

初次尋職青年的長期失業 原因、問題與對策

李健鴻

壹、前言

在歷經 2008 年的全球金融危機之後，全世界各國普遍出現的青年高失業率問題更加惡化，形成「全球性的青年失業危機」，成為全世界關注的治理難題。根據「國際勞工組織」（ILO）在 2014 年 1 月公布的「全球就業趨勢」報告指出，2013 年的全球失業率是 6%，全球失業人數高達 2.02 億人，而且全球的青年失業率高達 13.1%，有高達 7,450 萬名青年失業，創下歷史性的新高記錄，比起 2012 年增加了將近 100 萬名的失業青年。

全球普遍出現青年失業的危機，臺灣也不例外。根據主計總處公布的「2013 年人力資源調查統計報告」顯示：臺灣在 2013 年的 15-24 歲青年平均失業率為 13.17%，這是 2010 年以來的新高記錄。從國際比較的角度來看，臺灣的青年失業率雖然低於歐美等先進國家，但是卻高於亞洲的日本與南韓；再從 15-24 歲青年失業率與全體平均失業率相比，自 2009 年以

來，臺灣 15-24 歲青年失業率與整體失業率的比值，都維持在將近 3 倍，可是 2013 年的比值卻突破為 3.15，高於 2012 年的 2.98，不僅是臺灣的歷史新高記錄，而且與 OECD 國家相比，除了義大利之外，臺灣的比值高於所有的 OECD 國家。因此不論是從臺灣本身的發展或是從國際比較來觀察，臺灣的青年失業問題都相對嚴重。

面對青年失業問題時，在概念上首先應該釐清的重點是：所謂「失業青年」其實並不是同質性的群體，因為在全體失業青年內，存在著具有不同特徵的異質性失業青年群體，因此應該深入分析「全體失業青年」內困境比較嚴重的失業青年次群體。而分析「失業青年」的次群體，可以從二項分析軸線來思考，首先，失業青年的首要特徵是：多數青年都是在畢業離開學校後進入勞動市場尋職，其中有部分青年在短期尋職後就可以就業，這類青年在失業後將成為「有就業經驗的失業青年」，但是有部分青年在持續尋職後仍然無法就業，成為「無就業經驗的失業青年」，其

面臨的失業風險比起「有就業經驗的失業青年」更為嚴重，因此可以將「是否曾有就業經驗」做為分析失業青年的第一項區分軸線；其次，從「失業時間的長短」來區分時，失業風險可以分為「長期失業」、「短期失業」，依照國際勞工組織的定義，前者意指「連續失業一年以上者面臨的風險」，後者則是指「失業一年以下者面臨的風險」，而長期失業者由於失業期間長，面臨的生活困境遠比短期失業者嚴重，向來是各國政府的就業政策重點對象，因此可以將「失業時間的長短」視為分析失業青年的第二項區分軸線。

綜合上述「是否曾有就業經驗」與「失業時間的長短」二個軸線一起分析時，則可以將失業青年區分為四種次群體類型：初次尋職的短期失業青年、初次尋職的長期失業青年、離職的短期失業青年、離職的長期失業青年。在四種失業青年的次群體中，「初次尋職的長期失業青年」面臨的失業風險，相較其他三種失業青年更為嚴重，因為「初次尋職的長期失業青年」畢業後雖然持續尋職一年以上，但是卻完全沒有就業經驗，並且淪入長期失業的困境，勢必會對於這群失業青年造成極大的社會生活適應難題與經濟困境，進而衍生為社會問題，因此「初次尋職的長期失業青年」應該是政府與社會最關注的失業青年次群體。有鑒於「初次尋職的長期失業青年」問題的嚴重性，本文擬以當前臺灣「初次尋職的長期失業青年」為分析對象，針對臺灣初次尋職青年的長期失業趨勢、長期失業原因、長期失業風險問題分

