

「工作福利」治理下「個人化服務模式」 對失業者權利與義務的影響

李健鴻

中國文化大學勞工關係學系副教授

本文探討臺灣的就業保險失業給付制度在「工作福利」治理原則下，導入實施「一案到底」的「個人化服務」模式後，對於失業者在申請失業給付時權利與義務的影響。研究發現，「一案到底」的「個人化服務」模式，基於強化「工作福利」的治理原則，藉由「未執行尋職義務就停止失業給付」做為控制手段，設計出「預約制的尋職時間管理機制」、「強化尋職義務的失業認定機制」、「早期介入的個人化就業諮詢機制」三項治理機制，要求失業給付申請人必須遵守更多的尋職義務與就業諮詢義務，其結果是迫使失業給付申請人處在一種「消極性參與」的處境中，只能被動接受國家安排的尋職義務措施，導致失業給付申請人的自主性下降。

關鍵字：個人化服務模式、工作福利、積極促進、失業給付

壹、前言

在 2008 年 9 月金融海嘯引發全球經濟危機後，臺灣勞工經歷「全球失業危機」的侵襲，失業勞工的人數大量增加，其中請領失業給付的失業勞工更是備受社會輿論壓力，認為失業給付申請人持續領取失業給付，但是再就業率卻偏低，因而要求政府必須加強失業給付申請人負起更多的尋職義務（張舒婷，2009）。在社會輿論要求對抗高失業率的呼聲高唱入雲之際，自 2008

年 11 月後，勞動部陸續實施了「僱用獎助」（立即上工計畫）、「公共就業」（政府短期就業措施）、「僱用安定」（充電加值計畫）等多項就業政策，不僅如此，有鑒於失業給付申領者人數從 2008 年 11 月的 3 萬 7 千人快速增加為 2009 年 12 月的 7 萬 1 千人，為了促進失業給付申領者積極再就業，勞動部所屬的勞動力發展署乃決定從 2010 年 3 月起開始試辦就業保險失業給付制度施行「一案到底」的新服務模式，進而在 2012 年 11 月，宣布全面辦理「一案到底」的個人化服務模式。由於政府推動「一案到底」個人化服務模式的主要目的是為了減少失業者在請領失業給付過程中產生的道德風險問題，並且提高失業給付申請人的再就業率，對於失業給付申請人的權益，勢必產生深遠影響，有進行深入探討之必要。

所謂「一案到底」的個人化服務模式，意指「每名領取失業給付的失業者，都有專責的就業服務人員實施列管、追蹤，並且督促失業者進行尋職或是參與職業訓練，一旦確認失業者沒有求職意願，立即停止失業給付」（勞動力發展署，2010a）。由前述可知，「一案到底」的個人化服務模式企圖藉由固定專人受理與建檔，全程提供每位失業給付申請者都可以獲得「個人化」的持續服務，也就是針對每一名失業給付申請人，在受理申請後隨即由專人提供就業諮詢，督促失業給付申請人積極尋職，並且運用各項就業促進措施，以協助其再就業，而對於無就業意願的失業者，則必須藉由停止核發失業給付的管制手段，抑制失業給付領受者的道德風險問題。

表面上看來，我國政府提出「一案到底」個人化服務模式的政策目標是為了促進失業給付申請者再就業，延續強化就業保險制度原定的促進就業政策目標，符合高失業時代的社會主流輿論期待，但是深入探究可以發現：其實在「一案到底」個人化服務模式強調「無就業意願就停止核發失業給付」這項政策思維的背後，其主導的概念乃是源自於西方國家的「工作福利」（workfare）¹ 理念，強調：福利領受者在領取福利給付時，必須參與強制性的方案，並接受強制性的工作義務，否則就會受到減少或取消福利給付的處分

1 關於 workfare 此字，國內學者各有不同翻譯，例如王篤強（2001）將其稱為「強制工作」，本文則是參考郭俊巖（2010）一文的用語，將其稱為「工作福利」。

(Peck, 2001: 10)；至於「督促失業者進行尋職行動或是參與職業訓練」的主張，則是源自於「積極促進」(activation)²的就業政策理念，意指：「針對面臨勞動市場排除性風險的失業者，提供具有社會支持作用的促進政策或措施，以促使失業者能夠參與勞動市場再就業」(Hvinden, 1999: 28)。既然臺灣的就業保險制度乃是基於強化「工作福利」的理念，實施「一案到底」的「個人化服務」新治理模式，理應會涉及失業給付申請人的權利與義務改變的議題，但是在推動「一案到底」的「個人化服務」新治理模式的過程中，卻始終被忽略討論的重要議題是：申請失業給付的失業者為了享有領取失業給付這項「權利」，在申請過程中，究竟應該負擔多少「義務」才是合理的要求？進一步的問題是：在未能深入討論失業者在享有「權利」與負擔「義務」之間的界線應該如何明確區別前，就直接實施「一案到底」的「個人化服務」治理模式，是否會導致失業給付申請者的「權利」與「義務」之間出現失衡？

基於上述，本文的研究目的是：探討臺灣就業保險制度基於強化「工作福利」的治理原則，在實施「一案到底」的「個人化服務」新治理模式之後，對於失業給付申請者個人的權利與義務所造成的影響。本文討論的焦點將集中分析：臺灣的就業保險制度基於強化「工作福利」的治理原則，導入「一案到底」的「個人化服務」治理模式，是否真的能夠提供失業給付申請者獲得符合「個人化需求」的服務？又或者「一案到底」的「個人化服務」治理模式，其實只是另一種「標準化」流程的管理手段？在「一案到底」的「個人化服務」新治理模式下，究竟是採取了哪些治理機制，加強要求失業給付申請者必須達成更多的尋職義務與進行尋職行動，以達到「積極促進」失業給付申請者再就業的政策目標？而在「一案到底」的「個人化服務」治理模式下，這些治理機制對於失業給付申請者個人的權利與義務，又產生了何種影響？

2 activation 此字在字面上雖有「積極化」、「活化」之意，但是本文參考王永慈（2007）一文的用語，將其稱為「積極促進」，以符合歐洲聯盟最早提出與使用此字時具有「促進就業之積極措施」之本意。

貳、文獻回顧

一、「工作福利」治理思維的興起及治理型態的變遷

根據 Lødemel 與 Trickey (2001: 1) 提出的定義，所謂「工作福利」(workfare) 是指：「要求受協助者必須工作，才可以獲得社會協助性給付的一種新契約形式。」在這項定義中，關鍵重點在於國家要求福利給付領受者與國家所訂立的社會協助方案契約中，必須具備一項新的契約要件：凡是被國家認定為具有工作能力且適合工作的福利給付領受者，都必須在勞動市場中尋找工作以及接受工作，也就是「福利給付領受者必須投入工作才有資格接受福利給付」成爲一項契約要件。從上述之契約要件，可以進一步分析「工作福利」理念的組成要素，包括三個部分，第一是工作福利方案具有「強制性」(compulsory) 要素，這是工作福利理念中所強調的「義務」部分，即福利給付領受者要想領取福利給付，就必須先符合社會協助方案所設定的資格條件，若是未能符合，就會受到減少或甚至取消福利給付的處分；第二是工作福利方案強調「工作優先」(work first)，也就是要求福利給付領受者必須善盡的首要義務，即接受國家推介之工作或是參與訓練方案；第三是工作福利方案經常與「基本所得支持方案」(basic income support programs) 產生關聯，也就是針對未達到最低所得水準者，只有在工作期間才可以獲得福利給付，以達到激勵其持續工作的政策目標。

「工作福利」治理思維的興起，代表歐美資本主義國家對於二方面的社會變遷情勢提出了新的理解方式，第一是國家對於公民權內涵變遷的理解方式，第二是國家對於社會政策治理型態變遷的理解方式，而二者之間彼此相關。首先，在公民權內涵變遷的理解方面，原本西方資本主義國家實施的社會政策，主要的理論依據是 Marshall (1950) 所提出的社會公民權理論，社會公民權理論主張凡是擁有社會正式成員身分之地位者，就擁有公民權，而全體擁有相同地位之社會成員，其享有的權利與義務一律平等，也就是擁有社會成員身分的公民，都有權利分享社會資源，獲得基本的福利與安全保障，而社會福利給付正是一種依照公民地位而賦予的權利，具有公民地位者就可

無條件地享有福利給付。但是在工作福利國家治理體制之下，福利給付則是變成「有條件式」的，即「權利」必須在「義務」已經達成的條件下才可以享有，因而「權利」與「義務」之間成爲一種「有條件式」的交換關係，在這種情況下，社會公民權的意義已經明顯出現變化，從「公民地位」(status) 導向轉變成爲「契約」(contract) 導向 (Handler, 2003: 230)。

第二，在社會政策治理型態變遷的理解方面，工作福利 (workfare) 方案，最早源自於 1961 年德國訂立的社會救助法，強制要求受救助者必須工作方可領取社會救助給付，不過在社會救助法立法完成後，實際上德國並未真正執行，直到 1970 年代面臨高失業率時，才開始貫徹實施。1969 年時，美國的尼克森總統開始推動所謂「福利改革」(welfare reform)，要求領取社會救助給付之個人，必須在符合工作相關條件的前提下，才可以領取社會救助給付，在「福利改革」的風潮下，美國從 1970 年代到 1980 年代一直持續執行工作福利方案，形成了工作福利方案的歷史發展脈絡 (Gustafson, 2006: 3)。雖然工作福利方案在美國有著悠久的歷史，但是在 1990 年代以前，並未受到其它多數西方資本主義國家的仿效，直到 1990 年代中期之後，在全球化風潮的影響下，歐洲資本主義國家爲了解決「福利依賴」的問題，才開始轉而採取「工作福利」理念，以推動福利制度的改造，促使福利國家轉型爲工作福利國家 (workfare state)。依照 Jessop (2008: 212) 的分析，西方資本主義國家從福利國家體制邁向工作福利國家體制的歷史演變，主要演變方向是朝向「社會政策逐漸從屬於經濟政策」發展，其間共歷經了三個階段，在 1970 年代時，凱因斯式福利國家由於失業率上升而實施福利支出增加與稅收降低的措施，但是卻無法解決停滯性通貨膨脹的初期危機，福利國家的公民權利被認爲是勞動市場僵化的來源，導致「福利依賴」問題出現，以及生產成本的增加；因此自 1980 年代起，要求福利國家提升勞動市場彈性化與減少勞動成本的呼聲開始高漲，具體的措施是開始將請領失業給付與社會救助的合格標準緊縮，減少可享有的權利或是對請領資格加以限制；進入 1990 年代後，工作福利國家開始形成，具體措施除了擴大實施積極性勞動市場政策之外，並且爲了實現「有工作才有報酬」(making work pays) 的原則，強調對於失業給付的管理，必須與「積極協助尋職的方案」、「積極工作的方案」

緊密地協調與聯結。Jessop 強調，與傳統福利國家強調的「充分就業」目標以及提供失業勞工消極性失業給付的策略有所不同，工作福利國家對於失業問題的治理，採取的是「積極促進」(activation) 的政策途徑，企圖創造就業的機會，以積極協助失業勞工再就業。在這種新型態的「積極促進」政策途徑下，工作福利國家的治理體制展現出的最主要特徵就是「工作福利取向」(workfarist)，取代了福利國家體制的「福利取向」(welfarist)，也就是透過積極的就業政策，發展出「從福利到工作」(from welfare to work) 的政策方案，以促使失業勞工再就業。

二、「工作福利」治理體制下的積極促進政策途徑

在工作福利國家的治理體制下，強調對於失業給付的管理必須與積極促進的就業政策途徑緊密聯結，而各國對於積極促進就業方案的政策變革有二方面，一方面擴大實施積極勞動市場政策，另一方面將失業保險制度轉型為就業保險制度，並且加強就業保險制度與積極勞動市場政策的聯結 (Clasen and Clegg, 2006: 528)。不論是積極勞動市場政策或就業保險制度，這些積極促進的就業方案，都涉及到失業者從原本「無條件的享有權利」轉變為「有條件的享有權利」，在此，隱含著一種工作福利國家在實施就業政策方案時，對於「公民」的分類看待方式：當公民從事經常性的有報酬工作，並且獨立於社會給付與社會救助體系之外時，或者是當公民在失業後進入積極性勞動市場政策脈絡，藉由參與方案的方式而承擔起工作的義務時，則此時公民會被視為「積極的公民」(active citizens)；但是如果一位處於勞動年齡的給付申請者，卻不登記參與政策方案，不願意承擔工作義務，則此時這位公民將會被視為是「消極的公民」(passive citizens)。因此，失業者做為一位工作福利國家體制下的公民，其能否被認定為「積極的公民」，是以「有無參與勞動市場以承擔工作義務」做為最重要的分類認定標準，工作福利國家並且依此標準，決定失業者能否享有領取失業給付的權利 (Van Berkel and Møller, 2002: 47)。

