

社會融合與嶄新就業服務

# 澳洲面臨 失業潮

## 的解決之道

勞委會職訓局副局長 郭振昌





筆者今（2009）年 3 月奉派出席澳洲職業教育與訓練發展之國際研討會（The 2009 Big Skills conference, 2-5 March 2009, Sydney, Australia）。研討會主軸包括：全球性經濟危機中技能發展的新思維；氣候改變及社會融合的挑戰；技能、高等教育及國際經驗的解決之道等。其間澳洲就業參與部長（Minister for Employment Participation）The Hon Brendan O'Connor 曾應邀專題演講，主題為「社會融合與斬新就業服務」（Social Inclusion and the New Employment Services），頗具參考價值，遂整理該重點供國內推動類似措施之參考。

### 澳洲過去經濟成長的果實未能雨露均霑

很高興能在這裏和許多人一起參與這個重大的技能發展會議。這個會議可讓大家了解，在面對國家艱鉅的挑戰下，技能訓練如何對我們未來的經濟生產力創造重大貢獻。

「社會融合」（social inclusion）題材也提供一個機會讓我們考慮，技能訓練怎麼打開機會、並促成社會每名成員的經濟參與和社會融合。

最近以及過去 17 年間，我們有穩定的經濟成長，但事實上，有些澳大利亞人並未平等享受經濟成長的好處。儘管勞動力參與率增加，許多澳大利亞人仍繼續面對嚇人的就業障礙，面臨就業障礙的族群包括經歷了世代失業、有精神健康問題的人們、無家可歸者、有無家可歸之虞者，以及澳大利亞原住民和有身心障礙者的家庭等。

今天我希望在就業參與方面做些概述。我們就業服務的改革原則，是希望能提供給有意願的勞工，好的教育、訓練和技能發展。因為有工作和獲得該工作的途徑，是促進經濟參與和社會融合的首要準則。在日前的全球性金融危機當中，Rudd 政府已持續對經濟和工作的保護有所回應，而我尚未談論這些已浮現的課題。

### 不景氣時，解決失業將比經濟問題更重要

無疑的，我們正進入一個承受永恆壓力的時代。根據統計，我們的失業率從去（2008）年 7 月的 4.3%，上升到今年 1 月的 4.8%，預估在 2010 年 6 月前失業率將增加到 7%。這意味另外有 300,000 個澳大利亞人將沒有工作，其中包括失去工作的 10 萬人和 20 萬個找不到工作的社會新鮮人。藉由振興經濟、以及技能發展的相關投資可支援部份工作機會，這對我們能否渡過當前危機是個重要的關鍵。參議院二個星期前批准政府 420 億澳元的國家建設與工作計畫（Nation Building and Jobs Plan）便是由此而來。這個計畫是在當前全球經濟衰退中，補救和建立競爭優勢的重要頭期款。



當全球性金融危機的巨大規模更加顯著，更多人面對失業困境時，將經費集中於人力發展更顯重要。政府必須採取適當的方法，發展澳洲勞工必備的技能。我們必須採取迅速行動，給予在這波風暴中失業的勞工相關就業訓練。

上星期總理、副總理和我宣佈一個另外的承諾：以 2 億 9 千 8 百萬澳元，保證以後二年，被資遣勞工有資格參與密集的就業服務。此外，我們也宣佈將進一步增加生產力訓練場所的經費。

政府之所以迅速採取行動，是因為我們知道，勞力市場緊縮，將使失業勞工失去信心並造成技能損失，連帶使他們更難找到工作。我們從 1980 年代初期和 1990 年代的經驗也知道，如果我們不儘早提供協助給這批因不景氣而失業的勞工，將迫使他們長期甚至於永遠地離開勞動力市場。

被資遣的失業勞工現在能直接得到個人化的協助，包括生涯諮商、工作查詢，或轉介到適合的訓練場所，接受個別化就業計畫服務，藉由訓練幫助他們找到工作。

## 促進就業，經濟競爭力將一併受惠

我們對就業服務的改革方法，是最大化每個澳大利亞人參加勞動的機會。這也將提高我們的生產力和經濟競爭力。

15 個月前，當我接任這份職務時，面臨極大的挑戰。例如，在 1997 年，當工作網絡（the Job Network）剛建立時，失業率是 7.7%，長期失業者的比例是 10%。儘管在 10 年後的 2007 年，有大幅的就業成長，失業率降至 4.3%，但接受收入援助的長期失業者比例卻成長到 25%，令人憂慮。當時的工作網絡方案是一個過時、裝載繁文縟節的複雜迷宮，加上長期失業者的比例和數量大幅增加，迫使該方案必須大幅改革。從今（2009）年 7 月 1 日起，嶄新的就業服務提供者，將為面臨就業障礙的弱勢求職者，提供真正靈活且密集的就業服務，並配合雇主所需要的技能來訓練。每位求職者與服務提供者一同使用並開發為雇主與求職者量身訂作的客製化服務及訓練。就業途徑資金（An Employment Pathway Fund）將是可利用的支援計畫，並可用來祛除就業上職業性和非職業性的障礙。





