

臺灣地區公共就業服務民營化可行性初探

－福利多元主義的省思

郭 振 昌

壹、前 言

近年來，臺灣地區的勞動市場建設取得了明顯的成績，各地普遍建立了 358 個公共就業服務（Public Employment Services, PES）據點，初步形成了覆蓋城鄉的勞動市場網路，開展了對失業勞工及特殊困難群體的免費服務。依行政院主計處中華民國臺灣地區人力運用調查報告顯示，民國 92 年失業者找尋工作方法，向公立就業服務機構登記求職者占 18.28%，但就業者透過公立就業服務機構途徑者卻僅占 0.65%（行政院主計處，2003），立法院與部分學者（林建山等，2002）促請檢討改進公共就業服務績效。

藉由市場競爭來提高公立就服機構的經營績效，使政府資源做更有效的運用，是經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）國家當前的改革方向之一。而其常見的作法是，將過去公立就服機構同時是購買者與供給者的角色，轉變成爲只具供給者的角色，政府才是購買者，它可以

根據自己的需要向就業服務市場購買就業服務，至於這些服務是否由公立就服機構提供，則須視其服務品質是否優於私立就服機構，而所收取的價格是否較便宜。易言之，此類改革就是要揚棄過去公立就服機構對公共就業服務市場的獨占行爲，而由公私立就服機構相互競爭（辛炳隆，2002）。既然政府無法在開放的就業市場中居於獨占的角色，則需與民間輔導就業機構與組織建立相當的關係，必須同時保存管理、競爭與合作的關係：管理（control）即鼓勵民營機構自我約束，或訂定相關法規避免該等機構之濫用與影響勞工權益；競爭（competition）即公民營就業服務機構居於開放的就業市場中有公平的競爭空間；合作（collaboration or cooperation）即民營機構樂意提供相關的統計分析資料，以促使公立機構能全盤了解勞動市場的實際情況。

最近部分國家已將 PES 業務全部（如澳洲）或部分（如瑞士、荷蘭）外包，其中澳洲 PES 不再自己提供服務，而由民間

機構購買服務；荷蘭的再整合服務（reintegration services）僅包括較困難就業者，往後也許有擴展適用對象的可能（Region Konle-Seidl and Ulrich Walwei, 2001）。行政院政策性認為：民間可以做的，政府不要做。當前臺灣地區的公共就業服務是否該民營化？即為本文探討的重點。

貳、福利多元主義的理念

一、福利多元主義的意義

「福利多元主義」（welfare pluralism）觀念的問題，與「福利混合式經濟 the mixed economy of welfare」般地缺乏精確性。Judge 與 Redin（1983）宣稱「福利混合式經濟」的觀念「在界定措施模式的多元性（plurality），乃在於此種多元性中任何特定的均衡均是中性的（neutral）。」此種論點在抽象層次可能屬實，但在用語的論釋上則無法中性。Hatch 與 Mocxft（1983）這兩個著名的福利多元主義者，開始用非常中性的陳述，但很快又從描述性轉變到規範性（from description to prescription）：

福利多元主義可用來當作描述福利提供部門的事實，即社會與衛生照護可由四種不同的部門獲得－法定的（the statutory）、志願的（the voluntary）、商業的（the commercial）與非正式的（the informal）等。更為規範性的，福利多元主義意味著政府較少扮演支配性的角色，即它並非集體性提供福利服務的僅有可能工具。

1984 年歐洲社會工作訓練與研究中

心（the European Centre for Social Work Training and Research）所舉行的一項會議中，亦有類似的論點。該項會議的目的，在檢視已建立的及新創設的社會服務之間的關係。與會代表計有十三個國家。該會議報告敘述：與會專家幾乎認為，這些新創措施的成長，乃某種程度地反應福利國家運作的失敗……政府正鼓勵與支持新創措施當作福利多元主義政策的一部分。」新創措施實際上包括更多的參與，及更多的依賴自助、互助、志願的與非正式的協助社會工作員，更加實現社區而非個案工作的角色。另一項明顯的結論是：與會人員均同意新創的與已建立的服務之間的關係，並非前者將逐漸取代後者。1984 年該會議所追求的主題，部分回應了 1982 年一項名為「回歸人民」（"Getting Back to People"）的國際研討會之結論。該項會議亦為由歐洲中心所贊助，在於強調分權與參與的雙重策略（the twin strategies of decentralization and participation）。參與者亦小心地指出變動的措施結構，不應當作減少公共支出的藉口。

