

公立就業服務的過去與未來

徐誠佑 | 勞動部勞動力發展署科長
林嘉慧 | 財團法人中華經濟研究院分析師



壹、前言

我國自 1992 年制定公布就業服務法，作為設置公立就業服務機構法源依據以來，迄今已滿 30 週年。在此期間隨勞動政策與就業市場需求變化，不斷賦予公立就業服務機構各種任務，以及調整其服務模式。

本文將概述過去公立就業服務功能的演變，並從近年求職者求職行為改變與數位服務發展趨勢，探討未來可能的發展方向。

貳、公立就業服務機構服務功能的演變

由於各國的歷史、政治背景等因素不同，各國對於其公立就業服務（Public Employment Services）所賦予之目標、定位亦不盡相同。世界公共就業服務協會（World Association of Public Employment Services, WAPES）與美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）、經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）合作，針對全球 71 個國家、73 個公共就業服務之服務內涵及策略等進行檢視¹。該調查指

1. 本次（2014/2015）調查係由 WAPES、IDB 及 OECD 合作，進行廣泛的調查，由德國應用科學機構（German Institute for Applied Science）負責調查設計與執行。問卷內容主要包括服務內涵、機構的結構以及策略等。本次調查的回收率為 69.5%（105 個發放對象中有 73 個有效樣本），引自 WAPES（2015），Results and Perspectives of the WAPES Study 2014/2015。

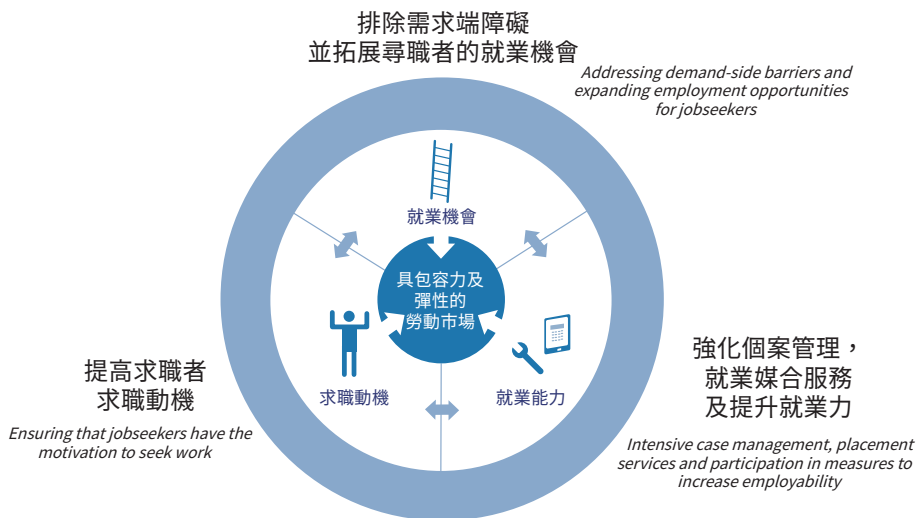
出，公立就業服務的核心業務主要仍以積極性勞動市場政策（Active Labor Market Policies, ALMP）、勞動市場資訊服務（Labour Market Information Services, LMIS）以及就業媒合為主。

全球經濟成長的速度在2008年金融海嘯後逐漸放緩，亦促使全球勞動市場環境更充滿挑戰性。現今的勞動市場中有比過往呈現更頻繁的轉換工作現象，勞工將會在其職涯中經歷初入職場、重新進入職場、從失業到就業、職業訓練後再就業及不同工作之間的轉換等不同型態的就業改變；再加上近期受到COVID-19疫情的影響，勞動市場比過往更為嚴峻。在當今充滿挑戰性的勞動市場中，公立就業服務機構勢必得扮演更重要的角色，透過積極性勞動市場政策，以幫助求職者能夠盡快找到理

