

就業安全



勞動部勞動力發展署

WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

Employment Security

Jun. 2017 第十六卷 第一期

6月號

本期主題 促進就業 勞動升級



就業安全

目次



本期專題

- 06 在職訓練如何促進中高齡勞工穩定就業之初探
- 12 「產學訓」合作訓練之推動現況與課題－以臺北市職能發展學院為例
- 19 公立就業服務模式因應勞動環境轉變下如何提升媒合效率
- 25 身心障礙者參與融合式職業訓練後之就業情況探討
- 33 善用iCAP職能資源 打造企業競爭力
- 40 如何有效延攬及留住外籍人才 以提升國家及產業競爭力
- 47 從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡中，觀察社區勞動力提升的幾個現象
- 59 微型企業如何翻轉 共創三贏

職業訓練

- 64 從成人學習角度談訓練規劃
- 73 雙軌訓練旗艦計畫成效分析與未來挑戰
- 79 就業優先－我國失(待)業者職業訓練
- 85 互聯網時代勞動力發展之人才培育
- 91 淺談工會運用TTQS成為學習型組織之適切性

就業服務

- 96 鼓勵勞工從事照顧服務工作之就業促進措施

職能標準及技能檢定

- 104 技術士技能檢定連結產業－通信技術(電線線路)乙級之深入優化

刊名：就業安全半年刊

發行人：黃秋桂

出版機關：勞動部勞動力發展署

地址：242新北市新莊區中平路439號南棟4樓

電話：02-8995-6000

總編輯：謝青雲

編輯委員：吳敏華、游勝璋、尤舜仁、李慧芬、黃俐文、蕭惠文、周麗貞

執行編輯：謝宜容、汪儀萱、邱君瑋

出版日期：中華民國106年6月

創刊日期：中華民國91年7月

出刊頻率：半年1期 訂價：220元

展售處：

1. 五南文化廣場臺中總店
(臺中市中山路6號，04-2226-0330，www.wunan.com.tw)

2. 國家書店
(臺北市松江路209號1樓，02-2518-0207，www.govbooks.com.tw)

委製單位：安迪強森國際有限公司

GPN：2009102107 ISSN：20702833

本刊同時刊登於勞動力發展署網站：

www.wda.gov.tw

姓名標示—非商業性—禁止改作 3.0 臺灣版

本著作採「創用CC」之授權模式，僅限於非營利、禁止改作且標示著作人姓名之條件下，得利用本著作。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求勞動部勞動力發展署同意或書面授權，聯絡電話：(02) 8995-6000。



近年來「高齡化與少子化」問題，正苦惱著各國執政政府；而我國隨著整體就業市場內、外環境的變動，包括人口高齡化與少子化的衝擊、勞動市場之晚進早退現象，未來工作年齡人口遞減、勞動力結構老化、勞動力不足等問題，致使政府應更有效統合國家勞動力之運用、提升與開發，以促進經濟社會發展與提升國家競爭力。

青年就業不僅是我國，也是世界各國極為關心的重大議題。本刊有作者指出：根據國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）所出版的研究報告指出，2013年全世界有7,450萬的15至24歲之間的青年失業，較2012年增加了100萬人，全世界的青年失業率也高達13.1%，幾乎是成人失業率的3倍！而經濟合作暨發展組織（OECD）的分析報告也顯示，2015年OECD的35個會員國裡，15%的15至24歲青年（相當於4,000萬人）正處於未在學、未就業也未接受職業訓練的「尼特」（NEETs）狀態。

2016年臺灣15至24歲青年的失業率為12.12%，是總失業率3.92%的3.09倍，25至44歲失業率4.08%的2.97倍（行政院主計總處，2017）；顯示臺灣的青年就業問題不亞於其他國家。

此外，我國除將面臨人口結構的快速老化外，勞動市場更面臨著「晚入早出」的問題，整個勞動參與率相較其他國家有不小的差距。中高齡勞動者不斷因企業結束經營而轉職或「被迫提早退休」，使得一般員工

屆齡退休的機會不高。如何妥善運用中高齡人力，進而改善我國勞動參與「早出」的現象，以緩和未來青壯年者社會負擔，實在是刻不容緩的課題。

於此，本期主題訂為：「促進就業，勞動升級」；內容邀約各專家學者，為勞動市場內、外在環境的變化，青年們如何規劃職涯發展方向，以及中高齡勞工在未來將成為勞動市場主要的就業人口等議題，提供了多方論析與見解。

在專題方面共有8篇專文發表，包括勞動部勞動力發展署訓練發展組科長彭佳儀剖析「在職訓練如何促進中高齡勞工穩定就業之初探」；臺北市職能發展學院輔導員許之威論述「產學訓合作訓練之推動現況與課題—以臺北市職能發展學院為例」；中華經濟研究院研究員賴偉文解析「公立就業服務模式因應勞動環境轉變下如何提升媒合效率」；國立臺灣師範大學復健諮商研究所助理教授陳貞夙與副教授吳亭芳共同發表「身心障礙者參與融合式職業訓練後之就業情況探討」；工業技術研究院產業學院管理師王佑民專論「善用iCAP職能資源 打造企業競爭力」；國立臺灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆剖析「如何有效延攬及留住外籍人才，以提升國家及產業競爭力」；國立臺灣師範大學復健諮商研究所兼任副教授李庚霈論述「從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡中，觀察社區勞動力提升的幾個現象」；中華民國青年創業協會總會外聘顧問林志名研析「微型企業如何翻轉 共創三贏」等精

闢的內容。

業務專欄方面，在職業訓練分類有：勞動部勞動力發展署訓練發展組科長周素蘭發表「從成人學習角度談訓練規劃」；勞動部勞動力發展署訓練發展組科長魏姿琦專述「雙軌訓練旗艦計畫成效分析與未來挑戰」；勞動部勞動力發展署訓練發展組科長楊明傳專文「就業優先-我國失(待)業者職業訓練」；勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署泰山職業訓練場場長許焜仁研析「互聯網時代勞動力發展之人才培育」；以及新竹市總工會顧問洪詠婕談論「淺談工會運用TTQS成為學習型組織之適切性」等5篇內容。

在就業服務分類有：勞動部勞動力發展署就業服務組科長楊靜宜提出「鼓勵勞工從事照顧服務工作之就業促進措施」1篇。

在職能標準及技能檢定分類則有：通信技術(電信線路)題庫命製人員劉委員發表「技術士技能檢定連結產業—通信技術(電線線路)乙級之深入優化」專文1篇。

勞動市場人力需求，除透過國民教育體系系統化培育外，離開教育體系後進入就業市場之銜接，職業訓練是不可或缺的一環。無論是彌補教育之不足或是離開教育體系後就業技能持續提升，職業訓練都可協助勞工在就業技能上有所提升。因此，在產業變動快速的新世代，職業訓練之有效推動將愈加重要。

近年來更由於勞動市場求職者之年齡結構改變與教育程度提升、全球化等現象，形成對於使用網路的依賴性以及海外就業需求

增加；再加上IT科技的進步與雲端技術及大數據應用等，亦使公立就業服務機構之就業媒合，面臨相當大的挑戰。

面對勞動市場內、外在環境的變化，尋職者族群的改變、IT技術的進步以及民間人力銀行的競合，公立就業服務之就業媒合的模式也必須與時俱進，以提升就業媒合的效率。對我國公立就業服務機構而言，勢必將面對就業媒合模式轉型的需求。

目前國內出現產業缺工與失業並存的現象，此現象涉及勞動條件供需落差、勞動者之職涯選擇與對各產業之認知、以及技能供需落差等因素，治本之道應透過國家產業政策及人力政策之規劃、教育制度與就業市場之銜接等方式解決；短期之間則可輔以各項職業訓練措施，補充產業人力需求並促進國民就業。

因此，如何透過瞭解成人學習的特性與認知能力及生理變化，規劃符合成人特性的訓練與學習內容，激發成人自我導向學習，以整合個人生涯與職涯規劃，進而開發成人的潛能，投入就業市場以促進經濟社會的繁榮和維持競爭力，成為當前勞動力發展重要的課題。

約稿：本刊每年6月及12月定期出刊，歡迎投稿。稿件經審核採用者，稿費每千字（以中文字計核）1,000元，字數不限，最高以5,000字計酬，本單位有刪修權，請於每年3、9月前投稿，以利審核。聯絡信箱：barjulo3@gmail.com。



本期專題

- 在職訓練如何促進中高齡勞工穩定就業之初探
- 「產學訓」合作訓練之推動現況與課題－以臺北市職能發展學院為例
- 公立就業服務模式因應勞動環境轉變下如何提升媒合效率
- 身心障礙者參與融合式職業訓練後之就業情況探討
- 善用iCAP職能資源 打造企業競爭力
- 如何有效延攬及留住外籍人才，以提升國家及產業競爭力
- 從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡中，觀察社區勞動力提升的幾個現象
- 微型企業如何翻轉 共創三贏



在職訓練如何促進中高齡勞工穩定就業之初探

彭佳儀/勞動部勞動力發展署訓練發展組科長



壹、前言

我國產業結構以中小企業為主，企業平均存活年數約13年左右，因此在勞動市場上，中高齡勞動者較容易因企業結束經營而轉職或「被迫提早退休」，使得能以屆齡退休的機會不高。

現今我國除了必須面對人口結構的快速老化之外，勞動市場更面臨著「晚入早出」的問題，整個勞動參與率與其他國家有不小的差距，甚至於相關問題較其他國家更加嚴峻。如何妥善運用中高齡人力，進而改善我國勞動參與「早出」的現象，以緩和未來青壯年者社會負擔，實在是刻不容緩的課題。

而中高齡者提早退出勞動市場，綜合我國勞動市場的特性，可能原因之一：因產品週期快速變動的產業生態，中高齡者面臨適應困難情形。特別是低技術者，當個人生產力停滯、落差，再加上勞動市場存在著年齡歧視，使得中高齡者一旦面臨失業之後往往成了「怯志工作者」(discouraged worker)，被動選擇退出勞動市場，若在制度上已符合退休資格通常會選擇提早退休。(吳惠林，103)



目前針對中高齡者及高齡者就業，討論較多的是就業服務部分，包含中高齡者及高齡者工作媒合、中高齡者聘僱津貼、不同世代間工作分享的可行性、職務再設計等，而有關技能提升的部分，也多以失業者再進入職場的工作技能發展為主。而中高齡勞工在未來將成為勞動市場主要的就業人口之際，本文試著探討各國針對中高齡勞動者之措施及分析提供職場上的中高齡勞工在職訓練，提高職場技能，以促進中高齡勞工繼續、穩定留在勞動市場的相關做法。



貳、各國針對中高齡勞工有關職業訓練做法

臺灣地區「少子女化」以及「高齡化」發生時間雖然比較晚，可是速度快了許多，透過了解他國中高齡勞工職業訓練相關的做法，並了解我國中高齡勞工特性，期望能找出適合我國中高齡勞工在職訓練的方法。

各國提供中高齡勞工有關在職訓練的服務，各有其特色。

一、韓國的發展特色

(一) 考量中高齡者的工作經歷，推動職業能

力開發：包括加強就業認知的轉業訓練(如轉職後與轉調單位同事及上司如何相處等適應性課程)、職業能力附加訓練(開發符合中高齡層身心與能力的訓練方法)、一般職業能力訓練(提供相關企業體驗、現場實習機會)。以終身職業能力開發的觀點，清楚區分人生每一階段，依階段展開「終身訓練-學習策略地圖」。

(二) 針對預定(潛在)退休人員加強企業的角色：政府規定大企業對於非自願離職的中高齡者，應提供一定期間(如一個月)離職、退休或轉業的教育訓練，課程包括就業媒合、求才資訊、創業資訊及老年因應對策等課程，並提供再就業、生涯規劃等綜合服務。

(三) 為促進就業，整頓職業訓練補助制度：加強補助適合僱用高齡者的產業，考量其收入，縮減自付訓練費；考量中高齡者的理解與學習能力，調整課程的難易度與學習時數，以改善學習成效，並考量高齡者的學、經歷與住所及收入等，補助適合中高齡者訓練的課程

(四) 以公共訓練機關作為先驅角色並引導民間機構的參與：公共部門開辦中高齡者容易再就業職類的訓練課程，引導民間單位開辦中高齡者訓練課程時，兼顧符合中高齡者特性的授課技巧、訓練時數、訓練期間等；並對民間機構改善中高齡者各項訓練設施與裝備等，提供優惠貸款。

(五) 加強勞工主要職務職業能力開發

1.實施勞工有給休假學習請求權：韓國政府規劃自2016年起對具有一定工作年資的中高齡者(如40歲以上工作10年以上者)，有權要求雇主給予一年以下「有給休假學習」；雇主非有特定事由，不得拒絕，休假結束後則轉調其他科室或回復原類似的職務。同時依職類別、地域別建立代替人力資料庫，以免休假期間產生空缺的情形。

2.工作分享計畫(The Job-Sharing Program)，每年提供720萬韓元的補貼給雇主，作為僱用青少年填補中高齡者休假期間或受訓期間，所出之空缺所需的經費。

3.補助啟發型職場人(Saladent ; Salaried man + Student)(2016年)：針對無法利用休假學習的勞工，善用「補助提升職務能力」或「明日學習卡」等計畫，參加訓練，因應中高齡的職場生涯。(郭振昌；103)

二、新加坡的發展特色

讓健康有工作意願的高齡者都能工作到自己想退休的年齡，以便日後能安享有尊嚴的老年生活，這不僅是政府責無旁貸的施政責任，同時也是企業的社會責任，更是每一位高齡者本身應未雨綢繆及早規劃的「自己責任」。

為了強化國家勞動力的就業力和競爭

力，使勞工皆能終身學習並提升技能，推動繼續教育訓練方案(Continuing Education and Training, CET)，服務專業人士、經理人及高階管理者與技師(PMETs)等專業工作者，也協助老年人、低薪工作者的工作福利所得補助(Workfare Income Supplement, WIS)及工作福利培訓補助(Workfare Training Support, WTS)，以適應快速變動的經濟。

繼續教育訓練方案(CET)界定並發展全面性職能體系，以符合訓練者的專業需求，提供成人受訓者職涯發展的訓練歷程，包含訓練評估的進階認證到進階學位學程。WIS與WTS鼓勵35歲以上，而且月薪不超過1,900元新幣的新加坡公民繼續工作，同時參加培訓，以經濟為誘因，鼓勵他們提高工作技能。受訓者可索取95%的課程學費津貼，課程包括所有受產業認證的勞動力技能資格(WSQ)課程、受教育部批准的持續教育與培訓(CET)課程，以及所有新加坡勞動力發展署(WDA)所認可或支持的技能培訓課程。沒有雇主持下自行接受培訓的學員亦可獲得每小時4.5新幣的培訓津貼。對於基本英語或數學課程則提供100%的課程津貼，每項語言或數學提升進展可獲得200新幣受訓勉勵獎金。

符合資格者完成培訓者，除了擁有專業技能或證書，還可獲得每年高達400新幣的持續技能提升獎(TCA)現金獎勵，或擁有專業技能、證書、工藝教育學院或理工學院文憑，獲得1,200新幣的持續教育與培訓資格



獎(CQA)現金獎勵。整體而言，新加坡政府十分鼓勵國民持續就業，並鼓勵中高齡者參加就業培訓，以保持就業競爭力。(郭振昌；103)

三、德國的發展特色

2006年德國公共就業服務部門針對中小企業提供WeGebAU(中小企業低技術及高齡勞工訓練)計畫，給予45歲以上中高齡勞工或低技能高齡勞工提升能力的訓練機會，透過員工教育訓練經費補助或是外訓薪資補貼等作法，提高訓練參與意願。實行結果是大型企業有較高參與意願，但小型企業以無須加強技能與人力調配困難為由，未踴躍參加。(黃春長、王維旒；2014)

四、日本的發展特色

日本未特別針對中高齡者設計教育訓練與補助。日本的中高齡者面對相對高的失業率，就業者的工作也多是非典型的工作型態，而在增加中高齡勞工的可僱用性，主要的方式就是透過訓練，雖然企業在此扮演了重要的角色，但完全靠此訓練並不足夠，針對教育訓練部分，日本並未特別針對中高齡者有特別的教育訓練與補助，而是利用既有的資源，就是1988年起日本政府提供的教育與訓練津貼(education and training benefit)，直接資助個人參與指定課程的學費，這項津貼的經費來源是職業保險，這項計畫讓弱勢族群能得到訓練，也就是那些較不會在企業接受到訓練者。(吳惠林、杜英儀；2014)

五、小結

綜上，各國在對中高齡的職業訓練做法上，各有其特色，韓國及新加坡以及早規劃職涯發展，開創中高齡的就業競爭力，但韓國做法較全面，包含提供個人生涯規劃等綜合活動，及企業帶職進修訓練，並考量中高齡者特性，選擇適合的訓練方式，及開辦中高齡易就業的訓練課程；新加坡就勞工參與經產業認定或教育部批准的培訓課，即可獲得學費津貼等，並鼓勵勞工提升基本英語及數學能力；德國與日本則著重在提供低技術、中高齡、在企業較少參訓機會者的訓練費用補助。



參、我國中高齡在職勞工現況

依據勞動部105年勞工生活及就業狀況調查，有關勞工工作上遭遇的困擾：調查結果顯示，有32%的勞工在工作上有困擾；以「薪資太低」(10.2%)、「體力衰退」(7.2%)、「業績及工作量負荷過重」(6.7%)較多。若以年齡來看，35歲開始，至55~64歲「體力衰退」的困擾比率逐漸上升，「薪資太低」的困擾反而逐漸下降。

而困擾選項中的「沒有特殊的專長」比率為5.0%、「工作技術上的不勝任」則僅有1.7%，可見國人工作上技術不勝任的困擾相對其他項目是較低的；如果以年齡來看，2項困擾最高的都是25~34歲，而且隨著年齡增加，困擾比率下降。

又依據行政院主計總處103年中高齡工

作歷程調查報告(104)，45~64歲會擔心失業的受僱就業者認為政府應提供的就業協助，以「修訂工時相關規定，提高彈性，使廠商願意多僱用中高齡勞工」(70%)居多，「提供職業訓練」(50%)與「加強求才、求職媒合」(47%)居次。

勞動部勞動及職業安全衛生研究所103~104年進行的「臺灣中高齡勞動力分析之研究」，依問卷調查結果分析：

一、退休再就業部分，我國中高齡就業者在退休後有再就業意願上，在年齡層具有顯著差異，主要是以45~54歲有再就業意願的人數會相對較多。另外，在教育程度別方面，也具有顯著差異，主要是教育程度較高者退休後再就業意願顯著高於教育程度低者。在專業職能具備情形上，若中高齡就業者在電腦能力與外語能力較佳，其未來退休後的就業意願較高，換言之，電腦資訊能力與外語能力是目前工作的基本能力。

二、在職涯發展上，約有54.8%中高齡於前一年參加過教育訓練，而沒有參加教育訓練者占45.2%；沒有參加教育訓練最主要的原因為「事業單位未提供教育訓練機會」(24.9%)，其次為「工作太忙」(22.8%)，第三則是「沒有適合的訓練課程」(21.8%)。

綜合上述調查結果，中高齡就業者主要是以45~54歲者有退休後再就業意願的比例較高；另中高齡在職者工作上技術不勝任的困擾相對其他項目是較低的，而擔心失業的受僱就業者期望政府提供職業訓練服務，



且如中高齡就業者在電腦能力與外語能力較佳，在退休後的就業意願較高，所以如果能提供較低學歷中高齡勞工訓練協助，及早準備、及早規劃，可更堅定中高齡留在職場的意願。另如果由所僱用的事業單位提供相關在職進修訓練課程，即可減少大部分中高齡勞工沒有參加訓練的影響因素。



肆、政府提供中高齡在職勞工訓練現況

依據勞動部勞動力發展署協助在職勞工職業訓練做法及參訓之中高齡勞工比率(如附表)可知，中高齡勞工自主學習比率較高，占總參訓人數45%；由事業單位辦訓時，中高齡勞工參訓比率則較低，不到20%(註)。





附表、勞動部勞動力發展署協助在職勞工參訓做法及45歲以上勞工參訓情形表

	協助作法	比率
產業人才投資方案	結合民間訓練單位辦理多元化實務導向訓練課程，並補助參訓勞工80%或100%訓練費用，每人3年內最高補助7萬元，以激發勞工自主學習，加強專業知識或技能，提高職場競爭力。	45%
企業人力資源提升計畫	提供事業單位辦理訓練課程之部分訓練費用補助，以協助事業單位辦理員工訓練，有效投資人力資本。	17%
小型企業人力提升計畫	為協助僱用員工人數50人以下小型企業強化健全人才培訓發展，透過政府合額支付費用提供輔導諮詢及訓練執行等措施，有效投資人力資本。	19%

註：「企業人力資源提升計畫」及「小型企業人力提升計畫」並未就申請企業進行員工年齡分布統計，無法知道該等企業的中高齡員工占總體員工的比率，即無法判斷中高齡勞工參訓機會是否較其他年齡層勞工低。



伍、結論與建議

高齡時代來臨，中高齡人力資源的開發宜及時，現有的中高齡人力政策視中高齡者為特定對象，然而，對於中高齡者即將成為勞動市場的主流群體，為促進中高齡勞工穩定與持續就業，有關在職訓練的建議，包括：

- 一、提供中高齡在職勞工職涯發展服務：有關職涯發展及學習地圖，目前多以學校提供青年求職準備為主，如果可以儘早於在職勞工步入45歲中高齡之際，即提供職涯規劃協助，並發展專屬的學習地圖，透過持續的學習，建構中高齡勞工在職場上穩定就業的能力，除補充我國勞動力外，並可開啟中高齡者職場第二春。
- 二、提升中高齡在職勞工數位技能：隨著產業智慧化發展，未來人機協作的工作環境無論是在製造業或是服務業，都是必然的趨勢，因此，較低學歷、較年長在職勞工數位落差情形確實值得重視，建議可針對中高齡者規劃數位技能提升訓練。
- 三、中高齡勞工訓練資源加值職涯發展：建議可就經過職涯諮詢服務確有職業訓練需求之中高齡勞工，得優先提供訓練資源，或

可以得到較高的補助，但是結訓後應有成效評量，達到標準者，才可以接受下一階段的資源挹注，搭配個人職涯學習地圖的開展，有策略的學習，期能達到中高齡技能提升結合職涯發展的加乘效果。

- 四、鼓勵企業為中高齡員工辦理在職訓練：在職勞工參訓主要來源為所僱用的企業，如果企業多為員工辦理訓練，不但提高了勞工參訓的機會，也解決了太忙沒有辦法參訓等問題；建議可透過訓練資源挹注，鼓勵企業提供中高齡勞工更多的參訓機會。

- 五、職業訓練與終身教育分工：我國的職業訓練與終身教育分工分別屬不同部會負責，跨部會合作分工，將有限的資源提供精準的服務，例如有繼續就業或重返職場需求的中高齡勞工，提供職業技能訓練，若以增進生活意義或陶冶性情需求的中高齡者，則提供繼續教育／社區／樂齡教育研習等。

參考文獻

- ◆ 吳惠林（103）。「改善我國中高齡與高齡者勞動參與之因應對策」，勞動部委託研究，臺北市。
- ◆ 郭振昌（103）。「銀髮勞動力發展政策與現況研析－以英國、韓國、新加坡等國為例」，勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署銀髮人才發展與就業服務整合計畫業務委外計畫，新北市。
- ◆ 黃春長、王維旋（105）。「臺灣中高齡勞動力分析之研究」。勞動部勞動及職業安全衛生研究所研究計畫，臺北市。
- ◆ 勞動部（105）。「勞工生活及就業狀況調查」，臺北市。
- ◆ 行政院主計總處（104）。「中高齡工作歷程調查報告」，臺北市。



「產學訓」合作訓練之推動現況與課題－以臺北市職能發展學院為例

許之威²/臺北市職能發展學院輔導員



壹、青年就業與訓用落差

近年經濟情勢好轉，但青年就業仍是我國，甚至是世界各國民眾亟為關心的重大議題。根據國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)所出版的研究報告指出，2013年全世界有7,450萬的15至24歲之間的青年失業，較2012年增加了100萬人。全世界的青年失業率也高達13.1%，幾乎是成人失業率的3倍(ILO, 2014: 11)。經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)的分析報告也顯示，2015年OECD的35個會員國內，15%的15至24歲青年(相當於4,000萬人)正處於未在學、未就業也未接受職業訓練的「尼特」(NEETs)狀態(OECD, 2016)。

2016年臺灣15至24歲青年的失業率為12.12%，是總失業率3.92%的3.09倍，25至44歲失業率4.08%的2.97倍(行政院主計總處，2017)，顯示臺灣的青年也面臨到不亞於其他國家的就業問題。15~24歲正值青年完成高等教育，準備踏入職場的年紀，可能會由於缺乏就業經驗，而承受較其他年齡層為高的失業風險。2015年臺灣15至24歲失業者的58.68%為初次尋職者，顯示剛從學校畢業，準備投入職場的青年，確實遭遇到身分轉換上的瓶頸。

1. 臺北市職能發展學院隸屬於臺北市政府勞動局，其前身為臺北市政府勞工局職業訓練中心，2013年改制為職能發展學院。
2. 京都大學人間環境學研究科碩士、博士，主要著作為『移民政策の形成と言語教育－日本と台湾の事例から考える』（2016年1月出版，東京：明石書店）。聯絡信箱為chihweihsu1102@gmail.com。



勞動部(2014)認為我國的青年就業問題，主要由於下列幾項因素：

第一、高等教育擴張，受教期延長，青年延後進入就業市場；

第二、青年職涯探索期延後，對職場認識不足，致職涯迷惘；

第三、工作技能與核心職能尚待加強；

第四、青年工作經驗不足與缺乏多元的工作價值觀念，不利就業；

第五、青年人力供給與產業人力需求之間有落差；

第六、全球化衝擊，產業結構失衡影響青年的就業率與低薪化；

第七、鼓勵青年冒險及就業移動等誘因不足；

第八、大學及以上失業青年所占比例仍高，青年自信心缺乏更難找到工作。

很多學者認為，青年失業率偏高的現象，在於青年失業者多為初次尋職者，這些青年缺乏勞動市場的資訊，需要付出較大的求職成本，因此他們的失業多屬於「摩擦性失業」，屬於短期現象(行政院青年輔導委員會，2012；行政院勞工委員會職業訓練局，年代不詳)。上述第二、第八點因素，即屬此類。

但是青年失業率持續居高不下，許多人開始思考青年所面臨到的就業問題，可能已經超越「摩擦性失業」的範疇，需要從「結構性失業」的角度進行探討(辛炳隆，2003；李健鴻，2015；成之約、許雲翔，2015)。導致青年結構性失業的因素，除上述第六點的「全球化衝擊，產業結構失衡」以外，也在於第五點的「青年人力供給與產業人力需求之間有落差」，也就是所謂的「學用落差」。

為解決青年與勞動市場間的「學用落差」問題，政府已經著手大專院校共通核心職能課程、職場學習及再適應計畫、青年就業旗艦計畫、產學訓合作訓練等多項協助青年就業的政策。其中以青年就業旗艦計畫、產學訓合作訓練為首的產學訓合作計畫，被認為可以強化青年與職場的連結性，促使其穩定就業(成之約、許雲翔，2015)。



貳、臺北市職能發展學院與產學訓合作訓練

所謂「產學訓合作訓練」，顧名思義，就是以提升青年職能，促進青年就業為目標，由產業、學校、職業訓練機構等「產」、「學」、「訓」進行三方合作的各種方案。目前臺北市職能發展學院已經與大臺北地區多所高中職、大專院校合作，辦理各種產學訓合作訓練。

截至2016年為止，臺北市職能發展學院在產學訓合作訓練上的實施狀況，茲整理於下方表1：

表1 臺北市職能發展學院「產學訓合作訓練」之辦理狀況

年度別	合作學校		訓練職類		受訓人數	
2013	惇敘高工		汽車修護		17	
	臺北科大		汽車修護		20	
	臺北科大		汽車板金		20	
2014	東南科技大學		網路架設		32	
	東南科技大學		冷凍空調		25	
	惇敘高工		汽車修護		23	
	臺北科技大學		汽車板金		20	
	臺北科技大學		汽車修護		20	
2015	南港高工、協和工商、開南商工、開明高工		汽車修護		25	
	黎明技術學院		電機工程		26	
	東南科技大學		網路架設		27	
	惇敘高工		汽車板金		20	
	惇敘高工		汽車修護		20	
2016	東南科技大學		網路架設		29	
	惇敘高工		汽車板金		18	
	東南科技大學		汽車修護		22	
	協和工商、開南商工、開明高工		汽車修護		25	
	黎明技術學院		電機工程		25	
	黎明技術學院		配管工程		16	
	合作校數	8	辦理期數	19	總人數	430

截至2016年為止，臺北市職能發展學院曾經與8所國內高中職、大專院校合作，辦理過19期的產學訓合作訓練，共有430人次的學員參訓。臺北市職能發展學院所推動之產學訓合作訓練，其特徵可歸納為下列數點：

第一、訓練職類

臺北市職能發展學院曾經舉辦過汽車修護、汽車板金、冷凍空調、電機工程、配管工程、網路架設等職類的產學訓合作訓練。其中汽車修護職類共有8期，汽車板金職類有4期，網路架設則有3期。因此，就臺北市職能發展學院所辦理過的產學訓合作訓練的經驗看來，有關國內大專院校、高中職在產學訓合作訓練方面的需求，目前還是較集中於汽車修護、汽車板金與網路架設等職類。

第二、參訓人數

為維持訓練品質，確保就業績效，臺北市職能發展學院會依照訓練設施的收納能量，以及訓練師資的人力資源，管理每一期產學訓合作訓練課程的參訓人數。因此，網路架設等職類，每一期可接受30名左右的學員參訓，但是汽車修護、汽車板金等職類，每一期僅能接受20名前後的學員參訓。

第三、合作學校

臺北市職能發展學院於2013年至2016年間，共與大臺北地區8所高中職、大專院校合作，辦理產學訓合作訓練。其中高中職5所(惇敘、南港、開明、開南、協和)，大專3所(東南、黎明、臺北科大)。值得注意的是，這8所學校全部都是屬於技職教育體系的學校，而且私立技術型高中、科技大學



占了其中的6所，公立技術型高中、科技大學只有2所。因此，現行技職教育體系的學校，有委託職業訓練機構協助訓練，媒合學員就業的需求，而且比起公立技術型高中、科技大學，私立學校的需求較為迫切。

第四、課程設計

臺北市職能發展學院所辦理的產學訓合作訓練，在課程設計上有下列三點特色：

一、因應學校的需求，彈性安排訓練時程

透過委託學校與臺北市職能發展學院之間的協議，產學訓合作訓練可以規劃為一學年、一學期的課程，甚至於集中在寒暑假期間辦理。有利於學生進行生涯規劃，也使學校便於設計課程。

二、全日制集中訓練

臺北市職能發展學院的產學訓合作訓練，其訓練時間為上午8：30至下午5：10，與一般工廠的實際作業時間相近。這樣的安排，有助於學生提早適應職場環境，提升就業能力。

三、完善的實習、就業規劃

臺北市職能發展學院擁有長期的產訓合作相關經驗，以及豐沛的就業媒合資源。因此，臺北市職能發展學院的產學訓合作訓練，均安排訓後的產業實習，並進行就業媒合。

例如2013年與國立臺北科技大學合辦的汽車修護與汽車板金產學訓合作訓練，招收

40名北科大的大一學生，讓他們在職能發展學院接受長達一學年，1,600小時的專業訓練，輔導他們考取相關的技術士證照。並且結訓後會安排就業媒合，由22家合作廠商聘僱這些學生3年(即大二到大四)。



參、產學訓在臺北市職能發展學院：學員的反應

2016年臺北市職能發展學院接受勞動部勞動力發展署的補助，委託新亞人才測評系統股份有限公司，辦理有關臺北市產學訓的調查。以下將根據本次調查的成果報告書「產學訓於臺北市技能提升及青年就業政策之研究結案報告」(臺北市職能發展學院委託新亞人才測評系統股份有限公司製作，2016，未出版)，分析自2013年到2016年間，曾參與臺北市職能發展學院所辦理產學訓合作訓練的學員，在參訓動機、接收產學訓相關訊息之管道、訓練成果自我評估、職涯規劃等方面，具有哪些特徵：

第一、參訓動機

有64%的學員表示，其參訓動機為「想學得一技之長，以利就業」。另有15%的學員的參訓動機是「為充實實務經驗，以利升學」。顯示近三分之二的學員，他們參加產學訓合作訓練的出發點，就是提升自己的技能，以順利就業。少部分學員則傾向透過參與產學訓合作訓練，進入理想中的大學或研究所(「產學訓於臺北市技能提升及青年就業政策之研究結案報告」：35)。

第二、接收產學訓相關訊息之管道

參與臺北市職能發展學院產學訓合作訓練的學員，在接收產學訓相關訊息的管道上，具有高度的一致性，因為有95%的學員表示，他們是因為學校師長的宣傳，才得知產學訓相關訊息的。其他諸如媒體廣告，網頁訊息揭露等管道，效果都非常有限(「產學訓於臺北市技能提升及青年就業政策之研究結案報告」：37)。

第三、訓練期間之收穫

在臺北市職能發展學院接受產學訓合作訓練的期間，有37%的學員表示他們所獲得最大的收穫，是「實務操作的經驗」；31%的學員表示是「專業知識」(『產學訓於臺北市技能提升及青年就業政策之研究結案報告』：39)。顯示有超過三分之二的學員認為，產學訓合作訓練對他們來說，最大的收穫是專業技能的提升。另外各有10%的學員認為，他們得到的最大收穫，是「取得證照」，以及「與師長間的關係」。證照的取得，可視為一種對於專業知識的評價。但是「與師長間的關係」，則顯示職能發展學院的訓練師在技術的指導之外，對於學員的心智成長也有正面的影響。