在工作福利體制下的「積極促進」政策內涵，同時具有二個面向的規範，要求失業者遵守，即「要求」(demanding) 的面向以及「賦予」(enabling)

的面向。在「要求」的面向，積極促進政策會設定對於失業者領取失業給付的資格，例如設定嚴格的「合格標準」(eligibility)或是接受公立就業服務機構推介的「合適工作」(suitable job)標準，此外還會採取「行政處分」(sanction)的方式來縮減失業給付的領取期間或金額水準，如果未能符合這些嚴格的要求標準，失業者就會失去領取失業給付的資格；在「賦予」的面向，積極促進政策加強提供失業者參與各種促進再就業的積極勞動市場政策方案，例如：求職媒合協助、就業諮詢、僱用獎助、就業訓練、個案管理等各種服務措施，要求失業者必須積極參與勞動市場 (Eichhorst et al., 2008: 6)。

當「積極促進」政策途徑同時採取「緊縮資格條件」以及「加強提供促進就業措施」二種政策工具時，將導致積極促進政策的方案內涵，在實際上成爲一種「強化控制」失業者的手段，因爲包括「刪減失業給付水準」、「緊縮領取失業給付的合格標準」、「要求失業者參與強制性的勞動市場政策方案」等，都是足以強制促使失業者參與勞動市場再就業的社會控制手段 (Dingeldey, 2004: 5)。「積極促進」政策途徑，在此很明顯的承襲了工作福利理念中的「強制性」要素，以失業者能否領取失業給付此項「社會安全權利」(right to social security)做爲一種社會控制的方式，強制要求失業者必須承擔國家規定的尋職義務，迫使失業者進入國家設定的「緊縮的就業選擇範圍」內 (Kopac, 2002: 4)，而所謂「緊縮的就業選擇範圍」，就是失業者必須符合積極性勞動市場政策方案所設定的工作條件，並且參與國家所屬公立就業服務機構推介的工作 (Gustafson, 2006: 4)。

三、積極促進政策脈絡下的個人化服務模式

當積極促進政策途徑以「促進就業」爲政策目標，針對失業者「個人」的尋職行爲進行改造時，其改造目標是：加強激發失業者「個人」形成尋職動機，促使失業者「個人」積極尋職，以重返勞動市場再就業，這種在積極促進的政策脈絡下，以失業者個人爲對象所形成的新治理型態的服務模式，即爲「個人化服務模式」(individualised services model) (Van Berkel and Borghi, 2008: 398)。儘管積極促進政策途徑企圖提供失業者獲得個人化的服務，但是自從個人化服務模式興起以來，對於個人化服務模式所產生的政策影響效

應，就持續引發歐洲就業政策學界的辯論，主要的爭論議題可以歸納為：究竟個人化服務模式是損害福利國家「普及式福利」體制的工具，或是一種適度支持「多樣性目標群體」的策略？個人化服務模式究竟是促使個案管理人員持續施加各項工作義務至失業案主的「訓誡工具」(disciplinary tool)，或是提供了「標準化服務模式」之外的另類政策選項？(Van Berkel, 2007: 245) 面對這項爭論議題，Serrano Pascual (2007: 15) 從「典範移轉」(paradigm shift) 的觀點，針對積極促進體制與普及式福利體制進行比較分析指出，積極促進政策的首要特徵就是採取「個人化取向」的服務模式，也是針對失業者的行為進行「個人化」介入(individual intervention)的管理方式，由於與傳統福利國家以「提供福利服務」為基礎，針對市場造成的錯誤功能進行干預的政策典範，明顯有所不同，因此「個人化服務模式」形成一種「新的介入典範」，所謂「新的介入典範」意指：積極促進政策途徑以「個人化服務模式」為核心，針對失業者「個人的尋職行為」做為政策介入的目標，採取「量身訂作」(tailor made)的「失業者案主中心」服務方式，高度介入失業者的尋職過程，以改變失業者個人的尋職行為、動機、態度，進而達成積極促進就業的目標。

Serrano Pascual (2007: 16) 強調，可以從二個面向來理解「個人化服務模式」，一方面，「個人化」意指失業者「個人」成為首要的就業政策焦點對象，其中隱含著「失業者個人被視為失業問題主要來源」的政策認知，根據這種認知，失業者個人成為必須加以「改造的對象」；另一方面，個人化服務模式乃是一種促使失業者個人參與就業政策過程的方式，強調就業政策的執行，必須要求失業者的行為表現符合負責公民的標準。因此，「個人化服務模式」的興起，對於失業者而言，最重要的政策意涵在於：必須在考量失業者個人的行為表現、個人責任義務的前提條件下，決定失業者可以享有的社會安全權利，代表失業者在「享有權利」與「負擔義務」間，已經出現了「從權利移轉向義務」的變化。Valkenburg (2007: 29) 分析指出，就傳統的公民權理論而言，原本福利國家應該提供保護失業者的政策措施，同時也期待失業者能夠照顧自己，但是福利國家的財政危機，卻顯示失業者的福利依賴問題日益嚴重，失業者並未能善盡個人責任，因而出現從「保護公民取向」轉

向「積極促進取向」的就業政策變革趨勢，這種趨勢代表在工作福利國家體制下，「公民權」的概念出現了重大的轉變，即公民權不再是保護失業者個人以對抗普遍性的經濟發展後果與失業風險，而是視失業者重返勞動市場時的努力程度來決定可享有的權利，因此「保護失業之公民」不再是工作福利國家的集體責任，工作福利國家的就業政策目標是積極促使失業者為自己的失業問題負起個人責任（individual responsibility），Valkenburg 將這種工作福利國家的論述，稱為「積極促進政策的個人化」（individualization of activation policies）。

在「積極促進政策個人化」的論述下，個人化服務模式的本質已經出現明顯的變化，強調的重點是在失業者與國家之間的契約關係下，失業者要想獲得國家提供的制度性資源，就必須先依照契約的規定，確認失業者在參與積極促進就業方案時是否符合契約所約定的義務要求內容，但是由於在執行服務方案的過程中，缺少了制衡的機制，因此失業者很可能是在一種「不自由的契約主義」（illiberal contractualism）的制度環境下接受服務措施，導致失業者的尋職行為是否符合契約要求的義務，以及不符合時應該如何處分，往往只是由就業服務督導人員依照規定進行認定（Van Berkel and Borghi, 2008: 398）。

上述「積極促進政策個人化」與「個人化服務模式」的論述，很明顯的承襲了工作福利國家的強制性理念，將論述重點放在「藉由契約關係強化對失業者個人的義務要求以積極促進就業」。Borghi 與 Van Berkel（2007: 415）分析指出，在個人化服務的流程中，受到「個人化」對待與要求的失業公民，實際參與程度究竟為何，其實有其模糊之處，因為參與是一種過程，參與的形式從比較消極的參與到比較積極的參與，都有可能出現。最微弱的參與形式，乃是「消極型的參與」（passive participation），意指失業者雖然是公民，卻僅僅只是客體，沒有實質的權力，只能夠單方面接受公立就業服務機構的要求，依照公立就業服務機構預先設定好的分類類型，將失業者的需求分類為各種的「目標類別群體」（targeting categories），並且在專家、行政主管提供的知識架構下，被動接受公立就業服務機構提供的個人化服務措施，公立就業服務機構則藉以宣稱已經實施了符合失業者個人需求的個人化服務模式；

次強烈程度的參與形式，則是「問題解決型的參與」(problem-solving participation)，意指失業的公民只能局部地參與分享決策，也就是在服務過程中發生問題時，提供建議給公立就業服務機構參考改進；最強烈的參與形式為「問題設定型的參與」(problem-setting participation)，意指失業的公民明確知道「參與」是一種自身的權利，並且能夠在設計服務措施與輸送服務過程的各個階段中，表達自身的需要，要求服務措施必須符合自身需要。

綜合上述，個人化服務模式應是一種促使失業者個人參與促進就業方案與勞動市場的社會整合過程，強調失業者參與促進就業方案的行為表現，必須符合公民應該善盡的「個人責任」要求，但是必須深入探討的議題是：在工作福利國家治理體制與積極促進政策的脈絡下，當失業者申請失業給付時，究竟應該負擔多少「個人責任」，才是合理的要求？

四、就業保險制度的個人責任省思：權利與義務的平衡設計

面對就業保險制度下失業者的「個人責任」議題，當前歐洲的就業政策學界開始從就業保險制度的基本理念出發，重新反省思考。Haagh (2006: 390) 分析指出，就業保險制度的基本目的是：提供失業者實際的所得保障，以促使失業者個人能夠在維持生活的情況下，順利地「就業轉銜」(employment transition) 至勞動市場，因而就業保險制度的基本設計理念是：相信失業者個人在「就業轉銜」的過程中，具備了形成「追尋未來工作生活方式」的自主能力，同時就業保險制度預設失業者「個人」具有掌控自己未來工作生活方式的「個人責任」與能力，能夠在不確定的勞動市場中，以一種「自我治理」(self-governing) 的方式，對未來的工作生活進行選擇與規劃。

因此，Haagh 強調：「個人責任」概念乃是「就業轉銜」的基礎，也是就業保險制度達成積極促進就業目標的核心理念。而「個人責任」這項概念，具體內涵有二部分，即失業者個人不僅必須為自身的工作生活方式做出抉擇，而且還必須追尋自己未來的發展途徑，而要想達成這些自我治理，失業者個人就必須持續對工作生活方式的抉擇與途徑進行自我控制，做出最適合自己的職業生涯選擇。不過對於「個人責任」這項概念，有必要進一步探討的二項問題是：失業者個人是否真的能夠在失業期間持續具備「工作生活的

自我治理」能力？即使失業者個人真的具備了「工作生活的自我治理」能力，是否就能夠順利進行「就業轉銜」？

首先，失業者「自我治理」能力的形成，必須立基在失業者個人對自身的理性認識以及職業興趣二項基礎之上，這種建構形成的失業者理想類型，預設每一位失業者都能夠在失業期間依照自己的理性思維，對未來的工作生活方式做出抉擇，其實忽略了失業者在失業期間往往面臨著各方面的社會壓力，同時在各個失業者之間也存在著自我治理能力差異性的問題，這些因素都會影響失業者的就業轉銜成效。對於失業者而言，原本就業保險制度提供的社會支持作用是：提供失業給付以支持失業者在失業時降低來自社會與經濟層面的壓力，進而促使失業者形成「工作生活的自我治理」能力，但是在工作福利體制與積極促進就業的政策目標下，就業保險制度在制度設計理念上，假設能夠藉由「合格標準」的制度設計，以「減少或取消失業給付」的手段，激勵失業者形成「自我治理」能力與尋職誘因，進而產生尋職行爲，但是這種制度設計方式，對於部分失業者而言，未必能夠產生尋職誘因，因為「減少或取消失業給付」的制度設計方式，乃是建立在迫使失業者面臨「去除誘因」(disincentive)的經濟威脅上，可能會促使部分失業者更清楚地認識到自己正處在經濟困境的劣勢中，無助於促使這些失業者釐清自己未來的職業發展途徑 (Haagh, 2006: 391)。其次，失業者是否能夠順利達成「就業轉銜」的問題，其實並不只是個人具備「自我治理」能力就可以達成的，還涉及到一項關鍵的客觀因素：勞動市場風險對失業者個人的威脅程度。倘若勞動市場彈性化程度明顯，非典型的工作機會日益增加，則即使失業者個人在主觀期待上有再就業的意願，也具備自我治理能力，但是這種勞動市場的高風險，也必然會對失業者進行的尋職行爲造成相當程度的限制，導致失業者很可能只能進入非典型工作部門短暫再就業。

由上述可以得知：在工作福利體制與積極促進就業的政策途徑下，就業保險制度會要求失業給付申請人在享有領取失業給付的權利之前，必須先履行所謂的「個人責任」，但是「個人責任」這項概念的內涵，不僅涉及到失業者個人的工作生活自我治理能力，而且還與就業保險制度的設計方式、勞動市場的風險程度有直接關聯，也就是失業者能否順利地完成就業轉銜，並非

