

我國就業服務現況與展望

林振裕

壹、前言

人力為國家經濟與社會政策的關鍵因素，二次大戰以來，所有開發中國家都有強烈的願望，要謀國家經濟與社會發展，增進人民生活幸福。人力乃經濟與社會發展的原動力，各國莫不重視人力規劃，以期平衡人力供需達到充分就業，而就業服務即在促使人力的充分利用，是人力規劃不可缺少的重措施。

臺灣地區面積狹小，人口密集，人力在就業方面卻產生了幾項問題，諸如所學智識與技術不能適應依然需要人力的職業；人力規劃教育訓練制度缺乏彈性，以致未能迅速適應勞工市場已轉變的需求型態，我國人力是一項寶貴資源，我們必須善加規劃、培育和運用，俾「人盡其才，才盡其用」，發揮工作效能，增加就業安全，謀求全民福利。

一、人力規劃之意義及其功能

所謂人力係指有工作能力並願意從事與其所受教育訓練及經驗配合的有酬工作，以維持其本人及家庭之生活者，而人力規劃(Man Power Planning)則為根據人力的特質，參考統計資料，把握當前情況，預測未來若干年內，經濟結構演變中，各行業職業對於人力之需求，並為供應此項人力擬訂教育、訓練、就業、勞工福利等適當的政策和實現此項政策應採取的各種方案與措施，以獲致人力供需平衡之工作。

人力規劃對於社會福利及國家經濟發展關係重大，其主要功能如下：

1. 協助個體發展：人力規劃提供今後若干年間國家經濟、社會、人口、教育等方面之發展趨勢及人力供求情形，此項資料可供企業單位運用人才之參考。

2. 加速國家建設：人力規劃與國防民生兼顧，蓋落後地區，每因失業人口過多，常易造成政治不安，人力規劃即將現有就業機會，充分利用，並常有計畫地舉辦公共工程建設，吸收人力，建設國家。

3. 加速經濟發展：人力規劃是根據自然資源調整人口自然增加率，根據新增人口數，創造就業機會，根據工作需要培育就業人力，進而改善人力素質，提高生產能力以謀經濟的加速發展。

4. 促進社會發展：人力規劃的工作係從兒童保育入手，兼顧少年求學、青年就業、壯年成家以至老年退休為止，正是實現「老有所終，壯有所用，幼有所長」的社會發展與全民福利理想之具體措施。

二、就業服務之意義及其功能

就業服務(Employment Service)係指媒合求才與求職者以安排國民充分就業之各種服務，是促進充分就業減少摩擦性失業(Frictional Unemployment)的主要措施。即是在充分運用現有

人力，使工商企業隨時可以僱用到所需要的人才，求職者能適時地找到適合的職業，使事事有人做且人人皆能配合其潛能、興趣，以發揮個人的聰明才智，促進經濟繁榮與社會進步。

就其功能而言：

1. 使人與事互相配合以謀適才適所：農業社會自給自足，沒有雇傭關係，工業社會分工較細，雇傭關係產生，專業化現象形成，為縮短失業時間差距，就要透過就業服務，提供足夠的職業機會消息，其次就業服務亦能減少或消除低度就業現象，以免人力浪費，使人與事能够適當配合各得其所。

2. 調配人力供需以平衡經濟發展：①根據經濟結構之變遷趨勢，擬就人力規劃，預防技術性失業(Technological Unemployment)，②依照就業市場報告(Labor Market Information)進行職業交換，增加新的就業機會，③執行國家人力規劃，如某業需特殊工作人員，由就業服務體系代為招募，④辦理創業貸款，均在調配人力供需平衡經社發展。

3. 指導擇業就業以促進人力發展：人力發展基礎的奠定在如何協助個人走向一個適當的發展方向，因此就業服務的功能之一即在使求職者充分明瞭其興趣、性向、體能專長、職業內容及職業發展趨勢，以為其擇業就業之參考。

人力規劃與就業服務實為相輔相成的工作，人

力規劃可說是就業服務的實行前步驟，就業服務則為人力規劃主要措施的具體實施與完成。

從人力規劃言：

1. 人口結構：人口多寡對就業壓力是成正比的，人口多而自然增加率高的國家，其經濟成長若不能配合人口增加的速率，則其就業情況將日趨惡劣。

2. 人口流動：工業愈發展，依靠工資維持生活，受僱於的人口必然增加，農業人口變為工業人口，由鄉村流向都市……礦坑工作者轉謀其他生產工作；體力勞動者流向技術性的職業，人力供需不平衡，影響就業安全。