然而，很明顯地，有些福利多元主義者預期至少部分取代現行的法定服務，產生混合式的體制，使得國家在福利事務的介入上，較之目前減少其支配性的角色。

Norman Johnson（1979）在於檢視當代福利思潮－新右派／新保守主義、福利多元主義、福利組合主義及社會主義的馬克思主義與費邊主義－之可能發展趨勢後，認為未來中短期的福利政策思潮，會以福利多元主義為導向，但卻需要商業、

志願與非正式部門有取代法定政府福利事務之意願與能力作前提。福利多元主義即為國家或政府減少在福利直接提供上的支配性角色，而能夠結合志願的、商業的民間部門、非正式部門（家庭、親友、社區鄰里等）共同提供福利服務，惟基於資源分配公平之角色，仍將是財務基礎的主要來源。由於政府獨力擔負福利服務提供之責任的論點已經不符合現實，福利多元主義主張由非正式部門、志願部門、商業部門及政府部門共同來承擔服務輸送的責任，並透過分散化與參與兩個行動概念來協助四部門合適地承擔福利責任，使人民能普遍享受及參與各部門所提供的福利服務，提昇生活品質，並避免福利國家的危機。新世紀的福利趨向，福利多元主義（welfare pluralism）受到重視。（轉引自郭振昌，1990）Johnson, N.對於福利多元主義闡明說：「福利國家由多種供給者－國家、民間團體、民間營利市場、非正式網絡－提供福利服務，乃是理所當然的。現階段主張福利多元論的依據是國家屬於供給福利服務的優勢地位並未能讓人滿足，國家應該擔任規劃的職責，雖然仍為財政的主要來源，其福利服務提供者的任務應該適度縮小，讓非營利民間組織、非正式及營利市場各部門去分擔」。換言之，非營利民間組織（voluntary system）、市場營利民間組織（commercial system）、非正式團體（informal system）、行政部門（statutory system）共同分擔福利供給的任務，維持多元化將是今後福利服務工作的特徵。（轉引自郭振昌，1991）

二、福利多元主義的特質

福利多元主義文獻中，兩個緊密結合的主題是分權（decentralization）與參與（participation）。在許多西歐國家與美國，分權化與消除管制（deregulation）的活動已經開始。分權化由支持者視為減少中央政府權力的價值活動，並視為其成功參與的先決條件，包括參與服務的提供與決策。但「分權」一詞，在福利多元主義的字彙中，不只意謂著由中央到地方政府的移動，也意謂著地方政府亦需「分權」。

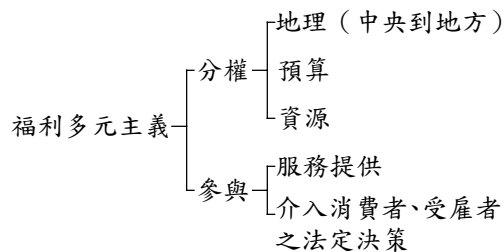
然而，分權不僅純粹的地理意義而已，也應包括預算或資源的分權。D. Challis（1983）描述此種分權的形式為一種特殊的制度－對於資源精確分配的決定，乃是正式地較以往推到較低的層次，有時及於個別的實地工作者，以確保資源更適當的分配。

在福利多元主義中，「分權」永遠與「參與」連結在一起，只要在分權體系中，人們就可感受到參與。此種假定基於人們需要參與或鼓勵參與。

福利多元主義意指參與服務提供，但大部分福利多元主義者擴充參與的範圍，包括介入消費者與受雇者法定機構的決策。此意即與政治多元主義（political pluralism）有明顯的關係，並假定較廣泛的參與可帶來權力較廣泛的分散。此種主張部分是正確的：參與可使人們較大控制其自身的生活，但投入鄰里的層次，無法導向如政治權力在全國、區域，或甚至地方層次與網絡的運作。權力是以階級為基礎的，但是建立在經濟與社會結構中。甚

