

配合經濟轉型及就業市場需求

· 康自立 ·

提升公共職業訓練機構之功能

壹、前言

中華民國台灣地區人口稠密，土地狹小，天然資源極其缺乏。由於政府正確的政策引導，人民的辛勤工作，以及教育的普及，台灣經歷了四十年來的經濟發展，通過了多次嚴厲的衝擊與考驗，締造了舉世稱譽的經濟奇蹟，平均每人國民生產毛額由民國四十二年的每人一六七美元增加到民國八十一年的一〇、五七〇美元，預估民國八十三年可達一一、二三七美元，（行政院主計處，民八十二）經濟平均成長率高達八·七%，這是世界上少有的成就。

目前我國的經濟發展在自由化與國際化的衝擊下，正處於內、外在環境的快速變遷；在內有產業外移、投資意願不足、勞動參與率下降、與勞力不足的問題；在外有國際市場競爭與參加關貿總協(GATT)的壓力，更由於兩岸交流與開放，大陸經貿情勢亦帶來了相當程度的衝擊。在此經濟轉型與勞動力市場快速變遷下，擔任產業技術人力培訓的公共訓練機構所面臨的挑戰必將更大，因此提昇公共職業訓練機構的功能實為刻不容緩的事。

貳、我國公共職業訓練機構概況

我國基層技術人力之培育，除透過職業教育之途徑外，主要由政府所辦理之公共職業訓練機構負責推動。所謂公共訓練機構係由政府預算支助設立或經營之機構而言。目前公共職業訓練機構共有十三所，依其設立主體可分為三類：

- 一、政府機構設立者：在中央有行政院勞工委員會職業訓練局設立之泰山、中區、北區及南區職訓中心，行政院青輔會青年職訓中心、行政院退輔會技職訓練中心、行政院農委會漁業幹部船員訓練中心等七個機構。在省市方面計有臺北市職訓中心、臺灣省南區及北區職訓中心、高雄市職訓中心等四所。
 - 二、以財團法人設立者：財團法人東區職訓中心。
 - 三、社團法人設立者：中國大陸災胞救濟總會職業訓練所。
- 而在訓練類型方面，計有：
- 一、養成訓練（職訓師、技工及技術生養成訓練）。
 - 二、進修訓練（職訓師、在職員工進修訓練）。

三、轉業訓練。

四、殘障者職業訓練。

在訓練方式方面，計有：

一、自辦訓練。

二、接受委託所辦之訓練。

三、共同合辦之訓練。

四、派員輔導辦理訓練。

前述的養成訓練係指新進求職者為習得職業上所需之基本技能、相關理論知識、正確工作習慣與良好工作態度而實施之較長期而有系統之訓練而言。我們職業訓練法第七條規定，養成訓練係指對十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施有系統之職前訓練而言。此種訓練主要以國中或高中畢業者為對象，以習得就業知能，俾能順利就業為目標。以民國八十一年為例，十三所公共職訓機構，除行政院農委會漁業幹部船員訓練中心外，均曾辦理技術人員養成訓練，八十一年結訓人數為五九一六人，其中工業類（含營建）技術員五〇五二人，非工業類（服飾、餐飲、美髮）技術人員八六四人（職訓局，民八十二a）。

另外，所謂技術生訓練係指完成國民教育的青少年，與雇主簽訂技術生訓練契約後，在事業單位工作崗位上施予一至三年，邊做邊學的技藝訓練，並定期赴學校接受相關職業教育及公民教育而言。我國職業訓練法第十一條規定技術生訓練係事業單位為培養其基層技術人力，招收十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施之訓練。八十一年公訓單位結訓的技術生為十三個班次，三一七人（職訓局，民八十二a）。

另有所謂進修訓練，係指為配合技術轉變或引進新科技時，對已具技能與知識基礎的在職員工所實施之短期訓練，以增進其適應能力及提高勞動生

產力。我國職業訓練法第十五條係指為增進在職技術員工專業技能及知識，以提高勞動生產力所實施之訓練。

而所謂轉業訓練，係指在產業結構變動中，使需要轉換工作者或結構性失業者，從事新職業所需技能與知識而實施之短期訓練而言。我國職業訓練法第十八條規定轉業訓練係指為職業轉換者獲得轉業所需之技能與知識，所實施之訓練。

我國公共職業訓練中心自民國六十五年至八十二年總共培訓了三十六萬二千七百四十四人次的各類技術人才，對國家的建設功不可沒。

參、提昇公共職業訓練機構功能之芻議

我國公共職業訓練機構在過去的歲月中，的確發揮了培訓基層技術人力的功能，但在經濟轉型與勞動力市場快速變遷下，其角色必須重新定位與調整，以提昇其功能，根據個人的觀察與分析，我國公共職業訓練機構除繼續發揮其原有功能外，應朝以下幾個方向調整：

