

1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY



樂說頭條

# 促進青年就業： 轉銜障礙因素與轉銜 制度之建立

文化大學勞工關係學系副教授 李健鴻



## 壹、前言

自從 1990 年代以來，受到新自由主義思潮的影響，再加上經濟全球化的發展，使得勞動市場產生了明顯的結構性變化，特別是勞動市場快速朝向去管制化、彈性化的發展趨勢，不僅產生了越來越多的非典型工作機會，連帶導致正職全時的就業機會日益減少，而且各種非典型的就業型態也日益多樣而複雜，大量增加的非典型就業機會，使得勞動市場同時出現了「高失業風險」以及「就業不穩定風險」，成為當前全球化時代各國共同面臨的一大挑戰。

在勞動市場彈性化發展的趨勢之下，就業與失業的界限出現模糊，「高失業風險」以及「就業不穩定風險」，對於勞動市場的各種就業者，都帶來一定程度的影響，而其中首當其衝者就是就業經歷相對有限的青年，對於青年的失業與就業，都造成了更大的失業風險與就業難題，導致全球青年的失業率持續居高不下，而且從事非典型就業的青年快速增加。

過去傳統的「青年勞動市場區隔」觀點認為，青年由於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，使青年的失業率高於成人，但是青年人雖然容易失業，卻也容易重新就業，進而認為青年失業問題不嚴重，但

是這種觀點卻已經明顯難以解釋青年高失業率的事實，必須加以調整。事實上，現今的青年，雖然還是具有工作經驗不足、穩定性較低、技術較不成熟等的特性，但是容易再就業的情形已經不復見，即使是青年願意從低階的工作重新開始也未必容易就業，導致有些青年往往被迫從事各種非典型工作，面臨不穩定就業的風險，又或是被迫淪為長期失業者，面臨長期失業的風險 (O' Higgins, 2001:16)。

本文以下的論述，將在上述「青年高失業率與不穩定就業」的議題脈絡中，從「青年轉銜」的觀點出發，重新理解當代青年的失業與就業風險。本文的論述順序，首先將說明「轉銜」的定義與內涵，第二部分將說明「青年轉銜」的定義與形成背景，第三部分將分析青年轉銜障礙的因素，第四部份說明青年轉銜的類型，第五部分將說明青年轉銜制度之建立，最後將提出青年就業的政策建議。

## 貳、「轉銜」的定義與內涵

依照德國勞動學者 Günther Schmid 在 1990 年代後期提出的「轉銜勞動市場理論」(Transitional Labor Markets Theory)，所謂「轉銜」，其德文是



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

Übergänge，而在德文中，Übergänge 具有「人行橋」(footbridge)、「通道」(gangway)、「銜接」(link) 等內涵，而當 Schmid 使用「Übergänge」來表達這些以「銜接」為主的涵義時，其主要的目的在於強調「工作者在生涯的連續過程中，從穩定的中介地位轉換及銜接到另一個地位」(Schmid,2002)。

Schmid (2002) 分析指出，工作者終其一生的全部工作生命期間內，每週的實際工作時間會因為經濟情況與個人工作供給環境的差異，而出現在平均標準工時的上下區間變動的情形，其中低於平均標準工時的工作期間就稱之為「轉銜就業期」(transitional employment periods)，而暫時離開工作職位的期間則稱之為「轉銜失業期」(transitional unemployment periods)。而之所以會出現「轉銜就業期」的原因，可能是因為參與部份工時工作、短期性工作、低工時工作等各種不同的新工作形式，致使工作時間低於標準工時；至於「轉銜失業期」的產生，則可能是因為參與訓練而暫時離開工作、為照顧小孩而離開工作、非自願失業等各種不同的原因，而暫時離職。但不論是「轉銜就業期」或是「轉銜失業期」，對工作者而言都是中介期，都是從「典型的全時就業型態」(standard full-time employment) 中衍

生出來的變異性型態。在此中介期內，工作者很可能會由於「離開工作職位後重返職場困難」或是因為「從事非典型就業」，而面臨勞動市場的高風險。

從上述定義進一步詮釋「轉銜」的內涵，至少具有二個層次的意義。首先，就「個人層次」而言，「轉銜」是由「勞工在職業生涯歷程中的每一個段落、生涯軌跡歷程中的每一個變動時期」所構成，而勞工所經歷的每一個新的生涯段落與變動時期，都代表著「勞工職業地位的轉換與變動」(Gazier and Gautie,2009:2)。在此，「轉銜」概念強調的重點是：當勞工個人生涯被迫或自願性地發生變動時，能夠獲得社會保障的程度，因此關鍵在於必須深入瞭解下列問題：對勞工個人而言，勞工在生涯變動的過程中，是否會因為負面的風險而面臨被勞動市場排除的命運？勞工被排除之後，在勞動市場中的生涯途徑是否還有從排除逆轉為融合的可能？第二，就「集體層次」而言，「轉銜」意指：當一群人的生活方式發生了集體的變動情形，進而出現長期持續、有組織性的集體轉移期間與過程，特別是當一群人被迫從教育系統轉移到勞動市場工作、以及從工作生活轉移為退休生活的集體轉移過程。在此，「轉銜」概念蘊涵著「集體」的意義，強調集體變動的力



量對於身處其中的所有個人的生涯都會產生重大的影響（Gazier,2000:28）。

## 參、「青年轉銜」的定義與形成背景

依照德國勞動學者 Günther Schmid 前述所謂「一群人被迫從教育系統轉移到勞動市場工作」，其主要指涉的對象就是「青年」，因此具體的描述應該是：一群青年被迫從教育系統轉移到勞動市場工作，一般將這種「青年集體轉移的過程」稱之為「青年轉銜」（youth transition）。根據「經濟合作暨發展組織」（OECD）提出的定義，所謂「青年轉銜」意指：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），至於「義務教育結束」的年齡，往往隨著各國教育體制的規定而有所不同，多數先進國家的規定是「青年於高中或高職畢業時的年齡」。

「青年轉銜」這項概念的形成背景，源自於在勞動市場彈性化的影響下，不僅各種非典型工作的型態日益複雜，而且就業與失業的界限也出現模糊，因此使得「青年轉銜」的就業歷程，開始出現「多樣性」（diversity）與「可回復性」（reversibility），歐洲學者以「Yo-Yo」稱之（Walther,2002:4），目前已經成為研究青年失業問題的新興觀點。青年 Yo-Yo 現象的解釋觀點，從「青年生涯轉銜」的角度重新看待青年生涯變化的模式，認為當代青年的生涯結構中，存在著「從青年到成人」（Yo- Ad）以及「回復到青年」（Yo-Yo）的職業生涯變動性。這項觀點認為青年 Yo-Yo 現象的特徵與發生原因，主要有三方面：（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）的發展趨勢，使當代青年生涯模式有「多樣性」的發展可能途徑；（2）生涯的可回



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

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，青年在離開學校進入職場後成為成人後，仍有可能回復到青年階段；(3) 青年勞動的高風險性，意指青年從學校到職場的轉銜歷程中，會面臨各種勞動市場的高風險，包括工作所得不足、工作環境不佳、工作保障不足等各種風險，正因為青年面臨勞動市場的高風險，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。

## 肆、青年轉銜就業的類型

「Yo-Yo」觀點所強調的「青年勞動

的高風險性」，不僅有助於瞭解青年的轉銜就業問題，而且「Yo-Yo」觀點還可以提供一項重要的啓發是：當代青年從學校到勞動市場的「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類型。

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。

## 伍、青年轉銜就業的障礙因素：「排除性轉銜」觀點

依照「排除性轉銜」的觀點，青年離開學校後，若是面臨「社會排除性」的尋職困境因素，包括受到「就業機會不足」、「高勞動風險」等勞動市場結構性因素的影響，很可能被迫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，將進而影響其社會適應能力，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



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



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。

「排除性轉銜」(exclusionary transition) 的觀點，明顯不同於當前主流社會對於青年失業問題採取的「就業能力」(employability) 觀點，提供了解釋青年之所以淪為長期失業者的轉銜障礙影響因素。「就業能力」觀點強調青年從學校到職場的失業主因是：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」觀點的內涵，可以發現「就業能力」觀點雖然已經指出青年的失業主因是「就業能力不足」，但是卻存在著明顯的問題：將尋職青年視為「同質性」的群體，未能正視不同

青年群體的轉銜型態差異的事實，特別是已經有愈來愈多尋職青年淪為長期失業者的事實，因此也未能解釋「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，隱含了一種對於尋職青年的假設：所有尋職青年面臨的「轉銜障礙」原因都是相同的，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。

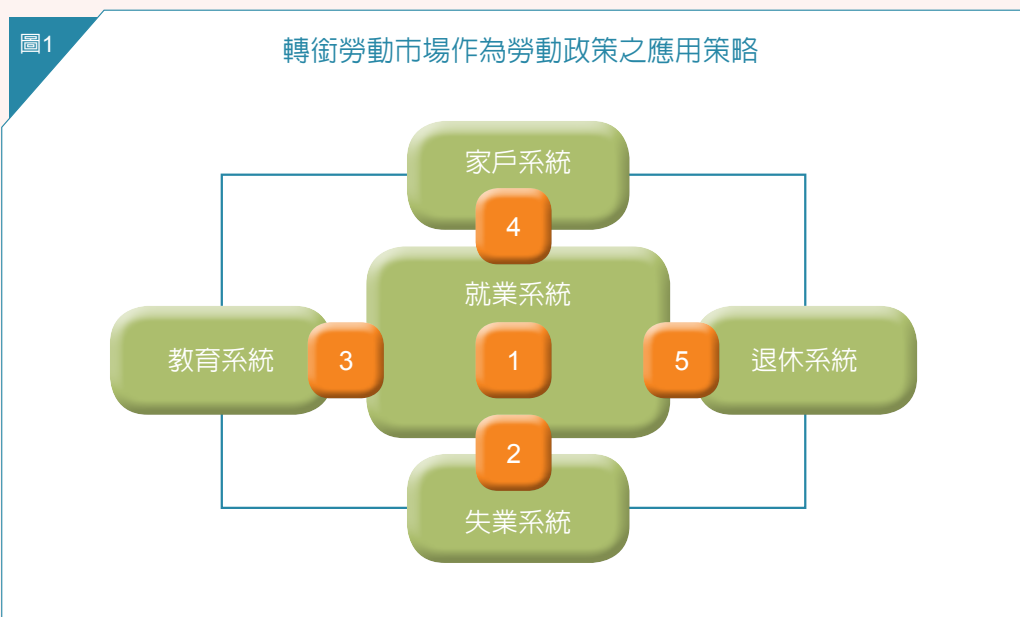
## 陸、青年轉銜制度的建立與內涵

綜合上述，當代的青年正面臨著不同的轉銜障礙因素與社會排除風險的困境，因此有必要針對青年面臨的各種失業風險與就業困境，提供制度性的途徑，以協助青年重返勞動市場。依照「轉銜勞動市場理論」的觀點，要想平順地轉銜，就必須先改變對於「勞動市場」運作的理解方式，不應再只是將勞動市場視為傳統的「單純市場交易過程」，而應該將勞動市場視為「各種社會制度的組合」，因為勞動市場乃是以勞動者為主要構成者，因此必然會受到各種社會制度對於勞動者之綜合影響，特別在「轉銜就業期」或是「轉銜失業期」，工作者特別需要經由「制度性安排」(institutional arrangement)