至在志願組織的權力，乃是由中產階級參與者所掌握的。另一項考慮是，參與服務的提供可能無法堅持權力的擴散，因為時間、精力與資源等，已由政治行動轉向服務提供了。(Johnson, 1987)

以上福利多元主義的意義與特質，筆者認為可簡化如下：(郭振昌，1994)



三、福利多元主義中政府的角色

對福利多元主義的倡導者而言，這種福利的巨靈必須以一種瘦身、競爭和多元的部門替代之 (Rao, 1996)，福利服務分權化 (decentralization) 和民營化 (privatization) 即為這種理念之政策發展的主軸。(黃源協，2004)

就民營化言，Le Grand & Robinson (1984) 指出，民營化是要由非政府單位來取代政府的干預；Johnson (1992) 則指出，民營化係指政府角色的減少，並將其某些功能轉移至民間機構，民間機構也許包括商業企業、正式與非正式的志願組織、或家庭、朋友、鄰居之非正式網絡。Stubbs & Barnett (1992) 則將民營化視為一種涉入全部或部分轉移給私部門之不同程度的過程，如附表 1 所示，除政府控制 (state control) 外，其餘類型皆為民營化方式之一，去國家化 (denationalization)

係指國營企業的出售，以及政府漸由全面性之公共服務的供給撤退；商業化 (commercialization) 係指公共服務的收費，藉由使用者付費取代稅收補助；契約外包 (contracting out) 係指透過民間契約的使用以提供服務，國家仍扮演著經費提供者的角色 (Choi, 1999)。(轉引自黃源協，2001)

表 1 民營化的類型

服務供給 \ 經費來源	經費來源	
	公部門	私部門
公部門	政府控制	商業化
私部門	契約外包	去國家化

資料來源：Choi, 1999；轉引自黃源協，2001。

在福利服務領域裡，契約外包可說是經常被使用的，若這種契約是由法令規定必須付諸競標，便形成所謂的「強制性競標」(compulsory competitive tendering, CCT)。這種 CCT 所強調的是供給面，而不是財務面與規制面的私有化，Johnson (1987；1989) & Rao (1996) 視這種民營化較符合福利多元主義的理念，亦即，雖然福利多元主義意味著降低政府福利服務的供給，但並不倡導最小的政府 (minimal state)，抑或代表政府在使能 (enabling)、財務 (financial) 和規制 (regulatory) 的功能要隨著減少，而是當倡導商業部門、非正式與志願部門有更多角色時，政府仍是主要財務來源，且要能夠運用公權力去設定績效標準，並予以監督。

雖然基於福利多元主義論者的觀點，國家成為福利的提供者將式微，但它仍舊需扮演積極的角色。此種角色將包括在福利多元主義架構中之措施，能運作與創造及維護其發展的有利條件。國家如僅作為確保資源分配公平的唯一角色，仍將是財務基礎的主要來源，且亦將具有重要的規制性角色（regulative role）（Johnson, 1987），即立法制定遊戲規則，使其他福利部門能據以遵循。

因而，福利多元主義在福利服務方面的意涵，乃意味著在福利服務的供給上，志願部門、商業部門以及非正式部門應扮演更多的角色，且要能藉由競爭與監督的機制，以增進資源的使用效率，回應民眾的需求，並提高渠等部門的責信（accountabilities）。亦即，它並非意味著政府角色的完全撤退，而是強調政府宜由服務的直接供給，轉向著重於扮演財務、規制及監督評估的角色。（黃源協，2001）

參、公共就業服務為何要民營化？

民營化的動力基本上在理論、實務與研究上均造成衝擊，在此趨勢下，民營化政策的發展對公共事務領域，無論是行政組織結構設計、組織績效、公私部門分界、人力資源及人事制度等主題均有相當的影響。而歸納研究文獻指出，社會福利服務民營化確立於 1980 年，主要論點包括有下列的內容層面：

