



我國就業服務法 30 年的 變革、挑戰與前瞻

郭振昌 | 臺北海洋科技大學退休副教授

► 壹、就業服務的意義

就業服務基本上就是促進「人」（求職者）與「職業」（求才者）雙方面的「結合」過程，也因此就業服務需同時考慮求職者本身所具備的條件及職業（就業／勞動）市場概況與求才者之要求條件。

個人所具備的條件，必須考慮包括價值觀（選擇職業時考量的優先重點順序）、能力（智能、體能、技能）、性向（潛在的能力）、興趣（喜歡的事）、性格（個人人

格特質對職業特性或職場氣氛的適應能力）及個人經歷；對於靜態的職業概況，必須考慮職業的內涵（包括：工作內容、工作方法與技術、所使用的工具與材料、工作執行成效，包括：產品或所提供的服務、工作環境安全衛生、工作時間地點、待遇福利給付及升遷展望等）；至於動態的就業／勞動市場人力供需現況與變動趨勢資訊內容，更要充分掌握。

就業服務係透過調節人力供需，促進經濟發展與社會安定雙重目的的服務工作，在實施方式上，宜採取主動的服務策略。所謂「主動服務」，即是先分析就業／勞動市場人力供需狀況，籌謀調配的策略，再依既定策略，或主動開拓就業機會，或發掘閒散人力，以平衡人力供需。

每個國家的就業服務制度均試圖達成三個廣泛任務：處理新勞工進入勞動市場；確保廠商、行業及地區勞力的適量移動；協助經歷嚴重勞動市場困境者等。簡言之，即為新進（Entry）、移動（Mobility）及改善（Amelioration）等三種課題，茲分別進一步敘述如下¹：

一、新進勞力

處理青年新進勞動市場的問題已為大部分工業化國家的主要問題，由青年的高失業率及為數甚多的有關會議、書籍及方案等，即可充分證明此種推斷。此種青年勞力新進勞動市場的課題即稱為「從學校到工作的轉換」。國內的國中、高中職、大專校院等等就業服務專案即屬之。

二、勞力移動

先進國家經驗中，多有授權提供各種不同的財政誘因，鼓勵勞力從低度就業區移到高度就業區，就業服務需扮演補充職缺的中心角色。雇主依法規規定向就業服務機構（以下稱就服機構）通報職位空缺，也可登報或口頭求才，但私人營利就服機構則禁止設立。此種方式使得主管當局具有控制鼓勵必要勞力移動類型之工具。國內全國電腦連線的職業交換作業與跨區就業津貼，即有此種功能。

三、改善勞工的就業不安全

就業服務的最後一般性功能是治療性的。所有國家的體制均包含某些補償勞工在勞動市場中不安全的措施，或改變結果的分配。包括提供失／就業保險、失業救助給在經濟不景氣時失業的受僱者；提供訓練方案，促使受僱者具備適當就業能力，以獲得嶄新或較好的工作。

◎ 貳、我國就業服務法立法背景與宗旨

一、背景

1980年代後期，國內重大工程與製造業缺工情形日趨明顯，幼兒或老人的照護需求日益殷切。復以台灣勞力薪資水準節節上升，為降低成本，外勞引進成為一股潮流。為有效控制外籍移工的引進與管理，並兼顧國人就業之保障，乃於1992年5月8日制定公布就業服務法。

行政院於1990年1月17日函送立法院就業服務法草案總說明：政府於1935年制定公布「職業介紹法」，惟迄未以命令訂定施行日期。政府播遷來台後，為調節人力供需、促進國民就業、支援經濟建設，自1956年起設置國民就業輔導機構，迄今已設置33個就業中心及14個就業服務站，對國家經濟發展及社會安定有顯著貢獻。

至於民營傭工介紹業務，自1985年起已由特定營業劃出，改依公司或商業登記之規定辦理，惟因業者素質良莠不齊，僅依商業法令尚難作有效管理，又目前非

法外籍移工日益增多，對於社會治安、國民就業權益，造成嚴重社會問題；且非法外籍移工之檢查、遣送出境及費用負擔等，尚無完整制度，亟待加強管理。惟該等事項均涉及人民權利義務，自應以法律定之，爰蒐集各國對求職求才之服務、民營就服機構之管理及聘僱外國人工作之管理等有關法律，邀請學者專家組成專案小組，並參考各國立法例，審酌當前實際情形，盱衡未來發展狀況，研擬「就業服務法」草案。期於完成立法程序後付諸實施，並將前述尚未施行之「職業介紹法」予以同時廢止，本草案計6章共51條²。