的支持協助，重新「進入」或是「退出」勞動市場，以適應新的競爭需求 (Schmid,1998:6)。

就政策應用而言，「轉銜勞動市場」是一系列具有「就業橋樑」作用的「社會制度組合」(social institutions) 概念，著重於如何協助工作者能夠在各個系統之間平順地轉銜過渡。在 2004 年時，歐洲聯盟執委會已經正式將「轉銜勞動市場」概念，列入歐洲聯盟的就業政策綱領中，成為歐盟各國在制定就業政策時的遵循原則之一，更是使「轉銜勞動市場理論」的政策應用價值大為提升。在「轉銜勞動市場理論」所建構的整體勞動市場系統之中，如下

圖所示 (Schmid,1998)，「就業系統」(Employment systems) 是位居最為核心的位置，失業系統、教育系統、家戶系統、退休系統等各個次系統，都透過不同的社會制度，而與就業系統相互聯結。依照前述對勞動市場系統組成的認識，轉銜勞動市場理論進一步提出勞動市場內存在著五種「轉銜制度安排」的類型：短期工作形態與全時工作型態之間的轉銜制度安排 (如圖 1 之 1)、就業系統與失業系統之間的轉銜制度安排 (如圖 1 之 2)、教育系統與就業系統之間的轉銜制度安排 (如圖 1 之 3)、家戶系統與就業系統之間的轉銜制度安排 (如圖 1 之 4)、就業系統與退休系統之間的轉銜制度安排 (如圖 1 之 5)。







1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

具體而言，在「就業系統與失業系統之間的轉銜制度安排」部份，其協助轉銜的制度安排方式，除了就業服務、薪資補助、就業訓練、公共工作等各項積極勞動市場政策之外，還有就業保險制度；至於「教育系統與就業系統之間的轉銜制度安排」，就是建立一種「青年從學校轉銜到就業的制度」，其實施方式包括二種：第一是依照學徒訓練的原則，協助青年在離開學校後，可以獲得企業提供財務支持的訓練，受訓青年在訓練期可以獲得較低的薪資，例如德國，強調對青年實施高度的學徒訓練，並且伴隨著高品質的企業訓練，培養青年勞工擁有與企業關聯性高的專業技能，因此畢業離校的青年勞工在結束訓練後，可以獲得相對較高的薪資；第二是青年畢業後，可以獲得政府提供財務支持的訓練方案，而財源可以來自就業保險基金或是政府提供的訓練津貼，例如丹麥的技能形成體系，主要是由就業保險提供寬廣的技能訓練給青年勞工。

## 柒、結語

本文從「青年轉銜」的觀點出發，從中獲得的啓示在於：不同青年群體面臨的轉銜型態有所差異，特別是已經有愈來愈多青年淪為長期失業者，因此政府如何在因應全球化競爭壓力下，有效提供青年「從學校轉銜到勞動市場」的就業協助政策，成為必須思考的重要政策方針。而具體的政策內涵，除了「轉

銜勞動市場理論」所強調的青年訓練政策之外，有鑒於台灣的失業青年在求職時，不僅面臨就業能力與經歷不足的困難，還面臨了「適合的職缺少」、「求職管道不足」、「求職技巧不足」等各種轉銜困難，因此有必要加強協助青年求職的管道與資源。

建議我國政府，可以仿效日本的作法，在擴大設立「青年職涯發展中心」的基礎上，建立「青年工作卡」制度，這是一項聯結「職涯諮詢」、「就業訓練」、「就業媒合」三項制度的「整合性青年就業協助模式」，具體而言，「青年工作卡」是一組「個人化的就業諮詢資料卡」，不僅可以記錄失業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，失業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，失業青年可拿著「青年工作卡」直接進行求職面試，但若是失業青年的就業能力仍有待提升，特別是長期失業青年，則可以推薦長期失業青年至企業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，可由雇主留用，未獲得雇主留用的失業青年，再由就業服務人員進行就業諮商，視就業諮商結果決定再推薦失業青年面試，或是再參加訓練方案。🌀

# 工作卡 (Job Card) 及職能基準認證制度之 整合研析



勞動部勞動力發展署就業服務組技正 徐誠佑

依總統勞動政策六大主張之三、支持青年與中高齡就業政策主張，勞動部應整合「職涯輔導體系」、「就業媒合體系」、「職業訓練體系」三大專業體系，並仿效日本「工作卡」制度，協助失業青年就業。因此，勞動部刻正依總統政策著手規劃如何參考運用「工作卡」制度，強化各項職業訓練及就業服務體系。

工作卡之內容主要是用以呈現求職者就業能力，勞動部目前推動之職能認證制度亦屬相似機制，兩者如能以予整合規劃運用，將可相輔相乘，擴大其辦理成效。本篇文章將先概略說明工作卡及勞動部職能認證制度內涵，之後探討其兩者整合規劃運用之可能性。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

## 壹、工作卡 (Job Card) 制度

### 一、日本工作卡制度內涵

日本工作卡內容包含「職務經歷表」(包括之前曾從事之工作職務內容及所習得之工作經驗、知識、技能等)、學習及訓練記錄表、證照(資格)一覽表、職涯表(包括就業目標、志向、職涯諮詢記錄)、評量表等,以呈現求職者的完整履歷。



日本工作卡制度並結合各式訓練計畫之在職訓練(OJT)和工作崗位外訓練(Off-JT),協助就業能力不足之族群(如:飛特族、二度就業婦女...等),提升其工作技能。再於推介就業時,以工作卡作為其工作能力之證明文件,以協助該族群重回職場。日本工作卡系統之各式職業訓練類型整理如下表。



<sup>1</sup> 資料來源: Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan(2009), The Job-Card System in Japan。

表1

日本工作卡系統之職業訓練類型<sup>2</sup>

項目別	僱用型訓練 (Employment type Training)		委託型訓練 (Commission type Training)	
	定期型在職訓練計畫 (The fixed-term on-the-job training program)	實用人力資源發展制度 (Practical human resource development system)	日本雙軌制度 (The Japanese Dual System)	
類型			委託訓練 活用型	短期課程 活用型
參加者	1. 很少或沒有擔任正職員工之經驗者（原則上指職業訓練的職種範圍內，過去5年內沒有經歷連續3年以上正式聘用者） 2. 大學應屆畢業生、職場新鮮人（完成專門學校、大學學業後，距離訓練開始日還未超過3個月者）	限定在15-45歲之間者，以大學應屆畢業生、社會新鮮人為主要族群	以飛特族 (Freeters) 等缺乏正職員工經驗，希望習得實用專業能力者（原則上指職業訓練的職種範圍內，過去5年內沒有經歷連續3年以上正式聘用者）為主要對象	大抵上以年齡未滿40歲者為主
總訓練期間	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3-6個月（特例可延長至1年）</li> <li>· 在職訓練 (OJT) 的總訓練時數比重為10-90%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 6個月-2年</li> <li>· 在職訓練 (OJT) 的總訓練時數比重為20-80%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 聽講先修課程：標準訓練期間4個月</li> <li>· 在職訓練先修課程：3-5個月</li> </ul>	標準訓練期間為6個月
定位	企業主為主要執行單位，提供實務的訓練予很少或沒有擔任正職員工經驗的任何人（如飛特族），以協助他們得以獲得正職員工就業機會為目標	企業主為主要執行單位，透過系統性地訓練，將社會新鮮人培養為能夠成為企業核心員工的人才	公共機關主導的職業訓練型態，教育 / 訓練機構為主要的執行者，將提供訓練予飛特族等對象，以協助他們取得實務的職業能力	

<sup>2</sup> 資料來源：「日本工作卡制度之探討及運用至我國就業服務體系之評估及實際規劃」，財團法人中華經濟研究院，2015。



## 二、勞動部工作卡制度之初步規劃

勞動部勞動力發展署現已有「職涯輔導」、「就業媒合」、「職業訓練」等三大服務體系並已各別建立業務資訊系統，相較於日本建立一全新工作卡制度，勞動部將透過整合既有業務系統之方式，推動工作卡制度。勞動力發展署現有業務系統整理如下表：

表2

勞動力發展署與工作卡制度相關之業務系統

服務體系	系統名稱	系統內容說明
職涯輔導體系	網際網路就業服務系統	就業服務人員可透過「簡易諮詢評估紀錄表」、「就業協助行動計畫」、「個案管理工作紀錄表」等，記錄諮詢結果，並依求職者就業能力轉介不同服務資源。
	職涯測評系統	線上評量並紀錄求職者職業興趣及工作風格。
就業服務體系	網際網路就業服務系統	依就業服務法第 22 條所建置之全國性就業資訊網，為全國公立就業服務機構記錄求職求才資訊及辦理就業媒合之主要作業系統。
	台灣就業通網站	與網際網路就業服務系統共用求職求才資料庫，為民眾求職求才及報名職業訓練課程之主要入口網站。 亦為民眾查詢各式服務歷程之管道。
職業訓練體系	職業訓練管理資訊系統 (TIMS)	為勞發署主要職業訓練系統，包含分署自辦、委辦、補助之職前及在職訓練計畫。
	青年職業訓練網	包含產學訓、大專就業學程、明師高徒、青年就業旗艦等青年職業訓練計畫。
	技能檢定系統	提供技能檢定報名及證照查詢等功能。

