

職業災害預防、補償及重建完整體系一

澳洲新南威爾斯州之經驗

張或¹、許靖蘭²

緒言

自1884年德國俾斯麥透過「帝國意外傷害保險 (Work Accidents)」以「與工作的相關性」取代「過失」作為勞工補償 (workers' compensation) 的要件後，「勞工補償」制度成為各國最普遍實施的社會保險制度及勞工福利。「勞工補償」的目的乃是在預防職災的發生以及確保受到與工作相關的傷害 (occupational injury) 與疾病 (occupational disease) 的勞工及其家屬能夠及時獲得最低程度的補償，藉由適當的醫療及重建確保職業傷病勞工之工作能力及工作機會。

目前我國行政院勞工委員會正積極推動職業傷病「勞工補償」單獨立法，希望能夠整合散於各法中的勞工補償條文於單一法令中，強調職業傷病預防、補償、重建，以改善勞工的工作環境之安全與衛生，增進職業傷病勞工的照顧，以及保障勞工職業傷病後之經濟及工作。下面將介紹澳洲新南威爾斯州 (New South Wales, Australia) 之勞工補償制度作為我國推動職業傷病「勞工補償」單獨立法之參考。

澳洲新南威爾斯州之勞工補償制度

澳洲對於勞工職災預防與保險制度的建立，源於「礦業調查法 (Mines Inspection Act 1901)」，發展於「塵病的勞工補償法 (Workers' Compensation (Dust Diseases) Act 1942)」，而成熟於「勞工補償法 (Workers Compensation Act 1987)」及「職場傷害管理及勞工補償法 (Workplace Injury Management and Workers Compensation Act 1998)」。「勞工補償」的目的乃是保障勞工的安全衛生及福利，特別是預防工作相關傷害的發生；提供立即的傷病治療，有效與積極的傷害管理，以及提供必要的醫療及重建服務以協助傷病勞工及儘早之重返工作；提供傷病勞工及其家屬在其無法工作期間經濟上的支持，永久性損傷或死亡勞工之薪資，以及合理的治療及其他相關花費；保證雇主在職災預防、傷害管理及重返工作中的責任及策略；創造公平、可負擔的及經濟的勞工補償制度；以及讓上述的目的能夠有效及迅速的達成。

新南威爾斯州的勞工補償制度乃是以州為基礎的強制性計畫，但允許1,000人以上雇員的公司自我承保 (self insured)，但必須能夠遵照州的規定。主要負責單位為Work Cover Authority，是一個在產業



關係及就業部（Department of Industrial Relations and Employment）下自籌基金之政府機構，目的為 (1) 促進職場傷病之預防及建立安全衛生的職場，(2) 增進立即、迅速及有效的職業傷病管理，(3) 確保勞工補償保險的迅速運作，(4) 確保執行與勞工補償法或職場安全衛生法等相關議題間的協調，(5) 啟動及鼓勵有關預防及管理職業傷病及職業重建的策略、教育訓練、勞工補償與傷害管理法規相關之成效研究，以及 (6) 為了Work Cover Authority的利益維持及投資法定基金。Work Cover Authority同時也負責Work Cover Authority基金（Work Cover Authority Fund）的建立與維持，以確保正確的保險政策及依據法令正確給予補償給付，但Work Cover Authority為「名義上的保險公司（nominal insurer）」，由合法的私人保險公司（licensed private insurers）依照「勞工補償法」及「職場傷害管理及勞工補償法」規定負責 (1) 執行職業安全與衛生、復健（重建）及補償相關業務，(2) 負責政策的制定、評定保險金額及收取保險金，以及 (3) 裁定及管理申請案件。

新南威爾斯州之勞工補償方案適用於 (1) 所有的受雇者當其在工作過程中遭受到意外傷害；(2) 職場中具有致病因子導致勞工生病；(3) 職場中具有引起任何疾病惡化或退化因子導致勞工疾病的惡化或退化；或是 (4) 勞工於往返住所與職場或是因為工作理由而所做的旅程中受到傷害。

一、職業災害預防

根據2000年之「職業安全衛生法」，Work Cover Authority執行有關職業安全衛生相關規定，目的在 (1) 保障及增進勞工的安全衛生及福利；(2) 保護人們不受到職場環境或及工廠內之機器、設備、設施之危害；(3) 協調雇主與勞工及給予適當的諮商，以達成職業安全衛生法的目的；(4) 確保職場的危害被確認、評估及祛除或控制；(5) 發展及增進社區對於職業安全衛生議題的意識；(6) 提供立法架構允許採用新的科技及工作方式以符合積極性更嚴格之職業安全衛生標準。Work Cover的角色包括：增進勞工能夠更安全及更衛生的在職場工作；藉由教育、監測、調查意外及申訴，以及當必要時罰鍰及刑罰，強制執行職業安全衛生法；給予特定行為及危險設備執照及證書。

在此法規下，雇主有責任保障工作時勞工之健康、安全與福利；提供、維持及確保職場環境、設備設施、機器、工作內容、材料及物質的使用、處理及轉移，對於所有工作者及拜訪者都沒有任何危害；同時需要提供勞工必要之職業安全衛生方面的資訊、訓練、諮商及監督。自營工作者必須確保拜訪者或在其工作環境下的所有人不會暴露在危險環境裡。機器設備或材料生產者、設計者及提供者必須確保當勞工使用這些機器設備或材料時，不會有安全衛生上的危險，同時需要提供足夠的資訊給使用者。設備安裝者必須確保勞工使用此設備時的安全。工廠管理及貨物管理者必須確保工廠及貨物的安全性，對其公司內的勞工及非公司內勞工都沒有安全衛生上的危害。勞工必須與雇主合作並遵守職場安全衛生的規定。如果違反此法令，公司針對每件違規最高罰550,000元澳幣，個人最高罰55,000元澳幣。如果曾經有違規的話，將有額外的罰鍰。

1. 依照2006年之資料，補償金額每年會有不同。

二、職業災害補償

職災傷病勞工可獲得的補償包括：醫療、住院、復健、職業重建費用；週給付（weekly compensation）；永久損傷補償金（permanent impairment compensation）；某些個人項目（例如因職災而損壞的服飾、眼鏡等）。另外，針對死亡勞工有喪葬補助費用及遺屬補償金¹。

（一）勞工補償申請流程

所有的雇主依法都需要在職場設置「傷害註冊處（injury registration）」，一旦發生職業傷病，勞工應到「傷害註冊處」登記；如果職場未設置「傷害註冊處」，雇主會被罰鍰2,200元澳幣，讓雇主知道確定勞工知道通報職場傷害和危險是他們的責任。

如圖一所示，職災發生後，勞工本人或同事或其主管應在第一時間通知公司；雇主在得知之勞工發生職災後的48小時內須向職災保險公司或Work Cover Authority通報，通報Work Cover Authority的時間最長不得超過7天；如果雇主未依法通報，則將被罰鍰5,500元澳幣。如果公司未依法投保，則由Work Cover Authority負責勞工補償，同時Work Cover Authority可追究雇主未投保的責任。

職災保險公司接獲通報後3日內展開初步查詢，如果初步確認適用勞工補償法的話，職災保險公司須在接獲通報7日內決定臨時給付的時間長短，最長給付12週，最高額度為5,000元澳幣。職災勞工可以在職災發生後的4週到6個月期間申請勞工補償。

職災保險公司在接獲通報後的3週內展開職災調查，以確認職災範圍，並依據職能復健、職業重建或及永久損傷狀況，決議勞工補償給付內容與額度。

（二）醫療、住院及復健補償金

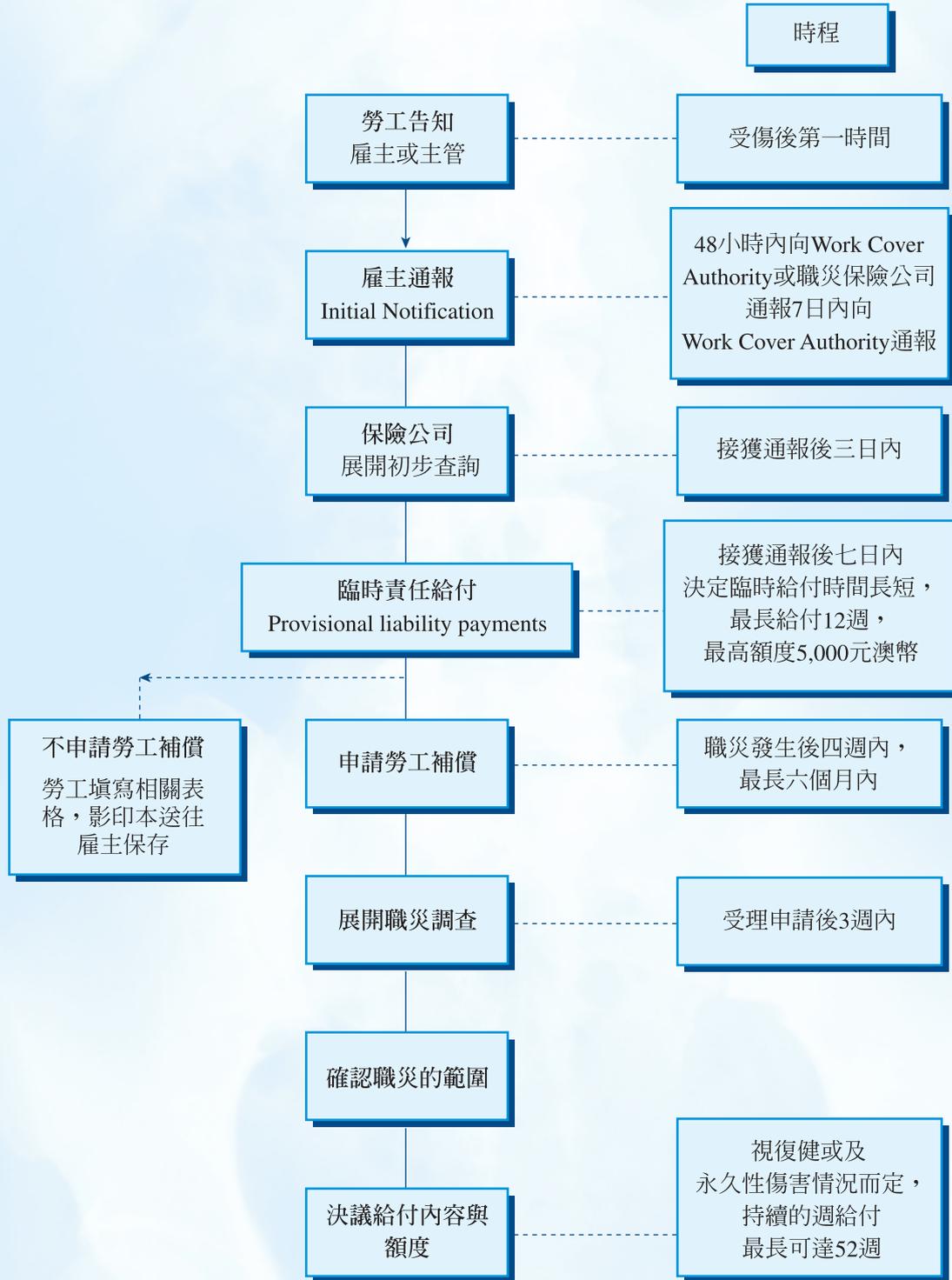
醫療、住院及復健補償金包括：救護車服務，醫院或復健中心治療（醫療或手術、手術所需材料、護理照護、藥物治療、復健治療、其他儀器或輔助治療），醫學及相關治療（牙齒修補、牙醫、醫事從業人員、物理治療、職能治療、語言治療、按摩師、整脊治療），提供義肢、義眼、義齒及其他輔助器具，居家輔助服務，居家環境或交通工具之改造，以及勞工為了獲取醫療及專業人員外出診療所有的交通費用。如果醫師指示，居家照護及其他各種介入都可獲得補助。整體醫療、住院及復健補償費用都有上限，如住院治療費用不得超過50,000元澳幣，如果超過，需經過Work Cover Authority或是Compensation Court的授權。

