

推展職業訓練

的

理論依據與思想基礎

張波鋒

一、前言

追求經濟持續成長與工業結構轉型提升，是現代國家共同的鵠的。構成經濟發展的主要因素，除自然資源外，尚包括技術進步、資本累積與人力資源的開發運用。衆所周知，臺灣地瘠人衆，天然資源匱乏不足，三十多年來的經濟成就，歸因於政府決策階層領導正確與稟性勤奮耐勞，且經過良好教育的充沛人力有效運用。唯近年來國內外經濟景氣呈現低迷狀態，對以外銷導向爲主的我國經濟構成了重大的衝擊。針對着這一情勢，政府當局依據七十年四月廿一日總統在財經會談時「加強員工在職訓練，使工人技能提高，來彌補工資上升的壓力」的指示採取了一連串的相关措施，其中加強職業訓練以提高勞動生產力【註一】，便爲主要措施之一。職業訓練既以培植技術人力、促進充分就業、加強經濟發展爲重要目標，因此在人力發展訓練中，便扮演着極爲重要的角色。也許正因爲如此，隨着經濟持續成長與社會安全福利的逐漸加強，多年來職業訓練的價值功能愈益彰顯而普受重視【註二】。

由於職業訓練的重要性與日俱增，故無論是已開發（歐美）或開發中的（

亞洲）國家，莫不引爲施政重心認真執行。我國自五十年代中期對此一新興的公共行政工作即開始倡行，但試著檢視過去，不難發現我們推展職訓工作，不僅未能完全配合經濟成長的需要，相反地却暴露出若干重大缺失，如對職業訓練的本土化與學術化，迄今仍未獲得應有的重視；由於未能本土化，致使六十年公布之職業訓練金條例採取英國工業訓練法徵收職訓稅的辦法導致失敗【註三】。由於未能學術化，一種合乎中國國情需要的職業訓練理論架構與制度尚未建立（職業訓練法仍未完成立法程序）。

學者專家大抵承認，任何一種社會制度的建立，無不有其時代背景及理論依據，當然職業訓練制度的萌生茁壯與成長亦係如此。檢視呈現在我們眼前的，除了職訓行政的運作與職訓實務的推行外，似乎尚缺乏關於職訓理論思想學術文化的研究活動，致未能爲健全我國的職業制度樹立理論的基礎，此可從缺少涉及職訓工作的書籍出版與研究團體活動得到證明。如所周知，我國專責職訓機構包括十大專責訓練中心，及事業單位附設之廿八所職訓單位，職訓主管機構上自內政部職業訓練局，下及省市（直轄市）社會處局、教育體制之職業學校，直接間接從事職訓事務技能檢定就業輔導等工作者人數衆多，然環顧全

國上下，却僅有一份八開月刊（職業訓練）定期發行，職訓理論學術文化與研究發展不受重視，於此不難想見。改進之道，應加強研究發展以提高職訓科技，創辦觀摩示範教學，仿效「工業職業教育」的形式【註四】，由職訓局聯合省市政府社會處局動員人力財力，共同創辦一份闡揚職訓理論報導職訓活動的定期刊物，藉以挹補訓練理論學術文化活動的不足，進而樹立中國的職訓理念與哲學，收到探求職訓新知、交流教學經驗、弘揚職訓科技、建立訓練共識、促進經濟成長、加強就業安全、激勵研究創新與弘揚職訓功能的廣泛效果。

二、基於保障人民的基本權益

現代國家是福利國家，現代社會是福利社會，政府對於人民的根本權益及福利不但重視，而且執政者與服公職者常以「公僕」自喻。考其所以致此之由，實因基於「為民所有、為民所治、為民所享」(of the people by the people and for the people)的民主憲政的特質使然，統治者(政府)之權力基於人民的同意而得，民意的反映，社會之需求永遠構成執政者中心或依據。職是之故，現代國家服務人羣的福利制度特別發達，形成為參與政治事務與爭取選民支持的有力口號。職業訓練既係一種新興的公共行政訓練制度與社會福利，環顧近代世界各國莫不視為社會行政(或勞工行政)的重點工作。由於職業訓練涉及人民基本權益的保障與福利服務措施的良窳，故聯合國國際勞工組織(ILO)對此亦特別重視。目前我國雖非聯合國的會員國，然憲法一四一條明定「尊重聯合國憲章……促進國際合作」，聯合國所通過之多項公約，並經我國政府所批准，所以仍應視為國際法的一般原則而遵守施行，因此本文首先引用聯合國有關保障世界人民基本權益涉及職業訓練層面的文獻摘述於後：

(一)「人人有權工作，自由選擇職業，享受公平優裕之工作條件及失業保障。」(世界人權宣言·Universal Declaration of Human Right 1948, 12, 10)

(二)「職業訓練——包括預備職業訓練及管理訓練，因擴充就業有其重大任務……各開發中國家失業的不在學青年為數日增，應施以預備職業訓練

。」(世界就業方案第四章，The World Employment Program, 1969, 35th I.L.O.)