勞動力發展署目前初步規劃透過彙整上表各式服務歷程資訊之方式建立工作卡，過程中亦將就下列方向討論規劃：

### (一) 強化職能描述方式

建立職能資料庫，使求職者得以描述自身所具備之職能，同時求才廠商於登錄職缺資訊時，亦可據以描述該職務的職能需求。透過統一求職、求才雙方

對於所具備(所需求)之職能描述方式，不僅可幫助就服人員與求職者溝通與諮詢，亦可更快速且更精準地協助求職者篩選合適的工作機會，及協助求才廠商篩選合適人才，藉以提升媒合精準度。

如求職者因不符特定條件而無法媒合成功，或有轉職、深造等職涯發展規劃，就服人員亦可依未來目標職務之職能需求評估求職者職能缺口，提供求職者轉職進修或參加職業訓練等建議。

## (二) 個人資料保護與隱私權

目前公立就服機構開立介紹卡後，民衆仍可自主決定是否前往面試及提供履歷資料，公立就服機構並未事先傳送該民衆的履歷資料予求才企業。因工作卡所紀錄之內容廣泛，除個人履歷資訊外，尚涉及過往求職經歷及各式服務、職訓歷程。為避免提供予求才企業之履歷資料登載過多與工作無涉之資訊(如：身分證字號、婚姻狀況、戶籍地址...等)，及保留民衆可自主決定提供予求才企業之資訊內容，未來運用工作卡進行就業媒合時，應可讓民衆自行選擇向求才企業揭露之工作卡內容。

## (三) 工作卡資料網路化

透過線上投遞履歷求職已為國內勞動市場常態，勞動力發展署各項職業訓

練計畫亦多透過網路報名，因此宜將工作卡整合於台灣就業通網站，開放求職者自行查詢及下載運用，並可於線上投遞履歷時，自行選擇將工作卡資訊納入履歷資料提供予求才企業參考。

工作卡以網路呈現的另一個優點為，求才廠商可於線上透過服務及參訓資料勾稽功能，檢視工作卡資料之真實性，這將使工作卡更具有公信力。

## (四) 增加求職者自述之「工作優勢」項目

傳統履歷表多以「自傳」表達個人工作優勢及特質，然而多數所需表達與就業相關之資訊，多已納入工作卡內。因此透過就服人員的輔導協助，或由求職者自行於工作卡中補充自身特質或優勢，或許可用以取代傳統的履歷表自傳。

## 貳、勞動部職能基準認證制度

多數國家職能基準是由政府勞動部門主導建置，然而這通常會產生的問題是，即使為同一產業、同一職務，不同企業所需職能皆未必能與政府所訂職能基準完全相符。如由單一部門主導建置職能基準，將大大降低了職能基準的可用性。

依職業訓練法第 4-1 條，中央主管機關應協調、整合各中央目的事業主管機關



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

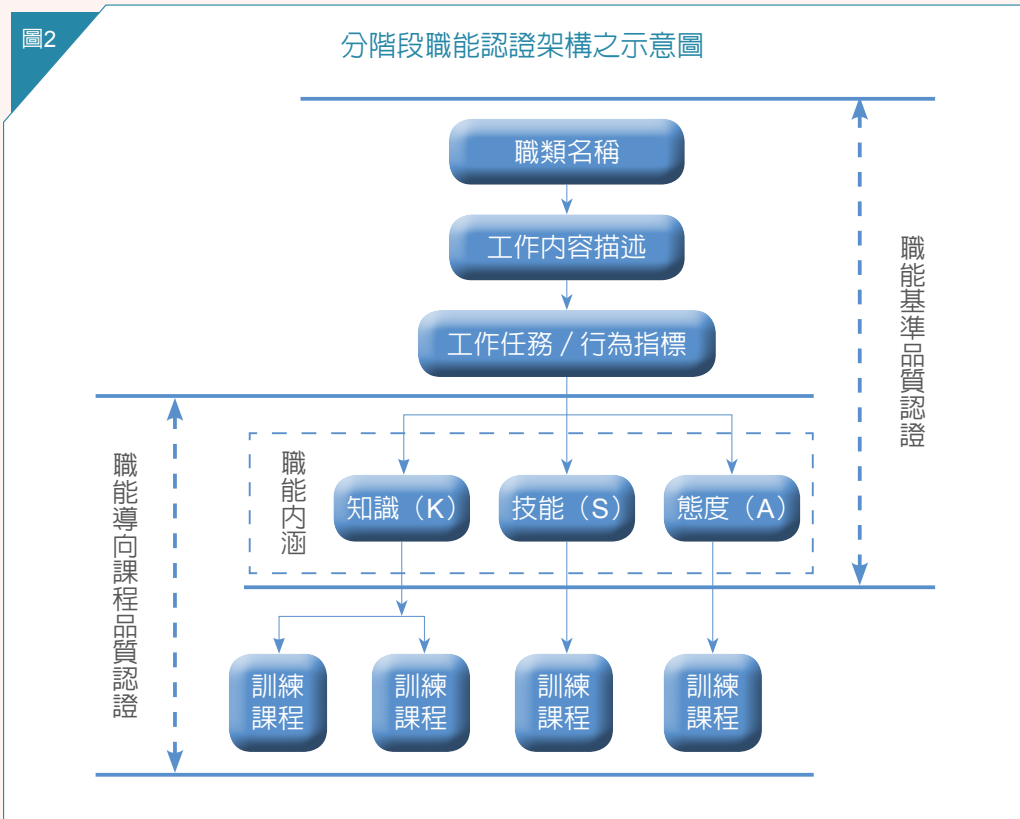
樂說頭條

所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與辦理職業訓練等服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。

因此，相較於其他國家由勞動部門主導建立職能基準，我國職能基準是由各中央目的事業主管機關所訂定，而勞動部於推動我國職能基準發展過程所扮演之角色，為彙集、整合及運用各中央目的事業主管機關，甚至民間單位所訂職能基準，勞動部推動職能基準認證制度，使各單位所訂定之職能基準內容規

格一致，同時透過標準化的呈現方式，讓各職能基準之間，得以互相比較及參考引用。

勞動部採用階層式職能基準認證架構，將職能基準認證依其應用範圍，區分為「職能基準品質認證」及「職能導向課程品質認證」。之所以稱之為階層式架構，是因該 2 認證機制，是以職訓課程分析設計之流程：「職務」→「職能基準」→「訓練課程」之展開過程進行分階段認證，如下圖。



換言之，「職能基準品質認證」之目的，在於驗證職能基準之職能內涵是否能正確對應及描述該職類之工作內容與工作任務。「職能導向課程品質認證」之目的，在於驗證所發展之訓練課程，是否能使學員學習到該課程學習目標所指定之職能內涵（或稱之為職能單元）。

採取分階段認證之用意，在於考量不同職類多有涵蓋相同之職能單元，如以依職務別進行一條龍式認證，將產生相同職能單元之訓練課程於不同職務重覆認證之現象。因此勞動力發展署於設計職能認證制度時，採階段式設計，使對應相同職能單元之訓練課程無需因應用於不同職類時，需重覆進行認證，藉以大幅減少職能認證之行政成本。

此外，「職能基準品質認證」及「職能導向課程品質認證」亦是分別針對勞動力發展署就業服務及職業訓練等業務內容所設計。透過該 2 認證機制，可將職務所需職能及訓練課程所能習得之職能，統一以標準化之職能內涵呈現。期能透過一致性的職能描述，藉以整合職業訓練及就業服務流程。

## 參、運用職能基準加強工作卡機制

職能基準及工作卡，均具備整合「職涯輔導體系」、「就業媒合體系」、「職

業訓練體系」之功能。其中職能基準較偏重於外在就業環境之描述，而工作卡則偏重於求職者自身就業能力及服務歷程之描述，兩者相輔相乘。運用職能基準加強工作卡機制，期可產生下列效益。

### 一、協助求職者瞭解職業世界

為協助求職者瞭解職業世界，勞動力發展署建置 Jobooks 工作百科網站，依職業分類，彙整該職類之職務簡介、工作內容、職能基準等相關資訊。可讓求職者就業之前，先行瞭解職務內容，以避免就業後與原有認知差異過大，無法穩定就業。另透過「職能基準品質認證」，將可提升職能內涵描述之正確性，以避免提供求職者錯誤訊息。

### 二、加強對求職者就業能力之描述

日本工作卡制度之評量表，對於工作態度、責任感、溝通能力等軟實力部分，具有標準化評量項目。至於專業技能部分，則因各行業、職業均有所不同，過於廣泛，故難以訂定一標準化評量項目，所以是由求職者及求才企業自行填列與評價。

透過運用職能基準，工作卡中對於求職者專業技能描述，可以標準化之職能內涵（職能單元）呈現。因職能單元經「職能基準品質認證」程序，將產生其標準化定義，並可於不同企業間採認。透





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

過標準化之專業技能描述，可提高工作卡對求職者能力描述之參考價值。

### 三、精準就業媒合

求職者於工作卡中透過職能基準記載自身所擁有職能，求才企業於求才登記時亦參考職能基準記載職務所需職能。於就業媒合時，即可透過分析兩者差異，找出最合適之職缺及人才，進行精準就業媒合。

### 四、職業訓練課程品質認證

運用「職能導向課程品質認證」驗證課程學習目標之職能內涵，使民衆於報名參訓前，得以瞭解該課程學習目標，以減少民衆對課程的期待與訓練成果之落差。相對的，於民衆結訓後，亦可透過該認證機制，將學習課程紀錄，轉換為所習得之職能內涵，並將其記載於工作卡中。

