

國立臺灣大學社會科學院社會學研究所

博士論文

Department of Sociology

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral dissertation

為何臺灣的企業提供職業訓練的比例偏低？

一個技能形成取徑的歷史分析

Why is the proportion of firms providing trainings low in

Taiwan?

A historical analysis of skill formation approach

林凱衡

Kai-Heng Lin

指導教授：林國明博士

Advisor: Kuo-Ming Lin, Ph.D.

中華民國 110 年 8 月

August, 2021

國立臺灣大學博士學位論文  
口試委員會審定書

為何臺灣的企業提供職業訓練的比例偏低？

本論文係林凱衡君(D01325002)在國立臺灣大學社會學系完成之博士學位論文，於民國 110 年 7 月 20 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：(指導教授)

林凱衡

(簽名)

黃文輝

鄭志明

李健鴻

謝雙宇

洪紹洋

## 謝詞

通過博論文口試後，一直有不真實的感覺：「八年的博士班生涯就到這邊了嗎？」寫論文時我每天都在想如何在謝詞裡寫抱怨，為了防止我寫太多，我的簡單答案是：「我熱愛研究，但我不太喜歡研究帶來的生活。」而正因為有交織在我身邊的親友們，我才能撐過這段時間完成這篇論文。

首先，我要感謝我的父母提供了衣食無虞的環境，讓我不用擔心家裡的經濟而能夠任性地選擇自己想要走的路，我想這是我作為你們的小孩最幸福的一件事情。然後我的伴侶廖郁雯陪著我度過寫論文的最後幾年，這段時間是我就讀博士班期間最低潮與迷惘的時刻，很多時候我的情緒會低落沮喪到自己都很厭惡，是她陪著我一步一步慢慢回到比較好的狀態。我要感謝我的指導教授林國明老師，老師開的政治社會學讓我喜歡上宏觀的分析方式，同時老師不厭其煩地幫我寫獎學金推薦信還有幫我看論文，我的口試委員謝斐宇老師、鄭志鵬老師、洪紹洋老師、李健鴻老師和黃庭康老師，也在我的論文寫作期間願意與我討論和幫我閱讀寫作內容提供建議，雖然有時候會感到氣餒，但其實這些鞭策與善意確實讓我的寫作不斷進步。

這是一篇採用歷史檔案研究材料的論文，我要感謝彥豪與我無私地分享他的經驗，我在他身上學到非常多東西，包括使用近史所檔案和申請行政院檔案的經驗、參加他組織的社群聚會，還有寫作過程也收到不少回饋意見，再次感謝。另外俊豪、俊頤、俊植和龍達，都在不同的時間不厭其煩地閱讀我的文字還有和我討論寫作策略。國明老師門下的眾師兄弟妹：孟宗、易澄、達文、振辰、以正、慧文、連毅、永昌，在這裡總是能有很愉快的團體討論。宜君在我投稿期刊的過程給了我不少建議。然後博士班路上的同行：子壹、若凡、安琪、啟仲、克瀚、紫彤、佩琪、育和、偉哲、裕淇、含育，大家彼此也會互相打氣加油互通情報，在此一併感謝。而這篇論文所有不完美之處，都來自於我自己的思慮不周。

之所以會繼續做有關技職教育與職業訓練相關的題目，除了因為接觸工運與勞動議題而能讀懂 Thelen 的書以外，和許多朋友的交流和刺激讓我願意相信這是可以

繼續前進的領域，偉翔來找我聊他的技職夢想給我很大的激勵，不然本來碩士論文寫完後我都要放棄這個領域了，後來我和他一直都有交換很多我們對於技職教育領域的想法，也是偉翔鼓勵我來認識技能競賽的不同項目。我的國中同學惟恩現在是一位優秀的高職老師，他也正在他的教學領域繼續發光發熱，感謝他讓我進入高職實習工廠近距離觀察運作和生態，雖然對他有點抱歉的是最後這個田野經驗因為寫作考量而沒有被納入。在中經院工作的明哲也是少數能和我交流這個研究議題的朋友。烽益大哥則介紹我認識他的小叔談早年是如何當學徒。大華姐邀請我加入建教生權益聯盟則讓我認識當前的建教合作生態。還有和志強在寫作論文過程中不定期地討論交換意見。這些經驗都有助於我的論文寫作。而檔案田野中，負責檔案業務的承辦人也是我研究過程的貴人。

我還要謝謝這八年提供我就讀博士班財源的朋友們，穩定的收入一直是博士生能夠繼續向前的定心丸，中寧介紹我擔任俊宏老師的助理，俊宏老師則鼓勵我將自己的寫作點子發表成期刊。維萱、玠廷學長、博方學長、庭康老師、佳和老師也都在我遇到經濟困難時讓我能打點零工維持收入，或提供我周轉資金，還要謝謝社會系龍冠海獎學金、孫運璿學術基金會博士培育獎學金、陳文成基金會社會關懷獎學金、中研院博士培育獎學金、科技部博士培育獎學金等的支持。本土博士班的生涯收入一直都很不穩定，為了收入而需要工作又會侵蝕到研究的時間，進而拖長修業年限，沒有這些經濟支持，就沒辦法完成博士班學業。

待在社會系館 113 這 8 年，經常被笑說是社會系地縛靈，感謝定皇、稚驊、宗晏、陳滢、苡庭、紹芳、意雯、介庭、舜璋等諸多朋友學弟妹不嫌棄來找我聊天，讓我在研究室不會孤單無聊。這 8 年的許多社會參與包括臺大工會、兼任助理運動的朋友們、工人先鋒的朋友們，我想除了我對工運仍有某種理想以外，更重要的還是在這些活動中能夠和大家說說話聊聊天，博士論文寫作衝刺的最後時間一直沒辦法兼顧太多事情，也謝謝大家願意容忍我的任性。然後要謝謝幾位朋友在我念博士班念到懷疑人生的時候和我說話、陪我聊天、聽我抱怨或陪我喝酒：信婷、爾喬、尚謙、燕茹、青松、聖芬、雅薇、善喻、容妤、道琪、思瑩，還有大學同學又菱、

偉哲、宗軒、欣怡、幸君、仁彥，許多時候光是和你們說說話，就能讓我能繼續走下去。然後也想念已經離開我們的大毛學長，很希望你能看到我的論文，再和我一起聊聊討論，那天下午我與龍達陪您吃六必居，還有在星巴克談天的時刻我都還記得。

這篇論文只能說是勉強完整的論文，事實上在我完成前最後一個月，我已經有新的想法和提問，只是在時間有限的情況下只能先以這樣的形式出現，要對所有讀者說抱歉，希望在未來的時間裡，我能提出更好的想法與成果和大家分享。

## 摘要

本文主要研究的是臺灣在 1960-1990 年之間企業與職業訓練的關係，其中又以 1966-1983 年的職業訓練金條例為主要的研究對象。既有的文獻主要採用發展型國家概念，強調臺灣人力政策的成功源自於官僚的規劃。然而發展型國家理論卻沒有辦法解釋臺灣的技能形成體制特徵，為什麼跟其他 OECD 國家以及東亞國家相比，臺灣的企業參與訓練的比重卻這麼低？

本文發現在 1980 年代以前，政府曾經推動大規模的企業辦訓政策但沒有成功。在 1960 年代，當經合會面對工業化與技能工人需求時，試著由企業參與辦訓來解決政府財政不足和工人流動帶來的人力投資損失，職業訓練金條例是主要的解決方案。

以企業為中心的觀點來解釋政府推動企業辦訓政策的失敗，是因為從職業訓練金條例到職業訓練法，政府無法回應與平衡臺灣二元企業結構下不同的人力投資需求，導致企業對職業訓練政策的反彈，所以最後通過的職業訓練法放棄了企業辦訓的方向，職業訓練主要由公共機構提供，這個結果也導致臺灣的技能形成體制是由學校而非企業為主要的技能供給者。

雖然 1966-1983 年之間，臺灣並沒有在全國層次成功建立起企業辦訓的制度，但是仍然摸索出適合中小企業辦訓的輪調式建教合作方案，與全國統一的職業訓練金條例相比，輪調式建教合作更具彈性也降低中小企業負擔，所以在 1970-1990 年之間成為臺灣機械業重要的技能形成管道。

關鍵字：技能形成、發展型國家、職業訓練金條例。

## Abstract

This thesis focuses on the relationship between vocational training and enterprises in Taiwan, especially the Vocational Training Fund Statute from 1966 to 1983. Current literature has used the developmental state concept to emphasize that bureaucracies' plans established the successful manpower policy. But the developmental state can't explain the characteristics of skill formation in Taiwan. In comparison with the proportion of firms providing training in the OECD and East Asia Countries, why the proportion of firms providing training in Taiwan is low?

I had found out that before the 1980s, the government had unsuccessfully promoted the enterprises to hold vocational training. In the 1960s, when the Council for International Economic Cooperation and Development faced industrialization and the need for more skilled workers, they tried to encourage the enterprises to join vocational training because of the deficit of finance and the loss of human capital investment caused by high turnover rate. The Vocational Training Fund Statute was the primary solution.

I use the firm-centered view to explain why the government had failed to promote vocational training with the companies from the Vocational Training Fund Statute to the Vocational Training Act. In this view, the government was unable to respond and balance the preferences of human capital investment in the dualism of enterprises. This failure had led to opposition from enterprises. In the end, the government had given up the way to promote the enterprises to hold training. Public institutes provided primarily vocational training services. As a result, the main skill provider in the skill formation regime in Taiwan are schools, not companies.

Even the promotion of vocational training by enterprises was failed in the entire country. The government had explored a successful program for the SME. This program was named "Rotary Co-operative Education." Because this program was more flexible and lower cost than the VTFS, this program had become one of the main skill formation routes in the machinery industry from 1970 to 1990.

Keywords: skill formation, developmental state, Vocational Training Fund Statute

# 目錄

第一章 問題意識.....	1
第二章 文獻回顧與研究方法.....	10
2.1 發展型國家研究下忽視的人力資本問題.....	10
2.2 人力資本的市場失靈問題.....	11
2.3 技能形成：人力資本的政治經濟學.....	14
2.4 與臺灣技能形成體制相關的研究.....	19
2.5 從技能形成取徑重構臺灣職業訓練制度的歷史解釋.....	24
2.6 研究方法與資料來源.....	29
第三章 人力計畫下的訓練計劃(1966-1972).....	31
3.1 人力計畫前的技能工人培訓.....	32
3.2 人力計畫的緣起與組成.....	36
3.3 人力計畫中的人力推計.....	40
3.4 人力計畫中的職業訓練政策思維.....	41
3.5 結論.....	47
第四章 職業訓練金條例的失敗與缺陷(1966-1983).....	49
4.1 職業訓練金條例的立法設計與立法過程.....	50
4.2 職業訓練金條例的執行與困難.....	58
4.3 為什麼職業訓練金條例會失敗？.....	63
4.4 結論.....	69
第五章 工業職業訓練協會：失敗的鑲嵌介面(1966-1983).....	70
5.1 工業職業訓練協會的籌備.....	71
5.2 工業職業訓練協會的組織與運作.....	78
5.2.1 董監事的組成.....	78
5.2.2 工訓協會的業務：技術生訓練、技能標準與檢定、技能競賽....	79
5.2.3 經費困難下的工訓協會.....	82
5.3 工業職業訓練協會的隸屬問題.....	90
5.4 工業職業訓練協會的評價.....	94
5.5 結論.....	95
第六章 職業訓練法：二元企業結構矛盾的延續(1974-1983).....	96
6.1 1974-1983 年缺少企業辦訓的職業訓練概況.....	96
6.2 剩餘職業訓練金的使用.....	99
6.3 技能檢定.....	100
6.4 職業訓練法的爭論與技能形成體制的轉型.....	103
6.5 結論.....	108
第七章 另一種企業辦訓制度—輪調式建教合作(1969-2013).....	110
7.1 戰後的建教合作與學徒制.....	111

7.2 剛起步的輪調式建教合作.....	114
7.3 1970-1990 的輪調式建教合作概況 .....	117
7.4 1970-1990 期間輪調式建教合作面臨的低技能均衡狀態 .....	124
7.4.1 產學間的訓練衝突.....	124
7.4.2 輪調式建教合作的留廠率.....	127
7.4.3 職業學校的擴張的影響.....	128
7.5 1990 年至 2013 年的輪調式建教合作.....	130
7.5 結論.....	134
第八章 結論.....	136
8.1 章節回顧.....	136
8.2 發展型國家的技能政治.....	138
8.3 未來的研究展望.....	140
參考文獻.....	143
附錄一 第一屆全國職業訓練金監理委員會成員.....	166
附錄二 第一屆工業職業訓練協會董監事會名單.....	167
附錄三 政府為募集工業職業訓練協會經費，邀請工業界領袖之名單.....	168
附錄四 各技能標準委員會之人員組成.....	169

## 圖目錄

圖 1、本文章節中各制度之間的連結與時序關係 .....	9
圖 2、國家與二元企業結構在職業訓練政策的互動過程 .....	28
圖 3、1960-1983 實用技藝中心學校數與學生數 .....	32
圖 4、高中職學生人數變化(1951-1971) .....	33
圖 5、農、工、商業職業學校學生人數(1946-1970) .....	34
圖 6、1966 年人力小組對職業訓練制度的設計構想 .....	43
圖 7、台灣製造業工人進退率(1949-1970) .....	46
圖 8、聯合報與經濟日報中各行業對職業訓練金意見的報導數量 .....	64
圖 9、工業職業訓練協會組織圖 .....	74
圖 10、工業職業訓練協會收入結構(1967-1971) .....	75
圖 11、工訓協會民間企業捐款百分比，按產業分 .....	89
圖 12、車床工與鉗工通過技能檢定人數(1975-1985) .....	102
圖 13、技能檢定合格人數(1974-1990)技能檢定合格人數(1974-1990) .....	103
圖 14、職業訓練中心結訓與職業學校畢業人數(1989-2013) .....	108
圖 15、國中畢業生升學率(1970-1990) .....	129

## 表目錄

表 1、臺灣事業單位辦理職業訓練情形(2011-2014、2016、2019) .....	2
表 2、先進民主國家的技能形成系統多樣性類型 .....	16
表 3、各類型機構職業訓練人次(1966-1975) .....	42
表 4、立法院審議職業訓練基金公聽會代表團體主要建議 .....	53
表 5、職業訓練金條例審議過程重要條文修正對照表摘錄 .....	56
表 6、民營事業訓練人次變化(1966-1983) .....	63
表 7、報紙與檔案中對職訓金條例表達意見之行業與次數 .....	65
表 8、工業職業訓練協會我國政府配合款之預算 .....	76
表 9、工業訓練協會中華民國政府配合款收支狀況(1968-1971) .....	86
表 10、行政院內對工業職業訓練協會主要功能及辦理成效之評估 .....	90
表 11、工訓協會草擬呈報經合會之改革方案 .....	92
表 12、九大建設與其技工人力需求 .....	97
表 13、九大建設不同工種之技工人力需求 .....	97
表 14、結餘職業訓練金之分配運用 .....	99
表 15、勞動力發展署自辦訓練人數與補助在職訓練人次(2013-2020) .....	107
表 16、1969-1971 輪調式建教合作學校與企業 .....	116
表 17、輪調式建教合作單位數、學生數與畢業人數變化(1973-1990) .....	118
表 18、建教合作學生人數前五名科別與佔比(1980、1985、1990) .....	119
表 19、參加建教合作的學生數，按單位區域分布(1979-1990) .....	120
表 20、建教合作單位分佈縣市前五名(1980、1985、1990) .....	121
表 21、1984 年輪調式建教合作單位員工人數分佈 .....	122
表 22、1984 年輪調式建教合作單位資本額分佈 .....	122
表 23、輪調式建教合作單位數、學生數與畢業人數變化(1991-2006) .....	130
表 24、建教合作學生人數前五名科別與佔比(1995、2000、2006) .....	131
表 25、建教合作單位分佈縣市前五名(1995、2000、2006) .....	131
表 26、2006 年臺北縣市、桃園縣、臺中縣市建教合作學生最多科別前三名 .....	132

## 第一章 問題意識

目前為止，臺灣戰後經濟發展的有關工業政策的文獻，包括進口替代到出口導向(Wade, 1990; Wu, 2005)、成功扶植的產業(Hsieh, 2011; 瞿宛文, 1997)與失敗的案例(洪紹洋, 2011a; 張家銘、吳政財, 2001)，卻少有研究關注發展產業需要的技能工人是如何培訓形成的問題。在後進發展國家的追趕過程中，為了升級工業生產出更高附加價值的產品，除了投入資本和引入技術外，勞動作為一種基本的生產要素，同樣需要配合產業升級持續地投資提升知識與技能，這就要建立良好的教育或訓練制度，人力資本投資制度，也是經濟發展的重要環節值得被研究。所以在這篇論文中我將聚焦研究戰後臺灣培訓工人的制度。

對培訓技能工人制度的研究，一般稱之為「技能形成」(skill formation)，這些文獻專注於不同經濟體的技能形成體制研究與比較，不同的資本主義發展路徑，依據其政府、企業和工會之間互動與鬥爭的歷史過程，建立起不同的技能形成體制。Chapman(1993)將工業國家的職業訓練系統分成三類：學徒體系(apprentice system)(例如德國)、學校基礎體系(school-based system)(例如法國、比利時和義大利)和混和體系(mixed system)(例如英國和愛爾蘭)。Busemeyer 與 Trampusch(2012)則將提供技能的單位，粗略分為學校基礎(school-based)與企業基礎(firm-based)，一般而言前者提供職業教育，後者提供職業訓練，一個國家內可能有不同的技能形成制度產生競合，也可能出現混和的情形。

如果要探討臺灣的技能形成體制，一般人比較熟悉的是由人力計畫調整高中職學生比例，透過職業學校提供工業需要的勞動力，這可以說是一種以學校為基礎的技能形成體制。1965 年的高中與高職人數比為 6.1:3.9，到 1983 年變成 3.2:6.8(謝小苓、張晉芬與黃淑玲, 1996, p.11-19)，高中職人數比例近乎逆轉，就讀職業學校的學生數也呈現爆炸性的成長，以成長最高的高級職業學校工業科為例，1965 年高職工業科學生人數為 13,822 人，到了 1983 年，學生人數達到 201,741

人，可以看到職業學校培訓大量的學生確實提供了臺灣經濟發展需要的人力。

相對於職業學校在臺灣對培訓人力有重要貢獻，企業扮演的角色卻相對偏低許多。例如 1978 年行政院推出的六十七年度職業訓練方案，預計供應的 37,700 位技能工人中，預計由工業職業學校供應 25,200 人，職業訓練則供應 12,500 人，其中包括公營事業單位培訓 2,000 人，民營事業單位的培訓 1,500 人，專業訓練機構培訓 5,500 人，民營事業辦理現代化學徒訓練 1,500 人。<sup>1</sup>從這個方案中可以看到職業學校才是培訓技能工人的主要來源，企業培訓的技能工人數量並不多，大約 5,000 人左右。依據單驥使用主計處資料的研究，1985 年 4 千多家廠商只有 24% 的廠商曾實施員工在職訓練，佔總受雇員工的 3.1%(單驥, 1995)。在李誠調查研究中也只有三分之一個廠商對技能工人設有專業訓練，四分之一的廠商對半技能工人和無技能工人開設訓練(李誠, 1995)。依據 2011 年之後的職業訓練概況調查報告數據，在辦理訓練之事業單位比率大約在 3 成上下(見表 1)。如果進一步檢視辦訓企業背後的公營結構，會發現公營企業自辦訓練的比例比民營企業高得多，以 2001 年的數據為例，當時公營企業的受雇人數為 249,337 人，民營企業的受雇人數為 5,212,752 人，<sup>2</sup>但該年的公營企業的訓練人次為 314,248 人，民營企業的訓練人次為 188,985 人，<sup>3</sup>公營企業的受雇人數遠低於民營企業，辦訓人次卻高於民營企業，顯見公營企業提供訓練的能量遠大於民營企業。

**表 1、臺灣事業單位辦理職業訓練情形(2011-2014、2016、2019)**

	2011	2012	2013	2014	2016	2019
有辦理訓練之企業比率	24.2%	26.9%	25.9%	27.7%	35%	33.8%
未辦理訓練之企業比率	75.8%	73.1%	74.1%	72.3%	65%	66.2%

資料來源：勞動部，2011-2014、2016、2019，職業訓練概況調查報告。

<sup>1</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「六十七年度推行職業訓練方案」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262002。

<sup>2</sup> 行政院主計處，90 年受雇員工動向調查表。

<sup>3</sup> 內政部，中華民國台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

讓我們將臺灣的數據與 OECD 國家做比較，2015 年 OECD 國家中企業提供訓練的比例，德國為 77%，英國為 86%，瑞典則為 93%，<sup>4</sup>臺灣的企業訓練比重明顯落後很多。跟東亞國家南韓與日本比也不高，人力資源與技能形成研究普遍指出日本的技能形成體制特色是，由學校提供一般教育，而由企業安排在職訓練(On-the-Job-Training, OJT)提供特定技能(Benson, 2013; Brown, Green, & Lauder, 2001)，在 1984 年，有 82.5%的企業有提供教育與訓練課程(Yamashita, 1989)。至於韓國方面，Ashton 與 Green 等人對東亞新興工業國家的技能形成研究中提到，韓國的廠內訓練在 1977-1981 年之間，人數高達 337,388 人，佔工匠總訓練量的 68%(D. Ashton, F. Green, D. James, & J. Sung, 1999)。日韓的數據，明顯比前述臺灣同一段時間的企業訓練能量高。Ashton 等人指出，臺灣的技能形成系統是由綜合的公共訓練為主，缺乏私人廠內訓練(D. Ashton et al., 1999, p. 81)。辛炳隆(2000)認為臺灣的職業訓練是中央集權式的公辦公營，民間機構參與有限也是類似的意見。張丕繼則認為這是因為臺灣相關法令不健全，所以企業界未能普遍參與辦理職業訓練(張丕繼, 1995)。