二、內容

所謂「就業服務」，係指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務。法規內容主要涵蓋：國民選擇職業及接受就業服務之規定、雇主招募或僱用員工之規範、中央與地方主管機關之掌理事項、政府與民間就服機構之設置、促進就業之措施、外國人之聘僱與管理。

三、作用

就業服務法之目的，在於促進國民就業，以增進社會及經濟發展。為保障國人就業安全，該法第52條規定，政府對於每年外籍移工引進總人數，應按「外籍移工聘僱警戒指標」，邀集產、官、學、勞工代表協商之。自此，我國對於外籍移工的引進與管理，才有了正式的法制規範³。

◎ 參、我國就業服務法立法 30 年來的最大變革重點

就業服務法自 1992 年 5 月 8 日總統令制定公布施行全文 70 條後，歷經 17 次的增修訂，其中幅度最大者說明如下：

2002 年 1 月 21 日總統令修正公布全文 83 條，其增修正重點及理由包括：

一、第 5 條增修理由：

- (一) 原條文增列雇主對求職人或所僱用員工不得以婚姻予以歧視，並配合身心障礙者保護法酌作文字修正，列為第 1 項。所稱歧視係指雇主無正當理由而恣意實施差別待遇而言。
- (二) 增列第 2 項，規定雇主招募或僱用員工之禁止事項。

二、第 6 條增修理由：

- (一) 配合台灣省政府功能業務與組織之調整，刪除原條文有關省主管機關規定；列為第 1 項。
- (二) 因應廢省將省（市）政府修正為直轄市政府原住民就業服務事項，主管機關應主動會同主管原住民事務之最高單位會同辦理；爰增列第 2 項。
- (三) 增列第 3 項及第 4 項，明定中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關之掌理事項。

三、第 10 條增修理由：

(一) 參酌國際勞工組織公約第 83 號建議書有關就業服務機構於有勞資爭議並會影響就業機會之情形，應保持全然中立之規定，並為避免規定範圍過寬，反而不利勞工就業，爰修正原條文，列為第 1 項。

(二) 增列第 2 項，界定第 1 項所稱「勞方多數人」之範圍。

四、第 12 條增修理由：

(一) 配合台灣省政府功能業務與組織之調整，原省屬公立就業服務機構已改隸中央主管機關，又縣(市)主管機關如有需要，亦應許其得設置公立就業服務機構，爰修正第 1 項規定。

(二) 針對原住民人口聚集較多之縣(市)應成立針對原住民特殊文化性設置之公立就業服務機構，查目前超過二萬人以上之縣市有台北縣、桃園縣、南投縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣六縣，爰增列第 2 項。

五、第 33 條增修理由：為使公立就業服務機構能充分協助被資遣員工再就業，爰修正第 1 項將雇主列冊通報之時間提前，並明定其項目。又考量天災、事變或其他不可抗力情事，增列但書規定，以維衡平。

六、第 33 條之 1 增修理由：配合訴願法第 7 條至第 9 條，及即將施行之行政程序法第 15 條、第 16 條規定，並因應現行實務需求，爰增訂本條。



七、第 35 條增修理由：

(一) 原條文修正列為第 1 項。有鑑於從事就業諮詢與職業心理測驗業務須具備相關之專業知識，宜由專業人員辦理，爰將此一就業服務業務自第 1 款及第 2 款所定業務移出，單獨列為第 3 款，至原第 3 款則移列第 4 款，另酌作文字修正。所謂就業諮詢係指協助瞭解個人就業人格特質及職業世界，釐定其職業生涯發展方向之服務工作。至於職業心理測驗則指以一系列之標準化工具，客觀評量個人之潛在能力、興趣偏好及職業適應能力等特質，藉以協助個人了解其職業能力傾向，以獲得適性發展。

(二) 增列第 2 項，規定私立就業服務機構經營前項業務得收取費用，至其收費項目及金額，則授權由中央主管機關定之。

八、第 37 條增修理由：本條新增。規定就業服務專業人員行為之禁止事項。

九、第38條增修理由：本條新增。私立就業服務機構所仲介之一方非在我國境內或台灣地區者，手續較為繁雜，須投入較多人力、財力，而目前公司法對公司各項設立要件及管理已有完備規定，其資本額之穩定性亦較易查明，為保障求職、求才雙方權益，爰規定此等私立就業服務機構，原則上應以公司型態組織之。惟對於由中央主管機關設立，或經中央主管機關許可設立、指定或委任之非營利性機構或團體，如許其辦理上開就業服務業務，求職、求才雙方權益亦無受損之虞，爰為但書規定。