（三）週給付

如果職災勞工因傷病致使部分或完全失能（incapacity）的話，則當職災勞工沒有適當工作（suitable work）或正在接受醫療、復健、職業訓練或在找工作時，可以申請週給付。傷病勞工所得到的週給付需繳稅。



圖一 澳洲新南威爾斯州勞工補償申請流程



完全失能勞工，最初26週發給同樣工作勞工的平均薪資，最高可領1,000元澳幣/週；超過26週則發給原有薪資的90%但不得超過235.2元澳幣/週，此外，職災勞工也可領取配偶及小孩撫養金額，但總補償金額不得超過原有薪資。領取年限到傷病勞工可以領取老人年金的後一年。

沒有工作之部分失能勞工，如果在找尋適當工作的話，領取之週給付最多52週，最初26週發給金額與完全失能勞工同；超過26週則發給同樣工作勞工平均薪資的80%或法定金額；如果勞工沒有找尋適當工作且無正當理由的話，則不發給週給付。

部分失能勞工如果有適當工作的話，則須評估勞工之賺錢能力損失（*incapacitated worker's ability to earn, earning capacity*）—評估原工作薪資及目前薪資之差額，週給付金額不得超過其損失金額且不得超過1,000元澳幣。

（四）永久損傷補償金

如果職災勞工之傷病造成身體永久性損傷的話，則可以領取永久損傷補償金。永久損傷補償金乃依據身體損傷程度而給予不同的金額，如永久損傷程度低於10%的話，則補償金額依公式=1,375元澳幣×損傷程度發給；如永久損傷程度為10-20%的話，則補償金額依公式=13,750元澳幣+[1,650元澳幣×（損傷程度-10）]；如永久損傷大於75%的話，則最高永久損傷補償金額為220,000元澳幣。

（五）遺屬補償金

因為職業災害死亡之勞工，如果沒有家屬的話，則雇主給予合理的喪葬費用；如果有家屬或其他合法繼承人的話，則最高可以獲得一次211,850元澳幣的現金給付；完全依賴傷病勞工小孩如果仍是學生的話，每週可以領66.6元澳幣直到16或21歲（學生）；部分依賴傷病勞工親屬可以領取依賴比例的一次現金給付。另外，雇主也需要負責屍體移動到安葬地方或家裡的費用。

三、職災後勞工重建

（一）醫療與復健

一般而言，傷病勞工可以選擇自己的醫師及「合格復健提供者」，醫療程序及治療都與普通傷病同。醫療期間視職災勞工的傷病狀況給予醫師、護理、牙醫、物理治療、職能治療、整脊治療、語言治療、骨科治療、按摩等介入；然而，職災勞工所接受的物理治療、職能治療及職能復健都必須以重返工作為目標。如果遇到爭議或疑義時，保險公司或是Work Cover Authority、法庭、仲裁者會要求受傷勞工到指定的醫院接受醫學鑑定，受傷勞工不得拒絕，否則會停止所有的補償；此類型的醫學鑑定會由保險公司負責所有的鑑定費、旅費、餐費及薪資。





（二）職場復健（重返工作）方案及傷害管理方案

依法新南威爾斯州之雇主必須為需要復健的職災勞工建構書面的「職場復健（重返工作）方案（workplace rehabilitation (return-to-work) programs）」，並公佈在職場中且不得違背保險公司所提出的「傷害管理方案（injury management program）」；當職災發生時，公司必須依照所制定的「職場復健（重返工作）方案」進行。A類型雇主²必須依照公司的特定性質制定符合個別需求的「職場復健（重返工作）方案」，這個方案的制定須由雇主所聘請的「復健協商者（rehabilitation coordinator）」或「合格復健提供者」所設計；B類型雇主³則可採用Work Cover Authority所制定的標準「職場復健（重返工作）方案」；唯有自營雇主及僅聘用家庭成員從事家務處理工作者不需要訂定「職場復健（重返工作）方案」。「職場復健（重返工作）方案」為了協助職災勞工重返工作及提供適合職災勞工的工作，紀錄雇主對於職災勞工的管理政策及程序，內容包括：公司對於職災勞工重返工作的承諾，職災發生後所應採取的步驟，所提供的復健服務內容，指定的復健機構，如何提供適當職務，如何審定適宜的工作量，以及如何解決爭議等事宜。

依法保險公司必須建立及維持一個「傷害管理方案（injury management program）」並且須隨時修正，確保此方案確實的執行，並讓雇主知道所應負的責任；Work Cover Authority須有一份此方案之影本。「傷害管理方案」係指一個協調與管理的方案，用以整合所有傷害管理議題（包括：治療、復健、再訓練、索賠管理及就業管理），以達成讓職災勞工能適時、安全且持久地重返工作崗位的目的。當保險公司被告知「顯著傷害（significant injury）」⁴勞工時，須在3個工作天內啟動保險公司之傷害管理方案，與勞工、雇主及勞工之治療醫師接觸。針對20天內無法重返工作的「顯著傷害」職災勞工，保險公司須與主治醫師、雇主及職災勞工共同制定「傷害管理計畫（injury management plan）」⁵。「傷害管理計畫」係指以協調及管理特定職災勞工之治療、復健及再訓練的計畫，藉此達到讓此職災勞工能夠適時、安全且持久地重返工作崗位的目的。計畫必須詳細列出所有需要的服務，內容包括：職災勞工與雇主的詳細資料，受傷的情況，治療計畫，申請補償的處置，復健目標，再訓練計畫，職災勞工、雇主、主治醫師、復健專業人員與職災保險公司各自應進行的服務內容和責任等等。保險公司有義務將「傷害管理計畫」影本給受傷勞工與雇主，並提醒他們有責任及義務配合計畫的實施，職災勞工在考量傷病狀況後，應盡所有的努力儘快重返工作，而雇主也應該提供適當工作。

A類型雇主，公司必須有常駐的復健專業人員，而B類型雇主，亦即較小的公司機構，則可由保險公司支援復健專業人員或轉介聯邦復健服務處（Commonwealth Rehabilitation Services, CRS），擔任職災勞工之個案管理者或復健協調者專門負責執行及制定職災勞工的傷害管理計畫與重返工作計畫

2. 該公司的基本保費超過50,000元澳幣，或該公司符合自我承保條件，或該公司雇用20名以上員工且受保於特定保險公司。

3. 非含於A類型雇主之外的雇主。

4. 「顯著傷害」係指職場中造成勞工連續7個日曆天無法工作的傷害稱之。

(return-to-work plan)。職災後重建流程如圖二所示。「重返工作計畫」乃是由僱主依法為受傷員工所訂定的計畫，可委託復健專業人員當重返工作協調者與傷害管理計畫的個案管理者負責撰寫、協調監督與執行。經所有參與人員，例如勞工（或其代表）、公司部門主管、主治醫師、復健專業人員（重返工作計畫協調者）等同意後施行與工作相關之復健服務－職能復健（occupational rehabilitation service）。職能復健服務內容包括：初始復健評量，功能性評量，工作場所評量，工作分析，工作改造建議，復健諮詢建議，職業輔導評量，找尋工作之建議或協助，職業再教育或訓練之建議或協助，復健計畫之準備，其他法定服務但不包括醫院治療。

當職災勞工具有顯著傷害或複雜問題時，無法回到原僱主或原工作崗位上，需要重新評估其工作能力並重新找新工作時，Work Cover Authority、保險公司、主治醫師、僱主或勞工代表人將轉介職災勞工到聯邦復健服務處尋求職業重建（vocational rehabilitation）協助。職業重建服務包括：工作試做、協助正式的職業訓練、就業安置及給予職場儀器設備或職務再設計的費用。