別說明，最後並提出建議對策。

貳、臺灣初次尋職青年的長期失業趨勢

回顧過去 10 年以來臺灣長期失業者的組成結構變化趨勢，可以從三方面加以分析。首先，從「教育程度別」來看，從表 1 可以得知：2006 年顯然是關鍵性的分水嶺，因為在 2006 年以前，長期失業者都是以「高中職者」占最多，但是自 2006 年以後，「大專及以上者」所占比例逐年增加，從 2006 年的 36.75% 增加至 2013 年時的 53.7%，至今「大專及以上者」占最多比例已經成為臺灣長期失業者的持續性結構特徵。第二，從「年齡別」來看，從 2004 年到 2013 年，長期失業者組成結構已經出現逐漸「年輕化」的趨勢，在 2004 年時，15 至 24 歲的長期失業青年人數占全體長期失業者總人數的 8.57%，至 2013 年時已經占 11.19%。第三，從「有無就業經驗」來分析，2004 年時，初次尋職之長期失業青年人數占全體長期失業者總人數的 13.24%，至 2013 年時已經占 22.42%，10 年以來增加 9.18%，顯示初次尋職的長期失業青年人數占全體長期失業者總人數的比例，呈現逐漸成長的趨勢。綜合上述，過去 10 年來臺灣長期失業者的結構變化趨勢是：高學歷、青年、初次尋職的長期失業人數，出現逐漸增加的趨勢，而這些變化趨勢，已經使得臺灣的長期失業者不再是傳統印象中的特徵：低學歷者、中高齡者、重複失業者。

表 1 臺灣長期失業者的年齡與教育程度分布

(單位：%)

項目別	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
年齡										
15~24 歲	8.57	15.62	17.65	12.84	13.67	12.03	8.94	10.44	4.93	11.19
25~44 歲	60.40	59.95	54.43	63.22	62.97	63.75	67.10	67.69	70.34	67.45
45~64 歲	31.03	24.42	27.92	23.80	23.35	24.22	23.97	21.86	24.73	21.36
教育程度										
國中及以下	30.62	33.44	27.54	23.81	22.46	25.58	16.88	19.19	18.76	16.58
高中職	44.05	36.17	35.81	40.46	37.68	32.48	37.48	37.42	32.40	29.73
大專及以上	25.33	30.39	36.65	35.71	39.85	41.95	45.64	43.40	48.84	53.70
有無就業經驗										
初次尋職	13.24	18.22	20.00	17.92	18.13	20.41	16.03	15.26	21.00	22.42
非初次尋職	86.76	81.78	80.00	82.18	81.87	79.59	83.97	84.74	79.00	77.58

資料來源：主計總處，2004 年至 2013 年人力運用調查報告。

進一步分析 2012 年至 2013 年初次尋職青年的長期失業變化情勢，可以發現：隨著初次尋職青年人數的增加，初次尋職的長期失業青年人數也會隨之成長，而且其占全體長期失業者的比例也有所增加。根據主計總處公布的 2013 年「人力資源調查統計報告」，臺灣在 2013 年的總就業人數為 1,096 萬 7 千人，比 2012 年增加 10 萬 7 千人，而且 2013 年的平均失業人數是 47 萬 8 千人，比起 2012 年減少 3 千人，顯示勞動市場持續成長，但是青年失業率卻持續上升，特別是初次尋職青年人數上升為 11 萬 2 千人，比 2012 年還增加 7 千人，占全年平均失業總人數 47 萬 8 千人的 23.4%，比起 2012 年增加 1.6%，顯示初次尋職青年的失業問題日益嚴重。在初次尋

職青年人數增加的情形下，初次尋職的長期失業青年人數也有所成長，2012 年時，15-24 歲的長期失業青年有 4,000 人，25-29 歲的長期失業青年則有 21,000 人，二者合計 15-29 歲的長期失業青年為 25,000 人，其中有 17,000 名是初次尋職的長期失業青年，占全體長期失業者（7,700 人）的 22.07%；至 2013 年時，15-24 歲的長期失業青年有 8,000 人，25-29 歲的長期失業青年則有 20,000 人，二者合計 15-29 歲的長期失業青年為 28,000 人，其中有 18,000 名是初次尋職的長期失業青年，占全體長期失業者（7,400 人）的 24.3%，比起 2012 年上升了 2.23%，顯示雖然全體長期失業青年人數減少 3,000 人，但是初次尋職的長期失業青年人數卻反而逆勢增加，導致初