一、經濟層面：以經濟效益為出發

點，可產生效率性、競爭性、創造性及低成本四種效益。

二、政治層面：以政府干預最少為考量，干預最少的政府是較佳的政府，民營化可提升全民的參與民主政治的理念。

三、行政層面：針對行政的無效率而言，尤其是官僚供給帶來不必面對競爭，生存不受市場考驗，缺乏創新動機，而形成資源浪費。

四、政府經濟層面：牽涉到資源的重新配置，亦涉及到政治勢力及經濟利益的動態分配。

五、社會政策層面：涉及資源分配公平性。社會福利分配的全民性或選擇性，是使用者付費或政府歲收支付，此有利民營化的考量。

上述各層面的探討，在社會福利服務民營化的實施運作上，具有的特點如：縮小公部門的擴張、增加行政預算的彈性、生產成本的降低、服務提供更具效率、解決資源不夠或分配不均、增加使用者選擇之自由與機會、增加參與機會及整合資源網絡等（趙碧華，2003）。民營化意在藉著競爭（competition）與選擇（choice）以改善公共服務（E.S.Savas, 2002）；另方面民營化意指由營利取向的民間取代，以利於競爭，強化品質與效率。

公共就業服務可全部或部分由民間機構取代，其達成可透過下列方式：

一、減少公共就業服務（PES）的公共資源，釋放更大的市場分享給民間機構。

二、PES 民營化，仍由公部門支應經費，外包就業服務給民間機構。

三、減少公共勞動行政，僅保留分配經費給民間供應者的功能。

1990 年代初期公共就業服務的獨占性逐漸在大部分的東歐與中歐國家消失（如丹麥 1990 年、荷蘭 1991 年、瑞典 1993 年、奧地利與法國 1994 年），1990 年代中晚期的南歐（如義大利與西班牙 1995 年、希臘 1998/99 年間）隨之跟進。

公共就業服務民營化通常基於下列考量：

一、公共就業服務印象問題與顧客不滿意－希望勞動市場就業安置能更快速與更有效率。

二、執行積極就業政策（Active Employment Policy）－高失業期間，就業績效不彰，透過預算、鎖定特定團體，外包與分權化，以改進就業服務績效。

三、就業的新形式－經濟的結構性變動，需求更大的勞動市場彈性，PES 強調全時工作者，但暫時性工作與資遣以不同程度擴展中，以簡化授權暫時性就業機構提供服務。（Region Konle-Seidl and Ulrich Walwei，2001）

如依澳洲經驗，改革後的公共就業服務，一個顯而易見的好處是受益者有更大的選擇性。改革前他們只能到政府辦的公共就業服務機構去接受服務，這種機構隨市場需求而變化的彈性較小，也就是說，來的人多他們並不會迅速擴大業務規模，增加工作人手，來的人少也不會因此壓縮規模和解雇人員。澳大利亞就業、勞動關係和小企業部的官員稱舊的公共就業服務是以固定的規模面對變化的需要服務的群

體。這也不能責怪公共就業服務機構本身，因為公共就業服務機構本身並不能隨市場需求的變化及時調整規模和人手，通過政府行政機制來完成這種調整，往往需要時間。（勞動保障部赴澳大利亞考察團，2004）

肆、澳洲的發展經驗

澳大利亞公共就業服務的改革受到國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）和經合組織（OECD）的推崇，其思路值得關注，即政府放棄對公共就業服務的壟斷，使公共就業服務有更廣泛的社會參與；政府通過對公共就業服務財政撥款方式的改變，使公共就業服務有利可圖，徹底改變公共就業服務的受益者的邊緣化傾向，同時在相同的財政投入下可以獲得更好的公共就業服務效果；政府從直接的「公益」活動中徹底解脫出來，更多的時間、精力和財力用於就業服務市場的監管。

澳大利亞的勞動市場改革，開闢另外一個角度，不是從政府直接加強公共就業服務，而是從政府放棄直接經營公共就業服務的角度，進行勞動市場的改革，取得了顯著的成果。澳大利亞的勞動市場改革，已引起國際公共就業服務領域的高度關注，2000 年 7 月在曼谷召開的世界公共就業服務研討會上，澳大利亞的改革成為會議的中心議題。有人認為，澳大利亞的勞動市場改革，簡而言之，就是公共就業服務機構的私有化。這種觀點，既不能反