第四、職涯規劃

參與臺北市職能發展學院產學訓合作訓練的學員，有35%表示願意在實習期間結束後，繼續留在原實習單位任職，有25%表示會選擇離職，尋找在相同業界的其他公司任職的機會。還有20%的學員計畫繼續升



學，5%的學員則表明不願意從事該領域相關工作(「產學訓於臺北市技能提升及青年就業政策之研究結案報告」：41)。

由此可見，有60%以上的學員願意留在相關產業任職，這還不包括有意創業(4%)，希望從事講師或訓練相關工作(6%)的學員。而且希望升學的學員，未來仍有相當高的機會投入相關產業服務。

對於提供實習機會的廠商來說，至少有35%的學員願意留任，顯示產學訓合作訓練方案，在人力資本上已經提供給企業一定程度的回饋，而企業未來仍應致力於提升學員的留任意願，促進人力資源的良性循環。



肆、產學訓合作訓練的成果與課題

臺北市職能發展學院自2013年改制以來，在辦理產學訓合作訓練上，已獲得一定的成效。

第一、產學訓合作訓練的成果

依本文表1的整理，臺北市職能發展學



院自2013年至2016年間，已經與國內8所高中職、大專院校合作辦理過19期的產學訓合作訓練，吸引了430位學生參訓。平均每年協助超過百名準職場新鮮人提升實務技能，促使其畢業後立即就業。

職業訓練機構的主要使命之一，為提升失業、待業民眾之技能，協助其再就業。近年來因產業結構變遷，青年失業問題受到矚目，協助即將投入職場的學生提升技能，實現「畢業即就業」的理想，職業訓練機構的角色也備受期待。目前臺北市職能發展學院在汽車修護、汽車板金與網路架設等職類，已與多所學校進行長期、常態性合作，期待未來能夠在既有的基礎上，更擴大產學訓合作訓練的規模，提升訓練量能上的成果。

產學訓合作訓練的成果，由職業訓練機構、學校、產業與學生分享。對於委託職業訓練機構辦理產學訓合作訓練的學校來說，畢業生就業率的提升、獲得知名企業的錄用等，都是增進學校口碑，製造與他校競爭時的差異性效果，進而提升招生與評鑑績效的利器。

對於產業界來說，產學訓合作訓練的成果更是顯而易見。透過這種合作機制，企業可以從學校、職業訓練機構錄用具備較熟練技術，對於該產業有一定程度認識的員工。同時，這些員工年輕，有發展潛力，能夠在汽車修護、汽車板金與網路架設等產業長期服務，成為該產業的中流砥柱，更有助於產業整體人力資源的新陳代謝，提升國際競爭力。

至於受訓學生本身，更是產學訓合作訓練的受益者。除了實務技能的提升以外，學生在受訓期間即可接觸該產業的職場環境，接收該產業的相關資訊，有助其降低摸索職涯發展方向的成本，並減少其遭受摩擦型失業風險的可能性。另外，對於畢業後需償還助學貸款的學生來說，早日就業更有助於穩定其經濟環境。

第二、產學訓合作訓練的課題

臺北市職能發展學院辦理產學訓合作訓練發展歷史尚淺，仍有部分課題亟待檢討改進：

1. 學校：應設計完善的產學訓學制、學程，協助學員進行生涯規劃

就臺北市職能發展學院與國內各級學校洽談產學訓合作訓練方案的經驗來看，部分學校傾向將產學訓視為可以提升學員實務技能的活動，而不是促進其就業的「最後一哩(last mile)」。

例如有學校將產學訓安排在高二或大三的寒暑假，造成學生於結訓後仍要回校上課，無法直接投入職場。

因此，建議學校於設計產學訓學程時，將學員受訓的時間，安排在進入企業實習前半年，或是前一年。並採認受訓成果為畢業學分，提供學員在夜間、假日或受訓、實習的空檔回校上課的機會，提供學員與其他未參加產學訓合作訓練之學生同樣所享受到的教育資源。

同時，目前國內升學風氣頗盛，我們

發現許多參加產學訓合作訓練的學生還是希望升學，而不是在結訓後直接就業。因此，學校應篩選出真正有參與產學訓合作訓練意願，希望畢業後投入相關產業服務的學生來接受訓練，並協助學生本身以及學生家長進行生涯規劃，以避免造成職業訓練、廠商人力投資上的無謂浪費。

2. 產業：應提升受訓學生的留任意願，並主動為年輕員工規劃職涯發展方向

透過產學訓合作訓練，企業可以從學校、職業訓練機構錄用擁有較為熟練的技能，對於該產業有一定程度認識的員工。但是我們不應該忽視的是，企業可以選擇雇用哪些員工，而員工也有選擇進入哪些企業就業的權力以及能力。如果企業沒有能力提供足夠的待遇，沒有意願協助員工在進入職場後，持續提升其能力，會降低受訓學生選擇該企業就業，或是在實習期間結束後，選擇留任於該企業的意願。

長期而言，若產業，甚至是單一企業已經建構出一定的人才培訓機制，就無需透過職業訓練機構的訓練與媒合，直接與學校合作。無論是吸收畢業生到企業服務，或是選送公司員工到學校深造，都是未來可以持續探討的人力資源發展模式。

3. 職業訓練機構：持續推廣產學訓經驗，協助民間機構辦理相關訓練

目前臺北市職能發展學院的產學訓合作訓練，仍集中於汽車修護、網路架設等職

類，其他職類如冷凍空調、服裝設計，西點烘焙等職類，皆具備發展產學訓合作訓練的潛力，值得學校、產業投入資源，與職業訓練機構合作，擴大產學訓合作訓練的規模。

此外，建議職業訓練機構除接受學校與產業的委託，自行辦理產學訓合作訓練外，也可以主動推廣產學訓合作訓練的相關經驗，協助有能力辦理職業訓練的民間機構與學校、產業合作，辦理產學訓合作訓練，為有志於投入職場的青年，提供更多元的受訓資源，以達成促進青年就業的目標。

參考文獻

- ◆ International Labour Organization, ILO. "Global Employment Trends 2014: The Risk of a Jobless Recovery." Report. International Labour Organization, ILO, January 21, 2014. http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_233953/lang-en/index.htm.
- ◆ Organisation for Economic Co-operation and Development. "OECD Labour Force Statistics 2015." Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, March 4, 2016. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/serial/23083387>.
- ◆ 行政院主計總處 (2017) 「失業率按年齡分」『人力資源統計年報資料查詢』<http://www.stat.gov.tw/public/data/dgbas04/bc4/timeser/table15.XLS>
- ◆ 行政院勞工委員會職業訓練局.「勞動力發展辭典-新進勞動力」. 勞動力發展辭典. 引見於 2017年4月1日. <http://laborpedia.evta.gov.tw/link1.asp?did=B070&result=yes>.
- ◆ 行政院青年輔導委員會 (2012) 「草莓青年族失業率已趨緩和 跨部會合作協助青年就業」, 2012年2月7日
- ◆ 成之鈞及許雪翔 (2015) 「青年失業及其勞動力發展對策」『就業安全半年刊』, 104年第1期 (2015年6月): 13 - 22.
- ◆ 辛炳隆 (2003) 「解決台灣當前失業問題之對策」. 台北, http://taiwanthinktank.org/ttt/attachment/article_274_attach1.pdf.
- ◆ 李健鴻 (2015) 「臺灣青年的長期失業趨勢、原因與對策」『就業安全半年刊』, 104年第1期 (2015年6月): 23 - 29.
- ◆ 勞動部 (2014) 『促進青年就業方案(103-105年)(核定本)』。



公立就業服務模式因應勞動環境轉變下如何提升媒合效率

賴偉文/中華經濟研究院研究員



一、緒論

公立就業服務在就業媒合上的目標，乃為提供充分的就業市場訊息以暢通求職、求才的管道，並作有效的就業媒合，以促進國民充分就業。現行我國公立就業服務模式，包含實體的公立就業服務機構，以及虛擬網路的台灣就業通(www.taiwanjobs.gov.tw)。

隨著整體就業市場之內、外環境的變動，包括人口高齡化與少子化的衝擊、勞動市場之晚進早退現象、基層勞工之低薪狀況以及學用落差等問題，致使臺灣各地就業服務機構的「就業媒合」工作越來越困難；近年來更由於勞動市場求職者之年齡結構改變與教育程度提升等現象，形成對於使用網路的依賴性以及海外就業需求增加；再加上IT科技的進步與雲端技術與大數據應用等，亦使公立就業服務機構之就業媒合，面臨更多的挑戰。

面對勞動市場內、外在環境的變化，尋職者族群的改變、IT技術的進步以及民間人力銀行的競合，公立就業服務之就業媒合的模式也必須與時俱進，以提升就業媒合的效率。對我國公立就業服務機構而言，勢必將面對就業媒合模式轉型的需求。



二、勞動市場就業媒合服務模式的轉變

(一) 就業媒合需求端轉變

1. 尋職勞工之年輕化與高教育程度化

近年來在公立就業服務機構之求職勞工，以大學及以上之教育程度的人數與占比最高，且呈現成長的趨勢；另外求職人數中，以30歲以下求職者之占比最高，尋職勞工呈現年輕化與高教育程度化。

2. 青年尋職者海外就業意願與需求提高

產業全球化的趨勢使得國際人才移動成為常態，國內就業市場薪資條件長期落後於國際水準，產業發展受限使專業人才發揮空間受阻，在對岸磁吸效應及跨國企業提供國際舞臺的誘因，許多青年更有意願至海外就業。

3. 中高齡尋職者於就業媒合之轉變

隨著產業結構變遷，資訊業及服務業之去體力化工作型態增加；加上醫學發達與人口高齡化的結果，中高齡者將延長其工作時間。然中高齡就業者在職場上有其就業之優勢與劣勢，在就業媒合的需求亦有所轉變。

4. 女性尋職者於就業媒合之轉變

我國女性因婚育、料理家務及負擔照顧家人，因而離開職場，但要再從家庭重返職場是有其困難的。婦女就業所面對之職場環境，以及其所需之勞動市場技能培養等，



都與過去不同，在就業媒合的需求上亦將有所不同。

5. 求才企業對海外人才需求職缺轉型

企業較常透過私立就業服務機構進行人才招聘，另在海外職缺人才招聘上，由過去高階職缺開始轉向為生產線上的品管、廠務或生產製造等基層人才。

(二) 就業媒合供給端轉變

目前公立或私立就服機構皆可辦理求職求才登記，提供求職求才者雙方基本媒合服務及功能，但以營利為目的之私立就業服務機構則會收取費用。雖在費用收取上，私立就業服務機構的競爭力較小，然而私立就服機構相較於公立就業服務機構較少受法規或政策的限制，使得其在就業媒合市場更具彈性及效率的優勢；再加上對於就業市場上供需雙方的反應性較強，可隨勞動市場的需要即時調整其功能架構。而公立就業服務機構因各項勞動政策而服務多數較弱勢之勞工，其服務族群及目的，與營利之私立就業服務機構有別。



民間人力銀行的興起，致使公立就服機構雖然在就業媒合市場上的市場占有率，受到民間人力銀行的強力挑戰。但從就業媒合功能來看，未來公立與私立就服機構使用者的重疊性將愈來愈高，就業媒合市場的競爭趨勢也將隨之提高。

(三) 就業媒合技術端轉變

隨著求職勞工對於ICT技術之接受度與需求量的增加，特別是行動網路的興起，愈來愈多的尋職者傾向於即時性的就業媒合服務，再加上雲端技術與大數據的發展，許多ICT的技術都應用在民間人力銀行的就業媒合服務上，提供了更新型態的就業媒合服務。未來就業媒合亦將轉變為科技化服務的模式，也就是原本人員面對面的服務，轉變成人員遠端的服務，或是數位化遠程服務。

與民間人力銀行相比，我國公立就服機構在就業媒合功能上，對於IT技術之應用具有成長空間，部分人力銀行已將大數據應用在就業媒合上，並開發出新型的就業媒合產

品。如何將新興資訊技術導入就業服務流程以改善就業媒合效率，尚有改善空間。



三、國內民間人力銀行因應就業媒合服務模式轉變的作法

公立就服機構與民間人力銀行都重視就業媒合「效率」，民間人力銀行因應就業媒合需求改變所採行的策略與措施，或可提供公立就服機構參考或借鏡。

(一) 就業媒合需求者之服務模式

1. 多樣化產品延伸提供多方位服務

為縮短求才求職之媒合配對時間，人力銀行以綜合型人力資源服務的思維，提供求職者更多樣化的管道，讓求職者能夠盡快找到理想工作，亦能幫助求才企業能招募到更符合所需的人才資源。

2. 具特色的市場定位與明確區隔顧客群

民間人力銀行將所有顧客的資訊視為價值的創造者，人力銀行會區隔不同就業媒合需求者族群的市場，提供相應的服務，並由服務的過程中，擴大其資料庫的規模，進而提高使用者的滿意度。

3. 加值需求者服務，提高使用者忠誠度

人力銀行以個別化服務的思維，除就業媒合之外，亦提供顧客相關領域多元化的加值服務，以達到使用者要求的高品質服務，無形中灌輸顧客忠誠度。

(二) 就業媒合服務之資訊科技應用

1. 創新科技之整合與運用

對人力銀行而言，服務創新為市場主流的競爭核心，透過服務業科技化創新提高其經營效率。人力銀行在創新科技之整合與運用，已由過去的web 1.0，進化為web 2.0，將所有使用的資訊視為價值的創造來源，從顧客社群中萃取價值進行情報共享，透過網路來進行資源的交換與整合。

2. 大數據與行銷應用

近年來人力銀行開始透過大數據，而開發出不同的應用產品。除了以職務、公司名稱尋求職缺之外，還可用證照名稱、工作技能等關鍵字進行查詢，另外系統亦可依據使用者過去曾經看過的內容、個人背景資料及使用行為等，透過這些數據分析，找出使用者對某類型工作的偏好。

(三) 提供就業服務之運作模式

1. 著重市場行銷

相較於公立就服機構，民間人力銀行更著重在市場行銷及市場辨識度上，人力銀行大多透過網路、報紙、電視媒體、戶外看板與刊物等以增加公司形象與知名度，一般人力銀行每年在廣告支出約占其總營收30%，提高其在市場上的認知度。

2. 朝向「顧客導向」的運作模式

人力銀行依據使用者反應與分析使用者的偏好與習慣提供服務內容。例如定期與網站使用者以電話或電子郵件溝通，確實瞭解使用者的感覺，並作即時的調整與改善，隨

時服務求職者或徵才企業。

3. 求職求才品質管理

為了使求職者與徵才企業願意到平臺上使用，人力銀行對於在網站上登錄的工作機會都經過品管控制，求職者可以透過通報機制，將不肖徵才企業列入黑名單。



四、未來公立就服機構就業媒合之政策建議

為了因應未來勞動環境轉變，進一步提升公立就業服務機構就業媒合效率，本文由「就業媒合之服務模式」、「資訊技術整合應用」與「公立就業服務機構之運作模式」三個面向提出政策建議：

(一) 就業媒合之服務模式

1. 持續推動中高齡與婦女尋職者之協助措施

目前勞動部針對中高齡尋職者以及婦女尋職之相關措施已具一定成效，可持續推動。另外，建立綜合性作業系統平臺，相關單位皆可在平臺內進行作業，透過資訊共享，達到資訊對等與資源充分運用，提高服務效率。





2. 建立專業人才培育制度

建議建立專業人才培育(認證)制度，透過修習專業課程並建立專業分級證照制，推動工作坊(Workshop)研討與交流個案諮詢處理經驗等，來提升就服人員的專業技能。另外，將實務經驗豐富之就服人員之媒合過程，依不同情境編製成教材(影像化呈現)，提供給就服人員仿效與學習。

3. 建置與企業合作、互動之平臺

建議強化與企業之間的合作與互動，透過多元產訓合作，強化職業訓練功能、提升失業勞工訓後就業的機率。同時以企業的需求為主進行課程設計、規劃，建構一個職業訓練之事業單位與參訓勞工的互動平臺，除協助民眾瞭解職場所需實務操作及技能運用，同時亦使事業單位得以瞭解參訓者，提升其僱用之意願。

(二) 資訊技術整合應用

1. 運用大數據分析增值服務，提升就業媒合效率

我國公立就服機構已具備大量尋職者數據，建議將現行之資料庫依據使用者過去尋

職的經驗、個人的背景資料以及尋職者的行為等，透過這些數據分析，找出就業媒合之需求者的偏好，以提升其媒合效率。

2. 精進既有系統之就業媒合資訊內容，提升媒合精準度

為提升既有就業服務資訊系統之媒合精準度，建議透過系統設計將資料庫中既有的相關資訊提供就服人員媒合時的參考依據；例如建構「核心職業能力資料庫」，提供符合求才前十大職類的職能項目，以提供就服人員參考。

3. 強化使用ICT工具，並充分聯結各資料庫

目前勞動力發展署已開始建置職業訊息系統，若此職業訊息系統建置完成且運作成熟之後，可與既有就業服務資訊系統介接，成為就服人員判斷求職者是否符合企業需求媒合時的參考。

4. 重新設計就業媒合KPI，主動提供尋職者職缺資訊

建議可設計以質化與量化指標兼具並行，考慮服務滿意度等質性指標。另外，不同之尋職族群對就業媒合的需求有所不同，亦可考慮針對不同的族群，設計不同的KPI。

5. 長期經營虛擬就業網站，改善網站服務效益

建議可考慮長期聘僱具統計、心理、大數據、資工和用戶介面(user interface，簡稱UI)等專業背景的人才，針對台灣就業通現有的資料庫進行資料探勘與服務的改善。對於職場的職務異動趨勢，事先勾勒相關

職缺，透過系統篩選出符合職缺條件的潛在者，提供尋職者其相關職缺資訊。

(三) 公立就業服務機構之運作模式

1. 著重市場行銷，提高市場辨識度

建議公立就業服務機構可以舉辦相關活動或廣告宣傳，推廣其業務，使民眾增加對於公立就服機構的認識，進而在尋職時能夠使用公立就業服務機構所提供的服務。

2. 朝向「顧客導向」的運作模式，提升服務品質

考量將公立就服機構朝向「顧客導向」的運作模式，提供全方位的服務，針對不同的尋職族群，提供不同的服務。例如，對中高齡者或就業弱勢者，可促使其參與就業方案的計畫。對於教育程度較高的則提供就業促進資源，鼓勵至公立就業服務機構求職。

3. 發揮公信力優勢，管理求職求才品質

公立就服機構相較於民間人力銀行的優勢，在於公立就服機構相對較具有公信力，使求職民眾可獲得更多保障，可針對求才企業有更多的把關機制，使民眾可以安心利用，亦增加民眾前往公立就服機構求職的意願。

4. 加強與民間人力銀行的合作

目前公、私立就服機構的合作關係，僅限於資訊交流，未來可考慮以專案方式與民間人力銀行進行業務方面的合作。舉例來說，政府部門在從事失業對策之研擬過程中，可參考私立就服機構的意見；而人力銀

行在從事大規模徵才活動時，若能與就業政策相互配合的話，則所產生的效果也會增加。

5. 考量失業認定與就業媒合服務之分隔

公立就服機構之失業認定與就業媒合服務整併，易排擠一般性就業服務業務。可考慮另設失業認定機構辦理，再篩選高度風險者進入公立就業服務機構。

6. 建立內外部服務品質監控機制

未來建議成立內、外部品質監控機制。外部監控機制可委外進行顧客服務滿意度調查，比較就業媒合前後服務品質的差異，逐年規劃服務品質強化方針，提升其服務形象；在內部考核機制方面，則考慮增加督導就業媒合執行服務品質管理，循序漸進地提高服務品質。

參考文獻

- 104人力銀行，「海外工作新趨勢」，2016-03-10，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5075020>
- 1111人力銀行，「上班族赴海外發展意願調查」，2016/8/2，<http://www.1111.com.tw/news/survey/survey.asp?ano=96125>
- Phan Thuy; Ellen Hansen and David Price (2001), "The public employment service in a changing labour market," International Labour Office.
- 李元章(2008)，「線上人力銀行成功關鍵因素探討」，T&D飛訊第70期。
- 辛炳隆(2002)，「就業服務政策之新方向」，就業安全簡訊。
- 辛炳隆(2005)，「我國中央與地方政府對於就業服務之功能劃分」，就業安全半年刊94年第1期。
- 胡欣野(2007)，「公立就業服務機構功能定位探討」，國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 商業周刊X EOLembrain東方快線網路，「20-35歲年輕人海外工作意願大調查」
- 勞動部勞動及職業安全衛生研究所，「20-45歲國人赴海外就業與創業態度調查」
- 台灣就業通「2015企業人才進用與展望大調查」，http://www.taiwanjobs.gov.tw/Internet/2015/Survey/Q4_1/page01.html#
- 鄭婉潔(2005)，「我國私立就業服務機構角色與功能之探討」，國立政治大學勞工研究所碩士論文。



身心障礙者參與融合式職業訓練後之就業情況探討

陳貞夙/國立臺灣師範大學復健諮商研究所助理教授
吳亭芳/國立臺灣師範大學復健諮商研究所副教授



壹、身心障礙者就業困境

「就業」是憲法賦予每一位成年國民的權利與義務，對個人與家庭而言，於融合／競爭性職場就業可以：(1)提供個人與其家庭生活所需基本經濟來源，(2)建立生活常規與生活目標，(3)維持並促進身心功能與健康，(4)建立多層次的(包括：家人、工作同儕、雇主、服務對象、朋友等)人際社會網絡，以維持／促進個人社會的參與，(5)提高生活滿意度與品質；國民的就業情況更與國家經濟發展、競爭力／影響力、社會安全息息相關。

身心障礙者受到個人特質(包括身體功能與結構、活動與參與功能限制)處於弱勢與環境文化因素影響，不僅取得工作(get the job)比一般人困難，就業後維持工作(job retention)也面臨極大的挑戰。以103年為例，身障者的勞動參與率(19.7%)遠低於同期整體國人勞參率(58.45%)，失業率(11.0%)則遠高於同期整體國人之失業率(3.92%)，其中男性身障者失業率高於女性；100年的身心障礙者勞動調查更顯示，身心障礙者的勞動參與狀況與失業率因障別而不同，其中失智症、多重障礙、慢性精神疾病、聽語障礙、視覺障礙者之勞動參與率低



於整體身障者平均值；即使成功就業，其勞動條件也不如一般人，103年身心障礙者勞動調查顯示，就業的身障者以從事基層技術工及勞力工占31.3%最多，平均月薪2萬4,653元，較一般就業者平均月薪3萬7,433元低了1萬2,780元，而且有高達30.3%的身障者月薪低於當時的基本工資1萬9,047元；100年身心障礙者生活需求調查結果更顯示，身障者大多從事非典型工作一也就是部分工時工作，可能與薪資較一般人低有關。低勞動參與率、高失業率、低月薪、非典型就業型態顯示身心障礙者在勞動力市場邊緣化的危機，也增加身心障礙者對社會福利的依賴，影響個人與家庭生活品質，增加國家社會福利財政負擔。

103年的調查顯示，失業的身障者有86.2%表達希望能受到僱用，其中84.6%希望是全職工作，顯示身心障礙國人期待擺脫社會福利依賴者身分以及對就業的重視。但難以提升的就業率，除了可能與身心障礙者本身就業競爭力不足及用人單位對身障者工作能力的疑慮以外，也可能與勞動條件不能



符合身障者對就業的價值判斷有關。長期勞動條件不佳，若是不能有所改善，不僅影響身障者的自我概念，可能產生對就業的負面價值判斷，動搖其就業意願。因此，要克服身障者的就業困境，除了就業前身障者增能與倡議，以協助其「獲得工作」，就業後的職場適應輔導與工作知能精進，不僅有助於提升身障者的賺錢能力(earning capacity)、改善勞動條件，對身障者維持工作也能有所助益。



貳、身心障礙者就業促進策略—職業訓練辦理方式與訓後就業情形比較

「職業訓練」是「身心障礙者權益保障法」明訂促進身障者就業政府應辦之職業重建服務項目之一；根據職業訓練相關法規與行政命令(包括「職業訓練法」、「職業訓練法施行細則」、「委託辦理失業者職業訓練實施基準」、「推動辦理身心障礙者職業訓練計畫」)的規範，政府為身心障礙者所規劃的職訓分為「職前訓練」與「在職訓練」兩



能、與環境中權威者(訓練人員)及身障同儕人際互動之學習以外，欠缺真實職場人文社會環境互動能力之練習或訓練機會，可能不利於學員訓後就業時的職場適應。

為了落實保障身障者公平參與社會之權益，根據「推動辦理身心障礙者職業訓練計畫」，勞動部勞動力發展署於100年開始，責成

種類型，本文僅探討職前訓練；職前訓練的對象為15歲以上或國民中學畢業之失業者或其職業技能尚不足以進入競爭性職場就業之身心障礙者，主要目的為工作技能與知識之養成，增加受僱機會，協助解決身障者取得工作之困境。

身心障礙者職前訓練有兩種模式，一為養成專班，一為融合式職訓班。養成專班專為身心障礙者所開設，委辦單位(各地方政府)期待訓練單位根據身心障礙者的特性與需求、產業發展趨勢、用人單位需求，開設適合的職類訓練班，一般相信，專班辦訓單位可以針對身障者共同的「障礙」特質進行開設職類的規劃，同時也有利於職業訓練人員調整訓練策略與教材內容，以提升訓練成效。

然而，專班的人文社會環境，與主流社會環境中身障者屬於少數族群的現象不同，受訓學員於訓練期間，除了專業知識與技

勞動部勞動力發展署五區分署致力於推動身心障礙者參與融合式職業訓練；「融合式職訓」強調身障學員參與為所有有需要的失業者所開辦的技能養成職訓班，身障者與一般學員在同一班級一起受訓，因而職訓過程除了專業知識與技能的訓練，也提供「擬真」的職場人文社會特質；融合式職訓也參考了融合教育理論倡議者所主張，融合式的訓練(integrated program)，可以解決(remedy against)身心障礙者長期以來在特殊教育系統及職業重建系統所受到的不平等對待與社會隔離(social exclusion)的現象，並且相信(就如融合教育理念)融合訓練比起專班訓練對身心障礙者的就業安全有更優異的效果。

融合班與專班在訓練課程部分，術科與學科的比率相當，部分班別訓練總時數前者為後者的四分之一；因此，雖然法規上兩者都可依學員需求安排實習，但融合班受限於較短的訓練總時數，通常並沒有安排實習

的時數。辦訓單位也表示，雖然職訓法規提供配合實習廠商每位實習生每小時四百元之實習指導費，但廠商必須為實習學員投保勞保、需指定一位正職員工提供實習指導，且期待請領實習指導費之廠商能留用50%於該職廠實習之學員，可能因此造成願意配合提供職訓學員實習的廠商寥寥無幾，大多以在職訓單位進行實務操作練習為主。目前並未有研究探討實習課程對身障學員訓後就業成效的影響，但本團隊針對104年融合式職訓的質性研究發現，身障學員訓後所受訓職類之專業知識與技能有所提升，但在面試時常沒有自信能將所學應用於職場，即使成功就業，卻發現課堂所學與實務應用仍有差距，身障者主動提及，若能在職訓期間有實習的機會，可能可以更進一步提升其受僱機會以及受僱後的工作表現與自信心。因此，主管機關如何在職訓相關政策與法規部分，將實習融入融合式職訓中，並提升廠商配合提供實習職場意願，對參加融合式職訓訓後成效是重要的課題。



參、身心障礙者職業訓練之成效

「訓後三個月內成功就業」是職業訓練成效檢核的主要指標；桃竹苗區職業重建服務資源中心分析職業訓練資訊系統102年身障者參加職業訓練資料顯示，專班的就業率為54%，融合班就業率為56%，融合班與專班之訓練成效將近；根據104年地方政府促進身心障礙就業之服務成果報告顯示，職前訓練專班訓練後就業率為42%(包括地方

政府自籌經費辦理之職前訓練)，而本團隊對104年TIMS的次級資料分析結果發現，融合班之訓後就業率達64.7%；顯示融合班訓練成效已大幅超越專班的訓練；綜合這些數據可以發現，融合式職訓的融合訓練環境相較於專班的保護性環境，可能有助於提升身障者訓後獲得工作機會。

本團隊於105年訪談40位於104年參加融合式職訓的身障者，其中19位訓後三個月成功就業的身障者中有12位(63.2%)於受訪時處於失業狀態，顯示融合式職訓身障者訓後穩定就業成效不佳；身障者表示，離開訓後工作職位原因除了一位受身障疾病診斷症狀影響無法持續就業以外，其餘的身障者都是因為僱用原因不存在(短期工作、雇主歇業、產業外移)或是工作表現不符合自我或雇主期待而離職。這個結果印證了前述身障者就業困境之一來自工作條件不佳的影響，同時也顯示，融合式職前訓練可能有助於身障者受僱能力的提升，但在僱用原因變動時，身障者失去工作或離開該職位的風險可能高於非身心障礙者，因而影響身障者訓後的賺錢能力。

另一個值得注意的發現為，所訪談的二十位訓後未就業的身障者中，有四位(20%)於受訪時為就業中；這個結果顯示，訓後三個月內未就業並不代表職訓沒有成效，而是有以下的可能：(1)職訓單位所提供的就業輔導(以提供職缺訊息為主)無法協助身障者在短時間內找到適合的工作，(2)職訓後三個月的就業輔導期過短，例如根據人力銀行的統



計發現，105年社會新鮮人平均需要3.5月才能找到第一份工作，未來研究應調查身障者訓後待業期間，作為主管機關修訂身障者職訓就業輔導期程之參考，在計算訓後就業成效KPI時也可考量納入訓後三個月以後的就業情形統計。

上述身障者參與融合式職訓後就業率雖然可以達到60%以上，但檢視同時期的身心障礙者勞動參與率仍然僅有20%左右，又再次印證，融合式職前訓練可能提高身障者受僱機會，但參與職訓的身障者似乎很容易離開訓後的第一份工作，訓後就業穩定度不

佳，其中原因值得探討。



肆、影響身心障礙參與融合式職業訓練後就業情形之因素

影響身心障礙者訓後就業成效之因素非常多元，本研究以焦點團體的方式分別訪問104年參與融合式職前職業訓練且不同訓後就業狀態(指的是訓後三個月內成功就業與未成功就業)之身障者(包括肢障、聽語障、視障、智能障礙、慢性精神疾病者)以及辦訓單位代表/訓練人員，嘗試以身障者及辦訓單位之觀點，了解與上述身障者參加融合式職業訓練後就業情形的相關因素；對訪談逐字稿以及封閉式訪談題項所得回應內容整理後，有以下幾項重要發現：

一、參與融合式職訓身障者之人口學特質與家庭狀況影響訓後三個月內成功就業的機率

訓後三個月內成功就業、受訪時就業之身障者相較於訓後未成功、受訪時未就業之身障者之平均年齡低、需要負擔家計情況明顯、已婚比例高、家庭提供適切支持、家庭功能相對健全。

二、對工作經濟取向的價值判斷以及對薪資所得改善生活經濟條件之期待，可能有利於訓後成功就業

雖然不論訓後是否能成功就業的身障者都表示，參訓期間的職訓生活津貼是其維持生活主要的經濟來源，但訓後成功就業與受訪時有工作的身障者更期待訓後能成功找

到符合自己能力又能獲得優於職訓生活津貼收入的工作，以賺取維持生活品質所需的薪資，改善個人與家庭的經濟條件；雖然大多數受訪者表示「期待藉由職訓習得能勝任參訓職類職位之一技之長並增加訓後受僱機會」之參訓動機，但仍有將近40%的參訓者訓後無法成功就業，甚或訓後無法穩定就業，以至平均月收入遠低於非身障勞工，無法滿足基本生活所需，因而必須仰賴社會福利或職訓生活津貼。身障者與非身障者一樣，都期待過著有尊嚴與良好品質的生活，而經濟條件是維持基本尊嚴與生活品質的基本要件，但可能迫於未能找到符合自己期待的工作或工作條件不佳不能賺取優於社會福利或參訓所帶來的經濟收益，因而必須仰賴生活津貼。這個假設需要進一步的研究加以證實，並探討不同的生活津貼發放模式對職訓訓後就業情況的影響。

受訪職訓單位也表示，身障者的就業動機與價值觀是影響訓後能否成功就業的關鍵因素，但雖然錄訓過程會針對這一部分進行篩選，職訓單位表示，身障學員錄訓前後的態度行為表現常有很大的落差，加以錄訓後沒有適當的退訓機制，或者職訓單位礙於退訓影響職訓單位承訓績效而選擇容忍個案不適當的行為(例如上課學習態度與訓後就業行動消極)。這些發現顯示，標準化與有效的工作價值觀、態度、人格特質的錄訓篩選是必要的，同時也需要建置適當的退訓機制，讓參訓學員能負起參訓應盡的責任與義務(表現適當學習行為與就業行動)，以利訓後就業成效之提升。

三、融合式職前訓練可以建立身障學員參訓職類之基礎工作知識與技能，但對身障者獲得適性工作的幫助有限，特別是心智障礙類身障個案

不論訓後是否成功就業，所有受訪的身障者一致表示，藉由職訓學得相關職類的基本知識與技能，但在找工作的時候發現，所學不足，身障者認為，可能是因為職前訓練的課程內容有以下幾個問題：(1)深度不足，無法勝任競爭性職場的工作內容，(2)廣度不足，特別是資訊相關產業，業界所使用的資訊系統或軟體非常多元且變化快速，所學較為單一且不符合業界潮流與趨勢，(3)缺乏見習、實習等與實際職場連結之實務課程，面試時發現職場的要求與所學有落差，沒有自信可以勝任或者不符合雇主期待而未能受到錄用或就業後容易自行離職。此外，受訪者或其家屬也表示，特殊障別(例如智能障礙或失智症)身障者的學習能力較為弱勢，較難適應融合式職前訓練短期密集訓練，學習成效有限，訓後工作知識與技能雖然有所增進，但尚不足以獨立競爭性就業。再者，大部分的身障者表示，在參訓期間較少獲得職訓教師或助教適性的訓練或輔導，也可能降低學習成效或訓後適性就業的可能。因此，特定障別身障者參與專班職訓之成效是否優於融合式職訓成效，尚需進一步的研究探討。