3. 人力素質：變人力為有用資源，使密切配合社會需要及經濟發展，創造更多的就業機會，以改變低度就業結構，提高就業比率，減少依賴人口。

人力規劃乃是經濟成長與就業服務成功的主要因素。

從就業服務來看與人力規劃之間的關係：

1. 職業介紹：使求職者能從事合適的職業，而職業能有合適的工作者充任，秩序井然地組成一地區和全國的就業市場，避免人力的浪費。

2. 職業輔導：用專業性的工作方法，對尚未就業者，協助指導他們依據自己的特長、興趣、環境等而選擇適合的職業，俾「人盡其才」。

3. 職業訓練：長期的正規教育與補正規教育之不足的短期性專業訓練或技藝訓練，在使求職者具備所需的智識與技能，以期達到「才盡其用」。

4. 就業市場報告：定期蒐集、分析並發布某地區或某行列職業之人力供需、就業趨勢與預測之相關報告，以縮減人力供需之過程及時間。

為調劑人力運用和加強人與事的配合，促進國民充分就業，便必須仰賴就業服務，因此，我們便可知就業服務之重要性與必要性。

貳、政策及法令依據

1. 民國四十五年以前，我國就業服務工作，着重於職業介紹一項。在民國二十五年前，實業部曾頒布「職業介紹所暫行辦法」，此為我國最早之就業服務法規。

2. 國民政府曾於民國三十四年八月公布由社會部草擬的「職業介紹法」，但未付諸實施。

3. 在抗戰期間，社會部曾於民國三十三年十月公布施行「傭工介紹所規則」，及於三十八年八月十一日分別公布「私設職業介紹所暫行辦法」及「私設職業介紹所登記規則」。

民國三十三年至三十六年之間，政府曾在南京、上海、漢口、重慶等大都市設置職業介紹所。而臺灣省光復之初，曾於民國三十五年於新竹縣政府成立職業介紹所，行政長官公署於民國三十六年一月在各縣市普設職業介紹所，辦理求職、求才登記及職業介紹。民國四十五年四月十六日成立臺灣省國民就業增產設計督導委員會，由省府主席兼主任委員，至民國四十七年九月二十日始撤銷該委員會，其業務改由社會處與國民就業輔導中心分別接管。

4. 民國五十三年十一月，中國國民黨第九屆中央委員會第二次全會通過「民生主義現階段社會政策」，內有關國民就業六條如次：

「六、配合經濟發展計畫，獎勵投資開辦工廠暨興建大規模工程，積極創造就業機會；並加強聯繫各公私企業及公共工程機構，調劑人才供求。」

七、擴充國民就業輔導機構及其業務，視工商業發展情形，增設就業輔導中心或輔導站，加強實施職業介紹。

八、經常辦理勞動力調查及就業容量調查，供應就業資料。

九、建立職業指導制度，舉辦就業、轉業，暨在職訓練，並建立工廠學徒制度。

十、都市以日雇勞動方式，救濟臨時失業者，並酌設平民工廠，容納貧苦民衆。

十一、訂頒國民就業服務法及有關法規，以利就業服務之進行。」

5. 民國五十八年三月中國國民黨第十屆全國代表大會通過「現階段社會建設綱領」，內關於就業政策者，有：

「(四)建立職業平等觀念，推廣職業指導，辦理勞動力供需調查，加強職業訓練，改進學徒制度，擴展職業介紹，促進國民充分就業。」

6. 民國五十九年四月，在中國國民黨十屆二中全會中，通過了「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，在綱領中分為目標及基本措施二部分，而在基本措施中，包括：開創更多就業機會，增進國民

就業技能，激發國民就業意願，及加強就業輔導工作等四大項。

7. 在目前現行法令中對於就業輔導之規定，在憲法中只有一條，另外是一相關條文，憲法第一百五條中規定：「人民具有工作能力者，國家應予適當之工作機會」，此與憲法第一百五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」意旨一貫，此為中華民國憲法對國民就業政策之具體規定，因人民之具有工作能力而無工作者，國家即應給予其適當之工作機會，有工作者其工作權應予保障，使得人盡其才，才盡其用，國無閒人，事無廢事，而現在的有關職業介紹，社會服務法令，即為提供此種機會之規定。

8. 加強就業服務方案：行政院七十四年七月廿六日臺七十四內字第一四〇五七號函核定。

9. 臺灣省國民就業輔導改進方案：臺灣省政府為加強各就業輔導機構突破現況，經通盤檢討工作得失及面臨問題，有關法令、規章、人員組織、作業方法等。經省府委員會通過並於七十一年十二月付諸實施中。

10. 「就業服務法草案」，正由內政部研擬中。

叁、現行措施概況

政府自遷臺以後，積極建設臺灣為三民主義模範省，本著一切建設為民生的原則，特別重視社會福利工作；同時為配合經濟建設發展之需要，於民國四十五年首先在臺北市設立國民就業輔導中心，辦理就業服務業務。由於政府經建計畫之實施，我