1. 對公共職業訓練本質的定位。
2. 擴大辦理服務業人力的訓練。
3. 加強農漁業人力的轉業訓練。
4. 加強關廠員工之轉業訓練。
5. 加強潛在勞動力之開發與訓練。
6. 拓展海外之訓練服務。

茲分別敘述如下：

一、對公共職業訓練本質的定位

訓練從廣義的定義可以說是教育的一部分，換句話說，有系統的累積一

系列的訓練就成為教育，而杜威(John Dewey)曾經說：「訓練有別於教育，其經驗的改造著重在外在的行動而非心智的或行為的情感要素」。柯威爾(L.K. Caldwell)也曾說：「訓練是學習過程中的一部分，是經驗中學知某些事物的結果。」

「教育」是欲培養員工在某一特定方向、或提昇目前工作能力，以期配合未來工作能力的規畫，或擔任新工作新職位時，對組織能有較多的貢獻。教育活動的功能是提昇員工基本的、廣泛性的能力，在性質上則是長期投資，對組織而言風險大。

「訓練」是爲了改善員工目前的工作表現或增強從事工作能力，以適應新的產品、工作程序、政策和標準等，提高工作績效。訓練工作對組織的影響較直接，重視工作技能的養成，是一種較爲短期的投資，自然的風險亦較低。

由以上的分析可知，訓練強調現用的技能與行爲，與發展特殊工作任務，及當前的需求。其特性如下：

- 一、是一種學習的經驗或活動。
- 二、是一種有組織，有計畫的歷程。
- 三、針對需求所需的回饋。
- 四、同時達成組織與員工的目標。

從勞動經濟學的觀點而言，學者常將訓練分爲一般訓練(General training)以及特殊訓練(Specific training)二種，所謂一般訓練係指訓練的技能與效果可以從某一企業帶到另一企業，因此應由政府或公會來舉辦；所謂特殊訓練係指訓練的技能或效果無法外溢到另一企業，這種訓練活動應由個別企業來辦理，因此主張公共訓練機構應針對「一般訓練」的範圍與內容進行規畫與執行。

教育、一般訓練、特殊訓練三者同樣對基層技術人力之培訓具有貢獻，三者相輔相成，分工合作。但三者卻應分屬於職業教育、公共訓練以及企業訓練等三個不同的領域。以往常有混淆之處，今後應予以明確區分，使公共職業訓練的本質有正確的定位。

二、擴大辦理服務人力的訓練

我國的產業經過了四十年代的進口替代時期，五十年代的出口擴張時期，六十年代推動重工業發展，以及七十年代的策略性工業發展時期，到了八十年代已邁入高科技(Hi-technology)的時期，在整個經濟發展的歷程中，不難發現，工業的成長與發展，對經濟上整體的發展而言，貢獻是相當大的。如圖一所示爲我國歷年來產業結構之變化。預測八十二年全年各級產業產值佔國內生產毛額比率爲農業佔三·四〇%，工業佔四〇·六九%，服務業佔五五·九一%（行政院主計處，民八十二a）。

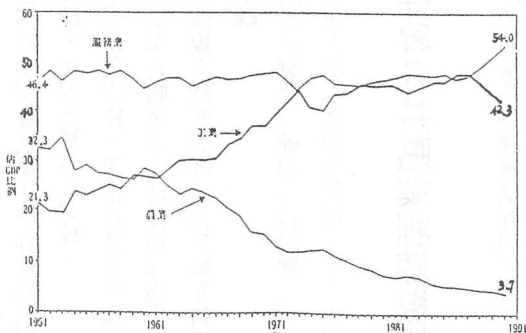


圖1 歷年來產業結構變化圖

就業人口結構隨著產業結構的改變而產生變化，如表一所示為就業人口行業結構比。農業部門逐年遞減，工業部門則受經濟景氣之影響而起伏，服務業則呈穩定的成長，預計民國八十九年時，農業部門為九·一%，工業部門為三九·四%，服務業部門則擴增為五一·五七%（張不繼、周圭棟，民七十六）。

表一 就業人口行業結構比(%)

年別	農 業	工 業	服 務 業
七十二	一八·六二	四一·一三	四〇·二五
七十三	一七·六〇	四二·二八	四〇·一二
七十四	一七·四五	四二·四四	四一·一一
七十五	一七·〇三	四一·四七	四一·五〇
七十六	一五·二八	四二·七五	四一·九七
七十七	一三·七一	四二·五五	四三·七四
七十八	一二·九〇	四二·二四	四四·八六
七十九	一二·八四	四〇·八七	四六·二九
八十	一二·九五	三九·九三	四七·二二
八十一	一二·三四	三九·六二	四八·〇四