次尋職青年的長期失業化問題逐漸惡化中。

參、初次尋職青年的轉銜障礙問題：就業能力觀點可以有效解釋嗎？

對於「青年高失業率」問題的解釋，傳統的「青年勞動市場區隔」觀點認為，由於青年與成人二種勞動力人口的人口特性不相同，因此青年勞動市場與成年人的勞動市場有所區隔，導致青年的失業模式也與成年人不同，青年失業的主要特徵是：由於青年具有工作經驗不足、穩定性較低、技術能力較不成熟等特性，因此不容易就業，特別是初次尋職青年更是難以就業，即使可以就業，也會因為青年尚未承擔家計的責任，比較容易對工作感到不滿而自願離職，導致青年的失業率高於成人（O'Higgins, 2001: 16）。

當前臺灣社會對於初次尋職青年失業問題的主流輿論，採取的是「就業能力」（employability）觀點，這項觀點其實與傳統的「青年勞動市場區隔」觀點有一定程度的相近性，強調初次尋職青年的失業主因是：初次尋職青年比較不足的就業能力是「良好工作態度」、「穩定性及抗壓性」、「解決問題能力」，但這些卻正是雇主優先重視的能力，正因為初次尋職青年不符合雇主的用人需求，因此不容易就業（鄭仁偉，2011）。深入思考「就業能力」論述的內涵，可以發現這是一種典型的「雇主立場」觀點，強調雇主若是認為初次尋職青

年的就業能力不佳，則僱用意願偏低，使初次尋職青年的失業率偏高，因此若是從「就業能力」觀點來理解臺灣初次尋職青年的失業問題時，可以發現「就業能力」觀點其實是以「雇主的僱用偏好」做為解釋依據，根據臺北市勞動局公布的 2013 年「勞動市場就業與僱用意向調查報告」顯示：當事業單位出現職缺時，只有 18% 的雇主偏好僱用應屆畢業的初次尋職青年，其餘 82% 的雇主都是偏好僱用有工作經驗者，主因是雇主認為初次尋職青年的就業能力不佳，有 39.6% 的雇主認為初次尋職青年的抗壓性較低，其次是 35.9% 的雇主認為初次尋職青年的穩定性較低，二者構成多數雇主對於初次尋職青年的普遍看法。

「就業能力」主流觀點雖然已經指出初次尋職青年的失業主因是「就業能力不足」，但是卻存在著明顯的問題：將初次尋職青年視為「同質性」的群體，未能正視目前臺灣已經有愈來愈多初次尋職青年淪為長期失業者的事實，因此也未能解釋「初次尋職青年的長期失業原因」為何；而且在「就業能力」觀點的背後，隱含了一種對於初次尋職青年的假設：所有初次尋職青年面臨的「轉銜障礙」程度都是相同的，基於這項假設，因此「就業能力」觀點並未深入分析當初次尋職青年面臨的「轉銜障礙」程度不同時，淪為長期失業者的風險是否有所差異。

事實上，隨著經濟全球化的發展，產業的全球化移轉加速，就業機會持續向全球的低成本地區流動，導致當代的初次尋

職青年比過去更有可能面臨長期失業的風險。具體而言，初次尋職青年淪為長期失業者的主要原因是：初次尋職青年在尋職過程中，不僅在畢業初期會經歷從學校到勞動市場的「轉銜障礙」難題，造成初次尋職青年難以順利就業，其後還持續面臨「社會排除」的尋職困境，導致其長期被排除在勞動市場之外，在「轉銜障礙」與「社會排除」二項因素聯結的共同影響下，導致初次尋職青年淪入長期失業的困境中，在此稱為「初次尋職青年的社會排除性轉銜」，以下分別說明初次尋職青年先後面臨的「轉銜障礙」問題與「社會排除性轉銜」的尋職困境。

首先，就初次尋職青年面臨的「轉銜障礙」而言，初次尋職青年在離開學校時，就開始經歷生命周期內的「轉銜歷程」階段，而在「轉銜歷程」所面臨的轉銜障礙程度，將會直接影響初次尋職青年是否能夠順利進入勞動市場內就業。根據「經濟合作暨發展組織」（OECD）最早提出的定義，所謂「轉銜歷程」是指「青年從學校到就業的轉換銜接過程」（from school-to-work transition），而在此指稱的「轉換銜接過程」則是意指：青年從「義務教育結束」到「獲得一份穩定的全時工作」之間所歷經的時期（OECD, 1996）。