從前面臺灣技能形成體制國際比較與特色的討論總結臺灣的技能形成體制特色，李健鴻認為臺灣的技能形成體制主要是由學校教育和政府的職業訓練機構組成，民間與企業訓練為輔，政府的主導地位十分明顯(李健鴻, 2017)。這引出本研究的主要提問：「**為什麼在臺灣的技能形成體制中，企業投資訓練人力的比例偏低呢？**」

要解釋臺灣的企業很少辦理職業訓練的現象，一般的解釋認為由於臺灣存在大量的中小企業而缺乏辦訓意願。相較於一些大型國營企業如臺電、臺糖，或是部份大型民營企業如大同都有能力自辦訓練，臺灣的中小企業資源有限，難以提供訓練(Chuang, 2013)，或是多半由工作現場做中學來培訓技能工人(D. Ashton et al., 1999; 小池洋一, 1992)。另外中小企業的平均壽命低和人力流動率高，也都降

---

<sup>4</sup> OECD(2015).OECD statistics - Adult education and learning : Enterprises providing training. ( <https://stats.oecd.org/> )

低投資人力的誘因(D. Ashton, Green, Sung, & James, 2002; Kuo, 2002; Zhu & Warner, 2013; 李健鴻, 2017; 辛炳隆, 2000)。然而我認為將臺灣缺乏企業辦訓制度的原因只歸因於中小企業的訓練人力偏好不適合投資人力訓練，這種說法近似於市場結構決定論，或是經濟學強調企業人力投資容易產生的市場失靈問題，也缺乏歷史縱深。本文認為企業投資人力的偏好並非給定不變的，也會依據外部環境因素而調整，在這篇研究中我將從企業的動態偏好觀點來解釋臺灣為何缺乏企業辦訓政策，這裡所謂企業的動態偏好，源自於政府決策的形塑，還有二元企業結構下，大型企業與中小企業之間的參照互動。

本文關注的企業辦訓制度，主要指的是製造業培訓技能工人的制度，<sup>5</sup>所以不會去討論其他如服務業的人力培訓制度，以及工程師這一類的專業人員。<sup>6</sup>最後，由於本文重視的是企業在何種制度下願意投資人力資本，所以我不會在文中再細分職前職業教育訓練(initial Vocational Education & Training, iVET)和在職職業教育訓練(continuing Vocational Education & Training, cVET)這兩個制度。

我認為臺灣的企業辦訓比例偏低的現象，是因為 1966-1983 年臺灣推動的企業辦訓政策，未能成功回應不同的人力投資偏好導致政策的失敗，如果依照企業結構來區分人力投資偏好，臺灣的企業結構相較於日韓，是一種由大型國民營企業和中小企業構成的二元格局，這種格局也影響兩者具有不同的管道培訓技能工人，投資的成本也不同，大型國營企業和少數民營企業會自行培訓技能工人，人力資本投資較多，中小企業則倚賴學徒制訓練人力，訓練缺乏標準。也因為不同

---

<sup>5</sup> 這群人在 2010 年中華民國職業標準分類中，屬於第七大類「技藝有關工作人員」和第八大類「機械設備及組裝人員」。有關第七大類的定義是：「應用專業知識與技能從事營建，金屬鑄造，金屬架構，工具機設定及操作，機器設備或工具之製造、安裝、保養及修理，印刷，食品、紡織品、木質品、金屬及其他製品之製造或處理，以及手工製作各種工藝品等工作之人員。」有關第八大類的定義是：「在現場從事廠房設備及生產機械之操作，駕駛機動車輛與操作移運設備，以及根據精密生產程序組裝產品之人員。主要從事協調、控管及安排本類生產作業之監督人員以及在中央控制室操控機械設備之工作人員應歸入第 3 大類項下之適當類別。」(行政院主計處, 2010)

<sup>6</sup> 中華民國職業標準分類中，對專業人員的定義是：「從事科學理論研究，應用科學知識以解決經濟、社會、工業、農業、環境等方面問題，以及從事理化科學、生命科學、環境科學、工程、設計、資訊及通訊、法律、醫學、宗教、商業、新聞、文學、教學、社會服務及藝術表演等專業活動之人員。本類人員對所從事之業務均須具有專門之知識，通常需受高等教育或專業訓練，或經專業考試及格者。」(行政院主計處, 2010)

的人力投資偏好，所以對政府推動企業辦訓政策的回應也不同。

在 1966 年以前，臺灣並沒有完整的職業訓練政策，隨著臺灣的經濟發展在 1960 年代後工業化速度加快，開始往出口導向發展，隨著工業化的步調加速，政府不僅要提供更多的技能工人，也需要解決技能工人流動造成的人力投資損失問題，也因此除了職業教育外，政府也嘗試推動企業辦訓的政策來增加技能工人數量以及解決企業搭便車不願意投資人力的問題。在當時的人力計畫，職業訓練預期要提供的人力甚至是職業教育的 2-3 倍，例如在 1969 年的第五期四年經建計畫中，技能工人的需求預計在 1969-1972 的 4 年間需要 20.8 萬人，其中教育部門僅能提供 14,560 人，剩下的 37,440 人則由訓練部門提供(行政院國際經濟合作發展委員會, 1969, p. 347-348)，由此可以看到當時職業訓練政策的重要性不亞於職業教育。

經合會人力小組當時規劃一系列推動企業加入辦理職業訓練的政策，其中最重要的是由企業繳交訓練捐，再由政府統籌辦理訓練的職業訓練金條例，以及由勞資政三方代表組成的財團法人工業職業訓練協會。在當時的規劃，職業訓練金條例為了降低政府投資人力的財政負擔和解決許多工人高流動率的問題，所以要求一定人數規模以上的企業都需要負擔人力訓練成本和辦理訓練，而工業職業訓練協會則是負責協調和推動全國的職業訓練。

然而這個強調企業出資辦訓的職業訓練體系運作並不順暢，職業訓練金條例在頒布後就有不少企業抗議要求排除繳納職訓金資格，接著立法後兩年不到就因為石油危機被迫暫緩向企業徵收職業訓練金，之後在政府考慮復徵時，則有大量的中小企業認為職訓金條例無法配合訓練需求。而工訓協會也因為財務結構缺乏民營企業支持，以及政府部門補助意見分歧而萎縮。

強調企業辦訓的職業訓練體系在 1970 年代推動狀況不佳，特別是石油危機後政府一直無法對企業復徵職業訓練金，所以在 1976 年開始規劃新的職業訓練法。原本政府為了避免中小企業反彈，所以考慮在職業訓練法草案中向 300 人以

上的大企業徵收職業訓練費用，但這個方案卻又遭到工業總會反對，認為對大企業收費會助長中小企業搭便車的問題，所以工業總會主張徵收職業訓練費用應該包含所有行業不分大小，最後政府沒有解決這個爭議，1983年通過的職業訓練法條文，迴避了向企業收費辦訓的設計，職業訓練的責任最後落在國家身上。也就是說，臺灣的職業訓練缺乏企業辦訓，以公共機構提供的服務為主，形成這個格局的原因則可以追溯到1960年代中期政府推動企業辦訓政策失敗導致的後果。

綜觀1966-1983年，職業訓練金條例和工業職業訓練協會這些政府推動的企業辦訓政策，並沒有成功將中小企業納入總體的訓練制度中，但是1969年開發出來的輪調式建教合作，卻成為機械製造業中小企業重要的技能形成管道，我將討論此制度當時能夠成功特定的社會條件，不過此制度也存在低技能均衡的問題，同時在1990年代後因為產業轉型，而與製造業逐漸脫節，其功能更趨近於提供廉價勞動力而非訓練技能工人。

相較於強調因為臺灣有大量中小企業不願辦理訓練的論點，或是以發展型國家理論來解釋公共職業訓練機構是由官僚所推動的。我認為臺灣企業辦訓比例偏低的原因，是因為政府原本在1960年代為了解決人力流動造成的企業投資人力損失，所以嘗試向企業收取訓練捐，推動企業辦訓來解決企業搭便車不願意投資人力的問題。然而從職業訓練金條例到職業訓練法，政府未能回應與平衡大型企業和中小企業不同的人力投資偏好與衝突，因而面臨許多企業的反彈，最後職業訓練主要由政府提供，迴避向企業收費的規定。這個結果不僅導致臺灣的職業訓練由公共機構提供為主，企業參與比例偏低，技能工人的培訓也主要由職業學校來承擔責任。

本論文的章節安排，將在第二章做文獻回顧與研究方法說明，我在這一章指出發展型國家文獻很少研究人力資本相關政策，並回顧技能形成文獻目前的研究成果，這個文獻的系譜發展從經濟學的人力資本論，發展到資本主義多樣性的政治經濟學討論，解釋了不同經濟體制中不同的職業教育與訓練(vocational

education & training, VET)制度發展動力，也提供各國制度互相參照比較的判準。然而這些研究成果對臺灣案例的解釋仍然有限，所以我也會清點目前臺灣技能形成體制有關的文獻，並且指出目前有關臺灣技能形成體制的文獻，多半集中在研究職業教育制度較多，對於職業訓練制度的文獻則相對較少，而本文則將從職業訓練制度的發展來釐清另一部分臺灣技能形成體制的樣貌。最後我將簡述本文研究的檔案來源。

在第三章，我將從人力計畫的脈絡來討論當時的職業訓練制度規劃，人力計畫也是在目前經濟發展研究中被忽略的項目，既有的研究提到人力計畫，通常指的是調控高中職人數比例以配合經建計劃發展，但是實際上人力計畫的內涵與意義遠不止於此，從時間順序來看，人力計畫接在家庭計畫後面，如果說家庭計畫處理生育控制問題，人力計畫則是要處理既有過多的人口如何轉化成可用人力的問題，也因此，人力計畫的內涵不只是教育，還包括訓練、就業、勞動保護和統計等多個項目，實際上這就是一個勞動力的治理計畫。我將從人力計畫指出，當時的職業訓練政策比現在更為重要，計畫中預期訓練的人力規模甚至多於職業教育，也說明為何當時的職業訓練制度設計採取企業辦訓的模式。企業辦訓模式最具體的兩個政策則是職業訓練金條例與工業職業訓練協會。

第四章我將討論職業訓練金條例從推動到廢止的過程。原本職業訓練金的制度設計是由政府向一定規模的企業徵收訓練捐，交由政府統籌辦理職業訓練。此一制度在 1972 年立法通過，緊接著在 1974 年年底因為石油危機，在企業壓力之下，政府被迫暫停徵收，之後直到 1983 年職業訓練法立法後被廢止時都沒有再重新開徵過，也因此職業訓練金條例的失敗經常被認為是遭遇石油危機所導致的結果。但本文對職訓金條例失敗的解釋，更重視制度的內生變因，制度的不當設計無法符合企業的訓練偏好，進而形成企業的政策反對偏好，才是這個制度失敗的主因，我發現這個制度內生變因有二。首先，配合人力計畫訂定的職業訓練金條例無法處理行業的多樣性，對多種不同訓練偏好與需求的行業施以同樣的收費

標準，許多企業因此反彈。其次，立法院審議後修正的的職訓金條例，也不利於中小企業辦訓，加劇了中小企業對條例的反對偏好，許多中小企業面臨繳納職訓金卻無法辦訓的情形，因此當政府官員考慮重啟因石油危機暫停徵收的職業訓練金時，也遭到許多中小企業強力反對。第五章討論的則是比職業訓練金條例早幾年成立的工業職業訓練協會，形式上是由政府、資方與勞方三方代表組成的財團法人，一開始得到聯合國的援助支持，其目的主要是推廣與研發新的訓練制度、技能標準與課程，並且發展提高技能工人的技能水平，該協會同樣也在 1983 年職業訓練法立法後解散。有些解釋認為工業職業訓練協會是因為退出聯合國而失敗，本文從檔案紀錄中發現，工訓協會的失敗與退出聯合國無關，主要的失敗原因，是因為一方面政府無法建立企業的出資誘因，也與政府部門之間對該協會的財務結構該由誰承擔缺乏共識有關，由於協會的財務遲遲無法獲得足夠支持，最後導致協會缺乏企業支持，組織規模與業務都跟著萎縮。

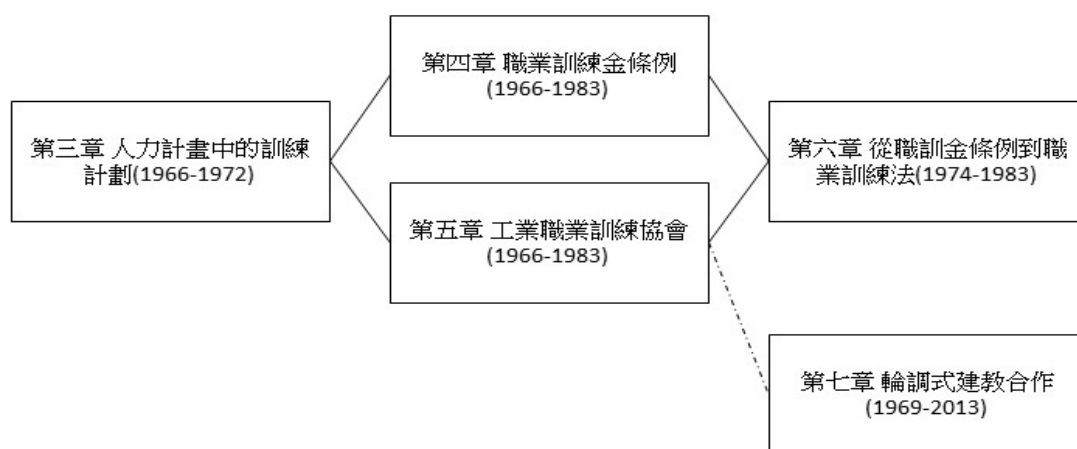
職業訓練金條例緩徵到職業訓練法立法中間，其實有一段空窗期，我在第六章整理了這段時間的職業訓練相關政策，包括十大建設的人力供給、政府開始推動技能檢定制度，還有 1983 年職業訓練法立法前政府和企業的爭論。我發現最重要的是職業訓練法的立法過程，其實繼續圍繞著職業訓練金條例的相關爭論，例如多大的規模該承擔職業訓練責任？又該負擔多少費用？政府最後因為無法有效解決這一問題，所以後來通過的職業訓練法並未落實政府向企業課徵訓練捐的相關條文。如果要解釋臺灣的技能形成體制為什麼缺乏企業辦訓的制度，究其歷史根源其實是延續政府和企業在 1970 年代職業訓練政策上的爭論導致的結果。職業訓練法的立法決定了臺灣的職業訓練以公共機構而非企業為主要供給者，間接確立了臺灣的技能工人供給來源還是以職業學校為主。

在第七章，我將討論 1970 年代另一個企業辦訓制度的發展，這個制度是發展至今超過 50 年的輪調式建教合作，學生人數大約有 1-2 萬人。輪調式建教合作的系譜脈絡跟與建教合作制度的發展，還有政府在 1960 年代開始思考如何改

革傳統民間學徒制有關，跟職業訓練法關係不大。從技能供給者的角度來看，因為學生有一半的時間是待在企業，所以也可以歸類為企業辦訓的制度。相較於職業訓練金條例不受歡迎，此制度在 1970-1990 年代獲得中小企業的青睞，成為中部機械業重要的人力培訓管道，本文嘗試透過此案例指出實際上也存在適合中小企業辦訓的制度安排，不過這一制度也存在工廠重視生產多於訓練、畢業生留廠率低，以及面臨職業學校擴張導致合作關係不穩定的問題，1990 年後更面臨產業轉型的問題，參與建教合作的產業變成以服務業為主，而製造業明顯衰退，輪調式建教合作培訓人力的功能越來越低，而成為廉價勞動力的代名詞。

由於制度的複雜性，所以本文的章節安排在時間順序上會有部分重疊，讀者在閱讀的時候可能會感到疑惑，下圖我將各章節中制度的關係作成簡單的圖，希望能盡量降低閱讀論證上的困難。

圖 1、本文章節中各制度之間的連結與時序關係



作者自行製圖

## 第二章 文獻回顧與研究方法

要回答「為什麼在臺灣的技能形成體制中，企業投資訓練人力的比例偏低呢？」這一問題，還是必須回到臺灣經濟發展的文獻，所以在本章第一節我將指出既有的發展型國家文獻缺乏對人力資本投資的研究，在第二節則討論經濟學中的人力資本研究關注的市場失靈問題，第三節開始介紹，在政治經濟學中，資本主義多樣性文獻如何討論人力投資的市場失靈問題，以及由這問題衍生出的技能形成取徑，技能形成的文獻有助於彌補我們解釋發展型國家是如何建立人力資本投資制度。第四節則清點目前與臺灣技能形成體制有關的研究成果。然後我將在第五節討論臺灣技能形成體制的特徵與形成動力，最後一節則說明本文的研究方法與資料來源。

### 2.1 發展型國家研究下忽視的人力資本問題

在臺灣經濟發展的文獻中，發展型國家(developmental state)一直是相當重要的概念，這一概念最早源自於 Chalmers Johnson 對日本經濟奇蹟的解釋，他試圖指出一種不同於市場理性(market-rational)與計劃意識形態(plan ideological)的發展道路，認為通產省(MITI)是一種計劃理性(plan rational)的發展模式，其優先目標是關注國內產業結構和產業的國際競爭力(Johnson, 1982)。Wade 對臺灣的研究(Wade, 1990)以及 Amsden 對韓國的研究(Amsden, 1989)則進一步擴大了發展型國家概念的適用範圍，成為東亞國家經濟發展的重要解釋。雖然發展型國家的概念源自少數國家在特定時間的高速發展，有特定的歷史條件和脈絡，但是仍然能歸納出兩個主要的特徵，第一是具有執行能力的官僚，第二則是需要隔離可能影響產業政策的私部門團體(Haggard, 2015, p. 46-47; Pempel, 1999)。這兩者合起來意味著發展型國家的經濟發展之所以能成功，是因為政府有能力協調私人團體，並介入市場與克服市場失靈的問題。Haggard 曾經指出，經濟成長過程中需要協調

處理的問題包括：如何從農業轉向工業、如何與金融市場聯繫，以及如何取得技術移轉(Haggard, 2015, p. 43)。

目前臺灣的人力政策，也多半採用發展型國家的觀點來解釋，Wade 與 Amsden 提到臺灣與韓國透過計畫擴張教育，而能供應充足的技能工人(Amsden, 1989, p. 221-225; Wade, 1990, p. 64-66)。Ashton 與 Green 等人的作品(D. Ashton et al., 1999) 以發展型國家取徑研究東亞新興工業化國家的技能形成體制，將新加坡、韓國、臺灣與香港的教育與訓練制度合稱為「發展型技能形成模式」(developmental skill formation model)。Greene 對臺灣發展型國家的討論也指出人力計畫的重要，不過其研究更偏重討論科學教育與科學政策(Greene, 2008)。發展型國家理論的觀點以國家引領市場推動經濟發展來解釋產業的成功，不過這個觀點研究人力政策的盲點在於將既有的經濟發展成果，倒過來歸因於之前官僚的有效規劃，而很少評估有多少計畫最後被成功實施，例如臺灣有效的人力計畫，體現在調控高中職學生人數比例來配合經濟發展，但是這就忽略了人力政策的內涵並不只有規劃教育配合經濟發展，還有其他培訓技能工人的政策工具，例如本文研究的職業訓練，如果將這些政策規劃與結果來看，其實並不算成功，實際上只強調官僚規劃的發展型國家理論，無法解釋技能形成體制為何會發展出某種特徵而放棄了其他政策選項，例如臺灣主要由學校而非企業提供技能。

本文認為如果要解釋臺灣為何沒能發展出企業辦訓的制度，那就要看到在國家引導市場外，市場又是如何對國家政策的回應，所以除了關注政府規劃的人力政策外，更應該要討論企業投資人力資本的狀況，以及如何回應政府推動的人力政策，以下我們進一步討論企業投資人力資本的問題。

## 2.2 人力資本的市場失靈問題

要解釋為何企業不願意投資人力資本，還是必須回到人力資本的文獻來討論。雖然勞動在古典經濟學中，與土地、資本與技術並列為生產要素。然而直到經濟

學家 Schultz(1961)提出「人力資本」(human capital)這一概念，經濟學家們才注意到透過教育與訓練提高人力的知識與技能，是推動國家經濟發展的重要原因，也能提高個人薪資收入與企業生產力，對個人與企業而言，是否願意投資人力資本，端視學習過程中的學費與其他機會成本，還有對未來報酬的預期來決定(Belfield, 2000; Ehrenberg & Smith, 2009)。

不過投資人力資本也存在市場失靈的風險，這指的是企業之間如果彼此挖角，造成企業投入的訓練成本損失，使得企業不願意繼續投資人力資本的問題(McNabb & Whitfield, 1994; Stevens, 1996)。經濟學家 Becker 曾經對人力資本市場失靈問題提出更細緻的區別，他將訓練分成一般訓練(general training)與特定訓練(specific training)，一般訓練獲得的技能通常適用於多家企業，在勞動市場如果是完全競爭狀態時，如果工資增加和邊際產量增加完全相等，將不會為企業帶來收益而使得企業缺乏誘因投資，然而由於訓練也會為受訓者帶來未來較好的報酬，所以受訓者仍然願意接受訓練，因此對企業而言，企業很樂意將一般訓練的成本轉嫁至受訓者身上。特定訓練提供的技能則適用於特定企業，無法應用於其他企業，企業為了避免被挖角損失其投資的教育和訓練成本，通常會更願意留住人，這一類的員工也比較不會在暫時的不景氣中被開除，不過在特定訓練中，企業投資人力成本的意願，則還是依據勞工的流動率來決定(Becker, 1975)。Becker 的研究雖然指出企業會轉嫁訓練成本至受訓者，因此而能解釋為什麼受訓者例如學徒經常接受相當低的收入，但是仍然無法解決企業缺乏投資誘因的市場失靈問題。

之後有許多文獻進一步檢討 Becker 的模型問題，例如 Stevens 認為 Becker 對技能的二元分類並不準確，除了一般技能與特定技能外，還存在著可移轉的技能(transferable skills)(Stevens, 1996)。Acemoglu 與 Pischke 則認為 Becker 的假設是建立在完全競爭市場的假設，如果從不完全競爭勞動市場的假設出發，則可以看到企業仍會願意投資培訓技能(Acemoglu & Pischke, 1999)。