四、訓後成功就業的情形以心智障礙個案比率最低

以104年TIMS系統資料為基礎所做的分析顯示，參與融合式職前訓練的身心障礙者訓後成功就業的比例為64.7%，其中心



智障礙類別的就業率稍低為60%左右，而受訪時未就業的十二位身障者中又以心智障礙類個案占最大宗；這個結果顯示，心智障礙者能否受到僱用可能與其心理社會功能障礙有關。受訪學員表示，職訓過程中較少在社會心理功能方面的成長，也較少對職場概念的訓練，以致在面試時不能有好的表現，即使受到僱用也容易因人際互動的壓力而離職。因此，我們建議對心智障礙類個案的職前訓練能增加社會心理功能、工作概念、人際互動技巧方面的訓練，以排除訓後就業的阻礙。

受訪的職訓單位也表示，特定障別(例如第一類身障者)因為情緒行為問題常常干擾課程的進行、訓練人員不知如何處理，訓後的就業情形也明顯不如其他障別。這個發現顯示，第一類身障者訓後就業相較其他障別面臨更多的挑戰，因此，訓練過程中訓練人員必須具備障別相關的專業知識與特殊行為處理能力，同時也必須提供更為專業的就業輔導，以提高其適性就業的機會。

五、目前融合式職訓所提供的就業輔導對身障者訓後適性就業的幫助有限

四十位受訪學員一致表示，職訓單位所提供的就業輔導大多為標準化的職缺資訊提供、就業博覽會工作媒合，少數職訓單位辦理廠商徵才活動，同時身障者也表示，這些職缺訊息常常與受訓職類關聯性低、或是屬於非全職或短期職缺，因此影響身障者求職的動機，即使成功就業，也容易因為僱用原因消失而再次失業。有一家受訪的職訓單位



表示提供身障學員專人專業的輔導，檢視資料發現，此單位參訓身障者訓後就業率達到80%以上，明顯高於整體平均就業率，另有一家職訓單位提供學員成功就業獎勵金、陪同面試、以及就業後短期的職場協助，這些單位的訓後成功就業率也高於平均就業率達到70%；這些發現顯示，建置更為完善且專業的訓後就業輔導模式可能是融合式職訓訓後就業率提升的關鍵促進因子。

本研究也發現，訓後成功就業的身障者可能有極高的比例有就業不穩定的狀況，凸顯訓後成功就業身障者穩定就業服務之需求，職訓單位可能需要在個案就業後為其連結穩定就業服務資源，以協助身障者能穩定就業。



伍、對未來職訓的建議

基於以上的發現，本研究團隊提出以下建議作為國家未來推動身障者參加職訓之參考：

1. 建立齊一且具有區辨身障者覺知能力、價值觀、動機、態度、自我概念等特質之錄訓甄試機制，協助職訓單位適性錄訓並提供適性訓練。
2. 強化職業訓練相關人員對身心障礙學員特質之認識與就業輔導知能，特別是第一類身心障礙類別。或者結合醫療、社工等，形成跨專業團隊，以協助或提供諮詢處理身障學員於參訓過程中的情緒行為問題，減輕訓練單位人員處理相關問題之負擔。
3. 結合身心障礙者職業重建服務資源，建置參訓身心障礙學員連續性、無縫隙之就業輔導體系與運作模式，以協助身障學員訓後適性就業，並提供就業後所需的穩定就業服務。
4. 建立定期檢核職訓課程內容與就業市場需求一致性之機制，定期更新課程內容或開設適當職類訓練班，讓訓練內容能符合職場之需求。
5. 職訓課程期程適當延長，並規劃適當內隱職能(工作態度、工作行為、動機、職業概念、價值觀、自我概念等)輔導；提高用人單位配合辦理見習與實習之意願，以利職訓單位安排適當的見習、實習課程，提升身障學員職前準備度，進而提高訓後就業成功機率。
6. 以實證研究，探討第一類身心障礙者參與融合式職訓與專班職訓訓後成效之差異。

參考文獻

- ◆ 勞動部 (2014)。職業訓練對身心障礙者就業助益之探討，桃園苗區職業重建服務資源中心，長庚大學。
- ◆ 勞動部 (2015)。委託辦理失業職業訓練實施基準。取自：<https://www.wda.gov.tw/home.jsp?pageno=201310280004&acttype=view&dataserno=201405270005>。
- ◆ 勞動部 (2016)。影響身心障礙者參與融合式職業訓練成效因素之探討。
- ◆ 林玉雅 (2013)。精神障礙者職業訓練之成效分析 (未出版之碩士論文) 國立臺灣師範大學，臺北市。
- ◆ 孫仲山、李德純 (2007)。職業訓練學員學習成效的影響因素—學員屬性的周密化分析。高雄師大學報，23，29-50。



善用iCAP職能資源 打造企業競爭力

王佑民/工業技術研究院產業學院管理師



前言

隨著全球化與知識經濟時代的來臨，產業面臨的競爭日益激烈，須賴高素質的勞動力，方能提高產業競爭力。有效的勞動力發展，應該蘊含「職能」概念，也就是將工作上需具備的能力加以解構，再來進行訓練，如此才能真正「學到、用到、做到、達到」，改善組織經營績效，進而提升整體產業競爭力。

欲有效推動職能，第一步就是建置「職能基準」，也就是將一份工作要做什麼、要會什麼、要學什麼加以分析，並以標準格式加以記錄，以方便後續運用。「職能基準」能清楚描述從事各職業所需具備的能力，因此有助於人才培育連結產業需求，減少產學落差，支持產業發展。



iCAP—職能資源滿滿的大平臺

職能基準的應用範疇，主要包括企業、學校/訓練機構、個人等三個面向。就企業而言，可做為企業內部職能模型建置/職務說明書/能力評核/招募選才/訓練地圖的參考；就教育訓練而言，可以提供學校/訓練機構做為課程規劃的依據；就個人而言，則可讓個人瞭解業界對專業能力的要求，以及個人自我能力評估的參考，以清楚努力方向。

依我國現行法令規定¹，職能基準是由各中央目的事業主管機關(下稱各部會)負責建置，並由勞動部負責協調整合，以提高整體建置效能。為此，勞動部勞動力發展署在101年，設置了我國第一個職能專屬資源網站--iCAP平臺，透過單一管道方便各界查詢運用。目前iCAP彙收公告的職能基準將近300項，分布相當多元，包括時下最熱門的機器人、電動車、綠建築、生技、通訊、電商、物流、零售、資訊...等，並持續增加中。

職能基準目前最被廣泛應用的方式，也是一般人較常聽到的，就是「職能導向課程」。所謂「職能導向課程」，就是依據職能基準所規劃的課程。其與一般課程最大不同在於，單位在開課前，必須依據職能基準或透過職能分析方法，先瞭解產業/企業對人才能力的要求，再來發展課程，如此所發展的課程內涵，才會貼近產業實務需求；



此外，職能導向課程特別重視「學習成果證據」，學員必須展現符合課程能力要求的證據，才發給合格證書，如此所培養的人才，才能真正符合產業需求。

為了確保課程品質，勞動力發展署訂有認證機制，凡單位透過完整的A(分析)、D(設計)、D(發展)、I(實施)、E(評量)教學模式辦訓後，可向勞動力發展署申請品質認證。勞動力發展署會邀請產業及職能專家，依據品質指標進行審核。凡通過認證的課程會發給「iCAP標章」，一般人只要認明有iCAP標章的課程參訓，就能學到符合業界所需的能力。現行國內取得iCAP標章的課程共80餘門，並持續增加中，相關資訊均可於iCAP平臺上查到。



善用iCAP—借力使力，培養人才不費力

目前已有許多單位開始運用iCAP公告的職能基準進行多元應用，並已獲得具體成

1. 「產業創新條例」第18條第1項：「除法律另有規定外，各中央目的事業主管機關得依產業發展需要，訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明，並促進國際相互承認。」
「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。」

效。勞動力發展署為了促進各界應用職能基準，也投入資源推動示範案例，希冀將職能基準應用的方法、過程及效益具體展現，讓更多單位了解、認同與投入，進而發展出適合單位需求的應用內涵。以下茲摘要2個示範案例如下，讓讀者對如何運用iCAP職能資源，有更深刻的認識。

1. 台北市旅行商業同業公會－應用職能基準建構「旅遊產品操作專員(OP)」職能模型及規劃訓練課程

隨著觀光業蓬勃發展，近年來國內旅行社迅速成長，如臺北市即已超過1,300家，對於人才的需求，非常殷切。因此台北市旅行商業同業公會(以下簡稱公會)長久以來，一直透過開設專業課程，協助會員培育人才，以提供高品質的旅遊服務。在旅行社業務中，無論是團體旅遊或個人旅遊產品的訂定與組合，以及相關細部聯繫作業，皆是由「旅遊產品操作專員(OP)」(以下簡稱OP人員)完成，其工作成效攸關旅遊品質，是旅遊產品的關鍵職務。因此經公會邀集專家及會員評估需求後，決定強化OP人員的培育養成。為提高效益，其先參考iCAP相關職能基準，做為建立職能模型的參考，再據以規劃課程地圖，並設計職能導向課程。以上應用流程如下：

首先，經檢視iCAP內容後，本案選定以「旅遊業務管理人員」職能基準做為參考依據，邀集專家學者針對該基準之內涵，依OP人員實際工作內容加以分析修正，製作出職能模型底稿，再依據底稿內容召開專家會議；之後依據會議決議，進行逐字稿繕打並加以歸納，彙整出職能模型修訂稿；最後再與公會成員多次會議驗證確認後，修正後完成職能模型定稿。以上流程如下：



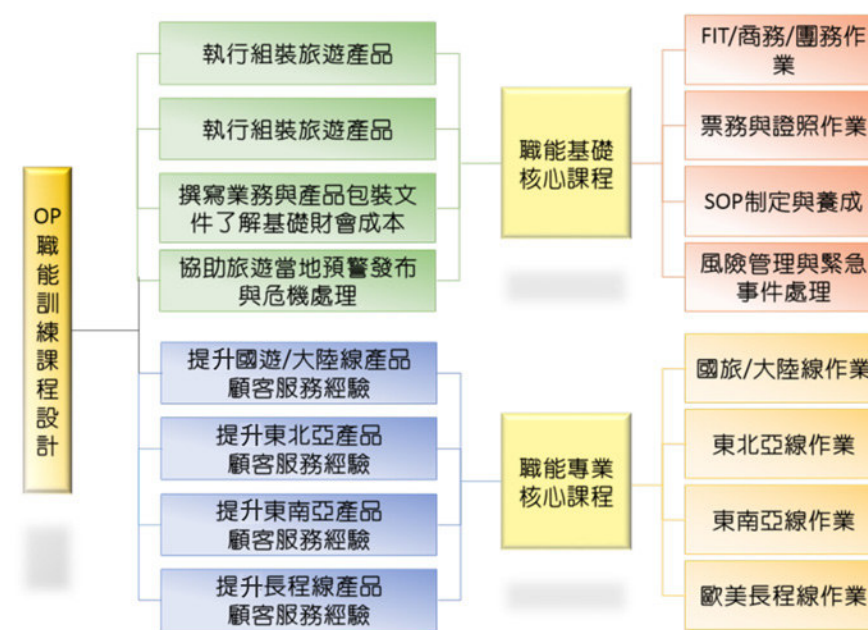
▲OP人員職能模型發展流程圖
(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)

職能模型建構完成後，接著公會即邀請專家依iCAP上面的「職能導向課程發展指引手冊」，按OP人員職能模型的工作任務及職能內涵規劃課程地圖。經分析後，其將課程依照OP人員的專業需求，分為「職能核心課程」與「職能專業課程」兩大類。前者以強化旅遊產品專業為目標，使學員能熟悉業務範疇及應具備之態度、知識與技能；後者則將前述專業應用於各旅遊線之應用，藉此了

解各地區行程特色與實務操作原則。

依以上概念，本案完成課程地圖規劃如下圖，其中「職能核心課程」與「職能專業課程」各4門單元課程，共計8門課程，每門課程2.5小時，共計20小時。課程地圖確定後，專家進一步進行職能導向課程內容設計。由於內容係依產業實務規劃，因此普遍獲得會員肯定，咸認較以往訓練，更能有效培育產業所需人才。

綜言之，本案先參考iCAP「旅遊業務管理人員」職能基準建立職能模型，再規劃職能導向課程。由於過程緊密扣接產業，因此能符合產業需求，有效培育從業人員具應有之知識、技能與正確態度，提高人員素質，進而提高旅遊品質，對強化旅行業整體競爭力極有幫助。



▲旅遊產品操作專員(OP)職能模型課程地圖
(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)

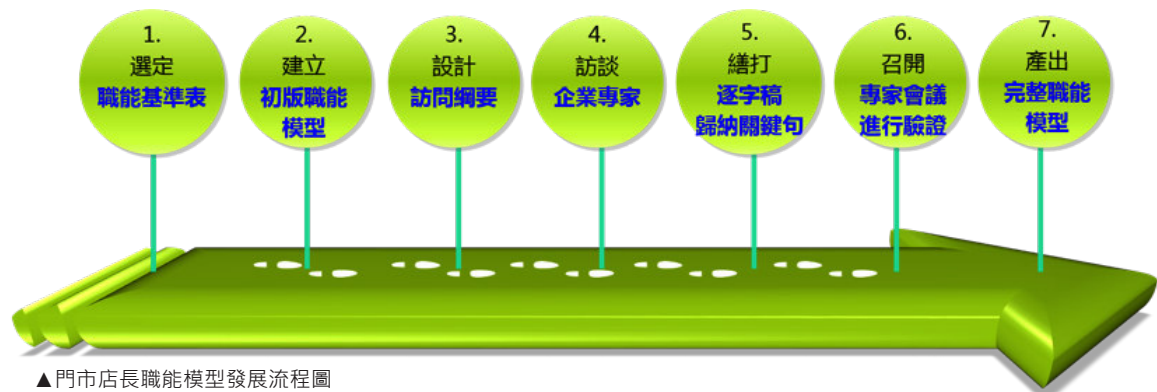
2. 金嘉隆企業有限公司(所長茶葉蛋)－多元運用職能基準發展「門市店長」工作說明書、績效考核指標、招募面試表單及訓練課程

「所長茶葉蛋」源起於2000年7月，當時任職於新化分局知義派出所的所長廖世華，有感於上班地點較為偏僻同仁外食不易，為讓同仁可隨時補充體力，開始試滷茶葉蛋供同仁享用，並順便招待洽公民眾，後逐漸傳為佳話，慕名而來者源源不斷。抱持著分享的理念，廖所長在退休後，跟親戚一起成立金嘉隆企業，以「所長茶葉蛋」為名創業，繼續分享這有人情味的茶葉蛋。從2011年至今，分別在臺北、嘉義、臺南及高雄開設了11間實體門市，網路亦有通路進行銷售。

然而隨著業務量不斷增加，原家族團隊漸感無法負荷，需要倚賴門市店長分擔經營管理工作。門市店長素質良窳，成為影響業績成長及服務品質的關鍵角色，因此是公司急需培育的重點職務，為此，經營團隊決定將職能概念應用於管理中。經檢視後，iCAP公告的「綜合零售業門市主管」、「零售管理人員」及「銷售代表」等3項職能基準與門市「店長」職能關係密切，因此決定參採應用。



▲人員職能發展整體流程
(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)



▲門市店長職能模型發展流程圖

(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)

首先，經營團隊依據該3項職能基準，建立初版職能模型，並設計訪談提綱，對內部企業專家各門市店長進行訪談；依訪談內容逐字繕打歸納關鍵語句，修正職能模型；最後再與部門及高階主管召開會議進行驗證，產出完整的門市店長職能模型。

職能模型完成後，經營團隊便開始進行相關應用。首先是工作說明書的部分，由於過去公司對於店長一職並無明確的工作說明書，致難以規範店長應有的工作內容與標準，容易影響門市服務品質的穩定性。因此，經營團隊首先依據職能模型，結合高層主管對門市主管的期待及第一線工作實務，建立完成門市主管的工作說明書。

接著，是重新訂定績效指標。經營團隊檢視過往店長的績效考核指標，發現大部分項目的說明不夠客觀及具體，容易造成標準不一及不公平的現象。因此經營團隊以職能模型為出發點，結合工作說明書及公司營運目標，重新檢討門市店長績效考核指標，使其更加具體可衡量。以上概念列舉如下：

門市店長職能模型(摘錄)			
工作職責	T2. 人員管理		
工作任務	T2.3 門市人員日常管理		
行為指標	P2.3.1 負責門市日常排班調度、出缺勤管理、紀錄店務特殊事件及交接事項。(C-026、F-034) P2.3.3 有效控管門市人事成本。(C-038、F-040) P2.3.4 督導門市人員達成店務工作。(C-026、F-044)		
工作產出	O2.3.1 排班表(C-020、F-032) O2.3.2 加班單(C-020、F-034) O2.3.3 請假單(C-020、F-038) O2.3.4 人事成本控管(C-038、F-038)		

門市店長績效考核表(摘錄)			
項目	評核事項	評核結果	備註
1	門市正常營運(準時開店)	☐ 合格 ☐ 不合格	
2	門市報表內容正確填寫並於每月5號前繳回總部	☐ 合格 ☐ 待加強 ☐ 不合格	
3	排班表於每月1號前繳回總部；門市PT人員時數控管	☐ 合格 ☐ 待加強 ☐ 不合格	

▲以職能模型設計門市店長績效考核表概念示意

(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)

此外，經營團隊也以職能模型為基礎，重新設定門市店長的招募條件，包括學/經歷、專業能力、個性特質、過去工作成果等要求；另外，也直接參考職能模型中的「行為指標」，透過問答方式來確認求職者是否具備完成店長工作所需能力，降低面試官因個人主觀所產生的分數偏差，使招募面試能更加結構化，提升選才的精準度。以上概念茲列舉示意如下：

最後，經營團隊應用職能模型進行訓練規劃。在選定需訓練的範疇並完成職能重組後，經營團隊規劃完成了學習地圖，並應用職能模型中的「行為指標」來對應課程的「

訓練目標」，用「工作產出」來設計評量工具，「知識、技能」來規劃課程內容，建構具有系統性、層次性、完整性的課程規劃。

整體言之，經營團隊在這次的職能基準應用中，得到了相當豐碩的成果，包括應用iCAP職能基準快速建置門市店長職能模型、建立明確的工作說明書、設定具體的績效考評指標、建立標準化的招募面試表單、規劃完整的培訓內容。此外，經營團隊表示，透過這樣的應用過程，提升了對職能與職能基準概念的理解，將有助於未來其他職務職能的導入，全面強化內部人才發展，打造企業競爭力。

工作職責	工作任務	行為指標
T2 人員管理	T2.5 有效地安排工作量	P2.5.1 建立日常事務工作流程並管理工作量 P2.5.2 分配時間於特定專案與突發的銷售事件及活動 P2.5.3 進行工作相關活動所花費時間的分析，並在必要時調整任務所花費的時間或加派人員 P2.5.4 應用時間管理策略已減少無生產力的銷售活動

面試問題設計	面試紀錄	面試評分
面試問題2-5-1： 你有沒有遇過工作量太大無法負荷的狀況，而因此必須去做出選擇的時候？ ● 是一個什麼樣的情形？ ● 你採取了什麼行動去作出選擇？ ● 你在作出選擇時，所考慮的因素有哪些？ ● 你事後是否有想到更好的處理方式？	(檢視回答是否談到行為指標項目)	☐ 6分 ☐ 5分 ☐ 4分 ☐ 3分 ☐ 2分 ☐ 1分
面試問題2-5-2： 在工作進度落後的時候，你會怎麼辦？		

▲以職能模型設計門市店長面試題目概念示意

(資料來源：iCAP職能發展應用平臺)



結語

國內許多企業，都是以iCAP的職能資源做為起點，展開職能應用相關工作。以前述案例為例，即依本身需求參考了iCAP平臺公告的「旅遊業務管理人員」、「綜合零售業門市主管」、「零售管理人員」及「銷售代表」等職能基準，並運用iCAP平臺提供的職能導向課程發展指引，再進行人才選、用、育、留等應用(如工作說明書、績效考評指標、招募面試表單、訓練地圖、訓練課程規劃等)。由於是依個別需求發展，因此經營團隊均表示各類規劃較以往更能符合實務需求，不僅找到對的人才，也能夠提升培育效能。這些是「職能」的最大效益，也是勞動力發展署近年來積極推動職能，發展iCAP平臺的主因。

事實上，職能導入及應用並沒有您想像中那麼的困難，iCAP平臺除了豐富的職能基準，還提供了職能發展指引與應用示範案例，讓使用者能按圖索驥一步步參考。此外還彙集了職能分析方法、職能專業人才庫及輔導資源查詢、各類研習資訊及國外職能制度等，可幫助您在有限的預算及時間內，創造最大效益。看了以上案例，您是否心動了呢？善用iCAP職能平臺，「借力使力、毫不費力」。如果您對職能應用有興趣，或想查看更多案例內容，歡迎到iCAP平臺(網址<http://icap.wda.gov.tw>)進一步查詢，讓iCAP成為您應用職能時最堅實的後盾。



如何有效延攬及留住外籍人才 以提升國家及產業競爭力

辛炳隆/國立臺灣大學國家發展研究所副教授



壹、前言

經濟全球化發展趨勢對於全球勞動市場造成的最大影響，就是人才流動不再受限於國境疆界。原本在一國勞動市場內部就業的人才，得以在阻礙更少的情況下，前往其它國家尋求更好的就業機會，形成跨國人才流動現象。國際人力資源顧問機構(萬寶華)在2011年針對40個國家，逾2萬5,000名雇主進行調查後所公布的《無國界勞動力調查》報告顯示，全球約有三分之一雇主擔憂在地人才外流所造成的衝擊，這些雇主多認為，企業和政府應著手緩解人才外流問題，並設法吸引具備重要職能的人才回國。

長期以來，人力資源是促成我國經濟蓬勃發展的主要原動力，而人力資源政策與產業政策之相互契合，更是我國產業結構能順利轉型，而且無明顯結構性失業問題的關鍵因素。然而，自1990年代起，儘管隨著國內高等教育擴張，國內專上人力供給增加，仍有企業以在國內找不到所需人才為理由，要求政府放寬法令限制，積極延攬外籍人士來臺工作。近幾年來，類似聲浪高漲，不僅國內工商團體指責政府面對全球競才危機，缺乏積極作為，甚至冠以「人才鎖國」的罵名，就連在臺外僑商會也屢次在其年度白皮書對我國相關政策法令多所

批評。為回應業者的訴求，政府遂修訂原有法令，大幅簡化外籍專門技術人員申辦工作許可之行政作業程序，也放寬受聘者的學經歷限制與在臺工作期限。行政院更於今年通過「外國專業人才延攬及僱用法」草案，大幅鬆綁居留限制，改善外籍專業人士與其配偶子女在臺居留、工作及生活的便利性，並提供租稅優惠。

隨著國內產業結構朝向科技化與知識化發展，我國對專業人才的需求有增無減，故不論政府或民間都會支持讓優質外籍人才來臺工作。然而，僅透過法令鬆綁就能達到應有之政策目標嗎？其對國內人才培訓機制與國內同性質勞工就業是否會產生負面影響？這些都是政府在修訂法令的同時，必須加以重視的議題。因此，本文將先概要介紹政府在延攬外籍人才方面之政策演變，再分析在臺工作之外籍人士的數量與屬性之變化，以釐清這些政策措施所產生的效果。其次，本文將檢討我國現行攬才與留才政策措施之適當性，並提出政策建議。



貳、相關政策措施之演變

過去國內產業結構以勞力密集為主，科技人力需求不大，政府對於外籍科技人士來臺工作一直採消極性開放的立場，亦即雖未積極推動，但也未全然禁止。事實上，早在1960年代，政府為吸引外商來臺投資，就已發布「公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法」¹，爾後陸續於1993年、1997年公布「公民營事業聘僱外國專門性技術性工

作人員暨僑外事業主管許可及管理辦法」和「科學工業園區園區事業聘僱外國專門性技術性工作人員許可及管理辦法」²。上列這些辦法不僅對於受聘人員的學經歷有所限制，也規定聘僱者的資格，例如必須是依華僑回國投資條例、外國人投資條例、加工出口區設置管理條例、或科學工業園區設置管理條例核准之事業。

長期以來，國內企業團體一直對政府在企業僱用一般外籍專業人士方面之規範有所批評，包括審查作業流程過於冗長，行政裁量權過大，外籍人士每次可居留期間過短，以及對外籍人士的學經歷限制過嚴。相較於經濟合作暨發展組織(OECD)國家，我國過去對外籍專業人士來臺工作的學經歷限制確實較為嚴格，例如在學歷方面，我國除具博士學位者可以免經歷限制之外，其餘皆隨學位高低而有不同的相關實際工作經驗之要求，反觀大多數OECD國家皆只有最低學歷限制，而無工作年資限制，另有些國家則是對工作年資超過一定標準者免除學歷限制。有鑑於此，我國目前已將免經歷限制的標準降為取得碩士以上學位者，而具學士學位者也只需相關工作經驗二年。另對於在臺設立企業營運總部之企業所聘僱具學士學位以上之外國人來臺工作，得免受就業服務法有關工作經驗之限制，且無行業別之限制。在工作期限方面，原本「每次一年」的限制也已經修正為「每次三年」。

經過這些修改，我國對外籍人士來臺工作的限制已較大多數OECD國家寬鬆。尤其

在僑外生部分，勞動部自101年6月14日起放寬其大學畢業後繼續留臺工作門檻，不僅取消必須具有2年工作經驗的資格限制，也將薪資門檻降為新臺幣3萬7,619元。雖然如此，國內部分工商團體與在臺外僑商會仍繼續在此議題上向政府施壓。在此同時，國發會也以放寬條件之後，僑外生留臺人數並未明顯增加，顯示放寬程度不夠為由，提出「強化優秀僑外生留臺工作行動計畫」，並於2014年經行政院核定通過。該計畫主要是建

立「評點配額」機制，將薪資改列為評點項目之一，以取代原有單一薪資限制。

為強化吸引外籍專業人士來臺工作，並且願意長期留臺的誘因機制，行政院最近剛通過「外國專業人才延攬及僱用法」草案(見表一)。相較於上述法令修訂是以來臺工作的資格條件為標的，本草案更著重於改善外籍專業人士與其配偶子女在臺居留、工作及生活的便利性，並提供租稅優惠。

表一、完善我國留才環境方案七大因應策略

簽證	- 簡化外籍人才來臺驗證手續及申辦程序 - 核發外國畢業生來臺實習簽證 - 核發國際高階人才來臺尋職簽證 - 核發國際業者來臺投資探路簽證
工作	- 核發國際高階人才來臺個人化就業准證 - 協助自由藝術工作者來臺工作 - 研議鬆綁外籍人才配偶申請工作許可 - 修正就業服務法，開放外籍人才來臺擔任「技藝培訓補習教師」 - 強化外籍人才就業媒合服務與諮詢
居留	- 協助解決外僑居留證證號與國人身分證字號格式不一致之問題 - 協助解決外籍人士因申請規劃我國籍放棄原國籍，而降低留臺意願之問題 - 協助解決外籍人士取得永居後居留日數限制過嚴、配偶及未成年子女依親居留問題
金融	- 推薦或指定承作銀行協助解決外籍人才申辦信用卡問題 - 研議協助解決新創業者申辦貸款業務 - 強化公民營銀行之網路銀行使用介面、功能及英語服務
稅務	- 研議具國際競爭力之租稅政策，加強吸引人才來(留)臺 - 完善我國租稅協定網路，避免雙重課稅 - 研議外籍人士在臺子女教育費用列入所得稅扣除項目
保險	- 鬆綁外籍新生兒納入全民健保之6個月等待期限限制 - 研議鬆綁在臺就學僑生、外籍生、外籍雇主以及受聘一定雇主之外籍人才之配偶及未成年子女，居留滿六個月始可納入健保之限制 - 修正「勞工退休金條例」，提高外籍人士退休保障
國際生活	- 協助解決外籍人才子女教育需求落差及接軌問題 - 協調各地路標、號誌及地圖採用與國際一致之音譯標準 - 鬆綁外籍人士「考駕照」及「免考換發駕照」之規定 - 提供外籍人士友善通訊服務 - 提供完善外語醫療服務 - 推動各項友善措施，營造友善國際生活環境

資料來源：國發會

1. 此辦法已於1996年3月廢止。
2. 這二個辦法皆已於2004年廢止。

除了上述法令修訂之外，政府過去也加強人才供需媒合與提高海外人才回臺意願。前者的相關措施包括建置人才資料庫、籌組海外訪才團、委託民間機構辦理海外徵才、以及邀請國外人才來臺參訪與媒合等。在提高回臺意願的措施則包括結合創投相關資源吸引海外科技人才來臺創業投資、建立階段性攜帶式專業員額制度、延攬海外役齡前出國之留學生參加「國防工業儲存制度」甄選、改善外籍人士在臺之言語與文化生活環境等。

此外，行政院更在2016年核定通過「全球競才方案—Contact Taiwan」，規劃由「啟動全球攬才—建立網實整合全球攬才服務中心」、「啟動全球攬才—整合建立海外人才網絡」、「提高我國競才條件」及「建構友善留才環境」等四大策略，擴大向國際搶才。在「啟動全球攬才」部分，將採網實合一的方式推動，例如在實體服務方面，已正式成立「行政院全球招商及攬才聯合服務中心」，讓「專案經理人」以一站式服務窗口專責接案，利用客製化服務的方式提供外籍人才媒合就業服務；以及協助來臺前評估、入國申辦手續、入國後生活等各階段諮詢服務，並立案追蹤處理結果等。此外，本方案也首次建立我國國家層級單一網路平臺「Contact Taiwan另開新視窗」，提供互動式媒合外國人才來臺服務，以及來臺工作及相關生活問題的線上諮詢。另外，在「提高我國競才條件」、「建構友善留才環境」部分，將透過彈薪制度、改革科研補助計

畫，以及鬆綁相關延攬留用人才法規，提高企業競才條件、營造友善生活環境及強化企業留才誘因。



參、我國引進外籍人才之現況分析

由上述各項政策措施可以看出政府在延攬外籍人士來臺工作的努力，而近幾年來來臺工作的外籍專業人員數量亦有所增加。如表二所列，在金融風暴之後，國內有效聘僱許可人數逐年遞增，由民99年底的2萬6,589人增加至民105年底的3萬1,025人。若按申請類別來看，則以「專門性或技術性工作」與「華僑或外國人投資設立事業之主管工作」這二類的增幅最為明顯。前者所占比例由52.42%上升為57.59%，後者也由5.65%上升為8.15%。反觀過去較受質疑的「補習班語文教師工作」，則不論是人數或占比皆明顯減少。

雖然如此，來臺工作之外籍人士的教育程度仍以大專程度占多數，博碩士學歷者相對較少。如表三所列，在民106年月底，國內有效聘僱許可者中，據高中及以下學歷者占16.80%，具大專學歷者占62.32%，而具碩士與博士學歷者，分別只占16.20%與4.69%。雖然相較於民99年底，碩士程度及以上者的比例已由18.28%增加為20.89%，但比例依然偏低。另根據媒體取得勞動發展署的資料，發現廢除薪資門檻後，僑外生在臺工作薪資逐年下降，2012年到2015年薪資中位數從4萬8,000元降為3萬6,025元。甚至有通過評點制度而留臺工作者竟然只領取

基本工資。由此可見，放寬門檻條件雖使來臺工作之外籍人士的數量增加，但薪資水準卻下降，而且其教育程度也未必高於國人。面對這種現象，不禁令人懷疑政府鬆綁法令真的有助於延攬國內所欠缺之「專業」人才嗎？



肆、現行攬才與留才政策措施之檢討

綜觀我國延攬外籍專業人士來臺工作的相關政策措施，不難發現都是立基於一個假設，亦即國內有不少企業想引進外籍專業人士，而海外也有不少外籍專業人士想來臺灣工作，而造成供需無法結合的主要因素就是法令過於嚴格。因此，長期以來，政府便將法令鬆綁視為第一要務。雖然此假設與企業團體的訴求一致，卻未必符合事實。以國內大多數企業不重視研發與人才培育的現象來看，其所需人才之專業度應不至於高過國內所能培育的範圍。因此，國內企業對外籍專業人才的需求要不是被過度誇大，就是企業所需要的「專業」人才並不是很專業。根據筆者的觀察，部分企業引進外籍專業人士的目的是要降低成本，或是要能說流利外語的業務人員或行政庶務人員。另根據筆者過去對企業所做的問卷調查，發現國內大多數企業之所以未聘僱外籍專業人士的主要理由並不是相關法令過於嚴格或行政作業程序過於冗長，而是本身沒有這方面的需要。

至於有不少外籍專業人士願意來臺工作的假設，也可能與事實不符。根據著名的推拉理論，勞工之所以會遷移至其他國家工作，主要是當地國的薪資待遇優於母國，而



國外的實證研究或調查也發現跨國移動之工作者最在意的是移入國的待遇，以及是否有助於本身的職涯發展。因此，以國內目前低薪現象嚴重，而產業發展又面臨瓶頸的情況來看，有許多優質外籍人專業人士願意來臺工作的說法，實在令人難以認同。