國經濟結構已逐漸由農業為主的型態轉變以工業為主，因之就業服務益趨重要，臺灣省政府在五十二年成立北、中、南等三區國民就業輔導中心，由於分區成立之後，非常切合社會需要，且具積極性的社會福利措施功能，故頗受中央重視。民國五十四年頒布「民生主義現階段社會政策」中，對國民就業服務列為專項，臺灣省政府秉承中央決策，乃於五十五年再擴大全省業務服務網，將原北、中、南三區國民就業輔導中心改稱為臺北區、臺中區、高雄區國民就業輔導中心，又增設臺南區與基隆區，五十七年臺北市改制後，又設臺北市國民就業輔導處，而高雄市國民就業輔導所亦於民國六十八年高雄市改制後設立，使我國就業服務工作更邁進一步。臺北區國民就業輔導中心並自六十二年下半年起推行村里巡迴就業服務，建立人力通報，以溝通村里的職業網路，並加強辦理聯合就業服務，積極辦理委訓及短期職業訓練，建立合作式的「受刑人技藝訓練」，及客廳工廠式的「家庭訓業」之輔導工作，作為開闢就業服務新路，並預定自七十七年度，試辦區內電腦聯線作業，以加強就業服務功能。

臺灣省之國民就業輔導中心內部編制，除秘書室及主計人事人員外，皆分設：職業介紹、雇主關係、就業諮詢、研究分析四組，臺北市、高雄市之國民就業輔導處（所）亦援照分課，所辦理的業務皆包括：職業介紹、職業輔導、就業訓練、專技人力征用及就業市場情報等項。

目前臺灣省已設有五所國民就業輔導中心，二十二個就業服務站。臺北市設有國民就業輔導處及

九個就業服務站。高雄市設有國民就業輔導所及七個就業服務站，分別辦理就業服務工作。民國七十四年登記求才人數為二七二、〇六八人，求職人數為二九一、一七七人，介紹就業人數為一一〇、九〇人，就業人數占求職人數百分比即求職就業率為百分之三八·三六，就業人數占求才人數比即求才利用率為百分之四一·〇五。又七十四年十二月底之就業人數共七百五十六萬五千餘人，非農業者占八二·五三%，而失業人數共一十二萬七千餘人，失業率為二·九一%，比起歐美國家近百分之十的失業率，顯然低得多，而且是世界各國中最低失業率國家之一。

茲將各國就業輔導中心所經辦之主要業務，分別介紹如下：

1. 職業介紹

以職業交換、介紹等方法於短時期內，協助求職人尋找適合志趣之職業，協助雇主獲得所需人才，期做到人盡其才、才盡其用及充分調劑運用人力，以減少生產時效與人力之浪費。

職業介紹辦理步驟：

- (1) 求職求才登記。
 - (2) 會談。
 - (3) 求職、求才資料登錄。
 - (4) 就業機會公布與查詢，提供合適之就業機會。
 - (5) 填發介紹卡，介紹就業。
 - (6) 介紹結果之聯繫與紀錄。
 - (7) 未就業之聯繫及追蹤輔導。
2. 職業輔導（就業諮詢）

利用職業消息、性向測驗、會談等方法，協助青年選擇適合其興趣、潛能以及國家社會需要之職業，並作適當之就業準備，期根本上減少轉業與失業現象，配合辦理國中應屆畢業生職業輔導工作，透過職業講話，實施性向、興趣測驗，引導參觀工廠，協辦就業座談，提供就業市場、資料等方式，積極輔導國中畢業生就業。

3. 就業訓練

以委託代訓與合作訓練等方式，配合社會需求，利用各公私立專科、高職或專責職業訓練機構之現有設備、師資、技術，代辦訓練，以培養經濟發展所需之技術人才。

4. 就業市場消息報導

蒐集業務地區內各行業數量、就業及失業趨勢等資料，分析、預測今後人力供需狀況，提供辦理就業服務、職業訓練之依據。

5. 專技人力征補

對於學有專精之技術人才，應多加重視吸收與聘用，以期能將專長技術指導或教授更多人，造就更多人才，廣為就業市場吸取，達到充分就業。

除省（市）國民就業體系外，我國還有三個中央級的就業服務機構需要介紹如下：

一、內政部職業訓練局於民國七十年三月二日成立，掌理全國職業訓練、技能檢定與就業服務等項業務。目的在於謀求工業升級，促進經濟發展，保障就業安全及增進國民福祉。主要工作方針如下：職業訓練在於加強建立職業訓練法制，提高職業訓練水準，發展生涯訓練，增加公共職業訓練能量

及推展企業內訓練。就業服務業務在於研訂就業服務法案，執行「加強就業服務方案」，建立就業服務專業人員制度，發展職業性向測驗工具及建立全國就業資訊交換中心。在技能檢定方面主要在於強化技能檢定功能，擴大技能檢定職類範圍，建立技能檢定分工體系及建立職業證照制度。

