

台灣發展職業訓練

的最佳時機 及可行途徑

張
波
鋒

壹、重視職業訓練的價值功能

職業訓練的目的在於促進經濟發展成長加速社會的繁榮進步，於致力國家工業化的過程中扮演著重要的角色。我國職業訓練工作肇始於五十年代末期，成長於六十年代，鑑於經社發展的迫切需要與國人日漸重視，七十年代勢將成為發展茁壯的重要階段。儘管如此，社會大眾對職業訓練的認知，似仍停留在「無一技之長參加訓練藉以謀職」的膚淺層面，而且辦理職業訓練的機構亦以「訓技、習技、檢技（技能檢定）與用技（就業）」為主要工作內涵，這樣做有將職業訓練功能融化的危險。

首先必須認清，職業訓練不僅可擴大臺灣人力資源的開發與運用，更有助於勞動生產力提高、加速工業升級轉型、彌補企業主因工資原材上漲而形成的營運壓力，幫助業者度過經濟不景氣艱苦階段，自有其深遠的意義與廣泛的功能，值得決策當局與事業主的深思與重視。

如所周知，臺灣天然資源不足，過去三十年來我們所賴以獲致之長足進步與經濟奇蹟，可歸因於政府決策的審知與受過良好訓練的優秀人力，然人力與經社發展有其正相關亦有其負作用。無可諱言的，由於教育功能的偏狹，業已導致國、高中生未能充分就業及離職率偏高的弊病，造成勞動力供需失調、青少年犯罪日增與社會問題。據統計約有十萬名左右的青少年長期徘徊在失業與犯罪的邊緣，造成社會的不安，擺在眼前的是，如何使這些問題

青少年由：

- 無效人口變成有效人力。
- 生活上的依賴者，變成獨立自助者。
- 社會的消費者，變成勞動者。
- 行為偏差者，變成人格健全的國民。
- 無工作能力的社會負債，變成有技術專長的國家資產。

雖則解決人力及青少年問題所涉及的層面甚廣，途徑亦多，然短而有效的方法，莫如加強與擴大職業訓練工作的進展，因為職業訓練至少具有下列五大功能：

- 一、在教育上：可收到銜接延續與恢弘職業輔導的功效，補救義務教育的偏失，矯治升學主義教育第一及文憑主義的弊端。
- 二、在社會上：可達到消除失業因素促進充分就業的目標，蓋職業本身除具有從事生產、創造財富、增進所得的意義外，兼蘊涵有教育意義與安定情緒作用，使青少年安居樂業生活正常，減少犯罪率與增進就業安全。
- 三、在經濟上：可培植技術人力，改善生產條件，助長經濟發達工業升級，提高國民所得，加速貿易成長，實現民生主義藏富於民與民富國強的理想。
- 四、在心理上：可幫助實施心理、生活、思想、情緒等輔導，糾正行為偏差，促進人格健全發展，建立職業道德與工作倫理，及樂觀、進取、服務的人生觀。
- 五、在國防上：就現階段來說，國防的安全乃

我們賴以生存發展繁榮的基本憑藉，本着寓兵於民的旨意，針對軍事機械化與工業化的趨向，使平時技工變為戰時的科技軍人，達到寓兵於工國防與經濟民生結合的目標。

貳、客觀環境

所謂客觀環境係指擬訂與施行職訓制度的決策背景，政府社經政策所依循之民生主義指導原則，傳統的仁政思想與現代社會福利思潮，及未來社會發展的指向。

一、執行中央社政決策：本省建立職訓機構，源於執政黨十屆二中全會於五十九年四月二日通過之「現階段加強國民就業輔導工作綱領」，規定由政府創辦地區性的職訓機構，是為現今臺灣省北區職訓中心創設之動因。六十八年二月中美斷交後，政府為因應國內外情勢的變局，採取了一連串的應變措施，其中在加強社會工作層面，決定「加強職業訓練與就業服務，並早日完成職業訓練法與就業服務法的立法程序」。因而促成了省北區職訓中心的擴建，南訓中心的籌設與就業服務站的增建。七十年五月廿九日「貫徹復興基地民生主義社會經濟建設案」獲得執政黨十二全大會通過，明定「擴大技能訓練，促進就業安全」為未來社會建設的中心工作。從以上各階段決議案看來，發展職訓乃為國家既定的政策。