如果法令限制並非阻礙優質外籍專業人士來臺工作的真正原因，則放寬資格條件的作法不僅無法提昇我國人力素質，甚至會進一步拉低臺灣整體薪資。有些專家學者與勞工團體代表甚至提醒政府若再放寬資格，則有可能出現「假白領、真外勞」的流弊，亦即可能有些雇主為避開現行基層外勞的資格審查與作業規定，以及免繳就業安定費，會以聘僱專業人士名義引進外籍人力來從事一般基層外勞的工作。再者，國外經驗顯示過度依賴外籍專業人力可能會降低國內企業自行培訓的意願，進而形成專業人力斷層，³這對目前企業人才培訓意願已偏低的臺灣而言，無異是種警訊。因此，政府相關單位對外籍專業人力的引進宜更加謹慎。尤其根

3. 請參閱Eric Weinstein, 2000, How and Why Government, Universities, and Industry Create Domestic Labor Shortages of Scientists and High-Tech Workers, NBER



據上述行政院剛通過的專法草案，未來企業可以引進非在學的外籍人士來臺實習2年。由於是實習身分，故可以不適用現行外籍專業人士來臺工作之薪資門檻規定，甚至也不必像外勞一樣得受基本工資規範。至於實習規範則授權各事業目的主管機關制定實施要點。由於先前曾發生上市公司洋華引進中國勞工來臺「假訓練真工作」情事，而此次專法的規範更為寬鬆，恐怕未來會有更多無良雇主以此方式引進東南亞便宜勞工，不但無法改善國內低薪環境，還會進一步擠壓國內年輕人就業機會。

除了法令修訂欠缺周延思考之外，政府在延攬外籍專業人才的實際作法方面也有待改進。以行之多年的組團赴海外攬才為例，其作法就是由政府主管機關率領國內企業至海外特定據點辦理類似國內就業博覽會的活動，並在現場安排求職者與國內企業接觸，並接受求職履歷表。試問，一個中高階的外籍專業人士會用這種方式找工作嗎？無怪乎過去用這種方式所延攬的大多是資淺，且專



業度不高的人才。



伍、結語

在全球性人力移動的浪潮下，各國皆競相爭取優秀人才，而我國現階段已面臨人力「高出低進」的嚴重問題，再加上隨著臺商海外布局與國際貿易之成長，我國除了強化國內人才培育機制外，也亟需延攬優質的外籍專業人才來臺工作。因此，本文並不反對政府將此列為政策目標。惟在此目標下，政府必須先清楚界定其所要延攬的是國內所欠缺的專業人才，還是會講外國語言的一般人才？如果是前者，則政府就不應將重點放在放寬資格條件，更不應讓企業可以藉實習之名，引進廉價的外籍人力，而應致力於改善國內的產業發展與薪資水準。另一方面，政府應參考新加坡的作法，主動鎖定欲延攬的對象，再針對其個人與家人所需，提供具有吸引力的薪資福利與客製化的配套措施。✎

表二、外國專業人員累積聘僱許可人數－依行業別區分

年 月 底 別	累計申請	累計聘 僱許可	合 計	有 效 聘 僱 許 可 人 數													
				申 請 類 別													
				專門性或技術性 工作		宗教、藝術及 演藝工作		補習班語文教師 工作		履 約		學校教師工作		華僑或外國人 投資設立事業 之主管工作		運動教練及運 動員工作	
93年底	30,789	30,266	20,751	11228	54.11%	1,311	6.32%	5,934	28.60%	—	0.00%	1,604	7.73%	633	3.05%	41	0.20%
94年底	64,345	63,755	25,933	13118	50.58%	1,516	5.85%	6,630	25.57%	1,537	5.93%	2,061	7.95%	1,044	4.03%	27	0.10%
95年底	99,888	99,588	29,336	16292	55.54%	1,488	5.07%	6,392	21.79%	1,465	4.99%	2,212	7.54%	1,440	4.91%	47	0.16%
96年底	135,986	133,642	28,956	15467	53.42%	1,792	6.19%	5,983	20.66%	1,981	6.84%	2,243	7.75%	1,451	5.01%	39	0.13%
97年底	168,262	164,126	27,319	14509	53.11%	1,546	5.66%	5,839	21.37%	1,575	5.77%	2,356	8.62%	1,452	5.31%	42	0.15%
98年底	198,699	193,188	25,909	13380	51.64%	1,518	5.86%	5,841	22.54%	1,241	4.79%	2,375	9.17%	1,503	5.80%	51	0.20%
99年底	231,748	224,735	26,589	13938	52.42%	1,699	6.39%	5,640	21.21%	1,376	5.18%	2,397	9.02%	1,503	5.65%	36	0.14%
100年底	268,992	260,203	26,798	13981	52.17%	1,685	6.29%	5,715	21.33%	1,327	4.95%	2,406	8.98%	1,644	6.13%	40	0.15%
101年底	307,336	297,051	27,624	14465	52.36%	1,948	7.05%	5,615	20.33%	1,269	4.59%	2,445	8.85%	1,853	6.71%	29	0.10%
102年底	344,832	333,114	27,627	14855	53.77%	1,818	6.58%	5,094	18.44%	1,403	5.08%	2,408	8.72%	2,010	7.28%	39	0.14%
103年底	385,393	372,055	28,559	15672	54.88%	1,962	6.87%	5,040	17.65%	1,342	4.70%	2,291	8.02%	2,207	7.73%	45	0.16%
104年底	425,563	410,432	30,185	16982	56.26%	1,782	5.90%	5,000	16.56%	1,719	5.69%	2,299	7.62%	2,357	7.81%	46	0.15%
105年底	467,464	450,183	31,025	17868	57.59%	1,698	5.47%	4,875	15.71%	1,750	5.64%	2,254	7.27%	2,530	8.15%	50	0.16%

表三、外國專業人員累積聘僱許可人數－依教育程度區分

項 目 別	累 計 申 請		累計聘僱許可		有效聘僱許可人數	
總 計	477,560	100.00%	459,566	100.00%	31,917	100.00%
按教育程度分						
高中以下	120,627	25.26%	115,268	25.08%	5,362	16.80%
大專	298,368	62.48%	287,464	62.55%	19,890	62.32%
碩士	41,372	8.66%	40,011	8.71%	5,169	16.20%
博士	16,517	3.46%	16,170	3.52%	1,496	4.69%
不詳	676	0.14%	653	0.14%	—	0.00%



從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡中-觀察社區勞動力提升的幾個現象

李庚霽/國立臺灣師範大學復健諮商研究所兼任副教授



壹、楔子/前言

哲學家認為：天底下只有三件事，一件是「自己的事」：自己能安排的事；其次是「別人的事」：別人在主導的事；第三件是「老天爺的事」：老天爺管轄的事，視為內在心理情緒的事。所以，助人服務專業人員的人生價值觀應該是：要打理好「自己的事」，也要關心「別人的事」，更要操心「老天爺的事」！而政策規劃與決策者在法令制定上，更應具有此胸懷及素養，方能使所規劃執行的法令都成為「利益眾生」良策。因此，以此觀點揆諸臺灣經濟奇蹟的創造，應該可以說是來自於多面向發展與努力，肇始於「耕者有其田」農業基礎，支持「策略性計畫經濟的工業發展」，進而至現代「後工業社會」與「智產工業」，及現代許多國家的行業規劃目標中，未來從業人口居多數的服務業。

所以，從民國80年代觀察，臺灣除面臨關廠歇業與企業海外設廠，失業率由原先1-2%，攀升到3%以上，引發恐慌外，加上81年就業服務法發布實施，開啟引進外勞補充勞力密集產業缺工所需，進而以外勞引進繳納就業安定費，設立專款專用就業安定基金專戶，促進國內失業者、弱勢族群等就業促進與職能提升之用，因而87年研訂實施就業促進措施，88年“勞工保險失業給付實施辦法”之行政命令，到92年提升至法律位階之“就業保險法”。其間，88年臺灣發生了百年以來的“921大地震”天災，震出了臺灣勞、資、政、學、研五方，對“政府應變的行政效率與效力及問題解決策略的思維”、“企業社會責任”及“社會公益力的向上提升”等面向，在事件前因後果之省思，更因而規劃實施，最接近人性群策群力的“各項社會改造大工程策略”，發揮了與中山先生所倡導的「盡一人、十百人、千萬人能力，服一人、十百人、千萬人之務」，各盡其份，充分展現人類的“道德心”，進而實現「人盡其才、地盡其利、物盡其用、貨暢其流」的“國家產業與社會人力資源及勞動力培育、運用及開發”之公共政策極致效益。

本研究試圖以社會、心理、人力資源、勞動經濟與社區組織與發展工作相關哲理與理論為基礎，進行檢視將近二十多年政府戮力，「從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡中，社區勞動力提升的幾個現象」之真正意義與價值，進而提出未來發展趨勢之規劃參考建議。



貳、從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡相關檢證理論及命題

一、從歷史軌跡巡禮，建構思考檢驗命題

話從前述民國88年9月21日發生的百年大地震前後歷史軌跡說起。在此百年大地震前，臺灣正面臨著「產業結構須轉型與關廠歇業、工廠外移」之景氣緊縮衰退，非自願性離職之被資遣員工增加情形，政府亟須思考尋求“如何降低失業人數”與“促進就業方案”，因而於87年針對“無一定雇主”等族群失業問題，著手規劃實施首波的「就業促進實施要點」，預計與88年即將實施解決“有一定雇主”失業者社會保險(勞工保險失業給付實施辦法)同步實施，以有效解決全國之失業者與就業促進問題。不料88年方實施不久，即發生了“921大地震”重大天災事件，對政府的施政與應變能力形成了一大考驗。勞動部緊急於88年9月21日起，在受



▲105年社會企業「幸福共好市集」活動



▲105年社會企業月「公益X良品 好物市集」活動

災地區除緊急推出「以工代賑」，協助受災民眾度過重建家園初期的生活，繼而推出就業重建大軍、永續就業工程等計畫，推動重建，逐漸開啟建構民間團體與政府在推動促進就業策略方面的夥伴關係。形成了後續的一連串推動實施的多元就業開發方案、培力就業計畫、特例子公司、社會企業等各階段各種就業促進計畫工程，在“社區勞動力提升”的幾個現象效益，及未來走向的幾個思考檢驗命題。

命題一：

91年6月實施「多元就業開發方案」前，「災區重建之以工代賑」、「重建大軍」、「永續就業工程」等就業促進計畫，在社會、心理、人力資源、勞動經濟與社區組織與發展工作方面之意義與實際效益價值為何？

命題二：

91年6月實施「多元就業開發方案」就

業促進計畫後，其在社會、心理、人力資源、勞動經濟與社區組織與發展工作方面之意義與實際效益價值為何？

命題三：

99年3月17日於災區推出後到目前持續推動之「培力就業計畫」，其在社會、心理、人力資源、勞動經濟與社區組織與發展工作方面之意義與實際效益價值為何？

命題四：

行政院於103年9月發布實施之「社會企業行動方案」，其在社會、心理、人力資源、勞動經濟與社區組織與發展工作方面之意義與實際效益價值為何？

二、思考檢驗命題之相關哲理與理論概述

(一) 社會學相關理論哲理主要內涵概述

由社會學領域之「結構/功能/系統論」、「衝突論」、「形象互動論」、「交換論」等論見方面進行探討。

1. 結構/功能/系統理論方面(structure /functionalism/ system theory)：再三強調社會各部門是相互關聯的，此種相互關聯的特質乃組成功能體系。其主要概念常包括四個基本命題：每一個體系(1)各部門在功能上是關聯合作與相配合的；(2)有助於該體系的持續運行操作；(3)都包含數個次級體系(subsystems)；(4)本身是穩定和諧的，不易有所變遷(change)。

2. 衝突理論(conflict theory)：認為變遷是必然的，而且也是急遽的，社會變遷的後果是破壞性而非建設性的。

3. 社會交換理論(social exchange theory)：酬賞概念是社會交換理論的基石，也因而衍伸出酬賞與懲罰、取與給、利潤與成本等概念做為解釋團體的特質。

4. 形象互動理論(symbolic theory)：人際互動過程、溝通所採取運用的管道，如語言、圖騰、手勢、肢體與非肢體語言等。

(二) 心理學相關理論哲理主要內涵概述

由心理學領域之「佛洛伊德(Sigmund Freud)的人格結構理論」、「馬斯洛(Abraham Harold Maslow)的需求層次理論(need hierarchy theory)」等論見方面進行探討。

1. 佛洛伊德的人格結構理論：認為人格是一個整體，係由本我(id)、自我(ego)及超我(super ego)等三個部分所構成。“本我”是人格結構中最原始的部分，是生之本能。強調趨樂避苦的「唯樂原則」(pleasure principle)；“自我”是個體出生之後，在現實環境中由本我分化而來的，強調「現實原則」(reality principle)，是位於本我與超我之間，對本我的衝突及超我的管制具有調節緩衝的功能；“超我”是人格結構中的道德部



▲105年社會企業月「公益X良品 好物市集」活動

分，對自我與本我負有監督功能，係強調完美原則(perfection principle)。

2. 馬斯洛的需求層次理論：認為動機是人類生存成長的內在動力，而此等內在動力是由多種不同性質的需求所組成，各種需求之間有高低層次之分，依序由下而上包括生理需求(physiological need)、安全需求(safety need)、愛與隸屬的需求(love and belongingness need)、尊重需求(esteeem need)和自我實現需求(self-actualization need)等5種，只有低層次的需求獲得相當滿足之後，人類才會採取行動以滿足高一層次的需求。前面四種需求為基本需求(basic need)，又稱匱乏需求(deficiency need)，而自我實現需求(self-actualization need)是衍生需求(meta need)，又稱存在需求(being need)。



(三) 人力資源相關理論哲理主要內涵概述

強調人力資源發展是國力形成的基礎，所以，一個國家的真正財富及其政治、經濟、社會發展的潛能，以其國人天賦才能是否得以充分發展與有效利用為準。正如馬歇爾所強調的「所有資本中最有價值的是投資在人上的」。自從1960年代人力資本理論興起後，世界各國開始重視人的能力培養，即強調教育、訓練、就業資訊健康與工作條件的加強，使大家認識到「人力資本形成」比「物質資本形成」對經濟成長更重要。所以，人力資本理論強調人力資本投資提高人力素質，增加生產力，使廠商增加利潤，以及個人增加所得的基本論點。

(四) 勞動經濟學相關理論哲理主要內涵概述

1. 李偉士(Lewis 1954)的經濟發展理論：隨著工業社會發展，勞動需求量愈來愈多，勞動供給量漸呈短缺之勢，導致薪資報酬節節升高，產生「勞動供給曲線後彎」現象，對休閒、生活品質的注重，取代了工時的投入，使勞動供給達到全面性的短缺。若無法及時趕上產業升級腳步，則縮小規模慘淡經營，或關廠歇業、產業外移，加深產業空洞化疑懼，使勞資關係丕變，社會問題浮現。
2. 工資理論(wage theory)：一般分為「生存費用說」、「工資基金說」、「生活程度說」、「議商說」等4種。

- (1) 生存費用說：係馬爾薩斯、李嘉圖諸氏所揭櫫的。認為工資有一個最低量，以維持工人最低生活所需的費用，工資絕不能低於此數，不然就無以維生。
- (2) 工資基金說：工資是由雇主從一固定的基金中所支出的，如果工資付多，則雇主利潤就少；反之，則多，而此種假設是錯誤的。
- (3) 生活程度說：工資是取決於勞動者所要追求或維持的生活程度，想維持高的生活程度，工資亦高；反之，則低。
- (4) 議商說：工資實際上是決定於雇主與工人雙方在議商時所具之力量，雇主的力量大，工資就低；反之，則高。
3. 熊彼得創新說(動態說)的利潤理論：在靜態社會中，利潤是不可能產生的，唯有在動態社會中，企業家不斷的努力創新，始能產生利潤。故，利潤是創新活動的結果，是對企業家從事創新活動的報酬。
4. 一般均衡理論：係法國瓦爾拉斯的理論，著重經濟各部門或單位之間的互相關聯性，要求整個經濟社會中所有各部門的均衡，亦是「完全的凱因斯模型/體系」(complete Keynesian model/system)，係指產品市場、貨



▲培力計畫個案-日月潭永續生態農漁產業教育園區

幣市場與勞動市場同時達到均衡的情形。

(五) 社區組織與發展工作相關理論哲理主要內涵概述

社區工作是一種直接社會工作的方法。有廣義與狹義意涵。目前華人社會工作者通用的是指狹義定義，即指以社區為對象的社會工作介入方法，“透過組織社區內居民參與集體行動，去釐清社區需要，合力解決社區問題，改善生活環境及素質；在參與過程中，讓居民建立對社區歸屬感，培養自助、互助、及自決的精神；加強居民的社區參與及影響決策的能力和意識，發揮居民潛能，培養社區領袖才能，以達更公平、正義、民主及和諧的社會”。一般分成5種：

1. 增能/充權/賦權/賦能理論：增強個案尋求與運用資源解決問題之能力。
2. 積極工作福利：權利與義務相對概念。

3. 地方發展或自助模式：社區變遷可經由社區多數人廣泛參與目標，決定與行動而達成。
4. 社會計畫或技術援助模式：複雜工業社會環境的變遷，須由專門計畫與技術能力運用，以引導變遷。
5. 社會行動或衝突模式：居於弱勢者為向更大社區做適度要求，以符合社會正義與民主的資源及待遇。



參、社區勞動力提升的動力及不可思議的幾個奇蹟現象

一、幾個思考檢驗命題主要內涵與成效之精要概述

命題一：

勞動部緊急於88年9月21日起，在受災地區除推出「以工代賑」，協助受災民眾度過重建家園初期的生活，繼而推出就業重建大軍、永續就業工程等計畫，推動重建，建構民間團體與政府初期的實驗就業夥伴關係。

命題二：

91年6月實施「多元就業開發方案」就業促進計畫後：

1. 當年行政院勞工委員會參考歐盟「第三部門就業方案」精神，接續推出「多元就業開發方案」，期藉由第三部門在地方的活力，建構政府部門與民



間企業及團體之合作夥伴關係，提供各類具社會公益或能創造經濟效益，進而滿足社會需求，凝聚出社會力量，創造在地就業機會，增進就業技能與就業準備之計畫，雙方在社會經濟結構轉變之際，共同努力度過了臺灣失業的高峰期。

2. 該方案結合具創意性、地方性及發展性計畫，如文化保存、工藝推廣、照顧服務或環境保護等，改善地方整體居住環境及生活條件，促進在地產業發展，帶動其他工作機會，引導失業者參與計畫工作，重建工作自信心，培養再就業能力；推動至今，持續視環境的變遷適時調整，期許能積極地提供失業者，特別是婦女、中高齡及身心障礙者等弱勢族群在地工作機會，免於生活的困頓。同時，讓職場上的弱勢族群，獲得了新技藝與新知識，開展出生命新格局，肯定了自我的價值，為自己創造重返職場的機

會。而地方與社區也因為特色計畫的執行，使人力與資源獲得整合，工藝得以傳承，產品因此創新，地方特色重新發揚，活力從此再現，建構出優質且豐富的在地生活，進而打造在地產業永續經營之典範。

3. 而今，十多年過去了，越來越多的多元團體與當地的社區文化、公共利益緊密地結合在一起；越來越多的弱勢族群找回了自信，也看見地方居民凝聚越來越深厚的情感。多元就業開發方案推動至105年12月底止，已結合政府部門與民間團體資源共同推動8,934餘項計畫，協助逾12萬名失業者就業，或許可以說是創造了另一種公部門就業促進模式的典範與能量吧！

命題三：99年3月17日於災區推出後到目前持續推動之「培力就業計畫」：

1. 98年臺灣尚未脫離金融海嘯的影響，又遭逢莫拉克八八風災的無情摧殘，當此之時，多元計畫的持續推動，不但深化了人們對於土地的認同，各單位更在行有餘力之際，幫助其他需要協助的勞工朋友，也為自己和家庭提供了一條出路。
2. 於風災之後，雖然重建之路千頭萬緒，為能貼近家園、產業、生活及文化重建等之需求，勞動部於99年3月17日，於災區推出計畫類型不限，

且操作模式較彈性，主控資源較充足之「培力就業計畫」，由政府與民間團體合作創造災區就業機會，適切地協助災區重建工作。為納入企業之參與，並促成創新性質之計畫產生，培育相關人才，建構國內社會經濟發展之基礎，以培力就業計畫此一較彈性之補助模式來推動，爰於101年5月10日修正發布本計畫，擴大實施區域與計畫範疇，新增納入產業轉型或創新、社會性事業創業、特定族群之創業或就業支持系統及區域再生發展或促成服務、產業之垂直或水平整合計畫，提供職業訓練、輔導及長期陪伴資源，結合民間團體、政府部門及企業單位之人力與資源，透過充分對話，激發社會力展現，建立政府及民間合作夥伴關係，並規劃以培力就業計畫作為政府與民間合作推動發展社會企業的輔導或育成平臺，協助民間團體發展社會企業。

3. 培力就業計畫補助項目包含用人費用、其他費用、職業訓練及諮詢陪伴等費用。在企業、民間以及政府單位的通力合作之下，全國激發出一股積極的挑戰力與團結能量，展現各式各樣豐碩的果實。推動至105年12月底止，已推動209項計畫，協助4,821名失業者就業。如永齡基金會倡議的“有機園地”、慈濟功德會的“組合屋”…等各種希望的善果。

命題四：行政院於103年9月發布實施之「社會企業行動方案」：

1. 勞動部自91年推出“多元就業開發方案”及“培力就業計畫”，與民間團體、企業共同成長，透過計畫累積經營管理能力，提升服務深度與廣度，並建立諮詢輔導機制、辦理專案經(管)理人實務課程訓練提升產業管理能力、帶入社會企業經營觀念、研究公平貿易之指標及模式、引導企業成為民間團體組織發展之永久夥伴關係，以供借鏡等。
2. 在發展社會企業實際的作法上，勞動部引進企業能量扶助及投資民間團體推動發展社會企業，以形塑社會企業氛圍，倡議企業社會責任之發揮，以協助執行“多元與培力”之民間團體，透過輔導與評估意願及發展潛能，尋求企業合作與投資，導入企業資源，並引介縣市政府提供相關資源，補助與培育建構適合發展「社會企業」的基礎環境，藉由融合民間團體、企業及政府三者之力量，勾勒臺灣永續發展的新藍圖。
3. 行政院爰於103年8月13日至105年12月31日發布實施「社會企業行動方案」，
 - (1) 願景：營造有利於社會企業創新、創業、成長與發展的生態環境。
 - (2) 目標：提供友善社會企業發展環



▲培力計畫個案-臺灣原住民教育經濟發展協會策展



境、建構社會企業網絡與平臺、強化社會企業經營體質等三目標。

(3) 策略：調法規、建平臺、籌資金、倡育成等四策略。

(4) 方案由經濟部、勞動部及衛生福利部等單位，自103年8月13日至105

年12月31日止，已完成

六項量化成果，包括：育成102家新創社會企業、協助52家社會企業參與國際論壇、完成467件社會企業輔導案例、參與3場次社會企業國際交流活動、辦理至少8項社會企業法規調適案件，及35項法規諮詢協處案件、結合公益創投、天使投資人、民間企業、社會企業信用保證專案等投融資金，挹注3.2億元促進社會企業發展等。以及達成四項質化成果，包括：①透過政府積極宣導倡議，提升公部門、社會大眾、民間企業對社會企業議題的認知與瞭解，並協助新創社會企業爭取社會支持，降低相關法規遵循成本，營造社會企業創業環境；②打造社會企業之生態系統，如建置交流平臺、社會企業共同聚落等，吸引青年投入社會企業行列；③經由跨部會整合各方資源與支援服務，成立完整社會企業輔導體系，並有效



▲培力計畫個案-大改藝能社會企業營運計畫

引入民間資源，如創業育成資金、社群媒合、人才培育、業師陪伴等輔助措施，提高社會企業經營能力並蓬勃發展；④鼓勵並協助社會企業參與國際相關活動，建立國際社會企業網絡；並設計可行之誘因機制吸引國外標竿社會企業與公益創投組織來臺設點或進行經驗分享交流，提升社企國際知名度。

二、相關哲理與理論檢證四個命題

經由前面“四個命題”的實施概況效益，輔以“相關檢證哲理與理論”進行檢視，可以得悉“從促進就業計畫到社會企業政策發展脈絡過程中，各個階段的人力智慧與創意及資本財務的投入，是促使社區勞動力提升動力”的重大關鍵因素，因此，嘗試著檢證如下：

命題一：

91年6月實施「多元就業開發方案」前，「災區重建之以工代賑」、「重建大

軍」、「永續就業工程」等就業促進計畫，對災區勞動力盤點與運用情形，似乎符合1.社會學之“結構/功能/系統理論”；2.心理學之“自我人格結構與生理、安全需求滿足”理論；3.人力資源之“人力職能教育”概念；4.勞動經濟之“工資與一般均衡”理論，及5.社區組織與發展工作方面之“增能/充權/賦權/賦能”、“積極工作福利”、“地方發展或自助模式”、“社會計畫或技術援助模式”等理論哲理，所強調論述的意義與實際效益價值。

命題二：

91年6月實施「多元就業開發方案」就業促進計畫後，檢證其在區域與社區勞動力運用與職能提升情形，似乎符合1.社會學之“結構/功能/系統理論”與“社會交換理論”；2.心理學之“自我人格結構與生理、安全、愛與隸屬等需求滿足”理論；3.人力資源之“人力職能教育、培育與訓練”概念；4.勞動經濟之“工資與一般均衡”理論，及5.社區組織與發展工作方面之“增能/充權/賦權/賦能”、“積極工作福利”、“地方發展或自助模式”、“社會計畫或技術援助模式”等理論哲理，所強調論述的意義與實際效益價值。

命題三：

99年3月17日於災區推出後到目前持續推動之「培力就業計畫」，檢證其在區域與社區勞動力運用與職能提升，進而與國際接軌情形，似乎符合1.社會學之“結構/功

能/系統理論”、“社會交換理論”與“形象互動理論”；2.心理學之“自我人格結構與五種需求滿足”理論；3.人力資源之“人力職能教育、培育與訓練，財力與生產力”概念；4.勞動經濟之“工資與一般均衡及經濟發展理論”，及5.社區組織與發展工作方面之“增能/充權/賦權/賦能”、“積極工作福利”、“地方發展或自助模式”、“社會計畫或技術援助模式”及“社會行動或衝突模式”等理論哲理，所強調論述的意義與實際效益價值。

命題四：

行政院於103年9月發布實施之「社會企業行動方案」，檢證其在區域與社區與跨域勞動力運用與職能提升，進而與國際接軌情形，似乎除了“工資基金說”外，其餘應可符合“社會學”、“心理學”、“人力資源”、“勞動經濟”、“社區組織與發展工作”等各方面之理論哲理，所強調論述的意義與實際效益價值。

三、不可思議的幾個奇蹟現象

經由前述各項檢視論證，及進一步由“歐盟第三系統就業工程計畫”、“日本就業機會開發作法”、“美國區域整合型就業促進方案”、“愛爾蘭及英國社會企業實施情形”等相關文獻資料，可以發現這些在臺灣漸進逐級實施的“就業促進計畫到社會企業”，已經創造了幾個在“勞動力運用與職能提升”，及「社區組織與發展」社區工作與「積極工作福利」等相關理論與實務方面，不可思



議得奇蹟現象之體現與驗證：

(一) 實現與國際接軌及同步：藉由國際相互借鏡交流經驗，滾動修正研擬“向上提升的區域與全國性優質勞動力培育運用與就業促進計畫”，有別於傳統僵硬的政策規劃與決策模式。

(二) 社會計畫與地方社區發展及行動相互呼應連結：經由政府部門創造或是民間社區意識凝聚與行動力量整合，結合社區與區域各種產業特性提案，讓職場上的弱勢失業族群，從就業計畫中提升再就業能力及動能。

(三) 逐步成熟的社會企業倡議與經營：地方與社區因為這些專案計畫或是在地組織的耕耘，使人力與資源獲得整合，帶動社區社會企業的逐步成形發展，使需要工作者與社區融合並共同成長。

(四) 勞、資、政、學、研與民間組織等六方的分工合作，群策群力，展現了極致的“企業社會責任”，發揮人類的“道德心”天性。

(五) 創造了全民關心地方與全國性公共議題，發揮「由下而上」，自動自發主導議題，在中央與地方政府「由上而下」的充分溝通、協調與扶持各地方、社區事務，促使積極熱切尋求解決問題的“創新力”與“創造力”之展現，提升地方、社區與社會向上能量。

(六) 培養社區領袖與專業人力及知能，以切中時宜研擬提案及規劃與執行能力，紮穩社區自立自足能量。

(七) 展現了社區參與公共議題之「適性」、「必要性」、「優先性」、「迫切性」、「法理情兼顧」、「新、速、實、簡」等原則。

(八) 展現了社區參與公共議題之「活力」、「專精」、「價值」、「堅持」、「發現」、「感動」等特質與「責信」。



肆、結語

總之，近年來全球面臨「高齡化與少子女化」，及經濟大環境在資本主義及市場經濟法則下運行，出現崩壞危機的週期已逐漸縮短，而恢復期亦慢慢拉長。此時國際社會中所流行的社會企業“創業與論述”，及強調社會目的、經濟目的及環境友善之指標，更能平衡企業為追求利潤，而將工資壓低、能源耗損、環境污染等成本外部化的現象。而社會企業雖然在國內已開始受到各方重視，但是仍處於萌芽開創階段，其

生態系統(Ecosystem)需要社會大眾、民間組織以及政府單位的支持，期許在產官學研及社會大眾共同努力下，得以持續創新、成長並穩健發展。而一般在評估公共政策與行政管理時，常會援引“權變理論”與天底下沒有“one best way(萬靈丹)”，及“競爭力”等概念，進行檢視論證。經由本研究的命題觀察檢視，可以看出政府、民間企業及第三部門的投入重建大軍、多元就業開發方案、培力就業計畫、社會企業行動方案等之努力，期待政府能夠在時代變過程中，在既有基礎下，持續推動，企業能師法民間團體“以人為本、互助參與、重視環境”之優點，而民間團體也能師法“企業經營專長，增進獨立營運能力”，進而能夠依據特定對象與弱勢族群的特性，繼續思考“特例子公司”與“庇護工場”及相關“支持性服務方案”的趨勢規劃方向，以充分發揮研訂彈性因應隨機應變的“就業促進”策略，如此當是全民之福，社會之幸、國家之仁。且拭目以待！

參考文獻

- ◆ 王幼鈴、賴樹立、林嘉偉等(2005)，考察歐盟第三系統就業工程計畫，行政院勞工委員會職業訓練局(現為：勞動部勞動力發展署，以下同)。
- ◆ 甘炳光等(1998)，社區工作理論與實踐，香港中文大學出版社，3版。
- ◆ 行政院(2014)，《社會企業行動方案》。臺北：行政院網站。
- ◆ 李庚霽(2015)，《就業安全理論與實務》。臺北：揚智圖書文化公司，2版。
- ◆ 徐震(1980)，《社區與社區發展》。臺北：正中書局。
- ◆ 張桓裕、傅傳智、吳美玲、葉昭容等(2003)，日本就業機會開發作法，行政院勞工委員會職業訓練局。
- ◆ 勞動部勞動力發展署及各分署(2017)，多元就業開發方案及培力就業計畫簡介及網站。
- ◆ 葉良琪(2005)，九十四年度聯合技術協助訓練計畫美國區域整合型就業促進方案，行政院勞工委員會職業訓練局。
- ◆ 鍾錦季(2006)，考察歐盟第三系統就業工程計畫-愛爾蘭及英國社會企業考察報告，行政院勞工委員會職業訓練局中彰投區就業服務中心(現為：勞動部勞動力發展署中彰投分署)。
- ◆ 賴樹立、楊明傳(2006)，考察歐盟第三系統就業工程計畫-比利時及歐盟執委會就業總署考察報告，行政院勞工委員會職業訓練局。
- ◆ 蘇雲輝(2003)，社區工作與實務，臺北市：巨流圖書有限公司。
- ◆ 維基百科，自由的百科全書：社會工作與福利
<https://zh.wikipedia.org/zh-hans/%E7%A4%BE%E5%8D%80%E5%B7%A5%E4%BD%9C>

(本文作者：勞動部勞動力發展署前組長，大專校院兼任副教授、機關、基金會及團體董事、顧問、委員、典試委員、社會工作師)



▲多元計畫個案-「彰化田尾社區-不凋花講堂」



微型企業如何翻轉 共創三贏

林志名/中華民國青年創業協會總會外聘顧問

目前國內中小企業家數占總企業數約98%，受僱人數占總僱用人數約70%以上，因此中小企業在我國經濟發展過程中，扮演舉足輕重的角色，也是經濟發展之主體，故中小企業經營發展攸關國家經濟及社會安定。而在全球化的年代，如何面對國內、外競爭與挑戰，亦是中小企業急需思考問題，例如透過營運模式創新、技術提升、產業轉型、政府輔導資源運用及人力資源規劃等，以提升整體競爭力。而目前國內一般中小企業成立之初，因考量營運效益尚未顯現及管銷費用等因素，正式聘用員工人數較少，若員工人數未滿5人之中小企業稱之為「微型企業」。雖微型企業較中、大型企業運作更具彈性及靈活性，但在資金及人才資源方面則略顯不足，因此可透過政府相關輔導協助措施，例如財務融通、產業人才培訓、升級轉型、研發能量提升、與地方經濟連結創造商機與海外拓銷等資源來提升企業競爭力。

而近年來創業人數逐年成長，相對各產業競爭激烈，因此如何脫穎而出、轉型成功為首要目標。故將從企業之產品、行銷、人力、研發、財務、資訊等六大構面及產品生命週期(導入期、成長期、成熟期及衰退期)來分析說明。