失業給付申請人個人能夠片面主導，在這種情況下，就業保險制度對於「個人責任」的強制性要求程度，將會影響失業給付申請人的權利與義務是否處於平衡的狀態，進而衍生出 Bothfeld 與 Betzelt (2010: 10) 所提出的議題：對於失業給付領受者個人而言，就業保險制度究竟是支持或是降低了失業給付領受者的「個人自主性」(individual autonomy)? Bothfeld 與 Betzelt 分析指出，衡量失業給付「品質」程度的指標包括：權利面向的失業給付的時間、失業給付的金額水準，以及義務面向的領取失業給付的合格標準、接受合適工作的資格條件、要求參與勞動市場政策方案的嚴格程度等，而在就業保險制度中，良好的失業給付金額與相關服務的品質，將可提供失業給付領受者享有基本的生活水準，維持其在社會生活中的個人自主性，進而促使失業給付領受者再就業；但是相對而言，若是失業給付與相關服務的品質不佳，即失業給付金額不足、失業給付的時間較短、或是失業給付的合格標準與資格條件等義務過於嚴格時，將不足以維持失業給付領受者享有正常的生活水準，難以維持其在社會生活中的個人自主性。Grubb (2000: 149) 分析指出，隨著就業保險制度設計的合格標準對於「個人責任」的強制性要求程度有所不同，對於失業給付領受者的個人自主性，可能產生三種不同的影響效應。第一是行為效應，就業保險制度往往會設計出要求申請失業給付者必須在短期內開始尋職的規定，對於失業者的個人責任要求程度可以被失業者接受，此種制度設計雖然確實能夠促使失業給付領受者在規定的短期內出現尋職行為，但是否能夠促使失業給付領受者尋得適合的工作，則會受到勞動市場的影響，這種情況對於失業給付領受者的個人自主性，影響較小。第二是反向效應，發生於就業保險制度的合格標準規定要求失業給付領受者必須負擔的尋職義務超過享有權利的情況，對於失業者的個人責任要求程度難以被失業者接受，此時失業給付領受者會降低進行尋職意願，以消極方式因應就業保險制度要求達成的尋職義務，導致對尋職行為產生反向效應。第三是排除效應，發生於行政機關宣告個別失業給付領受者不符合「合格標準」時，失業給付領受者因為被判定為無能力繼續工作或尋職意願不足時，就會被排除在保障範圍外，而合格標準的設計對於失業給付申請人的個人責任要求程度愈高，就愈有可能導致失業者被排除而無法領取失業給付。

綜合上述，就業保險制度的核心設計理念雖然是以強化失業給付領受者的「個人責任」為基礎，藉以達成工作福利體制下的積極促進就業政策目標，但是強化「個人責任」，卻不應該降低失業給付領受者的「個人自主性」，而其中的關鍵因素即是就業保險制度對於失業給付領受者在「權利」與「義務」二方面能否平衡設計的制度性因素，亦即就業保險制度設計時必須避免失業者個人的權利與義務出現不平衡的情況。

參、臺灣就業保險失業給付制度的服務模式變革背景

自從 1999 年臺灣開辦勞工保險失業給付制度，進而在 2003 年變革為就業保險制度後，就業保險制度就改變了原本勞保失業給付制度單純的所得安全功能，擴充為「促進就業」與「所得安全」功能並存，強調不可消極地只發放失業給付，而應該引進「工作福利」的理念，積極促進失業者在請領失業給付的同時，也能夠接受職業訓練與就業服務，以促使失業給付領受者再就業。在強化「積極促進就業」的政策目標下，2003 年立法實施的《就業保險法》，將失業給付、職業訓練、就業服務等整合成為「三合一」的整合化服務模式，也就是以「單一窗口」的方式受理失業者申請三項制度性措施，藉以促使失業者在請領失業給付時，必須積極參與推介就業與職業訓練方案，自此建構形成了以「就業保險制度」為核心的「三合一」整合式就業安全體系。

在 2003 年導入「三合一」的整合化服務模式後，勞動力發展署就依照《就業保險法》訂立〈公立就業服務機關辦理三合一就業服務流程〉，實施之後，對於公立就業服務機構的實務運作，卻造成普遍的運作問題。首先，在「求職者推介就業成效」方面，依照《就業服務法》規定的「零拒絕」原則，就業服務人員不論求助對象的身分為何，都不可拒絕，因此在「單一窗口」的臨櫃服務作業上，不論是申請失業給付者或是求職者都是以抽取號碼牌決定服務順序，就業服務人員在服務過程中無法自行「選擇性排除」服務對象，但是由於「失業給付服務」所需要的法定失業認定作業流程時間，超出「推

介就業」時間甚多，因此失業給付申請人數愈多的就業中心，就愈有可能發生對於求職者推介就業的排擠問題，進而導致就業中心提供的推介就業成效不佳（李健鴻，2008: 136）。

第二，在「失業給付領受者就業成效」方面，儘管相較於勞工保險失業給付制度，《就業保險法》已經明顯強化對於失業給付申請人的尋職義務要求，但是「失業給付領受者就業成效不佳」的批評聲浪卻始終高漲。根據勞動力發展署的追蹤調查資料，從 2005 年至 2010 年，在「領滿失業給付並且已經屆滿二個月的失業給付領受人」（包括已領完六個月失業給付且屆滿二個月者，以及未領完失業給付六個月即已就業者）之中，受僱的已就業者人數只占全部失業給付申請人的 35.94%，即使加計自行創業者占全部失業給付申請人的 1.37%，二者合計只占全部失業給付申請人的 37.31%，可見相對多數失業給付申請人在領滿失業給付且屆滿二個月後未能再就業，代表就業保險制度並未達到原定的促進再就業政策目標（江宛琦，2011: 69）。

面對「失業給付領受者就業成效不佳」的批評，勞動力發展署認為，失業給付領受者就業成效不佳的關鍵問題在於：「三合一」的整合化服務模式未能提供及時的「個人化就業輔導」（許金龍，2008: 74）。因為依照〈三合一服務流程〉規定，失業給付申請人至公立就業服務機構後，就會先由接待台的志工瞭解失業給付申請人的需求，協助填寫求職登記表及失業給付申請表，並引導抽取號碼牌後至綜合服務區辦理簡易諮詢、失業給付書表審核及建檔，若有失業再認定三次以上者，才會後送至諮詢服務區，此時才由個案管理員提供「個人化」的就業輔導服務。由於在初次失業認定與二次的失業再認定過程中，〈三合一服務流程〉採取「非專人輔導」的方式，就業服務人員難以掌握失業給付申請人的尋職情形與問題，因此才會出現部分失業給付申請人無意求職的道德風險問題（勞動力發展署，2010a）。為了因應金融危機時期社會輿論對於失業給付申請人再就業成效不佳的批評，勞動力發展署自 2009 年 2 月起，就選定一處就業中心進行「一案到底作業模式」的實驗計畫，2010 年 3 月，再選定六處就業中心，試辦「一案到底」個人化服務模式³（勞

3 勞動力發展署在 2009 年 2 月就開始在新營就業中心進行「一案到底」的實驗計畫，實驗計

動力發展署，2010b)，2011年8月，擴大試辦範圍至十五處就業中心，2012年10月，公布〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉，要求所有就業中心全面實施「一案到底」的個人化服務模式（勞動力發展署，2012a），至此臺灣的就業保險制度正式進入強化「工作福利」治理原則的「一案到底」個人化服務模式新階段。

觀察「三合一」流程的服務模式轉化過程，其實歷經了治理目標的階段性變化。在2010年的「一案到底」試辦階段，在2010年3月公布〈失業認定單一窗口一案到底作業模式試辦計畫〉的「前言」中指出：「由於從2009年至2010年的失業給付案件數呈下降趨勢，因此可以思考如何避免失業認定作業排擠公立就業服務機構一般求職求才之核心業務」，由此可知原本勞動力發展署試辦「一案到底」服務模式的主要目標是：想要解決失業認定作業排擠求職求才核心業務的問題，特別是申請失業給付人數愈多的就業中心，就愈有可能因為失業認定的服務人力不足而發生對於求職者推介就業的排擠問題，因此在〈失業認定單一窗口一案到底作業模式試辦計畫〉的「實施方式」中，特別強調必須先採取「求職求才服務與失業給付認定服務分流」的作法，這是一種強調「結構性改造」的治理，至於「一案到底」的個人化服務模式，則只是一種配套性的服務措施。但是至2012年10月公布〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉時，「避免因為失業認定作業之服務人力不足而排擠求職求才核心業務」已經不是考量重點，因為勞動力發展署認為「失業認定單一窗口一案到底作業模式試辦計畫經檢討評估具正面成效」，因此在「失業認定一案到底服務」所建立的基礎上，可以擴大辦理至所有求職求才服務範圍（吳淑瑛，2013: 5），也不需要採取「一般求職求才與失業給付認定業務分流」的作法，全面辦理「一案到底」個人化服務模式的「個人治理」，成為此時的主要治理目標。雖然勞動力發展署已經從原本「一案到底」試辦階段的「結構性治理」目標，轉而強調〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉的主要治理目標，是以「個人化服務模式」為核心內涵的「個人治

畫結束後，2010年3月1日公布〈失業認定單一窗口一案到底作業模式試辦計畫〉，宣布勞動力發展署所屬的五個區域分署，每一個分署選定一個就業中心，試辦一案到底作業模式計畫，加上新營就業中心，共計六處試辦的就業中心。

理」，但是事實上，在就業服務系統中所實施的「個人治理」，其實還是在「結構性治理」的脈絡中運作，二者彼此聯結，難以完全脫離，因為「一案到底」的「個人化服務模式」仍然是在「求職求才服務與失業給付認定服務單一窗口」的脈絡中實施，而在「一案到底」的「個人化服務模式」並未採取「求職求才服務與失業給付認定業務分流」結構性改造措施的情況下，還是必須面臨「因為失業認定作業之服務人力不足而排擠求職求才核心業務」的結構性限制問題。

「一案到底」個人化服務模式的建構與實施，其實不只是一種作業流程的變革而已，更重要的是，這是一種新型態的治理模式，因為「一案到底」個人化服務模式同時導入了多項施加於失業給付申請人的「促進尋職」治理機制，而這些治理機制正是藉由「一案到底」的個人化服務模式作業流程的串聯，才能夠彼此緊密聯結運作，共同加強要求失業給付申請人必須遵守各項詳盡的尋職義務規範。因此，為了瞭解「一案到底」個人化服務模式對於失業給付申請者造成的影響，有必要進一步從制度運作的角度深入分析在「一案到底」的個人化服務模式下，各項強化「促進尋職」的治理機制內涵以及運作方式。具體而言，在申請失業給付的過程中，施加於失業給付申請人的「促進尋職」治理機制依序是：預約制的尋職時間管理機制、強化尋職義務的失業認定機制、早期介入的個人化諮詢機制。以下分別說明三項治理機制的內涵與運作方式，以及三項治理機制對於失業給付申請人權利與義務的影響。

肆、預約制的尋職時間管理機制

一、「預約制的尋職時間管理機制」的治理內涵

「一案到底」的個人化服務模式針對原有〈三合一就業服務流程〉的標準化流程進行改造，其基本原則是：要求所有失業給付申請人都必須參加「一案到底」的個人化服務模式，因為只有在全面參與下，各就業中心才能夠明確評估實施「一案到底」的個人化服務模式後所需要的人力及物力，並且調整因應的可行作法。具體而言，「一案到底」個人化服務模式下的作業流程內

涵，包括二項新型態的服務方式，以下分別說明之（吳淑瑛，2013: 6）。

第一，失業認定由「固定專人」提供服務：初次申請失業給付者申請辦理求職登記、簡易諮詢、初次失業認定時，仍然以抽號碼牌決定順序，採取「隨到隨辦」方式受理，此點與「三合一」服務模式的作業流程相同，但是失業給付申請人之後申辦失業再認定時，則改由「固定專人」受理，並且建立申請人的個人檔案，全程提供個人化服務，也就是針對每一件失業給付申請案，分案後即由專人辦理失業再認定、就業諮詢、安排就業促進研習活動，並運用各項就業促進工具推介就業，而對於無就業意願的失業者，則必須藉由停止核發失業給付的管制手段，抑制失業給付領受者的道德風險問題。

第二，「預約制」的尋職時間管理機制：建置「失業再認定預約系統」，簡化失業給付申請人與就業服務人員預約時間的行政作業。在預約制的尋職時間管理機制下，初次申請失業給付者或未預約者，由督導人員指定專人服務，初次服務結束前，由該專責人員預約下次服務時間以持續提供服務；已預約的申請失業給付者申請失業再認定時，由接待台直接分流至專責人員服務櫃台，未預約但是曾經辦理求職登記的失業者，也會由專責人員受理。