(三)「一、為有效培養男女青年及兒童，使能從事有益職業起見，應在各地情形許可之最大限度內作適當的規定，俾逐漸發展教育、職業訓練與學徒訓練之廣泛制度。」(第十五條)

「一、為期經由技術勞工之發展而獲致之高度生產力，應於適當情形下施以新生產技術之訓練。」(第十六條，社會政策的基本目標與標準公約，一一七號公約，一九六二年ILO四十六屆大會通過。)

(四)「社會發展必須保證人人均有工作及自由選擇職業之權利。」(第六條)

「社會進步與發展，須由社會全體成員參加生產性及對社會有益之勞動。」(同上二款)

(聯合社會進步及發展宣言，一九六九年十一月 Declaration on Social Progress and Development)

(五)「協助工人尋求適當職業並協助雇主尋求適當工人，尤應依照全國性的規則——登記求職者……於必要時考查彼等之體格及職業能力；並於適當時機協助彼等獲得職業指導或職業。」(關於就業服務機構組織之公約，八十八號公約，一九四八年六月十七日ILO三十一屆會議通過。)

(六)「1. 訓練本身並非目的，而係發展個人職業能力之手段，務當顧及就業機會，並使之利用其能力為其自身及社會獲得最大利益，訓練應使發展人格及個性，尤以涉及青少年訓練為然。」

「2. 訓練為完整之單元，各部份彼此互相依賴。」

「3. 訓練各依其個人及社會一份子之需要，乃個人一生工作期間始終繼續不斷之過程。」

(國勞局關於職業訓練之建議書，第一一七號建議書，一九六二年六月廿七日ILO四十屆大會通過。)

在我國方面，數千年來，由於以儒家為中心所形成之民本思想相當發達，

因此對人道觀念、人性尊嚴及人民基本權益向極重視，孔子在禮運大同篇所揭示之「天下爲公」觀念，孟子「民貴君輕」的思想，與書經「民爲邦本，本固邦寧」以及「正德、利用、厚生」的原理，皆可視爲現代我國民主思想之先河，與保障民權尊重民意重視民生的嚆矢。至於教育人民訓練青年賦予國民以職業智能的政治思想，自古以來，迭有所聞，茲舉其具有代表性者條陳如次：

(一)「老有所終，壯有所用，幼有所長，矜、寡、孤、獨、廢疾者，皆有所養。」（禮記，大同與小康）

(二)「一年之計，莫如樹穀，十年之計，莫如樹木，終身之計，莫如樹人。」（管子）

(三)「敬業樂羣」（小戴禮記，學記）

(四)「人盡其才」，「教養以道，鼓勵以方，任使得法。」（國父上李鴻章書）

(五)「盡人力、關地利、均供求、暢流通，以謀國民經濟之健全發展。」（蔣總統嘉言錄一卷第一二五頁）

「我們民生主義的教育，要替所有的青少年打算，使一級一級不升學的學生適於就業，這才是健全的教育制度和實用的學校課程。」（同上，一九五頁）

「教育最急要的，莫過於與辦職業教育和技術教育，使人人皆能有一技之長，以從事生產，並提倡勞動教育，使人人皆能習勞崇儉，掃除士大夫的階級意味。」（同上）

(六)「人民之生存權、工作權及財產權應予保障。」（憲法第十五條）

「人民具有工作能力者，國家應給予適當之工作機會。」（憲法一五二條）

「國家爲改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律。」（憲法一五三條）

(七)「十一、實施勞工技術訓練，規定標準生產率，舉辦工作競賽，並獎勵勞工發明。」（勞工政策綱領）

「十六、實施計畫教育，培養技術人員，推行職業指導與介紹，管制勞

工分配，以調劑人力之供需。」（民族保育政策綱領）

（詳見四大社會政策綱領，國民黨六大大會，三十四年五月。）

(八)「建立職業平等觀念，推廣職業指導，辦理勞動力供需調查，加強職業訓練，改進學徒制度，建立社會保險完整體制。」（現階段社會建設綱領，五十八年三月十全大會通過）

(九)「加強職業訓練與就業輔導，並早日完成職業訓練法，與就業服務法之立法程序。」（加強社會工作決議案，十一屆三中全會，六十八年二月八日。）

(十)「五、擴充專責職業訓練機構訓練能量，推動大型企業自辦訓練，以因應工業升級與職業結構改變之需要。」（臺灣經濟建設十年計畫——人力發展基本政策。六十九年三月十四日）

(十一)「三、擴大職業訓練方面，將採擴增訓練能量，提高訓練層次，擴大企業參與、職業訓練及建立技能檢定證照制度等措施。」（行政院十年人力發展計畫，七十年二月十三日）