想工作、求才企業能招募到更符合所需的人才資源，同時減緩經濟轉型、受疫情衝擊過程中對勞動市場所帶來的影響。

OECD就業、勞動暨社會事務處主任（Director of Employment, Labour and Social Affairs）Mr. Stefano於2015年第10屆的世界大會中也對外指出，面對現今勞動市場的快速變遷與挑戰，公立就業服務應邁向更包容性與彈性的勞動市場，而公立就業服務之核心角色在於確保求職者求職動機、排除需求端之障礙及增加求職者的就業機會、強化個案管理、就業媒合服務以及提升就業力（參見圖1）。

反觀我國，我國公立就業服務機構之服務，自1946年新竹縣政府成立職業介紹所，歷經50幾年歷史，主要業務為求職求才推介服務，迄1999年開辦勞工保險失業



▲ 圖 1：公共就業服務之核心角色

資料來源：OECD (2015)，Towards more inclusive and resilient labour markets: the central role of the PES。

給付，納入就業安全之理念，至2003年「就業保險法」施行，為符合就業安全立法意旨，建構完善就業安全體系，改善以往消極性失業給付功能之缺失，行政院勞工委員會職業訓練局（現改制為勞動部勞動力發展署）規劃並推動「公立就業服務機構辦理三合一就業服務標準化流程」；劃分接待區、就業資訊區、綜合服務區、雇主服務區及諮詢服務區五大服務區域，由所屬公立就業服務機構提供「就業服務」、「職業訓練」與「失業給付」之三合一之整合式就業服務，即整合失業給付、職業訓練及就業服務資源，採隨到隨辦方式，提供多元化、便利化的就業服務。

2012年11月1日起全面推動「就業服務一案到底作業模式」，以「人」為本出發，強調就業服務主體本質在於人（包括求職者、求才者及就業服務人員），以深度化、專業化及客製化就業服務供給為基礎，滿足受服務者求職／求才的需求。採取「預約服務、固定專人、單一窗口」作業原則，期藉由就業服務作業流程之改造，達到延伸就業服務深度與強度，協助失業者就業、雇主補實人才職缺，強化公立就業服務機構求職求才之核心功能的目的。

我國就業服務體系之建構，係以1992年通過的「就業服務法」為母法，該法立法宗旨在促進國民就業，以增進社會及經濟發展，而就業服務體系之組成，係依該法第12條第1項，於2000年訂定「公立就業服務機構設置準則」，做為管理公立就業服務機構之基礎規範。因應產業及勞動市場之快速變動，我國公立就業服務模

式已由過去強調的「立即就業媒合」之服務模式，轉向強調「職涯轉銜取向」(career transitional approach)；並針對個人需求提供深度化、專業化及客製化就業服務為導向的一案到底服務模式，協助個案釐清尋職障礙、提供排除障礙的適性服務，同時重建其就業信心與提升就業力。

除了上述就業服務內涵與模式的改變外，也運用資通訊科技，創造就業服務之增值效應，使就業服務不受時間、空間之限制。於2003年依就業服務法第22條規定，建置全國性公立就業資訊網「全國就業e網」（現為「台灣就業通」網站），彙整全國公部門及地方政府求才求職資料，免費提供線上求才求職媒合服務之虛擬服務網絡。2013年年底更整合實體與虛擬之就業服務、職業訓練、創業協助及技能檢定服務網絡，推出「台灣就業通」平台，建立服務品牌，並與民間人力銀行以及四大超商合作；秉持「職涯發展通路」的概念，結合實體與虛擬多元資訊，以「服務無所不在」、「資源無縫接軌」的創新服務，提供民眾更方便的求職管道。顯見一路走來，雖歷經了許多法令、政策、制度的起草、延續甚至變革，我國公立就業服務也因應服務需求不斷地調整、因應與轉型。

◎ 參、公／私立就業服務機構的分工與競合

一、公／私立就業服務機構的競合與差異

如比對公立就業服務機構設置準則第2條所規定公立就業服務機構掌理事項，以及



就業服務法第 35 條所規範私立就業服務機構得經營業務項目，可以發現兩者有多項雷同之處，似難以避免雙方在推動相同業務項目的過程中產生競合關係。而在實務上，現階段公立就業服務機構與民間人力銀行尚未因此衍生競合問題，大致可歸因如下：