（三）促進就業措施

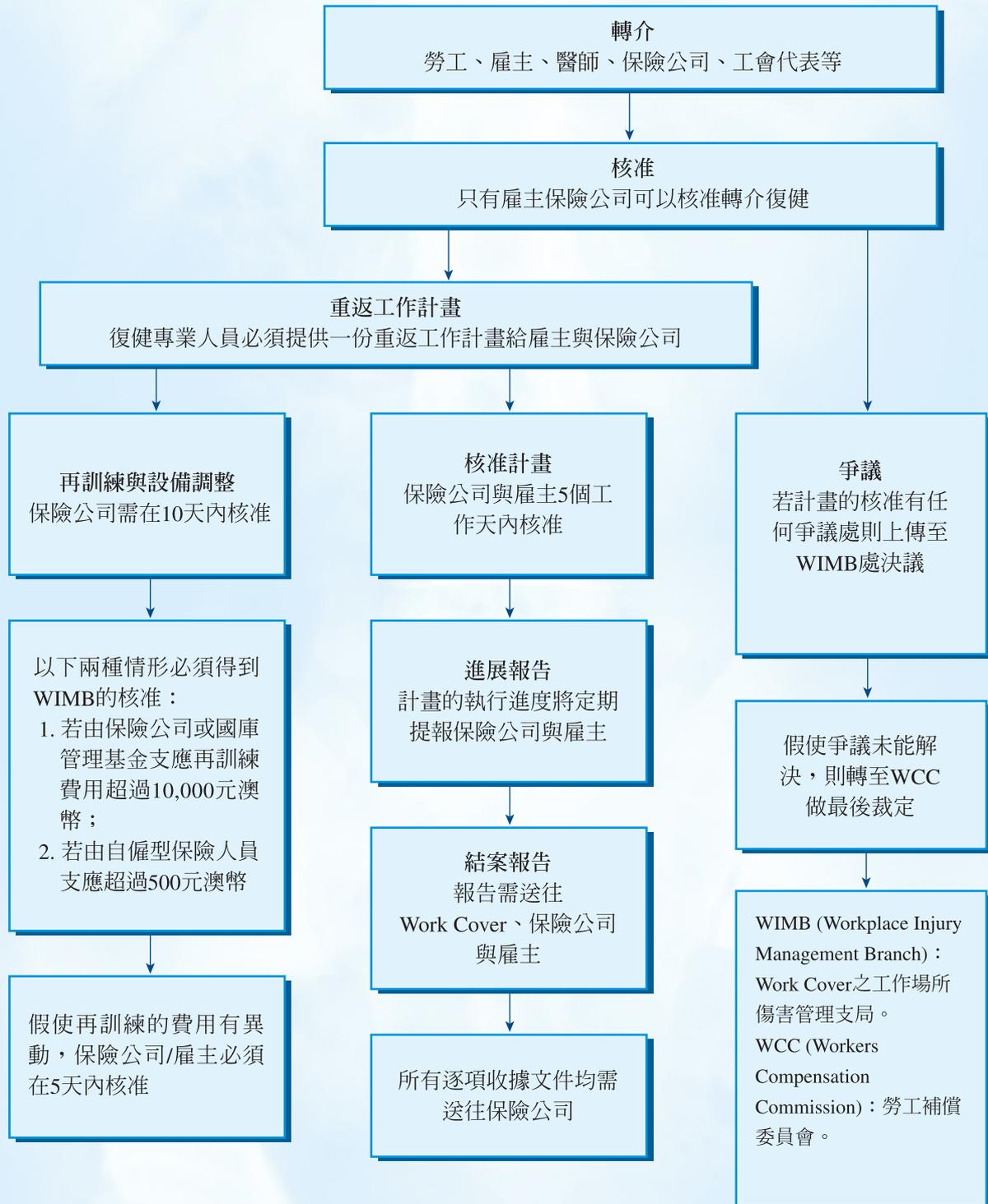
除了法令上所規定的罰則外，為了保障職業傷病勞工之工作及鼓勵僱主遵循法規行事，主要之促進就業措施如下所述。

1. 不得解雇職災勞工：僱主在六個月之內不能解雇職災勞工；職災勞工在兩年內有權利申請恢復適合的工作。
2. 鼓勵職場安全與傷害管理政策的執行：如僱主執行職場安全與傷害管理政策（如制定「職場復健（重返工作）方案」），政府依據「僱主獲得保險費用折扣的基準點（Benchmark for Employers to obtain a Premium Discount）」辦法，減免僱主的保險費用。
3. 適當工作：當職災勞工準備好重返工作時，僱主必須給予職災勞工相稱於其能力的「適當工作」。如果僱主沒有適當工作提供給部分失能之勞工，致使職災勞工必須在其他地方就業或是參與職業重建計畫，在此段期間，職災勞工可以領取「特別薪資補償」，此補償金最多可以請領104週。當職災勞工傷病後無法執行原來職務的話，僱主必須提供恢復期之傷病勞工「適當工作」。「適當工作」係指短期且符合醫師指示的職務，協助職災勞工在復健及恢復過程中仍能與職場維持一定的聯繫。在僱主所設定之「職場復健（重返工作）方案」中必須說明「適當工作」要如何執行。如果因為僱主不提供「適當工作」，讓復健過程變得較長而增加索賠案件的花費時，僱主將被罰5,000元澳幣。僱主僅有在職災勞工主動辭職及職災勞工不是因為此次職業傷病或是不能勝任工作的理由而離職的

5. 「職場復健（重返工作）方案」與「傷害管理計畫」的不同為「職場復健（重返工作）方案」乃是僱主依法需要制定的，而「傷害管理計畫」是保險公司針對20天內無法工作者所制定的。



圖二 澳洲新南威爾斯州職災後重建流程



話，僱主才可以免去提供「適當工作」的責任。如果僱主在提供「適當工作」時有困難或無法達成協議的話，Work Cover之「傷害管理諮商師」可協助找出及解決問題的方法。

4. 工作試做（work trials）：係指一個短期、最多12個星期的工作經驗，是職能復健計畫的一部份。「工作試做」由Work Cover啓動，由「合格復健提供者」安排及監測並須得到Work Cover的同意，目的是在協助職災勞工維持或重新獲得全職工作。「工作試做」僅在僱主無法提供「適當工作」的情況下才能進行。
5. 就業安置計畫（Job Cover Placement Program）：此為政府對於新僱主雇用職災勞工的獎勵政策。如職災勞工沒有工作且無法重返原來工作時，Work Cover為其尋找一個新僱主提供一個長期、永久的就業機會；或者，如果職災勞工原先從事兩份工作，在其中的一份工作中受傷，而另一份工作的僱主可以提供適當工作，此僱主也可申請。計畫中之獎勵政策包括：
 - (1) 訓練就業獎勵金：每週最高可領300元澳幣，最長12週。此獎勵金由原先的勞工補償保險公司在第12週結束時付給新僱主。
 - (2) 保險費用減免：在職災勞工就業的最初12個月，新僱主免除額外的勞工補償保險費用。
 - (3) 二次傷害費用：假如職災勞工的既存傷害，在新僱主職場的最初12個月內惡化或再發，新僱主不用負擔此勞工補償索賠申請的費用。

結論與建議

綜上所述，澳洲新南威爾斯州之勞工補償制度之特色如下所述：

1. 「職場復健（重返工作）方案」及「傷害管理方案」讓職業災害尚未發生時，保險公司、僱主與勞工都能有充分的了解與認知一旦職災發生該如何進行及各人的角色與責任。
2. 「重返工作計畫」或及「傷害管理計畫」乃依據職災勞工制定，重返工作是唯一的目標，所有的醫療與復健都必須與增進傷病勞工工作能力及重返工作有關，有助於職災後勞工重建期程的有效管理。
3. 勞工補償中明白指出相關人員的責任，如：勞工必須遵循職場之安全衛生規定；職災發生後，在最早時間通知僱主，且必須配合重返工作方案及職場復健方案提供各項資料及全力儘早重返工作崗位；如果不配合，則取消職災勞工之各項補償。明定僱主維護職場安全衛生的責任；設置「傷害註冊處」及職災通報的責任；制定及公告「職場復健（重返工作）方案」及「重返工作計畫」，公告「傷害管理方案」，以及配合「傷害管理計畫」的實施，盡力為職災勞工找尋「適當工作」之責任。



明確說明保險公司在勞工補償中的角色與制定「傷害管理計畫及方案」的責任。這些都是爲了要達成有效的管理、迅速又安全的讓職災勞工能夠重返工作。

4. 職災發生後，雇主須在48小時內通報保險公司及Work Cover，這樣可以達到在最短的時間裡掌握職災勞工及啓動「重返工作計畫」或「傷害管理計畫」，讓職災勞工可以儘早接受適當的治療與復健。
5. 資訊的公開：不論是職業危害、「職場復健（重返工作）方案」、「傷害管理方案」或「傷害註冊處」都必須公告在職場上讓所有勞工都能知曉及方便獲得。如果雇主沒有做到，訂定罰則，讓雇主知道這是他們的責任。此外，Work Cover提供詳細的資訊在其網站上，並提供適當的諮詢。
6. 確保完全失能勞工之生活，給予永久損傷補償金及週給付。
7. 勞工補償制度乃依循1987年之「勞工補償法」及1998年之「職場管理及勞工補償法」，由Work Cover來執行；Work Cover同時也執行2000年之「職業安全衛生法」。如此讓職災預防、補償、重建都在同一機構中執行，藉由補償及重建可以知道職災之型態與嚴重度，然後達到職災預防的效果；也可藉由補償及重建的多寡明瞭職災預防的成效。
8. Work Cover Authority是一個自籌基金的政府機構，但執行勞工補償的業務由私人保險公司執行，不但達到私人公司的效率，同時也具有公權力，對於不遵循法規的有懲罰的權利，讓整個勞工補償業務可以順利執行。

自從民國91年4月28日起實施「職業災害勞工保護法」之後，我國之勞工補償從過去的「消極補償」，逐漸強調「積極補償」及職災勞工之重返工作。但是實施五年以來，有關勞工職災後重建服務都僅止於小型辦理，並沒有確實的實施辦法或法源基礎，導致成效有限。勞工補償強調預防、重建與補償，傷病勞工職災後強調重返工作及職業重建乃是國際勞工組織（International Labor Organization）既定的政策，我國勞工補償改進方向應以「預防先於重建、重建先於補償」爲理念，強調不讓職災發生，如果發生職災，職災勞工應儘可能的獲得合適的工作或保住原有的工作，最後才是補償。上面所述澳洲新南威爾斯州勞工補償的特色，都是我國所欠缺，僅供我國改進之參考。✿



（本文作者 1. 國立台灣大學醫學院職能治療系助理教授。2. 台灣職業重建協會理事。）

聯合國促進青年就業之對策及各國作法

易永嘉

壹、前言

青年就業常被認為是從孩童過渡至成年的重要象徵，青年就業也被認定為可獨立且自由選擇人生的重要過程，但依國際勞工組織《2006年世界就業趨勢》的報告顯示，在2005年時，15歲至24歲的青年勞動力人口（此為聯合國及國際勞工組織對青年年齡之界定標準）計6.33億人，占所有勞動力人口的25%，而他們的失業人數（8527萬）卻占全球失業總人數（1.92