▲2015微型創業鳳凰成果發表會

1. 產品(服務)面

創業成功與否其產品(服務)力具關鍵因素，因為若產品(服務)不具差異性或營運模式不具創新性，即便投入大量行銷費用及預算推廣，其營運效益有限。因此建議創業者可從本身專業或興趣優先考量，而產品是否具利基或市場性應從消費者角度去思考，例如產品可透過試吃(用)了解客戶需求與建議並逐步調整、改善。另從產品生命週期(導入期、成長期、成熟期及衰退期)觀之，其不同階段因應策略也有所不同：

1.1 導入期：企業草創之初銷量較低、成本較高，初期策略以打響知名度為主，故通常以知名銷售通路或曝光率高之媒體、活動等方式進行，但相對投入資金成本較高。目前不少新創企業以廣告交換方式、效益共享概念合作，以減少營業支出，另建議可善用政府資源，目前政府為提升中小企業行銷效能，積極協助中小企業運用在地資源，推廣具國內地方特色且良好形象之產品，創造優質品牌形象以提升市場知名度。

1.2 成長期：此階段企業營運效益逐漸顯現，相對其同業競爭激烈及營運週轉需求將大為增加，但也易發生過度擴充、造成資金缺口，因此企業在營業收入成長階段，應做



▲2014微型創業鳳凰成果發表會暨鳳凰商展

好長短期資金規劃、調度與管理之工作，每月應根據企業之營業活動、理財活動及投資活動來編製現金流量表，瞭解及掌握資金的來源與用途，並應建立現金收支預估(3-6個月)作業，以提高資金管理及財務預警功能，才能提升財務管理績效，強化企業經營體質，則對企業競爭力之提升當有頗大助益。

1.3 成熟期：通常是企業營運高峰，現有產品(服務)往往出現削價競爭、薄利多銷之價格戰為主，因此除持續開發新產品以利市場區隔外，企業應重新檢討價格政策，如何配合營運狀況及外部經營環境，尤其對於人事、材料成本及各項費用的預算應以成本效益分析做基礎，以免預估與實際差異過大，讓成本的控管將更形困難，進而影響營運資金的調度，若成本控管得當也可降低營運風險，以提升整體獲利。

1.4 衰退期：通常面臨產業變化或消費模式改變，且易受景氣影響，其特點係企業競爭力下降、產能過剩、利潤減少等問題，其因應方式以突破創新或產業轉型，例如近年來物聯網商機隨著行動智慧通訊普及，已深入各產業及日常生活當中，中小企業可透過物聯網平臺，快速導入物聯網服務、技術與創新發展、增加與大企業或其他跨產業合作機會。



2. 銷售面

目前銷售方式以實體通路或虛擬通路為主，在實體通路方面，自營門店需考量租金成本，不少營運績效良好之門店因租金成本過高、獲利空間遭壓縮，不得不結束營運，因此可選擇巷弄、交通方便性即可，另對於地點評估不應以人潮多寡來估算，而是以人潮是否為鎖定之客群。而若透過其他實體通路銷售，應考量上架費、抽成比重及應收帳款條件等因素，避免影響獲利及資金積壓之風險。在虛擬通路方面，隨著互聯網的快速發展，電子商務模式除了原有的B2B、B2C、C2C之商業模式之外，近年來新的消費模式O2O(Online To Offline)型態，已快速在市場上發展起來，主要係消費者大部分的消費仍然是在實體店面實現，因此可透過網路社群經營，把線上的消費者吸引到線下實體店面進行消費。

3. 人力資源面

人才為企業之無形資產，永續經營或成長更需要優秀人才，因此人才培養如資本再投資，為創造企業未來競爭力的依據，目前相關政府單位，也針對各產業所需人才，推動產業重點項目進行人才養成，例如勞動部勞動力發展署及各分署推行「產業人才投資方案」，提升在職勞工的知識與技能，並結合民間訓練單位提供多元化實務導向的訓練課程。

但由於微型企業因成本考量，初期投入人力大多以家族成員為優先考量，或運用部分工時、臨時性及派遣人力因應，惟對企業

永續經營及競爭力提升將有不利之影響，因此員工穩定度、專業度通常會影響企業未來發展性。而近年來創業者有年輕化趨勢，其優勢在於具活力與創意性，但往往實務經驗略顯不足，若能善用高齡者專業與經驗，或二度就業之婦女，除可提升產業競爭力及補足企業長久以來之勞動缺口，亦可提升中高齡者之勞動力參與率。

4. 研發面

產品研發、改良或服務創新皆屬之，而研發人員往往從本身觀點來考量，因此有時新產品叫好不叫座，故其重點應從消費者導向來思考。但通常創業者較著重於產品研發，殊不知產品改良或服務創新亦可達到其效益，例如出國旅遊回程時，往往身上還有一些當地硬幣，若能透過網路平臺做公益捐贈或換成航空公司哩程，亦可解決遊客兌換不便或資金閒置之問題。

5. 財務面

「資金是企業的血液」，對於資金較不充裕的中小企業而言，如何順利取得資金及確保資金流動順暢是相當重要的課題。而其資金可分為內部與外部資金，內部資金主要包括企業盈餘及各項提存準備，其金額的多寡取決於企業的營運狀況；而外部資金來源除一般私人及租賃公司借貸外，主要來自金融機構借款。若從資金成本考量，金融機構借款利率相對較低，因此政府針對企業發展不同階段，提供中小企業融資協助，從營運初期的創業貸款(如微型創業鳳凰貸款)至

後續營運週轉(購置廠房、設備及購料等)所需，並提供中小企業各類財務諮詢、診斷、輔導等服務，並協助企業健全財務會計制度、培訓中小企業財務主管人才，提升財務管理能力等完整的協助措施。另為強化微型創新企業的籌資管道，櫃買中心在主管機關支持下籌設「創櫃板」，提供「股權籌資」功能，及行政院於104年4月核准民間業者申設股權式群眾募資平臺，推動股權式群眾募資創業模式。

而企業經營效能及策略規劃成功與否主要在於財務管理是否落實，例如從記帳可以了解其營業收入、成本、毛利率、淨利率等，藉此了解企業本身營運概況及未來營運策略之參考，例如企業若無法掌握實際之銷售成本(變動成本、固定成本)，屆時若以促銷活動刺激買氣時，可能會發生賣越多、虧越多之風險。

6. 資訊面

企業通常可透過自行編製之excel表格、財會軟體或ERP系統等資訊管理方式蒐集以下資訊：例如商品銷售額及採購預測、商品比重統計、營業額達成狀況、平均客單價、來客數統計、各項產品成本及管銷費用等，透過報表分析做為未來內部經營管理、行銷策略規劃及營運模式之可行性評估。

面對網路時代的新趨勢，產業發展面臨與過去完全不同的挑戰，全球化的浪潮下，市場不再侷限於國內而擴張成全球市場，成長關鍵由技術密集走向創意密集導向，過去

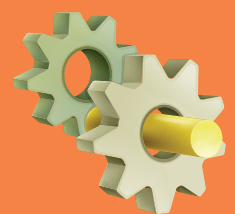
線性的生產導向模式已被網路型態的需求導向所取代，消費模式正在悄悄改變，以網路為基礎架構的新經濟型態(平臺經濟)正為世界帶來巨大轉變，例如網路平臺企業不賣產品，賣的是看不見的「互動」，從供應者與使用者互動賺取利潤。而「微型企業」不論在資金及人才資源方面皆無法與中、大型企業相提並論，因此應思考如何以創新的營運模式來以小博大、以一當十之經營策略尤為重要，例如「共享經濟」是新的商業模式也可被複製於各行各業，其特色在於將閒置的資源重新分配及運用，讓資源可以充分被利用並產生經濟效應，因此可從「共享經濟」概念找出獨特優勢。

而「微型企業」如何成功達成目標？首先需「白紙黑字」把目標寫下來，而且目標要明確、不可只寫形容詞，例如每年要銷售多少數量、營業額達到多少金額、成長比率較前一年度增加多少比重等，並設定完成期限。而且創業不可僅紙上談兵，因為做了才知道面臨哪些問題？屆時可運用PDCA(Plan-Do-Check-Act)循環防止相同的問題重複發生，而為提升企業競爭力應隨時強化本身專業知識與技術，若遇到瓶頸或問題時，應尋求對的人來合作或透過政府資源協助解決問題，而處理問題需按步就班，依問題之輕重緩急、優先順序排列處理。故「微型企業」若能發揮靈活的決策力及提供加值的服務，並導入物聯網應用來開拓市場商機，除可降低營運成本、提高勞動生產力，亦可達到事半功倍之效。✎



從成人學習角度談訓練規劃

周素蘭/勞動部勞動力發展署訓練發展組科長



職業訓練

- 從成人學習角度談訓練規劃
- 雙軌訓練旗艦計畫成效分析與未來挑戰
- 就業優先－我國失(待)業者職業訓練
- 互聯網時代勞動力發展之人才培育
- 淺談工會運用TTQS成為學習型組織之適切性



前言

科技發展帶動的轉變除了改善生活品質，也改變了我們所處的生活環境，在物聯網時代中，許多藍領甚至白領階級的工作可能被科技取代，而在未來人工智慧等技術持續成長之下，預期也會造成更多產業改變，進而影響更多勞動人口面臨失業、轉業等情況及產生進修之動機與需求。因此，如何透過瞭解成人學習的特性與認知能力及生理變化，規劃符合成人特性的訓練與學習內容，激發成人自我導向學習，以整合個人生涯與職涯規劃，進而開發成人的潛能，投入就業市場以促進經濟社會的繁榮和維持競爭力，成為當前勞動力發展重要的課題。



成人認知能力發展歷程

何謂成人？一般人並不明確知道自己何時進入成人階段，一般較常從成人的生理、心理、社會和法律的觀點加以界定。依維基百科定義：「成人年齡是屬於在法律內，一種為了與成年人與未成年人之間分清楚界限的其中一種定義…。有很多國家把法定年齡都定義在18

歲的年齡階段」。現今由於科技的發展，社會環境的變遷，學習已成為每個人終生所必須面臨的課題，在1900年代人類的平均壽命僅為40歲左右，但至1970年代人類的壽命已達70歲以上，此現象反映了成年期工作時間的延長與退休後生活期間增長的二個現象。當工作期間延長，過去所學必然無法因應長時間職業或工作的需要，因此必須再學習，以應需要；另退休後的老人，仍然有一段長時間必須規劃與安排，也是值得思考的課題。

一般學者在探討成人學習能力時，最常引述的智力理論就是卡提爾（R.B. Cattell）的流質與晶質智力說(黃富源,1989)，流質智力與基本的認知歷程、知覺關係及獲取理論有關；而晶質智力則與後天習得的知識與發展心智技巧有關，顯示在個人豐富知識與經驗上，這兩種智力均與人類的認知行為密切相關。流質智力反應偶然的學習過程，與個體獨立思考的發展有關，受到神經與生理的影響，主要來自遺傳與教育經驗，包括知覺抽象關係、短期記憶、對環境的認知或瞭解進而形成觀念。晶質智力則為個體已累積的經驗，也就是把知識和技巧融入思考和行動的程度，根據研究結果，流質智力自兒童期開始成長，於青少年期達到高峰，至成年期後逐漸下降，大多數人在20歲後，流質智力開始減退；反之，晶質智力則從兒童期逐漸增長至成年期，到60歲以後，如繼續從事增進知識與學習的活動，則晶質智力仍將持續成長。



成人發展與學習的主要目的

過去一般常認為一個人的人格與能力在成年就已固定，但實際上成年期並不是穩定不變，成年期不論外在與內在都呈現變化的狀態。如結婚、生子、換工作、生病、體能衰退、速度減緩、退休等事件發生，都會對成人產生衝擊而必須不斷調整與適應身體與心理的狀態，以面對自身、人格和環境情境的改變。成人學習專家諾克斯(Knox,1977)曾提出成人發展與學習的主要目的為：(引自黃富源,1989)

一、瞭解成人生活的整體性

成人生活知識來自於生物學、行為科學、教育學、心理學、社會工作等學術領域，及其他相關之專業領域，每一領域都提供一部份內容，探討成人發展與學習，即在綜合這些領域知識，獲致整體而一貫的瞭解，作為成人生活輔導的參考。

二、瞭解成人生命期各種現象的關係

由於醫藥進步壽命延長，大多數人都可享受三代同堂的天倫之樂，而對於成年期發展的認知與概觀，可提供成人教育工作者協助成人做好全程生活計畫。

三、瞭解成人角色改變或生活型態轉換的發展過程

有些角色轉變相當突然，如開始工作、結婚、生子、搬家、配偶死亡和退休等事

件，都會帶給成人問題與機會，如果能及早認識在成年期中的典型轉換事件，學習並掌握有效的解決方法，就容易獲得成功，與改變生活型態。

四、讓成人瞭解自己的生活

多元社會與各種生活型態的出現，給予成人更多機會選擇與學習。此外，成人發展具有個別差異的情形，隨著成年期的發展而擴大。成人教育工作者，如具備成人發展動機的知識，並提供成人學習需要，進而協助排除學習障礙，可有效促進成人參與學習活動。



成人學習理論

成人教育的事實一直存在，但實際產生成人學習相關的著作與研究卻是二十世紀後才開始發展，在第一次世界大戰後，在美國及歐洲地區才開始有學者注意到成人學習者的獨特性，此後便陸續有學者投入成人學習領域，提出相關研究與科學證明。其中，影響成人教育最大並成為成人教育顯學之倡導者，為美國成人教育大師諾爾斯，他提出的五大假設為：(Knowles,1984)

- 一、成人具有自我導向的自我觀念：能為自己的行為與生活負責。
- 二、成人具豐富而多樣的經驗，為學習重要資源，卻也可能是學習的阻力。
- 三、成人的學習動機與發展階段改變密切相關：當成人面臨解決生活問題、發展階段轉換或生活上重大改變時，便產生學習動機。



四、成人學習取向係以生活、任務及問題為中心：學習動機和學習強度與處理的問題或工作表現密切相關時，且學習中所獲得的知識、技能與態度能應用到日常生活情境時，效果最好。

五、成人學習的動機大多來自於成人內在力量的驅動：主要為想把工作做好、提高生活品質及追求發展等。

當諾爾斯的成人教育理論提出後，受到許多學者的注意，目前已被廣為運用到在職教育、大學教育、研究所教育、繼續教育、人力資源發展、職業訓練等課程的設計上。(Knowles,1984)



成人學習的內容與特性

由於成人學習的內容沒有一定，並不限定在一定的領域或範圍，但大部分為非學術性內容，而是與實際生活密切相關，個人可依自己的需要選擇學習的內容。根據美國全國教育統計中心(National Center for Education Statistics [NCES])在1969年至1975年間所進行的調查顯示，成人學習的內容分為五類，可知成人參加與工作有關的課程比率為最高：

- 一、職業訓練：約占全部課程的二分之一。

二、一般教育：約占全部課程的五分之一。

三、社會生活與娛樂：約占全部課程的六分之一。

四、個人與家庭生活：約占全部課程的七分之一。

五、社區問題：約占全部課程的十分之一。

依據學者的調查發現，成人學習以講述型態的課堂教學最多，在職訓練則為第二位，另也會採用短期研討會或研習會方式辦理。而柯爾布(D.A. Kolb, 1984)提出的經驗學習理論談到工作場所的學習，是由具體的經驗經過觀察及反思，了解其意義，演繹總結後，實踐運用於日常生活中。經驗學習過程可分為四個階段：(國家教育學院, 2017)具體經驗、觀察反思、形成抽象概念及推論、驗證所學得的概念在新情境中應用與意涵。每個人有其獨特接收與處理資訊的偏好方式，又稱為學習風格，了解學習風格，可採最適合自己的學習風格。因此，規劃與實施成人學習活動時必須注意幾個原則：運用個人經驗為主要的學習工具，透過需求掌握、問題解決與個人滿足以驅動成人的學習動機；善用成人獨立與自主學習的特性；顧慮及保護受訓者對尊嚴的需求、配合成人對訓練的期望規劃活動；設計多樣化的教學活動以適應個別差異。



協助成人學習之策略

成人期因流質智力逐漸衰退而晶質智力逐漸增加，在認知能力表現上仍相當穩定，



但年紀大的人則需要大量依靠晶質智力以補償喪失的流質智力。面臨記憶能力的衰退，可運用記憶編碼策略，幫助成年人進行學習：(黃富源, 1989)

一、將訊息分類並組織：將相同性質者歸於一類有助於記憶與學習。

二、運用語文協助記憶：將每一句的第一個字組成有意義的詞句，方便記憶。

三、想像生動的圖像：將記憶的項目想像成一幅生動的圖像，便於記憶。

四、系統性整理：將所要記住的材料，進行系統性與架構性整理，方便記憶。

而幫助成人提高學習效率也是成人學習上重要的問題，除前述的策略外，以下介紹一些實用的措施，可以幫助成人記憶，說明如下：

一、減緩學習步調：給予較長的時間使其從容反應，增進記憶能量。

二、情緒上的支持：成年人因心理與生理功能衰退，可能因此感到沮喪，如能給予

情緒上的支持增加自信心，將會產生相當的效果。

三、利用視聽感官輔助，運用圖畫比文字容易記憶的方式，使用感官輔助協助學習與記憶。

四、使學習內容有意義並與成人生活相關。

五、具實用性之學習內容：可引發學習動機與激發學習動力。



整合個人生涯與職涯規劃，激發成人自我導向學習

大部分成人教育學者認為，成人學習動機大多來自一個人內在的力量，以生活、實用、任務為中心，並具自我導向學習的傾向與概念，許多古代賢人如孔子、孟子、蘇格拉底、柏拉圖、乃至於近代的富蘭克林和愛迪生等歷史上傑出的人士，都是自我導向學習的佼佼者。而為瞭解個人自我導向學習如何整合到職涯中，可藉由Super的生涯發展階段論瞭解職涯發展。Super(1957)將生涯發展分為五個階段，即生長階段(growth stage)、探索階段(exploration stage)、建立階段(establishment stage)、維持階段(maintenance stage)與衰退階段(decline stage)。簡單說明如下：(引自張仁家, 2013)

一、生長階段(growth stage)

從出生到14歲左右，因與家庭、朋友、老師及其他人間的互動，逐漸形成自我觀念，並透過各種行為嘗試與探索，瞭解自己的興趣與能力，開始思索未來的職業方向。

二、探索階段(exploration stage)

為15歲到24歲之間，開始透過各種資訊，培養自己的興趣與能力，完成學校教育及思考未來職涯發展方向，並尋找價值觀相符的職業。

三、建立階段(establishment stage)

約在25歲至44歲期間，為職涯發展重心階段，在此階段人們會嘗試尋找合適的工作，依自己的能力、興趣、價值觀確立個人職涯發展目標，充實專業知識激發潛能以獲得晉升。在此階段也會面臨事業中期危機，個人會檢討自己成就與原來所設定的目標比較，當二者有差距而產生失望情形時，將產生調適轉向或是努力克服困難達成預期目標的情形。因此，此階段後半期大多為職場地位穩固或升任主管職務，也有人轉而離開職場自行創業，是大多數人最富想像力與創造力的時期。

四、維持階段(maintenance stage)

為45歲至65歲之間，分為顛峰期與黃昏期兩階段。顛峰期為個人生產力最高，對職場最有價值的時期，對組織也最具有貢獻，受到組織的尊重與讚賞；黃昏期為個人所累積的智慧與判斷完成工作使命階段，並有教導後輩傳承經驗的責任，同時也感受到年輕有為後進者的威脅，重新思考與自我調整。此階段人們可能繼續的晉升或留在原職，若未能達成個人職涯發展期望，則可能產生「中年危機」，挫折感導致工作或職涯停止或中年轉業，在此階段末期可透過減緩

工作步調，或重新定義工作性質，以適應另一個職涯經驗。

五、衰退階段(decline stage)

此階段約為65歲，此階段關注重點已從工作轉為個人，更重視健康並準備退休，也嘗試重新適應家庭、朋友與社會的關係，選擇性參與活動並擔任顧問。

根據以上各階段的發展，可瞭解成人學習動機大致為探索職涯、發展職涯重心、積極充實專業知識、發展第二專長、轉業、創業等需求。為滿足成人學習需求激發成人自我導向學習，勞動部勞動力發展署(以下簡稱本署)提供各項職業訓練措施，運用多元的學習管道協助民眾提高工作技能，以適應外在環境變遷，並強化與產業發展之連結進而促進就業。相關職業訓練措施如下：

一、青年職業訓練措施

為加強青年就業能力、培養其正向職業精神，同時依青年在校或離校之不同發展階段之需求，結合產業界之工作崗位訓練、學校教育及勞動力發展署自有職訓課程等不同學習資源，推動辦理各項青年職業訓練專案計畫，以利青年順利銜接就業職場，每年度約培訓3萬人。

二、在職勞工進修訓練措施

為提升在職勞工知識、技能、態度，結合民間訓練資源，或運用本署所屬公訓機構自有設施，辦理多元化、實務導向之訓練課程，並補助在職勞工訓練費用，引導勞工

自主學習，強化職場技能；另為協助事業單位依據營運策略或發展方向，為所屬員工規劃並辦理符合需求之訓練課程，透過補助部分訓練費用或提供輔導、訓練服務方式，激勵事業單位持續投資員工之能力與意願，另為因應貿易自由化可能帶來之影響，鼓勵各產業從業人員參訓，並協助事業單位持續發展人力資本，以提升勞工素質，增進職場穩定，每年度約培訓 30萬人。

三、失業勞工職業訓練措施

運用政府及民間資源，以自辦、委辦或補助方式，對於工作技能不足或需補充就業技能之失業、待業或轉業適訓之勞工，規劃辦理各類就業導向職業訓練措施，提供訓練費用及生活津貼之補助，以提升勞工工作實務技能、輔導協助訓後就業，以促進國民就業及安定生活，每年度約培訓5萬人。



訓練規劃者的任務與應具備的能力

而為規劃與實施高效率的成人學習方案，並符合成人學習的特性，訓練規劃者需具備以下的任務與能力：

- 一、評估訓練需求：確認訓練的主要對象及辦理訓練訓練之必要性。
- 二、執行職能分析：瞭解成人學習的特性，分析主要訓練對象之背景與職能缺口，以確認課程內容。
- 三、設立訓練目的與目標：根據需求評估，掌握欲解決的問題，設定訓練目標。

四、蒐集訓練相關內涵與教材：探討並蒐集訓練主題相關資訊與材料，檢核預期行為的內涵要項。

五、設計訓練內容以達成訓練目標：根據訓練主題歸納內涵要項，與委託者確認內涵與主題之妥適性，規範並定義預期的工作行為，以指引學習活動。

六、安排學習活動：考量成人學習的特性與學習型態的差異，設定教學策略、教學內容、教學情境、教學方法、提供多樣的學習活動及教學教材。

七、選擇並發展訓練媒體與教材：依據訓練目標與成人學習型態之需求，選擇教具與教學媒體，編寫講師教學指引與規劃訓練教材。

八、發展學習指引與學習手冊：包含訓練活動相關資訊，指定預習的項目與閱讀的資料等。

九、設計評量工具：依據訓練目標，發展教學評量重點、標準、策略與工具，以確認學習目標之達成情形。



訓練規劃及設計教學活動

以下根據ADDIE教學設計模式的課程設計步驟，並依成人學習特性進行訓練規劃及設計教學活動：

- 一、分析：依據教學目標內容，分析學習者完成訓練時應具備的知識與技巧及態度，教學分析包含：教學對象分析、教學內容分析及教學情境分析。
- 二、設計：設計安排達成目標的教學方法和學習活動，發展宏觀教學策略，將教材有系統編排促進學習活動；同時發展微觀教學策略，安排教學活動。
- 三、發展：依訓練目標所發展的教學策略，包含訓練前的活動、內容呈現方式、確認學者參與及學習狀況，並選擇合適的教材及發展評量工具。
- 四、執行：須瞭解學員程度，過去學習背景，學員人生目標與排序，學員態度與紀律，以及學員對訓練的期待，設計合



適的教學方式與方法，教學方法有講述、演講、媒體教學、示範、小組討論、問題教學、個案研究、角色扮演、參訪見習、線上教學等方法，並根據所要教導的層次，決定實行方法讓學員清楚自己的學習目標，以及可能的評估方式。

五、評估與回饋：主要為了解學員狀況，確認學習目標的達成情形，作為修正教學之參考，依方案可接受的評量標準設計評量的層次，學者Kirpatrick將評量層次分為反應、學習、行為、結果等四個層次，可由組織觀點看訓練成效；另也可透過學習者評估訓練成效，例如對訓練內涵、內容實用性、講師專業能力的看法，對學習活動的反應、訓練教材的看法、對訓練輔具與媒體的意見、對學習時間與時段的安排等看法，都作為評量訓練成效之內容，常用的評量方式有測驗、實作評量、工作紀錄、學習活動紀錄、競賽、訪談、焦點團體、問卷等方式。



成人學習於訓練規劃上的應用

不論何種授課方式，應符合成人學習的特點，茲就教學目標、課程設計與教學注意事項說明如下：

一、教學目標

探求成人學習的動機，以設定學習目標，初步整理如下：

- (一) 認清成人學習者的認知發展特性。
- (二) 瞭解科技發展與社會變遷所造成的改變。學習新知識與新技能以因應工作環

境或新工作的需要。

- (三) 提高生活品質追求發展。

二、課程設計

- (一) 設法排除課程或活動設計上的障礙。
- (二) 課程與活動設計應給予教學者足夠時間進行學員個別指導與協助。
- (三) 課程與活動設計應盡量與學員生活經驗連結。
- (四) 課程與活動設計應給予年長學員有較長時間統整新舊經驗。
- (五) 課程內容可透過學員與教學者共同設計，以迎合學員需求。
- (六) 課程與活動設計應給予學習者支持環境，允許學員表達最適切的學習方式。
- (七) 課程與活動設計應依學習者發展任務需要設計，因學習重點不同，教學內容應配合調整與設計。
- (八) 課程與活動設計應提供教學者與學員溝通的機會。
- (九) 課程與活動設計應允許學習速度具有個別差異的情形。

- (十) 課程與活動設計應避免與其他工作衝突，於每次密集學習後應有短暫休息。

- (十一) 課程與活動設計應減少學習者訊息干擾與，教學內容與教材可思考與視聽輔助器材結合。

- (十二) 成人的學習要依不同情境妥善利用各種

認知策略，例如：運用具體經驗、觀察反思、形成抽象概念及推論、驗證所學得的概念在新情境中應用與意涵。

三、教學注意事項

- (一) 教師角色改變：宜針對學習採取個別化教學策略。
- (二) 尊重每一個學員個體，以學員的觀念為教學指引，而非以教學者的觀念與看法為教學活動指引。
- (三) 善用學員就有經驗，激發學員學習動機。
- (四) 瞭解學員發展上的需要，將其需要轉換成學習目標。
- (五) 給與學員支持與鼓勵，提供足夠時間協助學員建立學習步調。
- (六) 關注學員身體與情緒狀況，以提升學習成效。
- (七) 減少學員學習干擾，運用視聽輔助教學設備提供多樣化的教學設計。
- (八) 成人教師應有專門訓練：師資訓練機構應將成人心智能力與發展等相關知識，列為成人教師必修課程，瞭解成人學習的限制，提供符合成人學生所需的學習。

綜合上述重點可知，規劃與實施高效率的成人訓練方案，必須支持學員需求，透過問題解決運用個人的經驗為主要的學習工具；透過需求、問題解決與個人滿足以驅動成人的學習動機；尊重學員意見與學員「教學相長」，學員與教師共同規劃學習方案，與適切的學習步調，讓學員積極主動參與，

以得到較多的成長。

根據Super(1957)將職涯發展，一個人自15歲開始，便開始思考未來職涯發展方向，直到65歲進入衰退期始離開職場，其中的過程長達50年，雖因升遷或轉業而有不同的際遇與發展方向，但不變的是每個人必須面臨職涯的考驗與抉擇。過去工作者可以靠「一招半式走江湖」的時代，已經消失了，現在因資訊科技快速發展，知識對經濟和社會的重要性與日俱增，面對瞬息萬變的今日，每個人都必須不斷學習才能適應時代的要求。正如管理學大師彼得杜拉克所說：「後現代的社會是一個知識型的社會，個人與組織唯有透過不斷的學習，才能永保優勢。」因此，工作者必須不斷提升技能，才能踏入新領域，而在職進修或參加職業訓練成為個人離開學校教育體系，獲得知識與技能的另一個管道，以累積個人職場競爭力。把學習視為日常生活的一部分，以獲得工作或日常生活所需的知識、技巧，適應快速變遷的世界。

參考文獻

一、中文部分

- ◆ 黃富源 (1989)。成人心理與學習。臺北：師大書苑。
- ◆ 張仁家 (2013)。企業訓練與發展。新北市：全華圖書。
- ◆ 維基百科 (2017)。成年人。2017年4月25日，取自 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>
- ◆ 國家教育學院 (2017)。編者：黃富順。經驗學習。2017年5月10日取自<http://terms.naer.edu.tw/detail/1312372/>

二、英文部分

- ◆ Knox, A.B. (1977) Adult Development and Learning. San Francisco: Jossey-Bass.
- ◆ Knowles, M.S. (1984) Andragogy in Action: Applying Modern Principles of Adult Learning. San Francisco: Jossey-Bass.
- ◆ National Center for Education Statistics, (1978) Preliminary Data, Participation in Adult Education. Washington, D.C.: Office of Education, US Department of Health, Education and Welfare.