二、行政院於五十五年元月設立的「行政院青年輔導委員會」：以大專以上學生的知識青年為輔導對象，主辦業務分爲：

1. 青年就業創業之輔導與開拓。
2. 海外青年人才回國服務之輔導與聯繫。
3. 辦理高中、職畢業青年職業訓練。
4. 青年思想生活之輔導與研究。

三、行政院於民國四十一年設立的「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」，旨在配合國軍退除役制度，發揮軍隊新陳代謝之作用，確保國軍精銳，增強總體戰力；並使半生戎馬之退除役官兵，壯有所用，病有所醫，老有所養，學有所成，幼有所育，人人皆能得到適當安置，進而計劃運用退除役軍人之人力，參加各項社會經濟之建設。五十三年立法院通過「國軍退除役官兵輔導條例」，總統於是年五月十五日令公布施行，規定該會之輔導業務分：就業、就學、就醫、就養四大部門。現在該會附屬之事業單位已超過一百所以上，歷年被安置之退除役官兵至六十五年底已超過二十一萬人，據該會新訂的第二期五年發展計畫，以安置退除役官兵就業為體，而以發展榮民生產業為用，在六十七年度至七十一年度之五年內，安置退除役官兵約一〇一

、六〇〇人，其中包括就業二八、四〇〇人，就養一八、五〇〇人，就學二、五〇〇人。

就業服務工作可以分為四方面來討論：第一是輔導失業者就業，這是最直接而積極的目標，第二是輔導不完全就業者就業，第三是調節人力供需之不平衡，第四為人力預測。目前我國對於未來人力供應之預測尚做得不夠。

就業服務工作不限於目前短期人力供需的調節，同時還要注意長期的人力調節，近年來就業市場上最顯著的事實是技術性與勞力性求職者之減少，而求才機會卻以這兩種增加為多，有人才與勞力難求之感，但一般工作人員的求職者卻不易謀得工作。

人力供需失調現象不但影響今後工商業的發展，同時也阻礙了經濟與社會的繁榮。就業服務是調節就業市場人力供需平衡的主要環節，其服務對象不限於失業者。政府於民國四十五年即設置臺灣省國民就業輔導中心，大力推動就業服務工作，社會的繁榮與進步，各項業務推展有相當多的貢獻。目前一般技術性人力勞力性人力特別感到缺乏，大學畢業生受傳統士大夫觀念影響很深，一般文、法、商科系畢業生仍追求坐辦公桌的白領階級工作，同時希望待遇好，地點適中，工作條件環境好，否則不願屈就，這都是人力供應失調的因素，此外目前工人就業機會多為勞力密集工業，無高深技術，待遇低，無前途可言。

以下將介紹世界其他國家之就業服務措施，藉以做為我國現行概況之借鏡與比較：

(一)美國

美國的就業服務制度係現在聯邦勞工部之下設就業與訓練局 (Employment and Training Administration) 負責就業服務及失業保險等業務，其下設就業服務處，管理各州就業服務業務，聯邦政府將五十個州和四個特區劃分為十二個區，每區設一所就業服務區局，各州政府則設就業部 (Department of Employment)，其下分設有辦事處 (Local Office)，在若干大城市還設有分行業的就業服務機構，可謂應有盡有。爲了求新求變，美國就業服務在觀念與實際上都有所改變，已由職業介紹的單純業務轉爲複雜的人力問題處理，舉凡人力調查、資料分析、培養訓練、人力安置都由就業單位負責。

近年來美國就業服務處有所謂職業銀行 (Job Bank) 之設立，登記當地之就業機會，製作微視片 (Microfiche) 分送當地各就業服務機構，職業銀行的作業都是電腦化的，以最快的方法交換職業消息，隨時控制就業動態。又爲了改革就業服務，在十個城市中設立示範服務處，辦理求職者接待，求職登記，互設專門小組，對於需要特別協助者予以照顧，並協助其幼年子女獲得照顧，以免求職者後顧之憂，同時亦顧全其尊嚴。此種爲了適應新社會需要，應對新的情勢挑戰，不斷地求新、求變保持彈性，頗值得我國就業服務機關作爲參考。

(二)日本

日本職業訓練法 (The Vocational Law) 規定：職業訓練之目標爲1.促進技術工作人員之工

作能力，2.訓練良好的專業人員，3.保障職業安全，提高工人地位，4.加速社會經濟成長。此法同時規定職訓包括：1.中央政府或縣市政府籌辦之公立職訓機構進行職訓。2.由政府認可之私人企業職訓機構進行。可見日本之職訓是爲一般求職人設立的，公立職訓包括：1.縣市政府籌設一般性職訓中心，2.綜合性職業中心與職訓研究所，3.傷殘訓練中心，由中央政府設立，縣市政府管理。私立職訓則爲僱主自訓員工或代訓必須符合勞動者所要求之標準，經由縣市政府認可。凡報名參加職訓法之規定由政府考試並檢定其技能程度以確定其等級，以鼓勵技術素質，這種制度即有名的證照制度 (The Office Certification System)。