映澳大利亞勞動市場改革的實質，本身也是不準確的。澳大利亞公共就業服務機構的官員認為，目前澳大利亞的公共就業服務機構，仍然是政府所有的，並沒有私有化。應該說其模式是使就業服務市場化，旨在建立更為完善有效的勞動市場機制。這種市場化的過程，可以分解為互為補充的三個方面－受益者：從公共開支的「受益者」到市場的顧客；公共就業服務機構：從「無私的社會服務者」到求利的商人；政府：從公共就業服務的直接提供者到競爭性勞動市場的推動者與仲裁者－這些方面進而形成一個整體。

澳大利亞的勞動市場改革，雖然有很多體現市場化改革方向的措施，但一些環節上仍有些值得推敲的地方，特別是受益者的選擇性還不是足夠大，政府的管理環節也可以再簡化一些。

澳大利亞就業服務體制改革的一項根本思路是強調受益者與政府的雙邊義務。如他們開展了公益性就業專案（Work for the Dole），要求 25 歲以下的失業者失業 6 個月後，如果還想領取失業保險金，就必須參加公益性的就業項目，如城市保綠、保養等活動。雖然政府通過改變支援方式使公共就業服務變得有利可圖，也有利於徹底改變受益者接受公共就業服務的邊緣化問題，但澳大利亞政府的這種間接補貼方式同時也可能削弱這些群體的自助意識，因為他們通過自身的努力或通過社會關係解決自身就業問題的努力得不到政府應有的評價，從而有可能使越來越多的人依賴在政府的就業福利體制上。澳大利亞

的高失業率（超過 6%）一定程度上反映了這一問題。

這裏不妨提出一個問題：為什麼不讓所有的就業服務機構都有機會提供公共就業服務，把對就業服務機構的選擇與淘汰權完全交給市場，交給受益者？如此不僅使受益者有更大的選擇空間，也使政府免卻繁瑣的招投標過程。

此外，澳大利亞政府每年對得標的就業服務機構按照業績情況進行打分評星，最高級為五星，三星及格。雖然評星有利於受益者選擇，但實際操作中，選擇性實際上是很小的，體現在兩個方面：一是大部分的受益者並不是自己選擇就業服務機構，而是由政府委託的交流中心（Centrelink）通過電腦網路自動推薦到某一個得標機構；二是在確定得標網點時，政府已充分考慮到網點的分佈，政府考慮的一個原則是一個地區不應有多個得標機構，最好僅一個，這樣可以保證服務網點的足夠分散，可以使最廣大的地區接受到方便的服務。這實際上限制了受益者的選擇機會，受益者根據星級來選擇服務機構的意義是不大的。那麼，星級評估管理的作用又如何體現呢？就業服務評星與旅館評星不同，旅館更看重的是硬體條件，而就業服務更重要的是軟體環境。更何況就業服務的質量是不斷變化的，政府對這種不斷變化的環節進行星級評估，可能產生兩方面的負面效果：一方面不能及時反映各機構經營質量的變化，另一方面則可能於某些環節中出現政府或工作人員的尋租行為（rent seeking）－使用稀少資源去營

造「人爲的」稀少性，以圖獲得人爲獨占利益的行爲。

因此，澳大利亞的公共就業服務改革，雖然具有較強的革命性和超前性，但其改革仍有軟弱性的一面。雖然他們極力要下放政府的行政管理許可權，把更多的權力交給市場，但其改革措施中仍包含有對政府管理神話的迷思，仍希望由政府來把握所謂的關鍵性的環節，市場的公平與效率仍存在進一步改善的空間。

我們可以改進的包括兩個方面：一是政府權力的下放可以更加徹底。可以取消公共就業服務提供者的招投標管理環節，允許任一獲得就業服務資格的機構從事政府財政支持的公共就業服務活動，包括職業介紹、技能培訓、創業培訓與創業諮詢、特定群體的職業輔導等，這樣可以使更多的社會力量參與到公共就業服務中來，增加市場的競爭性，也使受益者獲得更大的選擇權。