億）的44%，至於全球青年失業率（13.5%）則遠高於全球成年失業率（4.5%）的3倍。另外，1995年至2005年期間全球青年勞動力參與率下降了4.2%（58.9%下降至54.7%），青年失業率上升1.2%（12.3%上升至13.5%）。依據國際勞工組織推估，至2015年將有約6.57億青年人進入勞動力市場，比2005年青年勞動力人數增加3.8%（2400萬人），各國勢必要為青年創造更多優質的就業機會。

自2000年以來，面對日益嚴峻的青年就業問題，聯合國敦請國際勞工組織、世界銀行及各國政府共同建立全球青年就業網絡、制訂及檢討國家青年就業行動計畫，並給予各地青年能從事合宜且具生產性工作之政治承諾，適時回顧此一進程，研究其發展現況，可提供我國促進青年就業之借鏡。

貳、聯合國提倡促進青年就業的政策網絡

為因應全球競爭及知識經濟下青年就業之困境，聯合國秘書長在千禧年（2000年9月）大會報告時，提案在世界銀行與國際勞工組織的共同支持下，成立一個針對青年就業的政策網絡，此一政策網絡試圖將政策制訂者、雇主與勞工、青年及其他利害關係人聚集一堂，透過分享技術、經驗及知識，



形成一系列對青年就業建議及合作的方案。

在聯合國千禧年尖峰會期間，各國政府決議「發展並執行能夠提供各地青年一個實質機會的策略，使其能獲得較合宜且具生產性的工作（Decent and Productive Work）」，千禧年尖峰會後，聯合國經濟社會事務部（United Nations Department of Economic and Social Affairs, DESA），負責其後續行動，包括：建構青年就業的政策網絡，以協調聯合國、國際勞工組織及世界銀行各項工作、技術及行政支援，支持國際勞工組織在就業領域上規劃及在合宜工作上的全面性計畫，支持世界銀行對其會員國在社會與經濟政策形成中所發揮青年就業之潛在影響力。

聯合國提倡促進青年就業的政策網絡，使每一個參與單位透過其諮詢機制，有系統地連結至具體行動層面。該政策網絡的主軸為：「跨越青年就業的鴻溝（Bridging the Gap for Youth Employment）」，其中所面臨實際就業層面問題，包括：性別差距；數位落差；在全球經濟下高薪且具生產性工作，與非正式經濟內的低薪工作的差距；技術密集工作與低度技術又升遷無望工作間的差距；勞動密集與資本密集工作間的差距等逐漸拉大。

該政策網絡主要有五大行動領域如下：

一、整合青年就業議題並形成發展策略（包含聯合國體系內主要的提案）。

由聯合國經濟社會事務部 (DESA) 整合青年就業相關面向並主導發展策略的形成，提供政策建議集中於公共政策及企業典範上，特別是公私部門的夥伴關係，及公部門如何能強化私部門在青年就業上的貢獻。

二、在國家減少貧窮計畫的層級上，推展青年就業。

為青年創造合宜的工作（Decent Work），是減少貧窮的一項務實作法，與青年就業相關的國家貧窮削減策略，包括：社會保護、弱勢青年協助、勞力密集基礎建設計畫、職業教育與訓練、青年識字及其他協助非正式部門的策略等。

三、提升青年就業上教育與訓練的影響。

從現行青年所從事就業時（正式及非正式部門）所遭遇之障礙，來檢視教育與訓練體系的改革及發展，並重視學校至職場的銜接過程。此外，由世界銀行主導開發教育



及訓練計畫下的經驗與典範，包括：1.青年的識字及訓練狀況；2.青年發展全球夥伴關係行動(GPYD)；3.職業教育與訓練等三個主要領域。其中經由青年發展全球夥伴關係行動的參與，讓企業、政府及公民社會能夠將對青年就業之觀點與經驗帶入政策網絡之中。

四、透過資訊與通訊科技，以提供青年機會。

資訊與通訊科技(ICT)是創造知識經濟體系的核心，亦為開啓經濟成長與社會發展的新契機，此一技術大範圍的採用與運用，對就業模式與技術需求將產生重大影響。資訊與通訊科技亦將運用在協助青年進入勞動市場就業，政策網絡呼籲私部門能為青年導引資訊與通訊科技方面的工作及創業，並藉由資訊科技提升其生產力及就業機會。



五、跨越非正式部門及知識經濟的鴻溝。

非正式部門的生產力及工作品質普遍都相當低落，常使得工作反成為貧窮的一個面向，而非脫離的一種途徑。非正式部門不僅在各國國內擴展，也透過跨國生產鍊以低成本財貨與服務的形式，整合至全球經濟體系下，青年則特別易於被此種生產鍊所剝削。所面臨的挑戰在於如何設計新策略以提升所得、生產力及願景，同時將這些非正式經濟內工作的年輕人，置於社會保障下，以協助非正式部門的年輕人，能受益全球化經濟，而非邊緣化。

政策網絡主要行動領域彼此都密切關連，根據每個行動領域發展一系列對過去與目前行動的評估，期望能改變社會大眾對如何增加年輕人合宜工作(Decent Work)的認知，並為私部門、公民社會、政府及聯合國如何協力替所有人創造更好、更公平的世界，擬定新的方向。

此一政策網絡的成果，並納入由國際勞工組織所舉辦的世界就業論壇中。在青年就業網絡(Youth Employment Network, YEN)秘書處尚未正式成立前，政策網絡相關事宜仍由聯合國經濟社會事務部所主導。

參、聯合國賦予國際勞工組織下成立青年就業網絡

一、國際勞工組織對於青年就業之回應

青年就業對國際勞工組織(ILO)而言並非一個新課題，早自西元1919年成立之初，即提出決定兒童擔任工業工作最低年齡公約(第五號公約，1919年最低年齡工業公約)，及有關受雇工業青年夜



勤工作公約（第六號公約，1919年青年夜間工作工業公約）期消滅童工及改善青年的就業與勞動條件，此後，亦有許多公約和建議書論及青年就業問題的不同面向，如就業政策、青年職業培訓和教育、工作條件（如工資、工時和夜班工作）、職業安全與衛生等，其中又以第122號就業政策公約最為重要，聯合國並建議各國在發展青年就業國家行動計畫時，應向國際勞工組織報告就業政策公約執行狀況。

在就業領域中，國際勞工組織的使命及主導地位已在1995年的社會發展世界高峰會，所採納哥本哈根宣言及行動方案中，獲得聯合國等國際組織確認。近年來，國際勞工組織（ILO）體認到青年議題的持續性，及全球在尋找解決方案的急迫性，該組織加強其在處理青年就業挑戰上的投入，提供技術指導予會員國處理青年就業議題，形成青年就業整合方案，並與有合宜的工作（Decent Work）、扶貧策略（Poverty Eradication），及社會伙伴進行緊密連結。

二、青年就業網絡秘書處於國際勞工組織下成立

國際勞工組織除對青年就業持續性投入外，亦掌握青年就業網絡的秘書處，青年就業網絡（YEN）是在聯合國千禧年宣言（United Nations Millennium Declaration）框架下建立的，由聯合國、世界銀行及國際勞工組織共同合作所形成的伙伴關係，秘書處於2002年9月中在ILO的就業部門內正式設立，其政策網絡最高的政治層級包含聯合國秘書長、國際勞工局局長、世界銀行總裁，以及來自民間部門、公民社會和經濟、社會政策階層的領袖。



青年就業網絡（YEN）的秘書處，協助ILO成員擬定、乃至實施青年就業國家行動計畫，以呼應聯合國體系內對青年就業所做建議，並對這些行動計畫進行全球性的審查及評估，且融入至聯合國會員國的千禧年發展目標。

青年就業網絡（YEN）包括一個由12名青年就業專家和實踐者組成的高階工作小組（成員包括有聯合國秘書長、國際勞工局局長、世界銀行總裁等）。該小組提出了一套政策建議，強調四個全球性的優先領域，包括：就業能力（Employability）、機會平等（Equal Opportunities）、創業精神（Entrepreneurship）和創造就業機會（Employment Creation），並依其政策建議之「4E」原則，分別成立四個工作團隊，為各國政府編寫青年就業國家行動計畫之審查報告及技術性規劃建議。

在就業能力方面，強調對青年人的教育和職業培訓進行投資，並加強這些投資的影響，青年就業

網絡高階工作小組建議各國制訂青年就業國家行動計畫中應關注層面，包括：1.政府責任、2.教育及訓練投資、3.接受基礎教育的途徑、4.學校到工作的過渡、5.適應勞動力市場的需求、6.終身學習、7.社會夥伴的參與。

在機會平等方面，強調給予青年男女同等的機會，其應關注層面，包括：1.設定具體目標和對象以矯正性別差異、2.認識女性生育對工作所造成的限制、3.破除教育和訓練中的陳規等。

在創業精神方面，強調使創辦和經營企業更為容易，並為青年提供更多更好的工作，其應關注層面，包括：1.文化態度、2.法規、3.教育和訓練、4.資金、5.工商支持。

在創造就業機會方面，強調把創造就業機會放在整體經濟政策的中心位置，其應關注層面，包括：1.把就業作為經濟政策的總體目標、2.金融穩定促進就業等。

YEN的秘書處並透過ILO內及與各層級的機關、私人企業和NGO間的夥伴關係，提倡「4E」原則，青年就業網絡為青年創造了一個空間，使其在設計、執行國家行動計畫上扮演重要角色，強化其青年就業政策與計畫的影響力。

此外，ILO的就業部門亦廣泛提倡其青年就業領域之成果，包括：提供給雇主的青年就業指南「面對年輕挑戰」，給工作者的青年就業手冊「提倡青年良好就業」，給學界的青年就業導航手冊等實用政策發展工具。

聯合國大會對於促進青年就業的決議及青年就業網絡（YEN）秘書處之成立，賦予國際勞工組織更大的權責去促進青年男女合宜及生產性的工作，及協助各國制訂青年就業國家行動計畫。



肆、聯合國檢視各國青年就業行動計畫之重要內涵及作法

針對促進青年就業的議題，聯合國《青年就業國家行動計畫之檢討(Review of National Action Plans on Youth Employment)》報告中，已有41個國家提出青年就業的國家行動計畫或進度報告，多著重在認定青年就業網絡所提出的四個全球性優先事項（4E原則），並從勞動市場供需角度，提出青年就業須一致性及整合性作法以讓青年更有準備進入勞動市場，其重要內涵及作法，分述如下：