### 五、擬定個人職業訓練計畫

民衆有時會想要進修，但又不知要如何選擇訓練課程時，可先行透過職能基準瞭解該職務之職能需求，於分析自身所缺乏之職能後，透過「職能導向課程品質認證」驗證課程學習目標之職能內涵，再反向以職能內涵搜尋各機關構所辦理之訓練課程，達到依職能缺口推介訓練課程之效果。

### 六、職業訓練課程設計

透過分析就業媒合求職者未能就業之原因，得以分析出求職者普遍所缺乏之關鍵職能，輔以透過「職能導向課程品質認證」，針對業界普遍缺乏之關鍵職能，進行單元式課程設計。

### 肆、結語

當透過工作卡制度彙整「職涯輔導體系」、「就業媒合體系」、「職業訓練體系」之各項服務歷程的同時，也代表著該三大服務體系服務流程整合的開始。以工作卡為核心，得以將「自我評估」、「認識職業世界」、「就業前準備」、「就業後進修規劃」等職涯發展相關服務流程予以整合。

工作卡之主要用途，在於有系統及完整的描述求職者就業能力，當工作卡整合運用職能基準，將得以透過職能內涵更有系統及完整的描述求職者就業能力。期透過工作卡與經認證之職能基準連結，使工作卡更能被企業所認可，以利推展工作卡制度。🌀





# 協助 志願役退除役官兵

## 就業轉銜

國軍退除役官兵輔導委員會就業科科长 張揚興

### 壹、前言

建構志願役官兵完善退後「出路」，是募兵制成功的重要因素，也是國軍退除役官兵輔導委員會義不容辭的責任。本會已配合「推動募兵制暫行條例」，訂定就學、就業 5 項辦法，自本 (105) 年 2 月 1 日施行；另修正公布「國軍退除役官兵輔導條例」第 3 條之 1，研訂分類分級退輔措施自 3 月 1 日開始施行。除現行服役 10 年以上榮民外，另將服役 4 年以上未滿 10 年之志願役退除役官兵納為新增服務對象，擴大服務範疇，彰顯國家對於退除役官兵的尊崇與照顧。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 貳、協助就業輔導作法

為落實總統「強化年輕官兵就學輔導，提供軍人在職及退伍後競爭力」政策，本會在現有就業輔導作為上，已化政策為具體施政計畫，將就學就業職訓工作前推，陸續完成跨部會資源整合溝通平台、建構前推式整合型就業服務、主動辦理服役 4-9 年第二類退除役官兵核認作業，增進就業輔導作為，擴大就學獎補助，滿足分類分齡需求、強化青壯低階官兵第二專長培訓，提供多元參訓管道等作為，讓志願役退除役官兵在就業上獲得更實質的協助與服務。

### 一、完成跨部會資源整合溝通平台

每 3 個月定期與勞動部、國發會、農委會、海巡署、國防部舉行跨部會工作整合平台會議，迄今已辦理 39 場次；105 年 7 月再與國防部完成促進就業專案編組溝通平台，於 7/12 日由本會 2 位副主任委員拜會國防部副部長達成每季召集屆退官兵舉行權益說明與需求調查等 8 項共識，7/20 日及 8/5 日完成計畫指導會議及全軍副指揮官與人事主管工作研習，本會相關業管處及各榮民服務處處長共同出席；每年 2.5.8.11 月份舉



行北中南東地區資源整合協調會議，並邀集地區勞動部勞動力發展署分署、縣市就業服務中心、及地區內指標大學等單位出席，以強化雙方環節接軌，有效整合相關資源。

### 二、建構前推式整合型就業服務

於國軍官兵從軍入伍訓練期間，即由本會專案編組，前往台中成功嶺新訓營區，明確說明完整退輔制度，讓官兵看到願景與機會，除激勵官兵個人規劃軍中生涯外，並間接穩定軍心士氣。

屆退官兵部份，每年 3、6、9、12 月份，召集屆退前 3 個月的官兵，以定點、定時方式，舉行就業權益說明與需求調查及就業媒合活動，透過完善掌握需求，再以職訓專班、學用合一、職涯發展與諮詢、適性評量、個管服務等就業輔導作為，達到即退即用之目標，使官兵無後顧之憂。

表1

前推式整合型服務預期成效表

前推整合服務	具體作為	預期成效
完整權益說明	官兵從軍入營訓練期間，即由本會說明完整退輔制度。	<ul style="list-style-type: none"> <li>激勵官兵規劃軍中生涯，間接穩定軍心士氣。</li> </ul>
知名講座激勵職涯發展	官兵屆退前 3 個月，由知名成功人士至國軍營區實施職涯發展講座，激勵與引導就業誘因。	<ul style="list-style-type: none"> <li>由現行分散式對象不定之講座，調整為屆退官兵全員參加，可有效啟發進修就業動機，引導適性發展。</li> </ul>
提供適性評量與職涯諮詢	經由職涯發展講座，清楚引導及激勵，有需求者即由現場專業諮詢師一對一進行評量與諮詢。	<ul style="list-style-type: none"> <li>可由現行 5,000 人評量與諮詢，增加至屆退 8 千餘人全數輔導，有利協助順利轉銜與適性就業。</li> </ul>
一案到底式就業一條龍個管服務	榮服處於官兵屆退前 3 個月，至國軍北中南東指定營區舉辦 16 場次就業權益說明會，面對面完成需求調查，凡有就學、就業、職訓需求者，即開案個管，由專人提供專業協助，一個都不放棄，並有效整合勞動部勞動力發展署分署、縣市就業服務中心資源，及結合企業進用獎勵、國防部志願役軍人優先承包特殊勞務採購辦法可獲之職缺，提供最佳服務，讓每個人都能順利就業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>採源頭控管，屆退官兵一個都不少，全年辦理前推式就業權益說明會 16 場次。</li> <li>有需求逐一開案個管協助，受惠人數將由現行 1 千餘人，擴增至屆退 8 千餘人可全數受惠。</li> </ul>

### 三、主動辦理服役 4-9 年第二類退除役官兵核認作業，強化就業輔導作為

(一) 為改善 4-9 年第二類退除役軍人因資格核認作業繁複，致多數人不知權益而未能接受輔導協助等問題，經檢討大幅簡化審認作業，由原被動申請，須攜帶大批文件親赴榮民服務處，調整為榮服處主動辦理，

並於退伍前即由本會寄發權益卡給每位屆退官兵，使官兵瞭解就業相關權益，退伍後再由榮服處工作人員主動訪視提供完整服務。

(二) 將現行各榮服處臨櫃接受服務申請方式，調整為官兵退前 3 個月，即前往國軍北中南東指定營區，配合志願役退除役軍人權益說明，現場逐一完成就業、就學、職訓需求調



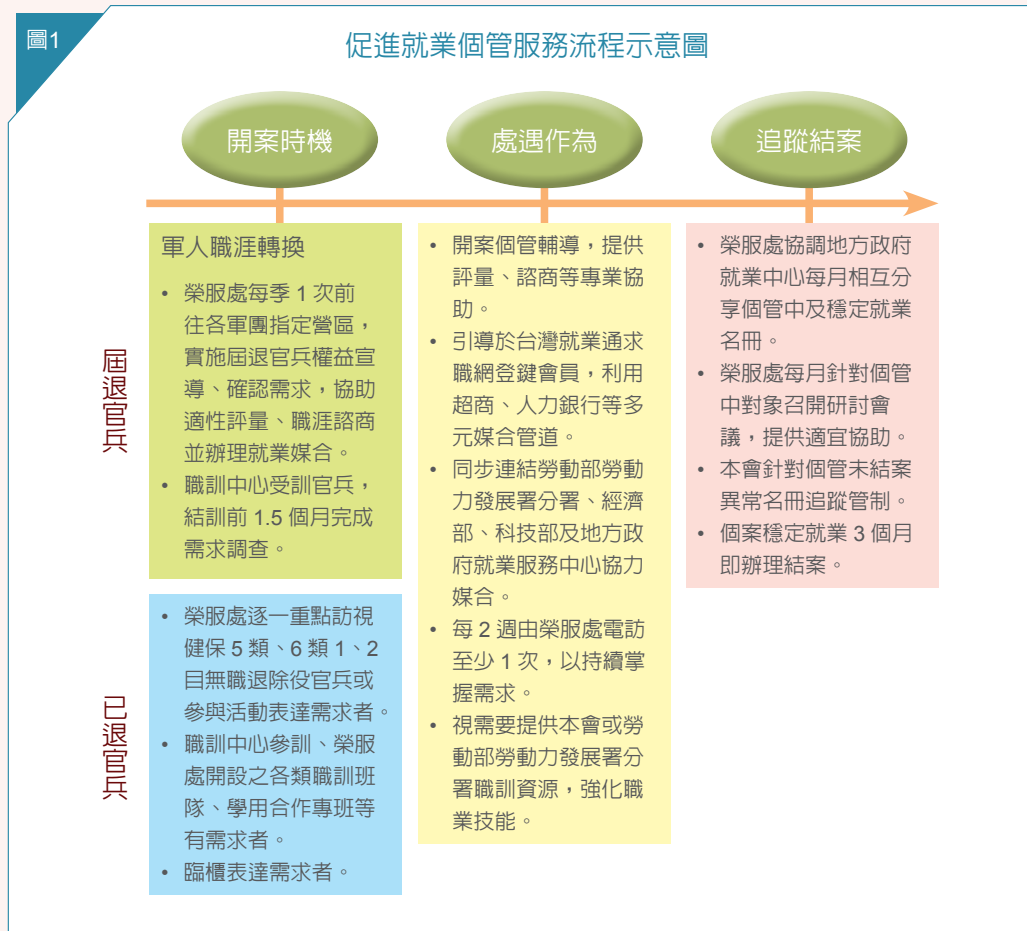
1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