澳洲  
獨創

## 創新基金 (Innovation Fund)

4 千 1 百萬澳元的創新基金也是政府改革國家就業服務的主要投資關鍵。該資金於 2009 年 3 月已由基金專案小組允許，可提供基於地方需求的創新項目，以處理極度貧困求職者的就業障礙為重點，其中包括面臨多重障礙的求職者。易言之，政府優先照顧的對象，將包括身心障礙求職者，精神健康狀況求職者，無家可歸或有無家可歸之虞的求職者、原住民、經歷世代失業的求職者及其家庭等等。



澳洲  
獨創

## 雇主經紀服務制度 (Employer Brokers)

我們將建立雇主經紀服務制度，在未來三年期間以 6 百萬澳元（每年 2 百萬澳元）協助技能和勞動力不足的雇主和產業。關於雇主經紀服務制度的進一步重點說明如下：

- (一) 雇主經紀小組成員 (Employer Broker Panel members) 包括社區團體、產業和雇主協會、訓練組織等代表。
- (二) 最初提案的優先範圍包括：
  1. 集中於以下產業的活動：
    - (1) 塗裝、銲接
    - (2) 綠色工作—環保或著重永續發展角色者
    - (3) 高齡者照護或健康領域
    - (4) 營建業等
  2. 配合區域發展需求，並且與地方雇主的具體需求相關的活動
  3. 失業勞工的技能調適活動



澳洲  
獨創



## 具生產力訓練場所方案 (Productivity Places Program)

我稍早已提過，我們在 2009 年 2 月已宣佈將投入另外 7 千 5 百萬澳元在 1 萬個具 3 級（中等教育）以上資格的訓練機構，實施具生產力訓練場所方案。這 1 萬個訓練場所將使失業勞工的參與總數增加到 2 萬人。20 億澳元的具生產力訓練場所方案在五年期間將提供 71 萬 1 千個訓練場所一個主要的長期承諾，其中的 31 萬 9 千間訓練場所是專為被資遣求職者而設的。

我們將持續關注缺乏適宜熟練工的經濟部門。這些新的訓練場所將針對這類經濟部門的需求，為被資遣勞工與求職者，提供技能領域再培訓的機會。

澳洲  
獨創



## 身心障礙者就業主動性方案 (Disability employment initiatives)

我們的社會性措施來自我們保證所有澳大利亞人得到「公平的待遇」(fair go)。在這原則下，我們當中的每一個人和身心障礙者，也要保障渠等關於經濟參與和社會融合的機會。身心障礙者一般人，在教育程度、收入與勞動力參與均呈偏低狀態。失業對身心障礙者而言，更成了社會排斥的起因和表徵。例如：

- ★ 在澳洲身心障礙者的勞動力參與率是 53.2%，較一般人的 80.6% 為低。
- ★ 在澳洲身心障礙者的參與率從 1990 年代中期的 54.9% 下降到目前的 53.2%。

身心障礙者的就業也關係著澳洲的經濟競爭力。若要確保我們可以配合未來澳大利亞的經濟需要，我們需要協助目前的非勞動力者獲





取相關技能。許多身心障礙者仍舊具有勞動意願和能力，只是未受到雇主充分運用，而這些雇主卻是勞動需求的主要來源。去（2008）年，政府已有具體行動，打算增加身心障礙者就業服務的數量。這些行動包括：改進身心障礙者的就業服務，創建一個需求導向的系統，其中包含鼓勵雇主為身心障礙者提供更多工作機會、增加身心障礙者在政府部門的就業機會。政府也為身心障礙者提供更可近性的教育和訓練機會，並縮短身心障礙者接受服務的等待時間。政府試圖結合相關部門，以經濟與社會融合的方式為基礎，一起為身心障礙者增加就業機會。



針對就業市場的弱勢族群—身心障礙者，澳洲政府也推出專門的就業輔導計畫。

不景氣不會永遠持續下去，嶄新與光明的地平線已在眼前，只要我們共同合作，用最大的理念，積極投資我們當前與潛在的勞動力，即可實現這些理想。☯





## 歐洲的重大挑戰

# 給年輕人更多且更好的工作

勞委會綜合規劃處科長 林永裕<sup>1</sup>

改善青年就業前景及機會是近年來歐盟主要的社會政策議題之一。

隨著全面性經濟衰退對勞動市場產生巨大壓力，如何確保青年不致遭受過度衝擊變得更加重要。

### 多數歐洲青年從事暫時性工作

從任何角度看來，青年都是歐洲的未來，今天的青年正是明日的成人，歐洲的未來仰賴他們，協助歐洲成為一個和平、政治穩定、繁榮的地區。青年是歐洲的未來，某種意義也顯示年輕世代的社會變遷通常最為醒目，例如過去十年來人們溝通習慣的改變，主要就是來自青年的影響。