雙軌訓練旗艦計畫成效分析 與未來挑戰

魏姿琦/勞動部勞動力發展署訓練發展組科長



壹、前言

我國由於高等教育擴張，產學連結不足，致學用落差成為青年就業主要障礙，青年失業率為一般求職者失業率的2~3倍。有鑒於此，雖然我國職業訓練係以因應勞動市場人力需求，提供即訓即用為目的，有別於正規學校教育，惟鑒於教育部過去尚無相關產學合作措施，故勞動部自92年起將職業訓練的服務對象向前延伸，提前導入校園，結合產、學、訓資源，推動結合學制之職業訓練措施。另針對離校青年則以提供做中學之工作崗位訓練為主。

在校階段之訓練包含雙軌訓練旗艦計畫、產學訓合作訓練及大專就業學程計畫，透過導入業界師資、職業訓練，協助青年提早了解產業動態，並汲取實務知能；針對離校待業青年則有青年就業旗艦計畫，結合企業用人需求，由企業依據產業技術發展及職務內容設計實務訓練課程，辦理工作崗位訓練，以達即訓即用。其中，雙軌訓練旗艦計畫引進德國「雙軌制」(Dual System)職業訓練模式，其前身為「台德菁英計畫」，自98年起以本土化進行計畫轉型，更名為「雙軌訓練旗艦計畫」。針對15歲以上29歲以下青年，由學校進行學科教育，企業負責工作崗位訓練，共同培訓契合企業需求之專業技術人力。



貳、德國雙軌制於雙軌訓練旗艦計畫之運用

一、淺談德國學徒制

(一) 政府訂頒法規制定訓練規格

德國雙軌制又名學徒制，係指在二個場所融和理論和實務訓練，訂有教學大綱，由經驗豐富和經過認證之訓練單位內部培訓人員及學校教師實施訓練，培訓符合資格之勞動力。該制度主要受「聯邦職業教育法」規範，確保招收學徒的企業具有遴選與進用學徒、制定與執行嚴謹的訓練契約、幫助學徒準備認證測驗等能力。

(二) 企業負擔訓練成本

德國雙軌制能夠靈敏反應勞動力市場之變化，學徒由公司自行選拔聘用，雖非由企業正式僱用，但視同正式員工，享有與正式員工相當之薪資福利，以使學徒通過考試後繼續留任於企業工作。德國聯邦教育研究部的一項研究顯示，雙軌制的優勢在於漸進創新之過程，透過每天實施和測試新的技術及產品，使訓練有素的員工在執行任務同時，能以創新方式識別、描述及解決問題，進而穩健改進。有鑒於雙軌制之培訓目的是滿足企業用人需求，因此，在德國係由企業負擔70-80%之訓練成本。

(三) 雙軌制加值藍領工作價值

一般認為，雙軌制是德國青年失業率低的原因之一。德國的職業價值觀較尊重

藍領工作，而經過學徒制認證的勞工，是工作技能及職業倫理的之保證，因此，學徒制在德國是對企業、個人乃至於對社會有利的投資。

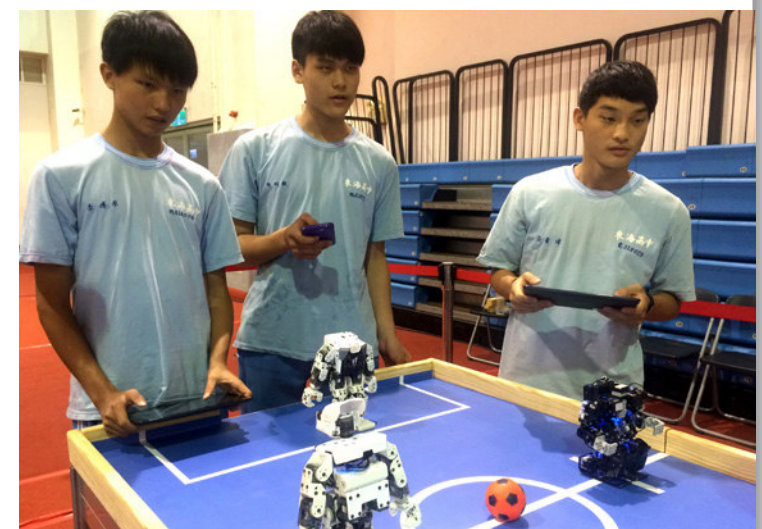
二、雙軌訓練旗艦計畫簡介

(一) 參考德國雙軌制精神

雙軌訓練旗艦計畫引用德國雙軌制精神，包括訓練課程標準訂定、種子人員及訓練協調經理訓練、輪調訓練、專業職能認證等作法，其簡介如下表。

(二) 依國情差異因地制宜

因應國人對追求學歷之社會價值觀，我國推動雙軌訓練旗艦計畫係結合教育學制辦理，由學校獨立招生，企業共同參與甄選，學生結訓後可取得教育部認可之學位。此外，鑒於我國中小企業占98%，企業普遍欠缺內部培訓制度及對員工訓練投資之挹注，因此，訓練費用主要係由政府負擔，此為與德國雙軌制訓練之主要差異處。



項目	內容
辦訓學制	高職、二專、二技及四年制。
訓練對象	15歲至29歲青年。
招生方式	由合作學校獨立招生。
訓練模式	由合作學校與事業單位共同培訓，每週2-3日於學校進行學科教育，3-4日於事業單位進行工作崗位訓練。
補助標準	一、訓練生：補助50%學費，事業單位於工作崗位期間應給付訓練生基本工資以上之訓練津貼。 二、學校：學生輔導費最高50萬元、招生宣導費最高5萬元。 三、事業單位：高職學制每訓練1人補助3萬元、二專及四技學制每訓練1人補助1萬5,000元。
訓練職類	工業、服務、管理類三大領域，其中工業類計37職類、服務類計18職類、管理類計20職類，共75項職類。
課程規範	勞動力發展署訂定各訓練職類之課程綱要，學科課程規劃應包含公告職類之三分之二課程綱要，並達學校畢業總學分四分之一以上。
檢核標準	勞動力發展署於畢業前對訓練生進行職能認證，核發專業職能認證證書。



參、現況分析

一、訓練成效

(一) 訓練規模

近年來，雙軌訓練旗艦計畫每年的在訓人數約5,000人以上，惟因招生員額受教育部總量管制影響，自104學年度起招生人數逐年遞減。每年訓後就業率皆達90%以上，留任原工作崗位訓練單位的比率約50%。

(二) 協助青年減輕學貸壓力

補助參訓青年50%學費、補助特殊身分生全額學雜費，並由事業單位提供訓練津貼等措施，有助青年提早進入職場卡位，解決經濟壓力和就業問題，且無需背負學貸壓力，協助家庭經濟較為弱勢之青年兼顧學業及工作需求。

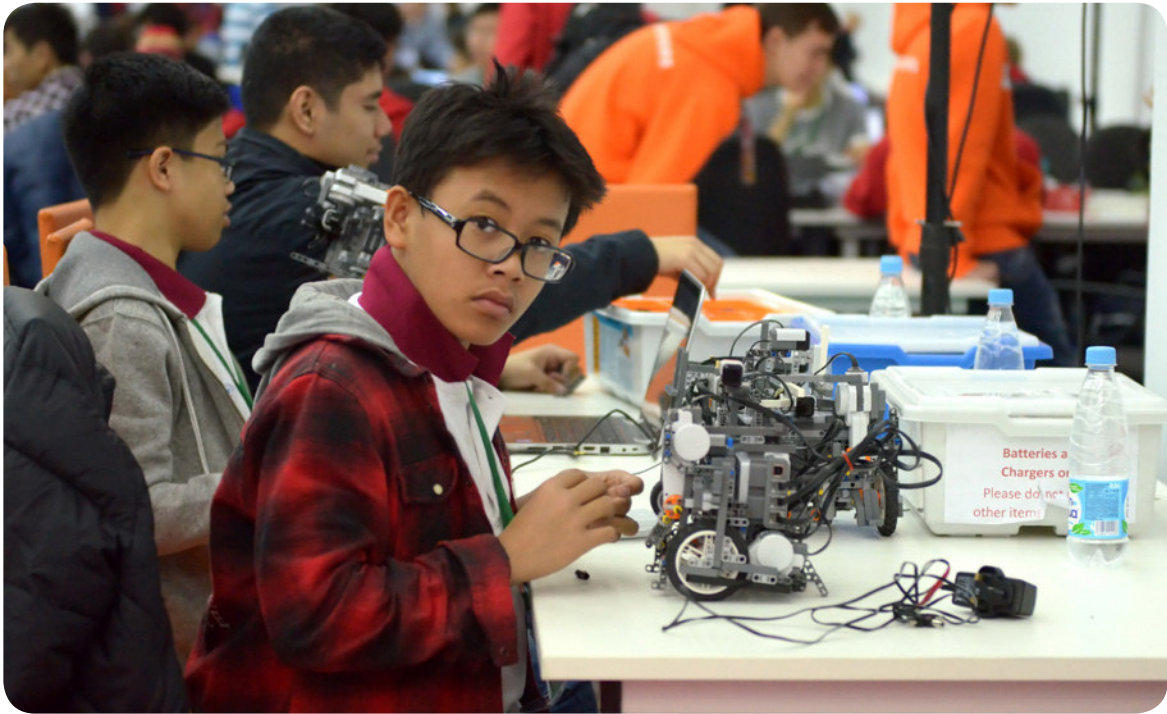
(三) 協助事業單位培訓技術人力及儲備幹部

參與雙軌訓練旗艦計畫之事業單位皆須依據職務需求研訂工作崗位訓練計畫書與輪調計畫表，透過2年至4年培訓，傳授訓練生技能與知識，強調人才培訓對接產業需求，有效協助事業單位培養技術人力及儲備幹部。依據滿意度調查結果，事業單位對本計畫多持正面肯定，有助提升臺灣產業之未來競爭力與長期發展。

二、訓練生與一般生之就業情形比較

勞動力發展署以101-103學年度畢業之雙軌訓練旗艦計畫訓練生及一般生為對象，進行畢業後3個月之就業情形統計分析，初步結論如下：

(一) 整體而言，雙軌生在薪資與就業穩定度，呈現穩定上升，但就業率則呈現下滑趨勢。又，按雙軌生辦理科系類別區



分，工程類科與其他科系就業後的薪資與就業穩定度，高於管理類科系與休閒餐飲類科系。

(二) 相較於一般生，雙軌生就業率雖然較高，但薪資與就業穩定度較低。其原因可能是部分雙軌生畢業之後是繼續留在原公司，後因薪資太低而轉職。



肆、面臨之挑戰

一、受限學制規範，較難充分因應產業需求

(一) 訓練期程須配合學制規劃，囿於目前教育學制主要以四年制為主，無法依產業特性及技術層次規劃訓練期間及工作崗位訓練模式，致有服務業技術門檻雖低，但配合四年制學制，造成訓練期間過長之情形。

(二) 升學導向並非德國雙軌制的主要策略，仍應依勞動市場需要，協調各方合作進行培訓。

二、企業育才觀念待強化

(一) 我國中小企業占98%，依據勞動部「103年職業訓練概況調查」統計，103年事業單位有辦理職業訓練占27.7%，雖較102年25.9%略有提升，惟辦訓能量仍顯不足。

(二) 訓練資源主要由政府挹注，訓練品質需要政府輔導。

三、職業價值觀念待建立

青年就業意願偏向服務業，致學校辦訓系科亦偏重服務業學群，藍領技術人才有待深耕。



四、部會資源之競合

(一) 教育部近年推動各項產學合作措施，辦理模式與雙軌訓練旗艦計畫相近，部會資源有重疊之虞。

(二) 教育部考量少子化及升學公平性，自104學年度起，將本計畫招生員額皆納入各校招生總量管制，降低學校招生員額分配彈性，限縮訓練規模。



伍、未來規劃建議

鑒於雙軌訓練旗艦計畫訓練生以勞保勾稽之訓後就業率優於當年度大學畢業生，對於事業單位而言，亦有利培訓技術人力及儲備幹部。顯見本計畫對促進青年接軌職場及產業培訓人才實有助益。

對於各國廣設高等教育導致學用落差，2016年G20高峰會揭示，為使就業能力與工作內容對接，雇主必須提供就業者有彈性之教育訓練，包含再培訓課程(re-training course)與在職訓練(on-the-job training)，同時G20會議亦鼓勵「先錄用後訓練」的學徒制(apprenticeship)。

學徒制訓練係德國、美國等先進國家培訓產業技術人力之重要管道，經參考其做法，皆有法規依據辦理，由政府訂定課綱、技能鑑定標準及核發證照或證書，並由工商總會及工會團體推動，與產業連結程度高，且有學徒結訓後薪資統計等成本效益分析，足資我國借鏡。(德國及美國推動學徒制之作法如附件)。

一、逐步聚焦以技術含量較高之職類辦訓

漸進聚焦以製造業相關技術領域為訓練職類範疇，排除技術含量較低之服務業，以深化技術含量，提升產學合作品質與成效。

二、檢討訓練職類及課程單元

為使訓練課程符合產業需求，進行職類及訓練內涵盤整，針對公告之職能標準、職能導向課程及職能單元，修訂職類工作及課程單元，並依據產業發展趨勢，研提新增訓練職類，以培訓產業所需技術人力。

三、研訂主要辦訓職類之訓練計畫範例

考量中小型企業辦訓規劃能力有限，故針對訓練人數較多之職類，研訂工作崗位訓練計畫及學科課程綱要範例供企業參考，以強化產學鏈結及工作崗位訓練內涵。

四、加強適性評估

為協助青年職涯試探，得於招生作業階段運用勞動力發展署研訂之「工作風格測驗」等性向測驗分析，以協助青年選擇適訓職類及企業。

參考文獻

- ◆ 德國聯邦職業教育網站<https://www.bibb.de/en/53376.php>
- ◆ 德國經濟辦事處網站<http://www.taiwan.ahk.de/>
- ◆ 德國在台協會網站<http://www.taipei.diplo.de/Vertretung/taipei/zh-tw/06-Job-Study-in-GER/Duales-System-ch.html>
- ◆ 美國勞工部網站<http://www.dol.gov/>
- ◆ 美國勞工部就業與培訓管理網<https://www.doleta.gov/oa/history.cfm#original>
- ◆ 勞動部勞動力發展署(2016)，「明師高徒計畫執行成效評估之研究」，臺北市。
- ◆ 勞動部(2014)，「103年職業訓練概況調查」，臺北市。

(附件)德國及美國學徒制做法

項目	德國	美國
主管機關	德國職業訓練總署(BIBB)	勞工部
法規依據	聯邦職業教育法	國家學徒法案
政府角色	與德國工商總會(DIHK)共同研訂課綱及訓練標準，並制定相關法規。	1. 確認學徒計畫符合聯邦及州政府標準。 2. 維護學徒安全及福利。 3. 核發國家認可之認證。 4. 確保訓練品質。
法律關係	非僱用，視同企業員工，企業給付學徒訓練津貼。	僱用制。
訓練職類	12個職業類別、300多種職業項目(不含健康照護及社會工作)，以貿易及工業類學徒人數最多。	1,000種以上之職業項目，以建築業、製造業、資通訊產業學徒人數最多。
參訓對象	完成中等教育者皆可參加。	年滿16歲者皆可參加。
企業資格	企業必須通過官方審查，確認有足夠設備及合格專職人員給予學徒必要的專業技能培訓，始能招收學徒。	無
訓練單位	學科課程：學校或職訓機構 工作崗位訓練：企業	學科課程：社區大學、技術學校、學徒訓練學校或事業單位提供 工作崗位訓練：企業
訓練時間	2-3年	1-6年(平均4年)
訓練方式	每週1-2日在職業訓練學校上課、3-4日在企業內進行訓練。	每年接受2,000小時工作崗位訓練以及144小時以上之課程教育。
課程內容	由企業共同規劃	由企業共同規劃
薪水	依年資及產業別而異，介於500-1000歐元(手工藝者最高、服務業最低)。	學徒薪水是沒有參與學徒制者的1.4倍，平均年薪約5萬美元。
評鑑標準	與各產業工商協會合作制定工作技能的評鑑標準。	1. 時間課程：須完成特定的訓練時數。 2. 能力課程：依參訓者工作技能或知識熟悉程度，通過測試始可進階下一階段。 3. 混和模式：規範最低與最高受訓時數，並配合技能熟悉度檢測，以評估學習情形。
政府補助	政府未提供補助，係由企業支付職業訓練學校所需費用。	1. 企業可向政府申請補助辦訓費用，其投資在師徒制的成本亦可申報抵稅。 2. 由政府提供參訓者相關補助或生活津貼。
證書	德經處、德國工商總會授與認證證書。	由工會發給國家認可之認證。
未來發展及限制	1. 自2012年起加強對其他國家輸出德國學徒制，並由德國工商總會(DIHK)依據各國國情局部調整課綱及訓練標準。 2. 德國的職業相關法規制定嚴謹，學徒制結訓後可從事的工作項目皆有管制，對學徒而言是就業保障但也是限制，且無形中造成類似國際間貿易保護的效果，使得歐盟跨國企業體於德國發展受限，不利於服務業的成長。 3. 德國學徒制當前及未來面臨之挑戰如下： (1) 升學主義盛行，德國青年逐漸重視大學文憑，不願意參加學徒制度。 (2) 受經濟不景氣及高額訓練成本影響，企業提供學徒制的名額減少。 (3) 德國於2015年9月宣布接納敘利亞難民，進入德國國內的難民中35歲以下壯年人口占80%，但德國國內此年齡區段人口僅占36%，年輕難民為勞動力重要來源。 (4) 隨著產業朝知識型及數位化經濟發展，機械自動化等先進技術將對工作機會造成顯著威脅，且雙軌制訓練恐無法迅速反應市場需求變化。德國近年參與學徒制的企業比率已由2009年的24%下降至2013年的21%。	1. 美國勞工部認為，工業與製造業是該國競爭力與經濟繁榮的基礎，然而目前製造業面臨許多高階人才缺口，使得企業無法擴展、研發以及成長。因此向德國學習並擴大推動學徒制，以將企業內部既有訓練與人力資源發展策略作結合。 2. 成立學徒辦事處以推動優質部門學徒制方案(SEAs)。該方案係以企業為導向、以部門為基礎的職訓計畫，以促進、研發並強化企業運作，使供應鏈與勞動市場結合。 3. SEAs可提供企業界、教育界、工會團體及社區組織等建立夥伴關係，推動工作場所學習與技能訓練，以及契合產業需求的職業訓練，以符合美國勞工部所定國家技術標準，並於結訓後獲得證照。 4. 美國青年普遍追求高學歷，只有考不上大學者才會選擇進入學徒制，且尚缺乏嚴格的職業認證搭配，致學徒訓練成果不為其他企業承認，皆影響學徒制發展。

就業優先- 我國失(待)業者職業訓練

楊明傳/勞動部勞動力發展署訓練發展組科長



壹、前言

近年來全球整體經濟環境快速變遷，攸關國民就業之產業發展亦隨之快速變動，新科技領域發展不斷崛起，由工業4.0的帶動，接連而來的新科技產業發展亦因應而生，如物聯網、大數據、雲端運算、人工智慧、機器人等新興科技產業的快速蓬勃發展，也帶動新世代的勞動人力需求。

勞動市場人力需求，除透過國民教育體系系統化培育外，離開教育體系後進入就業市場之銜接，職業訓練是不可或缺的一環。無論是彌補教育之不足或是離開教育體系後就業技能持續提升，職業訓練都可協助勞工在就業技能上有所提升，因此，在產業變動快速的新世代，職業訓練之有效推動也就愈形重要。

職業訓練之主要目的，在於提升勞工就業技能，以促進或穩定勞工就業，不論是失(待)業者或是在職者，只要有提升就業技能的需求，都可以透過職業訓練來提升加強就業技能，因此，現行勞動部勞動力發展署所推動之職業訓練，依施訓對象需求，區分為失業者、在職者及搭配教育學制以協助青年就業之職業訓練措施，透過分眾之職業訓練措施，滿足國民參訓需求。本文謹就勞動部勞動力發展署現行所推動之失(待)業者職業訓練措施提供說明。



貳、失(待)業者職業訓練之積極目的-促進就業

依據職業訓練法第1條「為實施職業訓練，以培養國家建設技術人力，提高工作技能，促進國民就業，特制定本法」之意旨，職業訓練之積極目的即在促進國民就業，因此勞動部勞動力發展署每年均依國家產業發展政策及就業市場需求，辦理多元職類之職前訓練，且因應產業環境及勞動市場的快速變遷，國民的參訓需求多元且大幅提升，勞動部勞動力發展署考量所屬各分署自行辦理之訓練容量，已無法滿足國民參訓之需求，為擴充整體服務能量，並鼓勵民間參與職業訓練，加速訓練產業發展，便以委辦及補助方式，結合民間資源辦理多元類別之失業者職前訓練計畫，以提供國民各類別學習機會，協助提升失業者就業技能，並促進其就業。

為提升訓後就業成效並培訓符合產業發展所需人才，勞動部勞動力發展署提供完善之訓前、訓中及訓後之相關就業輔導機制如下：

一、訓前

- (一) 依產業需求規劃及滾動式新增或更新職業訓練職類課程，並由專家學者、業界或公(工)協會代表等所組成之審查委員會，審核訓練單位所提職業訓練計畫，使職訓課程更契合產業需求。
- (二) 透過加強結合職訓與就業服務措施，運用職訓諮詢之適性、適訓評估服務，以協助失業者依就業目標，選擇需要之訓練，提高學員訓後推介就業效能。

- (三) 另為防止民眾重複參訓，訂有4項不予錄訓機制，學員如有「尚處於訓後就業輔導期間」、「1年內曾參加職前訓練課程被退訓」、「2年內重覆參加相同名稱之職前訓練課程」、「2年內已有2次以上參訓紀錄卻無就業紀錄」等情事之一者，即不予錄訓。

二、訓中

- (一) 要求訓練單位於訓練期程中各階段，應辦理各項學習輔導及就業輔導措施(如辦理就業說明及求職技巧，以做好就業媒合準備；結訓前後加強寄發推薦信；結訓後仍未就業者，則持續提供線上資訊及就業媒合等)，以提升學員就業準備能力及求職技巧。
- (二) 規範各分署於委訓班次訓練期間，掌握各班次訓練效能，不定期以不預告方式訪視查核訓練單位及講師授課情形，訓練期間如發現異常狀況，即時督促並加強改善查核訓練單位施訓品質，以有



▲工業配線班訓練實況。



效管控職業訓練品質，保障學員參訓權益。

三、訓後

(一) 訓後積極輔導學員就業，結訓90日後仍無法順利就業之學員，即送請就業中心持續提供就業服務，就業中心



▲烘焙食品專業班訓練實況。

收案後由就服員主動聯繫追蹤，並依民眾意願提供求職登記、就業諮詢、就促活動及就業媒合等服務。

(二) 將各訓練單位辦理就業輔導措施列為契約履約之應辦事項，並將其辦理之就業輔導成效，與契約款項及履約罰則連結，以督促訓練單位落實訓後就業輔導工作。

(三) 將訓後就業率列為單位績效評核指標，並汰換訓後就業率未達標準之訓練單位，上年度就業率低於35%或連續2年低於45%之辦訓單位，列為後續評選時之重要參考。

(四) 為提升委訓單位辦理職前訓練之品質與績效，參採行政管理、訓練實施及訓練績效等3項指標對訓練單位進行評鑑，各項指標成績由低至高排序，依比率給予1顆星至5顆星之星等，並將評鑑結果公布於勞動部勞動力發展署

網站，以供民眾選擇優質訓練單位之參據，並作為各分署辦理委外職前訓練評選之參據。



參、訓練計畫之種類

現行勞動部勞動力發展署辦理之職業訓練，依辦理方式及政策目的或施訓對象劃分不同種類之訓練計畫，各計畫之內涵各有差異，茲分別說明如下：

一、依辦理方式區分

(一) 自辦職前訓練：對於就業市場人力需求殷切，但民間無辦理意願、訓練成本高、無利基、缺乏相關專業師資與設備之職類，由勞動部勞動力發展署各分署已自有場地、設備、師資等辦理各類職前訓練。

(二) 委外職前訓練：運用民間訓練相關資源，對於企業需求及特定技能與對象，考量不同區域特色及人力短缺之職類，由勞動部勞動力發展署各分署以採購方

式委託民間訓練單位辦理職前訓練。

(三) 補助職前訓練：結合地方資源，由勞動部勞動力發展署各分署補助地方政府及民間團體辦理在地化職業訓練，以適時因應當地產業及就業市場需求，就近提供所需之職前訓練。



▲冷凍空調節能班訓練實況。

二、依政策目的或施訓對象區分

(一) 照顧服務員職業訓練：為協助國人投入照顧服務產業及因應照顧服務員人力需求，勞動部依衛生福利部所訂「照顧服務員訓練實施計畫」作為施訓規範，並積極配合該部所提人力缺口數，辦理照顧服務員職業訓練；且為提升訓後留任成效，自106年1月起推動補助地方政府辦理照顧服務員用人單位自訓自用訓練計畫，鼓勵居家服務單位、日間照顧中心或機構等用人單位，依據自有職缺及結合其他用人單位職缺申請辦訓，學員訓後即可由用人單位依承諾僱用條件直接僱用，達到自訓自用、落實訓用合一之目的。

(二) 推動事業單位辦理職前培訓計畫：為協助事業單位，獲得符合經營發展需求之人力，同時介接失業者再就業之管道，增加失業勞工就業機會，落實訓用合一，勞動部勞動力發展署於97年6月13日訂定「推動事業單位辦理職前培訓計畫」。

(三) 外籍及大陸配偶(新住民)職業訓練：勞動部勞動力發展署以自行辦理或結合轄區訓練資源，開辦多元之職類班次，供待業之新住民選訓，並為增加新住民參訓機會，自94年推動辦理「外籍與大陸配偶職業訓練專班」。

(四) 國軍屆退官兵就業輔導措施實施要點：國防部為實施「募兵制」政策，強化青年從軍誘因，協助屆退官兵退伍後順利就業，規劃於離營前即提供相關就業輔導措施，使屆退官兵退伍後能與社會就業接軌，105年3月8日會銜勞動部、退除役官兵輔導委員會共同訂定「國軍屆退官兵就業輔導措施實施要點」。

(五) 推動辦理原住民失業者職業訓練：勞動部勞動力發展署為提升原住民重點地區及偏遠部落原住民參訓之可近性及便利性，於105年修訂「推動辦理原住民失業者職業訓練作業規定」，透過加強運



▲精密機械班訓練實況。

用民間訓練資源，以委託或補助方式辦理原住民失業者職業訓練專班。

- (六) 推動工會團體辦理失業者職業訓練計畫：勞動部勞動力發展署為運用工會團體相關訓練資源，加強推動辦理失業者職業訓練，以有效提升勞工轉業或再就業之專長技能，於100年修訂「推動工會團體辦理失業者職業訓練計畫」。



肆、職前訓練之經費補助

一、訓練經費補助

- (一) 失(待)業者參加勞動部勞動力發展各分署自辦職前訓練課程得全額補助訓練費用。
- (二) 失(待)業者參加勞動部勞動力發展各分署委外或補助之職前訓練課程，則依參訓者是否具就業服務法第24條第1項各款所列失業者或就業弱勢對象之身分，補助80%或100%之訓練費用。

二、職業訓練生活津貼

- (一) 職業訓練生活津貼旨在安定失業者於參加

職業訓練期間之生活，使其能安心參訓並促進其再就業之職訓配套(輔助)措施。

- (二) 職業訓練生活津貼依其適用之規定不同，分為2種，其一為就業保險職業訓練生活津貼，由勞動部勞工保險局依據就業保險法相關規定核發；其次為就業促進職業訓練生活津貼，由勞動部勞動力發展署依就業促進津貼實施辦法相關規定核發。91年5月15日公布「就業保險法」以法律位階的「就業保險法」取代屬於行政命令的「勞工保險失業給付實施辦法」，並自92年1月1日開始實施，與此同時，前行政院勞工委員會(現改制勞動部勞動力發展署)為更具體落實就業保險及就業服務相關措施，於91年12月30日制定了「就業促進津貼實施辦法」，並依此納入職業訓練生活津貼相關規範。

- (三) 另同時具有非自願離職及就業服務法第24條第1項各款所列失業者身分者，因就業保險法之規範為一保險給付，而就促津貼實施辦法所發給之津貼，則為公務機關之給付行政作為，且法理上就保法與就業促進津貼實施辦法之適用發生競合時，原則上應優先適用就保法，故於102年8月2日修正就業促進津貼實施辦法第29條，規定同時具有前述兩種身分者，應優先申請就業保險法之職業訓練生活津貼。



▲工業配線班訓練實況。



伍、結語

近年來，國內出現產業缺工與失業並存的現象，此現象涉及勞動條件供需落差、勞動者之職涯選擇與對各產業之認知、以及技能供需落差等因素，治本之道應透過國家產業政策及人力政策之規劃、教育制度與就業市場之銜接等方式解決；短期之間則可輔以各項職業訓練措施，補充產業人力需求並促進國民就業。

勞動部即在補充產業人力需求及促進國民就業之雙重任務下，每年掌握各轄區人力需求及供給情況，規劃符合產業需求之職

業訓練課程，且為提升訓練成效落實訓用合一，未來將持續加強以產訓合作模式，依企業用人需求，由企業與訓練單位共同規劃辦理客製化訓練課程，學員訓後由企業僱用，以持續提升訓後就業成效，並補充產業所需人才。



許焜仁/勞動力發展署北基宜花金馬分署泰山職業訓練場場長

我們正處在工作全球化、知識網路化的互聯網時代，正是符合「職業訓練」的特性，能在短期間提供民眾所需的技能訓練，使其在短時間內能夠儘快重回職場，或是提升在職所需的知識與技術能力，這也充分凸顯出職業訓練在行動的互聯網時代的重要性。然而我國在近年，由於「數位空洞化」所產生的數位與網路應用人才的落後(黃俊堯，2015)，而衍生出值得國內「產、官、學、訓」各界深思的課題：互聯網時代我國勞動力發展人才培育。

我國自60年代起，政府即辦理公共職業訓練，培養「工業時代」所需的各類技術人員，對我國在80、90年代的經濟發展，有實質有效的貢獻，也奠定我國職業訓練在世界各國中相當好的口碑。為因應網路對產業的各種衝擊，及降低「失業率」的考量，我國職業訓練自2002年起，除公共職業訓練外，當時的職業訓練主管機關「勞委會職業訓練局」及所屬職業訓練中心，開始委託民間訓練單位，一起投入人才培育行列，期能培育符合與時俱進的專業人才。

而莊奕琦指出：「未來的人才不僅要掌握通識成為『通才』，更要擁有跨領域的專長，能夠與不同領域對話，找出如何共同解決問題之道，而國際視野、掌握時勢脈動與科技發

展，更是不可或缺。」(樊語婕，2015)。另外，梁濱先認為：「在校培育、在職訓練、吸引國際人才及避免人才外流，是強壯臺灣IOT(Internet of Things，物聯網)人才庫的四大關鍵。」(劉麗惠，2015)。

綜上所論，本篇將從以下三個面向：(1)兼顧社會性與經濟性；(2)創新人才培訓新模式；(3)從供應導向轉向需求導向，探討符合互聯網時代所需之勞動力發展人才培育。

一、兼顧經濟性與社會性

為因應2003年1月1日《就業保險法》實施，職業訓練局(勞動力發展署前身，下稱職訓局)結合失業保險、職業訓練與就業輔導，加上因《就業服務法》實施，符合資格民眾，可領取失業保險金或職業訓練生活津貼。自此，公共職業訓練由「經濟性發展功能」，加入了「社會性穩定功能」。且為因應《就業服務法》、《就業保險法》及國內逐年攀升的失業率，所產生「需要職業訓練民眾」的大量需求。因而開始委託民間培訓單位辦理職業訓練，訓練量(約80%)是自辦訓練(約20%)的四倍，而且有逐年擴大的現象。

而《就業服務法》第24條規定：主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金：(1)獨力負擔家計者；(2)中高齡者；(3)身心障礙者；(4)原住民；(5)生活扶助戶中有工作能力者；(6)長期失業者；(7)其他經中央主管機關認為有必要者。由上可

知，符合請領相關津貼或補助金的學員，其就業的實際情況是相對「弱勢」。因而，當以純「經濟性發展功能」考量的職業訓練，加入了「社會性穩定功能」的目的，整個職業訓練的招生、甄試、施訓、評量、就業輔導，就必須針對此種現象重新設計來加以因應。然而，到目前為止，並沒有積極有效的訓練模式，可以達到兼顧「經濟性發展功能」與「社會性穩定功能」的雙重目標。

然而，我們沒有悲觀的權力，傑夫·柯文說：「天才，是練出來的！時間也不足以讓人類大腦出現變化，改變的是人們學會以既有條件達到更高的成就。」(周宜芳譯，2009)要達到這雙重目標是高難度的挑戰。而我們可以從兩方面來加強，使就業條件已不為企業主接受的民眾，能夠發揮「以既有條件達到更高成就」的精神，以期兼顧職業訓練的經濟性與社會性功能：

(一)強化職業訓練師輔導能力

從甄試到結訓，受訓學員絕大部分的在訓時間都是與職業訓練師相處，所以最有機會輔導學員，使其在取得政府的生活照顧外，能願意全心投入參訓職類的專業課程，使自己擁有就業的「一技之長」，並取得技術證照或專業認證，以利求職就業。

職業訓練由於加入「特定身分」的學員，使現今學員的狀況更加多元。而過去職業訓練師只要負責技術訓練，而現在除了身兼技術傳授外，並擔負學員學習、生活及就業的輔導工作，且負責職類的文書輸入、採



購等行政工作(職業訓練師的工作負擔與心理素質是另一關注的課題)。因此，針對無心於訓練的學員，職業訓練師需要具備耐心與專業輔導知識。

然而多數的職業訓練師以理工背景為主，並未受過正式的「教學專業」訓練，例如教育心理學、教學方法、教學設計、班級經營、相關法令等。為落實輔導學員學習、生活與就業輔導，需要為自辦與委辦職業訓練師開闢管道學習這方面的知能。以發揮輔導功能，使多數無心於訓練的參訓學員，轉而樂意進一步參與訓練，習得一技之長，也為就業之路往前進一步。當多數職業訓練師擁有這方面專業知能與熱情，將成就更多就業弱勢者達成就業目標。

(二) 轉向自造者創業發展

一些受訓學員，其就業條件已不為企業主青睞(例如年齡、身心障礙等)，就必須針對其條件與特質另謀出路。所幸，「自造者」興起以來，製造業最大的轉變並不是如何生產，而是由誰來生產(連育德 譯，2013)，這為個人創業帶來一個全新契機。

由自造者主導的創新經濟，講求的是附加價值。因此，在未來的世界中，創意是最重要的能力，我國社會開放民主、多元教育的特色，是最大資產，也是一個適合萌發創意的好地方(樊語婕，2015)。培訓單位只要提供適合的場地、設備與師資，適當地引導願意投入自造者創業的學員，設計出令人驚豔的產品，並協助其募資與行銷，此一模式或

可創造出人意料之外的成果，值得期待。

二、創新人才培訓新模式

我國公共職業訓練將近五十年歷史，到目前為止，自辦與委辦訓練仍持續以「被動式」提供職業訓練。意即訓練計畫完成後再對外公布與招生，以逸待勞地等待民眾報名。如果民眾與企業兩端，以「搭便車」的心態看待人才培育，那當「坐享其成」的人數超過共有資源所能的承擔，那公有資源遲早消磨殆盡也就在所難免(陳琇玲 譯，2014)。

由上所述，針對互聯網時代所需的勞動力發展人才，在此，提出四種職業訓練新模式供訓練單位參考，期能翻轉目前職業訓練的困境：(1)混成學習模式；(2)整合訓練模式；(3)自造者創業模式；(4)產訓合作模式。

(一) 混成學習模式

新科技的導入，以及跨領域知識的吸收與整合，將有效的提升勞動力素質(唐祖湘，2015)。數位與實體組合的訓練模式，雖然從職訓局時代已推動數年，但幾無進展，相關配套措施也未訂定。

職業訓練的「數位教材」是目前各數位學習網上最欠缺的，而這部分的數位內容卻是職業訓練師所擁有的利器，只是多數的職業訓練師並未受過數位教材製作的培訓，要將自己的教材轉為專業的數位教材尚有困難。

為落實混成學習，首要培訓職業訓練師擁有將訓練教材轉製成專業數位教材的能

力，接著主管機關訂定授課時數計算基準，及強化數位平臺功能。如此，不但能吸引年輕人的參與，並能節省各職類的訓練費用。

(二) 整合訓練模式

當參加「餐飲職類」訓練的課程裡出現「室內設計理論」時，一時間會覺得有點突兀，但當看到訓練目標裡有一項是：培訓主廚擁有設計廚房的能力，我們得知這是一份整合訓練模式的創新課程。

當室內設計與裝修班、配水電瓦斯班、配空調班、配網路班及數位行銷班整合成一個訓練模組，先「化整為零接受各專業訓練，再化零為整接受群組訓練」，那這個模組的各分組，將是一個可獨立創業的單位，再透過小組專題製作的訓練後，無論是住家、商店、餐廳、展場、工廠等工程，都可以承包；而將各分組整合成一個上百人的組織，就可承包大型工程。對參訓學員而言，同學之間從受訓就在一起，更能培養默契與情誼，進可創業、退可就業。

由上案例，依照我國職業訓練的職類，將可整合出有利於就業與創業各式各樣的訓練。只是這個整合模式，將改變招生、訓練及就業輔導模式，更需要行政流程的配合，因為這個訓練模式將顛覆目前訓練模式諸多的行政作業。

