

社政與勞政聯合促進就業 方案之推動現況與策進作為

陳怡如、張又升

壹、前言

聯合國提出「要促進人權必須先消除貧窮」，2015年聯合國宣布的「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs），更將消除貧窮（No Poverty）列為SDGs的第一個目標。貧窮不僅衝擊個人與家庭之生存權，更攸關國家發展之人力資源、整體經濟實力，以及社會安全，因此解決貧窮問題成為各國社會福利政策之施政重點，其中工作福利（workfare）更是自1990年代後期迄今之社會救助政策主軸。以美國為例，其於1996年通過個人責任與工作機會調和法案（*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*），以及推動貧困家庭暫時補助（Temporary Assistance to Needy Families），強調個人責任和強制工作，由州政府推動各種就業方案，除了提供就業訓練和工作媒合之外，還會提供已就業

的案主各項交通補助、托育補助，確保他們在外工作無虞（Lurie, 1997）。英國於2010年提出大社會政策及執行整合津貼政策（universal credit），則依據「提供最基本的給付給失業者，以維持生活所需」、「讓人民能夠積極進入職場」、「脫貧」的精神進行策劃設計（Department for Work and Pensions, 2010）。日本2014年（平成26年）修正實施的生活保護法更以「促進就業自立替代保護的給付金」、「以支持健康、生活方面的支援為重點，強調個人有責任改善或提升自身的健康及生活狀況」為主要內容（厚生勞動省，2022）。

我國社會救助體系係依據1980年施行的《社會救助法》，「積極性社會救助」概念源於2004年的《社會福利綱領》，當中明示「以積極福利替代消極救助」的精神，故於2005年《社會救助法》增訂並施行第15條之1條文，規定直轄市、縣（市）主管機關得自行或運用民間資源辦理脫離

貧窮相關措施，協助低收入戶自立脫貧。至「建國百年社會福利政策綱領——邁向公平、包容與正義的新社會」更進一步闡述：社會救助定位為社會安全體系的最後一道防線，用以維持國民之基本經濟生活水準，在保障國民基本經濟安全等消極面的扶助之外，社會救助制度亦逐步納入自立、脫貧等積極性的概念。因此，2011年7月實施社會救助新制，政府不僅納入中低收入戶擴大照顧，條文中亦強化工作福利及脫貧措施之推動。

2005年內政部制定《自立脫貧方案操作手冊》，首度納入協助自立脫貧相關概念，在既有的現金發放之上，加入諸如教育投資、就業自立、資產累積等脫離貧窮措施。政府組織改造後，衛生福利部於2016年依據《社會救助法》第15條之1規定授權訂定《協助積極自立脫離貧窮實施辦法》，在上述三大模式（教育投資、就業自立及資產累積）之外，擴及社區產業、社會參與及其他創新多元服務模式，並明定政府得自行或運用民間資源辦理（鄭麗珍，2019）。可知就業促進為經濟弱勢者脫貧之關鍵，確實需要社會福利及勞動部門共同合作。

行政院勞工委員會2011年推出《100～105年低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫》，以協助低收入戶與中低收入戶培養專業技能，運用就業資源，加強其自身能力，建立正確職涯觀念為目標，成為社

政及勞政雙方合作協力促進就業的起點，由社政單位於資格審核時將具有工作意願及工作能力的低收入戶及中低收入戶，轉介至勞政單位提供各項就業服務。然而此列冊轉介的服務模式，輔導就業的成效始終有限，案主在轉介過程中，面對社工員與就服員的態度不同、陳述不同，就業障礙沒有排除，媒合職缺不符期待，使個案在轉介過程中需求被延宕（李靜玲，2021），部分個案面對社政單位的訪查時表示有工作需求，但當勞政單位依據轉介資訊聯繫個案進行後續就業輔導與相關安排時，個案卻表達受限交通、照顧責任、健康或體能、經驗、能力等因素而無法就業。因此衛生福利部於2018年《強化社會安全網計畫》之策略四「整合跨部會服務體系」落實強化弱勢族群就業轉介及協助措施，發展一案到底個別化服務（衛生福利部，2018），強調建立兩個部門間的溝通聯繫管道以及相關資源的整合運用，提高促進經濟弱勢者就業服務的工作效果，並逐年擴大推動。