二是政府的公共就業服務補貼方式可以更加靈活，不僅可以補貼給公共就業服務機構，還可以直接支援和激勵受益者的自助行爲，如受益者通過自己或自己的社會關係尋求職業、尋求培訓或創業。這就要求在補貼方式上對澳大利亞模式進行一些調整。可以考慮的辦法是由政府部門將公共就業服務補貼以「補貼券」(voucher)等形式直接發給受益者，由受益者持券選購就業服務；也可自助解決就業問題，自助成功後獲得報銷「補貼券」的收入，作爲對自助行爲的激勵。從而真正實現受益者由弱勢群體向持幣待購的顧客身分轉

變，使受益者成爲公共就業服務市場的「決定者」，促成整個社會的公共就業服務水平的提高。

改革後的政府部門其主要職責就集中在「補貼券」的發放與報銷上，而對報銷環節的控制則是政府行政監督的主要手段。政府部門可以設定報銷條件，如對自助報銷可以規定須取得合法的就業或培訓證明等。從而不僅增加政府監督的效率，而且可以減少政府行政管理的尋租空間，提高市場的公平性與競爭性。(勞動保障部赴澳大利亞考察團，2004)

伍、美國的發展經驗

美國過去的就業與訓練體制常常重複與分散，且缺乏足夠著重於勞雇雙方消費者的需求，美國 1998 年的「勞動力投資法」(the Workforce Investment Act, WIA)將聯邦原有的 60 項就業與訓練方案整合成三種主要對象：弱勢青年就業與訓練、成人就業與訓練、及成人教育與家庭文盲識字方案等，以完成技能需求與勞工供給的重新組合排列。

勞動力投資法的七項主要的改革原則中與民營化或市場化相關者爲：

一、授權個人採取行動 (Empower Individuals) — 其方式包括：

(一)透過運用個人訓練帳戶 (Individual Training Accounts, ITAs)，促使個人擁有財力來獲致合格機構的訓練。

(二)透過系統性的消費者報告，讓個人了解訓練提供者的執行績效，以確保個人

訓練資訊的掌握及抉擇，並普及全部單一窗口的消費者。

(三)透過全國性的勞動市場資訊體系、專家諮詢與輔導，單一窗口體系的支援，及參與夥伴辦理的活動，讓求職失業勞工更具充分抉擇的知能。

二、逐增的地方與訓練提供者結果的責信 (Increased accountability for results by states, local, and training providers.)—建立挑戰性的執行績效評估制度，以作為獲得訓練基金的參據。

三、地方理事會與民間部門的策略性角色 (A strategic role for local boards and the private sector)—由企業所領導的地方勞動力投資委員會 (Local Workforce Investment Boards, LWIB)，著重策略性規劃、政策發展及宏觀意見，而不是方案執行面。

另 2003 年勞動力投資法修訂案中，與民營化或市場化相關修訂原則者為：

一、改善方案擴張績效

(一)建立夥伴共同的績效量度指標，如就業率、就業期間、薪資水準等。

(二)建立共同定義與報告格式，鼓勵州與地方政府合夥方案共同報告制度。

(三)提供州與地方政府顯著誘因，協助個人與企業獲得所需的服務，以引導較高的執行績效層次。

二、注重企業、產業與經濟發展部門為勞動力發展的合作夥伴，而不只是顧客。(郭振昌，2004)

美國就業服務民營化趨勢包括不同層面：(1)雇主的參與；(2)民間就業機構執行

方案；(3)民間服務提供參與自動化網際網路就業資料庫之間的競爭，因而民間機構「調和」(mediating)政府與求職者，逐漸變得重要。

民間部門介入失業保險、公共就業服務與職業訓練方案的不同角色類型，端視每項方案容許民間部門參與的限制範圍或彈性而定，即使每項方案有著不同的行政結構，中介事項一直能在公共勞動力發展體系中找到活動空間，以下為美國民間部門參與勞動力發展服務輸送的趨勢：

一、失業保險 (Unemployment Insurance, UI) 方案尚未朝向民營化行政管理，但繼續運用雇主與中介者協助州政府管理 UI 方案。雇主可選擇外包其 UI 責任給 UI 管理諮詢廠商，當作 UI 方案與雇主之間的中介角色；類似的，UI 方案可選擇外包政府非法定傳統的功能，協助 UI 行政管理，其數量逐增當中。

二、華格納－皮塞法 (Wagner-Peyser Act) 方案面臨民間就業服務的競爭與網際網路自動化職業銀行的擴充，美國已有 31,000 個民營就業服務廠商提供勞動交換服務，公立就業服務較以往面臨更大民間部門的競爭。