(十二)「擴大職業訓練，促進就業安全，加強人力規劃，提高訓練能量及水準，輔導各業聯合辦理職業訓練，大量培植技術人力，提高職業道德。」（貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案。七十年三月廿九日十二全大會。）

(十三)「我們了解高度發展人力爲我們建國的最大資本……人才需要教育，更需有效的利用。」（總統經國先生，使科技成爲帶動建設的原動力。）

(十四)「授人以魚食，解其一時飢，授人以魚術，終身無飢餓。」（民諺）

綜上所述，可得三點結論：(1)關於保障人民基本權益部份，聯合國ILO有關文獻及我國憲法均有明文規定，足證維護人民的基本法益乃一世界性的思潮。(2)關於職業訓練的發展取向與具體作法，國勞局在「一九六二年職業訓練之建議書」中闡述頗詳，是一個極具規範性的富有參考價值之文獻。(3)自三十年代開始，執政黨歷次有關社會政策勞工及人力政策中對職業訓練均有提示，形成各該階段之政策指導，質言之，推展職業訓練乃民生主義保民養民之社會經濟思想的具體實現。

三、本於社會經濟發展的需要

由於經濟持續成長，工業社會的特質日趨顯明，致使社會對技術人力的需要倍增，原有的技職教育系統，不足以因應就業市場的需求，因而引發了職業訓練制度的誕生，以短期密集技術訓練的形成，陶冶企業單位所需之各類技術勞工，透過就業服務網的輔導安置，使人力供需調節得以趨向平衡，把最適當的人安置在最適當的位置，達到「人盡其才，才堪其用」充分就業的目的。

美國故社會學家赫茲拉（Hertzler）說：「制度起源於個人與社會生活迫切需要的滿足。」英儒賴斯基（Laski）亦謂「制度是成長的，不是製造的。」從這些觀點來看我國職業訓練制度發展成長的過程，深覺十分相像與符合。因此龍冠海教授在所著社會學中，做了更進一步的闡明，他說：「人有營生的需要便有經濟制度，有性的需要便有婚姻制度，有生殖育種的需要便有家庭制度，有和平相處的需要便有法律和政治制度。」【註五】同理，有傳授文化技藝的需要便有教育與訓練制度。

雖然文化制度的誕生基於人類社會經濟生活的需要，但並非任何制度的形成都不依靠人為的力量，至少在制度經由立法程序時必須憑藉人的意志作用。因此，依照孫末楠（Summer）分析，任何一種文化制度的誕生發展多依循下列兩種方式：一是自生的（Creative），這是自團體生活過程中自然發展出來的，或是由民德中慢慢演變而來，我國十大專責職訓機構與大型企業附設之職訓單位似屬於這一類。另一種是制定的（Enacted）這是指有意識、有計畫的創造出來的【註六】，例如我國職業訓練金條例的制訂頒行，便與此種情形類似。由於該條例大部份吸收了英國工業訓練法徵收訓練稅的辦法而訂定，故不太適合我國國情。兼因石油危機引起經濟風暴，致該條例僅施行年餘，由於工商界呼籲而停止實施。

職業訓練是工業社會下的產物，是一種以發展職訓科技（實用技術）為主而形成的技術訓練制度，也可以說是以技術訓練為特質的文化結晶（A culture complex），以實施技術陶冶訓練教學而發展形成的有體系的訓練活動；它包括招生甄選、新生訓練、技職教育、輔導管理、技能檢定、就業安置、

追蹤訪問、延續輔導等單能技術訓練流程。政府為配合經濟發展工業升級的既定策略，人力發展計畫不因職訓金停徵而中止。職是之故，行政院於六十六年至七十年間又推行五年職業訓練計畫，計畫施行期間，包括承攬海外工程的需要，共需四十六類二十三萬三千人，平均每年四萬四千六百人，而全部工職學校每年只能提供二萬六千二百二十人，據統計這些人多集中於機工、電工、電子、設備修護、機械製圖、汽車修護等七類科，每年尚缺一萬八千三百人，有賴職訓機構訓練提供【註七】。但截至目前為止（七十年十二月），全國職業訓練機構所能提供者猶不足一萬人，如此足證職業訓練之重要與職訓能量亟待擴充加強。基於此因，省市（二直轄市）所積極籌建之職業訓練中心，與臺灣省第二職訓中心，均在趕工興建中，由於經濟社會發展進步的需要，構成了職訓制度日益膨脹發展的主要因素。

四、適應經濟成長與社會變遷

過去三十年來，臺灣地區經濟蓬勃發展，在政府採取之成長與穩定並重的策略，與計畫性自由經濟的原則指導下，獲致輝煌的成就。據經建會副主任孫震在七十年九月廿九日發表的一篇論文中指出：「從民國四十一年至六十九年，實質國民生產毛額增加十倍以上，工業生產增加四十倍，對外貿易按美金計算增加一百三十餘倍。」俞國華先生亦說：「在將近三十年間，經濟蓬勃發展，生活水準提高，成為開發中國家經濟建設的典範。」【註八】在中國歷史上，從來沒有一個時代成長如此快速，也從來沒有一個時代如此富裕。