十、第40條增修理由：有關雇主招募員工行為規範已移列第5條第2項規定，爰修正本條適用對象。另參酌現行私立就業服務機構許可及管理辦法相關規定及實務運作情形，修正及增列各種禁止行為類型，至於原第2款有關欺瞞或提供不實之勞動條件情形，宜循民刑事相關規定解決，爰予刪除。

十一、第44條增修理由：本條新增。明文禁止非法容留外國人從事工作。

十二、第46條增修理由：

(一) 配合實務需要，酌修第1項：

1. 序文酌作文字修正。
2. 鑑於國內船員上船意願低落，國內船員難覓，爰基於實際需要，增列第7款及第8款。
3. 原第7款至第9款款次遞改為第9款至第11款。

(二) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，有關其工作資格及審查標準，宜由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之，爰修正第2項規定。

十三、第47條增修理由：本條新增。原第43條第3項移列為本條第1項，並酌作修正，以保障國內勞工工作權。所稱「合理勞動條件」，應以行政院主計總處統計國內從事該行業之平均工資、合理工時、休假及給付為準。

十四、第50條增修理由：第1項及第2項合併修正：

(一) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，爰刪除向教育部申請許可等相關規定，另因應實際需要，將工作時間酌予延長。

(二) 配合政府輔導華僑回國就學之政策，規定符合一定要件之僑生及其他華裔學生受聘僱從事工作，亦不受第46條第1項所定工作項目之限制。至所稱僑生，指適用僑生回國就學及輔導辦法之華裔學生；所稱其他華裔學生，指不具僑生身分，父為中國人而持用外國護照之學生，以其既無法依外國學生來華留學辦法規定認定為外國學生，又不具僑生身分，爰予明定，以示公平及照顧意旨。

十五、第51條增修理由：

(一) 第1項有關雇主聘僱外國人從事工作，不受相關規定限制情形，增列

第4款及第5款，將獲准與其在中華民國境內設有戶籍之直系血親共同生活者及取得永久居留者納入，另配合相關條文修正，酌修不受限制規定之範圍。

- (二) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，且除本法另有規定外，外國人非經雇主申請許可，不得在我國境內工作。現行第2項已無規定必要，復鑑於第1項第1款、第2款及第4款人員在華居留身分與一般外國人有別，性質上與取得永久居留者無異，宜使該等人員及第5款人員得不經雇主申請，由外國人逕向中央主管機關申請許可，爰修正第2項規定。
- (三) 鑑於外國法人為履行契約，指派所聘僱外國人來華從事第46條第1項第1款或第2款契約範圍內之工作，而於我國境內未設分公司或代表人辦事處者，其性質雖與雇主在中華民國境內者有別，基於對國人工作權之保障，亦宜由訂約事業機構或授權代理人申請許可，爰增列第3項規定。

十六、第52條增修理由：受聘僱之外國人於聘僱許可期間無違反法令規定情事而因聘僱關係終止或聘僱許可期間屆滿出國，或因健康檢查不合格經返國治療再檢查合格者，非屬違反法令之情事，宜准其再入國工作。惟為避免從事第46條第1項

第9款至第11款規定工作者有變相移民及適用第51條第1項第3款之情形，並參照現行外國人聘僱許可及管理辦法第18條第5項雇主應於外國人出國後30日通報期間之規定，宜於其出國40日後，始許再入國工作，且其在中華民國境內工作期間累計不得逾6年，爰增列第4項規定。

十七、第53條增修理由：

- (一) 為落實亞太營運中心計畫之執行，減少白領人員來台工作之障礙，並避免申請轉換雇主引起爭議，爰修正原規定前段，列為第1項。
- (二) 第51條第1項第1款、第2款、第4款及第5款規定之外國人經中央主管機關許可工作者，其轉換雇主或工作無須再申請許可，爰增列第2項，使排除第1項規定之適用。
- (三) 增列第3項，避免以第46條第1項第1款至第8款工作名義核准工作之外國人，從事該條第1項第9款至第12款規定之工作，以保障國民工作權。