本文將聚焦在我國近年推動「社勞政聯合促進就業服務」之規劃理念、實施策略以及運作現況與實務操作上的挑戰，進行檢視分析，並試圖尋求下一階段之工作發展的可行方向。

貳、社勞政聯合促進就業服務之政策內涵與運作現況

一、積極促進：建立社勞政聯合促進就業服務合作平臺

就業不僅可以創造家庭收入、減輕經濟困境，也是融入社會、建立社會關係的重要憑藉，更是一個人獲得成就感、價值感的來源。就業過程可以累積更多工作經驗、處理事務的能力與建立人際關係網絡資源，更是維繫個人與家戶社會角色與提高社會競爭能力的重要方式，因此就業自立可以說是最重要的脫貧策略。

詹火生等人（2011）針對低收入戶有工作能力未就業者就業服務之研究中，發現服務歷程面臨以下問題：（一）人力不足使就業評估與專業判斷上的缺乏；（二）個案追蹤上的困境；（三）低收入戶就業參與時間上的結構限制；（四）社政單位缺乏工作能力與就業意願評估機制的確立與建置；（五）社政到勞政轉介機制之間仍有隔閡，待建立整合的系統；（六）低收入戶就服導入職訓上的困境。

王篤強（2012）對中低收入戶有工作能力未就業者促進就業服務研究亦指出：（一）中低收入戶有工作能力者不是沒有工作而是集中非典型勞動、部分工時工作；（二）中低收入戶認為就業障礙來自個人／家庭以外資源／環境的不足與不友善；（三）社政與勞政轉介過程中缺乏評

估機制；社政、勞政人力不足，對申請者的就業需求不確實評估工作意願與困難；社政、勞政權責劃分不清，導致輔導就業困難。因此他提出社勞政可能的合作方向，例如以彈性、安全為主軸，做好轉銜失業者的積極促進政策；多元化促進就業策略；建構服務輸送機制（篩選標準和機制、增強工作誘因等），並認為社工人員與就業服務人員應有會報機制，針對特殊個案聯合介入服務。因此，建立社政與勞政人員聯合評估及聯合服務模式，協助低收入戶及中低收入戶家中有工作能力未就業者排除就業障礙，並協助其進入就業市場前的各項準備，落實福利服務與就業支持，運用跨專業協力等策略，積極促進就業，有其必要。故方案首重社勞政合作平臺之建立，藉由各單位聯繫單一窗口，中央及各縣（市）政府定期召開社勞政聯誼會議，解決合作上的問題及障礙，研議具體合作策略，為服務推動之基礎。

二、推動社勞政聯合評估：強化初篩機制，並擴大服務就業不利處境者

為能整合社政與勞政資源，有效協助低收入戶及中低收入戶有工作能力未就業者，在行政院強化社會安全網計畫之架構，衛生福利部自2020年起辦理《社政、勞政聯合服務行動實驗方案》，強化「初篩機制」、「支持性服務」、「社勞政聯合評估」等三個行動策略，2022年起擴大

至全國各縣（市）辦理，並擴大服務對象協助投入就業市場。

在行動實驗方案階段，首重強化初篩機制，在社政審核資格端，以「有意願，可隨時接受就業服務」、「有意願但須協助排除就業障礙」、「意願低」進行進一步的分層，另考量低收／中低收入家戶狀況之多樣性，將服務對象分為三類，依「列冊低收／中低收入未滿四年」者、「戶內無需照顧六歲以下幼兒」、「戶內無需照顧之中/重度身障人口」之優先順序提供就業服務，並針對有照顧需求之就業者，媒合照顧、托育等資源。