此項殊榮與卓越成就得來匪易，歸因於政府當局英明的領導，四年及六年經濟計畫連續實施的成功，以及公民營企業領袖與廣大勤勉勞工上下無間共同努力的結果。然而經建的成功固然促進了經濟的繁榮，也導致了工業結構的改變與社會的進步變遷，成功帶來了豐碩的成果，同時也衍生了「一連串的社會問題，例如社會失調（Social maladjustment）新舊價值觀念的衝突、家庭解組、青少年犯罪問題日增等即為其荦荦大者，顯示出社會控制（Social control）力量趨向薄弱。不過由進步與發展所帶來的一些問題，乃是一個世界性共同課題，不可避免。本節之主旨，在於說明由經濟持續成長所導致之社會結

構的蛻變，反映出工業社會對科技發展以及技術人力日增的依賴。

表一：經濟結構之改變

年	%	
	農	工
1952	35.7	14.9
1956	31.2	22.1
1961	31.1	24.7
1966	25.5	28.4
1971	15.3	36.5
1976	13.8	38.2
1978	12.0	40.3

(資料來源，英文中國年鑑，一九七九年，一八六頁)

表二：農工業產品結構改變

年	%	
	工	農
1952	8.1	91.9
1957	12.6	87.4
1962	50.5	49.5
1967	61.6	38.4
1972	83.3	16.7
1977	87.5	12.5
1978	89.1	10.9

(資料來源同表一，一八七頁)

由於經濟結構的改變，結果促成了生產組織與農工產品的改變，也導致了勞動力結構（就業結構，如表三）的變遷，政府為了因應經濟與就業結構變遷趨勢的需要，特將教育組合一般中學與職業學校的比例予以調整，由原來的三七調到今天的七比三，並使職校農科、商科、家事等科別逐年減少，同時改農校為農工學校，家事為家職學校，普通中學改為綜合中學，做了許多配合措施。對於事業單位所需之各類技術工人的培養，盡了很大的責任，也獲致相當可觀的成果。另一方面，由於教育產出的人力品質與數量難以適應工業社會日新月異的需要，致使就業市場上技術人力的供需一直無法平衡。因此職業訓練、學徒教育與建教合作等型態的技術訓練，乃應運而生，並以職業訓練為主體，發展形成為一種新的社會制度，在人力開發培育經社建設中扮演著極為重要的角色。

表三：就業結構的變遷

年	別	%			總計
		第一類(農)	第二類(製)	第三類(服)	
四十五年(戶口普查)		五五·五二	一六·六九	二七·七九	一〇〇%
五十六年(勞動力調查)		四五·九二	二四·六七	二九·三〇	一〇〇%
七十年(勞動力調查)		一九·五三	四一·三四	三九·一三	一〇〇%

根據右列就業結構變遷趨勢，可以看出二十五年來我國勞動力就業結構的發展取向。第一類農林漁牧自四十五年的五五·五二%降低到七十年的一九·

五三%，第二類製造業水電煤氣業營建業與礦業及土石採取業，由四十五年的二一·六九%提升到七十年的四一·三四%，第三類商業運輸通信業金融保險及工商服務業社會團體及個人服務業，自四十五年的二七·七九%升高到七十年的三九·一三%，其升降幅度巨大，說明了我國社會結構的變遷，顯示出工業服務業高度成長，而農業人口銳減，正反映出我國都市工業化的程度上升。另一方面，因為就業總人口數逐年增多，象徵我國充分就業情形良好，與參予生產的經濟活動人口比例提升，根據統計資料顯示，五十四年我國就業總人口為三七〇萬人，至六十六年升高到六〇〇餘萬人，截至七十年十月又攀升到六六〇餘萬人，便足以證明我國失業人口偏低，國民充分就業情形良好。

五、人力發展計畫的實踐

視人力為經濟發展主要因素，學者專家不乏其人，在早期亞當·史密斯(Adam Smith 1773-1790) 在其名著富國論(The Wealth National) 中強調以「人」為中心的經濟觀點，視人的各種能力、才幹為最可貴的社會資本。一九七九年諾貝爾獎得主舒茲教授(P. T. W. Schultz) 於去年十二月廿日訪臺時曾指出我國經濟持續進步的真正原因是人力投資的結果(見各大報)。I. K. Galbraith 亦認為一個國家最大的資本，在於其受過良好教育及訓練的勞動力(余煥模，經濟日報，七十年十一月十二日)。根據經濟學家戴尼生(Edward F. Denison) 研究顯示，美國國民所得增加的原因，百分之四十七是因為勞動力素質的改良(聞立中，中央日報，七十年十月二十五日)，而教育與職業訓練是提高勞動素質的主要方法。