(四) 外國人受聘僱從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定之工作者，原則上不應許其得轉換雇主或工作。惟遇有第 59 條第 1 項各款所定特殊事故，致原雇主無法繼續聘僱時，為不影響該外國人工作權益，宜為例外規定，爰將原規定但書酌予修正，列為第 4 項。

(五) 配合第 52 條所定外國人受聘僱期間最長為 3 年之限制，爰增列第 5 項，規定經許可轉換雇主或工作之外國人，其前、後受聘僱期間應合併計算。

十八、第 54 條增修理由：本條新增。為加強對外國人之管理，並課予雇主對所聘僱外國人之管理責任，爰於第 1 項明定雇主聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定之工作，中央主管機關對雇主之招募許可、聘僱許可及展延聘僱許可應不予准許之情形；其已核發招募許可者，並得中止引進。

十九、第 55 條增修理由：

(一) 原規定第 1 項前段有關就業安定費之用途，增列得作為提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務所生費用之用，另配合相關規定酌修文字，仍列為第 1 項。

(二) 為配合法制再造之法令鬆綁政策並減少民怨，爰增列第 2 項，規定受聘僱之外國人有連續曠職 3 日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，經雇

主依法陳報並經廢止聘僱許可者，雇主即無須再繳納就業安定費。

(三) 增列第 3 項，規定雇主繳納就業安定費之寬限期及滯納金之計徵。

(四) 原第 2 項酌修後移列第 4 項，並配合前項就業安定費加徵滯納金，增列強制執行規定。

二十、第 58 條增修理由：

(一) 受聘僱之外國人於聘僱許可有效期間內因不可歸責於雇主之事由而離境或死亡時，為免雇主遭受損失，爰於第 1 項規定雇主得申請遞補。

(二) 第 2 項規定遞補之期間限制。

二十一、第 59 條增修理由：本條新增。

第 1 項規定受聘僱從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定工作之外國人，因不歸責於己之事由，經中央主管機關核准者，得轉換雇主或工作。

【現行就業服務法章節結構】⁴

第一章	總則	§1~11
第二章	政府就業服務	§12~20
第三章	促進就業	§21~33 之 1
第四章	民間就業服務	§34~41
第五章	外國人之聘僱與管理	§42~62
第六章	罰則	§63~76
第七章	附則	§77~83

◎ 肆、我國就業服務法的挑戰與展望

茲從就業服務的理念與盱衡我國當前勞動市場情勢，以及國際就業服務法立法例發展趨勢，未來我國就業服務法制增修正案重點建議如下：

一、必也正名乎？就業服務法與外國人聘僱管理法宜分列

從就業服務的理念、角色與功能論，以及我國就業服務法第1條立法宗旨：為促進國民就業，以增進社會及經濟發展，特制定本法。就業服務法宜以促進國民就業為規範重點，但事實上，第5章外國人聘僱與管理條文22條，較第3章的促進就業14條多了超過1/3，且外國人聘僱與管理的附屬法規頗多。故為了名符其實，建議就業服務法與外國人聘僱管理法宜分開立法。

二、增列青年就業促進規範

每個國家的就業服務制度均試圖處理新勞工進入勞動市場，而且日本已從2015年10月施行「青年就業促進法」。我國2021年平均青年（15-24歲）失業率

12.11%，為全體失業率3.95%的3.07倍，高於經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）國家青年平均失業率12.8%，為全體6.3%的2.03倍甚多。

從2021年青年失業原因結構看，有將近六成（59.27%）為剛踏出校門，沒有工作經驗的初次尋職者；另有23.71%為對原有工作不滿意的自願性失業者；另外，有11.49%因為工作場所歇業或業務緊縮致失業者，也有3.95%為季節性或臨時性工作結束等。職是之故，顯然青年就業政策立法，首先就必須強化在校青年的職涯發展輔導、職能評估與就業準備；具體落實與充分提供高中職與大專校院職涯發展輔導專業師資；公立就服機構就業服務人員，必須強化職涯發展專業知能，多做一些個別化的專業服務，另需積極發展職涯發展與職能評估工具，多加運用。

三、公共就業服務強化服務人員專業資格

國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）1948年就業服務公約（第88號）第9條明定：就業服務機構的工作人員，應由公職人員組成，其服務