(三) 自造者創業模式

姚詩豪、張國洋(2014)在《3年後，你的工作還在嗎？》提到，「產業變化快速，致使職涯穩定度不再，別再安於現狀，必須



正視環境變遷。」所幸，「自造者運動讓具有創新想法的人，都可以跨越門檻，落實創意跨入創業，就連家庭主婦也不例外。」(劉麗惠，2015)。

目前勞動力發展署各分署致力推動「創客基地」，為就業條件不佳及有意創業的民眾，尋求一條康莊大道。惟「自造者」與「創業者」仍有差別，必須讓民眾釐清「興趣」與「創業」之間的差異。我們不僅提供場地、設備、師資而已，更需要提供的是一個有利創業的環境，這包含募資、著作權或專利權等法律問題、行銷、金流程序等創業必要克服的議題。

為達到創業的目的，必須使自造者做出來的作品，在「創客基地」就能成為「商品」而非「實驗品」，這是「興趣與創業」的最大差別。因此，各分署應注意到這個部分，無論在產品開發或行銷、募資與法律，都能夠提供參與「創客基地」民眾有利的創業資源，而非僅是提供另一種型態的職業訓練而已。



(四)產訓合作模式

目前產訓合作辦理職業訓練最缺的「一味」，就是「企業深度參與課程設計」使訓練內容契合實際需求最重要步驟的這一味。如果企業依然「袖手旁觀」，等待訓練單位依照職業訓練師的想像去設計訓練課程，要訓練出符合企業立即可用的人才，幾乎是緣木求魚。

從「向新興市場出口」轉變到「因應新興市場而創新」，這是非同小可的企業文化變革(陳亮君 譯，2013)。而從「職業訓練師設計課程」轉變到「因應產訓落差由職業訓練師、外聘專家及企業資深工程師(人員)共同參與課程設計而創新」，這將是職業訓練的重大變革。建議各培訓單位成立專責的「產訓小組」，長期與企業深度的技術合作。這不但能訓練出符合企業需求的人才，也能使職業訓練師與業界同步成長，為該職類訓練注入一股永續的活水。

三、從供應導向轉向需求導向

長期以來，公共職業訓練的方式，無論是自辦或委辦訓練，皆以供應導向為主，即預先規劃好各職類的訓練班別，提供民眾報名，當報名人數經過甄試後，錄取人數多過法定人數就開訓，若人數不足時，就停止辦理該班別的訓練。過去職訓局年代，雖然本局與所屬職業訓練中心每年也做「訓練需求調查」，但因「時效」使調查結果無法落實在訓練規劃上，意即調查結果出來時，下年度的訓練招生簡章都已審核付梓並已寄發各

單位招生宣導，或因時空轉變，當時所提的需求條件已改變。

傳統自辦與委辦職業訓練的規劃，係以T2C(Training to Customers)模式為主，並不知道最符合實際的需求在那裡？僅以「以逸待勞」的方式，等待民眾報名。職業訓練生活津貼或失業給付需求者的民眾，甚至到開訓後，並不完全知道所接受訓練的課程內容為何？當參加訓練的學員與用人的企業單位毫無參與感，將導致政府資源無法發揮應有的效用。

在商場上，不改變意味靜態，而靜態意味企業倒閉(季晶晶 譯，2014)。我國職業訓練已到了必須「重新設計」的關鍵時刻，若不改變，則訓練成效將隨全球發展趨勢越顯低落。互聯網時代，給我們許多啟示，尤其是重視客戶、重視需求端。在此提出「Training 3.0」概念，係以C2T(Customers to Training)模式，回應「需求端」深度參與設計全新的職業訓練模式。意味訓練需求是由民眾或企業提出，當民眾或企業所提出的訓練需求達到開班經濟規模，透過互聯網(勞動力發展訓練平臺)將需求整合後，由培訓單位根據整合民眾或企業所提出的需求，規劃符合所提需求的訓練內容。

一個多元化的設計團隊對創新過程相當重要，成員的背景愈多元化，就愈有可能想出嶄新、出奇制勝的訓練方案(劉曉樺 譯，2011)。而讓利害關係人參與的方

式，能滿足新世代年輕人「在場介入」的心理需求，抒發「影響世界」的熱情(黎萬強，2015)，這是互聯網時代的參與感訓練新模式。

當自辦與委辦的訓練規劃，皆是以民眾或企業所提出的需求為依歸，結合民眾、企業、專家及職業訓練師的深度參與，共同設計出的職業訓練，將是最符合民眾或企業的實際需求。

四、結語

互聯網時代也是「我專業故我在」的時代。互聯網時代的職場，需要的是「與時俱進」的人才，無論是雲端風潮、自造者風潮、物聯網風潮、機器人風潮，未來都將再繼續演化更新的風潮，人才培育必須回應這個基本問題。

要能與時俱進，必然需要一個長期經營的團隊與平臺。在訓練的機制上必須兼顧社會性與經濟性能、從供應導向轉向需求導向，並強化訓練新模式的部分：(1)有必要加強「數位學習」以提高學習的效率與即時的效益，以輔助「實際操作、親身體驗」的實體訓練，相輔相成達到訓練的目標；(2)跨領域的學習已是這個時代趨勢，以一個可個人就業、可團隊創業的整合式訓練模式，是可行的訓練模式。讓同一行業中所需的技能，在一起訓練，行業各職位相互瞭解對方的工作內容與難度，有助個人在職涯中的發展；(3)自造者創業模式，是為就業條件不佳及有意創業的民眾，尋求一個可行的管

道。以開發創意、激發創新的訓練環境，讓自造者在職涯發展中另闢蹊徑，找出一條活路；(4)透過企業深度參與，共同設計訓練課程與招生，使訓練供需相符，真正落實訓用合一、縮小訓用落差的有效模式，讓我國的勞動力發展，不僅是培養接受改變、適應改變的人才，而是真正能「創造改變」的人才，讓世界各國接受與適應我們培育的人才給其的改變。

參考文獻

- ◆ 季晶晶譯(彼得•提爾著)(2014)。從0到1。臺北市：天下雜誌。
- ◆ 周宜芳譯(Geoff Colvin著)(2009)。我比別人更認真：刻意練習讓自己發光。臺北市：天下文化。
- ◆ 周宜芳譯(Subroto Bagchi著)(2012)。我專業故我在。臺北市：天下遠見。
- ◆ 林均鐸譯(Langdon Morris 著)(2013)。創新的啟點。臺北市：商周。
- ◆ 姚詩豪、張國洋(2014)。3年後，你的工作還在嗎？。臺北市：時報。
- ◆ 連育德譯(Chris Anderson著)(2013)。自造者時代--起動人人製造的第三次工業革命。臺北市：天下文化。
- ◆ 唐祖湘(2015)。悠遊商圈e指搞定智慧聯網商機無窮：培養智慧整合型人才刻不容緩。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 陳亮君譯(Vijay Govindarajan & Chris Trimble著)(2013)。逆向創新。臺北市：臉譜。
- ◆ 陳建育(2009)。贏在不可能。臺北市：遠流。
- ◆ 陳琇玲譯(Jeremy Rifkin著)(2014)。物聯網革命。臺北市：商周。
- ◆ 黃俊堯(2015)。看懂，然後知輕重「互聯網+」的10堂必修課。臺北市：先覺。
- ◆ 樊語婕(2015)。多元開發、科技加值、人才在造：提升競爭力營造臺灣勞動新氣象。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 樊語婕(2015)。自造者運動風潮：第三次產業革命扭轉勞動市場。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 樊語婕(2015)。因應科技時代的勞動新思維：培育跨界整合人才提升產業創新價值。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 劉曉樺譯(2011)。Bernie Trilling & Charles Fadel著。教育大未來。臺北市：如果。
- ◆ 劉麗惠(2015)。加強培訓吸引並留住人才：四大策略強化臺灣物聯網人才庫。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 劉麗惠(2015)。全球物聯網IoT生態體系具雛形：物聯網新時代開啟典範轉移。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 劉麗惠(2015)。創新思考成為產業新顯學：「自造」出勞動力的無限創意。勞動力與創新。1(2)。
- ◆ 黎萬強(2015)。參與感行銷時代。臺北市：天下雜誌。



淺談工會運用TTQS成為學習型組織之適切性

洪詠婕/新竹市總工會顧問

工會的成立是為了促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活（工會法第一條章總則），這也是工會成立的宗旨；而工會的任務（工會法第五章任務），其中之第五條勞工教育之舉辦、第六條會員就業之協助，更是與教育訓練習習相關。全臺之企業工會、產業工會、職業工會總數超過5,485家(資料來源：勞動統計查詢網)，在這科技發達日新月異的現在，工會早期所提供的大宗服務如：勞健保加退、退休金計算、職災理賠申請、補助申請、個人勞資疑異諮詢等…，在這全球化、科技化、物聯時代、人工智慧的工作環境下，工會必須改變組織型態，來因應這多變的社會，強化工會的永續經營能力以符合工會成立的宗旨。

學習型組織的崛起緣由是因為在全球化的狀況下大環境不斷改變、產業知識的半衰期變短、市場的品質要求提高等等。企業需要因應改變、提高效率而得以生存發展1980後期學習型組織一詞提出後獲得極大迴響，企業界紛紛朝此方向轉型。

而學者們也提出對學習型組織的定義：

聖吉Senge1990，學習型組織的真諦在於真正的學習，涉及人之所以為人此一意義的

核心，透過學習我們重新創造自我；透過學習我們能真正做到從未能做到的事情，重新認知這個世界及其與我們的關係，以及擴展創造未來的能量。在其中大家得以不斷突破自己的能力上限，創造真心嚮往的結果，培養全心、前瞻而開闊的思考方式，全力實現共同的抱負，以及不斷一起學習如何共同學習。

葛樂Galer1992，學習型組織是一種能夠督促其成員不斷學習，且應用學習成果的組織，因而組織得以對其內外環境擁有更深一層的瞭解。

嘉爾文Garvin1993，學習型組織是一個精於創造知識、獲取新知、運用知識的組織，能夠根據知識所得的洞見來修正組織行為，來反應新知與創見的組織。

瓦特金斯及馬席克Watkins marsick 1993，學習型組織是一種不斷在學習與轉化的組織，而學習是一種策略性的且與工作相結合的過程，從成員個人、工作團隊、一直到組織全體學習的結果，將引進知識、信念與行為的改變，強化組織成長與創新能力。

朱愛群1997，學習型組織是一個團體，此一團體善於創新學習，並且轉化知識，經由組織成員與菁英的學習及其知能的改變，促成一個團隊做必要的調整，以便能創造知識、運用知識、轉化知識，因而能持續其整體的生命力與適應力。

吳定1998，學習型組織基本上是指能夠應用組織學習理論，以增進組織績效的一種

組織型態。即一個組織的成員能夠持續擴張能力以創造所欲的結果，並於其中培育嶄新且周延的思考型態，促進集體鬥志的自由伸展，同時持續的學習如何去學習；它強調個人學習的重要，並透過團隊合作使組織基礎結構產生變革，強化組織成長及創新能力。

教育部，<<邁向學習社會白皮書>> 1998，學習型組織，係指組織能支持成員的學習活動，同時組織的功能、結構與文化亦能繼續的創新與成長，最終目的在導致成員與組織同時進步與發展。

楊國德1999，學習型組織是使學習不斷在個人、團隊、組織、社群中持續進行，並運用種種策略使學習與生活及工作各層面相結合的組織，從而使成員的潛能不斷獲得發展，創造出真心嚮往的成果，也培養出全體成員創新、前瞻而開闊的思考方式，以及不斷一起學習如何共同學習的習慣，結果是成員的知識、信念及行為不斷改變，組織的創新與成長能力持續強化，大家齊心協力實現共同的抱負。

整合上述學者們所述：學習型組織是一種組織型態或組織結構：是建立一個鼓勵成員持續學習的環境與氣氛的組織，藉由眾人力量的互補與配合，結合個人與團隊的學習，轉換為組織全體的知識。綜合上述筆者彙總構成學習組織的主要元素包括：創新、團隊、學習、分享，也是領導者必須引導組織成員朝向的目標，而TTQS的PDDRO工具能讓組織更有效的達到學習型組織的主要元



素，其雙方關聯性如表一：

表一：TTQS指標與學習型組織主要元素關聯性

指標／學習型組織主要元素	創新	團隊	學習	分享
指標1. 組織願景/使命/策略的揭露及目標與需求的訂定	√	√		√
指標2. 明確的訓練政策與目標以及高階主管對訓練的承諾與參與	√	√		√
指標5. 訓練規劃與經營目標的連結性		√		√
指標7. 訓練需求相關的職能分析與應用	√	√	√	
指標8. 訓練方案的系統設計	√	√	√	
指標9. 利益關係人的參與過程		√	√	
指標11. 訓練與目標需求的結合	√	√	√	
指標13. 提供學習成果移轉的建議或協助		√	√	√
指標15. 評估報告與定期性綜合分析		√	√	√
指標16. 監控與異常矯正處理		√	√	√
指標17. 訓練成果評估的多元性和完整性	√	√	√	√

目前TTQS分為訓練機構版與企業機構版，過往工會在進行勞工教育或政府委外訓練案時採用的是TTQS訓練機構版，而本文是以將工會從內部組織之會務人員、理監事、理事長等以TTQS之企業機構版進行學習型組織導入適切性來進行討論，上述指標1、2、5、7、8、9、11、13、15、16、17呈現的文件與方式如：

指標1.組織願景/使命/策略的揭露及目標與需求的訂定：應呈現組織願景、使命、策略之揭露記錄與資料；展現組織策略及未來發展方向；展現組織年度工作計畫及相關行動方案；展現組織年度訓練發展方向。建議可展示相關文件包括：工會組織章程、會員（會員代表）大會會議紀錄、理監事會議紀錄、參與政府活動相關會議紀錄等。

指標2.明確的訓練政策與目標以及高階主管對訓練的承諾與參與：依照組織情境與特性訂有明確的訓練政策，並適當揭露給會員（

勞工）知悉；展現組織年度訓練目標及訓練重點。建議可展示相關文件包括：會員（會員代表）大會會議紀錄、理監事會議紀錄、組訓組（處）或是訓練委員會會議紀錄等。

指標5.訓練規劃與經營目標的連結性：可說明如何連結組織需求與訓練發展方向、展現如何連結訓練發展方向與訓練行動計畫及(策略性)重點課程。建議可展示相關文件包括：年度工作計畫、組訓組（處）或是訓練委員會會議紀錄。

指標7.訓練需求相關的職能分析與應用：展現課程設計過程中有進行適當的職能落差分析、展現職能分析之方法及紀錄。建議可展示相關文件包括：職能分析文獻、職能統計與分析來源、職能落差與訓練需求、相關訓練會議紀錄。

指標8.訓練方案的系統設計：展現訓練發展課程規劃時，有適當的訓練課程設計流程。建議可展示相關文件包括：訓練方案產出之相關會議紀錄、文件中應含有訓練目標、訓練方法、課

程時程安排、師資遴選、學員遴選條件、訓練教材、設施與環境、訓練評估方法…等。

指標9.利益關係人的參與過程：可能之主要利益關係人，如：受訓學員、客戶、部門主管、訓練部門人員、高階主管、講師或專家等，參與記錄文件。建議可展示相關文件包括：利益關係人參與課程設計與審查之紀錄文件或會議紀錄。

指標11.訓練與目標需求的結合：展現課程之設計產出符合訓練目標與訓練需求。建議可展示相關文件包括：訓練與目標連結之相關記錄或文件，應展現訓練之課程規劃產出符合(委託單位)訓練目標與訓練需求。

指標13.提供學習成果移轉的建議或協助：展現出適當機制與安排，促進受訓學員將課程所學運用於工作，或展現適當的獎勵、懲罰措施，促進訓練達個人、小組團隊及組織績效改善之成果。建議可展示相關文件包括：訓後行動計畫、競賽、回訓、學習心得交流、證照、實習或其他相關機制的建議或協助，促進訓練成果轉移的達成並展現適當資料。

指標15.評估報告與定期性綜合分析：應展現定期的課後檢討紀錄及適當的審查檢討改善機制、課後檢討紀錄應展現學員建議與回饋、訓練需求、訓練目標、訓練方法等之檢討。

指標16.監控與異常矯正處理：展現整體訓練過程中，有持續監控且符合程序要求，並彙整結果進行定期(年度)審查。建議可展示相關文件包括：異常處理作業流程、異常處理記錄表。

指標17.訓練成果評估的多元性和完整

性：包括17a反應評估、17b學習評估、17c行為評估、17d成果評估，也就是達成從成員個人、工作團隊、一直到組織全體學習的結果，將引進知識、信念與行為的改變，強化組織成長能力。建議可展示相關文件包括：應明確統計訓後成果與訓練目標連結性，與各項評估之量化與質化相關記錄，並可展現與同期或同班次之訓練差異性。

整合上述資料，發現TTQS與學習型組織的高關聯性，因而可說人才發展品質管理系統(TTQS)是工會導入學習型組織的好工具，導入學習型組織的案例很多，例如：美國就有：奇異公司、美國殼牌、福特汽車、漢諾瓦保險公司等。在臺灣有：信誼基金會等。雖然目前尚無工會導入學習型組織之完整案例；但也發現已有優質工會運用TTQS工具逐步讓工會成為學習組織，讓訓練不是單一縣(市)區域之勞工教育舉辦或會員就業之協助；更擴大至如：提升勞工自主學習計畫、充電起飛計畫、推動事業單位辦理職前訓練計畫、身心障礙者職前/在職訓練計畫等…，讓工會服務更多勞工與會員。當然工會若要完要完成TTQS人才發展品質管理評核仍是須達成共19項各項指標要求，本篇文章是以工會運用TTQS工具成為學習型組織之適切性做進行分析，期許工會除了運TTQS做為申辦各種職業訓練；也運用TTQS工具使工會成為學習型組織，達到一舉二得之成果。而且企業、政府機構、學校等運用工具導入學習型組織成功案例很多，可預見若工會運用TTQS成為學習型組織，預期工會將可成為一個能學習、有回應、有行動的團隊組織，進而強化工會組織能力與為勞工服務之成效。✈



就業服務

- 鼓勵勞工從事照顧服務工作之就業促進措施



鼓勵勞工從事照顧服務工作之就業促進措施

楊靜宜/勞動部勞動力發展署就業服務組科長



壹、我國人口趨勢推估

依國家發展委員會105年8月之「中華民國人口推估（105至150年）」報告推估指出，我國150年總人口數相較105年將約減少17%~27%，未來人口成長將持續趨緩。自82年邁入高齡化社會，進一步預估107年將成為高齡社會，115年成為超高齡社會，由高齡社會轉為超高齡社會之時程僅8年，預估將較日、美、法及英快速，而與韓及新加坡等國之時程相當。由於工作年齡人口遞減、退休年齡人口遞增，15-64歲青壯年扶養負擔將逐年增加。依據105年至150年之中推估結果，老年人口對青壯年人口之扶養負擔，將由105年約每5.6個青壯年人口扶養1位老年人口，減至150年約每1.3個青壯年養1位老年人口。

我國未來面臨人口結構變化速度加快，呈現工作年齡人口減少、少子化及高齡化的「二少一高」顯著現象；同時，家戶人數持續減少，勢將增加家庭照顧者負擔，更加遽對於長期照顧服務之需求。



貳、長期照顧制度發展概況與規劃策略

長期照顧服務法(以下簡稱長照法)於104年5月經立法院三讀通過，今(106)年6月3日正式施行，衛生福利部(以下簡稱衛福部)除研議規劃相關配套措施外，同時推動「長期照顧十年計畫2.0」，以加速長照服務資源發展，充實長照人力，促進長照服務普及化與在地化。

一、長期照顧制度發展概況

(一) 財源－設立長照發展基金

編列5年至至少120億元預算，建置服務資源、發展創新服務型態、充實服務人力及進行相關研究等，以健全長照相關服務及發展人力資源，提升服務品質與效率。

(二) 制度－擴增社區照顧關懷據點之多元照顧服務模式

為實現在地老化，發展多元社區在地照顧體系，針對健康與亞健康老人結合在地資源，提供關懷訪視、共餐或送餐等服務；推動社區照顧關懷據點佈建日間托老服務計畫，擴大據點服務項目與時段，設計社區日間托老服務模式；推動臺灣368照顧服務計畫，佈建多元日間照顧服務，達成「一鄉鎮一日照」目標；強化社區照顧量能，鼓勵日照中心提供居家服務及夜間臨時住宿等，發展小規模多機能服務。

(三) 法規－制訂「長期照顧服務法」

自87年行政院核定「加強老人安養服務方案」及行政院衛生署通過「老人長期照護三年計畫」、96年行政院核定「長期照顧十年計畫」、104年建構長照服務網及「長期照顧服務法」，並直至105年之長照十年計畫2.0，我國長期照顧政策發展歷經18餘年之規劃與演變。作為我國長照發展重要之根本大法－長照法於今年上路實施，衛福部同步公布包括長照法人法及8項相關施行細則與子辦法，使長照資源之提供更為制度化及具體化。

二、長期照顧十年計畫2.0之規劃策略

(一) 計畫目標

包括建立優質、平價、普及之長期照顧服務體系、實現在地老化，提供多元連續服務、銜接前端初級預防功能，及向後端提供多目標社區式支持服務等4大目標，以減輕家庭照顧負擔及被照顧者之生活品質。

(二) 實施策略

包括建立以服務使用者為中心的服務體系、發展以社區為基礎的小規模多機能整合型服務中心、鼓勵資源發展因地制宜與創新化、培植以社區為基礎的健康照顧團隊、健全縣市照顧管理中心組織定位與職權、開創照顧服務人力資源職涯發展策略及增強地方政府發展資源能量等10項策略。

(三) 推動社區整體照顧模式

自105年10月起推動，各等級之定位及功能如下表：

等級	定位	功能
A級	社區整合型服務中心 (長照旗艦店)	1. 建立在地化服務輸送體系，整合與銜接B級與C級資源。 2. 依該區域長期照顧管理中心研擬之照顧計畫進行協調連結照顧服務資源。 3. 提升區域服務能量，開創當地需要但尚未發展之各項長期照顧服務項目。 4. 資訊提供與宣導。 5. 透過社區巡迴車與隨車照服員定時接送，串連A-B-C服務。
B級	複合型服務中心 (長照專賣店)	1. 提升社區服務量能。 2. 增加民眾獲得多元服務。
C級	巷弄長照站 (長照柑仔店)	1. 提供具近便性的照顧服務及喘息服務。 2. 向前延伸強化社區初級預防功能。 (1) 就近提供社會參與及社區活動之場域。 (2) 提供短時數照顧服務或喘息服務(臨托服務)、營養餐飲服務(共餐或送餐)、預防失能或延緩失能惡化服務。



參、長照人力缺口及人力不足因素

「長期照顧十年計畫1.0」主要服務對象為因老化失能衍生長照需求者，包含65歲以上老人、55歲以上山地原住民、50歲以上身心障礙者，及65歲以上僅IADL需協助之獨居老人，「長期照顧十年計畫2.0」則擴大納入50歲以上失智症患者、55-64歲失能平地原住民、49歲以下失能身心障礙者、及65歲以上僅IADL失能之衰弱老人，服務對象人數預估自51萬1千餘人增至將近73萬8千人。同時，規劃彈性與擴大長照1.0的8項服務，服務項目自8項擴增至17項。

長期照顧服務範圍廣泛，所需專業人力多元，方能提供服務使用者完整、連續且具品質之照顧，滿足其照顧需求。依據103

年衛福部長照資源盤點結果，目前我國長照人力，照顧服務員計2萬6,942人、社工人員計3,439人、護理人員計1萬826人、物理治療人員計1,987人、職能治療人員計1,091人。最缺乏從事第一線服務之照顧服務員，經各縣市政府推估需求，105-107年約需1萬1,000人至1萬2,000人，顯示人力均亟需培訓與擴增，以補足人力缺口，提供服務。

另依行政院104年11月核定「長期照顧服務量能提升計畫(104~107年)」分析，訓練後之照顧服務員未投入長照服務及留任率偏低之原因，包括任職之勞動條件(薪資水準、保險、福利、專業成長與職涯發展)誘因不佳、專業形象不佳、訓用不合一及教育養成與職場需求有落差，其他原因尚包括失能者居住地點分散，需往返奔波於不同個案工作地點之間所花費之時間、交通費及人身安

全，工作辛苦勞累等整體結構性因素。



肆、相關主管部會充實長照人力之策略

一、衛福部策略

- (一) 研議不同照顧場域(居家、社區或機構式服務)所需專業知能與薪資待遇。
- (二) 適度提高居家照顧服務員薪資待遇，提升投入職場誘因：

按照顧服務員投保薪資等級補助居家服務提供單位為其照顧服務員投保勞健保費、職災保費、提撥勞退準備金等，強化照顧服務員勞動權益，減輕服務提供單位營運成本，促進參與提供服務之意願。另為強化留任誘因，自 103 年 7 月起將照顧服務費補助自每小時 180 元調高為 200 元。

- (三) 利用科技輔具及多元宣導管道，提升社會大眾對照顧服務員之認知與職業尊榮感。

(四) 照管人力專業發展

1. 設計專業訓練課程，將特殊疾病(如失智等)需求納入課程內容。
2. 規劃照管業務依專業分工，如失智症、精神障礙、身心障礙者之評估。
3. 鼓勵聘用多元族群擔任照管人員。
4. 未來將規劃照管人員納入專技高考，新增照顧管理師類別。

二、教育部策略

- (一) 鼓勵學校針對產學界需求開設長照相關課程。
- (二) 深化學生至長照機構實習。
- (三) 設置健康照護產學合作中心。
- (四) 發展長照課程模組及建立長照發展職涯地圖。
- (五) 建置長照產學實習媒合平臺。



伍、勞動部推動鼓勵勞工從事照顧服務工作之相關就業促進措施

為配合衛福部發展長照人力資源，並協助失業勞工就業，勞動部勞動力發展署推動訓練及就業多項就業促進措施，以充裕長照人力。

一、辦理多元化之照顧服務員職業訓練

(一) 辦理職前訓練專班

依衛福部長照十年計畫 2.0 之推估，106 年長照人力缺口約達 1 萬 2,000 人，又依老人福利服務專業人員資格及訓練辦法第 5 條規定，領有照顧服務員訓練結業證明書、照顧服務員職類技術士證、或具高中(職)以上學校護理、照顧相關科(組)畢業等 3 類，均可從事照顧服務工作。

其中，勞動部勞動力發展署為充實長照人力，配合衛福部推估之人力需求規劃辦理照顧服務員職前訓練，並依該部所訂「照顧

服務員訓練實施計畫」之施訓基準，以開設專班之訓練模式辦理；由各分署受理轄區訓練單位提送訓練計畫，經審查並獲地方政府核准後辦理。針對一般身分之參訓對象，每人補助 80% 訓練費用；如為原住民、二度就業婦女、中高齡者、外陸配及中低收入戶等特定對象，則補助 100% 訓練費用，且可依相關規定請領職業訓練生活津貼。



(二) 實施「用人單位自訓自用」訓練計畫

自 106 年 1 月 24 日發布施行「補助地方政府辦理照顧服務員用人單位自訓自用之訓練計畫」。此計畫係地方政府依掌握之長期照顧人力供需情況，由有照顧服務人力需求之用人單位，依所在地地方政府公告方式及時程，向地方政府申請辦訓。

居服、日照等長照用人單位依據自有職缺或結合其他用人單位職缺，向地方政府研提申請訓練計畫，經核定後自行辦理照顧服務員訓練，開班規模可依用人單位實際狀況彈性調整，不限最低開班人數，以利規模較小之照顧服務用人單位補充人力；訓後由用人單位依承諾之勞動條件、直接僱用合格結訓學員，達到自訓自用、訓用合一之目的，滿足照顧服務員用人單位即時性之人力需求，並保證學員訓後就業。

有意願從事照顧服務工作之 16 歲以上失

業者，均可報名參加，並依一般身分及特定身分，分別補助 80% 至 100% 之訓練費用，符合一定身分資格者，並可依規定申請職訓生活津貼補助，以照顧參訓期間基本生活。

二、協助取得技術士證

為協助特定對象之勞工參加技術士技能檢定，訂有「特定對象參加技術士技能檢定補助要點」，補助渠等參加技能檢定所須費用，補助項目包括「學科測試費」、「術科測試費」、「報名資格審查費」及「證照費」，各補助項目最多可補助 3 次。

三、辦理相關就業獎助措施

(一) 事業單位及團體之雇主僱用獎助

1. 實施目的：鼓勵雇主提供就業機會，僱用弱勢失業勞工。
2. 補助對象：就業保險投保單位之民營事業單位、團體或私立學校。包括照顧機構、居家照顧服務提供單位及日



照中心等事業單位雇主均可適用。

3. 實施內容：依就業保險促進就業實施辦法規定，雇主僱用經公立就業服務機構推介之連續失業3個月以上失業者或連續失業30日以上特定對象之失業者，連續僱用滿30日及符合相關規定，得向公立就業服務機構申請發給僱用獎助。
4. 補助標準：依106年4月20日修正生效之補助標準，雇主以按月計酬方式給付工資時：(1)僱用連續失業30日以上之45歲至65歲失業者、身心障礙者失業者及長期失業者：每月發給僱用獎助1萬3千元；(2)僱用連續失業30日以上之獨力負擔家計者、原住民及二度就業婦女等7類失業者：每月發給僱用獎助1萬1千元；(3)僱用連續失業3個月以上失業者：每月發給僱用獎助9千元。以非按月計酬方

式給付工資時，則依上開3類受僱身分別，每人每小時發給50、60及70元，每月獎助金額仍不得超過各該類別之最高額度，最長發給12個月。

(二) 本國照顧服務員僱用補助

1. 實施目的：提供符合聘僱資格但未聘僱外籍家庭看護工者之家庭雇主僱用獎助，提高聘僱本國照顧服務員之意願。
2. 補助對象：符合外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準之雇主，聘僱本國籍照顧服務員照顧符合該審查標準第22條第1項規定之被看護者。
3. 實施內容：雇主聘僱由地方政府長期照顧管理中心推介之本國照顧服務員，連續聘僱達1個月以上，得向實際勞務提供所在地之公立就業服務機構申請僱用獎助。
4. 補助標準：每月獎助家庭雇主1萬元，最長發給12個月。

(三) 勞工從事照顧服務工作之就業獎勵

1. 實施目的：鼓勵失業勞工受僱照顧機構從事照顧服務工作，紓緩缺工情形，穩定失業勞工就業，並降低國內事業單位聘僱外籍勞工。
2. 補助對象：符合下列其一情形之失業勞工：(1)失業期間達30日以上；(2)非自願離職；(3)經公立就業服務機

構評估。

3. 實施內容：

- (1) 本措施所稱照顧機構，求才薪資需達就業服務法第47條規定公告之合理勞動條件薪資基準，且符合外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作資格及審查標準第20條規定之機構。
- (2) 勞工向公立就業服務機構辦理求職登記，經就業諮詢，徵詢從事照顧機構之意願，推介就業。勞工連續受僱於同一雇主滿30日，且平均每週工時達35小時以上，得提出津貼申請。
4. 補助標準：就業第1~6個月：每月核發5,000元；就業第7~12個月：每月核發6,000元；就業第13~18個月：每月核發7,000元，就業最高10萬8,000元，最長發給18個月。
5. 未來規劃方向：為配合我國長期照顧服務體系發展及充實照顧服務人力，研議規劃勞工就業獎勵措施擴大適用於鼓勵失業勞工從事居服單位及日照中心之照顧服務工作，提高失業勞工進入相關職場的就業意願，並持續穩定就業。

四、建置長照就業服務專區

勞動部勞動力發展署於各鄉鎮市設置300多個就業服務據點及建構台灣就業通網

站，透過網實整合，辦理雇主徵才活動，提供求職者就業諮詢、職業訓練及運用就業促進工具，協助求職者儘速就業及雇主補實人力。為持續強化長照人力推介媒合服務，自105年8月起於台灣就業通網站建置長照就業服務專區，刊登長照職缺之求職及求才相關訊息。由地方政府按季彙整轄區長照職缺，經公立就業服務機構加強運用各項促進就業措施，以推介補實照顧服務人力。

五、加強宣導

為提高特定對象及失業勞工從事照顧服務員工作之意願，運用實體及虛擬宣導管道，包括各公立就業中心、就業促進課程、職業訓練課程及台灣就業通網站等，加強宣導特定對象對照顧服務員工作之認識，促進渠等投入照顧服務員工作。



陸、結語

因應高齡化、少子化社會型態，長期照顧需求日趨殷切及長照法今年開始實施，然因薪資水準、專業成長、職涯發展等勞動條件誘因不佳，降低國人投入從事之意願。衛福部已持續規劃相關政策及措施，勞動部將配合該部長照制度規劃方向，強化本國照顧服務員職前訓練之人力培訓與運用，運用各項就業促進措施，充實長照人力需求。



Impossible

技術士技能檢定連結產業－
通信技術(電線線路)
乙級之深入優化

劉委員/通信技術(電信線路)題庫命製人員



職能標準及 技能檢定

- 技術士技能檢定連結產業－
通信技術(電線線路)乙級之深入優化



一、前言

為促進我國社會發展，行政院於1974年開始辦理技能檢定，鏈結產業需求，迎合產業發展趨勢，業盤點產業重點發展需求，包括智慧製造、巨量資料分析、生產管理、物聯網應用等。迄今已公告218個檢定職類，核發技術士證700萬餘張。

1995年，交通部電信總局公司轉型為國營中華電信公司並退出屋內配線市場，臺灣新建築物的屋內配線市場就由民間通信公司承接。然而，民間業者對屋內電信線路的配線施作從未受過正規訓練，施作後經常發生訊號不通或通信不良的困擾。幾經摸索，業界的水準仍然參差不齊。為使屋內配線的品質維持一定水準，政府採取技術證照制度。於是先有丙級通信技術(電線線路)，接著乙級通信技術(電信線路)，近年有甲級通信技術(電線線路)等技術證照之學、術科檢定測試。

丙級發生於90年代中旬，當時光纖尚未普及，故試題維持在銅線的範圍。2000年，光纖在電信網路大量使用，且ADSL(Asymmetry Digital Subscriber Lines)盛行，於是有乙