(三)英國

英國是工業革命之鼻祖，所以也是最早有職業訓練的國家，早在二十世紀之初，英國已有正式立法，使就業服務工作成爲中央的行政措施，此即爲勞工交換法 (Labor Exchange Law)。二次大戰後英國的就業服務工作由勞工部掌理，其中設有就業政策處、就業服務處，並將全國劃分成十一區，每區都有就業服務局與職業交換所。

所謂職業交換所，即負責將人力剩餘地區之人力用以供應人力不足的地區，以平衡工資，促進就業，協助解決人力不足之問題，以促進工商業發展的機構，這機構並協助求職者根據其本身智慧、興趣、性等決定其職業，另外也協助各廠商尋找專門人才、行政、執行等高級人員，向僱主提供人力市場情報資料，另外也隨時派人出國考察學習，因

此成效極佳。

(四)西德

西德職業教育淵源也很早，一般大廠商都自設學徒訓練中心以培養基礎技術人才，少年男女滿九年國民義務教育後，便可加入工會接受訓練，由就業服務機構辦理，通常受訓三年，其中包括四個月的基本訓練，工廠實習一年二個月，其餘一年六個月分別在工廠實習同時參加訓練中心之專業訓練，此種學徒訓練中心相當普遍，且培養大批的青年人才，對生產事業極爲重要，是青年就業的主要環節，對國家社會貢獻很大。

西德對於技術人才也是發給職業證書，凡受三年學徒訓練期滿，參加職業學校與職業公會聯合舉辦的考試及格者由有關職業公會發給執照，工商界僱用人才都憑證照的。

以上四國之就業服務政策都各具特色，也都配合國家、社會的需要，同時也配合社會與工業技術的變遷，不斷地修正與改善，目的要使國內的人力有良好的規劃與應用，如此才能做好就業服務工作，而達到充分的人力運用和充分就業。使人盡其才，才盡其用，將個人所學貢獻於社會國家。

我國就業服務工作，自四十五年成立臺灣省國民就業增產設計督導委員會，又經該會決議，由臺灣省社會處設置臺灣省國民就業輔導中心以來，已逐步在演進改善中，其成果如下：

(一)輔導求職人就業：

自民國五十三年起迄七十四年止各就業服務機構安置就業人數共達二、一〇八、四一七人，其詳情如下表：

歷 年 輔 導 就 業 人 數

年 別	求職人數	求才人數	求供倍數 (2/1)	安置就業 人 數	安置就業 率 (%) (3/1)	求才利用 率 (%) (3/2)
	(1)	(2)		(3)		
民國五十三年	53,845	34,560	0.64	11,552	21.45	33.43
民國五十四年	65,925	57,617	0.87	19,260	29.22	33.43
民國五十五年	139,005	77,075	0.55	40,377	29.05	52.39
民國五十六年	110,915	109,090	0.98	55,032	49.62	50.45
民國五十七年	110,364	141,879	1.29	56,817	51.48	40.05
民國五十八年	113,758	163,433	1.44	67,233	59.10	41.14
民國五十九年	134,445	181,286	1.35	73,092	54.37	40.32
民國六十年	200,773	258,086	1.29	96,770	48.20	37.50
民國六十一年	195,258	398,399	2.04	127,334	65.21	31.96
民國六十二年	182,307	423,538	2.32	126,048	69.14	29.76
民國六十三年	198,923	323,569	1.63	115,092	57.86	35.57
民國六十四年	183,495	385,989	2.10	109,627	59.74	28.40
民國六十五年	215,517	500,801	2.32	136,502	63.34	27.26
民國六十六年	194,397	393,767	2.03	132,382	68.10	33.62
民國六十七年	186,890	481,019	2.57	122,576	65.59	25.48
民國六十八年	164,228	397,622	2.42	99,786	60.76	25.10
民國六十九年	203,761	396,235	1.94	137,104	67.29	34.60
民國七十年	197,466	317,246	1.61	113,666	57.56	35.83
民國七十一年	230,516	272,366	1.18	112,667	48.88	41.37
民國七十二年	234,038	370,642	1.58	121,891	52.08	32.89
民國七十三年	241,939	389,774	1.61	121,919	50.39	31.28
民國七十四年	291,177	272,068	0.73	111,690	38.36	41.05

(二)宣導正確就業觀念，充實職業輔導資料：

為宣導正確就業觀念，內政部職訓局及各就業服務機構出版有關月刊或雙月刊。並自七十二年起迄七十四年三月止完成六十個職類簡介及其錄影帶，分送各國中、高中及就業服務機構使用。另公開徵求「導正職業觀念諺語精句」及辦理演講比賽活動，並經評選輯印「導正職業觀念與職業道德嘉言選輯」乙種，分送各級學校及有關機構參考運用。

(三)編製職業性向測驗工具，以協助求職人或就業學生選擇適合其發展潛能之職業：

自七十二年起，職訓局成立職業心理測驗指導小組，委託中國測驗學會聘請臺大、師大、政大有關學者、專家，研訂「心理測驗發展五年計畫」，七十二年度已完成通用性向測驗修訂題，職業類科常模八種。七十四年後已再增加建立個別職業常模五十種。