在勞動市場彈性化的影響下，各種非典型工作的型態日益複雜，就業與失業的界限也出現模糊，因此使得初次尋職青年的轉銜歷程開始出現「多樣性」與「可回復性」（reversibility）的趨勢，歐洲學者稱為「Yo-Yo」現象（Walther, 2002），目前

已經成為研究初次尋職青年失業問題的新興觀點。青年「Yo-Yo」現象的解釋觀點，認為當代青年的生涯結構中，存在著「從青年到成人」（Yo-Ad）與「回復到青年」（Yo-Yo）的職業生涯變動特徵，主要表現在三方面：(1)生涯的「去標準化」（De-standardization），意指當代青年的生涯出現各種不同於「傳統標準化生涯模式」（讀書—就業—結婚—生子—退休）的模式，使當代青年生涯有「多樣性」的發展途徑；(2)生涯的可回復性，意指青年生涯的彈性回復可能性以及回復生涯的多樣性，初次尋職青年進入職場並成為成人後，仍有可能面臨轉銜障礙而回復到青年階段；(3)勞動的高風險性，意指初次尋職青年從學校到職場的轉銜歷程中，會面臨就業機會不足、工作所得不足、工作環境不佳、工作保障不足等各種勞動風險，成為初次尋職青年面臨的轉銜障礙來源，因此才會出現「生涯去標準化」與「生涯可回復性」等「Yo-Yo」現象新趨勢。

從「Yo-Yo」觀點來重新思考臺灣的初次尋職青年面臨的轉銜障礙問題時，可以發現「就業能力」主流觀點的不足，有助於瞭解初次尋職青年的尋職困難。從表 2 可以得知：在 2012 年時，有高達 62.5% 的青年在初次尋職時曾經遭遇尋職困難，比起 2010 年增加了 13.3% 之多，顯示初次尋職青年面臨的轉銜障礙程度明顯上升，其中首要的尋職困難因素是「經歷不足」占 36.6%，其次是「不知道自己適合做哪方面工作」占 33.6%，第三是「技能不足」占 18.8%、第四是「求職面試技巧不足或不會

寫履歷」占 16.0%，至於「適合的職缺少」則是占 15%、「求職管道不足」占 7.8%，顯示除了「經歷不足」、「技能不足」等「就業能力」相關的轉銜障礙因素之外，初次尋職青年其實還面臨了「職涯目標不明確」、「適合的職缺少」、「求職管道不足」等「轉銜障礙」因素，其中又以「不知道自己適合做哪方面工作」因素較 2010 年增

加了 7.2%，在各項尋職困難因素中上升最多，顯示初次尋職青年的「職業生涯不確定性」程度已經增加，至於「適合的職缺少」與「求職管道不足」因素則是初次尋職青年在尋職過程中被迫面對的勞動市場結構性轉銜障礙問題，而這些轉銜障礙問題，卻正是就業能力觀點未能解釋的影響因素，顯見就業能力觀點在解釋上的不足。

表 2 初次尋職青年面臨的「轉銜障礙」因素

(單位：%)

尋職情形	2006 年	2008 年	2010 年	2012 年
沒有遇到尋職困難	32.5	53.1	50.8	37.5
有遇到尋職困難	67.5	46.9	49.2	62.5
求職管道不足	18.5	9.9	10.3	7.8
求職面試技巧不足或不會寫履歷	23.4	16.9	16.4	16.0
工作內容要求不瞭解	20.8	11.8	11.3	12.5
不知道自己適合哪方面工作	47.2	26.3	26.4	33.6
技能不足	27.5	18.6	18.5	18.8
學歷不足	--	--	12.1	10.0
經歷不足	--	--	31.9	36.6
適合的職缺少	--	11.4	13.4	15.0
其他	3.2	1.6	2.0	0.5

資料來源：勞動部，2006 年至 2012 年，青年勞工就業狀況調查報告。

(說明：遭遇尋職困難情形可複選，故各細項之加總大於 100%)

肆、初次尋職青年面臨的「社會排除性轉銜」尋職困境

「Yo-Yo」觀點不僅有助於瞭解初次尋職青年的轉銜障礙問題，而且還可以提供另一項啟發是：當代初次尋職青年的「轉銜歷程」具有「去標準化」與「多樣性」的特徵，而且多樣性的轉銜歷程將會導致