在上述勞動力發展署的說明中，全面實施「固定專人服務」與「預約制」的依據是來自於 2010 年六處就業中心的試辦評估具有正面成效，勞動力發展署以潮州就業中心的調查為例指出「申請者對於專人提供全程服務能否重建就業自信與能力重回職場，持正面肯定者占 69.8%，只有部分助益者占 16.1%，不能協助者僅占 14.3%；對此項服務感到滿意者占 85.7%」，但是同一項調查卻同時指出「申請者對於辦理失業認定採取預約方式，喜歡者（含有點喜歡）占 35.7%，不喜歡者占 64.3%」（吳淑瑛，2013: 7），由此顯示失業民眾雖然對於「固定專人服務」的評價以正面者居多數，但是對於「預約制」的評價卻以負面者居多數，因此整體而言，失業民眾對於二項新服務方式的評價，其實呈現分歧的看法，並不能論斷為試辦具正面成效。更重要的是，勞動力發展署選擇試辦的六處就業中心，都是失業給付申請者人數偏少的丙級就業中心，失業認定業務排擠求職求才服務的程度，明顯低於甲級與乙級就業中心，在失業民眾對於丙級就業中心的試辦成效之看法尚有分歧的情況下，就推動全面實施「一案到底」服務模式，其評估的基礎其實仍然有

待加強。

從上述作業流程內涵可以得知，政府實施「一案到底」新服務模式的核心變革特徵是：從原本「三合一」整合服務模式下的「非預約制時間管理——非專人提供個人化尋職督促」作業流程，轉變為「預約制的標準化尋職時間管理——專人提供個人化尋職督促」的作業流程，其主要目的是：藉由「預約時間」的方式，設定個別失業給付申請人在作業流程中各個階段必須完成的尋職義務，建立形成申請人的「尋職義務檢核時間表」，⁴再由就業服務人員依照「尋職義務檢核時間表」，在每次尋職檢核時間點來臨前，就提醒申請人必須在約定時間至公立就業服務機構陳述尋職情形，以持續強化對於申請人施以「固定專人」及「個人化」的尋職行為督促。在「預約制的尋職時間管理機制」下，在制度執行上，各個階段的尋職時間預約管理方式，依序分別說明如下。

第一個階段是「初次申請失業給付的時間管理」，〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉規定：就業服務人員提供每位申請人的每次標準化服務時間以三十分鐘為原則，目的是為为了提高就業服務人員的服務效率，並且做為對於就業服務人員進行「績效管理」的評量依據，每位就業服務人員每日以服務十二位申請人為績效目標，雖然勞動力發展署指出這項績效目標乃是一項參考性的評量指標，但是仍然對於就業服務人員造成實質上的工作績效壓力。可是這項標準化的時間管理規定，卻明顯與「初次申請失業給付的作業規定」出現了制度之間的矛盾，因為〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉並未簡化〈三合一就業服務流程〉中的「初次申請失業給付」作業規定，因此「一案到底」作業模式的初次申請失業給付認定作業仍然有十二項審查作業步驟之多。⁵

4 在「一案到底」的個人化服務模式下，失業給付申請人初次申辦失業給付且初次失業認定完成時，就業服務人員就會發給申請人「失業給付申請案件認定與再認定單」，內容是：依照時間順序登記申請人與就業服務人員的各次約定時間的表格，每次約定失業再認定的時間後，就會將約定日期與時間寫在認定單上，正本交由失業給付申請人帶回，副本則由就業服務人員留存，以利提醒、追蹤與檢核每次申請人的尋職情形，因而稱為「尋職義務檢核時間表」。

5 十二項審查作業步驟為：審查檢附文件是否齊備（包括求職登記表、失業給付申請表、離

在既複雜又限定審查時間的初次申請失業給付審查作業流程中，失業給付申請人只要有一項文件資料未備齊、或是有一項條件未能審查通過，就會被就業服務人員認定為不符合審查規定，無法申請失業給付，此時就業服務人員就會依照預約制的規定，要求失業給付申請人預約下次的審查時間，迫使申請人延後申請時間，影響申請人的權益。為了避免出現申請人發生與就業服務人員的爭議，因此在開始辦理「一案到底」個人化服務模式後，勞動力發展署就修訂〈就業保險給付要項注意事項〉⁶（勞動力發展署，2012b），其中除了列出失業給付申請人的各項權利與義務，並且增訂「就業服務一案到底作業模式之注意事項」，交由就業服務人員在申請人初次申請失業給付時說明，並且要求申請人必須在「〈就業保險給付要項注意事項〉本人收訖知悉亦願配合」的切結書上簽名確認同意。

第二個階段是「等待期的尋職時間預約與尋職檢核」，依照〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉規定：公立就業服務機構受理求職登記後，自求職登記之日起十四日內推介就業或安排職訓，這項規定與《就業保險法》相同，在此「十四日」就是所謂「等待期」。依此規定，失業給付申請人在初次申請失業給付與完成初次失業認定後，還有接受公立就業服務機構推介就業之義務，因此就業服務人員會在初次失業認定完成時，與申請人預約等待期屆滿前的會面日期，要求申請人回覆推介卡，以檢核申請人在十四日內的推介就業情形，若是失業給付申請人未能在約定會面時回覆推介卡，則申請人就會面臨公立就業服務機構依法撤銷初次失業認定的行政處分，導致申請人無法領取失業給付。

職證明書)→上電子閘門審查申請人的勞保加退保紀錄以確認已失業→電話訪談雇主確認離職證明書或查閱資遣通報名冊→訪談表傳真給雇主請其確認後回傳→輸入求職登記表→簡易諮詢→推介工作→失業認定→進電腦系統作業→列印表單→說明下次認定時間及應備文件→書面歸檔。

- 6 2003年《就業保險法》實施後，勞動力發展署就已訂立〈就業保險給付要項注意事項〉，明訂失業給付申請人的法定權利與尋職義務，但是在2012年實施〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉後，勞動力發展署就在〈就業保險給付要項注意事項〉中，增訂「就業服務一案到底作業模式之注意事項」，將「固定專人」、「預約制」等列入注意事項，交由就業服務人員向申請人說明，並要求簽名切結同意後，才進入初次失業認定程序。

第三個階段是「失業再認定的持續性預約與尋職檢核」，依照《就業保險法》規定：申請人必須每月辦理失業再認定，而且每次失業再認定都必須提供二次求職記錄。由於失業給付最多可以領取六個月，因此若是申請人領取完六個月的失業給付，就必須進行五次失業再認定，在實務上，原本就業服務人員依照〈三合一就業服務流程〉之規定，將申請人到站申請日期視為初次失業認定日期，並將下個月的七日內視為失業再認定日期。但是〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉卻規定：失業給付申請人必須配合「預約制」來決定失業再認定日期，即申請人必須在每次辦理失業再認定結束前，與就業服務人員預先約定下個月失業再認定的時間。

在〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉中，有一項特別規定是：若是失業給付申請人於約定時間前通知就業服務人員欲更改失業再認定的時間，此時就業服務人員可以採用申請人親自至公立就業服務機構之日期登錄做為失業再認定日期。但是這項規定出現的漏洞是：並未規定若是就業服務人員基於作業需要而提出更改約定時間的情況時應該如何處理，甚至如果因此而導致申請人的領取失業給付日期延誤，將可能會損及失業給付申請人領取失業給付的權益時，又應該如何處理，由此顯見〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉對於失業再認定作業時應採取「預約制」的規範，並不完整（吳佳玲，2013: 52）。

二、「預約制的尋職時間管理機制」的治理作用

根據上述，「一案到底」個人化服務模式建構了一套預約制的失業給付申請人尋職時間管理機制，公立就業服務機構藉由這項新的治理機制，可以對於失業給付申請人在尋職歷程中的尋職行為，產生三項新的治理作用，這是原本在〈三合一就業服務流程〉的治理模式下難以達到的治理作用。

首先是「可預知性」，就業服務人員透過預約制的尋職時間管理機制，可以事先建構出個別失業給付申請人一系列完整的「尋職義務檢核時間表」，而「尋職義務檢核時間表」上的每一個檢核時間點，都代表了失業給付申請人必須出現在公立就業服務機構以及向就業服務人員報告尋職情形的時間點，而為了防範申請人因為個人特殊因素而無法如預約時間出現，就業服務

人員會依照規定在預約日期的前一天進行聯絡，如此就業服務人員就可以事先預知與掌握個別失業給付申請人的時間動向，進而督促失業給付申請人如預約時間正常出現。

第二是「可約束性」，就業服務人員可以透過預約制的方式，將失業給付申請人在每一次時程階段內必須完成的尋職義務，事先告知申請人，在告知後，並要求失業給付申請人必須在〈就業保險給付要項注意事項〉的切結書上簽名同意，以確認申請人已經明確瞭解規定的尋職義務，並且願意執行，將尋職義務行為植入在申請人的個人尋職歷程中，也就是將「預先約定尋職時間」轉化為「預先約束尋職義務行為」，就此而言，「預約制的尋職時間管理機制」其實乃是存在於「失業給付申請人」與「就業服務人員」間，一種具有「行政契約性質的聯結關係」，即就業服務人員對於申請人的尋職行為進行監督與約束的關係。

第三是「可評量性」，就業服務人員可以藉由預約制，持續性追蹤與監督失業給付申請人是否確實在每一次預定的時程內完成尋職義務，以及完成尋職義務的程度為何，若有尋職義務行為達成度不佳者，則就業服務人員就可以在下次預約會面前，事先瞭解與評估申請人的尋職情況與問題，擬定加強推介就業的對策，並在約定會面時，即時加以要求與約束，並告知若是未依約定完成尋職義務，就會受到停止失業給付的行政處分。

在上述「預約制的尋職時間管理機制」的治理作用下，是否在實務上真的能夠產生正面的就業成效呢？根據勞動力發展署所屬的桃竹苗區分署評估指出，該分署之各就業服務機構採取預約制的失業民眾比例，從 2012 年 9 月的 20% 大幅提升為同年 11 月的 80%，而這些失業民眾的就業成效，可以從初期就業率⁷來分析，桃竹苗區分署從 2012 年 10 月 1 日至 2013 年 9 月 30 日，

7 在此所謂「初期就業率」，意指「失業者在接受推介就業服務措施後的初次就業率」，由於失業者在初次就業後，有部分失業者可能會因為工作適應問題而再次失業，因此「初期失業率」往往會隨著時間而下降，並不是穩定的就業率，因而勞動部正式採用的指標乃是國際上各國通用的「穩定就業率」，意指「失業者初次就業三個月後的就業率」。在此處，由於桃竹苗區勞動力發展分署只公布「初期就業率」，並未公布「穩定就業率」，因此在本文內只能以「初期就業率」來進行對照分析。

服務一般求職者 5,309 案，協助 3,724 人次就業，初期就業率為 52.5%，服務失業給付者 6,938 案，協助 3,646 人次就業，初期就業率為 70.1%（丁玉珍、陳秀玲，2013: 60）。但若是與 2012 年 1 月至 9 月 30 日尚未實施「一案到底」服務模式期間的就業率相比較，服務一般求職者 81,226 案，協助 51,502 人次就業，初期就業率為 63.4%，服務失業給付者 10,317 案，協助 8,092 人次就業，初期就業率為 78.4%（辛炳隆、李健鴻，2012: 20）；可見實施「一案到底」新服務模式期間的初期求職就業率與初期失業給付者就業率，與未實施「一案到底」新服務模式時期的初期就業率相互比較，都相對較低。

綜合上述，「預約制的尋職時間管理機制」企圖改變原本在〈三合一就業服務流程〉模式下「失業給付申請人—就業服務人員的聯結關係微弱」的問題，進而重新建立起「就業服務人員與失業給付申請人的持續聯結關係」，但是在這種新的聯結關係中，乃是以「就業服務人員單向監督申請人尋職時間與尋職義務」為導向，即就業服務人員藉由「預約制度」對於申請人進行尋職時間的設定與管理、預知與檢核、尋職義務行為的約束等一系列的尋職監督作為，同時，「預約制的尋職時間管理機制」也為之後執行的失業認定機制、個人化的就業諮詢機制，建立形成有效操作的運作基礎。

伍、強化尋職義務的失業認定機制

一、「失業認定機制」的治理作用

在就業保險的失業給付制度中，「失業認定機制」是指：核發失業給付之行政機關針對申請者的請領資格進行資格標準的查核，並且依據規定進行失業身分的認定，確認申請者是否確實處於失業狀態，查核確認後方可核發失業給付（Hasselpflug, 2005: 5）。失業認定機制的主要治理作用是：對於失業給付核發對象的篩選與控制，也就是一方面「辨識」與「篩選」出不符合標準的失業給付申請人，將其排除在失業給付的核發範圍外，同時也「篩選」出符合標準的失業給付申請人，藉由「停止或減少失業給付」的手段促進其再就業。