我國依據民生主義的指導原則實施社經建設，歷有年所，成績斐然。但經建計畫一至四期(四二—一五七) 沒有提到人力發展問題，至第五期經濟計畫人力發展列有專章(八章) 說明，在該章第七節中指出「本計畫期間估計每年需要新增各類技術人員五萬二千人，除職業學校及附設之技藝中心每年提供一萬四千五百六十人，其餘三萬七千四百四十人，必須擴大舉辦各種職業訓練方式加以培養。」並列舉了擴大舉辦職業訓練的方式：(1) 擴大工業職業訓練，(2) 加強專業技術人才訓練，(3) 加強推動建教合作等【註九】，此為我國配合經濟計

畫首度提出之人力發展方案。

另一方面，行政院於五十五年九月八日院會中通過經合會人力發展小組所擬訂之「人力資源發展計畫」，自此以後政府對人力發展工作有了全盤的規劃，人力問題亦逐漸受到朝野人士的重視。全國工業職業訓練協會與經濟部南、北區職業訓練中心，由於經濟計畫及人力發展計畫的影響，乃於五十七年先後成立，成爲我國推動職業訓練開發技術人力的先驅。因此，追本溯源我國職業訓練機構之創立，實淵源於人力發展計畫。

此後對人力預測、評估與計畫工作，配合經濟成長工業發展的進程展開作業，雖然人力發展計畫並未完全發揮預期的功能，但隨着經濟持續成長，勞動力供應不足的現象日益顯著，促使了十大專責機構的陸續創設，逐漸擴大了訓練能量，對於彌補勞動力匱乏具有顯著的貢獻。同時對就業服務機構網的佈建發揮了催生的作用，截至今天爲止，全省各地區具有地方性的國民就業輔導中心五處及其廿一個分支站所，連同兩個院轄市的就業服務機構及其分支系統，構成了綿密的就業服務網絡，配合職訓中心結訓學員的輔導安置，對調劑人力供需，發揮了人力分配及人力運用的高度效果。

繼六年（六五—七十）經建計畫之後，政府於六十九年復頒布臺灣經濟建設十年長程計畫，涉及勞力問題有二點說明，一方面要追求充分就業，蓋這是經濟所努力的目標之一。另一方面要追求勞力的有效運用，蓋這是促進成長的手段之一。本計畫指出，年來我國初級勞力逐漸短缺，爲使高中高職畢業生在工業中發揮效能，教育及職業訓練方面有待加強之處甚多，因此職業教育及職業訓練乃爲十年計畫中一大重要課題【註十】。

爲配合社經發展，提高人口素質，均衡人口分佈，七十年二月十三日行政院院會修正通過了「十年人力發展計畫」，其中第三項重要措施指出，在「擴大職業訓練方面，將採擴增訓練能量，提高訓練層次，擴大企業參與職業訓練及建立技能證照制度等」途徑進行。本（十一）月廿二—廿五日在臺中市舉行之全國技能競賽第十二屆大會，競賽職類計有三十一項之多，共有來自各地之選手四六四名（韓國亦派貴賓蒞場觀摩），使係實踐人力發展計畫提高人力水平有效措施之一。誠如開幕典禮日邱創煥部長所言：「技能的價值，在社會上

已得到肯定，今後將繼續加強技能訓練，進一步改善人力結構，提高人力素質，增進人力效率，以加速推動工業升等。」並舉證指出過去已有一萬三千餘人參加過技能檢定，目前已成爲各公民營事業單位的技術基幹【註十一】。

衆所周知，人力計畫關係國家現代化的各項建設成敗，自然十分重要，如徒有計畫而缺乏有效的人力行政與之配合，將斷難發揮預期的功能，其理甚明，無待贅述。因此多年來與論界及專家學者曾不斷地呼籲，各級主管人力訓練的職訓機構，也曾作過若干建議，終於在本年三月一日，一個全國性的職業計畫專責執行機構內政部職訓局誕生；雖然這一機構的組織地位職業範圍爲部下面的一級單位，難以充分發揮規劃聯繫與指揮督導的行政作用，不過事在人爲，深信在朱局長增郁正確領導下，假以時日，全國性的職訓事業必然煥發光彩更上層樓。

六、補救義務教育與高職教育的缺失

我國教育的發展擴充，三十年來，成長迅速，已構成爲社會變遷的主要動力與促使經濟加速發展的重要原因，然而教育的缺失——升學主義與文憑主義，多年以來引爲詬病亟待矯正，其中尤以升學主義所帶來的影響及負作用，更爲深鉅。先總統 蔣公曾指出「教育之目的，乃爲造成社會良好之公民，並爲國家培植優秀之人才，而非徒爲學生個人達到其一連串升學、留學之目的。」【註十二】惟今天的教育，仍然是一系列的升學預備教育，教育導向的偏誤，已嚴重影響到教育風氣與學生素質，所謂德、智、體、羣、美五育並重的理想，早在「智育中心主義」與升學領導教育的現實環境下，蕩然無存，每下愈況，甚至形成爲不良青少年犯罪及反社會行爲滋生的溫床，令人痛惜，亟待矯正。