三、訓練與有關福利服務，也由民間營利事業或非營利組織參與。於勞動力投資法之下，地方勞動力委員會已外包訓練服務，單一窗口中心 (One-stop centers) 給中介團體，它們可以是公立的、民間非營利或民間營利實體，而運用民間中介團體提供勞動力發展服務正逐步增加中。

(Stephen A. Wandner and Janet O. Javar,

2001)

美國公共就業服務和私營就業服務並存，公共培訓機構和私有培訓機構並舉，這種並存狀態，一方面可以促進他們之間的競爭，從而提高服務效率和效益；另一方面，滿足了多樣化的社會需求。經過長期的競爭，現在他們的服務對象都比較穩定。一般來說，公共就業服務機構的主要服務對象是就業困難群體，而私營就業服務機構則以「獵人頭服務」和特殊人才服務為主。

陸、臺灣地區公共就業服務 民營化條件具備了嗎？

民營化並非有效實施公共服務的萬靈丹，民營化雖然能避免政府經營的問題發生，但也可能引起新的問題。政府絕不能以民營化藉口，而推託其不願擔負起照顧民眾的責任，任何民營化的措施，如果無法提升社會利益，彰顯社會價值，實現社會正義，即使美其名可以促進經濟效益、彈性自主，終究難辭推諉責任、捨本逐末之咎。所以是否委託民營需考量下列配合條件的有無，如：1.政府的持續監督；2.民間部門的能力；3.競爭環境的營造等條件（趙碧華，2003），進而審慎考量。

就業服務在朝向供給多元化的同時，卻也潛存著邁向福利多元主義之理想的障礙。首先，公共補助是福利多元主義的核心理念之一（Means & Smith, 1998），然而，隨著中央政府財務的下放，再加上地方經費的不穩將成為推動的障礙之一；第

二，CCT 的引進要有足以參與競標的民間部門，但目前可提供之民間部門量（目前立案的僅 107 家）、規模與經驗皆有不足的現象，這將造成徒有競標之名而無競爭之實；第三，一套服務方案委託後的監督體系迄今尚未建立，將難以確保接受委託單位的「契約責任」（contractual accountability）；第四，福利多元主義追求消費者充權（empowerment）、參與（participation）和代表（representation）（Means & Smith, 1998），但目前尚未看到有這方面的準備。這些障礙若未能有效克服，對政府扮演「使能者」的角色，以及對福利多元主義所追求的彈性、創新與效率，在前述的基礎尚未建立下，將流於「口號」。（黃源協，2001）

健全的市場機能，是有效引進民間資源的先決條件。若市場機能不振，無法篩選出好的私立就服機構，則將就業服務委外經營，不僅無法提高效率，甚至會弊端叢生。此外，由於長期以來，國內就業服務市場一直未能健全發展，而且國人對就業諮商服務亦不重視，導致國內民間有能力擔任此項服務工作的團體或個人數目十分有限，在短期間很難承接政府大量委託，故政府相關單位應先調查民間承接就業諮商服務的意願與能力，若意願低落或能力不足，則應針對原因研擬必要的誘因機制與培訓計畫。（辛炳隆，2002）

行政院勞委會委託民間團體設立的第 1 家就業服務臺於 92 年 10 月 26 日在南科成立，這家就業服務臺委託臺灣科學園區同業公會南部園區辦事處辦理，這項新政策結合在地且普及的區域性民間策略聯

盟，不僅有助於掌握地區勞動力供需情況，也充分擴展就業服務網絡，協助失業勞工就業。

自開放民間團體申請成立就業服務據點，有 72 個民間單位提出，經各縣市政府提供其組織及財務健全性資料，才決選出 12 個民間單位，補助其設立就業服務據點。在南科就業服務臺建置後，其他 11 個就業服務據點也於民國 92 年 10 月底陸續設立。該案自推展至今，除臺灣科學工業園區科學工業同業公會因理監事會議不通過申請私立就業服務機構許可案，因而自動終止補助契約外，另有花蓮縣派遣服務人員職業工會、雲林縣虎尾殘障福利協會與臺南縣產業總工會等三家工會，或因違反契約之規定，或因績效不彰等因素，均已（將）終止委託，故計截止目前尚有八家人民團體接受委託辦理就業服務業務；然渠等部分工會行政配合度不佳，服務人員無法專用，與績效不彰等現象，屢有聽聞，造成行政院勞工委員會職業訓練局與督導之就業服務中心之困擾。顯然，民間就業服務有承接意願，卻不見得有承接能力。