為了配合「一案到底」個人化服務模式的試辦，因此勞動力發展署在

2011年2月公布實施〈就業保險失業認定作業原則〉，⁸由於這項行政規則所訂立的失業認定標準，已經完全納入〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉內，因此目前已經成為全臺灣所有就業中心的就業服務人員在「一案到底」個人化服務模式下，執行失業認定作業時的依據。政府制定〈就業保險失業認定作業原則〉的時機是在金融危機之後不久，由於金融危機時期的失業給付申領者人數，從2008年11月的3萬7千人快速增加為2009年12月的7萬1千人，連帶導致領取失業給付而未積極尋職的福利依賴者人數也有所增加，引發社會輿論的批評，根據勞動部公布的《98年領取失業給付勞工之就業關懷調查》顯示：在領取失業給付者中，有12%是「沒有工作且不想或未去找工作」的福利依賴者，未積極尋職的主要原因有「照顧家人」占3.8%、「工作難找」占2.6%、「健康不良」占1.8%（勞動部，2009: 4）。在上述社會背景下，政府制定〈就業保險失業認定作業原則〉的主要目的是：要求就業服務人員必須依照〈就業保險失業認定作業原則〉的規定，加強對於失業給付申請人的彈性制約，促使失業給付申請人必須確實遵守尋職義務的規定，以避免失業給付申請人認為「就業服務人員未必會落實執行失業認定機制」進而產生福利依賴的問題，並且促使失業給付申請人積極尋職。根據〈就業保險失業認定作業原則〉第一條的說明，其主要目的是「協助公立就業服務機構依照《就業保險法》之規定，提供就業諮詢、推介就業、安排職業訓練服務，以完成失業認定，並促進就業保險被保險人再就業」，從這項說明可以得知：政府企圖藉由加強要求就業服務人員在失業認定過程中落實提供就業諮詢、推介就業、安排職業訓練等各種方式，以達到促進失業給付申請人再就業的政策目標。

檢視〈就業保險失業認定作業原則〉對於失業給付申請人在權利與義務二方面的規定，整體而言，〈就業保險失業認定作業原則〉乃是在「領取權

8 〈就業保險失業認定作業原則〉在法令上的位階只是行政規則，依照行政法的法理，其訂立目的是行政機關用以規範所屬公務人員行為的內部行政規範，但是〈就業保險失業認定作業原則〉的實際內容卻不只是要求就業服務人員，而且也要求失業給付申請人必須依該作業原則配合執行更多的尋職義務事項，因此各就業中心的就業服務人員多將〈就業保險失業認定作業原則〉別稱為「強制推介就業原則」。

利不變、負擔義務增加」的制度設計原則下訂立相關規定，在此，政府基於「促使失業給付申請人積極尋職與降低福利依賴」的目的，藉由「負擔尋職義務增加」的制度設計方式，促使就業服務人員加強對於失業給付申請人的彈性制約，要求失業給付申請人必須負擔更多的尋職義務，以降低失業給付申請人出現福利依賴問題的可能。首先在「領取權利」方面，並未增訂規定，因此就業服務人員仍然是依照《就業保險法》對於「給付標準」（平均月投保薪資之60%）的規定，核發失業給付；但是在「負擔義務」方面，則是訂立新增的尋職義務規定：公立就業服務機構為促進失業給付申請人再就業，應要求失業給付申請人必須展開尋職行動，而針對尋職行動過程的強制性規定有三項，都對於失業給付申請人請領失業給付的權利與義務，造成了實質的影響（勞動力發展署，2011）。第一，初次失業認定：申請人求職登記與完成簡易諮詢後，就必須進行「失業初次認定」，就業服務人員必須審查申請者的求職證明與資格證明文件，以確認申請人處於「失業狀態」資格，初次失業認定後，自求職登記日起十四天內必須接受公立就業服務機構推介就業。第二，失業再認定：在未就業前，每名申請者每個月必須到就業中心進行失業再認定一次，因此每一名失業者倘若領取完六個月失業給付，則就業服務人員至少必須進行六次失業認定；申請人在第一次、第二次申請失業再認定時，每月至少必須接受一次公立就業服務機構推介就業，在申請第三次失業再認定時，每月至少必須接受二次推介就業，在這種「例行化」的制式作業流程中，政府不僅重複確認了失業給付申請者的「個別失業狀態」與資格身分是否符合認定標準，而且還對於失業給付申請者的尋職行為進行了持續性的高度監督。第三，推介就業之回覆：失業給付申請人必須在推介就業的七日內，將就業與否的回覆卡送回公立就業服務機構，若是未在七日內回覆，公立就業服務機構將依照《就業保險法》規定停止辦理當次失業認定或再認定，已辦理認定者，撤銷其認定。被停止辦理或撤銷初次失業認定者，申請人再至公立就業服務機構申請失業給付時，需有十四日之等待期；停止辦理或撤銷失業再認定者，需於一個月後申請再認定。

二、「失業認定機制」的「尋職義務規定」比較分析

比較《就業保險法》與〈就業保險失業認定作業原則〉二者對於失業給付申請人在失業認定過程中必須遵守的尋職義務規定，從表 1 可以得知，整體而言，呈現出一種「未遵守尋職義務時的處分不變、尋職義務增加」的情形。首先，就「未遵守義務時的行政處分規定」面向來看，《就業保險法》與〈就業保險失業認定作業原則〉二者都是依照「工作福利」的理念，訂立了申請人未遵守尋職義務規定時必須處以行政處分制度，而且二者的處分相同，包括「未於期限內檢送就業與否回覆卡時停止或撤銷辦理失業認定或再認定」、「無合法理由不接受推介就業時拒絕受理失業給付申請」。

表 1：《就業保險法》與〈就業保險失業認定作業原則〉的尋職義務規定比較

尋職義務規定項目	《就業保險法》的尋職義務規定	「一案到底作業模式」執行之〈就業保險失業認定作業原則〉的尋職義務規定
初次失業認定之尋職義務	公立就業服務機構受理求職登記後，自求職登記日起十四日內推介就業或安排職訓	申請人求職登記後即進行初次失業認定，自求職登記日起十四日內需接受推介就業或安排職訓
第一次及第二次失業再認定時必須接受推介就業之次數	未規定申請人必須接受公立就業服務機構推介就業之次數	申請人每月必須至少接受一次公立就業服務機構推介就業
第三次失業再認定後必須接受推介就業之次數	未規定必須接受公立就業服務機構推介就業之次數	申請人每月必須至少接受二次公立就業服務機構推介就業
每次失業再認定時必須提供之求職記錄	申請人至少必須提供二次求職記錄	申請人至少必須提供二次求職記錄
未於期限內檢送就業與否回覆卡時的行政處分	未於期限內檢送就業與否回覆卡者，應依本法第 27 條第 2 項規定，停止或撤銷辦理當次失業認定或再認定	未於期限內檢送就業與否回覆卡者，應依《就業保險法》第 27 條第 2 項規定，停止或撤銷辦理當次失業認定或再認定
無合法理由不接受推介就業時的行政處分	無《就業保險法》第 13 條所規定正當理由不接受推介之工作，應依第 15 條規定拒絕受理失業給付之申請	無《就業保險法》第 13 條所規定正當理由不接受推介之工作，應依第 15 條規定拒絕受理失業給付之申請

資料來源：作者自行整理。

再從「尋職義務增加」面向來看，二者在「初次失業認定的尋職義務」方面訂有相同的規定，〈就業保險失業認定作業原則〉未再增訂義務規定的原因是：2003年《就業保險法》實施後，〈三合一就業服務作業原則〉對於初次失業認定的作業規定與要求義務已經十分詳盡，因此並未再增訂義務規定。初次失業認定規定的義務包括：求職登記、簡易諮詢、推介工作、於七日內檢送就業與否回覆卡、檢送二次求職記錄。

在「失業再認定的尋職義務」方面，〈就業保險失業認定作業原則〉要求申請人必須遵守的尋職義務規定，比起《就業保險法》的規定更為嚴格，因而使得〈就業保險失業認定作業原則〉這項行政規則，逾越《就業保險法》母法的規定，並且成爲一種「強化尋職義務的失業再認定機制」，在此，政府企圖藉由「強化尋職義務的失業再認定機制」的制度設計方式，促使就業服務人員必須依照〈就業保險失業認定作業原則〉的規定，加強對於失業給付申請人在失業再認定過程中的制約，也就是要求失業給付申請人必須在失業再認定的過程中負擔更多的尋職義務，避免失業給付申請人認爲「就業服務人員未認真執行失業認定機制」而產生福利依賴現象，以達到「促使失業給付申請人積極尋職與降低福利依賴」的政策目標，以下分別從二方面分析說明之。

首先，在「失業再認定必須接受推介就業之次數」規定方面，《就業保險法》並未明確規定申請人必須接受公立就業服務機關推介就業之次數，而〈就業保險失業認定作業原則〉則是明確規定：第一次及第二次失業再認定時，申請人每月必須至少接受一次公立就業服務機關推介就業；第三次失業再認定後，申請人每月都必須至少接受二次公立就業服務機關推介就業。對於失業給付申請人而言，申請辦理失業再認定的次數越多，則必須接受公立就業服務機關的推介就業次數就越多，也就是必須遵守的尋職義務越多，若是申請人未能完成規定的推介就業次數，則將會面臨「拒絕受理失業認定申請」的處分，無法申請失業給付。

第二，在「失業再認定時提供求職記錄」規定方面，《就業保險法》第三十條規定，辦理失業再認定時，失業給付申請人應至少提供二次以上的求職記錄，在此所謂「求職記錄」，可以包括：公立就業服務機關之推介卡記錄、

申請人自行求職之求職記錄。而〈就業保險失業認定作業原則〉雖然也是要求申請人在失業再認定時，必須提供二次求職記錄，但是由於同時還要求申請人在失業再認定時，必須至少接受一次公立就業服務機關推介就業，因此如果申請人已經依規定提供公立就業服務機構推介卡以外的二次自行求職記錄證明，但是並未再接受公立就業服務機關的推介就業，而且也因此未能在七日內送回推介卡，此時這位失業給付申請人雖然已經符合《就業保險法》要求的求職義務規定，但是卻仍然未能符合〈就業保險失業認定作業原則〉的規定，將會面臨停止辦理當次再認定的處分，無法申請失業給付。

陸、早期介入的個人化就業諮詢機制

一、「個人化就業諮詢機制」的治理作用

在歷經了「強化尋職義務的失業認定機制」進行篩選之後，確認符合各項「合格標準」的失業給付申請人，在「預約制標準化時間管理——專人提供個人化尋職督促」的作業流程中，還必須接受由專人提供的就業諮詢、個案管理、就業促進研習活動等「個人化的就業諮詢機制」改造措施。在「一案到底」的個人化服務模式下，政府實施「個人化就業諮詢機制」的主要治理作用是：不僅要確認失業給付申請人的「就業意願」與「就業能力」是否符合尋職要求，而且更重要的是，還必須對於「就業意願不足」的失業給付申請人進行持續性的改造，加強對於失業給付申請人執行尋職義務的要求，降低失業給付申請人的福利依賴問題，將失業給付申請人「改造」成爲具備「就業意願」以及「積極尋職行爲」的尋職者，而不再是只想消極領取失業給付的失業者。

2003年實施「三合一就業服務流程」之初，勞動力發展署就制定了「就業諮詢服務計畫」，規定失業者申請失業給付時，由第一線的就業服務人員進行首次「簡易諮詢」後，再進行初次失業認定，但是只有在失業者申請「第三次失業再認定」時，第一線的就業服務人員才會將申請人後送，由第二線的個案管理人員進行深度就業諮詢。在實務上，「三合一就業服務流程」下「就業諮詢制度」的問題是：在效果有限的首次簡易諮詢後，直到申領失業給

付者申請「第三次失業再認定」時，也就是經過十四天的等待期與三個月領取失業給付時的多次推介尋職失敗後，才由個案管理人員介入提供深度的就業諮詢服務，這種「延遲介入」的制度設計，其後果就是：對於原本具有積極尋職意願的失業給付申請人，難以提供「即時」的就業諮詢服務（許沼滉，2009: 71）。