針對訓練市場失靈如何解決的問題，Finegold 與 Soskice 將英國訓練制度的

狀態形容為低技能均衡(low skill-equilibrium)，這個低技能均衡指的是由國家和社會制度所構成自我加強的網絡，這個互動停滯了提升技能的需求(Finegold & Soskice, 1988, p. 22)，這個制度包括了產業組織、公司、勞資關係、國家甚至教育訓練系統。Finegold 後來區分了高技能均衡(high skill-equilibrium)與低技能均衡兩種狀態，在低技能均衡中，資方會認為提升工人技能的風險多於未來潛在獲益，例如企業可能面臨訓練後被挖角的搭便車問題，勞方則認為現有的教育成本高於未來的收益，因此更重視短期的工作收入。相反的，在高技能均衡中資方會持續維持競爭優勢，勞方在教育中獲得的收益大於成本(Finegold, 1991, p. 95)。Finegold 認為要達成高技能均衡，需要克服兩種集體行動問題：第一個是企業與工人之間都必須同時有投資與接受訓練的意願。第二個是企業之間挖角會破壞企業投資教育與訓練的意願(Finegold, 1991, p. 103-104)。

David Soskice 對德國學徒制成功的解釋印證了上述論點，Soskice 指出德國企業克服投資訓練的市場失靈原因，是因為學徒預期未來能獲得夠高的收入而願意在訓練期間接受較低的薪水，而工人的跳槽與企業挖角問題，也由雇主協會和工會的監管以降低工人流動，所以德國工人在企業的在職時間較英美企業長(Soskice, 1994)。

Kathleen Thelen 則歸納認為成功的技能形成制度，必須克服信賴承諾(credible commitment)和集體行動這兩個問題，信賴承諾指的是如果要確保企業訓練勞工的意願，則工人或受訓者也需要在企業留任使得企業能夠回收投資，如果無法有受訓者之後的就業保證，那麼可能會演變成企業對學徒受訓者低價剝削勞動力。集體行動問題企業之間挖角搭便車的行為會降低企業培訓投資員工的意願(Thelen, 2004)。

如果要解決市場失靈問題，並建立高效能的技能形成制度，McNabb 和 Whitfield 歸納幾種具體作法包括：利用市場激勵、引入訓練捐、立法訂定最低訓練支出，或是改革教育(McNabb & Whitfield, 1994)。依據國際勞工組織(ILO)的研

究，目前全世界採取訓練捐來建立訓練基金的國家有 75 個，其中有 63 個國家的訓練捐來源為工薪稅，包含歐洲、亞洲與南美洲國家(Palmer, 2020, p. 31)。臺灣 1960 年代的人力計畫中採用的訓練捐是參考巴西與英國的制度。而韓國也同樣是引入訓練捐制度來要求企業辦理訓練。

### 2.3 技能形成：人力資本的政治經濟學

針對人力資本投資的市場失靈問題，許多國家嘗試提出不同的制度解決方案，而形成不同的技能形成體制(McNabb & Whitfield, 1994)，要對這些技能形成體制的建立過程差異提出解釋，就必須考慮到人力資本的制度與政治脈絡(Riain, 2011)，Thelen 認為職業訓練體系是在和勞動市場以及其他組織的互動過程發展出來的(Thelen, 2004, p. 16)。也就是說，技能形成制度的建立並非自然演化形成的，經濟學的分析沒看到各種相關行動者，例如國家、企業、工會以及相關利益團體之間衝突鬥爭的歷史過程，可能會導致不同的技能形成制度。Neil Fligstein 就區分了工業社會中三種就業系統，分別是：職業主義、專業主義和管理主義，這三種就業系統分別由工會、專家群體和企業主導，而有不同的訓練制度(Fligstein, 2001)。在 Thelen 對德國、英國、美國與日本的技職訓練制度比較研究中，獨立工匠、產業工人和雇主三方不同的聯盟形式，決定了不同的技能形成體系(Thelen, 2004)。

近年來 Hall 與 Soskice 提出的資本多樣性(varieties of capitalism)研究取徑，強調「把公司找回來」(bring firms back)，為技能形成議題提出新的洞見，在這個研究取徑中專注研究的是公司是如何解決各種協調問題，例如勞資關係、職業訓練與教育、公司治理等等。在這個比較政治經濟學的框架中，他們區分「自由市場經濟」(Liberal Market Economies, LMEs)和「協調市場經濟」(Coordinated Market Economies, CMEs)兩種類型，LME 國家由於依賴市場關係來解決問題，因此勞動力市場也是高度流動的，其技能形成制度傾向於賦予勞工一般技能，而 CME 國

家則由公司與團體的協調，因此技能形成制度給勞工的技能偏向產業特定或企業特定技能為主(Hall & Soskice, 2001)。Estevez-Abe、Iversen 和 Soskice 則從社會保護的角度來超越 Becker，提出了「福利生產體制」(welfare production regimes)的取徑，指出培育勞工技能的職業訓練與教育制度，與勞資關係和社會政策之間形成一套制度互補(institutional complementarities)的體制。他們將勞工的技能再分成企業特定技能(firm-specific skills)、產業特定技能(industry-specific skills)和一般技能(general skills)。企業特定技能通常來自在職訓練，由於很難對其他雇主有價值而最難攜帶移動。產業特定技能則主要來自學徒制或職業學校，這些技能容許勞工可以在一個產業範圍內移動。而一般技能則是每一位雇主都需要，和特定產業或企業沒有太多相關。

在 Estevez-Abe 等人看來，Becker 沒有考慮到勞工的決策背後的制度設計，以及企業需要跟工會協商這兩個因素。即使企業願意在勞工身上投資特定技能，勞工也要確認不容易失業，才有意願在這樣的企業上班，所以要確保企業的投資意願和勞工的工作意願，預設了需要高度的就業保護制度才有可能成立。除了就業保護以外，也可以透過慷慨的失業保護措施，確保勞工願意繼續在相關產業尋找工作。如果缺乏好的就業或失業保護制度，勞工就會更傾向投資一般技能來避免勞動市場風險。另外如果公司對於特定技能的勞工議價能力較弱，這就有需要和工會合作協調確保人力資本投資的效益。Estevez-Abe 等人將不同的技能類型，對應到不同程度的就業保護與失業保護政策，例如美國的一般技能，其就業與失業保護都很低，日本屬於企業特定技能，其就業保護高但失業保護低，丹麥則為產業特定技能，所以具有高失業保護與低就業保護，德國則兼有產業特定技能和企業特定技能，就業與失業保護都較高(Estevez-Abe, Iversen, & Soskice, 2001, p. 154)。Estevez-Abe 等人不僅拓寬了 CME 國家在技能形成制度上的分類，更重視的是不同的技能形成體制所產生的社會後果。這方面後續有許多研究(Marius R. Busemeyer, 2015; T. Iversen, 2005; Torben Iversen & Stephens, 2008; Thelen, 2014)

都指出一般技能相對於特定技能系統，更容易產生薪資不平等的現象，技能類型也與性別不平等有關聯，而在特定技能系統中，女性可能因為生育造成職涯中斷，而更不利於女性收入。

不過資本主義多樣性對技能形成制度做類型學分類的研究取徑也受到批評。Busemeyer 與 Trampusch 對資本主義多樣性的批評有兩點，第一點是只以自由和協調兩種類型並不能涵蓋所有的技能系統。第二點是資本主義多樣性對技能形成制度的歷史起源與政治鬥爭過程關注也不夠(Busemeyer & Trampusch, 2012, p. 10)。Busemeyer 與 Trampusch 認為要看到技能形成系統也是受到制度鬥爭影響，這裡的鬥爭類型中一個是企業的特性與分歧，另一個則是國家、工會與勞資關係之間的權力平衡。並指出技能形成體制的重要爭議點通常圍繞在四個問題，分別是：(1)企業自主性和公共監管間的關係(誰控制技能形成?)、(2)以企業為基礎和以學校為基礎的職業教育與訓練之間的關係(誰提供技能形成?)、(3)技能形成的資助(誰為技能形成付錢?)，以及(4)職業教育與訓練和一般教育系統之間的關係(Busemeyer & Trampusch, 2012, p. 5)。他們更依據對職業教育與訓練的公共支持，以及企業的投入程度，將不同的國家歸納區分四種技能體制理想類型，分別是：自由(liberal)技能體制、國家(statist)技能體制、集體(collective)技能體制和區塊(segmentalist)技能體制(見表 2)。

表 2、先進民主國家的技能形成系統多樣性類型

對職業訓練的公共承諾	高	國家技能形成系統 (瑞典、法國)	集體技能形成系統 (德國等等...)
	低	自由技能形成系統 (美國)	區塊技能形成系統 (日本)
		低	高
企業對起始職業訓練的參與程度			

資料來源：Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), The Political Economy of Collective Skill Formation. New York: OUP Oxford.

在自由技能形成體制中，技能形成主要是透過市場以及一般教育系統來供應，即使學校系統存在分流，職業教育的地位通常也比一般教育低，其代表國家是美國。日本則是區塊技能形成體制的代表，雖然教育系統也是一般教育系統，但是企業卻有高度意願投資勞工的技能。而在國家技能形成體制，國家則高度支持技職教育，和自由體制不同，在國家體制中的職業教育，目標是將學術表現不好的學生整合進教育、訓練與就業當中，使得職業教育成為另一個重要選項，代表國家例如瑞典或法國。最後在集體技能形成體制代表的德國，企業願意投資訓練，技職教育除了在學校以外也在企業，並且有雇主協會與工會等中間團體參與，以及在勞動市場上得到承認的認證制度，這個體制的企業參與和公共承諾都是最高的(Busemeyer & Trampusch, 2012, p. 12-15)。

Busemeyer 與 Trampusch 的技能形成體制類型學不僅拓展了之前資本主義多樣性研究對技能形成分類的侷限性，更加強調必須重視技能形成體制建立的歷史過程，也指出了研究技能形成體制必須重視的基本問題。但是這些成果要套用在臺灣的技能形成體制發展上，仍然有一些需要注意的問題。首先第一個問題是，技能形成的研究案例，除了日本為東亞國家外，其他多半是西方工業民主國家，因此不同的技能形成體制分類的動力解釋，是依據西方國家特有的條件，有些條件很難套入東亞後進工業國家如台灣或南韓，例如東亞國家跟西方工業民主國家相比，缺乏強大的工會傳統，所以技能形成體制發展的動力學也不是來自勞資關係。以臺灣的技能形成體制發展過程來看，本文認為臺灣技能形成體制在國內的發展動力，則圍繞在政府與企業對職業訓練政策的爭論。

第二個問題是，一些既有的技能形成研究中，其體制分類下的企業通常指的是大企業而非中小企業(Chiara, Niccolo, & Johann, 2020)。但是不同規模的企業，會有不同的辦訓模式，區分中小企業和大企業在技能形成體制研究應該要是一個重要的變項。一般而言，中小企業相較於大型企業較少辦理正式訓練，而傾向非正式的訓練，透過社會網絡在工作現場做中學(Daniel Bishop, 2012; Dan Bishop,

2015)。臺灣的中小企業也是類似這個情形(D. Ashton et al., 1999; 小池洋一, 1992; 李誠, 1995)。Ashton、Sung 和 Raddon 等人(2005)認為，與微型企業和小型企業相比，中型企業和大型企業的訓練更正式、內部更分化有專門負責訓練的部門、決策也更分散。中小企業的非正式訓練其實反映的正是其資源缺乏(Bishop, 2015)，對於訓練成本的波動也比大企業還敏感(Culpepper & Thelen, 2008; Martin, 1999)，也存在因為相對高的員工高流動率而惡化企業的人力投資意願問題(Ashton, Green, Sung, & James, 2002; Zhu & Warner, 2013; 李健鴻, 2017)。

已經有許多技能形成研究文獻注意到大型企業和中小企業的訓練偏好不同的問題，例如 Culpepper 和 Trampusch 對奧地利、瑞士和德國的比較研究發現，大型企業會嘗試推動技職教育的一般化，中小企業更傾向反對技職教育一般化或擴張高等技職教育(Culpepper, 2007; Trampusch, 2010)。小型企業雖然在基礎條件上不利於辦訓，但實際上能不能推動中小企業投資人力的關鍵仍然是其制度環境因素。在 Chiara、Niccolo 和 Johann 對英國、義大利和德國的比較研究中指出，三個國家的制度安排解釋了為什麼英國的中小企業在學徒技能發展上表現較差(Chiara, Niccolo, & Johann, 2020)。Culpepper 與 Thelen(2008)認為德國相較於日本以大企業做為訓練系統的承載者，德國的制度具有更高的彈性來整合部規模的企業辦理廠內訓練。除了大小企業不同的政策偏好、不同的訓練制度環境外，也有研究討論大小企業之間的合作關係，Culpepper 在 2003 年的作品中，比較了西德、東德和法國不同區域的訓練制度，他指出與法國相比，西德的大型企業更願意支援中小企業的訓練(Culpepper, 2003)。大型企業和中小企業的區別與互動，這些研究成果對於屬於二元企業體制的臺灣來說相當重要。

技能形成研究的第三個問題類似前述第二個問題，也與技能形成體制內部存在的異質性有關，Busemeyer 與 Trampusch 是在國家的總體層次在對技能形成體制進行分類。不過實際上合作可能存在於不同的層次，包括在地層次(local level)、區域層次(regional level)、部門層次(sectoral level)、國家層次(national level)和職業

層次(occupational level)(Emmenegger, Graf, & Trampusch, 2019)，每個層次的合作關係可能也不一樣，Bo Persson 與 Hermelin 就研究了在瑞典這個國家型技能形成體制下，不同地方政府、企業和工業學校間的合作關係(Persson & Hermelin, 2020)。也就是說，在一個技能形成體制下，也可能有不同的合作關係或制度類型，在本研究中，我也將分別討論屬於國家層次的職業訓練法規變遷，以及在地層次的輪調式建教合作，這是兩種不同的技能形成制度。

第四個問題是技能形成研究通常都會忽略國際與地緣政治的影響力，國家可能會去學習與模仿既有的職業教育或職業訓練制度，然後也可能以更實用主義的方式在地「拼裝」出來。鄭志鵬(2020)的研究指出了美援與德國的角色對臺灣職業教育發展過程的重要影響，在我的研究中，工業職業訓練協會這個單位在建立時接受國際勞工局資助，而職業訓練金條例則是模仿英國與巴西的制度，這些可以說是技能形成體制的國際因素。這些國際因素引入後，例如輪調式建教合作就可以說是結合了美國與德國職業教育要素的常識。

## 2.4 與臺灣技能形成體制相關的研究

從廣義的技能形成體制觀點來看，對臺灣的技能形成體制研究，主要都集中在學校與職業教育方面，對企業辦訓或職業訓練的研究並不多，以下將簡單說明這些研究成果。

在歷史學方面，歐素瑛的研究集中於戰後初期的職業教育，此時的職業教育雖然開始從日本的實業教育中開始接受收與重建，但是各方面資源都相當缺乏，不僅師資不足、實習場所短缺，也缺乏標準課程與教材(歐素瑛, 1997, 2015)，歐素瑛總結說此時的職業教育幾乎只是在最低限度下沿用現有資源維持現狀，較少革新(歐素瑛, 2010)。這個狀況直到美援之後才有所改變，安後暉的研究即接續討論 1950 年開始，美援對職業教育的影響，美援對職業教育的影響包括了取消初職，確立單位行業訓練課程並建立示範職業學校，以及建立師大工教系、師大家

政系和台中農學院的農業教育系，培養職業教育師資(安後暉, 2010)。苗延萍的研究則更深入地處理美援在台中高工、高雄高工與台南高工對建教合作的影響(苗延萍, 2015)。接著，方俊育的碩士論文則記錄了單位行業課程到群集課程的第二波職業教育課程改革過程(方俊育, 2000)。技職教育除了職業學校以外，還包括專科學校的發展，鄭麗玲(2012)與陳順清(2007)分別研究了歷史悠久的台北工業專科學校(現台北科技大學)與台灣省立工學院(現成功大學)從日治到戰後的發展。

社會學研究則接續到教改運動後的技職教育發展。在教改運動時期的人力政策研究，指出台灣高中與高職的人力供給比例，從 1966 年的 6:4 改變成 1991 年的 3:7，是根據經濟部門的經建計劃對教育部門的指導，並批評認為國家的教育政策偏重技職教育是錯誤的決策(羊憶蓉, 1994; 謝小苓等, 1996)。受到教改運動影響，在廣設高中大學和鬆綁人力控制的政策方向下，林大森(2003)研究的是專科學校分別採取何種升格策略轉型成技術學院，並且發現了存在組織同型化的現象。林本炫(2006)和林凱衡(2012)則處理的是高職轉型綜合高中過程，高中職的辦學競爭現象。

在企業辦訓方面，田畠真弓與莊致嘉(2010)研究臺灣與日本的面板廠，發現日本與臺灣因為不同的人力流動模式，前者的流動性低，也較為注重人力訓練投資，後者的流動性高，廠商經常以挖角的方式取得人才。日本面板廠由於受到韓國企業的追趕，在和臺灣企業合作的過程中，導致原本日本封閉的人才與知識在臺灣快速流動擴散。彭莉惠與熊瑞梅(2015)的研究高科技製造業的組織培訓人才制度，她們發現 OEM 廠商與 ODM 廠商有不同的培訓人才制度邏輯，前者屬於後進追隨學習，除了比較不注重訓練外，訓練時間也較為短期，內容傾向標準化訓練。ODM 廠商則是後進追趕創新，則會更注重企業內部的長期人才投資。

上述有關職業教育和企業辦訓相關研究外，很少人對臺灣的職業訓練制度發展做過完整的討論，目前有完整討論的論文有郭敏珣的博士論文(Kuo, 2002)和倪嘉穗(2006)的碩士論文。郭敏珣的博士論文討論了人力資源發展政策在臺灣的歷

史，討論了 1950 年到 1990 年不同時期的職業教育和職業訓練政策發展史，以及大型企業和中小企業的人力資源策略。倪嘉穗的碩士論文討論了 1966 年到 2000 年臺灣的職業訓練政策，這篇論文主要以國家理論來解釋臺灣的職業訓練制度既是來自政府規劃的政策，卻也受限於外部環境。

Ashton 與 Green 等人的研究是少數從技能形成觀點切入的作品，他們將發展型國家的概念應用於的對臺灣人力政策的解釋，指出過去對台灣技能形成具有影響力的官僚部門，這些官僚部門包括了經濟部工業局、行政院經濟建設委員會、從屬於經建會的人力發展小組、教育部、勞委會、經濟部和青輔會等，其政策制定模式是一種由上至下，並且將工會排除於決策過程之外(D. Ashton et al., 1999, p. 94-96)。Ashton 等人的研究描述了臺灣的人力政策發展，包括對高中職人力的調控與限制，以及職業訓練制度創建的波折，並指出臺灣的技能形成系統的特色是：(1)對學術教育的需求極高，這可能和儒家文化有關。(2)政府在教育上的支出相對高。(3)有綜合的公共訓練系統，技能認證由國家掌握，同時缺乏私人企業的廠內(in-plant)訓練，這是因為存在著大量中小企業(D. Ashton et al., 1999, p. 80-81)。Lee(2011)對日、韓、臺的技能形成比較也有類似的觀察，日、韓的技能工人主要是來自於企業實施的廠內訓練，專注於企業特定技能，臺灣的教育與職業訓練都是由政府提供，臺灣曾經試圖將職業訓練責任轉至企業，然而大量中小企業缺乏誘因投資以及高流動率導致推動廠內訓練失敗。

上述有關臺灣的人力資源政策、職業訓練文獻，已經指出部分臺灣技能形成體制的特色，不過我認為仍有精進之處。首先，不少文獻對臺灣的人力政策或職業訓練政策發展歷史，採取編年體式的寫作，所以這些發展過程的歷史其實缺乏明確的因果關係連結。其次，這些研究成果主要都聚焦在政府的政策項目上，所以政策的動力來源都來自政府，然而從本文來看，這些政策的過程其實是擺盪在政府的執行和企業的回應之間，兩者不斷地角力所塑造的結果。所以本文雖然討論的是政府推動的企業辦訓政策，但同樣也重視推動過程中，企業如何回應這些

政策。

鄭志鵬的研究則認為，技能形成體制的發展型國家論點對人力計畫的解釋，忽略了美援對職業教育的重建，以及 1960 年代嘗試的德制實驗改革等國際因素。引入這些外來制度，其實反映的是台灣鑲嵌在世界體系和地緣政治下如何追趕與發展經濟，因此臺灣的技能形成體制更接近為一種「依賴發展型」的模式(鄭志鵬, 2020)。技能形成體制受到地緣政治或國際因素的影響這點相當重要，在本文能看到，臺灣在工業化過程在美援結束後，聯合國的發展援助就扮演了重要角色，臺灣除了在職業教育引入美國與德國的制度外，當時也會參考同樣是發展中的國家制度例如巴西的職業訓練制度，從國外學習的制度也可能在地被「拼裝」(bricolage)成新的制度，例如輪調式建教合作可以說是參考德國學徒制和美國職業教育的在地拼裝制度。

我認為鄭志鵬的依賴發展型技能形成體制一文也有可以再討論之處，首先，該文將美國的單位行業制(unit trade)與德國的階梯課程和論調式建教合作，都視為是產業/企業專屬技能，而只將群集課程看成是自由市場技能形成體制特徵(鄭志鵬, 2020, p. 40)，這點其實有待商榷。美國的單位行業制最早起源於 1917 年美國的史密斯-休斯法案(Smith-Hughes Act)(Novak, 1949, p. 289)，此法案是美國全國公立職業教育的開端，很多研究已經指出，這一法案也是源自企業和工會在爭奪工人培訓的結果，一方面企業為了降低工會對工人的控制，因此開始出現企業辦校，工會對於企業辦校的方案感受到威脅，也跟著參與職業教育政策推動公立學校而出現的產物(Kantor, 1986; Thelen, 2004, p. 195-196)。但實際上這些公立職業學校與經濟發展間存在脫節，對學生而言，這些學校的發展相對於公立中學和大學並沒有足夠的吸引力(Thelen, 2004, p. 210)。這段歷史表示單位行業課程其實也是自由市場技能形成體制的產物，由學校提供技能，但是學校與企業之間仍然存在距離，很難說單位行業制課程是專屬企業的。