初次尋職青年面臨不同程度的轉銜障礙，並且形成不同的轉銜就業結果。Quintini and Manfredi (2009) 分析指出，歐洲青年的轉銜就業結果可以區分為四種型態，第一種是「高成就表現者」(High performer)，意指青年從學校畢業後的六個月內就順利就業，由於這群青年在離開學校後的短期內就順利進入勞動市場就業，面

臨的轉銜障礙程度與問題最少；第二種是「低度整合的新進者」(Poorly-integrated new-entrants)，意指青年在畢業後雖然有短暫就業，但是卻容易再失業，多次進入與退出勞動市場，面臨的轉銜障礙程度與問題相對高於高度成就表現者；第三種是「重回教育者」(Return to educations)，意指青年在畢業後雖然曾經短暫就業，但是卻由於職業前景不佳或是難以適應職場競爭壓力，而重新回到學校就學，面臨的轉銜障礙程度與問題相對高於低度整合的新進者。第四種是「遺留的落後青年」(Youth left behind)，意指青年在畢業後長期未能進入勞動市場內就業，成為「長期遺留在勞動市場之外」的就業落後青年，這群青年面臨的轉銜障礙程度與問題最大，而且會超過一年以上始終未能就業，成為初次尋職的長期失業青年。

在上述初次尋職青年的四種轉銜型態中，面臨最大失業風險的青年次群體是「遺留的落後青年」，在歐洲各國的這群青年具有的共同弱點包括：缺乏文憑、具有少數族群或是移民家庭背景、生活在經濟弱勢地區或是偏遠郊區的生活環境中，而由於這群青年都已經超過一年以上未就業、未參加訓練活動、也未就學，因此又稱為「尼特族青年」(Neither in employment nor in education or training, 簡稱 NEET) (Scarpetta et. al, 2010: 19)。對於為何會有部份的初次尋職青年成為「遺留的落後青年」，並且淪入長期失業困境的問題？MacDonald and Marsh (2004) 從「排除性轉銜」(exclusionary transition) 的觀點分

析指出，初次尋職青年從學校轉銜到職場的過程中，其轉銜就業結果主要是受到「機會結構」因素的影響，若是初次尋職青年處於「機會結構不足」的勞動市場環境中，特別是生活在經濟弱勢地區或是偏遠地區的初次尋職青年，將容易淪入「社會排除性」的轉銜處境中，導致初次尋職青年在轉銜歷程中被排除在勞動市場之外，難以就業，而且很可能因此淪入長期失業的困境中。

從「多樣性轉銜歷程」的觀點，重新理解臺灣初次尋職青年的轉銜情形時，可以發現：臺灣初次尋職青年的生涯發展，同樣呈現多樣性的轉銜結果，因為根據主計總處公布的「2009年青少年生活狀況調查報告」顯示：臺灣的15-24歲青年共有304萬2千人，其中「未在學青年」有85萬1千人，而這些已經離開學校的青年，可以區分為三種轉銜結果：第一種是「已就業青年」，有59萬7千人，第二種是「正在參加訓練青年」，有7千人，第三種是「未在學、未就業、也未參加訓練」的「尼特族青年」，有24萬7千人，占全體15-24歲青年的8.1%，此即所謂「尼特率」(Ratio of NEET)，是歐盟青年尼特率16%的一半。而在這群「尼特族青年」中，又可以區分為五種次類型，其中以「尋職青年」最多，占46.56%，其次是「料理家務的青年」占20.20%，「等待服役的青年」占7.90%，「正自修、補習及準備升學的青年」占12.28%，「健康不佳的青年」占8.86%。

再從「排除性轉銜」的觀點，分析臺灣「尼特族青年」內「尋職青年」未能轉

銜就業的結構性原因，從表 3 可以得知：在 2013 年時，尋職青年未能就業的首位因素是「沒有就業機會」，占全體尋職青年的 52.05%，這是 2008 年發生金融危機以來的歷史次高記錄，在此所謂「沒有就業機會」是指：青年雖然進入勞動市場進行尋職，但是卻由於受到「就業機會不足」的結構性因素影響而無法就業，因此被迫淪入「社會排除」的失業處境；除了「沒有就業機會」因素之外，另外還有 47.95% 的尋職青年，則是「有就業機會但是未能就業」，而這群尋職青年未能就業