二、實踐人力發展計畫：行政院經建會為配合國家長期經建政策，特於六十九年三月十四日公布

「中華民國經濟建設十年計畫」，在人力政策層面決定「擴充專責職訓機構的訓練能量，推動大企業自辦訓練，以因應工業升級及產業結構改變之需要」。「七十年二月十三日行政院又通過「中華民國十年人力發展計畫」，內關於職業訓練方面，將採取擴增訓練能量，提高訓練層次，擴大企業參與及建立技能證照制度等措施，而以達到擴大職訓健全制度增強就業安全為目標。

三、工業升級的驅使：七十年代為我國經濟結構轉型期，亦即經濟部趙耀東部長所說之「脫胎換骨」階段，工業升級所構成的條件固多，內中最主要者厥為對廣大技術工匠的依賴，蓋資金不足可用借貸途徑解決，技術缺乏則可自外國引進，唯獨技術勞動者缺乏必須靠自己培養，而培養的快而有效的途徑便是職業訓練。因此朝野人士必須認清，發展職訓既為時勢所趨，遲疑與不為，勢足加深工業升級的困難，政府與民間應抱持積極態度共同負起拓展訓練的責任。

四、職教結構調整告一段落，從理論上說職教與職訓同為培育人力資源的三大系統，但因職業教育的結構調整業已達成預期目標，短期內難望增加變化，據前教育廳長施金池本年初報告指出，截至六十九年底止，高職學生（含五專前三年）的總人數計有三〇六、二七二人，佔七一·九九％；高中學生總數計有二九、一五八人，佔二八·〇一％，較預定的七比三的結構調整比率已提前完成，因而今後如欲擴大技術人力培植，短期內捨加強職業訓

練外則別無他途可循。

五、法規制度趨向完備：由於時代環境演變的驅使，行政院已將延擱多年的勞動基準法案通過（七十年二月二十六日）並送達立法院審議。同時據孫院長表示，職業訓練法亦列入內政方面的年度立法計畫，由於這兩大法律在不久的將來必將獲得制定，直接影響到三百八十萬勞工的基本權益，職業訓練並涉及企業界參與訓練責任的分擔，此項業務的籌辦及行政功能的運作，在在均須預為策劃配合執行，由於省府既為執行單位又為計畫機構，其準備充實與否關係勞工法規施行的成敗至為深巨，今後社會處與內政部職訓局勢必扮演著重要的角色。

叁、主觀條件

任何一個制度的創立成長或一種運動的發展推行，不僅需要客觀環境做為背景，尤其需要主觀條件做為主導力量，二者相輔為用缺一不可，我國職訓制度之建構展布當亦如此。

一、省府社政首長的重視：因為省府李主席登輝，前在行政院政務委員任內擔任「技術及職訓小組召集人」並主持制定「中華民國職業訓練推行五年計畫」，對於職訓工作的重要性自有深刻認識，因此本省職訓事業的發展格外關切。復因新任社會處長趙守博博士的重視，使本省人力發展與職訓工作呈現一片光明遠景。趙處長精明幹練，學識淵博，且具有良好的行政閱歷，到任不久即深獲處內上

下工作同仁的一致敬重。其對職業訓練構想與具體作法，曾在接待省議員訪問北區職訓中心時扼要說明：①職業訓練有促進經濟發展與國民就業安置的多重功用，隨著經濟成長，工業升級與生產結構改變，職業訓練自有隨之提高訓練層次與擴大訓練能力之必要，②目前辦理訓練的機構甚多，隸屬行政系統不一，為求弘揚功效與整體配合今後應加強協調聯繫，③未來省辦職訓應積極進行並發展其特色。

二、普獲民意代表支持：臺灣省北區職訓中心設於桃園縣中壢工業區附近，自六十二年開辦迄今已結訓及就業學員達五、三三五人，不但因設備良好與訓練優越而著稱，而且全部公費施訓，對具有特殊身份者如山胞及低收入者，分別給予交通費及家庭生活津貼補助。較之韓國之公共職訓機構仍須繳納膳宿費的規定猶有過之，直與北歐瑞典丹麥等社會福利發達的國家比較亦異遜色，因之普遍獲得歷次來訪省議員的支持，與社會大眾的讚揚。