其次，若要定位臺灣的技能形成體制類型，還要問一個更後設的問題：為什

麼臺灣的技能形成體制是以學校為基礎(school-based)，主要由學校供應技能？在技能形成體制研究中，有些國家由企業提供技能，例如日本，有些國家由學校提供技能，例如瑞典，也有些國家由企業和學校合作提供技能，例如德國。臺灣也曾經嘗試發展以企業為基礎(firm-based)的技能形成制度，如果要完整把握整個臺灣的技能形成體制發展，除了解釋以學校為基礎的職業教育發展外，也同樣要解釋為什麼以企業為基礎的職業訓練制度未被成功建立，而這些制度的成敗除了國際因素影響外，最主要還是由國內的環境和政治過程來決定。

1960年代的臺灣隨著工業化與發展技術密集工業的趨勢，為了因應技能工人的需求逐步提高，因此制定經建計劃與人力計畫透過擴張職業教育與發展職業訓練增加供給技能工人。有關當時人力計畫的綜論，最重要的作品是過去人力小組官員合著的「人力政策的形成與實施」(鎮天錫、余煥模與張丕繼, 1983)，該書說明了1960年代人力計畫項目內容與執行過程，其中對工業職業訓練政策的討論指出，在1960年代時，辦理職業訓練的單位多為政府機關和公營企業，以及少數大型民營企業，中小型工廠則缺乏訓練，為了解決工業界對技能工人的挖角問題，以及適應產業技術變化，因此強調職業訓練需要企業參與辦訓，具體項目包括職業訓練金條例以及工業職業訓練協會，前者向企業徵收訓練捐後由企業自辦或政府統籌辦理訓練，後者則由政府 and 公民營企業出資支持，負責舉辦必要訓練和研訂訓練標準。職業訓練金條例和工業職業訓練協會，其基本構想都是強調要推動企業辦訓，然而最後兩者都在80年代初職業訓練法立法後廢止與解散。

如果要理解臺灣的企業辦訓政策為何會失敗，就有必要理解職業訓練金條例與工業職業訓練協會為何會失敗，鎮天錫等人雖在書中曾經提及部分檢討(鎮天錫等, 1983)，然而仍然有許多不足之處，例如他們沒有注意到立法院的修法過程對企業辦訓產生的不利影響，也僅說明工業職業訓練協會無法向民營企業正常募款。本研究將依據其所提示的線索，透過歷史檔案資料庫與機關檔案紀錄，重新考察這一條例與協會的運作過程與失敗原因，以理解為何臺灣無法透過企業辦訓

來供應技能工人。

## 2.5 從技能形成取徑重構臺灣職業訓練制度的歷史解釋

前述提到，對於臺灣企業辦訓的比例偏低，一般的解釋跟臺灣存在大量中小企業有關，而有關臺灣的人力政策研究，經常使用發展型國家理論來解釋其成功。這兩種論點往往成為一體兩面的說法解釋台灣的企業辦訓比例偏低，然後由公共機構提供訓練服務。不過本文認為這兩種說法都有盲點，第一種說法我稱之為中小企業結構論，我認為這個觀點過於靜態，預設了中小企業一定缺乏辦訓的能力和意願，但本文認為中小企業是否願意辦理訓練，實際上取決於這些政策是否能回應中小企業的偏好與人力需求。第二種發展型國家的論點強調政府與公共職訓機構間的關係，但卻忽略了 1966-1983 年之間，政府推動的是企業辦訓的政策，而且這個政策是失敗告終，才有強調公共機構的職業訓練政策。本文接受資本主義多樣性文獻的觀點，採取以行動者為中心(actor-centered)的立場，多個行動者都採理性的方式進行策略互動，而且這些行動者當中，又以企業最為重要(Hall & Soskice, 2001, p. 6)。<sup>7</sup>同時企業在這裡的理性，並非穩定的偏好，而是會由政府政策遺產所形塑(Martin, 1999, p. 39-40)。

臺灣的技能形成體制動力與西方國家的技能形成體制發展動力不太一樣，Busemeyer 和 Trampusch 認為訓練制度的爭論通常存在的四種政治場域，分別是：(1)不同的公司性質和雇主權力。(2)不同的工會陣營。(3)勞資關係。(4)政黨競爭與國家結構(Busemeyer & Trampusch, 2012, p. 22)。這四種政治場域對訓練制度的爭論可以視為是不同的技能形成體制解釋動力學，但是臺灣的訓練制度爭論不同於上述四類政治場域，有以下四種特色。

首先，臺灣的訓練制度雖然主要由國家主導推動，透過經建計劃與人力計畫預估未來需要的技能工人數量，有些研究因此強調官僚的重要性，稱臺灣屬於「發

---

<sup>7</sup> 這邊需要補充說明，資本主義多樣性文獻沒有否定有國家或政府行動者的存在，可以參考 Vivien A. Schmidt 的討論(Schmidt, 2006)。

展型技能形成模式」(developmental skill formation) (D. Ashton et al., 1999)。在這裡官僚雖然扮演主動推動政策的角色，但是本文認為臺灣的技能形成體制發展過程中，也要考慮到官僚以外的行動者如何參與與回應政策。

第二，依據 Thelen 對跨國技能形成體制的比較歷史研究，我們看到德國、英國、美國與日本的技能形成體制歷史形構過程，與工匠、產業工人和技能密集產業雇主三方的互動有關(Thelen, 2004)，更化約的說，先進民主工業國家的技能形成體制，多半源自勞資雙方對工人培訓控制權的爭奪鬥爭，職業工會經常為了控制工人供給與市場薪資，會介入職業教育與訓練政策，而企業也因此更積極地爭奪工人培訓的控制權，確保穩定且馴服的工人。

相比之下，臺灣戰後因為威權政體，還有處於反共的冷戰秩序下，所以工人運動勢力薄弱(Deyo, 1987)，缺乏議價能力，勞資關係並沒有緊張到企業必須掌控工人培訓的控制權，企業培訓人力的動力與勞資關係不大。其技能形成體制的主要行動者為國家和企業，而爭論的「訓練政治」問題圍繞在解決工人流動與中小企業搭便車的問題，這個問題從 1960 年代開始討論，也延續影響到 1980 年的職業訓練法立法。一般發展型國家的文獻經常談國家行動者與社會行動者之間合作的鑲嵌自主關係(Evans, 1995)，但比較少提到兩者之間的衝突。

第三，臺灣的產業結構一般被認為是由大型公、民營企業和中小企業所組成的三重分工與二元市場結構(Wu, 2005)。不同規模企業對企業辦訓的制度有不同的訓練偏好，在 1970 年代以前，國營企業和少數大型民營企業會自辦訓練培育技能工人，投資的人力成本較高，中小企業則依賴傳統學徒制培訓技能工人，訓練品質則較差。1970 年代後的職業訓練政策主軸是，為了配合工業化的人力需求，政府推動全國層級的企業辦訓制度，試著整合這個二元結構，希望採取較低成本的方式提高人力素質，並解決工人高流動率的問題。

第四，如同鄭志鵬(2020)的研究強調臺灣的技能形成體制不只有國家的角色，還要看到地緣政治和國際的力量帶來的影響，本文的研究案例則主要是得到聯合

國發展援助，不過職業訓練與職業教育不同的是，臺灣的職業訓練制度雖然在 1970 年代也有參考國外，但是經歷了國內政府和企業爭論的政治過程，最終並沒有成功生根。

從上述四點來看，我認為臺灣職業訓練制度的發展動力，是從國家與二元市場結構的互動中展開的，國家嘗試推動企業辦訓來解決人力流動造成的投資損失問題，其面對的是大型企業和中小企業兩種不同的投資人力偏好，大型國民營企業自行辦訓投資的人力成本較多，中小企業採取傳統學徒制訓練品質差。因為不同的投資人力偏好，所以對企業辦訓的政策也有不同的偏好與回應方式。

從時間順序來看，由於戰後的重建與復甦，所以在 1952 年以前，工業政策以公營事業為主體(高淑媛, 2016, p. 182)，在 1955 年以前，公營企業的生產比重遠比民營企業多，然而因為內需消費增強、大陸民間資本投資(高淑媛, 2016, p. 186-187)等因素，1955 年以後臺灣的民營企業總產值已經超過公營企業(劉進慶, 1992, p. 201-202)。1950 年代這時開始已經有民營企業受到政府扶植開始大型化(Wu, 2005, p. 117)，同時中小企業也開始奠定基礎(高淑媛, 2016, p. 199)。

在 1950 年至 1960 年期間，臺灣的技能形成體制除了有得到美援重建的職業教育外，企業辦訓的職業訓練制度也沿著大型國民營企業和中小企業的二元格局分別發展，大型國營企業和部分民營企業透過與職業學校建教合作或是自辦訓練來獲得技能工人，中小企業則依靠傳統的學徒制來獲得勞動力。

進入 60 年代後，工業化開始加速，臺灣的的經濟政策從進口替代轉向出口導向，大量商品由中小企業生產出口，工業佔出口總額快速提高(笹本武治, 1992, p. 26)。工業化使得工業對技能工人的需求持續增加，然而工人流動造成的人力投資損失，以及中小企業學徒制訓練品質差，成為當時工業人力需求必須要解決的課題，所以國家在 1970 年代前後推動職業訓練金條例和工業職業訓練協會等多項措施，要求企業能承擔更多的職業訓練成本，提升技能工人數量和降低人力流動造成的人力投資損失。其中職業訓練金條例反映了政府與企業之間的訓練成

本爭議，也影響到後來 1983 年職業訓練法的立法設計。

一般對職業訓練金條例和工業職業訓練協會失敗的原因都有不少誤解，例如職業訓練金條例的失敗是因為遭遇石油危機，而工業職業訓練協會的失敗則歸因於退出聯合國，本文從史料來看，這兩個觀點都有待商榷。職業訓練金條例的失敗，並不能只歸因於外生因素，而是要看到內生的制度因素如何形塑企業的反對偏好，首先，職業訓練金條例固定的訓練捐額度，以及由上至下的決策模式，無法符合不同行業不同規模企業的訓練偏好。其次，立法院的修法改變了職業訓練金條例要解決人力訓練市場失靈的本意，導致許多中小企業無法獲得訓練而更加反對徵收職業訓練金。

而工業職業訓練協會的失敗也與退出聯合國無太多關聯，主要問題在於協會成立時的經費結構過於依賴企業預期的捐款收入而缺少穩定的政府預算，結果面臨企業不願意資助的困境，以及不同部會官僚對經費缺乏共識，才導致其功能萎縮。

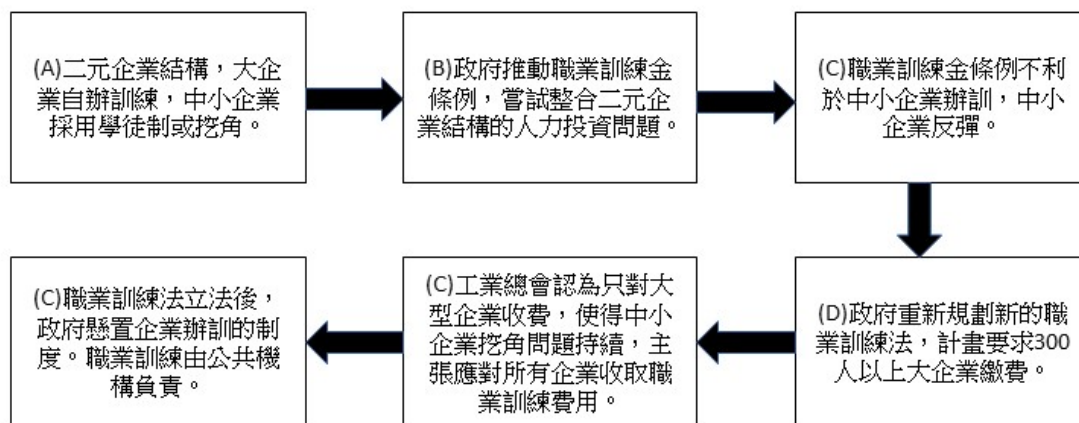
職業訓練金條例也影響到職業訓練法的立法過程，因為職業訓練金條例施行後不利於中小企業而遭遇反彈，所以政府後來在草擬職業訓練法時曾考慮改為只向大企業徵收職業訓練費用，但是工業總會卻提出反對意見，認為這會產生中小企業搭便車的問題，最後政府在面臨無法平衡大型企業和中小企業投資人力偏好與矛盾的狀況下，在職業訓練法中懸置了推動企業辦訓的規定。

上述企業偏好與政府政策的動態互動過程，用 Cathie Jo Martin 的話來說，就是企業的早期政策經驗遺產，影響到後續對政策的支持形式(Martin, 1999, p. 11)，而企業對政府政策的回應，又進一步影響到後來政府推動職業訓練法的選擇。從職業訓練金條例到職業訓練法，這個互動過程可以歸納為以下順序：(A)在原本由大企業辦訓，中小企業挖角的二元企業結構中，(B)政府嘗試推動企業辦訓政策，尤其是職業訓練金條例來解決這個市場失靈問題，然而推動結果導致了(C)中小企業強力反彈。政府也由於中小企業的反彈經驗，在後來新推動的職業訓練

法中，(D)希望先對 300 人以上的大型企業收取職訓費用，結果卻面臨(E)工業總會主張這一措施不利於大型企業，因為仍未解決中小企業挖角問題，希望能夠對更多的企業收取職業訓練費用，結果因為無法平衡兩邊的衝突，最後(F)政府在職業訓練法中懸置了企業辦訓的選項(見圖 2)。

由這個互動過程可以看到，從 1966 年開始強調的企業辦訓政策到 1983 年代以公共職業訓練為主的職業訓練法，乍看之下是斷裂的，但並不是一個經歷「關鍵轉折」事件而導致的轉向。實際上政府和企業圍繞在職業訓練金條例的矛盾和爭論，延續到職業訓練法的立法，以至於最後職業訓練法通過後懸置了企業辦訓的選項，兩者呈現一種斷裂卻又延續的關係。

圖 2、國家與二元企業結構在職業訓練政策的互動過程



作者自行作圖。

雖然職業訓練金條例與職業訓練法都沒能成功推動與整合中小企業辦訓，但是我在最後一章討論的輪調式建教合作，在當時對企業、學校與學生都有誘因參與，成為吸引中小企業參與的企業辦訓模式，在 1970-1990 年之間成為中小企業機械製造業重要的技能形成管道。不過此制度在當時也已經存在低技能均衡問題的隱憂，1990 年之後，受到產業轉型和教育改革的衝擊，輪調式建教合作更像是企業獲取廉價勞動力的主要來源而非人力訓練管道。

## 2.6 研究方法與資料來源

本文主要採用的研究方法是歷史研究，取材文獻與檔案的時間範圍大約在 1960-1990 年之間，目前檔案的取材來源主要有四個，分別是：近史所檔案館、近史所李國鼎資料庫、行政院檔案、立法院公報、以及省教育廳檔案與出版品，以及若干其他資料來源，下面將簡略介紹。

近史所檔案館中有關職業訓練金條例和工業職業訓練協會的檔案，主要分布於經合會與外交部兩宗，在經合會下的「技術協助、教育文化、國際經濟合作、貿易及公共行政計畫」系列，有 11 冊有關職業訓練金條例與工業職業訓練協會的相關檔案，外交部國組司下的「聯合國舉辦訓練」系列，則收錄了 15 冊檔案，兩邊合計約 7000 多頁。從這批檔案可以看到成立工業職業訓練協會之前的草案構想、向聯合國申請補助的過程、工業職業訓練協會的相關業務、不同政府部會對協會財務來源的討論，還有部份職業訓練金條例的施行過程。

而在近史所李國鼎資料庫中，則有十次「行政院專技及職業訓練小組會議」以及 20 多次的工業職業訓練會議業務會報等相關會議記錄，目前除了李國鼎資料庫，還沒有其他地方可以找到工業職業訓練會議的相關紀錄。行政院專技及職業訓練小組是 1977 至 1978 重要的行政院協調會議，當時的人力政策決策中心已經由經合會轉至行政院。

在行政院的機關檔案中，除了「行政院專技及職業訓練小組會議」紀錄，還包括對職業訓練金條例、工業職業訓練協會的執行、決策與討論等紀錄。行政院檔案的優點在於可以看到各部會在中央的討論與交涉過程，以及各部會內部小組會議的意見等訊息。

在立法院公報中則有立法委員對職業訓練金條例的質詢與修法紀錄，該條例於 1970-1972 年之間在立法院曾經密集討論，共計 21 次委員會會議紀錄與 6 次院會會議紀錄。

我在教育部國教署，取得了 70 年代到 90 年代省教育廳的輪調式建教合作相關檔案，這些檔案又可以分成兩種，第一種是省教育廳針對辦理輪調式建教合作的決策與檢討，可以看到部分對輪調式建教合作制度的討論，第二種則是 1984 年各公私立工職學校向教育廳提出的建教合作計畫案，這批資料裡面可以看到與學校合作的企業名稱、生產業務、勞工人數、資本額，還有建教合作技術生薪資待遇等訊息。另外在沙鹿高工尋獲「臺灣省高級中學辦理輪調式建教合作教育概況」約 30 餘本，為省教育廳的建教合作官方統計，收錄了每年辦理輪調式建教合作的學校與企業的合作清單，包括企業地址、合作科別、技術生薪資與人數都有記載，時間跨度為 1973 年至 2010 年，目前該出版品全國圖書館收錄數量僅有零星孤本，因此透過這批資料我們得以重建 1970-1990 年之間，輪調式建教合作企業位置與科別的長時間變化。

除此之外，其他的資料來源，還包括了勞動力發展署的機關檔案、國史館檔案、經合會出版的經建計劃、人力計畫文本、人力發展叢書，臺灣省教育廳編印的臺灣教育發展史料彙編，以及國家檔案管理局收藏的檔案等資訊。

### 第三章 人力計畫下的訓練計劃(1966-1972)

本章將先討論戰後臺灣的技能形成樣貌，以及介紹人力計畫的脈絡，才能理解人力計畫中的職業訓練強調企業辦訓的考量。戰後臺灣的職業教育一度陷入資源匱乏而且混亂的狀態，不過隨著美援資源挹注重建職業教育，而得以穩定和提升技能工人的素質，但是這仍然僅限於少數示範學校，其餘的技能工人培訓管道則有自國營事業培訓，或是傳統的民間學徒制，整體而言這些教育與訓練管道缺乏整合與聯繫，直到 1960 年代政府才開始有更宏觀的人力計畫思考如何配合經濟發展培訓技能工人。

既有研究對於人力計畫的理解，主要專注在討論經建部門如何透過人力計畫調控教育部門的高中職學生比例(羊憶蓉, 1994; 謝小苓等, 1996)，然而如果檢視當時人力計畫的內容，會發現人力計畫不只是討論教育如何配合經濟發展，整個人力計畫包含教育、訓練、就業輔導、勞動安全和統計等各種勞動力市場相關政策規劃，實際上人力計畫銜接的是家庭計畫對人口的治理，是一個以人口為對象，將人口轉為人力的勞動市場治理計畫。

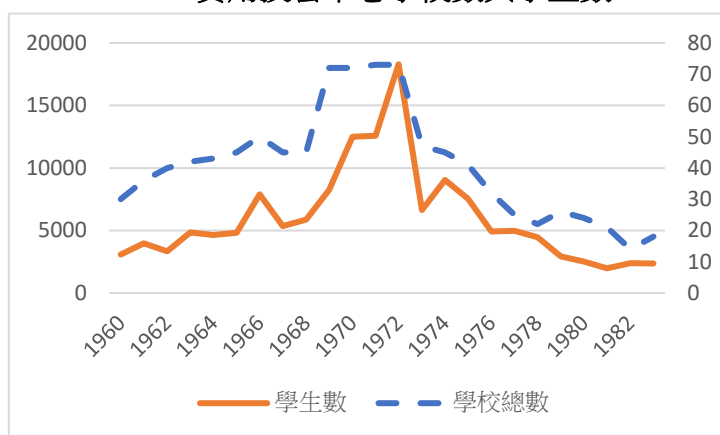
為了將人口轉換為人力，就需要建立對人口規訓的職業教育與職業訓練體系，才能打造產業與資本家需要的勞動力。在經建計劃與人力計畫中，可以看到當時職業訓練與職業教育同等重要，職業訓練甚至被預期要供應比職業學校更多的技能工人，兩者的差異主要在於職業教育訓練的仍然是專業基本能力，職業訓練又更專注於職場上的單一技能，另外職業訓練的對象也與職業教育不同，一部份是未繼續升學的人口，另一部分則是已經在勞動市場中的人力。當時經合會人力小組對職業訓練的規畫之所以朝向企業辦訓有幾個理由：一是政府已經投入資源在職業教育，剩下的財政能力有限，企業也有培訓人力的責任。二是認為許多中小企業採取學徒制的培訓品質差，而且工人流動率高，簡言之，當時經合會的規劃是要建立一個由企業提供訓練和負擔訓練成本的全國職業訓練網，這個訓練網的

核心，則是職業訓練金條例與工業職業訓練協會。

### 3.1 人力計畫前的技能工人培訓

我們先從學校基礎(school-based)和企業基礎(firm-based)兩種訓練場所兩種分別來看戰後臺灣的技能工人培訓方式。就學校而言，戰後到美援前的職業教育，由於初期的教育工作目標在推行中國化運動與去皇民化，主要的內容是放在語言與思想等項目，省教育廳的工作重心在國民教育與師範教育，而非職業教育(歐素瑛, 1997, p. 60-63)。使得當時的職業教育在經費、課程、教材和教師都面臨匱乏和良莠不齊的問題，連帶畢業生也面臨就業困難(歐素瑛, 1997, p. 205-206)。這些問題直到 1952 年美援工作展開，美援帶來了單位行業課程、完整的師資培訓以及設備，並且選定八所示範學校<sup>8</sup>改革，以及推廣建教合作，職業學校的教學品質以及畢業生問題才逐漸獲得改善。除此之外還有以學校為訓練場所的職業學校附設實用技藝中心也在 1957 年開始辦理，提供面臨失業無法升學的青年學生一技之長(安後暉, 2010)，依據省政府教育廳的資料，實用技藝中心自 1960 年起，計有 30 所學校，3,067 位學生，在 1972 年達到高峰，有 73 所學校，18288 位學生，之後人數與校數又逐漸下降(見圖 3)。