為了解決「延遲介入」問題，勞動力發展署在2010年3月公布實施的〈單一窗口一案到底作業模式試辦計畫〉中，就建立了「早期介入的個人化就業諮詢機制」，而且這項機制已經完全納入勞動力發展署在2012年11月公布的〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉中，這項計畫將一案到底的服務範圍擴大至所有的就業服務業務，因此目前已經成為臺灣所有就業中心全面實施的作業模式。這項機制規定各就業中心必須配置比較資深的就業服務人員在櫃台，以作事前之分流，分流後由專人提供一案到底之服務，同時第一線的就業服務人員必須以原本第二線個案管理員的角色，針對失業給付申請人在初次申請失業給付時或是失業者申請求職服務、職業訓練時，就量身訂作出可以整合就業諮詢、就業促進工具、推介就業的服務方式，以協助申請人重返職場。這項「早期介入的個人化諮詢機制」，企圖將原本第一線的就業服務人員全部轉型為個案管理人員，在申請人初次申請辦理失業給付或是求職服務、職業訓練時，就開始介入，提供就業諮詢服務，強化對於失業者的職涯與就業諮詢服務。

「早期介入的個人化諮詢機制」包括三項個人化的諮詢服務措施，共同施加於失業給付申請人，企圖提升申請人的就業意願，促使其展開尋職行為。第一，就業諮詢服務：主要目的是瞭解申請者的就業意願、尋職情況，申請人在申請失業給付後，至少必須接受一次簡易就業諮詢，由就業服務人員提供選擇職業、轉業資訊的服務，並且評估申請人的失業週期、工作能力、就業意願、自行尋職能力、表達能力、參加職業訓練必要性、提升數位能力需要性、參加創業諮詢必要性等，依照評估結果，進一步提供個案管理服務，辦理推介就業。第二，個案管理服務：主要目的是重建申請人的尋職目標與就業計畫，由個案就業服務員進行晤談，提供一對一的個案服務，並建立個案管理工作記錄，個案就業服務員應檢視申請人的就業諮詢結果，為

申請人提供各項處遇服務，包括：轉介到社會福利或醫療機構、提供多次就業諮詢、就業促進研習活動、職業訓練諮詢、運用各項就業促進津貼工具、推介就業、轉介到專業心理治療機構等，必要時應視求職者之情況擬定個別性的就業協助行動計畫。第三，就業促進研習活動：主要目的是強化申請人對於勞動市場人力需求情況的瞭解與尋職技巧，就業服務人員必須在失業再認定時期，每三個月就安排申請人依規定參加一次就業促進研習活動，每次至少四小時。

二、「個人化就業諮詢機制」的「就業諮詢義務規定」比較分析

比較《就業保險法》與〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉二者對於失業給付申請人在接受「個人化就業諮詢」過程中必須接受的就業諮詢義務規定，從表 2 可以得知，二者依照「工作福利」的理念，都訂立了「失業給付申請人未遵守諮詢義務時必須處以行政處分」的規定，包括「無合法理由不接受就業諮詢時應拒絕受理失業給付之申請」、「無合法理由不接受就業促進研習活動時拒絕受理失業給付申請」，但是在失業給付申請人必須接受的各項就業諮詢義務上，二者的規定則有所不同，以下分別說明之。

首先，在「失業給付申請人必須接受就業諮詢之義務」方面，《就業保險法》只規定「公立就業服務機構得提供就業諮詢」，並未規定就業諮詢的項目與內涵。而〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉則規定「初次申請辦理失業給付時，公立就業服務機構就應提供簡易就業諮詢」，以及就業服務人員必須針對申請人進行諮詢的重點項目、評估項目、服務方式，而且失業給付申請人無合法理由不參加時，就會受到拒絕受理失業給付申請的處分。

第二，在「失業給付申請人必須接受個案管理措施之義務」方面，《就業保險法》並未規定「申請人必須接受之個案管理服務義務」，而〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉則是規定申請人在經過簡易就業諮詢之後，必須再接受個案管理服務，而且就業服務人員必須檢視申請人的就業諮詢結果，建立個案管理工作記錄，為申請人提供各項處遇服務，再視求職者之情況擬定「個人化的就業協助行動計畫」。

第三，在「失業給付申請人必須參與就業促進研習活動之義務」方面，

表 2：《就業保險法》與〈一案到底作業模式計畫〉的就業諮詢義務規定比較

接受諮詢義務規定項目	《就業保險法》的就業諮詢義務規定	〈一案到底作業模式計畫〉的就業諮詢義務規定
失業給付申請人必須接受就業諮詢措施之義務	只規定公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得提供就業諮詢	初次申請辦理失業給付時，公立就業服務機構就應提供簡易就業諮詢服務失業者
失業給付申請人必須接受個案管理措施之義務	未規定失業給付申請人必須接受之個案管理服务義務	失業者初次申請辦理失業給付時，公立就業服務機構就應提供個案管理服务
失業給付申請人必須參與就業促進研習活動之次數與時間	只規定公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得提供就業諮詢，而就業促進研習活動是就業諮詢的一種，但未規定接受就業促進研習活動之次數與時間	公立就業服務機構應安排申請人參加就業促進研習活動，至少每三個月應安排申請人參加一次就業促進研習活動，每次至少四小時
無合法理由拒絕接受就業諮詢時的行政處分	申請人無《就業保險法》第十四條第一款規定之正當理由（因傷病診療，持有證明而無法參加）而不接受公立就業服務機構安排之就業諮詢時，應拒絕接受失業給付之申請	申請人無《就業保險法》第十四條第一款規定之正當理由（因傷病診療，持有證明而無法參加）而不接受就業諮詢，應依第十五條規定拒絕受理失業給付之申請
無合法理由拒絕接受就業促進研習活動時的行政處分	並未規定申請人在未依規定接受公立就業服務機構安排之就業促進研習活動時，申請人必須接受行政處分	申請人無《就業保險法》第十四條第一款規定之正當理由（因傷病診療，持有證明而無法參加）而不接受就業促進研習活動，應依第十條規定拒絕受理失業給付之申請

資料來源：作者自行整理。

《就業保險法》只規定「公立就業服務機構得提供就業諮詢，而就業促進研習活動是就業諮詢的一種」，未規定接受就業促進研習活動之次數與時間，而〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉則規定公立就業服務機關至少每三個月安排申請人參加一次就業促進研習活動，當申請人無合法理由不參加時，就會受到拒絕受理失業給付申請的處分。

在「一案到底」的個人化服務模式下所訂立的「個人化就業諮詢機制」治理機制，與「強化尋職義務的失業認定」治理機制相同，也根據「工作福利」的理念，藉由「未接受諮詢義務就停止失業認定」做為控制手段，在〈一

案到底作業模式計畫》這項行政規則中，訂立出比《就業保險法》更多的接受諮詢義務規定，目的是企圖將「就業意願不足」的申請人加以改造，降低失業給付申請人的道德風險，但是從法治原則而言，訂立〈一案到底作業模式計畫〉與〈就業保險失業認定作業原則〉相同，也是逾越《就業保險法》母法的作法。

柒、「一案到底」個人化服務模式下 失業給付申請人的處境

綜合上述，政府爲了積極促進失業給付申請人再就業，導入「一案到底」個人化服務模式至就業保險制度內，並依照工作福利的理念，在制度設計方面，設計出「預約制的尋職時間管理機制」、「強化尋職義務的失業認定機制」、「早期介入的個人化就業諮詢機制」等三項治理機制，共同構成了加強要求失業給付申請人進行尋職行爲的嚴格規範；而在制度執行方面，當申請人未能依照規定執行尋職義務時，公立就業服務機構就會做出「拒絕受理失業給付之申請」、「停止或撤銷辦理失業認定」等不利於失業給付申請人的行政處分，此時所產生的影響是：「拒絕受理或撤銷失業認定」代表認定失業給付申請人「不處於失業狀態」，並且不具備「請領失業給付資格」，因此失業給付申請人就無法進入「尋職行爲階段」，也就是無法在接受「就業諮詢」、「個案管理」等措施的要求下，表現出積極的求職行爲，不利於「積極促進」政策途徑想要達成的促進再就業目標；相對而言，當申請人依照規定執行尋職義務時，往往是在瞭解「未依規定尋職就會面臨停止或撤銷失業認定」的情況下，爲了領取失業給付，而配合就業服務人員提出的要求而執行尋職義務，並且被動接受公立就業服務機構提供的個人化服務措施與諮詢義務要求，因而就「個人—制度」互動層次而言，在「一案到底」個人化服務模式的三項治理機制共同作用下，失業給付申請人是處在一種「消極性參與」的處境中，即失業給付申請人僅被公立就業服務機構視爲客體，沒有實際的參與權力，只能不對等地接受公立就業服務機構設定的更多的尋職義務。以下分別說明申請人在申請失業給付的各階段中會面臨的問題。

一、初次失業認定階段的處境

失業給付申請人在「初次失業認定」階段時，首先面臨的第一項處境是「不自主的尋職契約關係」。依照《就業保險法》規定，只有「非自願性失業者」具有申請資格，但因為多數雇主規避《勞動基準法》規定的預告義務，使得多數被資遣勞工並未能接獲資遣預告，因此被資遣的失業勞工多數是在「突發式資遣」的心理震撼處境下，經過與雇主進行勞資爭議一段時間，面臨經濟壓力後，才至就業中心詢問如何申請失業給付（李健鴻，2010: 163），此時就業服務人員才會告知失業勞工，申請失業給付的條件是必須先遵守執行各項尋職義務，並且要求失業勞工必須在切結書上簽名同意執行尋職義務、接受就業諮詢義務、預約制等規定。這些規定對急於領取失業給付的失業勞工而言，即使自認為多項義務並不容易達成，但是為了領取失業給付以渡過經濟困境，還是只能夠簽名同意，因而失業勞工其實是在一種無奈情況下，簽下了切結書，並且使自己身處在一種「不自主的尋職契約關係」處境中，必須依照切結的規定執行各項義務。

所謂「不自主的尋職契約關係」，對於申請人而言，可以從二方面加以理解。首先是「簽約意願的不自主」，由於申請人是在經濟壓力的困境下，為了減少經濟壓力不得不簽約，故申請人並不是出於自己的「自主意願」而簽約，而是迫於現實壓力而做出的無奈選擇。第二是「簽約後執行義務的不自主」，在簽約後，申請人必須執行尋職義務與接受諮詢義務，但是執行這些義務，其實乃是在就業服務人員藉由「預約時間的管理機制」，對於申請人的尋職行為進行追蹤、檢核之下，受到就業服務人員不斷要求而被動執行的，並不是申請人基於本身的需求，自主地訂立尋職計畫與尋職時間表而執行的尋職行為。

第二項處境是「時間管理壓力下的初次失業認定服務」。失業給付申請人在簽名同意後，隨之就必須經歷繁瑣的十二項初次失業認定查證步驟。在「一案到底」的個人化服務模式下，由於目前多數的就業服務人員身分是派遣人員或承攬人員，職前訓練時間有限，使得專業職能相對不足，再加上就業服務人員在辦理初次失業認定作業時，往往同時面臨了來自「時間管理」

與「績效目標管理」的雙重壓力，在這種雙重壓力下，失業給付申請人能夠獲得的服務其實只是一種「時間管理壓力下的初次失業認定服務」，即失業給付申請人必須在短短的三十分鐘之內，不斷地依照就業服務人員的要求，提出各項可以證明自己處於失業狀態的資料，並且持續接受各項失業認定條件的審核，而若是有一項文件資料未能通過，就必須預約下次的申請時間，但是此時若是因為就業服務人員的時間不足、預約額度已滿，而導致失業給付申請人無法預約下次失業認定時間，則失業給付申請人的權益就有受到損害之虞（吳佳玲，2013: 92）。

第三項處境是「有限度的個人化就業諮詢」。在有限時間的管理壓力下，就業服務人員往往未必能夠提供真正符合申請人個人需求的服務，而是被迫必須採取「壓縮諮詢服務時間」的方式以求加速作業。雖然「一案到底」的個人化服務模式建立了「早期介入的個人化就業諮詢機制」，要求就業服務人員在失業者初次申辦失業給付時，就介入提供就業諮詢，但是「早期介入」提供就業諮詢的方式卻不一定可以促進再就業，因為依照規定，「早期介入的個人化諮詢機制」中的第一項服務措施乃是簡易就業諮詢，必須先由就業服務人員瞭解申請者的就業意願、尋職情況，並且評估申請人的失業週期、工作能力、就業意願、自行尋職能力、表達能力、參加職業訓練必要性等，再依照評估結果，進一步決定是否辦理推介就業或是提供個案管理服務，除此之外，「一案到底」的個人化服務模式並未規定就業服務人員對於每位申請人必須提供的基本諮詢服務時間，再加上初次失業認定的十二項作業步驟與時間難以省略，因此為了符合「一名申請人服務三十分鐘」的規定，「壓縮諮詢服務時間」的方式就成為就業服務人員在「一案到底」服務模式下的服務策略選擇，而可能壓縮的諮詢項目包括：「省略部分簡易諮詢的題目」、縮短「深度諮詢會談的時間」等。這些作法都會直接影響就業服務人員對於申請人個人需求的瞭解以及深入服務的程度，使得就業諮詢成為一種「形式化歷程」，使申請人將「接受就業諮詢」視為一種義務，只是為了符合「一案到底」服務模式的規定而被動參與（藍科正、林淑慧，2011: 79）。在「就業諮詢形式化」的情況下，申請人能夠獲得的諮詢服務，其實只是一種「有限度的個人化就業諮詢」。