六十八年開始實施義務教育，對全面提高我國人力素質與水準，以及促進經濟繁榮社會進步貢獻良多。根據國民教育法第七條規定「國民小學及國民中學之課程，採九年一貫制，應以民族精神教育及國民生活教育爲中心，國民中學應兼顧學生升學及就業之需要，除文化陶冶之基本科目外，並加強職業科目及技藝訓練。」明定國中教育之目標爲文化陶冶及職業陶冶，藉以徹底糾正過去升學主義之偏失，從而達成「民生主義教育，要替所有的青少年打算，使一

級一級不升學的學生適於就業，這才是健全的教育制度和實用的學校課程」的理想。

儘管國中教育的目的不以升學為主而兼顧就業的需要，仍不能有效地達成消滅升學主義改造教育的目標，個中原因至為複雜。蓋教育絕非孤立的制度，它是長期歷史社會文化背景下的產物，既然社會習俗及人事行政上衡量評估與管用人材的習尚及尺度偏重於文憑主義，那麼教育上的升學主義與附屬於升學主義下的補習教育，便因需要滋生難以消弭。正因為升學主義依然猖獗有增無減，則國中教育取向於智育第一及五育不能平衡發展，乃有其社會價值與需要，所謂天下父母心望子成龍的觀念深植人心，便是升學主義智育第一的最好註脚。職是之故，在這種大前提下，苟欲奢談升學與就業並重，縱然在理論上十分正確，在實施上亦有困難與難臻落實。

好在恰於此時，職訓制度適時興起，充分發揮了訓練青少年賦予技藝能力與輔導就業的雙重目的，極為有效地補救了國中教育在技藝陶冶層面的缺失。據省社會處馬專門委員國臣在「如何輔導國中畢業生充分就業」一文中表示，自六十年至七十年國中畢業生就業輔導已廣積十屆，先後共有四十八萬六千五百七十五人經就業安置參與經建行列【註十三】。其就業輔導過程包括了職業訓練建教合作與逕行就業等方式。據臺灣省北區職業訓練中心統計資料顯示，在為期八年先後廿四期次五、〇四七個結訓學員中，國中程度者佔四十四·七%，就整個職業機構來說，國中生已成爲全國各地職訓中心的最大來源，職業訓練不僅對國中職技訓練的缺失有補救的功能，而且是職業輔導（Occupational Guidance）制度的延伸與發揚。

多年來，高級職校在技術人力培植上扮演著十分重要的角色，但因爲職校擴充過速（尤以五專及私立高職），以致水準參差不齊，多數學校的缺失在於師資、實習設備與材料未符要求，空泛而不落實，致使畢業學生的專業智能水準偏低，難符工業界的需要。有的人需從工作崗位上實施在職訓練，更多的人需要進入各地職訓機構接受短期的再教育，形成教育與訓練投資重複的浪費。依省北區職訓中心爲例，在先後結訓的五、〇四七人中，內有一、二五四人，佔二四·八八%的高職生參加訓練。按職業教育的目標本來即爲着就業，如今

竟有那麼多職校生尚需經職訓中心的再訓練，始能完成就業意願，顯見職校教育的素質仍待提高【註十四】。另一方面，職校設科類別據統計多達三十四種，但因過分集中於機工、電子、電工、設備修護、機械製圖、汽車修護等七個類科（目前十三萬六千餘名學生中，約有八三·七一的學生選習上述七科），以致不能配合當前政府發展精密工業及重化工業的需要【註十五】。據經建會推計，我國從六六—七十年間，每年所需補充之技術工共四十六類二十三萬三千人，平均每年四萬六千人，其中電機電工類二千六百二十人，家庭電氣類四千一百九十人，焊接配管類一萬零三百三十人，化工類七千七百三十五人，電子儀表類九千一百五十人，營建土木類四萬四千零十三人，運輸工具修護類二萬一千零四十二人，其他四萬五千五百八十五人。而職校所能提供之人力，每年不過二萬六千二百廿人，固嫌不足，而尤其集中於少數類科，更難做到良好的配合【註十六】。職訓機構每年總共所產出之人力雖不足一萬人，距實際需要尚差一萬餘名，固亟待擴大容量加強培訓，但因職訓類科分佈較廣水準較高，比較吻合經濟發展的需要，亦可彌補職校在人力培育上的缺失。按目前發展精密工業，據統計所需技能多達四十六種，而職校所能提供者僅有少數七種，有待加強職訓能量積極的予以補充。