圖 3、1960-1983 實用技藝中心學校數與學生數



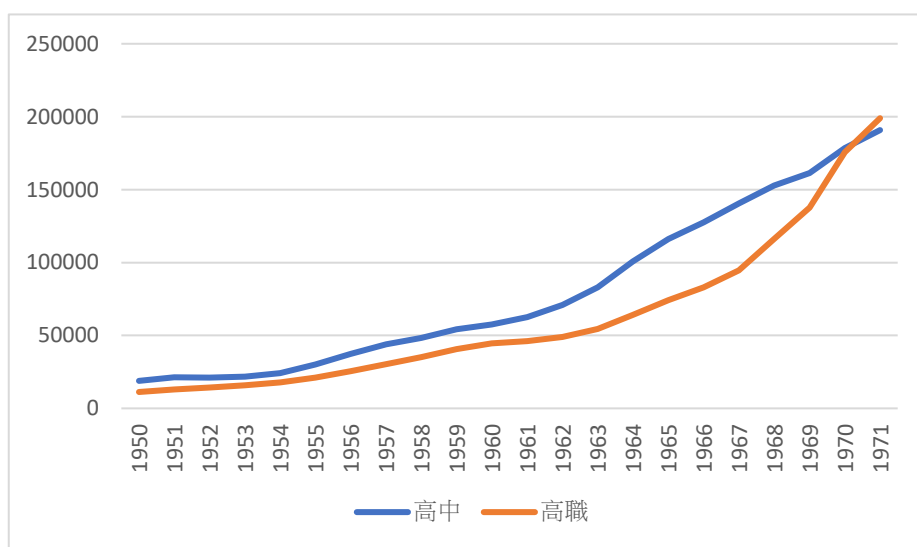
資料來源：臺灣省教育廳，1960-1982，臺灣省教育統計。

<sup>8</sup> 分別是北市高中、臺中高工、台南高工、高雄高工、新竹工職、彰化工職、嘉義工職和花蓮工職。

早期的職業學校學生，一直都比高中生少，主要以農職和商職學校居多。1958年則透過鼓勵私人興學使得私立職業學校數量快速成長(周志宏, 2001, p. 100-101)，<sup>9</sup>但這時候學校與產業需求的連結程度仍然不強，1962年史丹福報告就批評教育與經濟所需之人力甚少配合(史丹福研究所, 1962, p. 5)，這個問題後來透過人力計劃逐漸改善，職業學校學生人數在1971年後超越高中(見圖4)，而就讀工職的學生人數則在1968和1970年超越農職與商職(見圖5)。

總而言之，在國民政府遷台初期，職業教育聲望低落不符合企業需求而亟待改革，直到美援帶來重建與革新，職業學校才逐漸扮演重要的技能工人培訓單位，這時的學校扮演的角色不只是訓練學生，本身也會提供技藝訓練，或是與企業辦理建教合作代為訓練員工。這正是鄭志鵬(2020)提出「依賴發展型技能形成體制」的重要意涵，提醒我們必須要看到國際地緣政治對臺灣職業教育的影響。

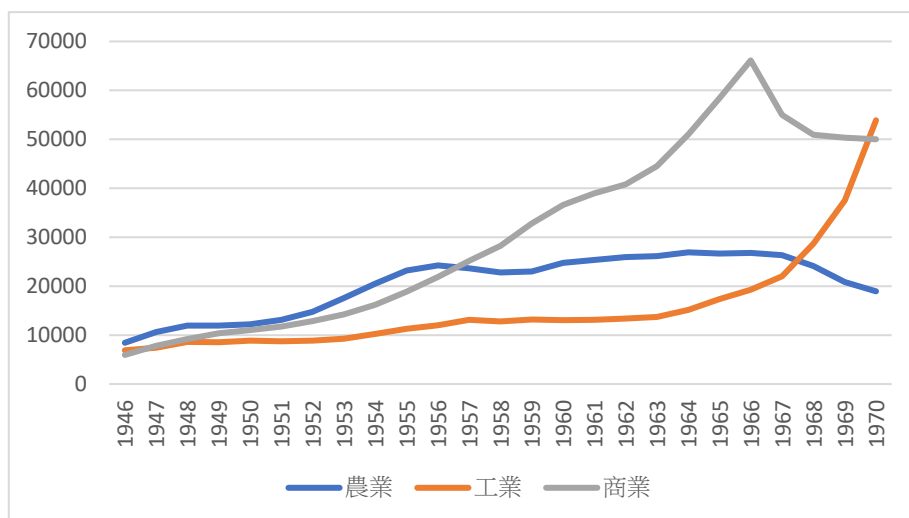
圖4、高中職學生人數變化(1951-1971)



資料來源：教育部，中華民國教育統計。

<sup>9</sup> 可能有人會問，在臺灣的私人興學風潮中，也有許多企業辦校的例子，例如大同工職(大同)、明志工專(台塑)等等，這些學校和這些企業關係也很近，學生畢業後有很大的機會可以在該企業集團就業，那麼這些學校是否屬於企業辦訓？本文還是依照技能形成的觀點，從技能供給者來區分不同的制度，所以企業辦校還是歸類屬於以學校為基礎的(school-based)技能形成制度，另一方面。不過企業辦校制度仍是一個值得研究的主題，因為目前還沒有很有系統的研究釐清臺灣戰後的私人興學風潮中，有多少私立學校跟企業辦校有關，這些學校又是如何提供給母企業人力？這是另一個臺灣重要的技能形成制度研究問題，但限於主題、篇幅和研究精力，本論文不會討論這個技能形成制度。

圖 5、農、工、商業職業學校學生人數(1946-1970)



資料來源：臺灣省教育廳，1985，臺灣教育史料發展彙編—職業教育篇。

接著看企業基礎的訓練，這又可以再分為國營事業訓練和民間學徒制。戰後由於技能工人缺乏，職業教育無法訓練需要之技能工人，大型國營事業除了跟工業職業學校建教合作外，也會自行培育技能工人，例如 1949 年臺鐵的技工養成所(羅世松, 2011)、1952 年臺機、1953 年臺船的藝徒訓練班(洪紹洋, 2011a, 2011b)、1951 年臺糖的技術人員訓練班、1953 年臺電的養成訓練班(安後暉, 2010, p. 257)等，都是屬於國營事業自行培育技能工人的管道。

雖然戰後職業教育獲得美援資源重建，國營事業也自行培訓需要的技能工人，但整體而言技能工人的培訓缺乏整合計畫，這反映在例如職業學校與生產單位之間各自聯繫，經常發生職業教育與職業訓練之間的衝突(安後暉, 2010; 鎮天錫等, 1983)。以及僅有的少數人力相關調查資料與技術不足，不能提供預測功能而無法配合經濟發展(鎮天錫等, 1983)。這些工作直到 1960 年代經建計劃開始注重人力計畫後，才有較好的進展。

民間學徒制則主要存在於中小企業，由於學徒制訓練依靠的是師傅口頭與實作傳授，缺乏固定的訓練標準，就一直被詬病為技術不佳。<sup>10</sup>所以從早期美援帶

<sup>10</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「藝徒訓練座談會紀錄」，《臺灣區生產事業管理委員會檔案》，

來的職業教育改革開始，除了改革舊有的職業教育制度，也是希望新的職業教育課程能與學徒制競爭。在 1957 年以師大工教系教授顧柏岩為中心成立的工業教育月刊社(鄭麗玲, 2014)所發行的《工業教育》雜誌的第一卷第一期和第二期，各有一篇文章談到學徒的學習經驗，文章內容雖然未知真實，卻反映學徒制很早就是工業職業教育亟欲改革的對象：

「總之，過去的行業訓練是盲目的亂撞，多是見習方式，沒有一定的訓練計劃，也沒有適當的方法和步驟，在操作方面是一種嘗試性，浪費材料、精力和時間，也等於是從錯誤中找出正確的答案，這點實在是我國工業較歐美落後的主要原因。...而我們這批工場教員便承擔此一責任，但願我們能以新的方法，應用職業教育原理，以培養工業界新血輪，來發展我國的工業。」(華忠, 1957)

那麼臺灣戰後的學徒制規模到底有多大？臺灣戰後對學徒制的調查並不多，不過從一些零星的統計數據來推估早期辦理學徒訓練的人數與規模，應該是相當普遍。1962 年省政府的「台灣省失學兒童調查報告及建立新學徒制度之擬議」對工廠招收學徒制的研究，是少數針對民間學徒制的調查報告，該調查訪問的 200 個工廠皆曾僱用學徒，其中接近 9 成的工廠規模為僱用人數不到 30 人的小工廠，也有接近 9 成的工廠僱用學徒人數在 9 人以下，參加學徒制的多半是無法升學的兒童，這些學徒中有 49%的訓練時間在三年或三年以上(台灣省國民就業輔導中心, 1962, p. 34-36)。在 1981 年的中華民國勞工統計月報中，15 歲以上曾經接受過職業訓練的人口有 207.9 萬人，其中有 107.9 萬人接受過學徒式訓練，在當時是人數最多的職業訓練管道。也有許多中小企業主都是出身學徒，在工廠習藝之後再獨立創業以及學習新技術(高淑媛, 2016, p. 213)。不過學徒制也存在許多缺點，包括工時長、薪資低，而且流動率高，依據省政府的調查資料，有 98%學徒每月休息天數在 4 天以下，其待遇約為正是工人的四分之一至三分之一，並且有

四分之三的工廠在調查時都有學徒離廠的情形(台灣省國民就業輔導中心, 1962, p. 34-35)。

### 3.2 人力計畫的緣起與組成

一般而言，政府將技能工人的供需納入整體經濟計畫視野是 1960 年代後的事，過去的第一期經建計畫(1953-1956)未將人力計畫納入，第二期經建計畫(1957-1960)開始考慮到就業問題，第三期經建計畫(1961-1964)中才開始出現「技術人才培育計畫」，然而因為計畫過於簡略，因此之後才有教育部委託史丹福研究所做的「教育與發展」報告(鎮天錫等, 1983, p. 28-30)，就是所謂的史丹福報告，該報告主要關注的是教育計畫如何配合經濟發展的問題，也是第一次完整地針對不同人力供需做調查與預測研究，對中華民國政府提出的長期建議方案包括：一、教育計畫與整個發展計畫之配合辦法。二、改進擔任技能與技術職位之工作者之地位辦法。三、改進教育素質及教育與經濟之關係(史丹福研究所, 1962, p. 6)，該報告也預期 1965 年時，將缺乏技能工人與半技能工人的問題，不過並沒有提出太多企業參與訓練的方案，而是建議由八大省工舉辦短期訓練課程解決(史丹福研究所, 1962, p. 50)。

在人力小組建立以前，與人力相關的業務分散在不同的行政單位而協調困難，例如中央內政部勞工司和省府社會處負責勞工行政，省府還有工礦檢查委員會、勞工保險局和就業輔導中心，省建設廳管理工資及勞工統計，衛生處管理工業衛生，公營事業之工資與福利則由行政院及主管部會管轄(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組, 1966, p. 14)。當時美國勞工部助理部長魏斯(Harry Weiss)的建議成立一個人力計畫單位，評估人力資源和人力需求，並與其他各政府部會合作開發人力計畫來達成經濟計畫的需求(Weiss, 1964)。所以經合會在 1964 年成立人力資源小組，最早由李國鼎擔任召集人，1967 年改名為人力發展小組。美國勞工部專家何普樂(Chester C. Hepler)則建議將分工編制分成八個小組，

分別是：教育、訓練、甄用、輔導、運用、分配、安定以及改進人力統計，這八個小組由不同部會負責召集，行政院主計處負責統計改進小組，內政部負責甄用、訓練、安定及分配四個小組，經濟部負責運用與輔導兩個小組，教育部則負責教育小組(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組, 1966)。從人力小組整體的分工編制來看，教育也僅是人力計畫的一個環節而已。

1960年代中期開始規劃的人力計畫，既和家庭計畫有關，也和工業化有關。回到當時的情境來看，如果家庭計畫的目標是控制未來的人口增長，那麼人力計畫的目標則是要處理已經大量增長的人口產生的失業與低度就業問題。由於戰後出生人口大量增加，勞動力供給也大增，假設 15 歲以上人口有 60% 進入就業市場成為勞動力，1951 年每年僅需創造 8.6 萬的就業機會，1966-1971 年每年增加的勞動力卻多達 18.3 萬人(鎮天錫等, 1983, p. 46)。為了確保人口能有效就業，就要將人口轉變成可供經濟發展的人力資源，人力計畫不只要發展經濟，也還隱含有社會控制的目的。如同當時李國鼎(1964)所言：「台灣人口眾多，人口增加率很高，但這並不表示人力資源非常豐富，因為人口並不等於人力資源。...所以當前的急務，是如何化人口為人力，也就是如何化負債為資產，那就是增加人民的就業機會。」這段話表達的觀點是：大量的人口並不等於人力，本身是一種負債，存在許多社會問題。因此需要透過就業或其他方式，將人口轉為人力，才有可能成為資產。類似的觀點也反映在人力發展小組的人力發展研究總報告(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組, 1966)中，該報告第一節首先提到的是人口問題，指出人口增長快速造成大量的未升學或中輟的失學與失業問題。其次則是就勞動力的部分指出人口大量增長，但勞動力佔總人口比例相對降低，意味著依賴人口增加。這裡存在著女性未充分就業、人力素質偏低，以及人口不充分就業等現象。

人力計畫也是要回應臺灣 1960 年代和 1970 年代的工業化發展和工業升級的需求。1960 年的臺灣工業產值也超越農業，工業就業人口持續上升(鎮天錫等,

1983)，這時的工業除了就業人口擴張，也開始轉向出口導向(高淑媛, 2016)。在第四期四年經建計劃的工業部門總述中提到：「...今後進一步的發展，將自以往的成品工業或加工工業轉變而著重基本工業，...」(行政院國際經濟合作發展委員會, 1965, p. 142)到 1970 年代，臺灣的工業升級進一步朝向重化工業發展，連帶生產過程的人力也需要更多的知識與技能，因此在第五期四年經建計劃就提到：「自現有的使用勞力較多，加工過程簡單的工業，轉變為以科學及技術為基礎而需勞力較多的高級工業，...」(行政院國際經濟合作發展委員會, 1969, p. 140)

人力計畫為了將人口轉變成人力資源配合經濟發展，需要一系列不同的政策項目，以下簡述在「人力發展分組研究報告」的上下冊中，教育、訓練、甄用、輔導、運用、分配、安定以及改進人力統計等八組的工作任務以及當時初步的工作成果。有助於我們更具體地了解當時人力小組涉及的政策課題。

首先在教育工作小組，教育被視為一種經濟發展投資，認為「...一切天然資源，物質資本，必須藉人力 高度運用，始能產生經濟之價值，而教育亦即培養人力潛能，以達成經濟發展之目的。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 2)。訓練工作小組則指出「...教育固為提高人力素質之重要手段，但教育所貢獻者主要在基礎之能之培養而無法完全適應各種行業之精細分工或某一機構特殊情況之個別要求。...因之必須由各機構自辦訓練，以適應其需要。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966a, p. 49)雖然教育和訓練都是提高人力素質之手段，但是教育和訓練是有所區別的，前者為基礎知識，由學校提供教育，後者則因為要適應行業分工，因此訓練是由其他需要技能的機構舉辦。

甄用小組專注的是就業問題，強調「開發人力資源的理想在充分運用現有人力...其先決條件必須人人有業，且人人的職業皆能適合其個性才能，...而就業服務又為解決就業問題之關鍵。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966a, p. 135)也就是要確保每一個人力都能有適合的工作崗位，而這就需要有中

間的就業媒合服務。輔導工作小組的目的是刺激國內的每個人人口都願意工作成為人力，其目標是「...激勵當前及將來之勞動力，能踴躍投入勞動市場，...」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966a, p. 161)所以擬訂的政策在鼓勵人力進入勞動市場就業成為人力資源。運用工作小組的目的則更專注於「...勞動力中已就業而未被認為充分就業者，研究如何加等此等人員的貢獻而有助於經建計劃的加速發展。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966b, p. 191)所謂的「不充分就業」，在報告裡指的是工作所得低微、生產力低，工作時間不足以及智能或志趣與工作不符者。在人力小組的觀點中，不充分就業使得人力的使用未能達到最好的效率分配，這正是運用小組要解決的問題。分配小組專注在「...研究人口之各種特性。就性別、年齡、地區、教育程度、行業、職業已及勞動力例年演變之趨勢，提出有關分配之對策，使目前人力運用可以支援社經發展及防衛任務。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966b, p. 205)也就是了解人口的特性與分布狀況，提出調節與調動的方案。

安定工作小組的目的為「...使工人有健康體魄，免於災害，保障其生活安全，不虞匱乏。並協調勞資關係獲致密切合作，俾得專心致志從事工作，以發揮人力潛能，提高工作效率，促進社會經濟發展。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966b, p. 271)簡言之就是確保人力的健康與穩定，來維持經濟發展和資本積累，所以涉及的議題包括各種薪資契約、勞動安全、工會協商等法令政策。最後在改進人力統計工作小組的工作目的，是統合不同單位的人力統計相關調查，對於統計定義、分類和範圍做統一工作，令統計資料可以更為精準詳實。

從 1966 年由行政院通過的人力發展計劃(行政院國際經濟合作發展委員會, 1966)來看，可以得知這八組中較為重要的項目主要為教育、訓練、甄用與安定四項，另外四項則被列在其他有關的改進措施當中。上述對不同小組任務目的的簡介，從勞動市場的角度來看，教育和訓練組負責的是勞動力的供給和勞動力素質的提升。甄用、輔導、運用和分配，分別在不同面向上讓人力盡可能地投入勞動

市場，安定小組的任務是確保勞動市場的基本秩序與人力的健康安全，而人力統計小組是在透過統計工作，精確掌握人口與人力資源的狀態。在此並不打算一一討論人力計畫各小組下的政策和制度，只是要指出教育屬於人力計畫其中的一個環節，不應將教育配合經濟發展等同於人力計畫。應該將人力計畫視為是「以人口為治理對象的勞動市場建構計畫」，為了因應當時大量人口增長的問題，透過教育、訓練將人口轉為人力，確保這些人力能夠就業符合經濟與產業發展需求。

人力小組在 1972 年因為經合會改組而被撤銷，人力政策不同的業務被分到不同的部會中，例如總體人力規劃放在經改組的經濟設計委員會綜合計畫處，教育部有教育計畫小組，內政部下為了基層技術人力調配，而有技術人力協調會報，之後的人力相關政策則因為這次的精簡而導致權責分散的結果(鎮天錫等, 1983, p. 35)。

### 3.3 人力計畫中的人力推計

到 1965 年第四期經建計畫，開始出現不同部門之就業數預估，但還沒出現不同部門之人力供需數量以及來源分配(行政院國際經濟合作發展委員會, 1965, pp. 62-63)。細緻的人力供需數量與來源分配出現在 1966 年的第一期人力發展計畫中的中期人力供需調配計畫表中，人力需求主要還是預計由教育部門來供應，訓練部門供應的人數還沒有納入到經建計畫的人力需求。當時預計 1965-1969 這 5 年共需要 8 萬名技能工人，這 8 萬名技能工人預計由初中提供 2.38 萬人、高中提供 2.5 萬人、職業學校提供 3.12 萬人(工業職業學校佔 2.55 萬人)。訓練部門方面在計畫中雖然也有估計訓練的成長人數，但是和人力需求沒有直接關係(行政院國際經濟合作發展委員會, 1966)。

之後在訓練工作小組的研究報告中，則開始指出學校以及學校附設的實用技藝訓練中心培訓的能量有限，不足以應付第四期四年經建計畫(1965-1968)需要的技能工人人力，形成巨大的人力缺口：「技術工匠(國際職位分類標準第七、八類)

則宜透過各種職業訓練，以補工業職業學校容量之不足。...以上共計由教育機構供應之第七、八類工匠每年不過一萬二千餘人，與第四期四年經濟計劃之人力需要相差甚鉅。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 59)

1969 年的第五期四年經建計劃(行政院國際經濟合作發展委員會, 1969, p. 347-348)，職業訓練開始與人力需求掛勾，由職業訓練供應的技能工人預期人數快速成長，1969-1972 的技工 4 年需求預估增加到 20.8 萬人，平均每年 5.2 萬人，由教育部門(工職、技訓中心、其他職校)預計每年供應 14,560 人，剩下的 37,440 人由其他訓練提供，這些訓練包括了學徒訓練、新進技工在職訓練、技工速成訓練、示範加速訓練和軍中訓練。

在 1970 年的第三期人力計畫草案中(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展工作小組, 1970)，則預期 1971 年到 1974 年，每年需要增加第七、第八類技能工人總共 8.8 萬人，其中 2.19 萬人由工業職業學校和正規職業訓練培訓，剩下的 6.61 萬人則由訓練部門培訓，包括技術生訓練 0.58 萬人、廠內養成訓練 4.34 萬人、職前速成訓練 0.78 萬人、示範加速訓練 0.4 萬人和軍中訓練 0.51 萬人(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展工作小組, 1970 表十六)。從 1966 年後的計畫文本可以得知，政府預期龐大的技能工人需求無法完全由教育部門提供，因此剩下的人力缺額則計畫由訓練部門來負責培訓，然而這個預期缺額的數量非常龐大，計畫中的訓練部門要提供的技能工人人數，多於教育部門提供人數的 2 至 3 倍。

### 3.4 人力計畫中的職業訓練政策思維

上一節從人力供需和分配數字中，我們看到人力計劃小組期待透過職業訓練供應大量的技能供人，然而當時的訓練部門的訓練能量如何呢？在人力計畫出現以前。其中以公營事業訓練的人次最多，另外還有少數大型民營事業有辦理職業