資料來源：1. 行政院主計處 國民經濟動向統計季報 民國八十二年十一月

2. 行政院主計處 中華民國統計月報 民國八十二年十二月

公共訓練應配合產業及就業人口之變化而調整已成公認的事實，過去我國的公共職業訓練係配合工業發展而規畫以工業職類為主，今後公共訓練機構應配合產業結構的發展與就業人口行業結構的變化，而增設辦理服務人力的訓練。

三、加強農漁業人力之職業訓練

我國農漁牧人力將隨產業結構的改變逐年精簡，並將其人力外移，尤其是一九九三年十二月十五日關貿總協(GATT)烏拉圭回合談判大功告成，將一般商品、農業及服務業貿易、外人投資、智慧財產權等全面納入規範，同時將於明年元月一日最遲七月一日成立世界貿易組織(WTO)，執行烏拉圭回合最終協議，農業首當其衝將受到嚴重的衝擊，因此從農、漁、牧業所釋出的人力必面臨轉業的問題，這個重擔將由公共職業訓練機構挑起，所以必需加強農漁業人力之轉業訓練。

四、加強關廠員工之轉業訓練

由於政府的南向與西向政策，促使許多勞力密集產業向南及向西外移。例如兩岸經貿而言，由於兩岸經貿的互補性，加以其他文化因素，兩岸間接貿易達八十七億元，較前年成長一七·三%，若加上對香港的直接貿易則更高達二〇二億美元，同時台商在大陸的投資的步伐也在加速，根據中共方面的統計，台商在大陸投資超過一五〇億美元，家數已達二萬家。在這許多投資台商中，事實上有許多是關閉在台灣的生產活動而外移的，此外南向廠商亦不在少數，因此關廠員工需要接受轉業訓練而後再行就業，公共職業訓練機構應承擔這些關廠員工之轉業訓練，以使再就業。

五、加強潛在勞動力之開發與訓練

我國勞動參與率有逐年下降的趨勢，如表二所示，另一方面，勞動力市場又呈現勞力不足的現象，如何加強開發潛在勞動力實為當務之急。

表二 臺灣地區勞動市場重要指標

項 目 別	七十八年	八十一年	較七十八年增減%	
15歲以上的人間人口	13,955	14,961	736	5.27
勞動力	8,390	8,679	289	3.44
就業人數	8,258	8,555	297	3.60
失業人數	132	124	-8	-6.45
非勞動力	5,565	6,012	477	8.03
勞動參與率	60.12	59.08	[-1.04]	
失業率	1.57	1.43	[-0.14]	

資料來源：行政院主計處，事業人力僱用調查報告 民八十二年十一月
 說明：「」內數字為增減百分點

一般而言，潛在勞動力包括婦女、殘障與中高齡者三部分。我國婦女就業率較先進國家為低，部分婦女於結婚後退出勞動力市場，到了兒女成長後再進入勞動力市場，其就業技能已因技術之快速變遷而不能勝任，需要公共職業訓練予以再訓練。殘障同胞一向無法在就業市場上競爭，如何建立支持就業系統，並給予適才適所的訓練與就業，將成為公共訓練機構的另一片天空。此外，我國亦快速地進入高齡化社會，如何協助銀髮族重新獲得能力的再開發並就業又成為公共訓練機構的另一個重要任務。

六、拓展海外之訓練服務

由於政府經貿的西向與南向政策，到東南亞及大陸投資者必然日益增加，華商與台商在當地企業的員工亦急需訓練，我國多年來已累積許多訓練員工的經驗。因此，公共訓練機構應擴大其服務對象，拓展對海外華商與台商的員工訓練。此外，近年來，職業訓練已配合外交需要而拓展開發中友邦的援助，亦將是公共職業訓練機構的另一項任務。

肆、結語

我國過去經濟發展的奇蹟原因有許多，公共職業訓練培訓優秀基層技術人力也是其中的一個因素，然由於經濟的轉型與就業市場的快速變遷，今後公共訓練機構應發揮其更大的功能方能因應，其因應之道個人建議有以上六個方向，除此之外，在制度上如何給予公共職業訓練機構更大的彈性、與合理的資源、提高人員的素質與專業化，以健全其體質等亦是刻不容緩之事，以上淺見尚請指教。

(本文作者現任彰化師範大學職業教育學院院長)