七、發揮社會矯治的功能

此處所謂社會矯治，係指對青少年犯罪及反社會行爲傾向的矯治而言。犯罪乃是一種病態的行爲，青少年犯罪則是此類犯罪初期症候。由於工業發達經濟繁榮，社會結構已明顯地趨向於工業化及都市化，人口集中都市，社會流動加速，家庭功能的窄化薄弱以及學校教育重智輕品的結果，導致青少年犯罪事件的攀升不降，據警察機關統計分析，最近五年來，青少年犯罪佔全部犯罪比率，始終維持在百分之廿以上。構成青少年問題因素，可歸納爲個人與家庭、學校、社會三層面，解決或預防青少年問題，亦可以歸納三種途徑：即法律方法（機構處遇）、教育治療與社會輔導，其中依據少年事件處理法由司法機關所採取之調查、偵察、處理及矯治屬第一類，由教育機構在校加強訓練管理，公民訓練及生活輔導等方式屬於第二類，至於由社教單位實施職業輔導與福利

服務等措施屬於第三類。如所周知，我國多年來國民充分就業情形良好，失業率通常維持在二%以下，但如果細加分析按年齡組考察，即可發現十五—十九及二十一—廿四年齡組之失業率仍稍偏高，由於此輩年齡組羣男女青少年閑置情形續有增加，不僅形成人力浪費，且易滋生事端造成社會問題【註十七】。因此欲期徹底消除青少年問題，透過大眾傳播媒體擴大宣導，誘使此輩青年踴躍參加職業訓練，實為一石兩鳥之計，不僅有助於突破職訓機構招生不足與就業市場基層人力缺乏的瓶頸，而且由於職業固定收入的經濟作用，以及工作本身的教育作用，可以促使青少年社會化人格的養成，進而變成社會良好的公民。

由於筆者在某職訓機構供職，基於多年工作經驗，與在桃園地方法院做榮譽觀護人的心得，深知許多青少年由於生理上成長期所帶來的情緒上的困擾，與家庭親子關係不睦與管教方法的失當，為促致其干犯法紀行為不檢的主因，據治安機關（臺北市警局）統計，有八十%的犯罪及虞犯青少年，是由於父母管教不當所造成。當一個青少年被退學，被司法機關訓誡管束後，在社會上走頭無路（在家視為不肖子弟）無人接納他的時候，可能把社區職業訓練機構當成他最後的希望所寄，在這層意義上講，職訓中心不僅教育了他授予其一技之長的謀生技能，而且救了他使其不致陷入不良少年幫派而不自自拔，化無用為有用，職業訓練在教育扶助青少年上實發揮了積極的正面作用。因此我們可以肯定地說，職業訓練不僅對於就業能力薄弱、隱藏性失業與未充分就業的國民具備習技授業輔導安置的功能，而且對於投閒置散尚無一技棲身，或情緒不穩行為失檢具有反社會傾向青少年，職業訓練更具有救助、匡正、矯治、教育、職業指導與職業安置的廣泛的價值功用。

八、結語——加強職業訓練提高勞動生產力

因為近年來經濟景氣蕭條，業者投資意願偏低，工資原材上漲使生產成本增多。當前面臨的課題是如何提高勞動生產力以彌補生產因素上漲的壓力。據最近一項調查資料顯示，本年各業受僱員工二百六十九萬人，其中以生產操作工一百三十一萬人佔四十八%為最高，其次為技術工六十一萬人佔二十三%【註十八】。復據文化大學勞工研究所劉鯤翔教授在本年四月廿六—廿八日的自

由日報著文分析，根據調查勞工未參加過職業訓練的比例高達八二·〇四%，際此高唱工業升級的緊要時刻，真是無法想像，兩項統計分析數據所表達的技巧儘管不同，其所顯示的技術人力比率偏低則為一個肯定的事實。推究所以致此的原因固甚複雜，但與企業體對人力資源投資偏低攸關，此正反證了職業訓練未受應有的重視，也充分反映了我國企業界若干業主短視與缺乏現代管理知識。須知際此高唱外銷第一的關鍵時刻，由於競爭激烈，過去低品質、低物價的辦法已不合時宜，加強訓練投資，提高技術與產品品級，實為突破工業結構升級與外貿瓶頸的不二法門，並成為業者與政府共同努力以赴的課題。十二月四日政府繼改組中央及省府部會與廳處首長後，緊接着召開全國性的經濟會議，孫院長對出席會議的代表，提出三點希望，其中第一條「希望業者重視經營管理和加強研究發展……來克服工業升級所遭遇的困難。」經建會主委俞國華同時說明今後經濟計畫主要特色，是充分利用青壯人力，加強培訓與運用，維持充分就業。由此可見加強職業訓練實即為提高人力技術最佳途徑，深望業者能充分理解，當經濟低潮時強化人力培育與研究發展，俟經濟復甦時方可提高生產力擴大外貿，再創經濟發展的奇蹟。此種做法日本在遭受經濟危機時曾經試用效果良好，我們似可採行，蓋適應經濟低迷外銷偏低的狀況，需要採取各種有效途徑而非僅依賴政府扶助貸款之一途。雖然提高生產力促進經濟成長的方式甚多，其中包括經濟因素、人性因素、社會因素、管理因素等多種【註十九】，但以勞動生產力的提高為基本關鍵所在，而培植訓練提升技術及生產力層次，將會增加業者人力成本，目前中小型企業對此多缺乏深刻的認識，而視為畏途躊躇不前，構成了對訓練投資人力培植的心理障礙，尚待克服。