一、就業能力 (Employability) 方面

就業能力是從識字開始，在核心工作技能中，識字與運算能力是構成工作生涯中各項技能的基礎，目前全球約有9,600萬名女性青年及5,700萬名男性青年是文盲，處於極不利地位，且多集中在開發中國家，教育當局應將基礎技能及知識整合於教育內，使其能有參與工作的基礎能力。

全面提升勞動者知識能力的政策，為各國青年就業國家行動計畫中相當重要部分，許多國家試圖降低輟學離校的人數，並透過最低程度的基礎教育權利及中等教育受教權，以提供所有人平等的機會，特別是讓貧窮者及女性接受教育、完成學業，更為社會所接受。然而，目前，在完成初等教育與訓練至就業間的過渡（轉銜）過程中，不易就業之缺口有擴大傾向，尋職者也長時間停留在失業、臨時性及不穩定工作上。

另外，在部分國家中，有許多青年人缺乏從事良好生產性工作所需之教育和訓練、缺乏適當地工作經驗、勞動市場資訊、職涯諮詢及就業媒合機制，同時也存在相當多低薪、不具生產性的工作。

各國均有必要重新審視、思考及調整教育、職業訓練、工作經驗，以及勞動市場服務等面向，以提升青年就業能力。

（一）在教育與職業訓練政策方面

在教育與職業訓練政策方面，必須更為全面地連結至就業政策，並能回應職場上核心技能的發展，相關措施包含：1.建立公私伙辦關係；2.對於個人和人力資源發展者提供適當的誘因；3.強化企業在訓練投資上所扮演的重要角色；4.改善既有職業訓練中心與計畫等項。其中，在職業訓練方面，許多國家增加職業訓練的財源，並設計新的課程，從傳統職類別的訓練，擴大至青年在面對全球化及知識經濟時代所需技能之養成。另，亦教導如何成立及營運新創事業，並透過職業學校創新訓練課程，推廣青年創業精神。



相關國家經驗如下：在巴西的技術公民計畫中，將在國家資訊科技秘書處與昇陽公司間建立起伙伴關係，準備以先進技術訓練青年及提供免費軟體。在試驗的基礎上，四個先導城市將選出符合資格的500位青年參與計畫。

阿拉伯聯合大公國的全國人力資源發展與就業局透過一個向雇主募集的技術開發基金，提供青年訓練和強化職涯機會。

日本及德國以雙元作法進行職業訓練，在職業學校中提供理論訓練，並在企業中提供實務訓練。

德國政府與私部門在2004年時達成一項全國性的協議，確保所有申請職業訓練的青年能得到工作，政府以補助受訓者薪資及支付每月的社會安全保險費用，以推動初階訓練，也將把重心放在社會貧困與開發落後的鄉村地區。政府試圖提供青年主要的社會與職業資格能力，讓其能融入職場與社會中。爲了促成這個目標，在上述區域以透過在青年福利中心及訓練就業中心間建立內部連結的方式以提高效果。

（二）在工作經驗方面

大部分國家重點放在透過實習生、學徒制，以及其他結合工作於訓練的措施等方式，提供雇主通常會要求的實際工作經驗之就業機會，部分國家與雇主建立正式訓練協議，或補貼企業僱用年輕人，建立正式與非正式教育體系間、課堂教學與職場學習間的密切聯繫。一般而言，青年成功的工作經驗與職業訓練，往往來自於私部門雇主的僱用，而非政府創造就業計畫下的臨時就業。



另外，爲了讓實習生更能參與勞動市場，在技術訓練上須全面導向市場上既有的就業機會，在制度設計上保持彈性，並結合充足的勞動市場資訊，和有效率的就業媒合機制。

相關國家經驗如下：日本制訂「青年試驗就業」計畫，旨在協助訓練生進行學校至職場的轉換，提供補助給企業以短期訓練工作僱用失業青年。

至於德國則在產業擔任伙伴下，提供所有25歲以下、適合工作的年輕人，一個實習或工作機會。德國也建立了學徒生任務小組，以檢討目前的作法並發掘可能的成長領域。

（三）在勞動市場服務方面

在勞動市場服務方面，須檢視其教育、職業訓練及勞動市場政策，以促進學校至職場的轉換，並給予青年職涯一個好的開始，各國協助青年求職者的方式，主要透過辦理就業博覽會、提升就服中心及資訊品質、確保公立與私立的就業服務能提供職涯指導及諮詢、強化求職者尋職技巧、提供實體或網路人力銀行就業服務工作等項。至於讓學校畢業生有更好的準備進入就業市場，大部分國家透過教育體系，輔導學生的職涯規劃及諮詢，並朝更高的學歷及專業發展。

相關國家經驗如下：新加坡勞動力發展局與教育、職業機構密切合作，透過教師與職涯諮詢師的管道，充分提供青年資訊與指引。



南韓有相當多職業指引及諮詢的計畫，爲了擴展僅接受基礎教育青年的職業諮詢，將動員父母、企業與專家作爲學校職涯教育的講師，教師與父母將能參與諸多職涯指引活動，並爲父母量身訂作所需要之協助，以指導其子女。同時也強化地方就業中心與學校的伙伴關係，提供職涯與職業諮詢。

另外，爲使青年能順利自學校轉換到職場，許多國家刻正克服此一過渡過程間的障礙，如芬蘭推動了牽涉四個政府部門的委員會（青年、社會、教育與勞工行政），在全國與地方層級上協調提供青年工作坊，試圖開啓管道並喚起青年失業者對訓練與工作的動機與興趣，工作坊朝協助個人成長發展，培植個人優勢，並讓青年男女能在進階訓練或工作，甚至是參與社會上更有準備。

二、機會平等（Equal Opportunities）方面

一般而言，因爲歧視政策、結構障礙及刻板印象，年輕女性在獲得工作及保留工作機會上，較年輕男性面臨更大的挑戰。所有國家都必須檢討、思考及重新設計其政策，以保障年輕女性進入就業市場及其職涯之機會平等，並朝向所有層級的政策及領域予以性別主流化的方向。

此外，在處理所有面向的青年就業議題時，須注意到其他形式的歧視也同樣重要，進一步的說，性別歧視在許多國家其實僅是社會排除的一種形式，身心障礙者、新移民及少數民族等人，更爲容易成爲失業及低度就業者，須透過多重手段來處理機會平等此一議題，關鍵在於歧視議題必須要能主流化至政策的所有層面及領域，才能獲致成功。

各國必須制訂目標與對象，開發適當的指標（包括性別、族群、低度就業、自雇就業、受雇於非正式部門行業、地理區位、居住狀況、及其他相關變數），監控及追蹤縮減落差的進度，認知主流化制度內所蘊含的障礙，調整政策以使弱勢青年能上學、參與職業訓練課程，重新設計適合弱勢者之訓練課程及職涯指導，及其他爲邊緣化青年所提供的勞動市場服務。

相關國家經驗如下：如英國正尋求解決職業隔離的問題，並將重點放在最近一份由機會平等委員會提出的報告，該報告呈現出了低度就業女性與欠缺技能的相關性。報告的結論指出，勞動力性別隔離的結果不只造成薪資與機會的不平等，也阻擋了雇主能夠獲得提昇生產力的關鍵技能。基此，英國發展了一套全國策略，以一致性作法處理職業隔離問題，並對年輕男女爲什麼無法參與技術欠缺領域的訓練，進行研究。另外，在英國持續進行的方案，包括運用新未來基金（New Futures Fund, NFF），對於面臨極大尋職困難的青年失業者（年齡在16至34歲）給予密集支援與協助。

三、創業精神（Entrepreneurship）方面

推動青年創業爲青年就業政策重要一環，促進創新活動在許多國家行動計畫中被視爲是創造就業

的重要方式，政府透過建立企業文化，形成創業及經營企業有利環境，同時提供必要的工具與資源管道，包括：1.提供創業者所面臨機會與風險相關資訊、2.創業輔導及金融服務（包含信用及創業資本取得）、3.簡化登記（包含商業登記）流程等項，使創業作為青年的一個選項。

部分國家亦透過學校體系宣傳創業為職業的一種選項、提升職業學校創業訓練課程的效能，發展促進青年創業的團隊，以調整其文化朝向創業精神發展。

相關國家經驗如下：如英國所有中學的14至16歲學生，至少要接受5天的創業教育，以在青年間鼓吹創業精神。另外，在英國一個以企業領導的陣營（包括：25個來自教育、自願部門、企業及政府機構），稱為「你很特別（“Make Your Mark”）」的陣營，以國家層級的角度，鼓吹及促進英國年輕人之創業精神，並提供相關政策資料及給予青年相關之協助。此外，英國也開發一套著重於三個主要領域（企業經營、創業教育及與相關證照的工作導向職業學習）的職業訓練計畫，以使青年接觸證照所需的技術與管理技能，並經營其事業。

在協助女性創業部分，如英國成立「女性企業策略架構」，並集中在四個行動領域，包括：1.改善企業支持服務、2.資金取得、3.家庭照護及幼托服務、及4.從津貼領取至自營作業等層面，提供有利於女性創業的環境，並以協助及鼓勵女性創業。

四、創造就業（Employment Creation）方面

經濟永續發展是就業機會產生的必要條件，但非充分條件，社會發展與經濟成長必須並肩而行，創造就業固然重要，但也須要與合宜及生產性工作配合。

在就業整合進總體經濟政策的國家，並不必然把重點放在能為青年所創造的就業上，而是預期整體效果。部分國家之作法為試圖創造一個提供就業成長的經濟環境，且特別集中在中小企業及特定部門，並在資金取得上提供協助，因而達到鼓勵創新及新創事業的效果，對於創造就業機會給予年輕人的企業，也會提供補助或稅賦誘因。有些國家則推動跨社會安全及稅務體系的改革，減少不必要的管制以吸引投資。



另外，與全球化有關的政策，包含貿易與外人直接投資政策，應促成青年較佳就業機會的產生。貨幣、財政、貿易與社會安全政策，必須與經濟永續發展、就業產生及社會保護的整體目標一致。在強化就業成長，提升生產力及足夠的社