三、辦理職訓經驗豐富：職業訓練不同於職業教育，係以實施單能技術陶冶為主，其特質在溶勞工行政、技術訓練、企業管理及就業服務於一爐。本省經辦策進職訓工作已積聚十年經驗，無論是訓練技術行政、訓練教學實務、訓練與就業配合，與技能檢定的舉辦，俱已樹立成規駕輕就熟，為未來省府推展與擴大訓練打下了深厚基礎。

四、輿論的熱烈好評：輿論反映民意，具有傳播消息宣達政令推行社教針砭時政等多種作用。由

於職訓係一種富有教育性的社會福利事業，故普遍獲得大眾傳播界廣泛報導與熱烈支持，許多本來不知職訓為何物的青少年朋友，透過報導電視的介紹，得以獲知受訓機會而踴躍參加職訓習得一技之長，成為社會有用的青年者為數甚多。

五、社政工作重心轉移：我國實施民生主義的社會建設，歷有年所，成績斐然。由於經建成功國民所得提高，社會結構改變，小康計畫與消滅貧窮工作之卓具績效，已使社會工作重心隨人民需要及社會發展趨向而轉移。消極的救濟與救助措施不在視為重點，積極的增強社會福利服務，擴大社會保險範疇，加強職訓與就業服務，其中尤以職訓工作之推行最能產生徹底有效的生活改善力量，為現階段社福工作之基礎。蓋社會工作最終目的在「助人自助」，只有職業訓練可以發揮「授人以魚食，解其一時飢，授人以漁術，終身無飢餓」的獨立自助的精神。

肆、發展取向與特色

綜上所述，可知擴大舉辦本省職訓工作的時機已趨成熟，然如何進行始克卓具效益而事半功倍，值得深思與探究。鑑往所以知來，回顧過去檢視十多年的職訓概況，不難發現下列特質：(1)儘管有十多年的職訓單位創設運作，借所建立之職訓機構僅為個別的訓練業務執行的據點(職訓中心)，缺乏整體規劃的行政系統與制度網路。(2)十大專責職訓機構分隸於部會省市等七個不同單位，維有協調事

權難臻統一，難免貽人以各自為政之譏，況部份職訓機關初非具有公訓性質，如經濟部南、北區職訓中心及救濟之職訓所，現雖已承擔公訓任務，但年度訓練其總產出之人數尚不足八千人，雖人力計畫與就業市場需要尚有一段差距。(3)規劃及促使企業主參與分擔訓練責任乃一老課題，職訓局於去年三月成立後即不斷致力於此，惟因國內外經濟長期陷於低迷情勢，致事業單位藉詞反應更加冷淡，欲改變此一情勢恐需俟職業訓練法制定公布，職訓全恢復徵收時始能真正開始。(4)職訓局目前正委託各公訓機構辦理夜間工廠員工在職進修訓練，試辦效果甚佳擬再推廣實施並予以制度化，此舉對產業機構生產技術提高裨益良多，但對擴大能量仍無助益。

針對這種情勢，如想增加訓練容量，提高訓練層次，強化工業升級、促進就業安置。在現階段似乎祇有加強省市公訓制度之一途，尤以臺灣省幅員狹小而人口眾多，要抒解人口膨脹所帶來的一連串社會問題，最根本有效的解決方策，莫如強化人力訓練與就業安置，藉使人人有業，安業與樂業，使社會在和諧的秩序中獲得安定與繁榮。

下列幾點可做為本省制定人力發展與職業訓練長程計畫之參考：

一、將推廣職訓列為省府社會福利行政之中心工作與基本措施，俾有效消除低所得階層的人口，並視提高所得改善省民生活素質的積極手段，謀求達成「富中求均」的建設目標。

二、配合區域開發計畫，參酌社區發展的特性

依據中央決策，分年分區籌設具有地區特色的職訓機構，例如在工業區設立工業職訓中心，農業區設立農業職訓中心，商業區設立商業（服務業）職訓中心，具有共同特色者則設立綜合職訓中心，以爲社會開發的基礎，經濟發展的手段。

三、建議中央儘早策訂職訓中心設置標準及編制準則，或自行研擬上項暫行標準報部核備實施，比照國民中小學以班級多寡決定學校層級辦法區分爲三級，十職種以下者爲三級機構，十至二十職種者爲二級機構，二十至三十職種者爲一級機構，並策訂獎勵辦法包括配合款措施以激勵各級政府籌辦。同時以部、省、縣立所設立職業訓練顧問委員會，分由工廠、學校、社廠單位以同額代表組成之，俾活用社會資源，協助辦理職訓訓練技能檢定等有關事宜。