訓練<sup>11</sup>。依據 1966 年的職業訓練統計數字，公營事業訓練約 2 萬人次，民營事業僅訓練 7 千人次。民營事業的訓練人次甚至低於政府機關、各級學校與民間團體，要到 1971 年後，民營事業的訓練人次才超越公營事業人數，然而即使如此，其訓練品質也仍然被認為缺乏正規標準(李序僧, 1973) (見表 3)。

**表 3、各類型機構職業訓練人次(1966-1975)**

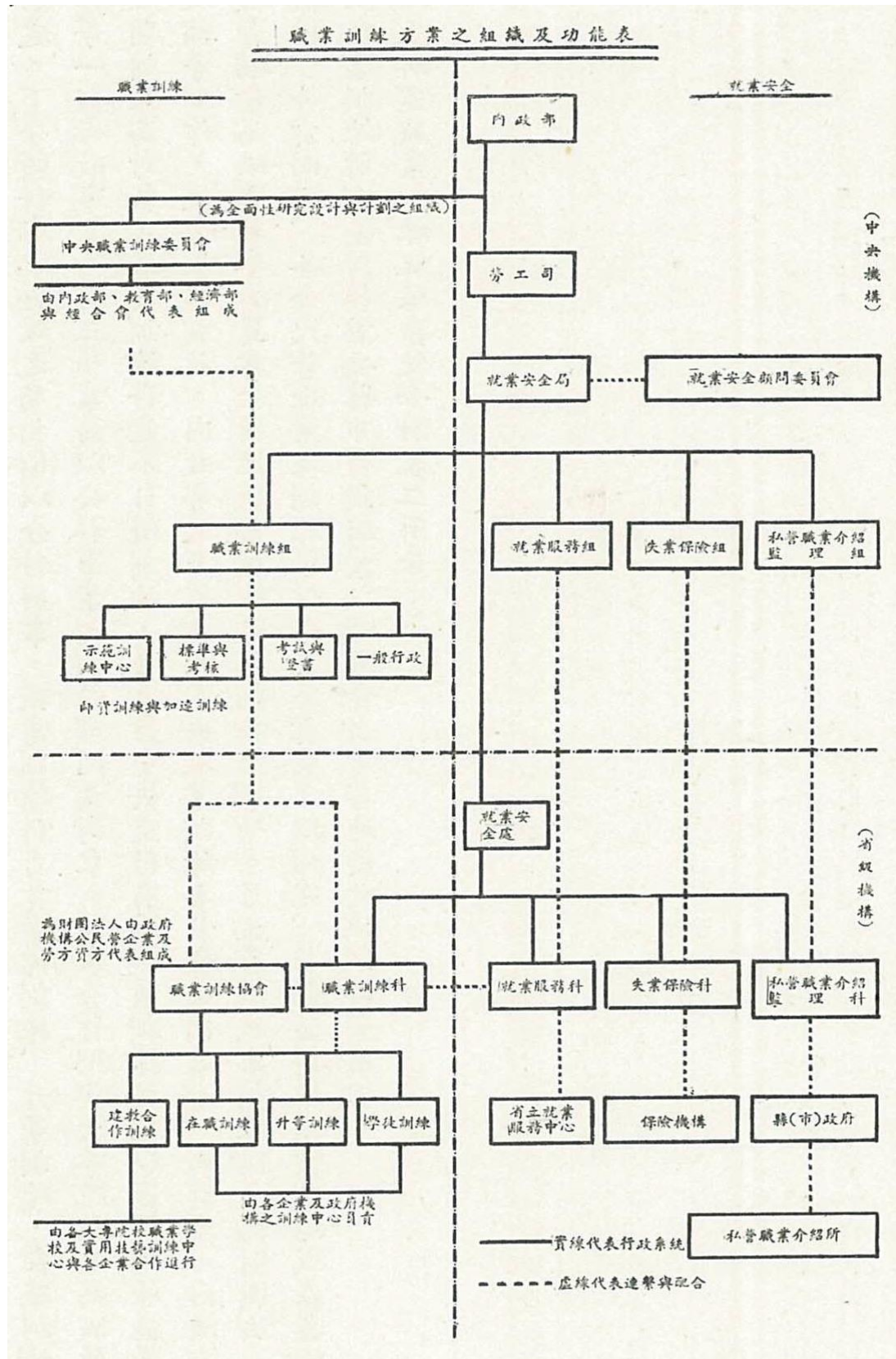
	公營事業	民營事業	政府機關	各級學校	民間團體
1966	20,432	7,015	9,219	9,632	7,434
1967	28,324	19,481	16,290	15,428	8,088
1968	37,841	30,193	20,536	16,387	13,692
1969	35,794	28,319	18,680	19,636	33,679
1970	29,982	29,909	22,876	31,330	44,830
1971	32,171	35,331	29,167	19,714	56,160
1972	32,118	31,021	31,801	22,805	38,291
1973	33,491	72,832	36,377	20,514	46,761
1974	39,830	144,300	51,235	19,469	61,057
1975	22,980	87,218	38,055	10,685	39,247

資料來源：內政部，中華民國台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

因為既有的職業訓練部門中，政府相關單位缺乏統合，民營企業訓練能量不足等問題，無法應付計畫中預期龐大的人力需求。依照 1966 年人力小組訓練組規劃的全國職業訓練體制，非常強調民營企業投資與參與的重要性，在中央層級設有中央職業訓練委員會，由內政部、教育部、經濟部和經合會等政府單位代表參加。職業訓練作為就業安全制度的重要環節，所以內政部下設立就業安全局，綜理就業服務、職業訓練、私營職業介紹所監理與失業保險四組業務。並另外籌組職業訓練委員會，除了有各政府單位代表外，另外還包括資方與勞方代表，負

<sup>11</sup> 依據中華民國職業訓練統計(民 56)，提供職業訓練的民營事業包括：大同製鋼、裕隆汽車、南港輪胎、台灣日光燈、亞洲水泥、台灣勤益、新光紡織、三星染織、遠東紡織、泰成被服、新茂木業、林商號合板、台灣紙業、永豐紙板、南亞塑膠、大肚紙廠、新營紙廠、小港紙廠、魚池茶場、民航空運、亞洲航空、中國化學製藥、台灣武田藥品、新竹玻璃、味全食品、國光人壽、唐榮鐵工廠、民德煤礦、宏裕煤礦、基隆煤礦、瑞三煤礦、建基煤礦、石底煤礦、民興紡織、六和紡織、台元紡織、興南汽車客運、豐原汽車客運、高雄汽車客運。

圖 6、1966 年人力小組對職業訓練制度的設計構想



資料來源：人力發展分組研究報告(上)。行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組，1966。

責籌資、研究和推動辦理職業訓練，其職業訓練業務類型包括學徒訓練、升等訓練、在職訓練和建教合作(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 62, 見圖 6)。

之所以要民營企業投資職業訓練，訓練小組的第一個理由是，如果上述這些人力缺口都由政府來承擔，成本負擔過重，當時政府認為已經在教育部門投資大量成本，應該要讓企業負擔訓練責任，更能有效達到企業需要的人力標準，所以在人力小組的教育工作小組提到：「發展職業教育，應以加強工業教育為重點，並應配合職業訓練計畫，建立學徒訓練制度，由工商企業界承擔大部分財務與訓練之責任，以節省教育經費。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 48)

訓練工作小組報告也指出訓練應該由企業負責：「工業界若干人士往往認為技術工匠之培養，乃政府之責任。年來教育當局已盡最大努力擴充各類職業學校，投資極巨，但學生畢業後，除示範性單位行業訓練校外，往往不易就業或學非所用，...若干人力及教育權威人士，曾建議就業前各項教育及訓練之經濟價值，應澈底檢討，認為除教育外應責成企業界自行辦理學徒訓練，速成訓練及在職訓練等較為有利，且可配合生產之嚴格要求。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 59)

人力小組在其他的內部文件中，也有再次提到教育經費負擔過重，所以職業訓練需要由事業單位承擔與投資的意見：「我國由於教育經費負擔沉重，...估計至六十三學年度時將達新台幣一百廿七億餘元（將佔政府總支出百分之廿五）。故對發展職業訓練之財源，實宜由事業單位直接負擔訓練費用及建築與設備之投資，政府則可提供土地創設地區職業訓練中心及負擔行政督導費用。」<sup>12</sup>

第二個理由則是認為技能工人的流動率偏高，除了公營事業和大型民營事業外，許多企業與工廠的訓練內容參差不齊，招收學徒經常淪為廉價勞工。早在政

---

<sup>12</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「擴大辦理職業訓練的需要與應採的方向」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259028。

府遷台後，建設廳於 1952 年召開的「藝徒訓練座談會」，台灣工礦公司與台灣造船公司就抱怨訓練的工人與學徒經常被挖角或學成離廠。<sup>13</sup>依照臺灣省政府建設廳做的臺灣省勞工統計報告，1950 年之後臺灣製造業工人的進退率<sup>14</sup>雖然有逐年下滑的趨勢，從 1950 年代超過 30%，到 60 年代降低至 20% 上下(見圖 7)，但是仍然被認為高於理想的進退率甚多(任蜀光, 1969)。技能工人進退率高，除了本來就會造成生產過程不穩定外，也會造成雇主損失投入的訓練成本，這是戰後許多事業單位自辦訓練面臨的重要困境(苗延萍, 2015, p. 61)，許多國營事業甚至必須設法提高待遇避免被挖角，例如台機就藉由「分步點工制度」防止民營企業挖角(洪紹洋, 2011, p. 115)。報告中對這點指出：「...我國之『工廠法』仍沿用民國廿一年之舊法，...訓練漫無標準，一般中小工廠，仍循傳統方式，利用招收學徒之名，而收廉價童工之實，...更因該法未規定雇主辦理訓練之義務，使優良之技術工人無由培養，技術標準未見提高，未能鼓勵工人安於所業致工人流動率甚大。...僅少數公營事業及大型民營工業依法辦理技藝訓練班。」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, pp. 59-60)

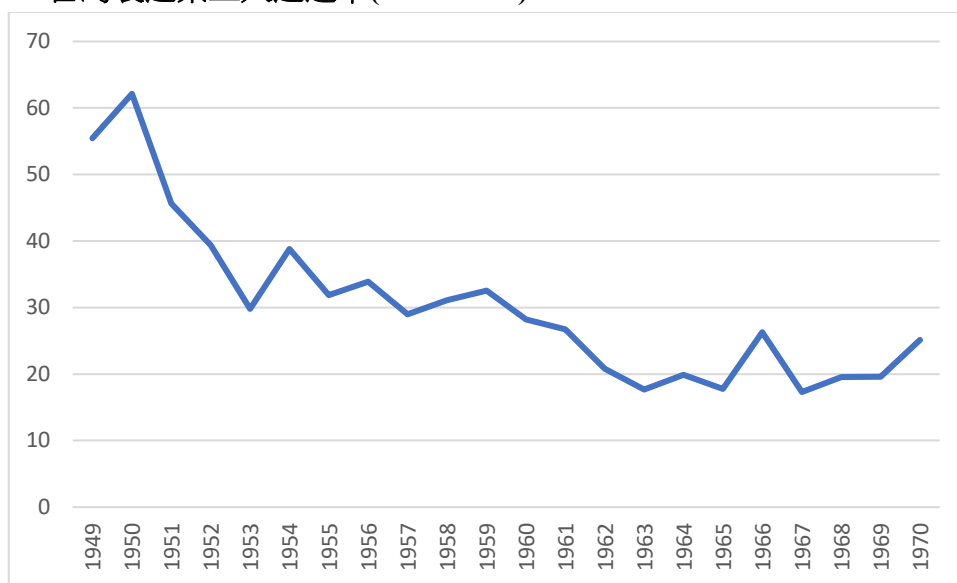
簡言之，由經合會人力小組規劃戰後第一個完整的職業訓練制度，強調企業必須承擔訓練成本，這是因為：第一，由於政府財政能力有限，因此訓練部門必須補足教育部門無法供應人力的部分。第二，由於企業訓練投入有限，而且缺乏標準，工人流動率高，因此需要建立一個全國性的職業訓練體制，來解決搭便車問題。當時報告提出的四年中期職業訓練計畫經費預算表中，預計需要約 5 億元，其中有 4 億元是來自徵收訓練費用(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 77)。

---

<sup>13</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「藝徒訓練座談會紀錄」，《臺灣區生產事業管理委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：49-01-03-008-003。

<sup>14</sup> 這邊的統計指標需要特別說明，臺灣在 60 年代前後對技能工人流動的測量指標，採用的是進退率，然而這個指標在當時也有文章檢討，汪啟恩(1969)指出美國的勞工流動率指的是退廠員工除以員工總人數後的百分比，但建設廳的勞工統計中，進退率數字是進廠員工+退場員工以千分率來表示，導致數字都破百，鎮天錫(1969)也有相同的意見，而在任蜀光的文章中，則已經將千分率調整為百分率(任蜀光, 1969)。

圖 7、台灣製造業工人進退率(1949-1970)



資料來源：臺灣省政府建設廳，臺灣省勞工統計報告。

在這個職業訓練制度規劃中，與企業辦訓相關的包括職業訓練金條例和工業職業訓練協會。職業訓練金條例在最早訓練組的設計中稱為「職業訓練基金」，其功能是：「...統籌辦理職業訓練及發展之用。一面可節省政府辦理職業訓練之經費及補助費，且使未能自行辦理職業訓練之工廠或企業，亦須負擔合理費用，...」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 75)當時預計的規劃是政府向企業收費，再以該收入統籌辦理職業訓練。

工業職業訓練協會的組成與功能則是「...由政府機構、勞資團體、各公營企業及訓練單位代表籌資成立以研究、推動並辦理職業訓練或在各重要縣市設立職業訓練所...」(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 61)此一組織功能為提供政府、企業與工會協商與研究職業訓練業務。

鄭志鵬曾經指出，臺灣的技能形成體制發展受到地緣政治與競爭的影響，1970 年代職業教育的教改源自於臺灣受到美援的影響成為國際加工基地，為了持續維持國際競爭力，1965 年美援的結束使得政府必須尋找新的財源提升技術，而開始向世界銀行與聯合國尋求新的援助。臺灣職業教育中的德國制度，正是在

這個脈絡下由西德工業教育學者費新(Pro.Dr.J.A.Wissing)等人引入，國內的引入人則是 1964 至 1969 年擔任經合會秘書長的陶聲洋(鄭志鵬, 2020, pp. 26-28)。

類似於職業教育的國際因素，1960 年代中期提出的職業訓練計畫，也同樣是源自費新建議，<sup>15</sup>當時他建議臺灣參考巴西的職業訓練金條例和工業職業訓練協會制度，選擇巴西也可能與當時巴西的經濟和工業也正在蓬勃發展，在 1945-1975 年之間，巴西的工業增長年均為 8.8%，人均收入每年增長 4%，因此成為可以參考的制度，1965 年巴西的工業佔國內生產總值 33%，臺灣則是 29%(Gereffi, 1990, p. 9)。從當時政府考察巴西的資料來看，<sup>16</sup>巴西的職業訓練制度始於 1942 年由巴西工業界推動創立的「全國工業學徒訓練服務機構」(Service Nacional de Aprendizagem Industria, SENAI)。巴西規定六人以上之企業需加入 SENAI，否則不能招募學徒，經費來源則來自工廠繳納員工薪資總額的百分之一做為會費，SENAI 既推動企業辦理訓練，也設立訓練學校，拉丁美洲國家也在巴西之後跟著建立類似的制度。李國鼎甚至在 1971 年曾經在參訪拉丁美洲時，考察這一制度。<sup>17</sup>除了巴西以外，當時的職業訓練金設置條例另外一個參考對象則為英國，因為內政部認為巴西與英國的職業訓練制度都能節省政府的財政負擔。

### 3.5 結論

本章首先鋪陳了人力計畫之前，臺灣的技能形成格局，其中包括了職業學校、大型公民營企業訓練，還有民間學徒制。職業學校藉由美援的改革，逐漸成為技能工人的主要來源，但這時候職業教育還沒有開始擴張。而此時的企業辦訓狀況

---

<sup>15</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「行政院國際經濟合作發展委員會第二十三次委員會議簡報」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-01-002-010。

<sup>16</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「巴西全國工業職業訓練協會 1970 年年度報告」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259014。中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「對於『職業訓練機基金設置條例』的看法」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259018。

<sup>17</sup> 立法院公報處，「立法院內政、經濟、財政三委員會第二次聯席會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 88 期，委員會紀錄。

並不好，一方面辦訓的企業主要是大型公營企業和少數民營企業，另一方面民間學徒制的訓練品質不佳，這時候臺灣並沒有一個完整的職業訓練制度。

60年代隨著工業化的進展，技能工人的需求也逐步上升，高人力流動和訓練情形不佳也變成必須克服的問題，政府透過人力計畫的教育與訓練政策，目標是將大量成長的人口轉為產業需要的人力，而這個人力來源不只是透過職業學校培訓，經合會規劃小組也非常重視職業訓練，這個重要性可以從經建計畫與人力計畫的預估人力需求數字中，看到訓練部門的人力預期要比教育部門還多超過一倍證實。

對經合會而言，為了供應大量技能工人而建立的訓練政策，考慮到政府已經投入職業教育而缺乏資源，以及企業人力流動率偏高，存在投資人力的市場失靈現象，因此打算建立一個由企業辦訓和出資的全國職業訓練體制，此一體制的主要就是核心為職業訓練金條例與工業職業訓練協會。我將在第四章與第五章，分別討論職業訓練金條例以及工業職業訓練協會的建立過程，以及解釋其為何會失敗。

## 第四章 職業訓練金條例的失敗與缺陷(1966-1983)

在上一章對 1965 年至 1970 年的人力計畫討論中，我們已經得知當時職業訓練預計要供應比職業教育 2-3 倍的技能工人，當時對職業訓練政策主要定調為企業辦訓，強調企業應該承擔更多訓練與投資人力的成本，採取這個方向的理由有兩個，第一個理由是政府已經投資在學校上，財政能力有限。第二則是除了公營企業和少數民營企業外，大部分企業辦理訓練的狀況不佳，訓練缺乏標準且工人流動率高也是迫切要解決的問題，因此政府提出職業訓練金條例草案，希望建立由企業承擔職業訓練成本的制度，要求企業自行辦訓，或是收取訓練捐由政府統籌辦理，這是人力計畫下推動企業辦訓最重要的政策。

然而職訓金條例 1972 年在立法院通過後，1974 年因為石油危機帶來的經濟不景氣，政府被迫暫停對企業徵收訓練捐，此一條例僅實行 2 年不到就被暫緩施行，而且之後就沒有再重新施行過，直到 1983 年職業訓練法通過後被廢止。也因此，一些通說解釋認為職業訓練金條例的失敗是因為石油危機導致的結果(教育大辭書編纂委員會, 2000, p. 284)。

本章將試著提出不同於石油危機導致職業訓練金條例失敗的通說解釋，我認為如果要解釋職業訓練金條例這個制度的失敗，除了看到石油危機這個外生因素以外，還必須看到後續政府曾經嘗試重新開徵職業訓練金卻遭到企業強烈反對，這表示扣除石油危機以外的外生因素，企業對制度具有強烈的反對偏好，我認為這個反對偏好是源自職業訓練金條例本身內生的制度因素。

過去也有一些研究並不贊同石油危機導致職業訓練金條例失敗(Kuo, 2002)。張清溪則引用 Becker 的人力資本觀點，認為許多企業不願意動支職業訓練金辦理職業訓練，是因為技能的通用程度太高，或是對企業而言，訓練對未來收益不大。另外，3,000 多家企業缺乏經驗也是職業訓練金失敗的原因(張清溪, 1985)。我認為張清溪雖然看到職業訓練金下企業有不同的職業訓練需求，有些需要專用

技能，有些更偏向通用技能，職業訓練金條例沒能把握這個多樣性，不過他沒有看到大型企業和中小企業回應職業訓練金條例的能力也不同。

形塑企業反對偏好的內生性制度因素，主要來自兩個原因：第一，職訓金條例含括大量多樣的行業，但是收費與訓練卻統一且固定缺乏彈性，無法滿足不同行業別的訓練偏好。這也反映人力計畫預估了總體經濟需要的技能工人數量，與現實中行業的需求不同，因而引起企業反對。

第二，立法院的修法後果，並不利於中小企業。本來行政院送入立法院的職業訓練金條例草案，是由政府向企業收取訓練捐後，再統籌辦理訓練。結果被立法委員認為向企業收錢破壞稅制，所以修法變成由企業依據自己繳納的費用來辦理職業訓練，職業訓練金條例從「統籌統辦」變成「官督民辦」，使得原本職業訓練金的政策目的被破壞了，因為大型企業因為繳交的訓練捐規模大，而可以自行辦理訓練，中小企業的訓練捐額度卻無法達到可以自行訓練的規模，結果是許多中小企業只能繳納訓練捐卻無法獲得訓練，職業訓練的義務與權利不對等，當政府嘗試復徵職業訓練金時，就遭遇中小企業的強力反對。

#### 4.1 職業訓練金條例的立法設計與立法過程

有關企業承擔職業訓練費用的構想，1965 年來自西德工業教育專家費新就曾經提出相關建議，<sup>18</sup>1966 年的人力發展計劃中，已經有向公私立企業徵收員工總薪資 2%-3%來籌措職業訓練經費的雛型構想(行政院國際經濟合作發展委員會，1966, p. 25)。後來在 1966 年的人力發展分組的訓練工作小組報告中，則更明確地提到「徵收公私企業訓練經費」的計畫，當時預計對 20 人以上的製造業、礦業、商業、交通運輸業、營建業及水電煤氣業徵收訓練經費，如果徵收總數約 58 萬餘名員工薪資總額 1.5%-3%的訓練經費，預計每年約有新台幣 1 億元之收入，

---

<sup>18</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「行政院國際經濟合作發展委員會第二十三次委員會議簡報」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-01-002-010。

列為「職業訓練基金」以利統籌辦理職業訓練相關業務(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 72-75)。1968年由經合會人力小組先行擬定職業訓練基金暫行條例草案(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組, 1968a, p. 169), 之後再由內政部參考巴西及英國的制度擬定草案。<sup>19</sup>