全國執行社勞政聯合就業促進服務階段，考量家庭的經濟議題是成為脆弱家庭的主因，為能落實強化社會安全網預防性及支持性服務策略，針對低收／中低收入戶、脆弱家庭、家庭暴力受害者、長期失業者、未升學未就業少年、更生人、精神障礙者、藥（毒）癮者等八類就業條件相對不利者納入服務，強化「個案式服務」，於社政端接案時，對個案進行「意願及需求的確認」、「就業困難的瞭解」，社工可偕同就業服務員進行第一次約訪或協談，或就業服務員於接案時邀請社工員共同會談，藉由社政及勞政專業人員之聯合會談及評估，共同瞭解其就業需求，以利後續之跨域服務合作，並擬定可行之輔導目標。

三、提供支持性服務，排除就業障礙

本方案強調社工與就業服務人員協力合作，由社工提供個案服務，針對其就業障礙，協調就業服務、幼兒與身障人士照顧、社會救助等各種不同專業的服務體系，提供具完整與多元的福利服務，滿足低／中低收入戶之家戶及就業條件相對不利者之福利需求，以改善其就業障礙，另一方面協助其針對進入或再進入就業市場的各項準備，落實福利服務與就業支持，以協助其逐步穩定就業乃至於經濟自立。

整合勞政專業資源亦是本方案推動之關鍵，故由就業服務人員依八大類就業不利處境者之個別化需求，提供職涯諮詢、就業能力評估或就業訓練，並運用各種專業協助工具、就業服務資源，促其就業。就業服務員提供服務後，如成功協助個案就業或是個案自行就業後，進一步追蹤是否穩定就業三個月，穩定就業三個月後，則轉由社工員後續追蹤；如發現個案已離職再評估再次進入服務流程，由就業服務員與社工人員尋求適性之就業機會。

為協助各縣（市）政府充實排除就業障礙所需之家庭支持資源，衛生福利部運用公益彩券回饋金補助縣（市）政府自提服務計畫，針對有就業需求卻受限照顧幼齡子女工作而無法就業，提供每人每月最高3,000元托育費用或兒童課後照顧補助（惟不可重複領取同類型補助），以減輕就業者之托育費用負擔。另提供每月最高

1,500元求職交通費用補助，作為居住偏遠或交通不便區域者之就業資源，促其穩定就業。

四、以資產累積策略提升經濟不利處境者之就業動機

凡經本方案之社政或勞政單位服務媒合就業成功（含自行就業），且穩定就業一個月以上者，皆可邀請參與存款計畫，共計12個月，經濟不利處境者可選擇每月存入1,000～3,000元至縣（市）政府社會局（處）所指定之金融帳戶，如有穩定繳存，本計畫則提供相對配合款。以每月存入1,000元為例，存入後則由本方案提供相對配合款1,000元，存滿12個月後，個案共可領回24,000元以及其存款所衍生之利息。為鼓勵個案儲蓄並累積其資產，個案可於計畫期限內補存未繳存之金額或個案於年度中方穩定就業，亦可從其穩定就業之月份起算給予完整12個月之存款方案。期運用本資產累積策略，提升就業動機。另補助各縣（市）自行辦理脫貧方案、理財知能培訓等計畫，除了進行服務家庭財務狀況盤點，協助擬定個別化的財務改善、生活服務計畫之外，亦藉由儲蓄相對提撥款之政策工具，鼓勵其穩定就業及培養儲蓄、財務收支平衡的觀念與理財習慣，自觀念至具體生活習慣與工作能力的建立，整體培力經濟自立能力。

五、提供縣（市）政府行政支持，並追蹤執行成效

衛生福利部除了於《強化社會安全網計畫》（衛生福利部等，2018；衛生福利部等，2021）逐年充實脫貧社工人力，配置於各社福中心執行社勞政聯合就業促進服務，以及兒童與少年未來教育發展帳戶之專案，並運用公益彩券回饋金，補助各縣（市）政府因地制宜擬定社勞政聯合促進就業服務計畫，考量跨域合作機制之建立，需社政與勞政領域之工作人員相互熟悉服務模式、資源，學習及交流，除了要求縣（市）政府每年辦理聯繫會議、教育訓練、外部督導，參與人員應包含社政與勞政雙方之工作團隊，藉由正式的聯繫會議，研商議定本項服務之工作流程、工作規範，也藉由外部督導、個案研討釐清彼此的工作認知、工作模式與對彼此的期待，亦藉由共同的教育訓練一起建立對於工作目標、工作方法、工作標準的共識及合作默契，衛生福利部每年定期辦理聯繫會議、並依方案發展階段辦理縣（市）教育訓練、團體督導，以及召開網絡共識會議，經由第一線工作人員回饋，實有助於改善過去僅單純轉介服務但雙方未進行服務資訊與資源之交流、針對個案問題討論合作策略等問題，且有助於提升服務專業知能及服務品質。另為能追蹤方案執行成效，將「社工人員結合就業服務人員提供就業條件相對不利人口群之服務比率」納