地位和服務條件不受政府更迭和不當外部影響，並根據服務需要，確保工作穩定。日本職業安定法⁵第 9 條規定：職業安定總局、都道府縣勞動局或公共職業安定所專門從事本法執行工作的官員，以確保公共職業安定所及其他職業安定機構的運作有效進行，必須具備國家人事局規定的資格或經驗。試想過多的臨時人員，如何專業輔導失業者以促進就業？或可退而求其次，至少需有全球職涯發展師（Global Career Development Facilitator, GCDF）、就業服務乙級技能檢定等相關專業證照者，以提高服務素質。

四、落實就業諮詢、職業輔導之具體規範

就業服務法第 17 條：公立就業服務機構對求職人應先提供就業諮詢，再依就業諮詢結果或職業輔導評量，推介就業、職業訓練、技能檢定、創業輔導、進行轉介或失業認定及轉請核發失業給付。前項服務項目及內容，應作成紀錄。

2016 年 5 月 3 日也訂頒「公立就業服務機構就業諮詢及職業輔導實施辦法」，但是目前就業諮詢、職業輔導之專業服務較弱，尤其第 7 條：就服機構對經就業諮詢，評估為就業目標或職涯不清楚之求職人，得提供下列職業輔導：1. 運用職業輔導相關測評工具，評量求職人人格特質；2. 評估個案潛能及分析適性評量結果，提供職涯發展建議；3. 協助求職人探索職業興趣、釐清職涯發展方向及評估適合之工作機會。以上規範宜更積極落實，以建立專業的就業服務制度。

五、落實完整的就業服務法第 23 條規範

就業服務法第 23 條規定：中央主管機關關於經濟不景氣致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資、辦理教育訓練等方式，以避免裁減員工；並得視實際需要，加強實施職業訓練或採取創造臨時就業機會、辦理創業貸款利息補貼等輔導措施；必要時，應發給相關津貼或補助金，促進其就業。但所謂的「經濟不景氣致大量失業」與「雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資」的判準為何？在就業服務法施行細則與附屬法規等均未規範？或可參考 ILO 1988 年促進就業和防止失業公約（第 168 號）：在相應的日曆月內，公司至少有三分之一的員工受到超過每月總工資 10% 的工資損失的影響⁶。另外，如因縮減工作時間、調整薪資，致產生斜槓或一人多職的勞動者之照顧與保障措施等，亦宜一併納入規範⁷。

六、就業服務特定服務對象以失業期間取代身分別

就業服務法第 24 條規定：主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金：1. 獨力負擔家計者；2. 中高齡者；3. 身心障礙者；4. 原住民；5. 低收入戶或中低收入戶中有工作能力者；6. 長期失業者；7. 二度就業婦女；8. 家庭暴力被害人；9. 更生受保護人；10. 其他經中央主管機關認為有必要者。



此種特定對象分類方式是有盲點的：其一，分類基礎不一致，身份別之間多所重疊；其二，如中高齡者、身心障礙者、原住民等，其實仍然有具備高就業能力者。對於因就業障礙嚴重，特別是失業時間長而導致職業融入特別困難的失業者，應採

取如德國就業促進法規範措施，在內容和持續時間方面，考慮到對穩定的需求增加和失業者的支持⁸。就業服務特定服務對象宜以失業期間取代身分別，如失業達3、6、9、12個月以上者，分別提供不同深度的就業諮詢與就業促進措施。

參考文獻

1. 黎仁（2022）。就業安全制度（增修訂五版）。志光教育科技公司。
2. 立法院（瀏覽日期：2022年8月23日）。法律系統—就業服務法。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^18C0811881818118C08118F281819CC08998B981899AC4B1998>
3. 行政院國家發展委員會（瀏覽日期：2022年8月23日）。就業服務法。https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=C73C33773C694059
4. 最新六法（瀏覽日期：2022年10月9日）。就業服務法。<https://www.6laws.net/6law/law/%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%B3%95.htm>
5. 日本職業安定法（瀏覽日期：2022年9月23日）。<https://hourei.net/law/322AC0000000141>
6. International Labour Organization. Conventions and Recommendations（瀏覽日期：2022年9月23日）。<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>
7. 郭振昌（2022）。減班休息？就業安定措施的虛與實——台灣勞工陣線「就業服務法實施三十週年座談會」與談資料。
8. BMJ（瀏覽日期：2022年9月23日）。德國社會保障法（SGB）第三卷（III）就業促進。https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/