在1970年將職業訓練基金暫行條例先送內政部審查, 在內政部第一次送內政院的版本中, 原本第七條規定得由各業組織職業訓練協會來分配訓練基金以及統籌辦理職業訓練, 但這條被改為直接補助適當訓練設備之訓練機構、學校、事業單位、社團或財團法人辦理職業訓練, 不考慮由各業籌組職業訓練協會統籌訓練, 補助對象變成各式訓練機關。規定事業繳納職業訓練金不得低於員工總薪資的2%(第三條), 2%的數字是參照國營事業的訓練費預算已經超過2%而訂之。行政院則建議將服務業從課徵事業刪除。所以在職業訓練基金條例第二次討論時<sup>20</sup>, 服務業已經刪除不必列入繳納職訓金。這次討論另一個爭執的條文是如果事業單位已經有職業訓練, 是否該再繳納職業訓練金? 當時內政部認為如果事業單位有自己的訓練計劃, 而充抵應提繳之訓練金後, 事業單位就會不依照計畫辦理訓練。不過後來在第三次討論<sup>21</sup>時退讓認為事業單位自辦職業訓練可以充抵職業訓練金。此一條例以「職業訓練基金設置條例草案」在1970年11月送入立法院內政委員會審查。

這時候的職業訓練金草案重要規定包括: 製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業及其他生產事業, 雇用員工二十人以上者需繳納職業訓練基金(第二條), 繳納額度最低不得少於所僱員工薪資總額百分之二(第三條), 這筆基金由中央職業訓練基金監理委員會管理, 該委員會由行政主管機關、有關部會、勞資團體代表及職業訓練專家組成(第六條), 該基金補助的對象有兩種, 一種是全國

---

<sup>19</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫, 「對於『職業訓練基金設置條例』的看法」, 中央研究院近代史研究所檔案館, 檔案號: b00259018。

<sup>20</sup> 行政院會議議事錄 臺第三四二冊一一七八至一一七九 / 001, 國史館檔案, 典藏號: 014-000205-00369-001。

<sup>21</sup> 國史館, 〈行政院會議議事錄 臺第三四四冊一一八三至一一八四〉, 《行政院檔案》, 國史館, 典藏號: 014-000205-00371-001。

或省(市)縣(市)職業訓練中心或訓練班。第二種是具有適當訓練設備與師資之訓練機構、學校、事業單位、社團或財團法人(第八條)。<sup>22</sup>預計徵收職訓金的事業單位約有 6642 家，1 年預計徵收 2.08 億元。在草案的立法說明中指出：「中央職業訓練主管機關，可參照國家人力供求狀況，運用此項基金在適當地區設立省(市)或縣(市)職業訓練中心，統籌辦理各業所需人才之職業訓練；各業亦可自行組成財團法人職業訓練機構或委託現有訓練機構、學校或事業單位代辦訓練並申請基金補助。」由此可知此草案的設計精神是向企業收取職業訓練金，雖然各業可以自行辦理職業訓練，但同時也賦予政府統籌辦理的職權。<sup>23</sup>

草案一開始在內政委員會中，立法委員提出的問題主要有三個，第一個是為何不由政府編列預算辦理職業訓練，而是對企業徵收財源？第二個則是到底有多少企業該繳納職業訓練金？第三個則是該繳納多少錢？對第一個問題，政府官員強調因為政府的財政能力有限，而且也認為企業也該承擔訓練成本，所以才向企業徵收職業訓練金。對第二個問題，政府官員指出 20 人以下的工廠佔事業單位的 90%，所以需要繳納職業訓練金的事業單位有 10%，依據官員引述的〈中華民國台灣省第三次工商業普查總報告〉資料，就僱用人員來說，20 人以下的工廠佔僱用員工總數約四分之一。也因此，職業訓練金雖然只對 10%的生產事業開徵，但是這些事業單位員工佔該業僱用員工總人數四分之三。<sup>24</sup>最後針對第三個問題，政府官員指出由於徵收薪資總額的 2%是根據每訓練一個技能工人需要固定投資五萬元所預估的。<sup>25</sup>而當時經濟部所屬國營事業單位支出的訓練費用則平均約佔總薪資的 3.4%，<sup>26</sup>其水準已經高於預計向其他企業徵收薪資總額 2%的職訓金。

---

<sup>22</sup> 立法院公報處，「本院內政委員會報告審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，60 卷 50 期，院會紀錄。

<sup>23</sup> 國史館，〈行政院會議議事錄 臺第三四〇冊一一七五至一一七六〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00367-002。

<sup>24</sup> 立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第五次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 24 期，委員會紀錄。

<sup>25</sup> 立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第七次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 34 期，委員會紀錄。

<sup>26</sup> 立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第八次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 35 期，委員會紀錄。

在內政委員會審議時也舉辦過公聽會，邀請包括工業總會、工商協進會、中華民國總工會和臺灣省總工會等資方與勞方團體，還有少數企業表達意見，其中有趣的是，其中勞方與資方團體都認為提繳金額要降低至 1%，徵收事業單位門檻要提高至 50 人，勞方團體特別要求職業訓練金監理委員會的勞方代表應該和資方代表人數相同。民間團體都認為現有規定對許多小型企業負擔過重，主張應該將徵收事業單位員工人數門檻提高至 50 人，繳納金額降為 1%，降低中小企業的衝擊程度。大企業代表主要則關注的是提繳金額問題(見表 4)。政府代表則指出如果修改為僱用 50 人以上的工廠，則職訓金涵蓋該業僱用人數約為 62%。<sup>27</sup>

**表 4、立法院審議職業訓練基金公聽會代表團體主要建議**

代表團體職稱	列席人員姓名	公聽會建議
中華民國全國工業總會理事長	潘仰山	1.事業單位修正為 50 人。 2.提繳金額降為 1%。
中華民國工商協進會理事長	辜振甫 (汪竹一代)	1.事業單位修正為 50 人。 2.提繳金額降為 1%。
台北市工業會理事長	嚴慶齡 (嚴家昌代)	1.提繳金額降為 1%。
台灣塑膠公司董事長	王永慶 (張永良代)	
三洋電器公司董事長	張川流	1.改以營利為核定標準，提繳金額降為 0.5%。
臺灣紙業公司總經理	吳祖坪	1.質疑提繳金額以薪資總額做標準。
中華民國總工會理事長	周學湘 (水祥雲代)	1.對提繳基金百分比有意見。 2.訓練基金監理委員會應明訂勞方人數不得少於資方人數。
臺灣省總工會理事長	吳阿明	1.事業單位修正為 50 人。 2.訓練基金監理委員會應明訂勞方人數不得少於資方人數。
臺北市總工會理事長	林權助	1.事業單位修正為 50 人。

資料來源：立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第六次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 26 期，委員會紀錄。

<sup>27</sup> 立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第九次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 39 期，委員會紀錄。

最後這個草案送出內政委員會時，立法委員依據公聽會中勞資團體與企業的建議，將職業訓練金徵收事業單位員工人數提高至 50 人，其他改變還有明訂監理會組成和要求政府依照職業訓練金收入編列相關預算支出，由於預計可徵收職訓金的企業數量因為人數提高而變少，因此徵收金額仍維持員工薪資總額 2%。這個結果是對中小企業方有利，因為不需繳納職訓金的企業規模從 20 人以下變成 50 人以下。

第二，也有立法委員認為內政委員會版本的職業訓練金草案中，規模較大的企業出的錢比較多，許多人數較少的企業不用出錢，顯然不公平。立法委員吳延環指出「...總不能叫規模小的工廠不出錢，而由規模大的工廠擔負其員工訓練經費啊！所以，審查會的這種修正，可以說太不公平。」<sup>28</sup>立法委員陳海澄表示如果統籌使用職業訓練金，是把大企業的錢拿去訓練小企業的工人：「...有些大規模企業，願意自辦職業訓練，由公家來監督，而不願意出大量的錢，由公家來統籌之用，訓練其他企業的工人了。」<sup>29</sup>

因為破壞財稅與預算制度的疑慮，以及大小企業分配訓練成本的問題，許多非內政委員會的立法委員認為這個法案仍有許多不完備之處，要求退回重審，最後在院會經過表決，以 104 票對 90 票被退回重付內政委員會，並同經濟和財政兩委員會聯席審查。

本案回到委員會聯席審查時，李國鼎成為關鍵行動者，這是因為職訓金條例雖然提案的是內政部，但最早的構想源自經合會人力小組的研究與討論，同時也因為本案涉及財稅問題，李國鼎當時既是經合會副主委，也是財政部長，所以李國鼎對此案的表態就相當重要，這也是本案審查時，李國鼎唯一一次出席接受質詢和為職訓金條例辯護，李國鼎當場表示：「工業界拿出錢自己辦職業訓練最好，

---

<sup>28</sup> 立法院公報處，「本院內政委員會報告審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，60 卷 50 期，院會紀錄。

<sup>29</sup> 立法院公報處，「本院內政委員會報告審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，60 卷 51 期，院會紀錄。

若無能力，由政府代辦也未嘗不可，政府不會有所堅持，...至於內容的修正，我願意接受各位的高見。」<sup>30</sup>李國鼎的發言被解讀為對職訓金條例的妥協，放棄由政府收錢規劃職業訓練，改由工商界自行辦理。

因為李國鼎表態退讓，於是後續由內政、財政與經濟三委員會的召集委員組成九人初審小組，重新修訂條文後，將職業訓練金的精神，從統籌統辦變成官督民辦，由各業自行辦理。<sup>31</sup>在職業訓練金草案再次送入院會的聯審報告時，就寫道：「...應以公司各行業自行辦理為原則，政府負監督考核倡導獎勵之責，亦循『官督民辦』之途徑，推動各項職業訓練...」，政府的職責從統籌辦理職業訓練，變成僅負有監督之職責，由事業單位擬具訓練計畫，再向監理委員會提出申請職業訓練金支出，而不再由政府辦理全國或各地區職業訓練中心的項目(第十條)。

32

其他重要規定的變更，還包括需繳納之事業單位與額度都被放寬，修正後的版本要求 40 人以上的製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業和其他生產事業(第二條)，職業訓練金額度從員工薪資總額 2%降低至 1.5%(第三條)。職業訓練金監理委員會的委員組成，從原本由政府、勞資雙方和職業訓練專家組成中央職業訓練金監理委員會，變成只有勞資雙方代表的全國職業訓練金監理委員會(第八條)。最後本案修正為「職業訓練金條例」在 1972 年 1 月完成二讀三讀程序。此法案在立法院的兩次修正差異可以參考表 5。

總結而言，可以看到職業訓練金在立法院審議過程遇到非常大的波折，有些立法委員認為職訓金對小企業負擔過重，所以將應繳納職訓金的企業門檻從 20 人拉高到 50 人，也有立法委員認為政府不該拿大企業的錢幫小企業辦訓，職訓金條例也可能破壞預算與財稅制度，所以法案送出委員會後又從院會被退回委員

---

<sup>30</sup> 立法院公報處，「立法院內政、經濟、財政三委員會第二次聯席會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 88 期，委員會紀錄。

<sup>31</sup> 立法院公報處，「立法院內政、經濟、財政三委員會第五次聯席會議紀錄」，《立法院公報》，61 卷 22 期，委員會紀錄。

<sup>32</sup> 立法院公報處，「本院內政經濟財政三委員會重行審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，61 卷 8 期，院會紀錄。

會重新審查。職業訓練金條例在第二次委員會審查時被大幅修改，政府希望能「統籌統辦」職業訓練，解決中小企業挖腳搭便車問題。卻被修正成企業向監理會上繳職訓金後，再向監理會申請自行辦理職業訓練，這在當時稱之為「官督民辦」。職業訓練從統籌統辦到官督民辦，國家在職業訓練的角色被削弱，喪失了原本希望能向企業徵收訓練捐辦理職業訓練來解決企業挖角搭便車的問題。企業辦理職業訓練的能力取決於其所上繳的職業訓練金來決定，在後面將看到結果是規模較大的公民營事業有辦法由職訓金辦理職業訓練，其他的中小企業只能繳錢卻無法獲得職業訓練的好處。

**表 5、職業訓練金條例審議過程重要條文修正對照表摘錄**

行政院原草案	內政委員會審查修正案	財政、經濟與內政委員會 聯席重行審查修正案
第二條 凡經登記設立之公私營製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業及其他生產事業、雇用員工二十人以上者，應依照本條例之規定提繳職業訓練基金。	第二條 凡經登記設立之公私營製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業及其他生產事業、雇用員工五十人以上者，應依照本條例之規定提繳職業訓練金。	第二條 凡經登記設立之公私營製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業及其他生產事業，雇用員工四十人以上，而各該業別有舉辦職業訓練之需要者，應依照本條例之規定提繳職業訓練金。
第三條 職業訓練基金提繳率由各業自行認定，但最低不得少於所僱員工薪資總額百分之二。	第三條 職業訓練金提繳率由各業自行認定，但最低不得少於所僱員工薪資總額百分之二。	第三條 職業訓練金提繳率由各業自行認定，但最低不得少於所僱員工薪資總額千分之十五。
第五條 政府為倡導鼓勵辦理職業訓練，得參照職業訓練基金收支情形及辦理成效並審度政府財力，由中央職業訓練行政主管機關編列年度與萬撥充該基金以資補助。	第五條 政府為倡導鼓勵辦理職業訓練，應參照職業訓練計畫及職業訓練金收支情形，由中央、省(市)職業訓練行政主管機關分別編列年度預算撥充之，其撥充總額不得少於各公私營生產事業所提繳之職業訓練金總	第五條 政府為倡導鼓勵辦理職業訓練，參照職業訓練計畫及職業訓練金收支情形，由中央、省(市)職業訓練主管機關分別編列年度預算酌予補助。

	額二分之一。	
第六條 政府應設立中央職業訓練基金監理委員會，以管理監督職業訓練基金之保管、分配與運用。中央職業訓練基金監理委員會由中央職業訓練行政主管機關、有關部會、勞資團體代表及職業訓練專家組成之，中央職業訓練基金監理委員會組織規程，由行政院定之。	第六條 政府為監理職業訓練金之保管、分配與運用，設立中央職業訓練金監理委員會。 中央職業訓練金監理委員會由有關政府代表，勞資雙方代表及職業訓練專家各四分之一組成之。 中央職業訓練金監理委員會組織規程由中央職業訓練金監理委員會組織規程由中央職業訓練行政主管機關擬定呈報行政院核定之。	第八條 為監理職業訓練金之保管與運用，應組設全國職業訓練金監理委員會，由中央職業訓練行政主管機關指導監督之。 全國職業訓練金監理委員會由勞資雙方代表組成之，並負賠償責任，其組織規程，由中央職業訓練行政主管機關定之。
第八條 職業訓練基金限作左列用途： 一、辦理全國或省(市)縣(市)職業訓練中心或訓練班。 二、補助或委託具有適當訓練設備與師資之訓練機構、學校、事業單位、社團或財團法人辦理職業訓練。	第八條 職業訓練基金限作左列用途： 一、辦理全國或省(市)縣(市)職業訓練中心或訓練班。 二、補助或委託具有適當訓練設備與師資之訓練機構、學校、事業單位、社團或財團法人辦理職業訓練。	第十條 職業訓練金不得移作別用。職業訓練金之動支，應由事業單位擬具訓練計劃，向全國職業訓練金監理委員會提出申請，經會議之決議，報由中央職業訓練行政主管機關核定後，撥付之。
第九條 各業職業訓練機構，得提送訓練計劃及預算書向中央職業訓練行政主管機關申請職業訓練基金補助，經中央職業訓練基金監理委員會審議通過後核撥之。	第九條 各業職業訓練機構，得提送訓練計劃及預算書向中央職業訓練行政主管機關申請職業訓練基金補助，經中央職業訓練基金監理委員會審議通過後核撥之。	

資料來源：立法院公報，第六十一卷，第八期，院會紀錄。

## 4.2 職業訓練金條例的執行與困難

職業訓練金條例在立法院通過後，於 1972 年 2 月正式公布實施，政府隨即著手後續的準備工作，包括建立職業訓練金監理委員會、訂定職業訓練計畫和職業訓練金施行細則，以及劃定繳納職業訓練金的業別範圍等工作。

在內政部討論職業訓練金監理委員會組織規程草案時，<sup>33</sup>規定是勞資雙方平均分配委員，由全國總工會和全國工業總會洽商所屬與有關團體提出人選。然而這一提議在行政院內的跨部會討論中，由經合會副主委張繼正提議修改為資方委員三分之二，勞方委員三分之一，這一提議獲得教育部長蔣彥士和財政部長李國鼎同意，最後變成公營事業委員三分之一、民營事業委員三分之一，然後勞方委員佔三分之一的方案通過，<sup>34</sup>勞方委員從二分之一降低成三分之一，等於是勞方介入職業訓練金的能力被降低。第一屆組成委員可以參見下附錄一，其中民營事業幾乎都是國內大型企業，其中台塑、台泥、大同在谷蒲孝雄整理的 1964-66 年主要民營企業一覽中屬於上市股票公司，而新光、六和為非上市股票公司(1992, p. 132)，雍興則為大陸移至臺灣的紡織資本，早期被認為有官僚資本的色彩(劉進慶, 1992, p. 211)，三陽工業則是從三陽電機改組，與日本本田合作生產汽機車(谷蒲孝雄, 1992, p. 213; 張國安, 1987, p. 69)。然後此條例於 1973 年 2 月 1 日施行，3 月正式成立全國職訓金監理會。

在內政部為了運用職業訓練金草擬的「推行職業訓練計畫草案」中，預估每年可以徵收約 1.8 億的職業訓練金，內政部認為這筆金額無法支應經合會在第四期人力發展計劃中的人力需求估計，該計畫預估應辦職業訓練的六大行業的生產作業人員、設備操作人員和體力工人，每年需要 101712 人。內政部的預估草案改參考兩個統計數字為基礎，分別是台灣勞動力調查研究所的調查數字在 1973

---

<sup>33</sup> 行政院，〈謹檢附職業訓練金監理委員會組織規程草案及會議紀錄呈請核備由〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/14。

<sup>34</sup> 行政院，〈研商全國職業訓練金監理委員會之組織工作及其他重要事宜〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/15。

年的「工礦業從業員工工資工時及進退狀況調查報告」，其中一月份製造業需要之「技術工匠、生產程序供給不屬於他類之體力工人」共計 34,428 人，以及 1971 年公民營事業所辦生產作業人員、運輸設備操作人員及體力工人在職訓練共 37,000 人次，以此數字為基礎預計辦理生產作業人員、運輸設備操作人員及體力工人在職訓練 3 萬人，訓練費用每一人次 2,000 元，和新進人員訓練 1.2 萬人，訓練費用每一人次 2,000 元。<sup>35</sup>

為了劃定應繳納職訓金的企業類別，內政部擬定了「需要辦理職業訓練詳細業別草案」，依照六項原則訂定需要繳納職訓金之行業，<sup>36</sup>這些原則分別是：1. 所用技術人力，就業市場需要較多，進退率較大，須辦理職業訓練始能充分供應之行業。2. 為國家經濟社會建設計畫所訂應予發展，且需要技術人力較多之行業。3. 為改進品質，擴大生產，應提高生產技術水準之行業。4. 為增進公共安全衛生，所用技術人力應經職業訓練之行業。5. 所需技術人力，有事業單位能自行訓練或為現有職業訓練機構能施訓之行業。6. 已有健全之同業公會，或預期可新設或改組健全之同業公會，以協助職業訓練之施訓及訓練金之收繳之行業。內政部在製造業、礦業、建築業、水電煤氣業、交通運輸業及其他生產事業的大分類下，依據行政院訂定的「行業標準定義與分類」，再挑出 91 個需要繳納職業訓練金的細分類行業別，於 1973 年 2 月 16 公告實施。

然而職訓金的行業劃定範圍卻出現許多爭議，在公告實施前，交通部及其轄下之國營事業就跟內政部溝通，認為交通業之訓練與一般技工不同，訓練業別應該再三斟酌修正。<sup>37</sup>公告實施後，也有各式各樣不同行業的民營企業提出抗議意見，有些行業認為其產業之工人沒有必要訓練，有些行業則認為其訓練需求與職業訓練金核可的訓練項目不同，也有行業認為本來就已經辦理訓練，剪報中也有

---

<sup>35</sup> 行政院，「推行職業訓練計劃草案」，〈推行職業訓練計畫案〉，行政院檔案，檔號：0062/3-8-5-5/15。

<sup>36</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「需要辦理職業訓練詳細業別草案」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

<sup>37</sup> 行政院，「會商職業訓練金條例施行細則等有關法則會議紀錄」，〈為檢附全國職業訓練金監理委員會組織規程函請查照由〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/20。

不少行業或企業團體要求降低或暫緩繳納職業訓練金，包括台北市商業會<sup>38</sup>、台灣區機器工業公會<sup>39</sup>、耶誕燈泡外銷製造業<sup>40</sup>還有民營公車公司。<sup>41</sup>檔案紀錄來看，最後大多數的陳情都無效，僅有航空運輸業基於國際民運航空協定有關互惠原則而得到內政部豁免繳交職業訓練金。<sup>42</sup>

原本職業訓練金草案在行政院內預估，對 20 人以上的事業單位 6642 家徵收薪資總額 2%，預期每年可徵收 2.07 億元。<sup>43</sup>結果條例經立法院修正為 40 人以上事業單位徵收薪資總額 1.5%，符合繳交職業訓練金資格的企業共有 3788 家(王典謨, 1973)。1973 年剛開辦的 3 到 12 月就徵收了接近 2.5 億元(全國職業訓練金監理委員會, 1975)，徵收金額遠多於內政部原本預期一年 1.8 億元。

該年申請動支職業訓練金的企業並獲同意的有 987 件，動支約 0.94 億元，監理會發現還有 1 億元的剩餘，因此建議：「...動支之權仍在提繳職業訓練金之事業單位。但站在推展職業訓練立場...事業單位既不為動支運用，自亦不便長為保管，而任令呆滯...併同新年度預計可收款項，統籌支配，作有效運用。」<sup>44</sup>，也就是說監理會建議企業沒動用的餘款可以由政府來統籌分配使用，然而大量餘款也顯示了有許多企業繳納職業訓練金但是未辦理職業訓練的問題。