的結構性因素，歸納起來，「高勞動風險」（待遇太低、地點不理想、工作環境不良、工時不合適）與「職涯發展風險」（學非所用、遠景不佳、興趣不合）是二大主因。綜合上述，「就業機會不足」、「高勞動風險」與「職涯發展風險」等三項因素，乃是當前臺灣尋職青年面臨「社會排除」失業困境的結構性因素，重點是：這些因素並不是尋職青年個人的就業能力不足問題，而是尋職青年個人難以對抗的就業市場環境惡化的結構性問題。

表 3 尋職青年在尋職過程中的未就業因素

(單位：%)

未就業因素	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
沒有就業機會	40.51	52.10	40.67	46.90	51.71	52.05
有就業機會但未就業的因素	59.49	47.90	59.33	53.10	48.19	47.95
待遇太低	27.96	16.52	22.18	30.11	23.81	20.95
地點不理想	9.44	10.33	11.42	10.74	9.22	7.34
工作環境不良	6.31	4.47	7.39	2.96	3.86	4.53
工時不合適	3.19	5.20	3.56	1.89	3.43	3.67
學非所用	3.30	1.87	7.12	3.37	4.66	1.72
興趣不合	6.72	6.49	5.03	3.21	3.86	4.75
遠景不佳	1.84	2.25	2.63	0.82	0.85	0.86
其他	0.72	0.78	0.17	0.42	0.43	0.22

資料來源：主計總處，2008 年至 2013 年，人力運用調查報告。

伍、初次尋職青年面臨的長期失業風險問題

當初次尋職青年在短期失業時期，持續受到「就業機會不足」、「高勞動風險」

與「職涯發展風險」等來自勞動市場結構性因素的影響，很可能被迫轉化成爲長期失業青年，面臨長期失業的處境。而初次尋職的長期失業青年由於長時間失業，無法融入主流的勞動市場就業，進而影響其

社會生活的適應能力，並且與社會中大多數人對於工作與社會生活方式的認知態度有明顯差距，使得社會多數人對其採取排除隔離的對待態度，此即初次尋職的長期失業青年所面臨的「社會排除」困境。Kieselbach and Traiser (2002) 採取「社會排除風險」(risk of social exclusion) 的觀點，分析歐洲六國的長期失業青年所面臨的長期失業風險感受時指出，長期失業青年面臨的社會排除風險，除了「經濟來源不足的經濟排除風險」之外，還會面臨「雇主拒絕僱用與就業機會不足的勞動市場排除風險」、「社會人際網絡斷裂的社會孤立排除風險」、「制度協助不足的制度排除風險」等各個面向的風險，這些綜合性的風險共同導致長期失業青年面臨社會排除風險的困境。

從「社會排除風險」的觀點來分析臺灣的初次尋職青年所面臨的長期失業風險問題時，除了上述「就業機會不足」、「高勞動風險」、「職涯發展風險」等來自勞動市場的結構性風險問題之外，還必須關注的結構性風險問題是「經濟收入不足的風險」，因為初次尋職青年在長時間沒有工作收入的情況下，往往會面臨經濟困境。根據主計總處公布的「2013年人力運用調查報告」顯示：15-24歲的失業青年在失業期間的生活費用主要來源，83.85%依靠家庭支持，比起2012年的76.47%增加7.38%，此外有16.15%依靠原有積蓄，比起2012年的23.52%減少7.38%，「完全沒有」失業青年依靠失業給付或其他政府失業津貼，與2012年相同，可見依賴家庭

支持經濟來源的失業青年人數增加，相對的，能夠依靠自己積蓄獨力生活的失業青年則是相對減少，其中特別是初次尋職的長期失業青年，由於完全沒有就業經驗與工作收入，再加上長時間失業，幾乎不可能依靠自己的積蓄做為經濟來源，而且也完全無法獲得來自政府提供的津貼，因而更容易面臨「經濟收入不足的風險」問題。