二、等待期推介就業階段的處境

失業給付申請人在完成「初次失業認定」階段的書面認定作業程序後，就進入「等待期」的推介就業階段，此時所面臨的第一項處境是「受約束的尋職預約與檢核」。〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉規定：失業給付申請人在等待期接受的推介就業義務乃是在「預約制」的作業模式下進行，因此當就業服務人員向申請人推介就業後，就會約定等待期結束之前的會面日期，由於申請人已經事先在切結書上簽名，因此對於申請人而言，在等待期依照就業服務人員推介就業所完成的面試行為，乃是一種「受到約束與檢核監督的尋職行為」，即申請人必須在等待期結束前，依照就業服務人員的指示至推介就業地點面試，並且在預約日接受就業服務人員檢核面試是否完成，若是未能進行面試，就會面臨撤銷初次失業認定的處分。

第二項處境是「懲罰式等待期的推介就業」。《就業保險法》規定：只有在等待期經由就業服務人員推介就業而仍未能就業者，才符合請領失業給付的條件，而這項規定，〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉仍然維持不變，對於申請人而言，由於多數申請人都被解僱不久，就業能力相對薄弱，即使被推介就業，在進行面試時，很可能因為就業能力較薄弱，不僅面臨「被雇主拒絕的求職失敗壓力」，還必須承受來自雇主的詰問與輕視眼光，因此申請人難以感受到政府要求在等待期的推介就業用意，反而會將等待期間視為領取失業給付的「懲罰式等待」（許金龍，2008: 75），也就是在領取失業給付前必須付出的義務，而申請人為了渡過經濟困境，不得不忍受「懲罰式等待」造成的壓力。

三、失業再認定階段的處境

進入「失業再認定」階段時，失業給付申請人面臨的第一項處境是「例行化的預約與強制尋職壓力」。原本在〈三合一就業服務流程〉下，依照《就業保險法》規定，申請人在每次進行失業再認定時，必須提供二次求職記錄，而根據調查：尋職的失業給付申領者，在領取失業給付時期的平均應徵企業家數為十八家，代表必須忍受十八次的尋職失敗（勞動部，2009: 11）。而在

實施「一案到底」個人化服務模式後，〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉規定：失業再認定時，申請人不僅必須提供二次求職記錄，而且還必須接受一次公立就業服務機關推介就業，代表申請人每個月至少必須進行三次尋職，由於申請人必須符合的尋職次數，比起〈三合一就業服務流程〉規定的尋職次數多，因此合理估計，申請人必須忍受的尋職失敗次數將會超過十八次。而這種每個月都必須進行的尋職行為，乃是在就業服務人員持續性地預約、檢核與監督下進行的，形成一種「例行化的預約與強制尋職壓力」，對於申請人而言，每個月都必須進行至少三次求職面試，必須歷經更長的求職時間、更多的交通成本與更多的求職失敗次數，導致尋職壓力增加。

第二項處境是「三次求職後的雇主抱怨壓力」。原本〈三合一就業服務流程〉規定：在失業給付申請人每個月進行二次求職面試的過程中，必須請雇主在推介卡上蓋章，做為求職記錄證明；如今依照〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉的規定，失業再認定時，申請人雖然已經不必再請雇主在推介卡上蓋章，但是由於申請人每個月都必須進行至少三次求職面試，連帶使得就業服務人員必須推介就業的次數與人數增加，進而在實務上產生的問題是：就業服務人員向雇主推介後，會請雇主提供面試機會，其中有部分雇主雖然提供申請人進行面試，但是雇主的實際僱用意願偏低，有的雇主還會在面試結束後以電話向就業服務人員抱怨申請人的就業能力或求職態度不佳，而就業服務人員則會在失業再認定時轉達雇主的要求，此時申請人只能忍受，視為是必須承受的代價。

捌、結語

當 2008 年全球經濟危機導致臺灣發生失業危機之後，在社會輿論的壓力下，政府為了因應失業率持續升高的危機，採取的一項重要調控策略是：基於強化「工作福利」的治理原則，針對就業保險制度導入實施「一案到底」的「個人化服務」新治理模式，即藉由「未執行尋職義務與諮詢義務就停止失業給付」做為控制手段，在制度設計方面，設計出「預約制的尋職時間管理機制」、「強化尋職義務的失業認定機制」、「早期介入的個人化就業諮詢機

制」等三項治理機制，共同加強要求失業給付申請人必須遵守執行更多的尋職義務與就業諮詢義務，以達到「積極促進」就業的政策目標；在制度執行方面，當失業給付申請人未能依照規定執行義務時，公立就業服務機構就會做出「拒絕受理失業給付之申請」、「停止或撤銷辦理失業認定」等不利於申請人的行政處分。

在「一案到底」的「個人化服務」新治理模式下，公立就業服務機構首先要求失業給付申請人必須簽訂切結書，將失業給付申請人納入一種「不自主的契約關係」內，再藉由「預約制的尋職時間管理機制」，針對申請人的尋職時間與尋職行為進行預約、檢核，在預約與檢核的過程中，則是藉由「強化尋職義務的失業認定機制」、「早期介入的個人化就業諮詢機制」二項治理機制，強化對於申請人的義務要求。「一案到底」的個人化服務模式，原本宣稱藉由「固定專人」受理申請失業給付，可以全程提供每位申請人都獲得符合「個人化需求」的持續性服務，以促進申請人再就業，但是實際上，由於政府不僅建構了一套「預約制的尋職時間管理機制」，明確設定了就業服務人員提供每位申請人的尋職時間與流程，並且建立了「強化尋職義務的失業認定機制」、「早期介入的個人化就業諮詢機制」等強化「促進尋職」的治理機制，使得「一案到底」個人化服務模式的作業流程內涵，其實已經成爲另一種新型態的「標準化」作業流程的管理手段，能夠達成的治理作用是對於失業給付申請人的尋職歷程進行更爲嚴密的督促與控制，而不是能夠提供真正符合「個人化需求」的持續性服務。

政府導入實施「一案到底」個人化服務模式，其實並不只是單純的服務作業模式變革而已，更重要的治理意涵是：國家對於失業者的基本認知是失業者個人必須爲自己的失業問題負責，而且就業意願不足的失業給付申請人更被國家視爲是有待改造的「道德風險者」、「福利依賴者」，因此對於就業意願不足的失業給付申請人，國家的任務就是加強「改造」這群失業者，而改造的方式則是強化「工作福利」的治理原則，運用「個人化服務模式」對於有待改造的失業給付申請人施加「個人化」的持續性尋職督促管理。在「工作福利」的治理原則下，政府實施「一案到底」個人化服務模式的治理重點是：要求失業者必須先依照〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉、〈就業

保險失業認定作業原則〉二項行政規則所訂立的更嚴格規定，負擔起更多的尋職義務與接受就業諮詢義務。由於二項行政規則，乃是在「權利不變、負擔義務增加」的原則下訂立相關規定，相較於《就業保險法》母法規定的負擔義務更為增加，因此在實施「一案到底」個人化服務模式後，失業給付申請人受到的影響是：必須負擔比《就業保險法》規定還要更多的尋職義務與就業諮詢義務，若是有任何一項義務未能執行完成時，就會被認定為「不具有就業意願者」，並且受到取消失業者請領失業給付的行政處分。

臺灣的就業保險制度在實施「一案到底」個人化服務模式後，對於失業者在申請失業給付的各個階段，都設定了更加詳盡的尋職規範與監管機制，嚴格要求失業給付申請人必須遵守執行各項尋職義務或接受就業諮詢義務，在這種「權利不變、負擔義務增加」的情況下，「工作福利」的治理原則在申請領取失業給付的各個階段，都已經落實為對於失業給付申請人的義務要求，迫使失業給付申請人只能夠處在一種「消極性參與」的處境中，被動接受國家要求的各種義務規定，使得失業者成為受到國家進行社會控制的「客體化個體」。就此點而言，國家原本宣稱想要藉由「一案到底」個人化服務模式「量身訂作出符合失業給付申請者個人化需求之服務」的政策宣示，其實已經難以實踐，而且在「一案到底」的個人化服務模式下，不僅未能激發失業給付申請人的尋職意願，進而提升失業給付申請人規劃自己未來就業方向與生活方式的自主性，反而促使失業給付申請人只能被動地接受國家安排的尋職要求與促進就業措施，執行著每月相同的例行化的尋職義務，導致失業給付申請人的自主性下降。

面對現行就業保險制度下「一案到底」個人化服務模式產生的諸多問題，建議可以從六方面重新檢討「一案到底」個人化服務模式的設計與執行。首先，在法令方面，由於〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉、〈就業保險失業認定作業原則〉二項行政規則中，有逾越《就業保險法》的規定，目的雖然是為了強化失業給付申請人的尋職義務與接受就業諮詢義務，避免申請者成為福利依賴者，但是基於法治原則，政府若是認為避免失業給付申請人成為福利依賴者是制度上必須處理的重要事項，合於法理的作法應該是修改《就業保險法》，將〈就業保險失業認定作業原則〉、〈推動就業服務一案

到底作業模式計畫》內關於尋職義務與接受就業諮詢義務的規定納入《就業保險法》之內，從法律制度層面落實達到「促使失業給付申請人積極尋職與降低福利依賴」的目的，否則就應該修改〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉、〈就業保險失業認定作業原則〉，使其與《就業保險法》的規範一致。

第二，在行政作業模式方面，由於「失業給付服務」所需要的法定失業認定作業流程時間，超出「推介就業」時間甚多，導致失業給付申請人數愈多的就業中心，就愈有可能發生對於求職者推介就業的排擠問題，因此對於失業給付申請人數占總服務人數之比例偏高的就業中心，應該改變現行「失業給付與推介就業單一窗口」的作業模式，將第一線「失業給付」與「推介就業」二項業務的受理窗口分流，不僅可以避免失業給付申請人數眾多時，影響辦理推介就業的時間與成效，相對也可以提高就業服務人員對於失業給付申請人提供就業諮詢的服務時間與就業成效。

第三，在人力編制方面，建議應以近三年內申請辦理失業給付的平均人數為依據，對於申請失業給付者人數較多的就業中心，人事行政總處應以專案計畫方式逐年增加一定比例的正職人力，降低派遣人員與承攬人員占整體就業服務人員的比例，提升服務品質與就業成效。

第四，在績效管理方面，由於每位失業給付申請人的個案情況複雜程度不同，個案服務時間也應有所不同，因此應該改變目前「每位申請人的每次服務時間以三十分鐘為原則，每位就業服務人員以每日服務十二位申請人為目標」的規定，賦予就業服務人員在提供個案服務時間上的彈性範圍，即個案情況複雜時的服務時間可以適度延長，並且提高對於此類複雜個案的服務績效評分，使就業服務人員可以不受限於每日服務十二名的績效標準。

第五，在就業諮詢輔導方式上，由於目前第一線的就業服務人員受限於時間壓力而只能採取「簡易諮詢服務為主、個案管理服務為輔」的就業輔導方式，而失業給付申請人只能被動地接受制度規定完成的尋職義務要求與促進就業措施，就業成效不佳，因此應該採取「以失業者為主體的深度就業諮詢」輔導方式，也就是在「失業給付與推介就業的受理窗口分流」、「增加正職的就業服務人力」、「彈性範圍的服務時間」的基礎上，使就業服務人員能夠具有比較充足的時間，在失業者申請失業給付之初，就以失業給付申請人的需求為導向，提供真正深度的就業諮詢與個案管理服務，以提升失業給付

申請人的工作信心與動力，建立失業給付申請人的職業目標，並且與失業給付申請人一起建構適合的「就業行動計畫」。第六，在就業協助方案上，建議應在確定職業目標後，提供「訓用合一」與「就業促進研習」聯結的整合型就業協助方案，就業服務人員應視失業給付申請人的就業能力評估結果，提供符合其就業能力現況的方案，當失業給付申請人的就業能力不足以從事確定的職業目標時，應提供「訓練」與「僱用」合一的就業訓練方案，當其就業能力足以從事職業目標時，則應提供加強工作經驗與態度的就業促進研習活動，以協助失業給付申請人能夠儘早重返勞動市場再就業。

參考資料

A. 中文部分

Jessop, Bob

- 2008 《思索資本主義國家的未來》，梁書寧（譯）。臺北：韋伯文化。(Jessop, Bob, 2008, *The Future of the Capitalist State*. Shu-ning Liang (trans.). Taipei: Weber Culture.)