級技術士技能檢定，將丙級術科試題內容深化至銅纜配線、接續、及Ping IP，另外加入光纖施作與測試。後來的甲級則提升到規劃設計的層次。

然通信產業不斷的進步演變，為使證照效能與時俱進，2016年進行通信技術(電信線路)職類乙級術科試題開始優化作業並召開企業座談會，邀請產業界相關人士提供優化建議。試題優化命製完成後，辦理術科試題說明會、試作、及監評人員資格研討會等作業，以聚焦產業關鍵技能，確認術科試題之定位，並齊一監評人員之評審標準。本職類優化作業透過各界的意見徵詢及階段性試題規劃、命製與修正，相當貼近實際產業需求，技術證效能得以落實。

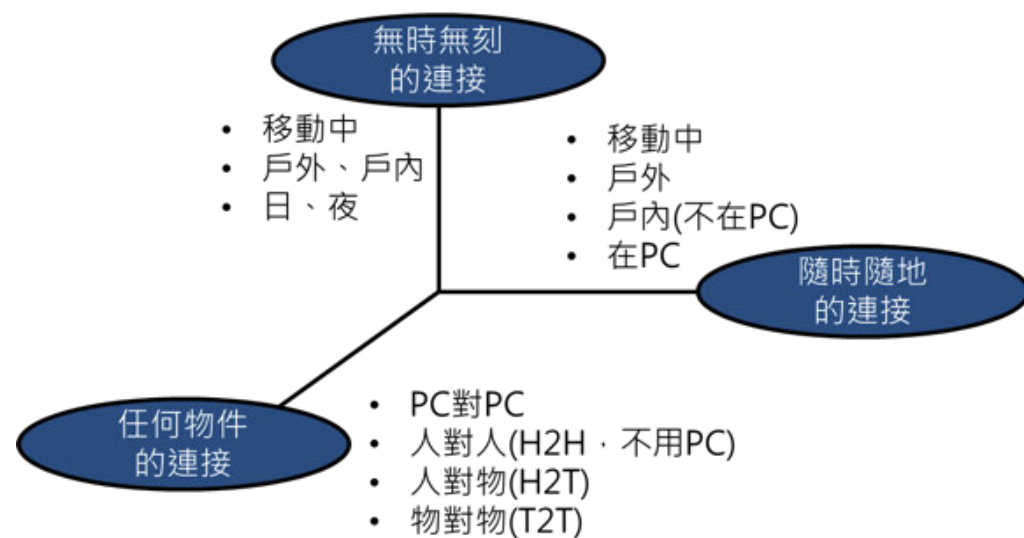


二、通信與物聯網

1876年貝爾發明電話後，電報網路發展成電話網路(Plain Old Telephone Service, POTs)所連接的是電話。1974

年“網際網路(Internet)”一詞出現，電話網路上面長出一層數據通信電路構成網際網路，電話網路就變成電信網路(Telecommunication Network)，連接電話和電腦。在此同時機械對機械(Machine to Machine, M2M)的通信已經發展到某個程度，美國科學家大衛佈洛克(David L. Brock)於2001提出利用網際網路來識別連結物件的構想。2009年，英國科學家凱文·阿什頓(Kevin Ashton)創出“Internet of Things(物聯網)”一詞，形容網際網路連接感應元件的形態。

裝設在各個角落的元件透過網際網路，把所產生的數據傳送到雲端、監控中心、醫療中心、各相關系統的平臺或伺服器…等，這些數據經分析變成有用的資訊，再被用來解決生活環境上的問題。於是，演變出智慧家庭、智慧建築、智慧城市、智慧產業…等各種通信應用。特色是不受限於時空、地點、對象，人與人、人與物、物與物之間皆可通信，形態如下圖：



▲圖一：物聯網通信形態

因物聯網是利用網際網路傳送數據，而網際網路又利用電信網路通信。電信網路是由有線與無線技術構成，有線部分則使用銅纜及光纖當傳輸媒體。圖一裡的戶外、外內、PC…即表示物聯網是利用引進建築物的電信線路通信。

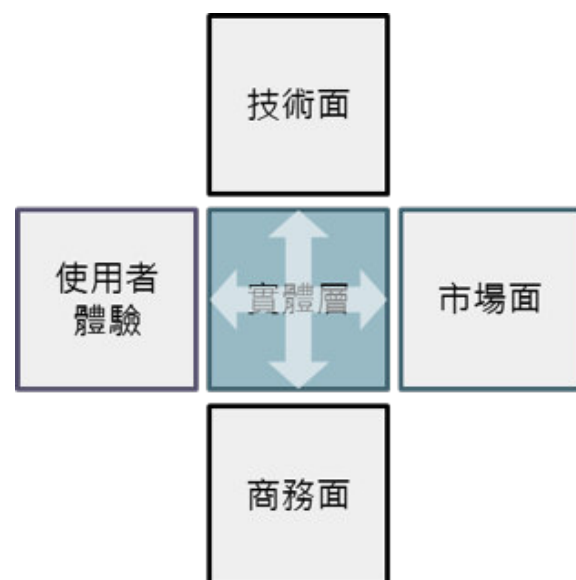
與物聯網產生關聯的產業如下表所列：

業 類	項 目	作 業 場 域
能源	發電	太陽能、風力、火力、水力
	傳輸	智慧電網
資源	油氣	探採、提煉、運輸
	礦產	探採、處理
	環保	設備監測、環境監測
	農產	培育、畜牧業
	水利	淨水處理、供水
製造業	混合/轉換	過程、設備、監控、儀器
	製造	製造、材料、組裝、監測
	成品	過程、包裝、監測、監控
	供應鏈	倉儲管理、物流配送
服務業	商店	產品、雜貨、便利店、…
	公眾	娛樂場、公共空間、體育館、…
	服務	餐廳、旅店、…
資通信	消費	智慧家庭、資訊娛樂、家庭事務、辦公、…
	企業	運算、通信、辦公、活動、展場、…
	通信業	終端設備、基礎建設
運輸業	交通	交通管理、使用收費、停車系統
	航空	軍用飛機、商用飛機、私人飛機
	海事	軍用船舶、商用船舶、私人船舶
	鐵路	軌道車輛、城市軌道、火車頭、基礎建設
	車輛	私人車輛、商用車輛、緊急救護、越野車輛



絕大部分的通信服務都發生在屋內，物聯網也不例外。智慧家庭、智慧建築、智慧城市、智慧產業…等都源自物聯網M2M的通信概念。智慧產業在臺灣稱為“生產力4.0”，與各業類應用層面之關係如圖二所示。每一層面都連動著虛擬與實體世界(圖中的十字型)。就是因為這“關聯性”而產生許多新的價值，新的使用者體驗、變化多端的商務模式、推陳出新的技術、及帶動市場新的趨勢。

這些層面的關聯性又會隨著環境變遷而改變，所有的層面是相互支援，故看物聯網時不能只看單一向。不過，要媒合各層面相互策應時，又會產生一些磨擦，很多的商機及應用就是在這磨合中產生。



▲圖二：業界應用物聯網示意圖



三、通信技術(電線線路) 乙級術科試題與物聯網 (生產力4.0)之關係

通信的應用絕大部分發生在屋內。2001年，美國(American National Standards Institute/Telecommunications Industry Association, ANSI/TIA)訂定ANSI/TIA/568-B系列屋內配線標準就已經把光纖及網路線納入，預留通信頻寬。接著2009年TIA/568-C系列把集合住宅及商辦大樓的屋內配線升級成“綜合佈線”，除了連結宅內的通信設備外，也連結大樓或社區公共地區的通信物件(如攝影機、門禁讀卡、停車識別、消防元件…)。2011年，訂定ANSI/TIA 862正式把大樓自動化元件通信納入標準。歐洲則有國際標準資訊技術(INTERNATIONAL STANDARD Information technology, ISO/IEC 11801 Edition 2.2)跟進。亞洲各國有的採美規，有的採歐規。從此，物聯網登堂入室。

臺灣方面則有「建築物電信設備及空間設置使用管理規則」及「建築物屋內外電信設備工程技術規範，EL 3600-9」兩大法規規範屋內配線。前者規定電信線路支撐設施及終端設備的設置空間，後者規範電信網路的設置規則，同時把美國及歐洲的規範標準也納入執行標準。

銅纜一直以來是電信線路的主要線材。1979年當時的電信總局在臺北市鋪設第

一條光纜¹，因通信效果極佳，於是臺灣電信機房與機房間之線路在後來的二十年內皆改成光纜。銅纜的使用範圍快速的萎縮，迄今只剩用於用戶迴路及屋內配線兩區塊。

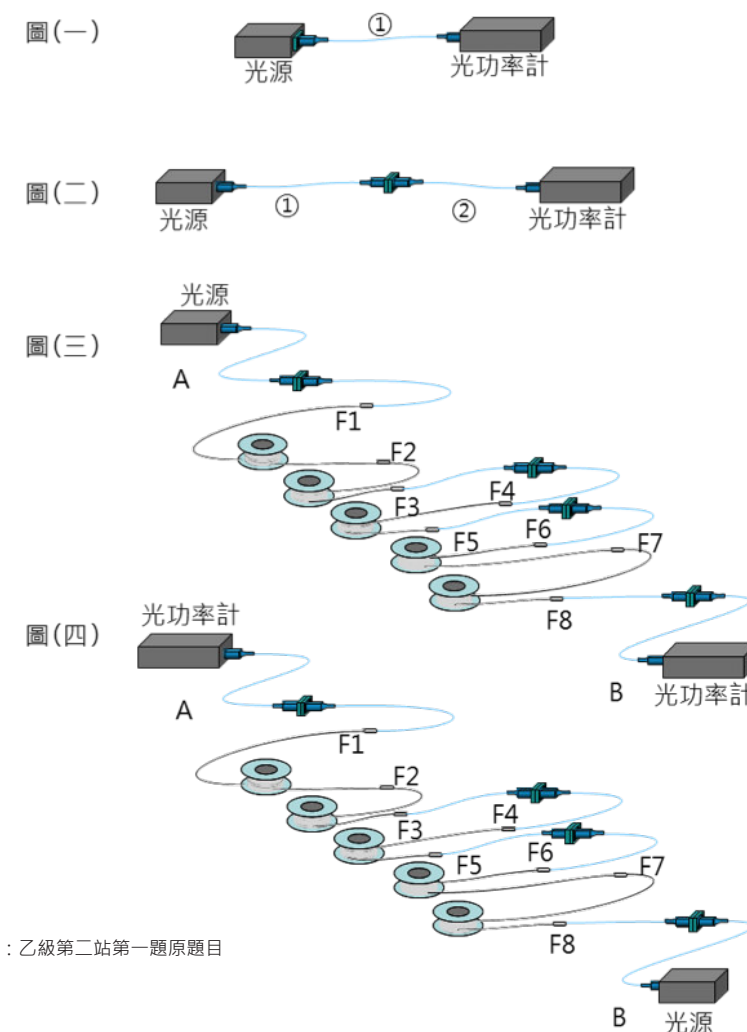


四、通信技術(電線線路)乙 級術科試題與業界現況 之落差

2000年代的光纖網路大部分為點對點形態。從線路的觀點，乙級術科以單心光纖鏈路²做為術科試題最符合業界的需求。同

時，對應檢人的測試也是以業界必須操作的光功率測試及光時域反射儀 (Optical Time Domain Reflectometer, OTDR)測試做為應檢項目。前者係模仿光信號在光纖鏈路內傳送，測其損失值以判斷線路品質，後者則專為光纖鏈路障礙查測。兩者使用之儀器不同，操作方式不同，缺一不可。原試題第二站第一題以光功率測試，第二題為OTDR測試。

(一)原試題第二站第一題架構如下圖：



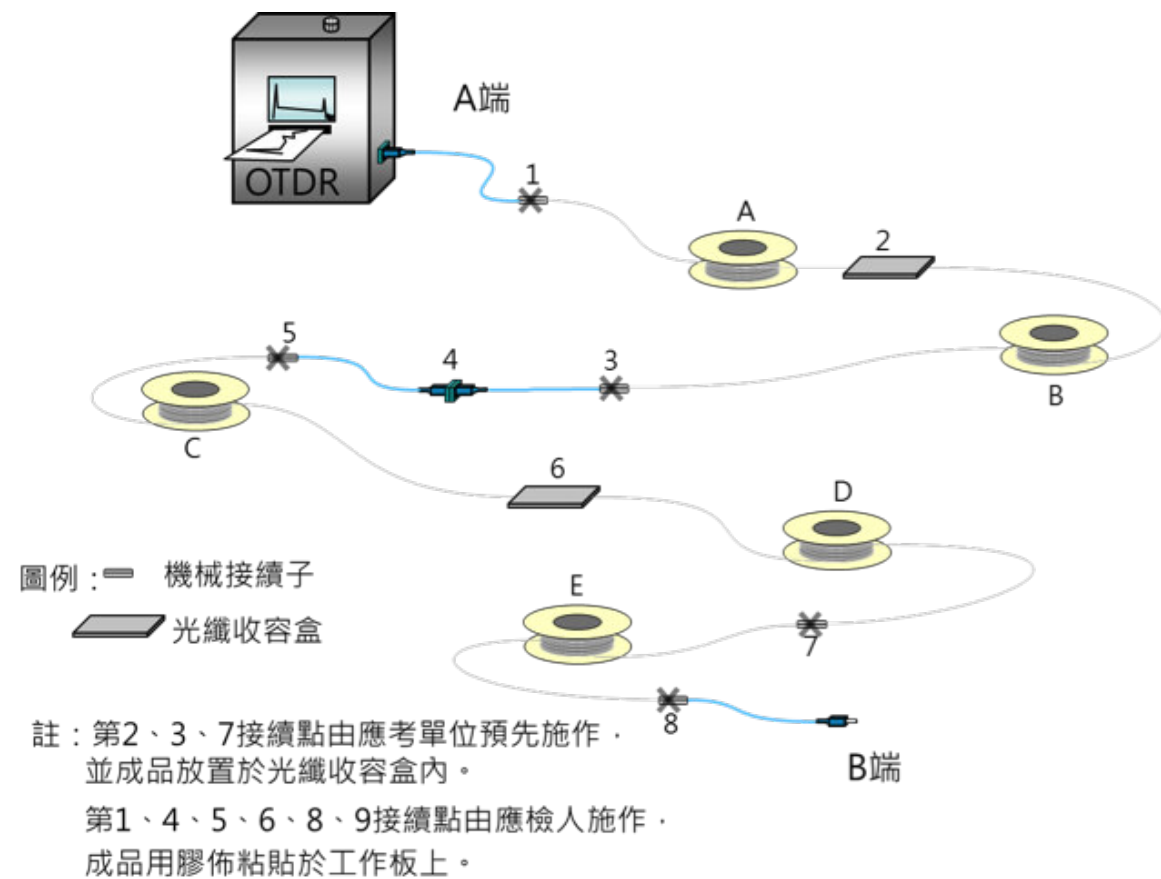
▲圖三：乙級第二站第一題原題目

1. 光纖是由數心光纖加上光纖保護元件構成，光纖太細(直徑約250微米)無法直接佈放於管道內，必須變成“纜”後，直徑較粗有利於用手拖拉佈放。
2. “光纖”是指用玻璃纖維做成的電信線路；“光纖鏈路”係指將兩端通信點連接起來在光纖內的那段光纖，含接點、終端插座、線路支撐設備；將發訊機與收訊機接上光纖鏈路後，則形成的“光通信系統”。



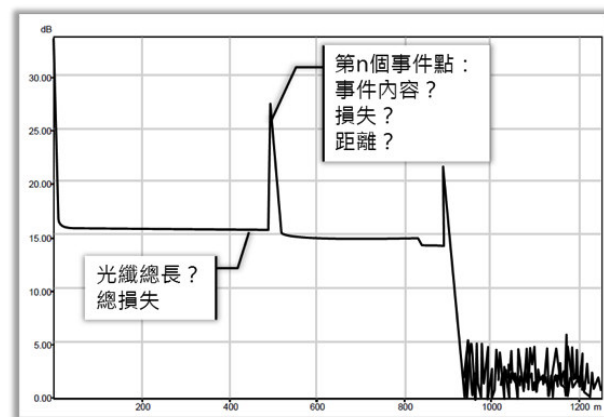
此題的重點在圖(三)及圖(四)的光纖鏈路，鏈路由應檢人現場施作，包括光纖熔接及連接器安裝。施作完後，利用光源及光功率計由A→B及B→A測試鏈路的損失。損失值超過標準³(1dB)，即以不及格的評定。

(二) 原試題第二站第二題如下圖所示：



▲圖四：原試題第二站第二題

此題的考試重點是在考驗應檢人解讀OTDR軌跡圖的能力，也是培養技術士的光纖維修能力。用OTDR掃描光纖鏈路後就會產生如圖五的軌跡圖，應檢人員應就此圖判讀該光纖是斷線？彎曲？連接？熔接？並將該事件的損失值及位置記錄於規定的表格內。未依規定填寫或填寫錯誤，即依扣分標準扣分。



▲圖五：原試題第二站第二題OTDR軌跡圖解析

3. 標準值由考場依所準備的材料長度及器材數量測得，並列為評分標準。

以上第一、二題都是以單心光纖鏈路為題幹。題目的場景是假設該光纖鏈路的一端在電信網路的交換機房內，鏈路經由地下管道一路串接到另一端在建築物的電信室內。

然而，值此同時光纖又從電信室伸入建築物內，又物聯網已醞釀成形。2005年，臺灣北部的一個新建案開始引進光纖，光纖到府(Fiber To The Home, FTTH)於焉在臺灣出現。2006年內政部建築研究所公布「智慧建築解析與評估手冊」，將物聯網落實到一般建築物內。2015年，國家通信傳播委員會(NCC)更規定2016年8月5日起，達到一定規模之建築物強制建置光纖到府。光纖網路結構不斷的再改變，以單心光纖為題幹的乙級通信技術試題則漸感時不我予。



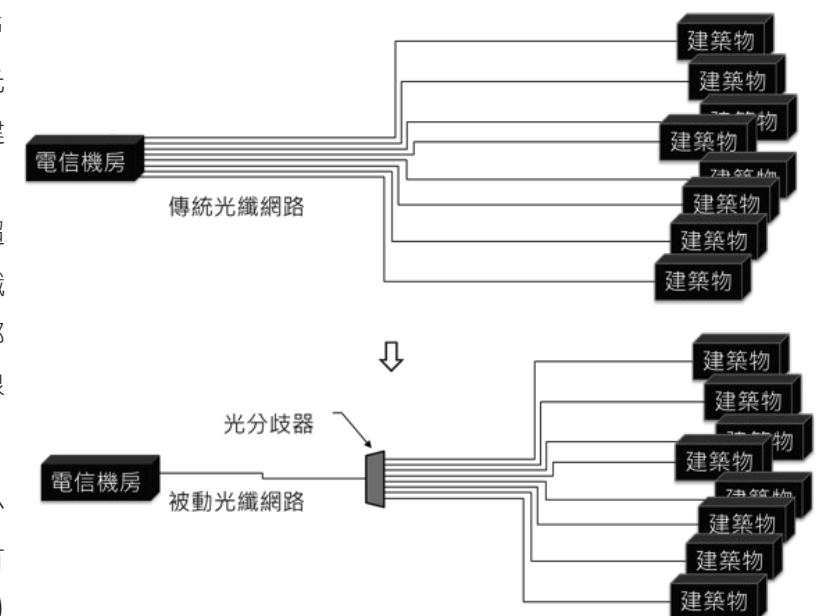
五、通信技術(電線線路)乙級術科試題優化

電信網路因物聯網及光纖到府所需的光纖數量越來越大。一個100戶建案，住宅及物聯網所需光纖約120心。沿著街道的新建大樓及都更案如雨後春筍，一路下來所需光纖數量將超過數萬。若以傳統單心光纖的做法，所有建案的光纖都必須連線到電信機房，外線的管道將會不敷使用。

為舒緩管道壓力及減少大量光纖在外鋪設，於是有光分岐器(Optical Splitter)

的被動元件採用，可將一心光纖的信號分成4、8、16、32、64等份，每一等份再分別由一心專用光纖傳輸。換個說法，一個1:64的光分岐器可將64戶的光纖匯集成一心直接到電信機房。因此，前述之數萬心光纖將可縮減至1/64，外線每一根管道的使用率則提高64倍。

光分岐器可設在外線的手孔或建築物內之電信室，離客戶端越近，管道的使用效率越高。光纖網路結構因而徹底的改變，如圖六。圖右之建築物包含集合住宅、商辦大樓、或廠房等任何設有自動化系統的建築物。若為政府新建之建築物造價超過兩億，依規定必須達到銀級智慧建築的標準。而該建築物內之電信網路必須符合物聯網的架構才能智慧化，把物聯網線路與光纖到府一起建置的方式就是綜合佈線，是建築物智慧化不可或缺的一項指標。

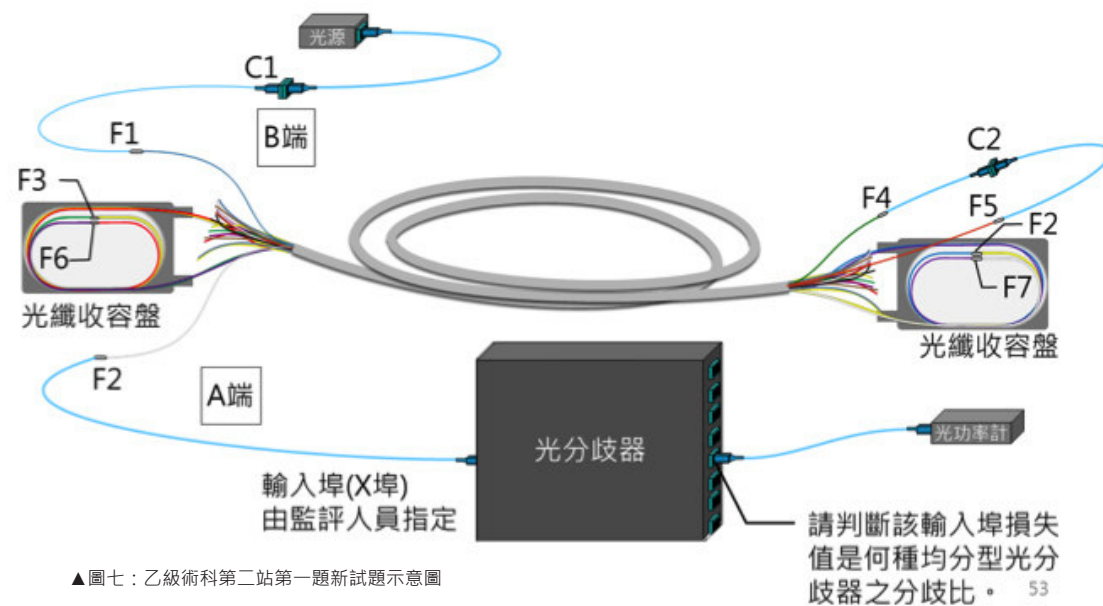


▲圖六：傳統光纖網路與被動光纖網路示意圖



傳統光纖網路與被動光纖網路最大的差異就在光分歧器的使用，其效益就如上圖左下方所示，大量減少管線的需求。新試題即以被動光網路的架構為題幹，其與產業的關係如后：

(一) 新試題第二站第一題架構如下圖：

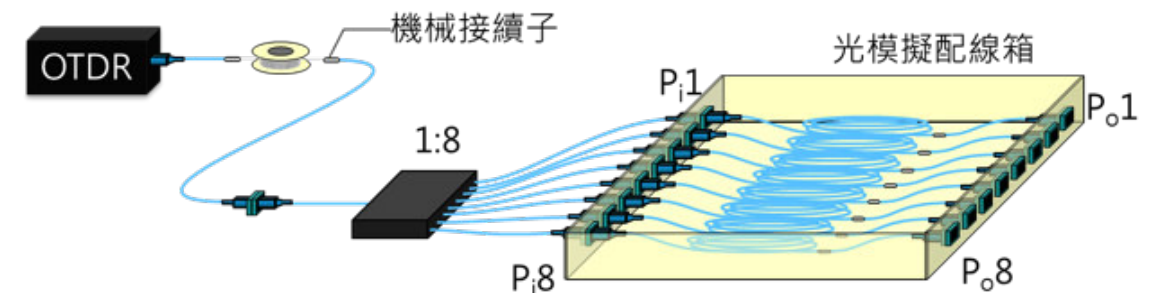


此題內容分成兩部分，一是光纖心線的編紮，另一是光分歧器分光比的判斷。圖中盤捲的光纖即為當下業界最常用的光纖之一，稱為「微簇型光纖」。此型光纖內之光纖心數有24、48、96、144心等，因光纖結構的關係，纜內光纖的編排及綁紮是施工時不可疏忽的一環。原試題並未列入此考項，既使應檢人拿到乙級證照也不能證明該員具有光纖編紮的能力。為彌補原試題之缺失，趁本次優化時機加入此考項。

另一考項為判斷光分歧器分光比，目的是考驗應檢人對被動光元件的熟悉度，關係到應檢人對光纖鏈路設計及障礙查測能力。

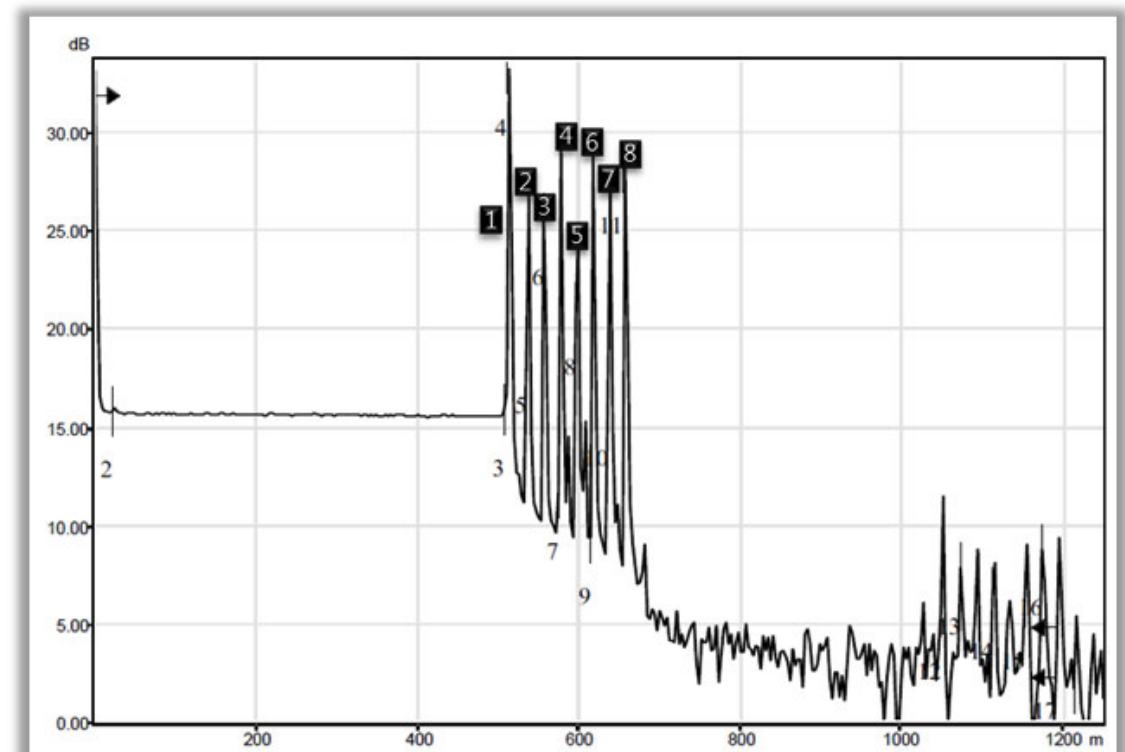
光分歧器的分光越多，分支的光纖越多，會造成兩個現象：1. 使用的光纖心數變大，配線時造成跨樓層供線，光分歧器的配置可能因大樓隔局而產生集中或分散的配置，應檢人必須有能力依配置做出適當的查測對策。2. 無論是集中或分散配置，光分歧器因分歧而造的光損失加上光纖接續損失不可超過從電信機房到客戶端的光纖鏈路總損失。然光分歧器有1:2、1:4、1:8、1:16、1:32、1:64等數種，損失值各不相同，應檢人該從其損失值就能夠判斷是光分歧器種類，在設計、維修、及備料時不致產生錯誤。

(二) 新試題第二站第二題架構如下圖：



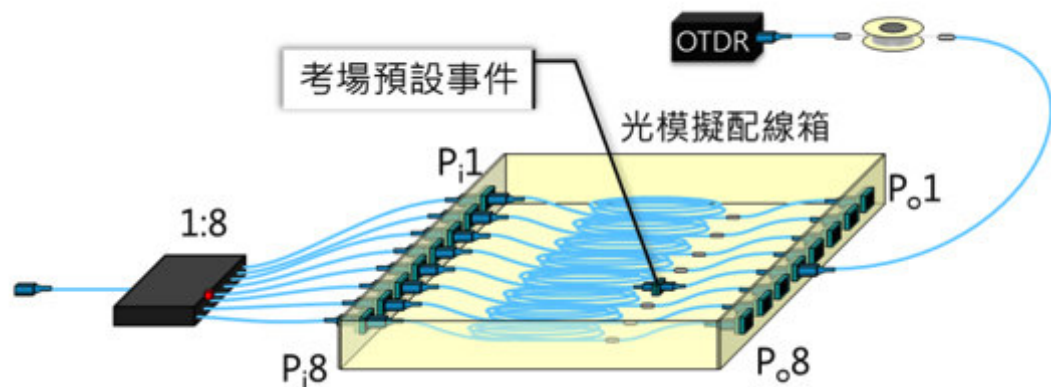
此題之架構也是模仿被動光纖網路架構，將實體光分歧器及屋內配線模型整合。圖右箱體之光纖為建築物內配線之簡化，檢測時箱體為密封狀態，應檢人無法看見箱內光纖之擺設。Pi埠為電信室內機櫃之光纖配線箱光纖插入點，箱內數捲光纖為模擬電信室經管道間到某層各戶宅內配線箱間之配線，Po為應檢人測試點。

此題之考試項目完全依現場實況設計，即網路新建完成後從電信機房往建築物客戶端用光時域反射儀做測試，目的是測試應檢人解析OTDR軌跡圖之能力，並檢出反射光與輸出埠之對應關係及線路品質。圖九為OTDR掃描軌跡範例，應檢人應於圖上標示相對應之埠號。





另外，應檢人亦被要求從客戶端反向往機房掃描各心光纖(如圖十)，是因為現場執行障礙查測時都靠反向測試找到障礙點。同時考場亦會在封密的箱體內隨意選擇光纖製造事件，如圖中之預設事件，應檢人必須在做反向掃描的同時能夠檢出事件種類。



▲圖十：OTDR反向掃描示意圖

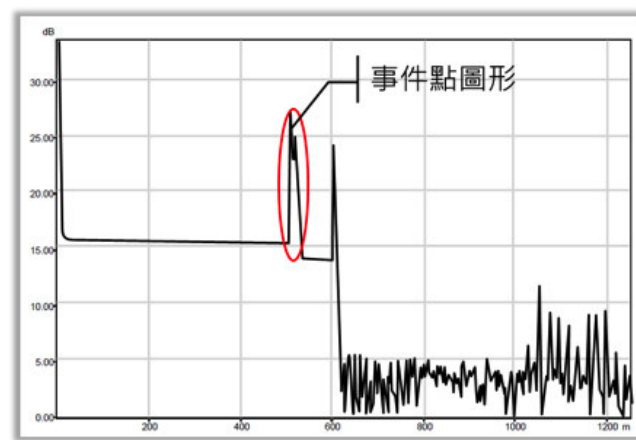
反向掃描之OTDR軌跡圖(如圖十一)所示，應檢人解析面該圖後，必須於規定表格內填寫事件種類、發生地點、損失值等。



六、結語：乙級術科試題與產業發展趨勢關係更密切

單從乙級術科試題很難看出光纖網路與生產力4.0之間的端倪，如果將設備、與電信網路、雲端連結就很清楚。下圖顯示光纖網路與物聯網之間的關係，圖下方為元件，可以是任何感應器、偵測器、監視器、生理傳感、讀卡機、配戴元件…等。每一物件本身就是一臺可以傳送數據的簡單電腦而且有一個身分(IP)，速率不高也不需大電流，遍佈在各個角落。透過電信網路，例如光纖到府、光纖到基地臺、光纖到箱體、或無線利用AP(Access Point)將數據傳送到雲端，形成大數據。

經過運算分析後，大數據變成有用的資訊，業界可從這些資訊找到解決方案，然後行銷到市場。因為市場不停的在變化，新的問題不斷產生，於是新的數據一直出現，新的資訊再被呈現，新的解決方案再推出。“變化”是生態運作的基本原則，因變化而有活水，新數據隨著環境不斷的產生，產業因此不斷的推出新的方案，形成永續經營的良性循環。



▲圖十一：反向OTDR掃描軌跡圖型



▲圖十二：生產力4.0與物聯網示意圖

優化後之乙級試題光纖網路就在上圖雲朵的下方，屬整個產業生態的底層。時值生產力4.0政策的推動及物聯網的興起，為乙級試題帶來升級的契機，藉此機會將試題優化以符合產業的需求。大數據需要大頻寬網路傳送，通信線路技術也因生產力4.0而不斷的推陳出新。



就業安全



勞動部勞動力發展署

WORKFORCE DEVELOPMENT AGENCY, MINISTRY OF LABOR

地址/ 242新北市新莊區中平路439號南棟4樓

電話/ 02-8995-6000

網址/ www.wda.gov.tw

ISSN 2070-2833



9 772070 283003

GPN: 2009102107 定價: 220元