會保護的同時，需要一系列政策加以配合。

相關國家經驗如下：阿曼（Oman）整體經濟政策的重點在於旅遊產業，體認到其在創造就業上直接與間接的重要影響，並藉由新興產業所創造的機會，推動經濟多元發展。

巴西有一個以補貼進行創造就業的計畫，針對企業所新設的每個職缺予以補貼，這樣的作法可以讓政府密切的監督，以保障新僱的年輕人有較佳的勞動條件，並避免替代效果出現。有意願參與計畫卻不需誘因的企業（好的企業公民），則由勞工與就業部透過「第一份工作計畫的伙伴企業」，予以公開認定。

坦尚尼亞(Tanzania)在經貿發展領域敦促富國實現杜哈發展議程，並移除損及其國家成長的貿易障礙。為了改善整體就業情事，該國政府刻正建立一致及穩定的投資策略，以鼓勵發展及推動資訊、出口部門的投資。

五、整合作法（Integrated Approach）方面

青年人的就業前景本質上即與整體就業情勢相關，且容易受經濟波動影響，若政策環境對就業促進不利，或所推動經濟成長部門非讓青年易於就業，其青年就業措施難有預期效果。

促進青年就業的策略，需連結至強調勞動供需及著重就業質與量的就業導向發展計畫，並破除就業是伴隨成長的傳統看法，重新自創造就業的角度檢視經濟與勞工政策，並讓不同政府部門、社會伙伴代表及相關團體（特別是青年）參與其中，以平衡就業及經濟成長。

目前採取整合作法之國家，其焦點放在建立一個具競爭力的私部門、鼓勵國外及地方投資、誘發創業精神及強化就業能力及機會平等，同時並降低長期失業率。此外，在勞資合作關係基礎上改善企業投資與經營環境，並提供補貼給創造就業機會的中小企業。

如歐盟會員國所採用的作法，為制訂適用於所有年齡層勞動供需的措施，青年被納入所有的政策中，政府對其負起相當大的職責，其特別著重於處理長期失業、強化創造就業及新創事業、促進人力資本、性別平等、對抗歧視及社會轉型中的工作等種種積極及預防性措施。

歐盟政府也依據各地條件，執行特定政策措施以處理不同需求及狀況。如荷蘭設計了一套計畫以處理該國青年就業上的挑戰，並設置了工作小組以合作、溝通及組成陣營，敦促雇主及其他地方、區域及產業層級的利害關係人，為青年額外創造4萬個工作機會，同時也支持地方政府，發起、推動創新行動。

至於南韓之作法，則是形成三方社會伙伴的架構，以創造就業。政府致力於為企業營造更佳的投资環境，設計方案以提升低所得家庭收入，並強化社會安全網。雇主組織將擴大對青年就業的投资，縮小僱用障礙，及更有效地運用人力資源。勞工組織則同意在提升生產力及穩定所得水準上進行合作。政府部門則由勞、資、政等三方代表組成就業創造委員會，共同致力於形成一個關注青年就業的社會。

伍、聯合國推動促進青年就業之觀點及結語

自千禧年宣言後，給予各地青年獲得較合宜且具生產性的工作之訴求日漸殷切。聯合國在檢視各國青年就業報告與行動計畫，歸納出相當多的重要論點分述如下：

首先，青年就業問題沒有靈藥，也沒有單一政策就能發揮「作用」，或輸出到其他國家成為「典範」。相反的，處理青年就業問題的政策與行動，需要一致性與整合性的作法以讓青年更有準備進入勞動市場，同時，也要建構一個接受青年的勞動市場。

其次，是在於研究各國所報告的青年就業國家行動計畫，關注焦點多放在供給面上，許多國家制訂讓教育能更為就業導向的方案，或者是透過自僱就業及創業開發，協助青年為自己創造就業機會。這些國家主要是投資在提升與持續再評估職業訓練計畫之上，將焦點從傳統的職類別訓練，擴大到發展青年所需技能，使其能適應可能不斷轉換工作的世界。另一個使青年更有準備的重要作法，則是提供其工作經驗。例如，結合訓練與在職經驗所支持的德國雙軌訓練制度，此制度已被許多其他國家，複製成不同形式以適應各國情境。

第三，是所有這些讓青年更有準備參與職場的措施都可能失敗，除非政策能配合創造出新的、額外的就業機會給予那些不斷進入勞動市場的青年。青年就業的整體問題其實是與多數經濟政策，無法創造出青年所預期的工作機會（合宜有生產性的工作）相關。因此，促成就業的能力與創業的政策，必須同時配合刺激需求與創造額外工作的措施。更廣泛的來說，創造就業應成為政府投資與經濟成長政策的中心目標，而不是副產品。

第四，青年就業政策應從提升所有在勞動市場內，各年齡層勞工之境遇的角度來制訂，非僅限於特定年青族群，政策制訂者之首要任務應為青年營造健全就業機會上，而這些成果將預期對青年職涯產生重要的影響，進而對其他年齡層發揮正面擴散效益。

第五，制訂青年國家行動計畫，應在政府、青年組織代表、雇主與勞工組織及公民社會的合作下發展，在制訂時的準備程序不能過於簡陋，須要有諮詢過程，以使社會大眾能廣泛參與，才能發揮預期效果，若無相關利害關係人之參與及完整對話，即使是技術層面完美無瑕的政策，也注定會失敗。



另外，政府同時應整合其行動計畫，並為執行計畫所需資源排定優先順序，及推展公、私部門、教育機構與公民社會間的伙伴關係。

第六，青年就業網絡（YEN）提供所有參與伙伴知識與經驗分享的機制，並協助與支持各國政府在國家檢討與行動計畫上的協調與執行。各國政府應檢視及與青年就業網絡等相關專業機構密切配合，並在各國、區域與國際層級上強化與擴展青年就業網絡的工作。

第七，對提出青年就業國家檢討與行動計畫的國家而言，重要的是應朝執行階段進展，邊做邊學且持續改進分析基礎及行動影響評估。至於尚未向聯合國秘書長下的青年就業網絡（YEN），提交國家檢討及行動計畫的國家，則應盡快採取行動。青年就業網絡（YEN）可作為實現千禧年宣言中提供「為青年提供較佳與生產性工作」的一項重要工具。

第八，為了讓不同政治與利益團體，廣泛認同青年就業的重要性，可以採基金會的模式建立雙邊信任的基礎，共同推展青年就業的聯合行動，以在經濟與社會政策、甚至是政治爭議等較為爭議性的議題上，達成共識。基此，青年就業網絡已成為在經濟與社會政策上建立一致性與共識的論壇，並做為青年與政策制訂者對話之用。

在全球化及知識經濟推波助瀾下，青年的失業與低度就業問題不只是社會問題，也是經濟，及政策面向的問題，在考量青年失業的社會、經濟與政治成本下，不行動絕對不是一個選項。

為給予青年「合宜且具生產性的工作」，在千禧年宣言框架下，聯合國展開一系列的積極措施，對於其會員國、聯合國體系、伙伴及利害關係人在採取促進青年就業的一些指引，並建立青年就業網絡，協助各國發展青年就業行動計畫及提供經驗分享，藉此發展新型態之全球性戰略伙伴關係及給予青年合宜工作之新思維。

青年人是財富，是社會的積極力量，沒有穩定就業希望的青年世代，將是社會的負擔，政府應將青年視為建立未來社會的伙伴，透過全面性的社會工程，及各方面的緊密合作（政府間不同的部門、相關社會伙伴、及其青年代表）持續進行更多的改革以促進青年就業，並制訂更為廣泛的促進青年就業計畫。✿

（本文作者 行政院勞委會綜合規劃處科員）



為失業弱勢勞工開創就業之路——

美國工作優先方案之服務輸送機制

楊玫瑩

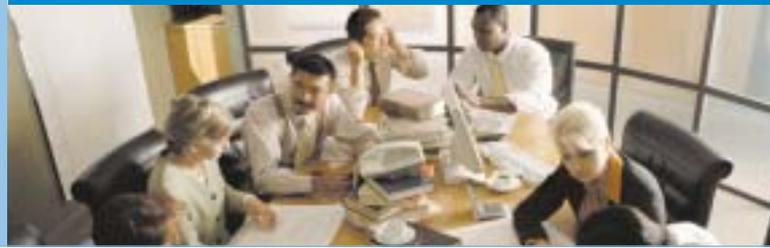
壹、前言

台灣仍持續經歷著全球化帶來的勞動市場的外移與勞動人口的流動，影響所及不僅是失業率居高不下、貧富差距拉大及M行社會逐漸成型，新貧（New Poverty）階級的興起使得傳統社會救助及福利服務系統已難有效因應社會結構改變後所衍生的相關問題，歐盟因此提出「社會排除」（social exclusion）概念，以指涉因社會變遷的結構性因素而使某些弱勢對象被主流社會排除的過程，不僅是物質和經濟部分，還包括心理、價值與社會參與等面向，同時也涵蓋福利制度面的排除（張菁芬，2005）。是故，針對新型態的失業問題與勞動市場結構，政府相關政策應如何回應與處理，包括如何協助失業弱勢者重返勞動市場，避免政策制度面的排除效應，是值得我們思考的問題。

貳、失業弱勢之概念與政策回應

根據本會勞動統計，民國88年失業者平均失業週數為22.52個月，至民國94年平均失業週數已升至27.59個月，其中失業連續一年以上的長期失業者，在民國88年人數為133,760人，約佔總失業人口的47.3%，至民國94年，長期失業者人數已攀升至232,144人，佔全部失業人口的比例也提高至54.22%，這意味著當前至少23萬餘個家庭在失業的困境中長期抗戰，極可能因此落入貧窮，而成為社會福利依賴者。2003年，一般家庭落入貧窮的機率為7.32%，長期失業家庭的貧窮率則高達17.32%，是一般家庭的2.36倍（王永慈，2004）。

此外，實務上也發現許多失業者因不符「非自願失業」條件，而無法領取失業給付，同時亦未能達到低收入戶之門檻，而被排除於政府扶助系統之外，而成為潛在的新貧族群，亦進一步反映出我國社會安全網的破洞（周玟琪，2005）。因當前對於非生活扶助戶之失業家庭及貧窮邊緣人口之研究尚屬缺乏，僅李淑容教授於2004年進行了「家庭面臨貧窮困境調查分析與對策研究」，針對連續失業達半年以上及就業不穩定對象進行焦點團體研究，嘗試勾勒出失業弱勢個案群之樣貌與特質。該研究透過就服站及社政單位所蒐集之109樣本中，年齡在36至50歲之間者佔64%，學歷以高中職43%最多，