入強化社會安全網計畫考核指標，本項服務已逐步推展，服務量能持續成長，自2021～2023年累計服務1萬0,235人，服務涵蓋率則自2022年76.52%至2023年成長為90.82%，可作為滾動式調整適宜社政、勞政雙方的合作策略之基礎，發展有效服務模式（衛生福利部，2024）。

參、實務運作的挑戰及策進作為

一、提升社政與勞政服務人員專責服務功能

本方案在社政單位主要由強化社會安全網脫貧社工執行，考量服務的近便性、交通之效率，脫貧直接服務社工皆配置於各區社會福利服務中心，作為社福中心綜融在地各項福利服務的人力之一，且成為該地區之脫貧服務單一窗口，惟實務運作上面對社區中脆弱家庭多元需求，經濟弱勢個案相較脆弱家庭或保護性個案，脫貧服務需求緊急性較低，社工多難專責遑論優先處理社勞政就業促進及各項脫貧服務。多數社會福利服務中心僅配置一名脫貧社工，人力是否充足亦有縣（市）差異。至於勞政單位就業服務人員服務之各特定對象多元，高案量下常僅能對本方案之就業不處境者提供短期服務，致服務量能有限。另依據衛生福利部於2023年辦理社勞政服務網絡共識會議，社政人員反映勞政轉介機制多元，無單一窗口，勞政人

員反映常有社政已結案但就業服務尚未結案，找不到社政對接窗口之議題。

本報告建議脫貧社工人力能專責處理社勞政就業促進服務個案，並主責推動或連結脫貧服務措施，落實個案分級、分類，運用不同之輔導策略，密集與就業服務員聯繫合作，勞政單位則宜落實單一服務窗口，並建立專責服務人力機制，以利服務深化。

二、運用資訊工具，強化個案共管機制

衛生福利部於2023年辦理社勞政服務網絡共識會議，社工員反映實務困境包含：服務對象常為低意願之案主，且個案服務蒐集資料過程涉及收入、財務之盤點時，因涉及隱私及福利資格，資訊不易取得，需較多時間建立關係；真實之就業障礙原因釐清困難。另就業服務員的服務困境則包括：個案就業條件不足（如低學歷、無專長、不具求職技能、長期失業），故就業歷程較長，需花費較多時間協助；另個案有多重求職障礙（如債務信用問題、照顧或健康議題，或期待公部門之工作）；尚無雙方共享之個案服務紀錄平臺等。

故建議可發展社政與勞政個案共管合作機制，初期擇一就業不利處境類別為合作對象，整合社政與勞政之各自專業特長，完整盤點個案內外資源及就業障礙，擬定可行輔導目標，並藉由資訊系統

共用、服務資訊共享，以利掌握輔導進展並提升服務效能。

三、建構本土服務流程與工作模式

本方案雖已執行數年，惟社勞政聯合服務人員仍反映以下困境：社會救助制度對於脫貧政策誘因有待強化；雙方對於彼此之服務資源、補助規定之瞭解有待強化；符合就業相對不利者就業條件之工作機會有待開發；社政期待就業轉介有單一窗口，勞政期待個案服務有明確單一之個管人員等。鑒於本服務方案推動時間不長，現行各縣（市）執行細節作法不一，故兩個領域之工作人員對各種問題應有之專業認知與服務理念、評估方式、服務流程、服務輸送等工作方法、實務工作技巧，以及申請表單、服務紀錄、需求與就業障礙評估等服務工具，以及社政與勞政之合作模式、雙方的角色與任務等，需統整與建構合宜作法。

