就業諮詢，及進行職業性向、社區化就業推介、職務再設計、適性就業等服務項目。

#### (四)掌握個案即時化

訂定「事業單位關廠歇業預警通報實施要點」，加強宣導與落實「資遣通報制度」，有效掌握個案來源。宣導並籲促雇主依法資遣員工時，須向主管機關及公立就業服務機構通報，俾能掌握失業

者動向，迅速協助其參加職業訓練及輔導就業。

#### (五)促進就業市場順暢化

適時提供個別化就業諮詢服務、〇八〇免費諮詢電話，協助職業生涯規劃，並定期辦理職業巡迴講座、現場徵才活動，俾提供就業資訊，開拓就業機會。

### 四、失業保障與輔助，安定基本生活

為落實勞工保險失業給付制度，將繼續檢討修正該辦法，積極落實推動單一窗口及全程服務功能，進而結合區域訓練資源，以辦理「隨到隨訓」、「隨進隨出」之彈性訓練。

其主要措施包括：

#### (一)實施「勞工保險失業給付實施辦法」

為促進失業勞工迅速再就業，並加強保障其生活，已於八十八年一月一日發布實施「勞工保險失業給付實施辦法」，其適用對象為勞工保險條例第六條第一項第一款至第五款規定年滿十五歲以上，六十歲以下受僱之本國籍被保險人，因所屬投保單位關廠、歇業、休業、轉讓、解散、破產、業務緊縮或生產技術調整致所擔任之工作確不能勝任非自願性離職者，並於八十八年七月三十日修正開辦法，且於同年八月一日起生效施行，修正後之勞保失業給付辦法業將勞工保險條例第八條第一項第一款至第二款規定之本國籍勞保被保險人納入失業給付適用對象，並將非自願離職原因修正放



寬為因所屬投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告，或因勞動基準法第十一條或第十四條規定各款情事之一而非自願離職者。

#### (二)訂頒「非自願性失業勞工及特定對象就業券試辦要點」

本會為解決當前失業問題，於本（八十八）年九月訂頒「非自願性失業勞工及特定對象就業券試辦要點」，其主要目的為透過就業券，促進持有職業訓練券之結訓學員就業，並作為雇主請領僱用獎勵津貼之依據，以提高其僱用意願。

#### (三)開辦「就業補助金實施作業要點」

為配合補助勞工保險失業給付實施辦法施行前三年內因關廠、歇業等原因非自願性離職勞工生活，並結合就業服務及職業訓練措施，協助其再就業，於八十八年五月一日訂頒「就業補助金額實施作業要點」乙種，並據以實施。

#### (四)施行「就業促進津貼實施要點」

為確保及安定失業者失業期間之基本生活，協助及激勵其迅速再就業，已於八十七年七月十五日發布實施「就業促進津貼實施要點」。內容包括求職交通津貼、臨時工作津貼、訓練生活津貼、創業貸款利息補助、僱用獎勵津貼及就業推介媒合津貼等，將持續加強宣導落實執行。

## 肆、結語

近年來，我國在就業安全體系推動上，已有相關成效。但未來

面臨二十一世紀的挑戰，仍須時時因應時代、環境、產業變動需要，不斷努力及改進，以建構完善之就業安全體系，達到促進社會安定、經濟繁榮的目標。

尤其在以提升國家競爭力之前提下，更應積極推動職業訓練與就業服務方面各項採行措施。冀期有效開發人力資源與運用，創造更多就業機會，並透過各項就業措施，促使國民能達到「人盡其才、事得其人、適才適所」之就業目標，進而建構以就業安全為主軸的勞動環境，促進國家社會經濟長足發展。

（本文作者現任行政院勞工委員會主任委員）