圖1

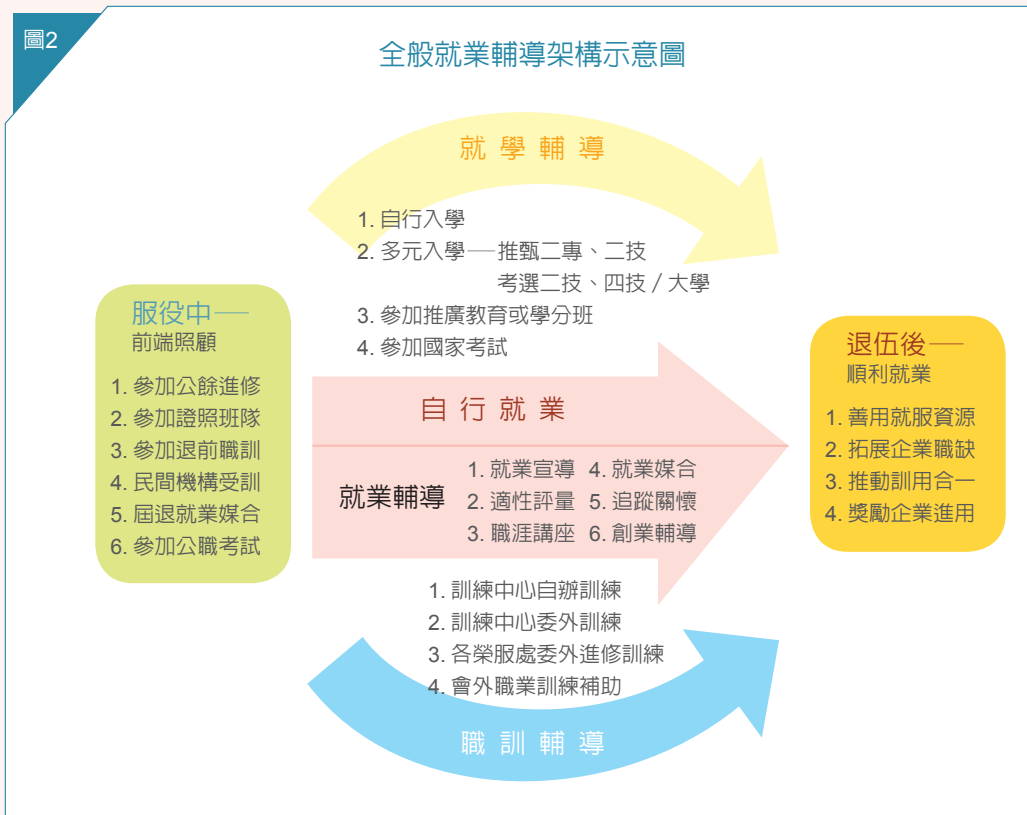
### 促進就業個管服務流程示意圖



查，並即提供專業講師適性評量、職涯諮詢，亦同步連結各縣市焦點廠商辦理就業媒合活動，讓青壯低階屆退官兵能適性選擇，全年將辦理 16 場次，預估有 8,000 名屆退官兵參加；現行就業輔導將由臨櫃申請約 1 千餘人，大幅擴增至每年屆退官兵 8 千人可全數受惠。

#### 四、擴大就學獎補助作為

為使退除役官兵安心向學。在獎補助作法上，本會已從激勵角度出發，提高就學獎補助金額，初期依核實補助精神由原額度 2~4 萬元提高至 3~5 萬元，並新增第二類退除役官兵補助對象，總體就學獎補助預算 106 年已大幅擴增 3.7 倍，未來將提升獎勵機制，以強化就學實質誘因。預估 106 年可嘉惠 6,352 人。



另為提升退役官兵就業競爭力，已著手研修放寬國家考試進修補助範圍，新增退除役官兵參加諸如台電、中油、自來水公司等國（公）營事業員工進用考試，均可申請進修補助，以有效提升就業管道，全年約可嘉惠 821 人。

## 五、滿足分類分齡需求

### (一) 35 歲以下年青榮民及第二類退除役官兵

募兵制實施後，年青屆退官兵逐年增加，主要服務內容將以輔導就學、

就業為主。有就學需求者，透過推甄考選、加分優待、就學獎助、進修補助、發放生活津貼等方式，讓青壯退役官兵能提升知能，安心向學。

有就業需求者，提供職業適性評量、職涯諮詢及發展講座，協助順利轉銜與適性就業；運用國防部「志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法」得標廠商應新進用 20% 志願役軍人所釋出職缺，及獎勵民營企業措施，積極開拓職缺，同步連結勞動部及地方政府就



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

業服務中心媒合資源，提供多元就業管道。如有創業意願或需求者，可提供補貼已獲得政府創業貸款利息之 50%，以減輕經濟負擔，協助創業成功。

### (二) 45 歲以下、36 歲以上青壯榮民

以輔導其取得專業證照、增進專業技能為主。有職業訓練需求者，透過自辦訓練、委外訓練、職訓補助等方式協助其訓後即就業，或鼓勵其創業。

為提供更多元之參訓管道，培養就業競爭力，原補助受訓費用方式僅提供 21 個自行參訓班隊，105 年即檢討增加工業技術研究院、中國生產力中心、資訊工業策進會等機構辦理之高就業率訓練等 61 個班隊，同時將補助金額由 2 萬元提高至 4 萬元；今年 8 月為更有效回

應就業市場所須職技專才之訓練項目，再檢討將勞動部所屬各分署產業人才投資方案之訓練班隊納入，擴充至 105 項職類班隊。

為利官兵退前即能銜接專長培訓，本會在滿足屆退官兵訓練需求上，已逐步擴大訓練能量，目前屆退官兵參訓人數比率已占日間養成訓練人數的 60%。將再研議精進作法如下：

1. 除規劃自辦養成訓練外，另以指定 20% 員額提供訓練或委外專班模式辦理。
2. 開放職訓中心夜間及短期證照班訓練，以各班隊外加 20% 員額提供在營官兵參訓，俾利協助利用服役公餘時間取得民間第二專長。
3. 結合產業及學校辦理學用合一專班：

表2

### 擴大就學輔導具體作為

就學輔導	具體作為	預期成效
從激勵角度出發，提高就學獎補助金額，擴增預算 3.7 倍	初期依核實補助精神由原額度 2~4 萬元提高至 3~5 萬元，並新增第二類退除役官兵補助對象，大幅擴增就學獎補助預算 3.7 倍，未來將提升獎勵機制，以強化就學實質誘因。	<ul style="list-style-type: none"> <li>提高補助金額，可減輕退除役官兵就學生活負擔，預期 106 年可嘉惠 6,352 人。</li> </ul>
擴大就業考試補助範圍	為提升退除役官兵就業競爭力，已著手研修現行國家考試進修補助規定，新增退除役官兵參加國(公)營事業員工進用考試進修補助，有效提升就業管道。	<ul style="list-style-type: none"> <li>增加國(公)營事業機構就業機會，全年約可嘉惠 821 人。</li> </ul>

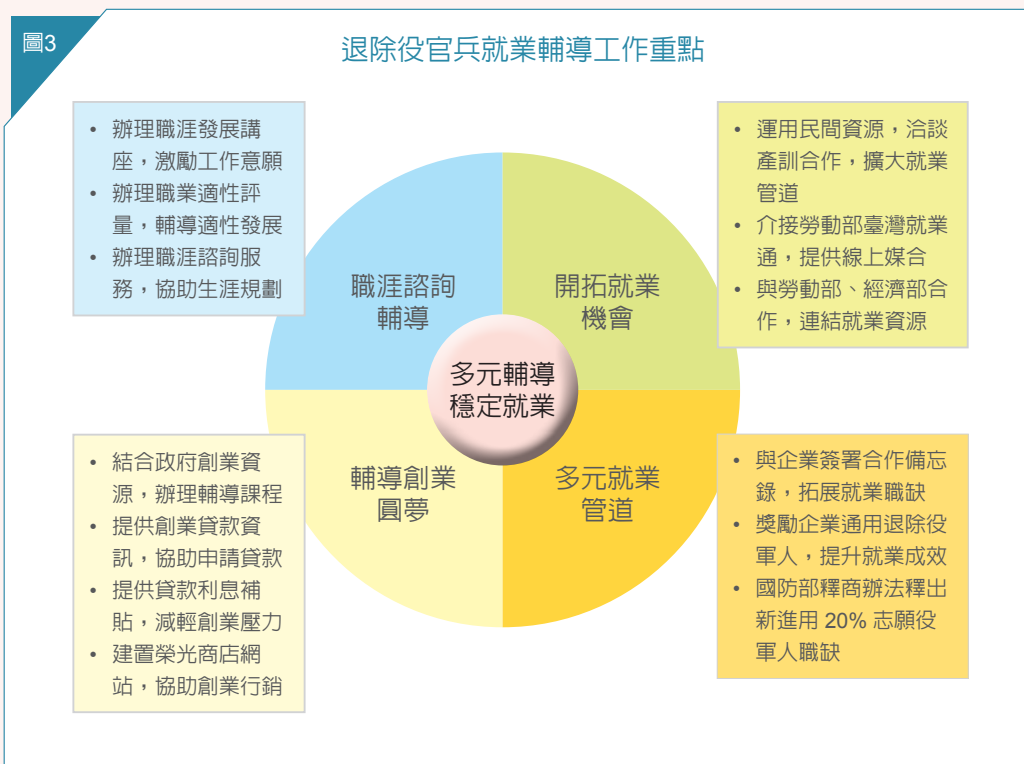
例如由台北科技大學與大金空調公司合作辦理綠能(冷凍空調)就業80學分學程，本會職訓中心與安永鮮物公司合辦健康超市店長培訓班，均已於今年8月份開班，能兼具學能及技能，有助訓後順利就業。

### (三) 60歲以下、46歲以上中壯榮民

此年齡層榮民已具備豐富之行政與領導經驗，以輔導轉任公職或本會投資事業機構安置為主。

## 六、強化青壯低階官兵第二專長培訓，提供多元參訓管道

為強化志願役官兵退前輔導，有效整合各部會資源，國防部、勞動部及本會會銜之「國軍屆退官兵就業輔導措施實施要點」，已規劃於官兵退前1年，由國防部、輔導會協助進修學位及取得證照，退前9個月由國防部、輔導會、勞動部協助實施適性評量及職涯諮詢，退前3個月由國防部、輔導會、勞動部協助職能培訓、就業媒合及轉任公職考