四、儘管他山之石可以借鑑，今後發展職訓在政策上應以建立適合國情的中國模式的職訓體制爲主。用於過去在職訓金鑑理事會時代仿效英國徵收訓練捐的辦法導致失敗，即足證明技術的本身固可以自他國引進，但制度的創設成長需以本土化爲宜。

環顧今日世界諸國，職業訓練施行的型態，歸納言之，不外下列數種：

一、學徒制：實行此一制度國家，包括英、美、法、荷、愛爾蘭等國，其特徵爲受訓學徒與企業雇主簽訂契約，明訂在訓練期間的權利義務關係。德國式「雙軌制」學徒訓練，係由工廠與職校分工合作分別授以實用技術及相關知識及職業道德，爲

學徒制中特殊型式。

二、職教與職訓的配合制：美、英、西德、荷、義諸國對接受職訓之人員，除在職業訓練體系中施以較高層次的訓練外，復可進入相關之職業學校從事進修取得學資，以開拓上進之機會。

三、公訓與企訓並行制：日、韓、新加坡及我國等均採行之，一方面由勞動者或社會行政單位所屬之公共職訓機構施以訓練，一方面由企業界自辦或合辦（中、小型企業）訓練，以培植各事業單位所需之人力。又日本職訓與職校對相同訓練課程設有「認定」辦法，職訓所習科目在轉入職校時只要相同即可予以認定免修，以減少訓練投資的重複及浪費，形成訓練與教育兩機構間交織教學措施，使職訓與教育部門互相配合，此制我國可以參辦施行。

伍、具體作法與配合措施

考察各國所施行的職訓制度，多不囿於一種模式，泰半以二種以上的型態實施而以一種爲主體其他輔之，一般說來由於適合各國社情需要，效果均甚良好。反顧我國，由於目前經濟情勢持續不振，業界人士眼光短淺觀念閉塞，工會組織不够健全，有關之勞工法規復不完備，因此欲於短期內使企業內職業訓練拓展並導入正軌殊非易事。職是之故，仿效日本都道府縣及雇用促進事業團的方式，研擬建立我國部（中央）省縣一條鞭式的職訓行政體制，配合可作調整人事不失爲一上策可行之計。儘管邇來地方財政支絀，猶賴中央補助，但亦有經費支

用不當擱置浪費情事，如前幾年地方社會福利基金發現鉅額剩餘即其顯例，據悉僅一個臺北縣即有社福基金四億餘，目前此項費用雖遭削減但仍可視需要編列（省北區職訓中心擴建案即社會福利基金支應）倘在省府有計畫指導下，由省府比照中央設立之職業訓練促進委員會主持其事，將社福基金，基層建設與農村發展等預算統籌運用，並編列配合款方式配合執行，深信在三、五年內籌建五至十所職訓中心並非難事，關鍵在於決策階層之認知，態度及決心如何而定。況且職訓事業富有社會、經濟、教育綜合整體開發的功能，具有帶動地方進步發展與繁榮的多目標意義，值得深入考量認真採行。

年來國內有識之士，頗以「日本能，我們又何不能」而感觸良深，亟思圖謀振作。須知日本強原因固多，單就其在全國各地設立一、五八六所人力發展的職訓機構（包括公私立）以加強經建言即是一個大手筆，值得我們效法。而新加坡的做法則更爲有效徹底，爲統一事權避免重複浪費索性將原屬教育部門管轄的職業教育及人力教育中心劃歸職訓局管理，以提高人力訓練功效。我國在民國五十七年參辦延長義務教育時，亦表現了卓越的魄力，於一年期間在全省籌建了五百所國民中學，使延長義務教育提高水準成爲劃時代的創舉。可見事在人爲，只要大家齊心志契而不捨的去努力，天下事斷無辦不成之理。

再說教育是一種投資，職業訓練何嘗不是如此，日本之重視人力投資，可以一九七九年爲例，全國多達三一五百萬美元，另由雇用促進事業團運用

職業保險基金約四千億日圓不計在內，其政府與民間企業界重視職訓不惜巨額投資可以想見。大韓民國之國民所得略低於我國，但在訓練投資上却超出我國甚多，如一九七九年勞動所編列公訓預算為韓幣二二〇億元折合美金四千二百萬元。反觀我國訓練經費一直偏低從未超出十億元，不僅與日、韓二國相較不能相比，即與國內教育預算三百億相較亦遠遜乎其後，為此彭歌先生曾在中央日報著文評議，希望政府以教育預算的十分之一，三十億來辦理職訓擴大人力發展，可見人同此心，值得決策當局重視決行。