(四)完成部分就業服務機構作業電腦化：

目前臺灣省之基隆、臺北、臺中、臺南、高雄五區國民就業輔導中心及新竹、南投、嘉義三所就業服務站已完成裝置電腦終端機，試辦以來，成效頗為良好；最近復續選擇屏東、花蓮兩就業服務站裝置電腦終端機作業中。另臺北市、高雄市國民就業輔導單位亦已完成裝置電腦設備，同時臺北區中心預定七十七年度試辦區內電腦聯線作業，大大提高就業服務之工作效率。

(五)建立工廠離職青少年員工通報制度：

鑒於臺灣地區公民營事業單位及其工廠，或因經濟不景氣或因員工本身不能適才適所及其他原因

等因素，以致每日仍有相當之人數被資遣或自行辭退者，其中尤以十五至二十四歲年齡組之青少年為多，如長此失業而投閒置散，不但是國家勞動力之莫大損失，亦且容易製造社會問題，增加治安困擾，為資預防，乃建立「工廠離職青少年員工通報制度」，自七十一年十一月起請各工廠按月通報有關資料，以據為分析肆應。

(六)舉辦在職人員工作研習會：

為增進就業服務工作人員專業知識，改進工作方法，職訓局於七十一年十二月起辦理七個梯次講習會，調訓各就業服務工作同仁參加，對改進就業服務確具功效。七十二年四月，復配合教育部國教司辦理國民中學輔導室執行秘書職業輔導工作研習會，以加強學校之職業輔導工作，增進學校與就業服務機構之聯繫。同年十一月復與教育部技職司辦理全國高級職業學校就業服務人員工作研習會，期加強輔導高職畢業生就業。

(七)編印就業輔導工作手冊：

為改進就業服務工作，劃一工作方法步驟，以提高就業服務品質，職訓局於七十一年完成「就業輔導工作手冊」，內容包括職業介紹、就業諮詢與會談技術、就業市場資料蒐集、分析與發布、特案就業服務等四篇，該手冊已分送各就業服務機構使用。又職訓局預定七十六年三月完成「職業講話參考手冊」，對就業服務工作績效之提高，裨益甚多。

(八)擴大就業服務網面：

目前臺灣地區已設有就業服務機構四十五所，但大都設於大都市或工商型都市，在偏遠地區或

農業都市，尙未能普遍設立機構，且每一就業服務機構，轄區遍於數鄉鎮市，每因人力、物力不足而造成民衆求職求才之不便。內政部職訓局有鑒於此，即積極協調各就業服務機構聯繫協調各鄉鎮市民衆服務分社，協辦求職求才聯合就業服務，以增加就業服務之據點，加強便民服務。

(九)研訂加強就業服務方案：

為期對現行就業服務機構組織編制、人員進用、訓練進修、工作方法等作通盤檢討改進，以加強就業服務績效，內政部職訓局已研訂「加強就業服務方案」，並奉行政院於七十四年七月廿六日修正核定實施。

(十)推動建立全國職業交換中心：

為因應需要，繼續協調省市府社會處局於其所屬就業服務機構裝置電腦，以縮短求才求職雙方媒合時間，先陸續建立省市地方性之就業資料交換中心，而後中央再與之連線，以建立起全國職業交換中心。

肆、我國就業服務缺失之探討

每年夏天，尤其是在六月過後，總有一大批青年、青少年湧向社會尋找職業，他們之中有的是在升學與就業的矛盾下，選擇就業的國中和高中畢業生，也有的是受過專門職業技能訓練的職業學校畢業生，還有大專院校和研究所的畢業生及一部分服完兵役剛退伍的畢業生，雖然經濟建設的突飛猛進，開創了不少的就業機會，但這些剛欲踏入社會的青年們，仍為找不着職業而愁眉苦臉，甚至因而喪

失自信與自我價值的亦有人在，其中原因，雖以機械的自動化奪走了不少工作機會，但求職者職業觀念的偏差，工作技能的缺失，如求才者要求具備專門技能、年齡較輕、待遇較低，而求職者卻缺乏專門技能、年齡偏大、要求待遇較高也是原因，故而針對既存問題，擬就政策與法規、就業機構、就業機會、人力規劃等四方面來探究：