(一) 主要目標服務族群不同

公立就業服務之宗旨為促進國民就業以增進社會及經濟發展，其現階段主要目標服務族群為求職者（尤其是弱勢求職者）。而民間人力銀行之營利收入來自於求才單位所繳付之服務費用，故其目標服務族群以求才企業為主。

(二) 重點服務項目不同

公立就業服務之服務項目偏重於協助求職者就業，除透過公權力辦理津貼、補

助等就業促進工具外，其服務資源配置亦偏重於提供求職者就業諮詢、就業前準備課程等諮詢輔導服務，以協助求職者排除就業障礙。

民間人力銀行之服務項目則是偏重於協助企業徵才，並透過提供企業進階服務項目以提高服務價格，如：公司專屬性格測驗常模篩選履歷功能、人力資源系統整合功能、企業診斷輔導服務、獵人頭（head hunter）等服務。

(三) 服務輸送通路不同

公立就業服務考量弱勢求職者資訊能力可能較為不足，以及為提供個人化深度諮詢服務，現階段仍以實體據點作為主要服務輸送通路。而民間人力銀行為追求成本效益，則是著重於透過網站／資訊系統，提供高效率的媒合服務。

綜上所述，現階段公立就業服務機構與民間人力銀行，因目標服務族群、重點服務項目，以及服務輸送通路皆有明顯區隔，以致雙方服務亦尚未產生競合問題。但此狀態可能因求職者數位能力提升後而有所改變。

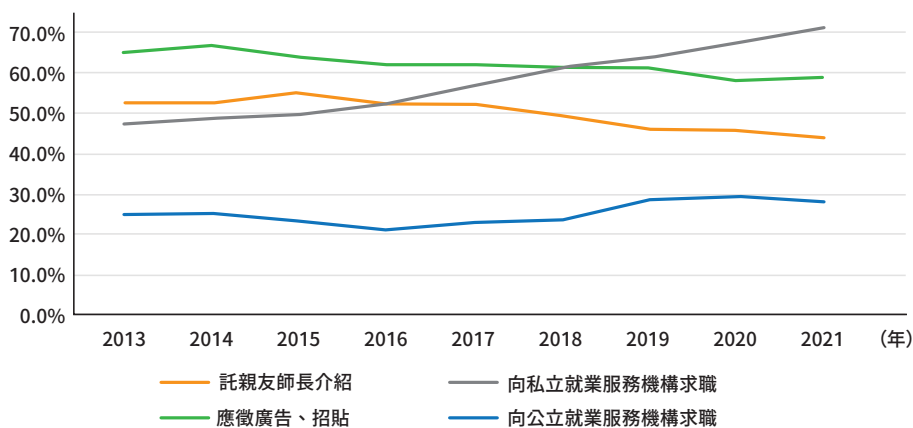
二、求職者數位能力提升對公／私立就業服務機構所帶來的改變

依行政院主計總處人力資源統計，於2013年，尋職者找尋工作方法以「應徵廣告、招貼」為主，「託親友師長介紹」次之；而近年調查數據發現，透過私立就業服務機構尋職之比例逐年增加，至2021年更是有70%以上之尋職者透過私立就業服務機構尋職，成為尋職者最主要的尋職方法（如圖2）。此變化可能肇因於近年智慧手機及行動網路普及，促使求職者數位能力提升，以致提高使用民間人力銀行尋職的便利性，進而提升民眾使用率。

公立就業服務機構使用率雖於2016年至2021年間亦有上升趨勢，但其上升幅度未及私立就業服務機構明顯。這可能肇因於公立就業服務機構近年仍以弱勢求職者為主要目標服務族群，以及偏重提供實體服務所造成。

隨民眾數位能力提升，公立就業服務將實體服務轉換為線上服務為必然發展趨勢。在疫情期間，更是趨使公立就業服務加速此發展速度。勞動部勞動力發展署（以下簡稱發展署）為於疫情期間維持服務量能，除原有的台灣就業通網站求職求才服務外，亦推動線上就業博覽會、線上申辦紓困津貼與失業認定，及推出「Youth 職涯」線上諮詢，盡各種可能推動服務線上化，以於疫情期間維持服務量能。