丁玉珍、陳秀玲

- 2013 〈推動一案到底就業服務模式之意義與實務策略〉，《就業安全半年刊》12(2): 58-64。(Ding, Yu-zhen and Xiu-ling Chen, 2013, "The Meaning and Practical Strategy of One Client Served by One Steward Model," *Employment Security* 12(2): 58-64.)

王永慈

- 2007 〈「積極促進」(activation) 概念的解析〉，《東吳社會工作學報》16: 151-173。(Wang, Yeong-tsyr, 2007, "The Concept of Activation," *Soochow Journal of Social Work* 16: 151-173.)

王篤強

- 2001 〈「強制工作」與「財產累聚」——兩種貧窮對策觀點〉，《社區發展季刊》95: 85-95。(Wang, Doo-chiang, 2001, "Workfare vs. Asset-based Policy: An Introduction to Anti-poverty Policy," *Community Development Journal* 95: 85-95.)

江宛琦

- 2011 〈就業保險制度下之推介就業情形與後續作法〉，《就業安全半年刊》10(1): 67-70。(Jiang, Wan-qi, 2011, "Promote Employment and Subsequent Measures under the Employment Insurance Institution," *Employment Security* 10(1): 67-70.)

吳佳玲

- 2013 〈我國非自願性失業勞工單一窗口全程服務模式成效之研究〉，國立政治大學勞工研究所碩士論文。(Wu, Jia-lin, 2013, "A Study on the Effectiveness of One Stop Service for Involuntarily Unemployed Workers in Taiwan," Master Thesis, Institute for Labour Research, National Chengchi University.)

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》12(1): 5-12。(Wu, Shu-ying, 2013, "The Reform and Implementation of One Client Serviced by One Steward Model," *Employment Security* 12(1): 5-12.)

李健鴻

- 2008 〈契約主義下「績效」與「公平」的兩難：台灣就業服務體制的社會風險管理分析〉，《政大勞動學報》23: 113-144。(Lee, Chien-hung, 2008, "Dilemma between Performance and Equality under Contractualism: The Social Risk Management Analysis of Employment Service Regime in Taiwan," *Bulletin of Labour Research* 23: 113-144.)
- 2010 〈「積極促進」治理下就業保險失業給付制度的實踐困境〉，《臺灣民主季刊》7(2): 125-176。(Lee, Chien-hung, 2010, "The Practical Dilemma of Employment Insurance's Unemployment Benefit Institutions in the Mode of Activation Governance," *Taiwan Democracy Quarterly* 7(2): 125-176.)

辛炳隆、李健鴻

- 2012 〈就業服務業務中央與地方政府之權責分工及組織設計〉，行政院國家發展委員會委託研究報告。(Shin, Ping-long and Chien-hung Lee, 2012, "The Responsibility Division and Organizational Design of Public Employment Service between Central Government and Local Government," Research Report for National Development Council, Executive Yuan.)

張舒婷

- 2009 〈拿納稅人血汗錢 也應負擔義務〉。中國時報，2月8日，A4版。(Chang, Shu-ting, 2009, "Take Taxpayers' Hard-earned Money, Also Should Be Bear Obligations," *China Times*, February 8, p. A4.)

許金龍

- 2008 〈「失業認定單一窗口一案到底」作業模式之探討〉，《就業安全半年刊》7(2): 73-80。(Xu, Jin-long, 2008, "A Study on Unemployment Identification One Stop Service One Client Serviced by One Steward Model," *Employment Security* 7(2): 73-80.)

許洺滉

- 2009 〈從失業認定單一窗口談早期再就業服務小組政策規劃設計擬議〉，《就業安全半年刊》8(1): 70-76。(Xu, Ming-huang, 2009, "An Essay on Early Reemployment Service Group Policy Planning from Unemployment Identification One Stop Service One Client Serviced by One Steward Model," *Employment Security* 8(1): 70-76.)

郭俊巖

- 2010 〈美國工作福利政策的形成與轉化：以 AFDC 改革為例〉，《台灣社會福利學刊》8(2): 117-159。(Kuo, Chun-yen, 2010, "The Formation and Transformation of Workfare: A Case Study of AFDC Reform in the United States," *Taiwanese Journal of Social Welfare* 8(2): 117-159.)

勞動力發展署

- 2010a 〈失業給付取消抽牌叫號 玉里站率先試辦單一窗口一案到底〉。勞動力發展署全國就業e網新聞稿，3月16日。2013年5月22日，取自 http://wecare.mol.gov.tw/lcs_web/contentlist_c1_p01.aspx?ProgId=102030&SNO=695 (Workforce Development Agency, 2010a, "Unemployment Benefit Cancel Draw Call Number, Yu-li Station Take

- Pilot for One Stop Service One Client Serviced by One Steward Model,” Workforce Development Agency Employment Country e Internet Newsletter, March 16. Retrieved May 22, 2013, from http://wecare.mol.gov.tw/lcs_web/contentlist_c1_p01.aspx?ProgId=102030&SNO=695)
- 2010b 〈失業認定單一窗口一案到底作業模式試辦計畫〉。臺北：勞動力發展署。(Workforce Development Agency, 2010b, “Unemployment Identification One Stop Service One Client Serviced by One Steward Model Pilot Plan,” Taipei: Workforce Development Agency.)
- 2011 〈就業保險失業認定作業原則〉。臺北：勞動力發展署。(Workforce Development Agency, 2011, “Employment Insurance Unemployment Identification Principle,” Taipei: Workforce Development Agency.)
- 2012a 〈推動就業服務一案到底作業模式計畫〉。臺北：勞動力發展署。(Workforce Development Agency, 2012a, “Employment Service One Client Serviced by One Steward Model Plan,” Taipei: Workforce Development Agency.)
- 2012b 〈就業保險給付要項注意事項〉。臺北：勞動力發展署。(Workforce Development Agency, 2012b, “Employment Insurance Benefit Points Precautions,” Taipei: Workforce Development Agency.)
- 勞動部
- 2009 《98年領取失業給付勞工之就業關懷調查》。勞動部全球資訊網，2013年5月22日，取自 <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy98/9806menu.htm> (Ministry of Labor, 2009, *The Employment Caring Survey for Unemployment Benefit Recipient in 2009*. Ministry of Labor Global Information Internet, Retrieved May 22, 2013, from <http://statdb.mol.gov.tw/html/svy98/9806menu.htm>)
- 藍科正、林淑慧
- 2011 〈強化公立就業服務機構就業諮詢服務功能之建議〉，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告。(Lan, Ke-jeng and Shu-huei Lin, 2011, “The Suggestions on Strengthen the Employment Counseling Services Functions of the Public Employment Service Institute,” Research Report for Bureau of Vocational Training Affairs, Council of Labor, Executive Yuan.)
- B. 外文部分**
- Borghgi, Vando and Rik Van Berkel
- 2007 “Individualised Service Provision in an Era of Activation and New Governance,” *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(9/10): 413-424.
- Bothfeld, Silke and Sigrid Betzelt
- 2010 “The Paradoxes of Activation Policies and the Re-definition of the Normative Framework of the Welfare State,” Presented at Conference of Employment Policies Requested—Social Risk and Risk Management of Globalised Economy, Budapest, Hungary. Retrieved May 22, 2013, from http://scholar.google.com.tw/scholar?hl=zh-TW&q=bothfeld+and+Betzelt%2C2010&lr=&as_ylo=&as_vis=0
- Clasen, Jochen and Daniel Clegg
- 2006 “Beyond Activation: Reforming European Unemployment Protection Systems in

- Post-Industrial Labour Markets,” *European Societies* 8(4): 527–553.
- Dingeldey, Irene
 2004 “Welfare State Transformation between ‘Workfare’ and an ‘Enabling’ State: New Goals and New Forms of Governance,” Presented at Espanet Conference, European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe. Retrieved May 22, 2013, from <http://www.spsw.ox.ac.uk/fileadmin/static/Espanet/espanetconference/papers/ppr.11A.ID.pdf>
- Eichhorst, W., O. Kaufmann, R. Konle-Seidl, and H. -J. Reinhard
 2008 “Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies,” pp. 1–16 in W. Eichhorst, O. Kaufmann, and R. Konle-Seidl (eds.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer Press.
- Grubb, David
 2000 “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits,” pp. 148–184 in OECD Secretariat (ed.), *OECD Economic Studies, No. 31*. Paris: Organization of Economic Cooperation and Development.
- Gustafson, Raya
 2006 “Workfare Affects Individuals! A Comparative Study on Workfare in a European Context-Italy and Germany,” London Metropolitan University, Retrieved May 22, 2013, from http://www.maccess.nl/files/2006_gustafson_2054301.pdf
- Haagh, Louise
 2006 “Equality and Income Security in Market Economies: What’s Wrong with Insurance?” *Social Policy and Administration* 40(4): 385–424.
- Handler, Joel F.
 2003 “Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: From Status to Contract,” *Journal of European Social Policy* 13(3): 229–243.
- Hasselpflug, Søren
 2005 “Availability Criteria in 25 Countries,” Finansministeriet Working Paper, No. 12/2005. Retrieved May 22, 2013, from <http://www.fm.dk/db/Filarkiv/10568/arbpap1205.pdf>
- Hvinden, Bjørn
 1999 “Activation: A Nordic Perspective,” pp. 27–42 in Matti Heikkilä (ed.), *Linking Welfare and Work*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Foundation, European Union.
- Kopac, Anja
 2002 “Implementation of Activity Testing and the Roles of Discretion,” Presented at COST A13 Working Meeting, Florence, Italy. Retrieved May 22, 2013, from <http://www.socsci.aau.dk/cost/unemployment/Florence2002/AnjiKopac>
- Lødemel, Ivar and Heather Trickey
 2001 *‘An Offer You Can’t Refuse’: Workfare in International Perspective*. UK: The Policy Press.

- Marshall, T. H.
1950 *Citizenship and Social Class, and Other Essays*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Peck, Jamie
2001 *Workfare States*. New York: Guilford Publish Press.
- Serrano Pascual, Amparo
2007 “Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe,” pp. 11-36 in Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels: P.I.E. Peter Lang Press.
- Valkenburg, Ben
2007 “Individualising Activation Services: Thrashing Out an Ambiguous Concept,” pp. 25-44 in Rik Van Berkel and Ben Valkenburg (eds.), *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. UK: The Policy Press.
- Van Berkel, Rik
2007 “Individualising Activation Services in the EU,” pp. 245-264 in Rik Van Berkel and Ben Valkenburg (eds.), *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. UK: The Policy Press.
- Van Berkel, Rik and Iver Hornemann Møller
2002 “The Concept of Activation,” pp. 45-72 in Rik Van Berkel and Iver Hornemann Møller (eds.), *Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?* UK: The Policy Press.
- Van Berkel, Rik and Vando Borghi
2008 “Review Article: The Governance of Activation,” *Social Policy and Society* 7(3): 393-402.

The Influences of an Individualized Services Model on the Rights and Obligations of the Unemployed under Workfare Governance

Chien-hung Lee

Associate Professor

Department of Labor Relations, Chinese Culture University

ABSTRACT

This article aims to analyze the influence of the individualized services model implemented by employment insurance institutions on the rights and obligations of unemployment benefit applicants under workfare governance in Taiwan. The first main finding is that the “one client served by one steward” individualized services model follows the workfare governance principle of requiring the unemployed to performed job-search obligations before receiving unemployment benefits, as a means of control. The second main finding is that the individualized services model was designed with three mechanisms which require unemployment benefit applicants to undertake greater job-search obligations and related counseling. They must make an appointment to manage job-search time, carry out greater job-search obligations according to unemployment identity rules, and receive individualized early-intervention employment counseling. As a result, unemployment benefit applicants fall into the situation of passive participation, resulting in decreased autonomy for unemployment benefit applicants because they just passively receive job-search guidelines from the state.

Key Words: individualized services model, workfare, activation, unemployment benefit