一、從政策與法規方面：

一九四八年十二月的「世界人權」宣言裏明白地指出：「人人有工作、自由選擇職業、享受公平優裕的工作條件及保障失業之權利」，爰於一九六四年七月通過「一九六四年就業政策公約」及較早前通過的「一九四八年就業服務公約」是最早對就業問題所提出來的兩個公約，而我國於民國三十四年五月中國國民黨第六次全國代表大會中通過「四大社會政策綱領」及行政院五十四年四月八日令頒的「民生主義現階段社會政策」是最早對就業服務與人力規劃提出討論的兩個政策，接着有「現階段社會建設綱領」與「現階段加強國民就業輔導工作綱領」的設立與「就業服務法草案」的擬定，這些法規對職業指導、職業介紹、訓練、婚後職業介紹、就業諮詢、就業資料的蒐集、職業觀念的確立、職業教育與建教合作、建立一元化及一條鞭制度的就業服務行政體系、統一就業服務方式、改進就業服務作業等都有規定，但是對於輔導的重大措施：分析資料、指導、諮詢、職業介紹、追蹤輔導等都有欠缺，我們明白輔導裏面，最重要的一環是追蹤輔導，而我們的法規卻獨對這一措施略而不談，亟需於「就業服務法草案」中謀求補救。

二、從就業機構方面：

內政部職訓局、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院青年輔導委員會及省市各國民就業輔導中心、處所，這些乃是目前我國已有的就業服務機構，相立而並行，彼此不相隸屬，誠然目前這些機構皆有不同的貢獻，惟人力規劃是一個整體性、廣度性與深度性的工作，具有長期目標、中期計畫及短期方案的。長期目標以期樹立若干人力發展目標為主，有較長的時期；中期計畫以推動建立若干人力政策為主，為期較短；短期方案以配合年度需要，推動各種可行的人力方案為主，是人力規劃一定要注意注意到教育、訓練、選用、輔導、保障等的一貫性與整體性。雖然這些機構分別針對不同的對象，但人力規劃包括各方面如農業人力的提高、兒童人力的保護、青壯人力的應用、婦女潛力的發掘、專技人力的培養、高級人力的選用、老年人力的發揮、殘障人力的重建等，不是單獨某個就業服務機構就可做到的，此外還有人力質量的決定、人力資源的規劃、激發人力的措施等，在在都不是僅這些獨立機構可以解決的，而是需要一個有多方面性質而能專一權責的機構來從事人力的發揮與發展，這樣才能夠做到老有所終、壯有所用、幼有所長，人能安居樂業的社會。

三、從就業機會方面：

七十四年各國民就業服務單位登記求職而未獲得安置就業者計一六八、七四七人，求職者未獲得安置之原因，若扣除代招代考名額限制未錄取的應考者外，係以就業意願不合、本身具備條件不合、

技術不合、待遇福利不合、工作地時間不合及經濟衰退等為主因。

再就職業結構變化方面研究，七十五年六月份一般職業介紹之新登記求才人數較求職人數多一四、一四〇人，求供倍數由五月份的二·七六倍降為一·七五倍。依職業別觀察，專門性、技術性人員、主管人員、監督及佐理人員求職人數比求才人數多二、六七九人，而人數最多的生產工、運輸設備操作及體力工等基層人力上，求才人數比求職人數高出一倍多，顯示就業市場操作性工作的人力需求仍難滿足。而六月份僅在公立就業服務機構求職而未能安置就業者共一二、八六二人，其中雖非全是失業者，但已感受到謀職困難的壓力，而求才機會亦有二七、〇〇二個未能補實，為解決求才與求職未能媒合的困境，就業服務機構應加強就業市場宣導及職業交換工作，以減少人力資源的浪費，政府更應鼓勵企業利用目前因景氣衰退、生產縮減而剩餘的人力，妥加予職業訓練，以備景氣復甦時可應付亟需。

四、從人力規劃方面：

從一些資料顯示，學歷愈高，所任工作與所修學科愈相近，工作職位與所得待遇也都滿意，因愈高深的工作分工愈精，隨之也需要有較高深的學識，影響所及職位與待遇也相對提高，由畢業學科可看出，專才專長是否容易發揮，教育類最容易，其次是醫藥類與自然科學類；人文類、藝術類與工程類再次之；社會科學類、農業類及法律類居後，這是由於社會上對於教師師資要求的提高，同時教育的普遍，處處都需要老師，故教育類人員最易發揮

所長，而社會科學類、農業類與法律類，因每年的畢業生太多，超出目前社會上的需求，形成專才膨脹，故不能發揮所學，而需要就業服務的，社會科學類占最多，顯示社會科學類人員不宜再增了。

自以上四點得失的探討中，我們可瞭解到我國就業服務尚待解決的問題有：

1. 求職求才的未能配合：由於職業結構產生變化及就業市場的變動，以專門技術及工程類之求才機會多，而以文、法、農科類之求職者多，形成求職與求才未能媒合之現象。

2. 就業服務機構業務繁雜：目前除就業服務本身工作為職業介紹、職業輔導、就業諮詢、就業市場報告蒐集及發布外，同時辦理職業訓練、技能檢定、技能競賽、專技人力、征補等工作，人少事繁不勝負荷。

3. 就業服務缺乏法律依據：就業服務工作在臺灣地區已辦理廿多年，迄今仍乏法律根據，遂致一切業務不能完全步入正規化與制度化，諸如學校職業輔導的推展、傷殘者就業保障、就業訓練標準的建立與費用的徵收、緊急失業之對策、勞動市場之劃分等均未建立或未盡健全。