可預見，當公立就業服務數位化程度趨近民間人力銀行，隨兩者服務項目與服



▲ 圖 2：2013 年至 2021 年尋職者找尋工作方法

資料來源：行政院主計總處人力資源統計年報，本文章整理

註：因本調查問項可複選，故單一年度加總將大於 100%

務輸送通路愈來愈相似時，其競合問題將逐漸浮現。

三、公立就業服務相較於民間人力銀行之優勢與劣勢

相較於民間人力銀行，公立就業服務機構可運用政府預算提供免費服務，無須考量是否能夠從中獲利；但也因受限於政府機關行政制度，以致其業務推動內容有所限制。以下謹就公立就業服務相較於民間人力銀行之優劣勢概略整理如下：

(一) 公立就業服務相較於民間人力銀行之優勢

1. 遍布全國的實體服務據點與專人諮詢服務：

求職網站可讓求職者設定篩選條件快速搜尋出大量的職缺資料，但實體服務透過專人諮詢解說以及溝通討論，進而讓求職者瞭解自己適合那個職缺，這一功能仍無法被網站功能完全取代。其次，當求職者於網路求職遭遇困難時，總是會想尋找其他人徵詢意見，相較於獨自面對網頁上密密麻麻的職缺，專人諮詢與陪伴可讓原本已處於生活經濟壓力下的求職人感到安心。

2. 嚴格的職缺審查機制：

為保障求職者權益，公立就業服務機構於受理求才登記前，會透過審查公司登記證明、勞健就保投保證明等文件，驗證公司設立之真實性。此外，當求職者反映職缺登載不實或應徵聘僱過程產生爭議

時，亦可透過地方勞政主管機關查證，第一時間關閉具有爭議之職缺。

3. 大量的實體徵才活動：

求職者可透過實體徵才活動在短時間內參與多家求才單位面試，藉以增加求職效率。然而民間人力銀行基於成本考量，較少辦理此類活動。

(二) 公立就業服務相較於民間人力銀行之劣勢

1. 公部門角色限制了服務內容：

身為勞工主管機關，對於聘僱關係模糊或難以保障求職者安全的職缺，如：外送員、接案承攬等新工作型態，以及海外就業職缺，難以提供媒合服務。

2. 受限於公部門員額制度，無法彈性配置資訊技術人員：

相較於大型民間人力銀行擁有充足的資訊技術人員，公立就業服務多採委外方式維運各項資訊系統，基於年度採購程序與期程，限制了系統功能開發速度與彈性。



► 肆、公立就業服務未來可能的發展方向

以下依前一節所整理公立就業服務機構與民間人力銀行之差異與優劣勢，以及我國勞動人口、服務數位化程度、求職者服務需求等趨勢，探討公立就業服務未來可能的發展方向，羅列如下：

一、增加求才服務資源配置

受少子化影響，依據國家發展委員會「中華民國人口推估（2022年至2070年）」，2070年15-64歲青壯年人口將較2022年減少845萬人（或52.4%）。另依行政院主計總處2022年8月人力資源調查統計結果，2022年1-8月15歲以上民間人口已較2021年同期減少18萬人，勞動力亦減少7.2萬人，隨人口減少速度日益加快，國內人力短缺問題將逐漸浮現。

為因應國內缺工問題，發展署已陸續針對重點缺工產業（如：營造業、旅館業等）提出專案媒合計畫。可預期隨國內人力短缺問題逐漸浮現，以往服務資源偏重於協助求職者就業之公立就業服務，將逐漸加強配置求才服務資源。

二、服務內容數位化

為透過專人諮詢以瞭解確認求職者需求，多數津貼／補助計畫均要求求職者須親臨就業中心現場申辦。而隨求職者數位能力提升，以及近2年疫情期間民眾普遍希望可線上申辦各項政府服務，多項計畫開始開放受理線上申辦。其中占公立就業服務機構服務量大宗之失業認定業務，亦