再從「制度層面」來分析時，初次尋職青年所面臨的首要風險問題是「就業保障不足的風險」，自從2003年開辦就業保險以來，15-29歲的青年被保險人數就呈現逐年下降的趨勢，從2003年的34.6%下降為2011年的27.9%，在8年內減少了6.7%。而隨著就業保險的青年涵蓋率的下降，失業青年的失業給付領取率也隨之下降，在2011年只有1.7%，明顯低於當年全體失業者的領取率4.9%，而且平均每月有高達20萬名以上的失業青年未能領取失業給付(洪湘婷，2013:60)。有就業經驗的失業青年面臨的問題是失業給付領取率偏低，相對而言，初次尋職的長期失業青年由於完全沒有就業經驗，因此根本沒有投保就業保險，導致在長期失業時期，根本不具有領取失業給付資格，面臨長期失業期間的經濟困境，使得初次尋職的長期失業青年面臨著「就業保障不足的風險」問題。

第二項來自「制度層面」的風險問題是「制度協助求職資源不足的風險」，根據勞動部公布的「2010年青年勞工就業狀況調查報告」顯示：有47.0%的初次尋職青年在畢業前就有尋職規劃，但是透過「公

立就服機構協助規劃」的比例最低，只有 6.5%，明顯低於「自我規劃」(35.2%)、「學校協助規劃」(7.2%)、「私立就服機構協助規劃」(7.1%)，顯示政府在初次尋職青年的轉銜求職規劃過程中，提供的協助有限；不僅如此，在初次尋職青年獲得現職的求職途徑中，「運用公立就業服務機構」的比例只有 3.6%，遠低於「求才廣告」(33.3%)、「親友師長介紹」(35.1%)、「私立就業服務機構」(15.3%)，顯示政府提供的制度性協助求職資源不足。究其原因，初次尋職青年運用公立就業服務機構求職比例偏低的主因在於：初次尋職青年對於公立就業服務機構能夠提供服務內容的知悉度不足，而不是不需要公立就業服務機構提供求職服務協助，因為依照勞動部公布的「2012 年青年勞工就業狀況調查報告」顯示：尋職青年對於公立就業服務站與就業 e 網的知悉度都是只有 56%，可是希望政府提供的就業服務措施中，以「提供就業服務及資訊」居第一位，占 61.5%，第二位是「辦理專業技能訓練」，占 54.2%，其次是「辦理徵才活動」占 49.4%、「結合學校辦理青年職場見習」占 47.7%，可見尋職青年對於公共就業服務的需求十分明顯。

陸、初次尋職青年之長期失業問題的對策思考

綜合上述，當前臺灣的初次尋職青年在轉銜歷程中面臨的長期失業風險，包括來自勞動市場的結構性風險（就業機會不

足、高勞動風險、職涯發展風險、經濟收入不足）與來自「制度層面」的風險（就業保障不足、制度協助求職資源不足），但是檢視勞動部目前針對初次尋職青年所實施的就業政策，卻是以「提升失業青年的就業能力」為主，包括：「青年就業讚計畫」、「青年就業旗艦計劃」、「明師高徒計劃」等就業訓練方案，除此之外，雖然已經在 2013 年於高雄市與臺北市設立「青年職涯發展站」以提供尋職青年職涯諮詢，但是尚未普遍，因此現行政策其實難以有效因應上述初次尋職青年面臨的各種失業風險，有必要重新思考政策方向。基於上述，以下提出協助初次尋職青年的就業政策方向：

一、建立「初次尋職青年」推薦就業卡制度

有鑒於初次尋職青年在求職時，往往面臨「職涯目標不明確」、「適合的職缺少」、「求職管道不足」的尋職困難問題，而政府目前提供的制度性協助求職資源有限，因此有必要加強協助求職的管道與資源。建議應仿效日本的作法，在擴大設立「青年職涯發展站」的基礎上，建立「初次尋職青年推薦就業卡」制度，推薦就業卡是一組「個人化的就業諮詢資料卡」，不僅可以記錄初次尋職青年的學經歷與就業能力資料，同時擔任求職顧問的就業服務專業人員也會透過個別面談方式，詳細記錄青年的工作志向與職涯目標，若是經過就業服務專業人員評估，初次尋職青年已具備足夠的就業能力，就會推薦適合青年

與雇主雙方需求的面試機會，初次尋職青年可拿著推薦就業卡直接進行求職面試，但若是初次尋職青年的就業能力仍有待提升，特別是長期失業青年，則可以推薦初次尋職青年參加符合其職涯目標的就業訓練方案，提升其專業技能，訓練結束後再推薦就業。