總之，推展職業訓練是國家既定的政策，透過這一政策的行政機能運作才能使許許多多的青壯份子變成技術人力，強化生產條件而提高經濟生產力。面對當前經濟景氣低迷不振的情勢，因應與解決之道固然不止一方，但提高勞動生產力促使工業結構升級，實為突破原材人力與製造成本上漲瓶頸的有效政策。然而如何才能提升技術人力的質擴大人力的供應的量呢？要而言之，捨職業教育外唯有加強職業訓練為有效途徑。美國經濟學家伊力·金柏博士（Dr. Higinsoerg）在其巨著「人資源——富國論」（Human Resources—The

Wealth National) 曾強調人力資源為經濟發展的核心，並肯定受過良好訓練的人為社會財富的基本泉源【註二十】。此一觀念與先哲管子所謂「治國之道，必先富民，民富則治易，民貧則治難」的思想先後呼應若合符節，國父繼承了這一思想更發揚光大之，他的民生主義的均富思想，及解釋民生主義為經濟平等主義，大家發財主義【註廿一】，和人盡其才，教養有道以充分就業的建國主張，早已構成了我們從事經濟發展與社會建設工作的思想基礎和政策依據，今天我們施行職業訓練提高人力資源，以發展經濟促進社會安全，固然是基於現階段經濟成長社會進步的需要，但追本究底，不能不說是淵源於我國傳統的民本主義的思想，與 國父人盡其才教養有道任使以方的遺教。

註一：蔣總統經國先生，本年（七十）四月廿一日，十月廿八日之財經會談時，分別指示加強員工在職訓練，提高技術及生產力，謀求長期穩定成長等。

註二：張波鋒，加強職業以提高勞動生產力。時報雜誌，九九期，二十頁，七十年十月三十一日。

註三：職業訓練金條例，六十一年二月八日公布，該條例在制定時曾參考英國與巴西之職業訓練制度，主要規定為辦理職業別，提繳職訓金比率與收繳方式。六十二年十二月十一日公布職訓金施行細則同時實施，翌年十二月因石油危機而停止徵收職訓金。討論多年迄未恢復，新的職訓法亦未完成立法手續。

註四：工業職業教育，雙月刊，由省市教育局聯合出版，為一探討工廠教育專業性刊物，發行人為郭為藩。

註五：龍冠海，社會學，三民書局，一六二—一六三頁，六十五年一月出版。

註六：同註五。

註七：薛文郎，我國當前推行職業訓練的理論根據，社會福利季刊，三九頁，省社會處七十年三月出版。（資料原引自國家建設研究委員會編「配合經濟結構轉變加強教育與職業訓練相互配合之研究」，三七頁，六十八年。）

註八：蔡文輝，我國現代化努力的過去、現在與將來，載「我國社會的變遷與發展」，十三頁，三民書局，七十年十月出版。

註九：王典謨，人力發展與職業訓練，六九頁，田田出版社，六十七年六月初版。

註十：臺灣經濟建設十年計畫，三，勞力問題，七十年一月十三日公佈，經濟日報。

註十一：邱創煥，全國技能競賽第十二屆大會講詞，見七十年十一月二十一日中央日報。

註十二：蔣總統嘉言錄，卷二，一九五頁，秦孝儀輯，中央文物供應社出版，五十六年十月三十一日。

註十三：馬國臣，如何輔導國中畢業生充分就業，社會福利，六期，六十八年六月八日（六十九年、七十年補充資料，筆者）

註十四：張波鋒，職業訓練的再認識與評價，時報雜誌，八二期，七十年六月二十八日，二三頁。

註十五：同註七。

註十六：行政院專技及職業訓練小組，「中華民國推行職業訓練五年計畫」，六一—七頁，六十六年七月二十五日公布。

註十七：社會變遷中的青少年問題，三，青少年犯罪預防及輔導的新趨勢，六十七年四月二十三日，聯合報記者，姜雲龍、崔岡。

註十八：同註十一，中央日報社論，資料引自「七十年工業及交通運輸部門技術人力訓練暨需求調查」，其結論指出，包括車工、鉗工、銑床等與工業升級有關之技術人力，均嫌不足。

註十九：同註一。

註二十：伊力·金柏博士著，蕭琴武譯，人資源——富國論，前言，協志工業社，六十二年三月三版。

註廿一：王昇，三民主義研究，黎明文化公司，一七〇—一七一頁，六十七年三月初版。