在此次疫情影響下開放受理線上申辦，將對公立就業服務未來的服務規劃造成重大影響。

三、更加重視職涯發展規劃服務

隨網路普及，職缺資訊隨手可得，單純提供職缺資訊已無法滿足求職者需求。求職者現在不僅希望可以找到工作，還希望可以找到一份適合自己且具有發展前景的工作。對公立就業服務而言，協助求職者訂定職涯目標，進而增強求職者就業動機及穩定就業，亦將更符合公共利益。

發展署為推動「台灣就業通」服務品牌，於2013年成立台灣就業通專案辦公室，開始嘗試以職涯發展規劃之「自我評估」、「職業探索」、「階段性職涯規劃」、「就業準備」、「進入職場」等步驟，重整公立就業服務之服務架構，同時開始規劃建置與各服務步驟所需網站服務。各職涯發展規劃步驟所對應之公立就業服務實體／網站服務羅列如下表：



表 1 職涯發展規劃步驟所對應之公立就業服務實體 / 網站服務

職涯發展 規劃步驟	服務內涵	實體服務	網站服務
自我評估	瞭解自身的人格特質、 價值觀、擅長技能與職 業興趣	<ul style="list-style-type: none"> 就業諮詢 職業心理測驗 	職涯測評 (exam.taiwanjobs.gov.tw ; 2016 年上線)
職業探索	瞭解外在環境、產業發 展趨勢	<ul style="list-style-type: none"> 職涯講座 職場參訪 區域產業動態展示 	Jobooks 工作百科 (jobooks.taiwanjobs.gov.tw ; 2016 年上線)
階段性職涯 規劃	訂定願景及目標，規劃 行動方案	<ul style="list-style-type: none"> 深度就業諮詢 	Youth 職涯 (coach.taiwanjobs.gov.tw ; 2021 年上線)
就業前準備	<ul style="list-style-type: none"> 就業能力養成 履歷及應徵技巧 薪資行情預測 	<ul style="list-style-type: none"> 職前／在職訓練 就業促進研習課程 	勞動力發展數位服務平台 (portal.wda.gov.tw) 職前訓練網 (its.taiwanjobs.gov.tw) 在職訓練網 (ojt.wda.gov.tw) 青年職訓資源網 (ttrms.etraining.gov.tw/eYVTR/) 薪資行情及大專就業導航 (yoursalary.taiwanjobs.gov.tw)
進入職場	就業媒合	<ul style="list-style-type: none"> 求職登記與就業媒合 徵才活動 	台灣就業通 找工作 (job.taiwanjobs.gov.tw ; 2013 年上 線、2019 年改版)

資料來源：2013 年台灣就業通啟動會議簡報，本文章整理。

另發展署於 2019 年開始推動「青年職得好評試辦計畫」，該計畫重點為提供青年深度就業諮詢，以協助青年擬定個人化的階段性職涯發展規劃。透過推動該計畫，發展署將各分署所提供之職涯規劃相關諮詢服務予以結構化，公立就業服務職涯發展規劃標準服務架構逐漸成型。

目前發展署已開始著手規劃「青年職得好評試辦計畫」服務線上化，將更進一

步標準化及整合網路與實體職涯規劃服務資源。

四、使用者中心及 Online-Merge-Offline (OMO) 的流程再造

如同多數政府服務流程，公立就業服務偏向以服務流程為中心，依循各項行政規則或標準作業流程，提供民眾服務。而隨行政院自 2021 年起推動「服務型智慧政府 2.0 推動計畫（110-114 年）」，各級政

府將以民眾需求為出發點，深化政府各項作為。

相較於單向的 **Online-to-Offline**（如：於線上登錄履歷後，再至就業中心接受媒合推介）或 **Offline-to-Online**（如：於就業中心申辦津貼補助後，再至線上查詢申辦進度及補傳佐證文件），以使用者為中心的 **Online-Merge-Offline (OMO)** 服務流程，可以讓公立就業服務實體服務資源發揮更大效益，提供更符合使用者需求的服務。

例如自 2019 年開始推動的現場徵才活動無紙化。於活動前，求職者可在網站報名活動、瀏覽職缺資訊及登錄履歷；活動中，徵才廠商可於面試時直接在網站上調閱求職者履歷；活動後，求職者可繼續在網站投遞履歷以及接收錄取通知。此一服務流程即是以使用者為中心，橫跨網站與實體提供求職者所需服務。