在配合措施中，有三事項積極進行分別解決：
(1)技能檢定，目前缺失之一為檢定過程過長，從報名參加筆試學科到通過術科檢定至頒授證書，全程至少十二至十六個月，其次是技術士證照缺乏社會賦予或共信之法規地位，必須使技術證照像駕駛執照一樣成為工作條件的一部份，並在雇用、工資、升遷上給予合理保障，才能有助於提升技術勞動者社會地位。(2)就業輔導與市場調查，祇是就業安置本身各職訓中心均可優予勝任，但就業後是否能學以致用發揮專長，安於崗位離職率低，訓練產出是否與市場需要一致，如何從雇主反映市場供需狀況的結果回饋到職業訓練機構，做為檢討改進訓練的完整作業流程，需由橫貫機關編列預算統一調查實施。(3)招訓學員、訓練非臨時性措施，乃一可大可久長期性的事業，故對招訓學員問題須充分考量，在理論上說，在人力統計資料中青少年閒置人力、

失業人口常在十萬人左右，應不致產生招訓不足現象，何以不積極參加免費施訓的職技訓練，而寧願吃苦受罪花錢擁擠補習班的門欄，又何以在五年前職訓招生不產生缺額問題，而目前却普遍發生耐人尋味。原因之一是由於國人家庭所得普遍增高，子女教育不必抹煞個性沒有選擇地去當「黑手」，當然望子成龍的天下父母心態，更為潛在的決定因子，原因之二是社會風氣重文憑學歷，致使升學主義與「惡補」大行其道，兼因教育發達學費低廉，只要稍有可能莫不望子女進高一層級的學校，而不太考慮到量材適性。原因之三是職業訓練在規劃時未能兼顧到在習技學藝的同時設計出向高層社會流動的管道，誰也不願永為工人，也即是說社會進步促使青年需要目標的提升，現行的職訓機構所能帶來的社會出路，難以滿足青年上進發展的心態。由於上述因素的交錯影響，終於導致縱然有完全免費而且設備良好的職訓單位，亦有學員不足設備未克充分利用的缺憾。此一現象已引起有關機構及社會人士的注視，唯未能採取有效的補救措施。

改革之道；在近程上，連作有計畫的擴大宣導，經由大眾傳播民間社團與政府行政管道同時進行，最好能在電視上闢一專欄節目，藉鮮活美麗的畫面詳盡報導，誘使青少年踴躍進入各地職訓中心接受技訓，同時職訓機構亦應配合改進革新教學強化師資更新及充實設備，以加強對青少年的號召力。在中程上，建構職訓與職教互相承認的「訓與教」的配合制度，使有志升學的青少年經由職業訓練亦

可達到目的，受過工職學科教育的學生在職訓中心只須研習技術實作即可結訓轉導就業，勿須再重複學習（見前），此舉雖與就業訓練不符，但可配合青少年升學需要而提高人力素質，區分個別差異分別施以短、長期的訓練，整個說來使職訓與職教交織配合，俾職教工作富有彈性與落實。在遠程上，籌辦失業保險——以會得技術士證照者先行實施，俾依受訓青年更進一步的獲得職業保障與生活安全，激發青少年優先參加職業訓練的動機，藉以達到擴大學員的目的。據估計，截至目前為止，全國獲技檢證照者不過十萬左右，人數不多辦理容易為政府財力所能允許，況且參加失業保險者均係具有技術專長，除非經濟情況極為惡劣，否則只要有工作意願即不會導致失業，換言之失業給付的可能性甚小，政府財政負擔輕微，對職業訓練的推廣人力資源的培植却大有助益，實為一石兩鳥之計，值得決策當局優先考慮與採擇施行。

本文參考資料：

- 一、現階段加強國民就業輔導工作綱要。
- 二、執政黨社會工作決議案。
- 三、貫徹民生主義社會經濟建設案。
- 四、中華民國經濟建設十年計畫。
- 五、中華民國十年人力發展計畫。
- 六、施金池，本省教育工作的回顧與展望。
- 七、七十年四月勞動力調查統計。
- 八、當前我國職業訓練制度之探討研究，經濟部七十年年度研究發展專題。