1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

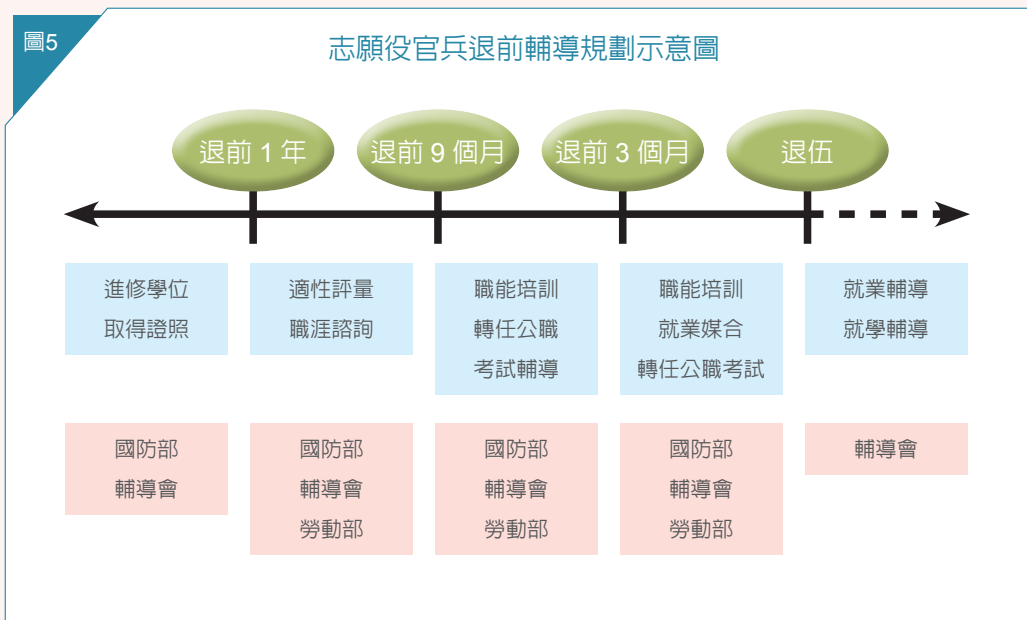
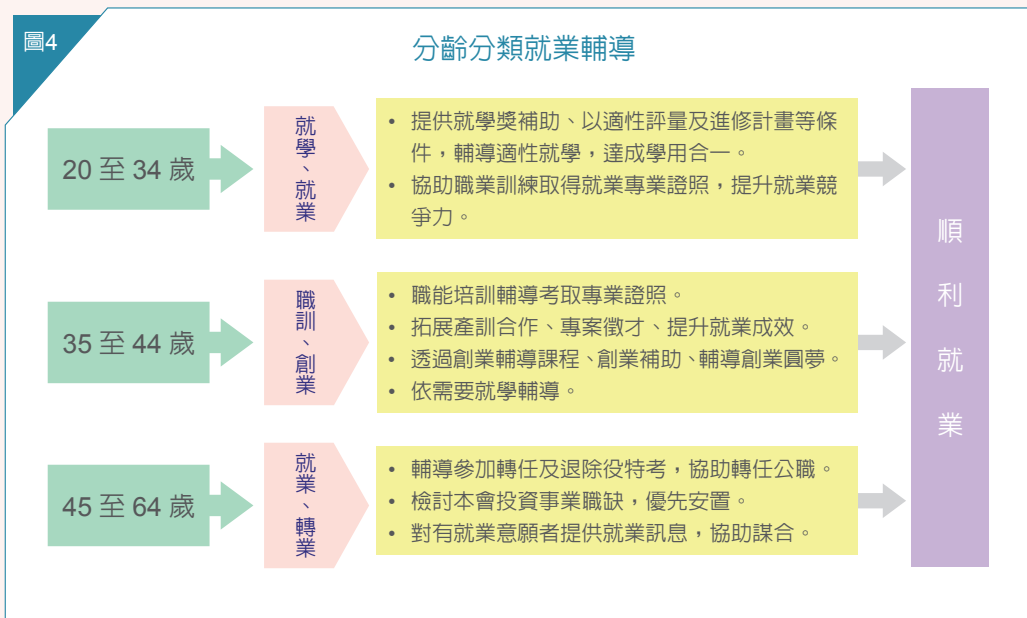
表3

105 年志願役退除役軍人參加職業訓練補助職類班隊簡表

訓練機構	職訓補助班隊	類數
工研院	產業學院（科技產業經營、生產力 4.0、工程專利研發、電子及光電、先進製造與機械系統、生醫與醫材、材料化工與奈米）類訓練班。	1
生產力中心	品質技術師、流通業顧問師、企業主管管理才能專業師資認證班…等 4 班。	4
資策會	Big Data 資料分析師、物聯網規劃、遠距醫療照護導入、雲端系統網路工程師、APP 開發、跨境電子商務、互動式網站設計就業養成班…等 17 班。	17
符合職業安全衛生教育訓練規則之訓練機構	各級鍋爐操作、粉塵作業主管、起重機吊掛作業、勞工健康服務護理人員、製程安全評估、施工安全評估、各級化學因子作業環境監測人員、擋土支撐作業主管、施工架組配作業主管、鋼構組配作業主管訓練班…等 32 班。	32
環保署委託辦理訓練之單位	空污防制、廢水處理、廢棄物清理、環境用藥、毒性化學物質專業技術管理人員訓練等 5 班。	5
勞動部職安衛生訓練機構、食品工業發展研究所、生物技術開發中心、公共工程委員會、HRCI 或 ATS、交通部、對外貿易發展協會、營建署等認證訓練機構	職業安全、職業衛生管理師（甲級）、食品工廠衛生管理、國際認證評價專家（ICVS）、公共工程品質管理訓練、回訓班、HRCI 或 ATS 人力資源管理師國際認證、遊艇或動力小船駕駛、船員養成（專業）、國際行銷、國際貿易、國際企業特訓、營造業工地主任訓練（回訓）班…等 15 班。	15
農委會	農民學院（入門、初階、進階、高階）等類訓練班。	1
政府合法立案之訓練機構	旅館客服、木工、皮革、金工工藝、廣告設計行銷、各類室內裝修、建築施工、咖啡官能鑑定、銀髮照護者健康管理、動力小船輪機維護、推拿技術、資訊安全專業、高階人力資源、中階/中高階主管管理才能、經營管理、觀光產業中高階主管養成訓練班…等 30 類訓練班。	30
合計		105

試，退伍後則由輔導會協助就學就業輔導。惟青壯低階官兵增進職場專業知能需求最殷，如何滿足其第二專長培訓及提供多元參訓管道，須特別安排。

（一）依不同年齡層及需求開設職訓分齡專班，提高訓練成效：調整現行混合編班模式，區分青壯官兵單獨開班，避免教學困擾，增進學習效果。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

表4

### 強化青壯低階官兵第二專長培訓，提供多元參訓管道預期成效

輔導內容	具體作為	預期成效
建立「軍中專長與民間專長雙軌認證制度」	將本會辦理之現有訓練班次與軍中專長結合，建立民間專長及證照轉換對照表，提供國防部官兵進修及轉換職業之參考；職業訓練以培育具一專多能為主，將單一班隊之訓練改以提供套餐模組化方式規劃課程及輔導取得多張證照，使學員訓後具備就業所需專長，提高職場競爭力。所需預算研議大幅擴增 3 至 5 倍。	學員訓後具備就業所需專長，提高職場競爭力。
開設分齡專班，提高訓練成效	調整現行混合編班模式，區分青壯官兵單獨開班。	搭配訓練機構訓後輔導就業效益作法，可避免教學困擾，增進學習效果，預期嘉惠 8 千餘人，可全數滿足退除役官兵需求。

- (二) 建立「軍中專長與民間專長雙軌認證制度」：將本會辦理之現有訓練班次與軍中專長結合，建立民間專長及證照轉換對照表，提供國防部官兵進修及轉換職業之參考。
- (三) 職業訓練以培育具一專多能為主：將單一班隊之訓練改以提供套餐模組化方式規劃課程及輔導取得多張證照，使學員訓後具備就業所需專長，提高職場競爭力。

## 參、結語

國家對退伍軍人的服務照顧，等於現役軍人捍衛家園的動力。掌握募兵制退除役官兵就業需求，使退伍後順利銜接職場，讓軍人看見未來，看見希望，進而成為一種吸引人才的選項，是本會未來重要政策及工作重點。

未來將努力以新觀念、新方法，多方開拓就業管道，加強運用社會資源，強化產、學、訓合作，以增進退除役官兵競爭能力，落實就業一條龍個案管理服務，讓有需求的退除役官兵都能順利就業，快樂上班。☺



## 如何協助

# 尼特族、 長期失業青年

## 就業轉銜？

中正大學勞工關係學系教授 馬財專

### 壹、失業的青年世代

全球化下的青年失業現象正席捲各個國家，面對青年失業與就業問題，歐盟統計局（2014）資料顯示歐盟失業情況最嚴重的族群是 25 歲以下年輕人，整體失業率高達 22.2%；其中較為嚴重的國家如希臘青年失業率高達 57.7%，西班牙也不惶多讓高達 54%，顯示歐盟區域青年失業惡況遲未改善。在「青年失業危機」的討論上，國際勞工組織（ILO）在剛發布「2016 年全球就業與社會趨勢」報告中強調，2016 年的全球青年失業率高達 13.1%，直逼全球成人失業率的 3 倍，有多達 7,100 萬名