二、推動「訓用合一」與「推薦就業卡」結合的就業訓練模式

有鑒於初次尋職的長期失業青年在求職時，往往面臨「經歷不足」、「技能不足」的尋職困難問題，因此政府應採取「訓用合一」與「推薦就業卡」結合的就業訓練模式，針對就業服務專業人員評估就業能力有待提升的初次尋職之長期失業青年，經由推薦就業卡系統的運作，推薦其至合作企業內學習新技能，在訓練期間提供受訓青年「見習津貼」，企業則可以獲得訓練補助費。企業在訓練期屆滿時，可以視受訓青年的表現，決定是否聘僱，願意僱用結訓青年的企業，可由政府提供三個月之僱用獎助津貼，未能獲得聘僱的結訓青年，則可以在「推薦就業卡」上增添一筆「職業訓練紀錄」，為下一份工作累積資歷，並且由就業服務專業人員再提供深度

就業諮詢，以確定新的就業訓練方案。

三、研擬初次尋職的長期失業青年「尋職津貼」制度

有鑒於初次尋職的長期失業青年不具有領取失業給付的資格，為避免初次尋職的長期失業青年在尋職時期淪入經濟困境，因此對於陷入經濟困境的初次尋職之長期失業青年，政府應該要給予較多的協助，特別是在經濟不景氣時，經過就業服務專業人員評估，若是初次尋職的長期失業青年已具備足夠的就業能力，則提供其領取「尋職津貼」，也就是在領取津貼期間必須積極進行尋職行為，除了可以協助其渡過尋職期間的生計困境，並可將其納入「推薦就業卡」的就業諮詢協助系統內，協助其積極尋職，尋職津貼的金額為上一年度平均失業給付金額的 50%，領取期限最長六個月，等到順利就業之後，投保就業保險時則必須繳回等同於「尋職津貼」金額之保費，以避免福利依賴問題出現。

（本文作者為中國文化大學勞工關係學系副教授）

關鍵詞：初次尋職、長期失業、轉銜障礙、社會排除

📖 參考文獻

主計總處（2004-2013）。人力運用調查報告。臺北：行政院主計總處。

主計總處（2009）。2009 年青少年生活狀況調查報告。臺北：行政院主計總處。

主計總處（2013）。人力資源調查統計報告。臺北：行政院主計總處。

洪湘婷（2013）。初次尋職青年失業之就業促進與所得保障議題之初探。嘉義：中正大學

- 勞工關係研究所碩士論文（未出版）。
- 勞動部（2006-2012）。青年勞工就業狀況調查報告。臺北：行政院勞動部。
- 臺北市勞動局（2013）。勞動市場就業與僱用意向調查報告。臺北：臺北市政府。
- 鄭仁偉（2011）。提升青年就業力計畫成效評估暨就業力調查研究。臺北：行政院青年輔導委員會。
- International Labor Organization (2014). *Global Employment Trend: Working poverty reduction stalled*. Geneva: International Labor Office.
- Kieselbach, T., Traiser, Ute (2002). Long-term Unemployment and the Risk of Social Exclusion among Young People in Europe: Recommendations for Activation Policies. Paper present at Social Exclusion, Activation and Welfare Conference.
<http://www.nuff.ox.ac.uk/projects/uwwclus/papers/restrict/kieselbach.pdf>.
- MacDonald, R. and Marsh, J. (2004). “Missing school: Educational engagement, youth transitions, and social exclusion”, *Youth & Society*, 36 (2), pp.143-162.
- Organization of Economic Cooperation and Development (1996). “Transition from School to Work”, in *Education at a Glance: Analysis*. Paris: OECD Publishing.
- O’Higgins, Naill (2001). *Youth unemployment and employment policy: A global perspective*. Geneva: International Labor Organization.
- Quintini, G. and T. Manfredi (2009), “Going Separate Ways? School-to-work Transitions in the United States and Europe”, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 90, Paris: OECD Publishing.
- Scarpetta S., A.Sonnet, and T. Manfredi (2010). “Rising Youth Unemployment During the Crisis: How To Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? ” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No.106, Paris: OECD publishing.
- Walther, Andreas (2002). “Synopsis: The Diversity of National Transition Systems”. In Andreas Walther, Barbara Stauber, Manuela du Bois-Reymond, (eds.), *Misleading Trajectories: Integration Policies for Young Adults in Europe?* (pp. 27-42). Opladen: Leske and Budrich.