個案類型則可歸納為中高齡失業者、原住民不穩定就業者、單親及負擔家計婦女等。同時，本會推動辦理之「特殊勞工家庭支持服務方案」，服務對象鎖定職災及失業勞工家庭，在96年度接獲之205個弱勢失業個案中，單親個案為79名，中高齡失業者63名，其餘為身心障礙、重病、家庭暴力、外籍配偶等，個案問題多樣且常合併發生，如單親兼身心障礙、中高齡兼單親等，顯示失業弱勢家庭的多重需求特質。

至於失業弱勢者之就業困境為何，研究顯示主因為環境結構問題，包括經濟不景氣、產業外移、工廠縮編與外勞排擠而造成求職困難，另求職者本身就業障礙亦為主因，如：年齡偏高、學識技術不足、技術升級遭淘汰、家中老幼或身障者需照顧而影響穩定的就業機會等（張志銘、張英陣，2003；李淑容，2004）。

就法令層面而言，有關失業弱勢之概念，雖無明文規範，但其精神主要展現於「就業服務法」第24條「促進自願就業人員就業之計畫」，主管機關對負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者，應訂定計畫，致力促進其就業，必要時，並得發給相關津貼或補助金。

此外，民國91年制定公佈之就業保險法，提供失業給付、提早就業獎助津貼、職業訓練生活津貼、及全民健康保險費補助，另社政單位亦提供各項相關補助（低收入戶補助、身心障礙者津貼、特殊境遇婦女補助及津貼、中低收入兒童生活補助等），惟各項補助或津貼皆有其門檻限制，尚未能以個別化評估來提供服務與回應需求。



本會於93年度起試辦推動之「特殊勞工家庭支持服務方案」（簡稱FAP），試圖結合勞政、社政及民間團體資源，以個案管理方式提供弱勢失業家庭整合性之服務，以家庭支持及排除就業障礙為目標，協助弱勢失業勞工重返職場。本方案試辦初期廣獲學界之支持與肯定，惟因資源有限未能於全台實行，後於各界推波助瀾之下，行政院於95年核定「弱勢家庭脫困計畫實施方案」，以回應全球化所造成新貧或近貧家庭需求，期待藉由多面向福利措施，協助經濟弱勢家庭逐漸自立自強、脫離貧困。

整體而言，目前勞政及社政部門服務之整合與銜接仍嫌不足，社政部門社工員對於勞工法規與實務十分陌生，勞政部門亦缺乏跨部門服務之概念，相關服務輸送系統之整合與連結仍有寬廣的進步空間。

以上簡單介紹台灣的失業問題與研究現況，相對於台灣，美國在全球化過程中，拜龐大的經濟規模之賜或稍可延緩及平衡相關衝擊，然其國內自1996年啟動的福利改革—從福利到工作（Welfare to Work）相關措施，對於中高齡等弱勢失業勞工促進就業服務架構，相關模式及作法實具學習價值，分述如下。

參、美國華盛頓州工作優先方案

一、從福利到工作：工作優先方案源起

「工作優先」(WorkFirst) 為華盛頓州福利改革 (welfare reform) 的策略之一，其緣起於1996年柯林頓總統簽署之「個人責任與工作機會一致法案」(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)，此法案提出以短期協助措施 (Temporary Assistance for Needy Families) 取代原本對於低收入家庭的各項協助 (the Aid to Families with Dependent Children)，以避免福利依賴及減輕政府福利負擔。工作優先方案之基本信念為：每個人於就業市場中皆有其特定的工作潛力，也應擔負就業之義務與責任。因此，自1997年起，華盛頓州政府透過工作優先方案搭配弱勢家庭短期協助方案，透過個別化職業訓練、就業措施及家庭支持服務，協助弱勢家庭排除就業障礙，提升個案就業技能，以順利就業逐漸脫離貧窮，進而獲致更好的生活。

二、方案重要內涵

WorkFirst 方案的重要原則如下：

- (一) 短期的福利提供配套就業導向服務
- (二) 著重個人責任與可達成的計畫
- (三) 針對不願配合就業行動之個案實施懲罰措施，但排除無法配合之對象。
- (四) 提供個別化個案管理服務

三、方案重要措施

- (一) 求職服務：包括工作評量、職業訓練、就業媒合、就業支持服務等。
- (二) 客制化職業訓練：職業訓練評估、規劃及職訓補助。
- (三) 社區工作：針對面臨多重就業障礙、特別難以就業之對象，提供短期補助性質之工作機會，並以個案管理方式，由個案管理員評估需求及建立個別化服務計畫，以深度且密集性之個案管理服務排除就業障礙，加強其未來就業能力及自信心，以逐步達成自給自足之目標。
- (四) 個案管理服務：個案管理員除進行案主需求評估及各項資源連結外，亦提供個案相當多的心理情緒支持及道德支持，強化其就業意願與自信心，著重案主在服務過程中的個人、家庭及環境之改變，個案管理員與案主共同面對問題與障礙，找出問題解決之道。
- (五) 就業支持服務：包括外在支持服務，即與就業關聯之托兒服務 (Working Connections Child Care，簡稱WCCC)、醫療補助、食物補助、交通費補助、制服補助、專業諮商及測驗、就



業設備工具之補助及維修等，以及內在支持服務：針對較難協助之個案，運用專業人員之介入，提供諮商輔導及就業諮詢，激發其改變的勇氣與力量。

- (六) 處罰規定 (Sanctions)：福利權利與就業義務的結合，配套而生的便是未盡義務的處罰規定，亦即「不依從處罰」(Non-Compliance Sanction, 簡稱NCS)。做為WorkFirst最後手段的守門員角色，NCS必須十分嚴謹且有效果。WorkFirst在2006年的改革方案中，NCS是其中重要的一環，除將「扣減40%補助額度」改為全額扣除外，並強調及落實處罰前之程序正義及評估過程。

四、成功關鍵：夥伴關係

(一) 組織層級與合作團隊：

華盛頓州政府為方案規劃及執行機關，擁有州長層級的指揮機制及跨機構的委員會監督管理，於州長直接指揮之下設置財務管理辦公室 (Office of Financial Management)，可直接向州長簡報及聽取指示，跨機構之委員會包括Sub-cabinet two及The Operational Partners (TOP)，分別由各機構之領導者及部門主管組成，定時召開工作會報，制定工作優先方案相關政策，並確保方案順利運作。SubCabinet 2由五大合作部門政策制定主管所組成，每週開會一次，主要決定政策方向及監督預算執行情形。The Operational Partners：操作執行小組由五大合作部門專人組成，每週開會一次，主要溝通方案實施及合作狀況，提供方案發展及改善之可行性建議，及加強對於地方執行單位之支持與指導，具有承上啓下之功能。

圖一 WorkFirst 組織架構圖



就業安全、福利衛生、社區貿易經濟及社區技術學院四大業務部門環環相扣，提供弱勢家庭從福利到工作的種種協助措施，缺一不可，這樣的夥伴關係亦造就了WorkFirst在「福利改革」及「促進就

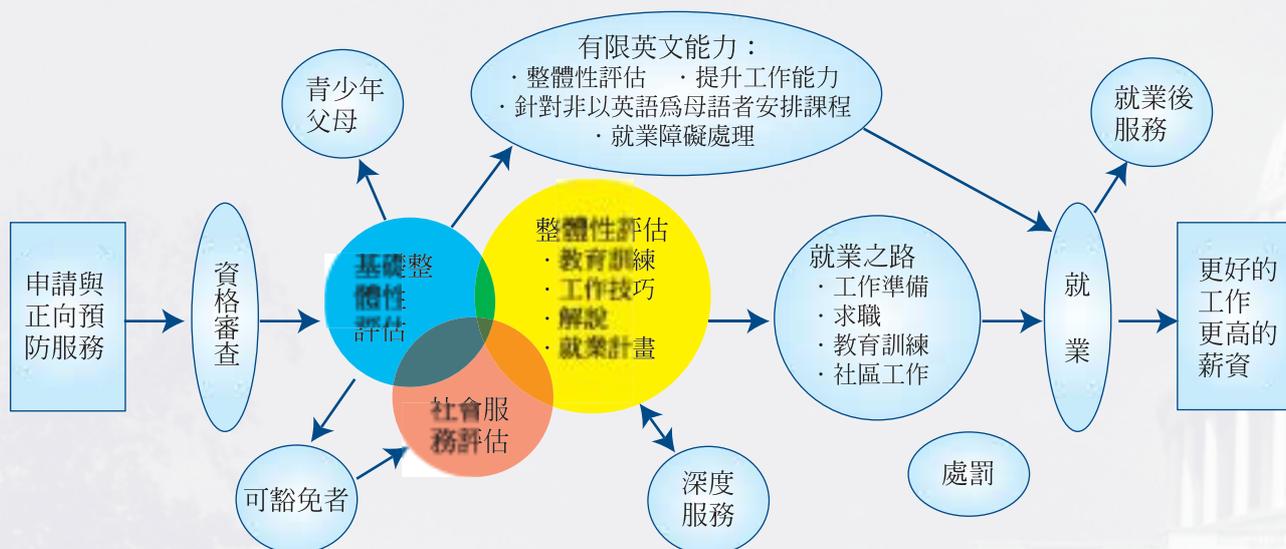
業」雙重層面之成就。各部門之間存在極強的團隊精神，有整合及共同的目標，各項決策皆以方案之最大利益為考量，而非考慮個別部門之需求與利益，充分發揮各機關之專業技術與合作的可能性，亦是其州政府引以為傲之處。

(二) 地方性計畫組織 (Local Planning Areas) :

由各地區參與WorkFirst的民間團體、社區團體、地方政府與部落政府所組成，主要功能在於交流基層執行經驗與意見匯集、提出政策改進建議，及保持資訊流通等。LPA以例行性集會方式（每月一次或每季數次）處理地區性方案執行問題，以在複雜的服務輸送系統中提昇服務品質與效率，並提供參與之合辦團體支持性力量。