為提供民眾更好的服務，將繼續朝下列幾個方向努力：

（一）重視使用者體驗（User Experience, UX）

透過分析網實服務使用者旅程（User Journey），找出服務過程中的使用者痛點，據以檢討服務內容可檢討加強之處，如：

1. 津貼補助計畫申請流程複雜，求職者不清楚應如何申請計畫或服務。此問題解決方法：透過建構服務藍圖，主動推播／告知求職者申辦步

驟，隨時讓民眾瞭解目前的服務狀態及下一步該做的動作。

2. 一案到底的專人預約制度雖可透過固定專人提供親切的服務，但也讓民眾無法有彈性的選擇服務時間。此問題解決方法：透過系統化服務歷程紀錄，強化客戶關係管理機制，讓不同的就業服務人員均可參考服務歷程紀錄提供民眾所需服務。
3. 職涯諮詢服務均需至就業中心現場，時間及地點不夠便利。此問題解決方法：擴大 Youth 職涯線上諮詢平台服務範圍（目前僅限 18 歲-29 歲青年使用），除專業諮詢顧問外，亦開放讓就業服務員與求職者可選擇透過該平台進行線上諮詢。

（二）強化使用者服務歷程紀錄

掌握使用者服務歷程，能更有效的推估使用者需求，即時提供所需服務。公立就業服務可強化使用者服務歷程紀錄包含：

1. 網站使用歷程：紀錄內容包含網站會員登入、履歷編修、職缺搜尋、職缺點擊、職缺收藏、履歷投遞應徵等得以分析使用者行為及職缺偏好所需之資料。
2. 就業服務人員服務歷程：紀錄內容包含據點來訪紀錄、履歷編修、津貼補助申請、就業／職涯諮詢、個管處遇等得以分析使用者服務需求之資料。

（三）加強營運數據分析

透過使用者服務歷程資料，運用視覺化工具分析使用者行為，以數據分析掌握顧客進入／流失情形，據以分析各服務項目成效，即時找出營運問題並調整服務內容。

（四）運用人工智慧工具

1. 精準就業媒合

隨產業發展及跨領域人才需求趨勢，使得職業的分界愈來愈模糊。為更精準找出適合求職者的職缺，發展署已開始嘗試運用自然語意分析等工具，分析履歷及職缺資料中對於職業能力的描述，擷取出關鍵字詞建立職能字典，並透過網站程式分析求職者履歷與職缺之配適度，自動推薦合適的職缺。

2. 主動推播服務項目

公立就業服務為因應就業市場環境變化，以及為特定對象量身打造服務內容，

推出眾多服務計畫。在此同時，亦產生出求職者不清楚自己可以申請或適合申請那些計畫的問題。為改善此問題，將透過演算法分析歷史服務資料及自動篩選機制，依據求職者資格條件及服務歷程，主動推播合適的計畫服務項目。

► 伍、結語

公立就業服務扮演調節勞動市場供需、促進國人就業及私立就業服務機構之目的事業主管機關等多重角色。雖然隨資訊科技進步，多數服務都將轉型數位化，就業媒合行為將仍舊以人與人的互動為基礎。公立就業服務如何在數位化趨勢下，運用行政資源提供與民間人力銀行有所區隔且令求職者安心、感到溫暖的服務，為未來 10 年需持續面對的課題。

參考文獻

1. WAPES, OECD & IDB (2015). The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work. https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-world-of-public-employment-services_9789264251854-en
2. 李庚霽 (2002)。為因應就業保險法實施我國就業服務制度轉型與發展」就業安全，第 1 卷第 2 期，頁 17-36。
3. 吳淑瑛 (2013)。一案到底就業服務模式之革新及推動情形，就業安全半年刊，102 年第 1 期，頁 5-12。
4. 國家發展委員會 (2021)。服務型智慧政府 2.0 推動計畫 (110 年至 114 年)，行政院 2020 年 8 月 3 日院臺科會字第 1090022013 號函核定。<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/99b1bd4e-c4e2-479f-abaf-81306bcd0a3d>