柒、結 語

Norman Johnson (1987) 認為未來中短期的福利政策思潮，會以福利多元主義為導向，但卻需要商業、志願與非正式部

門有取代法定政府福利事務之意願與能力作前提；此外，在福利服務領域裡，契約外包可說是經常被使用的，公共就業服務亦應如此。歐洲國家就業管道最佳者為透過報紙管道，其次為學校資訊、自行就業，而透過民間就業服務者僅約 1~2%，主因就業服務的管道選擇仍多，因此 PES 尚不宜全部民營化，包括經費的抽離，尤其對經濟弱勢族群進入勞動市場會有反效果（Region Konle-Seidl and Ulrich Walwei, 2001）。而美國以雇主需求為導向及連結三 E（就業 Employment、教育 Education 及經濟發展 Economic development）的概念，另以民間企業界當地區勞動力投資委員會召集人，在國內亦宜予以重視。

當前或可借助私立就服機構來解決臺灣地區公立就服機構人力不足的問題，但尚不宜將公共就業服務民營化。作法上，應先釐清公私立就服機構的角色分工，以確定有哪些服務項目可讓民間業者或相關團體參與。由於失業認定、失業給付，以及就業促進津貼等涉及公權力或具有外部利益，故仍應列為公立就服機構之主要業務，至於就業媒合與就業諮詢則可交由私立就服機構辦理，政府則扮演監督及管理的角色。

（本文作者現任行政院勞工委員會職業訓練局就業輔導組組長暨國立臺灣科技大學兼任副教授）

參考文獻

行政院主計處（2003）中華民國臺灣地區人力運用調查報告，臺北：行政院主計處。

- 辛炳隆（2002）就業服務政策之新方向，就業安全半年刊，1(2)，<http://www.evta.gov.tw/book/safe/halfyear02/>。
- 林建山等（2002）公立就業服務機構之評鑑及其組織合理化之研究，臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 郭振昌譯（1990）當代福利政策思潮的未來展望，憲政思潮季刊，92，77—89。
- 郭振昌譯（1991）福利多元主義的意義，憲政思潮季刊，93，51—56。
- 郭振昌（1994）勞工失業補償制度之研究—以臺灣地區適用制度為主，臺北：國立臺灣大學三民主義研究所博士論文。
- 郭振昌（2004）赴美國研習「就業安定（失業保險）基金管理與運用報告，臺北：行政院勞工委員會職業訓練局。
- 黃源協（2001）臺灣社區照顧的實施與衝擊—福利多元主義的觀點，臺大社會工作學刊，5，53—101。
- 黃源協（2004）從「全控機構」到「最佳價值」—英國社區照顧發展的脈絡與省思，社區發展季刊，106，308—330。
- 勞動保障部赴澳大利亞考察團（2004）赴澳大利亞考察報告，<http://www.sdsi.gov.cn/template/detail.php?list=1696>
- 趙碧華（2003）社會福利民營化的迷思：公部門的困境？私部門的願景？—社會福利資源配置的思考，東吳社會工作學報，9，1—44。
- E.S.Savas (2002) "Competition and Choice in New York City Social Services", *Public Administration Review*, 62:82-91.
- Norman Johnson (1987) *The Welfare State in Transition – The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Sussex: Wheatsheaf.
- Region Konle-Seidl and Ulrich Walwei (2001) "Changes in Employment Services through Deregulation", in Xenia Scheil-Adlung (ed.), *Building social security: The challenge of privatization*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 20, 247-257.
- Stephen A. Wandner and Janet O. Javar (2001) "Trends in Private Sector Involvement in the Delivery of Workforce Development Services in the United States", in Xenia Scheil-Adlung (ed.), *Building social security: The challenge of privatization*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 19, 233-246.