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

**15-24 歲的青年處於失業困境，並預測了 2017 年青年失業狀態未能好轉。**至於在長期失業危機方面，依照經濟合作暨發展組織（OECD）在 2014 年的「長期失業報告」指出，在歐盟青年失業危機與長期失業危機，平均青年失業率高達 23.7%，更嚴重者為長期失業率高達將近青年失業人數的 50%，占全部勞動力人口的比率高達 5.1% 之多。李健鴻（2015）指出，根據歐盟執委會從 2000 年至 2012 年的分析，在歐盟國家的全體長期失業者之中，長期失業青年所占的平均比率始終維持在 30% 以上，顯示持續有著高比率的失業青年正面臨著長期失業的困境，形成歐洲社會嚴重的社會問題。因此近幾年來，世界各國在處理該國勞動失業問題時，都將青年就業問題列為重要的優先議題，並試圖制訂相關因應與解決青年勞動與就業政策（Lahusen, Schulz & Graziano, 2013）。

歐盟統計局（Eurostat）在 2015 年的調查指出，歐盟會員國內年齡 20 到 24 歲的年輕人，未就學、就業或正在接受訓練的「尼特族」接近 500 萬人。對歐洲年輕人來說，失業議題最讓他們擔憂。歐盟 28 國年齡介於 15 到 29 歲的年輕人總數達到約 9000 萬人，占總人口的 17%。值得擔憂的是，17.3% 年紀在 20 到 24 歲的年輕人是沒有就學、就

業或正在接受訓練的尼特族。年齡在 25 到 29 歲的尼特族比率更上升到 19.7%，等於每 5 個此年齡層的青年中，就有 1 人是尼特族。年齡 20 到 24 歲的尼特族中，希臘與義大利的比率最高，分別達到 31.1% 與 26.1%。荷蘭與盧森堡則是最低的兩個會員國，僅 7.2% 與 8.8%。

東亞區域在全球金融風暴後，韓國青年就業率從 43.4% 降到 39.7%，失業率則從 7.6% 上升到 8.0%。另外，韓國尼特族也有增加趨勢，依據韓國統計廳 2003 年至 2010 年「經濟活動人口調查」結果，15-34 歲人口中，尼特族佔比從 7.8% 增加到了 9.9%，不求職的尼特族也從 5.1% 上升到 7.3%，顯示尼特族不就業的情況越來越嚴重。此外，若以全體就業者薪資中位數的 2/3 作為低薪的定義，2009 年韓國低薪人數占比 25.7%。以上數據顯示，當今韓國青年不僅面臨失業困境，亦得面對低薪窘境。根據國內行政院主計總處（2015）估算我國 2010 年的尼特族人數約有 46 萬 5661 人，占該年齡層總人數的 9.5%（尼特族人數 / 15-29 歲民間人口數）、2011 年約 40 萬 5247 人，占 8.5%、2012 年約 35 萬 7358 人，占 7.6%，2013 年約 34 萬 9873 人，占 7.5%，2014 年則約有 37 萬 6543 人，占 8.2%。王志豪、楊毓瑀（2015）參考歐盟統計局及 ILO

之尼特族統計方式，於調查尼特族時，青年除須符合尼特族之定義，即「未就業、未升學亦未接受任何職業訓練」，且亦須符合持續尼特族狀態達 4 週以上。該文指出 15-29 歲的青年因初次尋職而失業者占多數，而因初次尋職而失業所造成 4 週以上者亦占多數，表示 15-29 歲的青年可能由於初次尋職的失敗進而導致成為尼特族的問題，更甚者有造成長期失業的危機。

針對全球青年失業率居高不下的現況，青年失業若超過半年，恐淪為尼特族，且為未來社會埋下隱憂。OECD (2013) 指出，尼特族不僅白白耗費人力

資源，日後也將要花高昂代價，才能將他們推回正軌，在尼特族規模日益壯大的背後，也意味著有越來越多的年輕人以不願投入社會分工及參加勞動的「無聲退場行動」來抵制國家、社會與世界。目前 OECD 預估其會員國 15-19 歲青年中屬於尼特族的比率，如表 1。而在我國，國內學者亦憂心政府對尼特族掌握不足，國內 25-29 歲青年勞力閒置狀態顯著，若未能及早解決，將成臺灣經濟「隱藏性負債」(李昭安，2013)。

青年在職場的失業與重新就業，使青年的「高失業率、高就業率」成為在勞動市場中相當特殊的現象。在青



表 1

OECD 國家 15-19 歲尼特族比率

OECD 國家	青年尼特族比率 (%)
法國	16.7
德國	12
愛爾蘭	21
義大利	23
日本	9.9
挪威	8.5
荷蘭	7.2
西班牙	23.7
瑞士	9.1
英國	15.9
美國	16.1

註資料來源：林安妮 (2013)



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

年失業的特質分析上，從勞動力發展署（2015）的調查指出，青年失業的原因以非初次尋職者較多，平均週期為 19.17 週，其實是遠低於總體勞動失業的 25.89 週。而在 25 歲至 29 歲平均失業週數高於青年全體平均週數，顯見此年齡層在就業促進上應導入更多媒合資源，畢竟失業週期延長，將促使就業等待期延長，與勞動市場的長期區隔將影響其就業參與空間。台灣青年世代缺乏就業穩定性，源自於青年需面臨非典化導引、高失業及重複失業風險之威脅；上述原因更促使青年失業者淪為長期失業者之比率逐年攀升。如此現象持續延展且忽略其嚴重性，將促使政府部門之政策方案與導入之資源產生嚴重錯置與流失。國內在近幾年來面對如何協助青年穩健的步入職場，以及輔助青年初次尋職如何與勞動市場產生無縫接軌，導入諸多積極性勞動政策的促進就業方案。馬財專（2015）認為從僱主之「僱用獎助」亦或是從青年的「薪資補貼」政策方案，都直接或間接的對於青年與職場接軌有相當重要影響。此外，Kieselbach（2003）對歐陸長期失業青年的研究指出，長期失業青年位處於市場彈性化的發展脈絡下，勞動市場所出現的新工作機會，往往多數是屬於地下經濟（Submerged economy）體制中低

薪及低保障的邊際勞動工作。因此，各國的長期失業青年若想維持其生活，往往必須面臨是否從事低薪低保障、但高風險工作的邊際化勞動選擇之困境。近幾年來國內就學青年部分約有近 3 成來自低收及中低收入戶之貧困家庭，青年在就學過程必須仰賴就學貸款及打工來維繫生活所需。青年的助學貸款使其尚未步入職場，已背負沉重債務，為儘速工作來領取勞動薪資償債的壓力下，相對壓縮其就業空間與時間之選擇。

## 貳、政府因應政策

青年失業率高漲的年代，2012 年臺灣青年失業率是全體失業率的 2.98 倍，明顯高於鄰近南韓的 2.81 倍、日本的 1.84 倍，以及 OECD 國家的 2.03 倍。到 2015 年 15~29 歲年齡層青年失業率 8.7%，雖已較 2009 年金融海嘯時期已有改善，但仍為總體失業率 2.3 倍。李易駿、古允文（2007）的研究指出，西方先進國家自 1980 年代初開始出現青年失業議題，到 1990 年代，隨著勞動去管制化及非典型化發展，就業與失業間的界線日益模糊，青年就業型式也趨多樣化；又因就業與就學間的界線亦同時變為模糊，在二者共同作用下，青年轉銜（youth transition）歷程乃因具有可回復性，而變為更多樣性與複雜化，上述現

象促使青年延遲就業及找到穩定工作之比例逐年下降。不同於福利國家的黃金時代，青年失業僅被認為是短暫的過渡現象，時下青年容易失業卻未必順利重新就業，換句話說，現今青年淪為長期失業者的可能性大為提高（李易駿、古允文，2007）。面對青年尼特化，以及職場參與過程中的 Yo-Yo 化，皆促使國內青年族群在職場參與上容易產生斷裂與不穩定發展的參與歷程。

面對青年失業的狀態，國內研究如詹火生、林昭禎（2012）檢視現行青年就業促進方案，基本上業已含括從校園到職場，不論是在職、失業或創業各個歷程之多樣化協助。但較偏向供給面的介入，諸如傾向於以就業媒合、職場體驗措施解決問題，且欠缺初次尋職青年失業保險。為避免現在青年成為尼特族、飛特族與「失落的世代」。該文進一步建議對於待業超過一年的青年，可仿效國外初次尋職失業津貼的作法。針對未曾繳納就業保險費的年輕人，以平均失業給付金額減半，最長發給 6 個月的方式，並要求請領者必須接受就業媒合或職業訓練，讓原本是消極性的社會福利措施，轉化與積極性勞動政策掛連之措施與策略。

基本上，若從積極性勞動政策促進就業方案之執行層面檢視青年就業之

效能，辛炳隆（2003，2011）及李易駿（2004）等研究皆指出歐美國家的經驗來看，除採取失業保險藉以因應工業化社會可能面臨的失業問題之外，亦採用失業救助、提早退休津貼等措施來維持失業者的所得；這些措施通常被視為消極性勞動市場政策之作為。然而，各國伴隨著失業保險給付支出的增加與過度福利依賴現象出現，早期以「所得維持」為中心的消極性勞動市場政策，逐漸轉化為以「促進就業」為中心的積極性勞動市場政策 (active labor market policies)，並積極與經濟及福利政策進行整合。積極性勞動政策在各國被認為是解決弱勢勞動族群就業的良方，近幾年在青年就業政策的推展上，除就業安全體系運作之外，亦積極強化就業促進方案之推展。如透過永續就業工程、擴大公共就業服務計畫及持續推動中的多元就業開發方案、雙軌旗艦計畫與產學合作及產學攜手等近期就業促進方案；並持續透過增加公共職業訓練的導入來持續提升青年的人力資本。

上述公共計畫促進就業方案，突顯出建構青年工作機會及改善薪資低落化之重要性；此外，職場中部分事業單位缺乏社會責任 (CSR)，不願意提供畢業新鮮人工作及訓練機會。因而更突顯出強化青年工作技能與核心職能之重要