衛生福利部已於2024年規劃辦理縣（市）社政與勞政聯合促進就業巡迴輔導工作，並徵詢相關專家學者及實務工作者意見籌編工作流程及服務指引，以期建立累積各縣（市）實務工作經驗，作為建構專業服務之基礎。

四、強化就業誘因與服務資源之整合

《社會救助法》第15條之1授權地方政府得自行或運用民間資源規劃辦理脫離

貧窮相關措施，協助低／中低收入戶擺脫貧窮困境。又為增加誘因及鼓勵低／中低收入戶加入脫貧方案，特別導入「福利緩衝期」設計，亦即於一定期間及額度內因措施所增加之收入及存款，不列入家庭總收入及家庭財產計算，以避免其喪失福利資格，其豁免期間最長以三年為限，經評估有必要者，得再延長一年，採漸進輔導方式協助累積家庭資產，逐步脫離貧窮困境。惟本項服務措施對於許多低收入戶或中低收入戶來說並不熟悉，尚待持續宣導。另外，對於執行單位，包含公所、縣（市）政府，免計期間之定義、啟用免計期間之程序、認定標準、免計額度之計算，現行由各縣（市）政府研訂，各有其認定標準，而處於多元、界定分陳之現況。

衛生福利部目前研議修正之社會救助法草案將針對本項因為授權分定產生之歧異，透過修法由中央統一界定，屆時將邀集各直轄市、縣（市）政府及相關專家學者共同研議兼顧公平、可操作而明確、具有實質鼓勵就業自立效果之一致性認定方式。此外，亦可重新檢視就業服務資源，運用各項獎勵措施，針對各類就業不利者拓展友善職場，以創建更多就業機會。

伍、結語

就業自立是協助經濟不利處境者脫

貧之有效策略，社勞政聯合就業促進服務模式可更積極促進其就業，而服務效能攸關就業自立之達成度，衛生福利部將持續以社會投資、人力資本累積之政策基礎，延續辦理社勞政聯合促進就業服務計畫，進一步深化社工員及就服員促進就業之服務模式，並結合資產累積方案、托育安親及求職就業交通費補助等措施，以及多元家庭支持服務，協助經濟不利處境者排除就業障礙，提升個案就業動機與意願，於

穩定就業後脫貧自立，同時為深化社政與勞政人員之專業知能，建立本土社勞政聯合就業促進服務模式，將建立各項服務指引，以利服務品質之提升。

（本文作者：陳怡如為衛生福利部社會救助及社工司科長；張又升為衛生福利部社會救助及社工司專員）

關鍵詞：社會救助、脫離貧窮、就業服務

參考文獻

- 王篤強（2012）。《中收入戶有工作能力未就業者促進就業服務研究》（計畫編號：Y1001229）。內政部。
- 李靜玲（2021）。《低／中收入戶社勞政聯合就業服務暨服務評估研究計畫：社勞政聯合服務評估研究》（計畫編號：M07D1392）。衛生福利部。
- 厚生勞動省（2022）。〈生活保護制度の概要等について〉。https://www.mhlw.sa.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/ki jun23_05.pdf。
- 詹火生、馬財專、林淑慧（2011）。《低收入有工作能力未就業者就業服務調查研究》。內政部。
- 衛生福利部（2024）。〈112年低收入戶及中低收入戶生活狀況調查〉。
- 衛生福利部、教育部、勞動部、內政部（2018）。《強化社會安全網計畫（核訂本）》。
- 衛生福利部、教育部、勞動部、內政部、法務部（2021）。《強化社會安全網第二期計畫（核訂本）》。
- 鄭麗珍（2019）。《107年度強化脫離貧窮措施量能計畫》（計畫編號：M07D1392）。衛生福利部。
- Department for Work and Pensions. (2010). *Universal credit: Welfare that works*.
- Lurie, I. (1997). Temporary assistance for needy families: A green light for the states. *The Journal of Federalism*, 27(2), 73-87. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029915>