伍、綜合研討與建議

從以上的討論可瞭解到就業服務與其戚戚相關的人力規劃有所偏失，如何加以改善，在此提出幾點參考意見如下：

1. 政策和法規有待再加強：政策如何的確立，是以加速工業化與資本集約的技術發展來創造更多

的就業機會，還是以廉價的勞工從事裝配業的加工出口來吸收基層的人力，或者是以永不停止的教育方法，培養大專畢業的專門人才，而造成人才過剩等，這些都是急待我們的政策所決定的，同時基本法規的訂立也刻不容緩，如就業服務法的頒布、證照制度的全面實行……等，這些都是目前應該實施的。

2. 就業機構的統一：內政部職訓局、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、行政院青年輔導會、省市各區國民就業輔導中心、處所，這些機構，如果有一個一元化及一條鞭制度的統籌組織協調，當能更發揮功效，從而對全國人力做統一的規劃，這樣就更理想，人力的質與量如兒童、青年、婦女、老人、殘障者、農民、退除役者、專技人力、高級人才等，都可以統籌考量，這樣就是一個最好的人力規劃機構，同時也要加強私營傭工介紹所的管理，使之能負起省市各區服務站的任務，以補政府力量之不足。

3. 就業機會的提高：建立全國性之就業資料中心，於每年度開始時，調查就業市場與人力的供需，針對長期、中期、短期時間的不同，做成報告，公諸於社會，使大眾明瞭而有所需求，不致徘徊無依而造成社會問題，同時極力輔導公私立機構，對於人力的需求須建立制度，這樣人力規劃、教育政策、就業服務三者就能連成一體，發揮整體功能。

4. 專技人力的規劃：從職業分類典來實施教育與職業訓練，以技能檢定來核發證照，同時推廣各就業機構的職業教育與訓練，推展職業輔導制度，擴大各類職種，不再拘於車床工、鉗工、配線工、

空調工、縫紉工……等職種，而能有一個較廣泛的訓練範圍，來銜接專技人力，和儘速舉辦各種職業技能檢定，來維護證照制度的尊嚴，以促成各種職業的專業化，使人人有事做，事事有人做，一方面實施追蹤輔導與調查，使人人學而能用，用而需學，這樣更能使專技人力與就業服務配合。

5. 擴大推廣政府就業服務工作：此乃是健全就業市場中值得研究的重大問題，推廣政府就業服務工作，可供我們研究的問題很多，譬如要發展職業介紹工作，必須建立一套有效而完整的資訊系統，要建立資訊系統，就業機會訊息必須靈通，如何才能加以有效管理？又如何加以適當利用？這些問題都需專家作深入研究。總之，政府就業服務如何在就業市場中擔任主要角色，應是我們今後努力追求之目標。其次適當管理就業媒介，也是目前零亂的就業市場值得注意改進的一項，另外有關職業輔導之立法的配合，在健全就業市場中亦頗重要，如講求推動政府就業服務或管理就業媒介等，都應有法律依據以利於推動。

最後，就業服務還要從分析就業市場、建立就業資料、輔導就業系統、諮詢就業常識、介紹職業與追蹤輔導做起，而建立一個完備的就業服務行政體系，以達到訓練運用的合一，如此就不會有教育訓練與就業技能的脫節和「大才小用」、「學非所用」情形。

同時在此景氣衰退之時，政府更應鼓勵企業界利用目前生產縮減而剩餘的人力，妥加予職業訓練與充電，以備景氣復甦時可應付亟需。而今後的就業服務機構，必須成為人力的銀行、職業資料的中

心、職業輔導中心及就業服務中心，以建立起權威，對失業要防患於未然，對就業要有確實的安置辦法，以達到「人人有理想的事做，事事有理想的人做」之國民充分就業的目標。

【本文作者為臺灣省臺北區國民就業輔導中心主任】

參考書目

1. 中華民國七十四年職業訓練、技能檢定與就業輔導統計，內政部印，民國七十五年。
2. 就業輔導業務統計速報，內政部職業訓練局編印，民國七十五年六月。
3. 謝英哲，社會建設季刊——我國人力規劃與就業輔導得失的研究，第三十二號，一二四頁。
4. 楊家驊，社會建設季刊——從國民就業輔導資料中觀我們人力之運用。
5. 我國失業保險制度之研究，內政部印，民國六十六年。
6. 低收入家庭青年就業問題研究，行政院青輔會編印。
7. 王家銓，就業服務理論與實務，中國文化大學印。
8. 邱創煥，展望社會福利政策，臺灣新生報，民國六十九年十月廿五日。
9. 就業市場季報，七十四年第一季，臺灣省政府社會處編印，民國七十四年四月。
10. 我國辦理社會福利概況——就業輔導，內政部印，民國七十三年六月。
11. 楊崑玉，發揮就業輔導的積極功能，中央日報二版，民國七十三年八月六日。