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

性，並藉以彌補學用落差間距之問題。針對上述的青年就業，不管是從個人、學校及事業單位之要求上，皆有賴政府部門搭建更為穩健的就業橋梁。近幾年來為降低青年失業率，勞動部勞動力發展署針對事業單位及學校所提出的就業促進方案與計畫：(一) 補助大專校院辦理就業學程計畫；(二) 雙軌訓練旗艦計畫；(三) 產學訓合作訓練；(四) 青年就業旗艦計畫；(五) 促進青年就業方案提升青年步入職場之所需（馬財專，2015）。

此外，針對以青年作為補助對象以職訓強化就業技能為主的計畫方案：(一) 產業人才投資方案：目的在於激發在職勞工 M（15 歲以上包括青年）自主學習，鼓勵參加職業訓練，藉以提昇知識、技能與態度，累進個人之人力資本；(二) 勞工在職進修計畫：目的在於激發在職勞工，包括青年之自主學習，鼓勵參加在職訓練，藉以提昇知識、技能與青年最為企業所詬病的工作態度，累進個人化之人力資本；(三) 充電起飛計畫：透過在職勞工及自營業者參訓之補助，強化勞工之自主學習，對於青年更為重要；(四) 青年就業讚計畫：鼓勵 18~29 歲未就業之青年強化技能及提升就業能力以促進就業，並提供 2 年 12 萬訓練學習自付額補助，協助其順利就

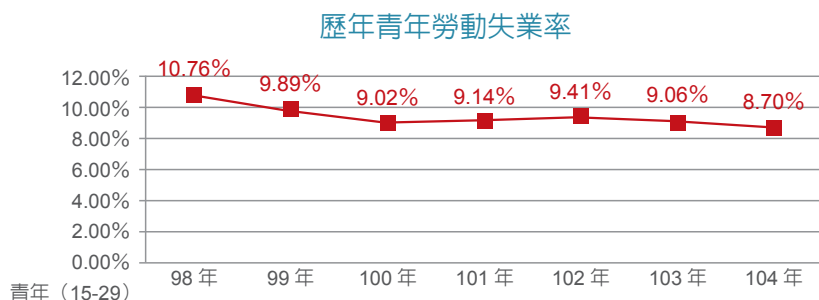
業。上述的促進青年就業方案，透過不同的補助對象試圖提供與建構更為完整及穩健的青年就業參與途徑（馬財專，2015）。

此外，為提升青年就業技能、培養其正向職業精神。近幾年來，勞動部依青年發展階段之不同需求，結合學校、事業單位及職業訓練資源，推動各項專案訓練措施，除將職業訓練提早導入校園，協助在校青年縮短學用落差之外。另外針對已畢業之待業青年，運用以下先僱用後訓練的工作崗位訓練模式或一對一師徒制，以做中學的方式加強青年專業知能與就業技能，促進其就業。若從近期的調查資料（如下圖 1）顯示，15 至 29 歲青年失業率由 98 年 10.76% 降為 104 年 8.7%，在擴大調查年齡範疇後，從數據調查資料顯示國內對於協助青年就業上已然有其初步的效能呈現。

### 參、青年就業轉銜之橋接

臺灣面對青年勞動參與過程中，經常面臨與職場接軌之困境，從上述強化訓練以促進就業與預防失業，及獲取實務職場經驗為主，皆期待透過政策方案之推動，藉以持續協助青年穩健的與職場產生媒合。從青年尼特族之就業促進來思考，本文針對青年就業轉銜提出以下幾點建議方向：

圖1



資料來源：勞動部統計處（2015）

## 一、強化自我準備

### （一）強化青年的自我自信與態度

在青年尼特化的過程中，其中最重要的現象是青年對於職場的怯志行為。

過度缺乏自信容易讓預備初入職場的年輕人望之卻步，容易在跨越學校或家庭到職場的過程中產生過度猶豫。多數年輕族群因為工作定位不明，勞動市場資訊不清之情況下，更容易讓年輕人難以跨越職場藩籬。唯有在就學最後階段即尋職過程，強化其自我信心與工作準備上的態度，相信對於尼特化的年輕人在就業轉銜上應有其相對的協助。

### （二）強化青年對職場的就業資訊之瞭解

在避免因工作內容之誤解所造成問題上，得以透過青年之職場體驗經驗，瞭解自我興趣及工作內容。並期待得以減低青年受到退休年齡延後的衝擊，迅

速在職場中產生良善的就業轉銜過程。並透過微型創業之輔助協助有意創業之青年，建構青年創意及創業之行動輔助機制及平台，實踐青年創業之夢想。

### （三）制度深化勞工教育之紮根

現今勞動市場中，深知自我勞動權益者有限，因此現今職場中勞資糾紛持續不減，促使勞資爭議事件漸增。青年勞工在自我勞動權益的認識及勞動意識的凝聚上都有待更為具體的訓練。勞工教育便是讓青年朋友對於自我未來在職場參與上，碰到有違勞動法令的事件，皆能瞭解及極力維護自身勞動權益，勞動權益不會是天上掉下來的禮物，而是透過積極努力爭取而來的。因此，有關勞工教育的部分應朝往下紮根到高中職便應有既定勞工教育課程之建制。藉以深化青年朋友在勞動權益之維護，以及勞工意識之養成。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 二、橋接與穩定就業

### (一) 高教政策之調整，避免高學低就現象

根據教育部（2014）資料顯示臺灣1993年到2013年20年間，大學間數從125所激增至161所，其所培育之大學、碩士及博士高教文憑的人數亦相對激增。激增的高教畢業生在初次尋職過程倍受磨難，更有投遞履歷百封，卻未受任何青睞的案例。因此尋職過程，除需注重專業化養成之外，更應注意教育內容是否符合勞動市場之需求，以及未來勞動市場對相關類別是否得以創造出更多的工作機會。

### (二) 盡速彌補青年學用落差

顯示青少年求職者擁有之技能與就業市場需求面之期待有所落差。因此減低供需雙方對就業能力認知的落差將更為重要。為縮短學用落差，讓學生提前熟悉職場，各大學透過實習計畫與職場接軌之就業轉銜機制，便是體認到大專青年在職場參與困境所提供的落差橋接，勇敢跨出腳步。並在學校增進工作技能與共通核心職能，強化跨域職能轉換能力，以強化其尋職之就業選擇空間。

### (三) 建構與穩定青年與職場的橋接

澳洲從1995年以來，對於青年就業轉銜所執行之「橋接計畫」指出，青

年明顯與職場當中的連結相當不足；因此，政府應提升職業與技術教育，並加強學校與企業之間的關係。如師法德國推動技職/學徒制之雙軌，強化雙軌旗艦計畫之執行與制度連結機制，提升青年與職場之間的橋接成效。有效協助青年積極參與職場體驗，增進就業媒合之工作機會。

### (四) 強化就業穩定性及減緩高流動性

藉以減少青年族群成為怯志的尼特族群及長期失業之困境。協助青年擺脫「22K」的流沙效應，在競爭職場中展現其個人的勞動價值。並且得以透過產業結構調整或地方產業之促進發展，促進青年的就業空間與機會。

## 三、轉銜勞動參與脈絡

### (一) 減緩青年非典型化之參與模態

避免青年落入薪資低落化，進而產生工作貧窮的現象；政府更應從宏觀視野逐步引導產業進行轉型，改變低薪化的結構困境。並應於轉型陣痛期間，透過積極產業結構調整之協助，改善供需落差來帶動薪資調整。

### (二) 建構未來青年返鄉就業之路

從農委會建制之飄鳥計畫的開展過程，透過仿造德國針對青年的飄鳥運動，計畫希望讓各行各業不同領域的青

年在共同參與下，透過鼓勵青年人走入農業及鄉村，重新創造青年的價值觀，同時創造鄉村產業人力，其中相當重要的精神是協助年輕人在鄉村及農業中找到新的工作機會契機與自我勞動價值。期待未來的年輕世代可以透過返鄉在自己成長之地，透過輔助與協助之建置，進一步達成其在原鄉穩定就業之發展。

### (三) 積極改善及協助青年創業之路

除了上述就業路徑之思考外，青年創業亦是各國間爭相討論的熱門議題，我國為提升創業之環境及友善青年創業的過程，已於 2014 年提出「青年創業專案」，透過各部會的創業方案與資源之整合，運用多元輔導方式，來協助青年創業。在青年創業專案之下，規劃由四大政策方向執行，分別為「創夢啟發」、「圓夢輔導」、「投資融資」、「創新研發」，各部會也以此方針提供相關創業資源作為彙集。此外，為將創業資源進行有效整合，經濟部於 2015 年開始正式啓用「青年創業及圓夢網 2.0」。

根據歐盟統計（2015）研究指出，許多青年經營的微創事業，多屬進入門檻低且競爭激烈的產業，青年開創企業之存活率較年長者開創之企業為低。但存活之企業超過 3 年者，由 30 歲以下青年人開創之企業，其營運平均年成長率為 206%，優於 40 歲以上者之 114% 近

1 倍。顯示青年創業具有高風險、高報酬之特質，因此在推動協助青年創業及自僱工作相關措施時，應將促進成功創業列為重要工作項目。在歐盟實施協助青年創業及自僱工作政策，可從下列四個面向著手：分別為發展創業技能；提供資訊、諮詢、教練與指導；提供資金支援；發展創業基礎設施。勞動部長期以來透過多元就業方案的推動，持續給予青年在地紮根所需之在地工作機會。

青年擁有高學歷卻對職場卻步，導致尼特化現象；若努力跨入職場後卻產生學用或訓用落差，皆是我們所不樂見的。除了政府需極力協助解決國內青年勞參普薪資低落化、環境不佳及缺乏保障等高風險因素之外，更需要從不同雇主端及青年端不同層面來提供青年就業轉銜之輔助：在雇主端期待職場雇主更應創造多元工作機會之選擇空間；並樂於承擔社會責任，提供更多青年體驗及訓練機會。才能促使青年在輔助橋接過程中產生積極的連結，穩健其職場參與的步伐。在青年端則更須強化其就業力與核心職能之養成，厚植其人力資本來縮減學用落差現象；透過更為健全的輔助來協助青年創業。期待友善青年勞動職場參與的建構，能使現代青年朋友職場參與之路，不僅有著小確幸，更有著大未來。☺