五、個案服務流程：

圖二 WF 典型個案服務流程圖



如前所述，WorkFirst強調各相關部門之協調合作，規劃可行之服務架構與流程，以暢通服務輸送管道，提供完整性之低收入失業家庭服務工作。典型的WorkFirst服務流程步驟繁多且詳實，重點如下：

(一) 申請及正向預防服務 Application and Positive Prevention :

- 1、個案申請受理、接案及預估皆由DSHS社工員全程負責，受理窗口於華盛頓州各社區服務中心。
- 2、受理個案申請之初，社工員先行評估瞭解個案是否可申請相關急難補助及服務措施，以度過危機困境。由於WorkFirst並非短期性服務措施，欲協助個案提升就業力及職業技能通常需歷時數個月至一年，先行之補助措施往往有其必要。因此社工員可基於權責，核予相關補助及緊急協助，如急難救助、食物券、交通費補助、醫療協助、兒童支持服務、兒童托育補助、



失業保險給付、就業求職服務、其他社區服務如居住、電力能源協助等。

(二) 基礎整體性評估 (Foundation Comprehensive Evaluation) :

- 1、此一步驟為WorkFirst改革方案中增列之重要步驟，立意在於更嚴謹評估個案是否適合及做好準備 (readiness) 以進入正式的WorkFirst流程，如因評估或考慮不足而驟然進入流程，將可能因個案無法配合方案要求而導致處罰後果，不僅違背方案之初衷，亦造成行政資源之浪費，並損及個案權益。
- 2、在此步驟中，社工員必須篩選出不適合簽訂WorkFirst合約之個案，包括法定可豁免者 (exempt)、有限英語能力之個案 (須先接受英語能力提升訓練)，以及未成年父母 (須先完成高中教育及取得學歷)。
- 3、法定可豁免者包括：案主或家庭中有重度及慢性身心障礙者、家中兒童伴有身心障礙或特殊照顧需求者、或家庭中有未滿一足歲之新生兒者，以及兒童個案，皆可免責於參與WorkFirst各項求職或就業活動。

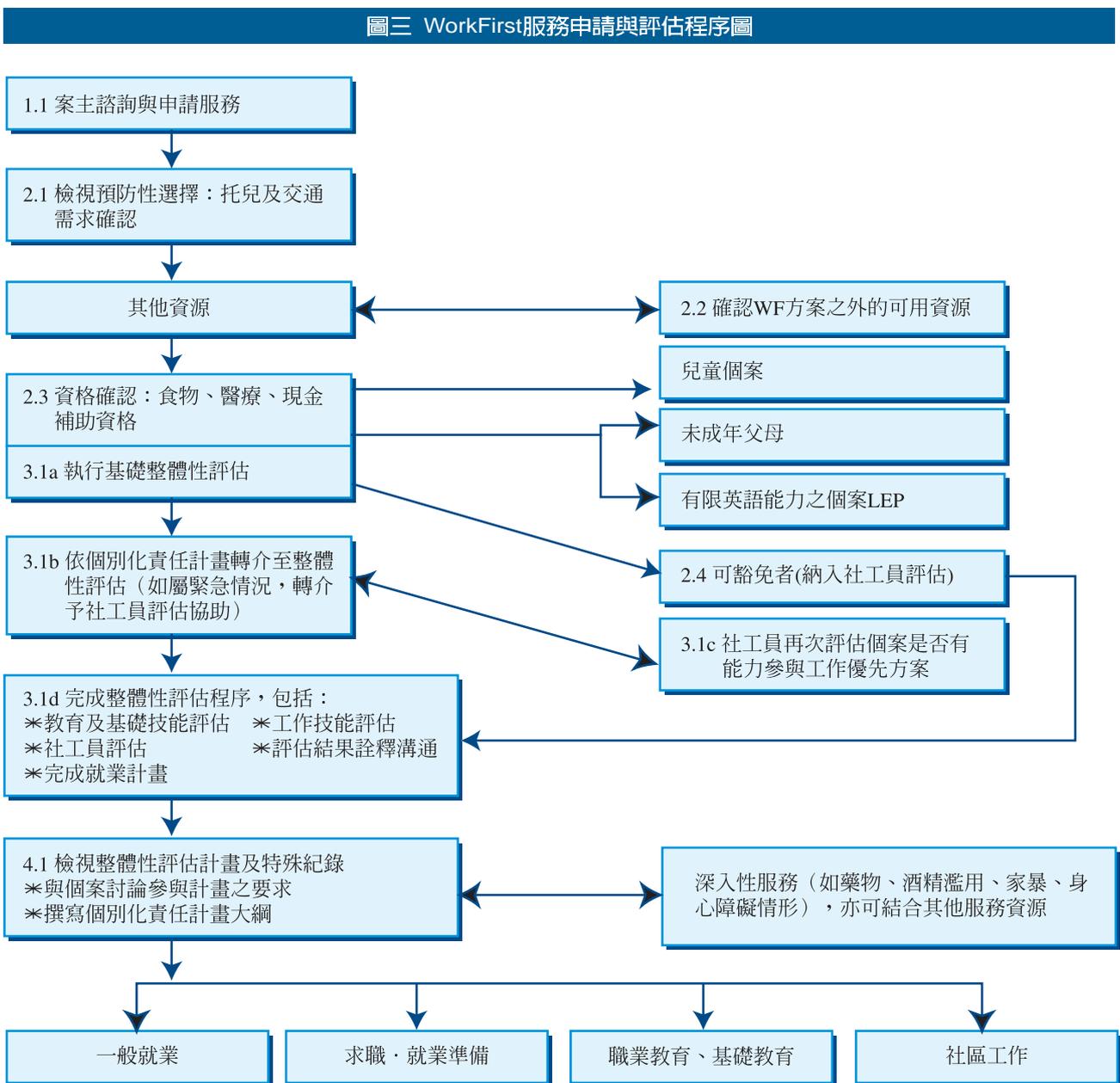
(三) 整體性評估 (Comprehensive Evaluation) :

- 1、由福利衛生部門 (DSHS)、就業安全部門 (ESD)，及社區技術學院 (SBCTC) 共同執行此一步驟。其中ESD及SBCTC之評估窗口為66個WorkSource單一窗口服務中心，各地LPA亦可依地方需求及資源分布情形自行決定開放其他服務窗口提供服務。
- 2、就業安全部門評估重點：針對個案之就業技能、興趣及價值進行評估，依據當地勞動市場需求規劃案主可行之就業方向，與案主共同擬訂就業計畫、提供專業建議，為下一階段朝向「就業之路」(Employment Pathway) 之前置準備。ESD為案主擬訂之就業建議必須考量：案主願接受的薪資水準、就業選擇機會、地方上僱主需求、案主資格可進入之最高薪工作機會、可能的進修及訓練機會，以及案主參與意願及行動力等。
- 3、社區技術學院評估重點：WorkFirst倚重社區技術學院之教育專業，賦予其教育/訓練評估、方案規劃與提供教育訓練之重責大任，社區學院運用CASAS教育評量系統 (Comprehensive Adult Student Assessment System) 進行面談及評估程序，並深入瞭解案主先前接受之教育及訓練經驗、先前使用之教育補助、工作經驗、志願服務經驗、以及接受教育之可能障礙等面向。
- 4、就業安全部門及社區技術學院評估完成後，以電腦系統作業方式直接傳回福利衛生部門，以接續下一階段之整合服務。

整體性評估之理念乃尊重專業技術分工及資訊共享之價值，猶如WorkFirst團隊成員所稱：更好的資訊能引發更大的投入，及導致更佳之效果。

(四) 邁向就業之路 (Employment Pathway) :

當ESD與SBCTC之評估資料傳回DSHS之後，DSHS社工員將詳細瀏覽所有專業評估及建議資料，與案主討論並發展「個人責任計畫」(Individual Responsibility Plan)，依個案個別需求及差異，建議其參與相關職前訓練及求職活動，以約定方式與案主達成合作共識。由圖三服務申請與評估程序圖更可清楚窺見其評估與服務輸送機制。





五、跨部門資訊管理系統

個案管理工作雖由福利衛生部門所主責，但其發展出一套資訊管理系統eJAS (electronic Jobs Automatic System)，則是由工作優先方案合作夥伴們共同分享使用，此一資訊系統可充分掌握個案曾經參與的服務及活動、工作史、訂定契約內容及改變情形，並涵蓋個案轉介系統、評估系統及個案成果報告系統，可進行個案統計及服務成果分析，共同使用者超過5,500名，並授以不同權限以做安全控管，每日皆更新最新資訊，為一有效的、跨單位的個案管理工具。

伍、展望與建議

在面對全球化與社會排除的衝擊時，歐盟提出的主要策略之一，便是促進就業參與，以及扶助最弱勢者（張菁芬，2006），此與「積極促進」(activation) 之概念不謀而合，在積極促進就業的概念下，工作福利 (workfare) 是常被運用的模式與策略（王永慈，2004）。針對我國當前服務情況，以邁向「積極促進」之政策措施為目標，建議作法如下：

一、建立跨部門合作機制：

為有效協助失業弱勢勞工家庭排除就業障礙與順利就業，建立跨部會合作機制已是當務之急。失業家庭之問題與需求隨著失業期間的延長而複雜化，不再只是提供就業機會便能解決。然而，跨部門合作機制成功與否取決於參與機關之共識凝聚、技術分工與模式建立，包括服務流程之擬訂、資源之盤點與輸送、資訊管理系統之建立與維護等。

二、就業個案管理：重視並解決案主就業障礙

由WorkFirst方案發展、社區工作成果及Seattle Jobs Initiative之經驗出發，個案管理仍然是協助弱勢勞工個案排除就業障礙、達至自給自足之重要工作方法，個案管理員與案主建立專業關係、提供密集性與深入性之支持陪伴，以激勵案主走出自我設限，進一步排除橫跨於其眼前之障礙。

三、提供與就業相關之支持性服務：

完整的就業支持性服務應包括案主求職期間及就業後半年至一年之追蹤期間，以協助案主順利轉換進入職場，及因應就業初期之各項可能挑戰。可涵蓋之層面為：托兒、托老、交通、進修訓練、生活費、醫療、子女學費、求職技巧等，因部分支持性服務資源存在於社會福利系統，因此應與社政單位建立緊密合作之服務輸送網絡，這也是作者一再強調的重點工作。✿

(本文作者 行政院勞工委員會勞工福利處編審)