即便青年的社會角色如此重要，今日歐洲社會亦已全面高度發展，在邁向自力更生的成年生活中，青年依然面臨許多挑戰。這當中，就業是影響他們獨立發展的最主要因素之一。對時下許多青年來說，要在勞動市場取得立足點是個漫長且困難的過程，許多人從未成功。

青年就業情勢並非新的議題，歐洲青年的失業率一直比整體失業率高。過去認為青年失業只是暫時現象，青年「早晚」(sooner or later) 都會在勞動市場找到位置。但目前，當青年佔了勞動市場新進者的最多數時，過去幾年勞動市場的新發展卻已不成比例地 (disproportionately) 影響他們。以往從一而終的就業趨勢，現在已變成不斷轉換的工作型態。新進職場的青年勞工愈來愈不可能立即找到一個穩定的工作，他們大多從事暫時性或定期性契約工作。雖然這類工作可方便青年們在職涯初始階段隨時修正選擇，但從另一方面來說，由於暫時性契約工作沒有長期職涯遠景，同時財務不穩，可能讓青年陷入惡性循環風險。當前經濟及金融的壓力，使得這種風險愈來愈真實。

### 即使景氣好，青年失業率與整體距離未拉近

在未來數月裡，經濟危機對歐洲勞動市場的衝擊將愈來愈明顯，經濟預測指出歐盟各國失業率均將上升，且部分國家的衝擊更嚴重。回想過去幾年青年就業的主要指標，在 15 歲到 24 歲部分，



大約有 37% 的歐洲青年已就業，但每個會員國存在很大差異，從荷蘭的 68% 到匈牙利的 21% 不等。這個年齡層的青年多數仍在就學，接受通識教育（general education）、技職教育、技職訓練或高等教育。在 2005-2008 年的經濟景氣時期，歐盟境內有數以百萬的新工作，青年失業情形也因此獲得改善，歐盟 27 國的青年失業率平均從 2005 年的 18.3% 降至 2007 年的 15.3%。各國之中，荷蘭及奧地利表現最為亮眼，多數國家仍與超過 20% 的高青年失業率奮戰。

值得注意的是，即使在這段時期，青年失業與所有失業者的歷史差距並未減少，平均 25 歲以下青年失業率依舊超過整體失業率兩倍以上（2007：15.3% vs. 7.1%）。在部分工時及定期契約的工作人口中，青年不成比例地佔相對多數。這類就業多半為了結合求學與工作，但也有許多人並非出於此種考量，只是因為缺乏全職或非定期契約工作，只好被迫接受。

比較 25 到 29 歲的情形，可發現由於求學期間較長，今日愈來愈多青年在 20 歲的後半段才進入職場。即使在 29 歲青年中，歐盟國家僅有一半的人口具有穩定工作。同樣地，會員國之間差異大。這個年齡層失業率通常比 15 到 24 歲低，與整體勞動力的差距較為接近，但非自願性部份工時或定期契約（limited contract）工作依然是主要問題。

### 提升教育程度，將可降地青年失業風險

怎樣才能改善這樣的處境？首先也是最重要的，就是教育的結果（education outcomes）需要改善。在歐盟，每六個青年就有一個僅完成中等教育（secondary level），這代表他們並未繼續接受任何技職教育或訓練，也沒有完成任何高階中等水準（大約高中）的教育。以 22 歲青年來說，有四分之一的教育程度屬於上述情形。並不是說這類青年都會失業，在某些國家的勞動市場，仍然提供許多工作給低技術勞工。但從長期眼光來看，低技術勞工在迅速變動的環境中，會是第一個遭受失業風險的人。

其次，在技職學校或大學所獲得的知識、技術及能力，能否符合勞動市場的需求也同樣重要。在教育及訓練過程中，青年可以及早以務實眼光認識工作世界。有些國家教育體系的理論學習與職場實務的互動相當欠缺，青年即使擁有較高學歷，也不易與勞動市場整合。此外，彈性安全（flexicurity）的概念特別與青年有關。現在青年經常提供所有的工作彈性卻沒享有任何安全保障。

最後，有個普遍觀念需要克服—大眾認為新世代的生活條件注定變壞。要轉變這個看法，只有轉變青年對於未來的認知。我們需要降低青年對於未來的不確定感，並強化他們對於自身風險管理、投資及犧牲的信心。☺

1. 本文編譯自「歐盟社會議程」第 20 期（Social Agenda, No.20, March 2009）