1974 年下半年，因為第一次石油危機造成的不景氣，大量的企業與同業公會都要求降低或暫緩繳納職訓金，包括中華民國僑資協會<sup>45</sup>、手工藝品輸出公會<sup>46</sup>、

---

<sup>38</sup> 本報訊，1973/06/28，北市商會會員 建議舉辦國貨展覽，經濟日報，06 版。

<sup>39</sup> 本報訊，1973/07/21，政府將助業者善用人工增加產量，聯合報，第五版。

<sup>40</sup> 本報訊，1973/12/09，耶誕燈泡業 請免職訓金，經濟日報，02 版。

<sup>41</sup> 本報訊，1973/12/20，民營公車公司 建議調整票價 要求減免多項稅金，聯合報。

<sup>42</sup> 行政院，〈外籍航空公司台灣分公司請免列入應辦職業訓練業別並免繳職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/17。

<sup>43</sup> 國史館，〈行政院會議事錄 臺第三四二冊一一七八至一一七九〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00369-001。

<sup>44</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「全國職業訓練金監理委員會十個月來工作簡報」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259015。

<sup>45</sup> 本報訊，1974/06/04，僑資事業協會建議 華僑投資農牧事業 宜准購低等則土地，經濟日報，08 版。

<sup>46</sup> 本報訊，1974/07/04，職訓金提繳率應予降低 手工藝品輸出公會建議，盼以所僱員工薪資總額千分之五為準，經濟日報，08 版

台灣區機器工業公會<sup>47</sup>、全國工業總會、全國商業總會<sup>48</sup>、台灣區肥皂清潔劑工業同業公會<sup>49</sup>、台北市汽車貨運公會<sup>50</sup>、若干紡織業者<sup>51</sup>、合板業者<sup>52</sup>、橡膠工業業者<sup>53</sup>、台灣區製衣工業公會及毛衣編織品公會<sup>54</sup>、塑膠鞋公會<sup>55</sup>和紙業業者<sup>56</sup>等等。中華民國全國工業總會也發文要求停徵「紡織」、「合板」、「電子」、「塑膠」和「鋼鐵」五業的職業訓練金。<sup>57</sup>工商業的壓力迫使行政院在 11 月先做出決議「暫時停收外銷有重大困難工業之職業訓練金，唯其他急切需要之工種，仍應繼續優先訓練，以充裕勞工供應」。<sup>58</sup>內政部和經濟部隨即針對這一決議擬訂甲乙兩案，甲案為外銷有重大困難之 12 業別暫停徵收職業訓練金半年，<sup>59</sup>乙案則是全面停徵半年。最後由行政院決議選擇乙案暫時停徵職業訓練金半年。<sup>60</sup>

職業訓練金停徵半年後，內政部一直醞釀希望重新開徵職業訓練金，而工商業持續地要求能繼續暫緩徵收，<sup>61</sup>這個時候出現了許多對職業訓練金條例規定與行政的檢討聲音，例如有事業單位認為「員工薪資總額」按照事業申報員工薪資所得稅之薪資為準過於嚴格、職訓金申請動支範圍應該放寬、動支職訓金總額不應該以提繳總額的百分之八十為限等等(全國職業訓練金監理委員會, 1984, p. 182-183)。

1977 年行政院的專技及職業訓練小組開始重啟恢復職訓金繳納之提議，當時

---

<sup>47</sup> 本報訊，1974/07/19，機器公會建議 修訂職訓金條例，經濟日報，08 版。

<sup>48</sup> 本報訊，1974/08/17，全國工業及商業總會建議 降低職訓金提繳率，經濟日報，08 版。

<sup>49</sup> 本報訊，1974/08/22，國產香皂品質已達水準 宜禁外貨進口，經濟日報，08 版。

<sup>50</sup> 本報訊，1974/08/26，貨運業要求 免繳職訓金，經濟日報，08 版。

<sup>51</sup> 本報訊，1974/10/24，紡織業代表 昨在政院座談會上 口頭報告，經濟日報，02 版

<sup>52</sup> 本報訊，1974/10/25，電子電機及 合板業人士 在政院座談提 標本兼治 具體建議，經濟日報，02 版。

<sup>53</sup> 本報訊，1974/10/30，銷美橡膠製品配額限制 盼為多項加工品謀出路，經濟日報，02 版。

<sup>54</sup> 本報訊，1974/11/15，工商界建議政府 進一步降低利率，聯合報，02 版。

<sup>55</sup> 本報訊，1974/11/15，塑膠鞋業盼暫停收職訓金，經濟日報，03 版。

<sup>56</sup> 中央社，1974/12/07，三家紙業公司 請求暫停收職訓金，聯合報，05 版。

<sup>57</sup> 行政院，〈全面停收職業訓練金案〉，行政院檔案，檔號：63/3-8-5-5/60。

<sup>58</sup> 國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四二四冊一三九八至一四〇一〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00451-002。

<sup>59</sup> 這 12 個業別分別為：棉紡織業、毛紡織業、絲紡織業、人造及合成纖維紡織業、針織業、漂染整理業、成衣及服裝附屬品製造業、夾板製造業、合成樹脂、塑膠及人造纖維製造業、塑膠製品製造業、鋼鐵基本金屬製造業和通信機械器具製造業。

<sup>60</sup> 本報訊，1974/12/10，全面停徵職訓金半年 政院已核定，經濟日報，02 版。

<sup>61</sup> 本報訊，1975/04/18，工商協進會建議 職訓金停收至年底，經濟日報，03 版。

經過各部會初步交換意見，分成兩案。<sup>62</sup>分別是甲案，依照條例規定提繳率按員工薪資總額至少千分之十五的半數提繳(即千分之七點五)，仍由提繳之事業單位申請動支自辦訓練或委辦訓練。以及乙案，依照規定之提繳率減為千分之三提繳，即參照以往實例以收繳之職訓金百分之二十，統籌辦理共同需要基本職種技工訓練。所提繳之職訓金事業單位不得申請動支。並且檢討應繳交之行業別並予以刪減，刪減原則為：1.在現階政經發展下，暫不急需辦理職業訓練之業別。2.多屬手工技藝，採作簡單，毋須長期訓練之業別。3.所屬事業單位規模一般甚小或單位甚少，暫不急需辦理職業訓練之業別。<sup>63</sup>依照上述刪減原則共刪減 16 個行業免繳職業訓練金。<sup>64</sup>小組討論過後，做出結論建議為職訓金按薪資總額千分之五提繳，不過這項建議最後仍然在行政院被蔣經國否決。<sup>65</sup>自此之後政府幾乎不再考慮向企業徵收職業訓練金辦理訓練，而是開始規劃統合既有公立與國營事業職業訓練單位的職業訓練法與職業訓練局。職業訓練金條例與工業職業訓練協會在 1983 年通過職業訓練法後同步廢止(內政部職業訓練局, 1984)，強調企業辦訓，要求企業負擔訓練成本的職業訓練制度正式宣告失敗。

在職業訓練金條例實施的這段時間，依據職訓金監理委員會統計，1973 年共計訓練 125,517 人次，1974 年訓練 264,240 人次(全國職業訓練金監理委員會, 1975, p. 20-21)。從職業訓練統計來看(見表 6)，民營事業辦訓的人次數在 1972 年後快速提升，這顯然是職業訓練金條例施行後的成果，但隨著政府宣布緩繳職訓金，民營企業後續的訓練人次數字也不穩定，到 1990 年為止呈現的是下滑的

---

<sup>62</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「會商職業訓練金恢復提繳有關問題及應辦職業訓練業別會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

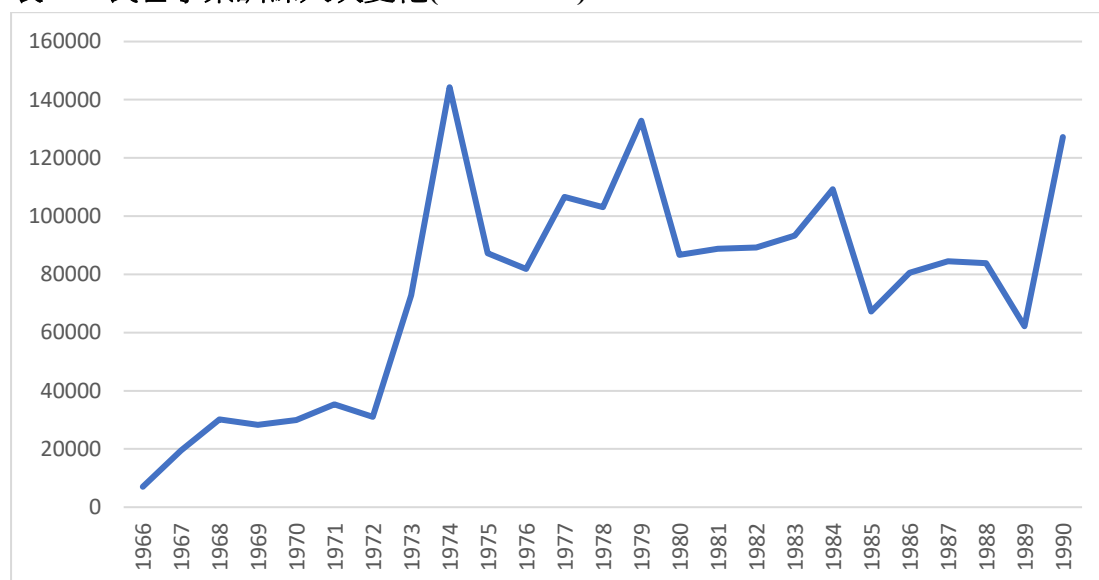
<sup>63</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「有關恢復職業訓練金之提繳，其恢復提繳之時間、提繳率及應辦職業訓練詳細業別經本部會商各有關機關獲致結論，提請討論」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262004。

<sup>64</sup> 本報訊，1976/11/13，需辦職訓業別調整完成 十六業別免辦職訓，經濟日報，02 版。

<sup>65</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第二次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262005。中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第四次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262009。中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第五次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262010。

趨勢。依據 1976 年內政部登記的職業訓練所數字，事業內附設職業訓練所達到 578 間，公私立職業訓練所 136 所，可以看到因為職業訓練金停繳，許多職業訓練所又逐漸消失關閉(全國職業訓練金監理委員會, 1984, p. 84-85)。

表 6、民營事業訓練人次變化(1966-1983)



資料來源：內政部，中華民國台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

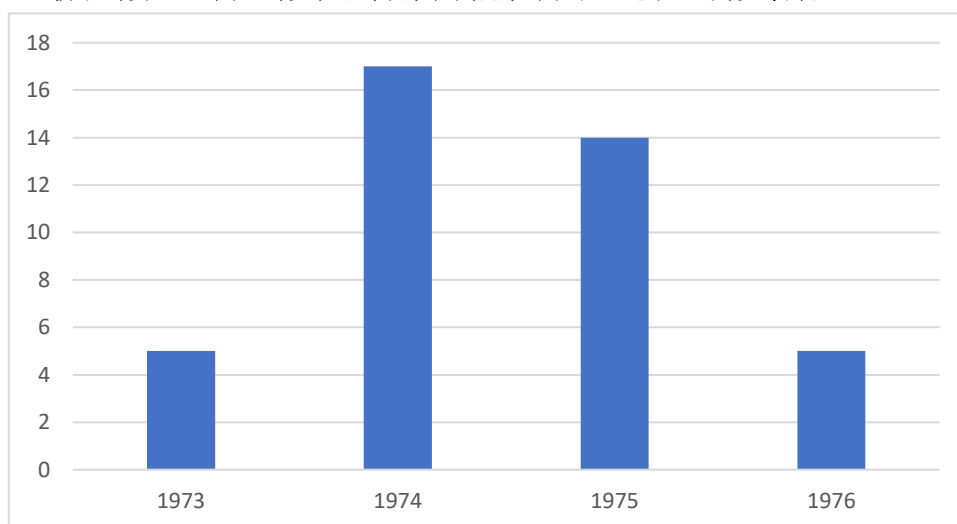
### 4.3 為什麼職業訓練金條例會失敗？

為什麼職業訓練金條例會失敗？最常見的說法是因為受到石油危機影響而暫停徵收，例如在教育大辭書中的「職業訓練法」詞條中提到：「...六十一年(1972)通過立法〔職業訓練金條例〕公布實行；六十三年(1974)底因職業訓練金條例實施遭遇困難，又逢石油危機，經濟不景氣，職業訓練金條例乃奉行政院函全面暫停實施。...」(教育大辭書編纂委員會, 2000, p. 584)不過本文認為石油危機的說法不能完全解釋這個制度的失敗，過於重視外生因素論將使我們無法看到其他內生性的制度因素。

我認為所謂內生性的制度因素，指的是職業訓練金條例無法符合企業的訓練偏好，導致政府在開徵或嘗試復徵職業訓練金時，遭到企業的反對。因此我特別

關注職業訓練金條例從執行到廢止之前，企業對職訓金條例提出的意見。在鎮天錫、余煥模和張丕繼的著作中，曾經整理職業訓練金收到的反映意見包括：一、所定應辦職業訓練業別範圍過廣。二、職業訓練金係採同一費率提繳有欠公平。三、申請動支職業訓練金手續繁瑣。四、中小型工廠無力自辦訓練。五、對於職業訓練金的運用未予有效監督。六、政府為依條例規定提撥訓練補助款(鎮天錫等, 1983, p. 135-137)。在這裡我認為特別重要的意見是一、二與四，我認為職訓金條例之所以會遭遇企業的反對意見，是因為：1. 職業訓練金條例納入過多的行業，無法回應不同行業的職業訓練需求偏好。2. 立法院修正過後的職訓金條例，從「統籌統辦」變成「官督民辦」，不利於中小企業辦訓。

圖 8、聯合報與經濟日報中各行業對職業訓練金意見的報導數量



資料來源：整理自聯合知識庫

先從第一點開始談起，我注意到從 1973-1976 年期間，從報紙有大量不同的行業對職訓金條例提出意見，所以我將聯合報、經濟日報中這些行業的意見做次數分配統計，可以看到 1974 年停徵的那年以及隔年，企業反映的意見數量最多，可以參考圖 8。接著我把行政院檔案中對職訓金條例表達意見的行業也加入，並對報紙和檔案中的行業做分類與分類的次數統計，行業分類標準採取 1971 年第

一次修訂的中華民國標準行業分類別。

表 7、報紙與檔案中對職訓金條例表達意見之行業與次數

相關之行業分類	出現的行業、同業公會或其他組織	意見數量
煤礦業	臺灣區煤礦業同業公會	2
食品、飲料、及菸草製造業	台灣區罐頭食品公會	1
紡織業及服飾品製造業	台灣區合成纖維伸縮線工業同業公會、台灣區製衣工業同業公會、台灣區毛衣編織品公會	4
木竹籐柳製品製造業與家具及裝設品製造業	台灣區手工藝品輸出業公會、台灣區合板製造輸出公會	6
化學工業與石油煉製及煤製品製造業	台灣區肥皂清潔劑工業同業公會、台灣區塗料油漆公會、台灣區動物藥品工業公會、台灣區火柴工業公會、橡膠業者	7
非金屬礦產物製品製造業	台北縣窯業同業公會暨全省各縣市窯公會、苗栗縣玻璃商業同業公會、雲林窯業公會	3
金屬製品製造工業	台灣區機器工業同業、台灣區鋼鐵工業公會	5
電器機械器材製造修配業	台灣區電工器材同業公會、台灣區裝飾燈泡輸出業公會	5
製造業中之其他行業	台灣區塑膠鞋輸出公會、台灣區紙器工業同業公會	3
土木工程建築業	台灣區營造公會	1
汽車及其他車輛運輸業	台灣省汽車貨運公會聯合會、台北市汽車貨運公會、台灣省商業會、台北市商業會、台北市各民營公車公司	11
水運業	航業界、中華民國輪船商業同業公會	2
航空運輸業	西北、環球、日本、泰國、國泰等五家航空運輸業	1
其他組織	中華民國僑資事業協進會、全國工業總會、全國商業總會、中華民國工商協進會	8

資料來源：整理自聯合知識庫與行政院檔案。<sup>66</sup>

<sup>66</sup> 行政院，〈玻璃製造業請暫緩納入繳納職業訓練金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/12。行政院，〈勝利記磚廠等十三家暫緩繳納職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/13。行政院，〈中華航業海員黨部商討職業訓練金動支座談會議案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/14。外籍航空公司台灣分公司請免列入應辦職業訓練業別並免繳職訓金案。行政院檔案，檔案號：62/3-8-5-5/17。行政院，〈鏡鎮眾對職訓金提建議案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/25。行政院，〈請將辦理職業訓練之詳細業別內「煤礦業」予以註銷〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/27。行政院檔案，檔案號：62/3-8-5-5/27。行政院，〈公司應依法繳納職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/35。中央研究院近代史研究所檔案館，「為檢呈外資工廠對職業訓練金之意見書懇請核鑒由」，

從表 7 中可以看到，大部分對職訓金條例反映意見的產業，多為當時的出口產業，也屬於勞力密集產業，例如紡織、合板或塑膠產品(隅谷三喜男、劉進慶與涂照彥, 1993)，另外也有礦業或是初級加工，例如罐頭食品。有不少意見認為目前的產品不需要訓練工人，像是台灣區合板製造輸出公會就表示：「1.工人技術程度要求低，無須訓練。2.原料缺乏即將減產無就業機會。3.本業已達國際技術水準為降低成本請予免列。」<sup>67</sup>台灣區煤礦工業公會也表示：「...目前煤礦業所僱用的工人，都是老工人，他們至少具有十年以上的工作經驗，新進年輕工人幾乎可說沒有，因此，目前政府主管單位收取煤礦業的職業訓練金，可說是無法運用到煤礦工人上，...」<sup>68</sup>

有一些產業則認為自己的培訓方式較傳統而不適合納入職訓金條例，台北縣窯業同業公會暨全省各縣市窯公會發文給行政院的内容表示：「紅磚製造工人多為農人利用閒暇半工半農，少數技術人員為師徒制，而非由訓練機構訓練。」<sup>69</sup>玻璃業也表示：「玻璃製造業操作工，需經過五年養成，且流動性甚大，非專設訓練機構能訓練。懇請賜准暫緩繳納職業訓練金。」<sup>70</sup>另外客運業與貨運業則認為其行業性質特殊，並不適合納入職業訓練金條例中：「...業者都兼具勞資雙重身份，而與職訓金條例的立法精神不符准予免繳職訓金。公會說，汽車貨運業的車輛寄行營業的事實，...」<sup>71</sup>

從這些意見反映，可以看到官僚的人力計畫與現實的落差，計畫中預計需要的技能工人數量，實際上放到不同的行業時，不同行業對技能工人的需求落差極

---

《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

<sup>67</sup> 全國職業訓練協調會報第八次會議，調整「應辦職業訓練詳細業別」資料對照表。收錄自：應辦職業訓練詳細業別案，行政院檔案，檔案號：61/3-8-5-5/39。

<sup>68</sup> 本報訊，1975/10/26，有的業者盼暫緩徵職訓金 有的業者盼降低徵收比率 有的希望由業者自行處理，經濟日報，02 版。

<sup>69</sup> 行政院，〈勝利記磚廠等十三家暫緩繳納職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/13。

<sup>70</sup> 行政院，〈玻璃製造業請暫緩納入繳納職業訓練金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/12。

<sup>71</sup> 本報訊，1974/08/26，貨運業要求 免繳職訓金，經濟日報，08 版。

大。即使後來有擬訂職業訓練金收取標準來篩選收取行業對象，結果仍然不符合許多行業各自的需求，有些行業屬於勞力密集產業，有些行業的生產與訓練方式較為傳統，也有瀕臨淘汰的產業，這些不同需求的企業都依同樣的標準規定繳納職業訓練金而導致反彈，職訓金不符合多樣行業需求成為職業訓練金第一個內生的制度問題。

第二個內生的制度問題是，職業訓練金條例本來是要由政府向企業收錢辦訓「統籌統辦」，解決企業不辦訓產生的搭便車問題。但是法案經過立法院審議後，被修正成「官督民辦」，變成由各個企業繳交的錢，自行辦理訓練。修正後的制度使得政府無法由這筆錢統籌辦理公共職訓機構讓所有企業獲得訓練，僅能監督保管此基金，降低了政府的協調能力。當企業依據自己提繳的訓練捐來辦理職業訓練時，不利於 40 人以上的中小企業，因為只有大型資本才有能力由自己提撥的職業訓練金辦理職業訓練，40 人以上的中小企業則因為繳交規模太小而無法辦訓。

在職業訓練金暫停後，就有不少檢討只像這一制度不利於中小企業。有中小企業抱怨只有繳納職訓金的義務，卻沒有辦法享受繳納職業訓練金的權利(周餘慶, 1974)，在這個狀況下，許多事業單位的觀念變成是「繳錢了事」(李明, 1974; 斯民, 1975b)。在 1975 年一篇經濟日報的報導中直接指出：「中小企業協會會員企業...其中對於職訓金不能直接協助中小企業訓練技術人才，感到不滿...尤以電子工業、紡織工業、橡膠業、精密機械業、成衣縫織業、陶瓷業、纖維絲加工業等，反應最為強烈。...他們都指出，職訓金制度，對他們毫無幫助，自繳納職訓金起，從未有參加過訓練。」<sup>72</sup>

三陽工業的創辦人張國安，當時被推舉擔任職業訓練金監理委員會主任委員，在其自傳中曾經提及中小企業的辦訓困境：「大企業的情形比較好，他們對於訓練員工較有認識，並且企業內自己有師資及場所，也有能力編製教材，故能調配

---

<sup>72</sup> 時同樂，1975/08/20，中小企業並非反對職訓金制度 是期望職訓金能發揮實際效用，經濟日報，02 版。

工作及人員來積極推動訓練。但中小企業則無法實施，中小企業對於訓練場所、師資、教材，無一具備，且在工作時間內無法訓練，下班後舉行訓練，勞工如不領加班費就不願意參加。在這種情況下，不少中小企業就乾脆繳錢不訓練。因為在條例內規定，可委任別的機構代理訓練，所以管理顧問公司如雨後春筍般地設立起來，代理中小企業訓練業務，賺取訓練費用。」(張國安, 1987, p.208)這些意見反映了職訓金條例對中小企業不利而產生的不滿，由於企業規模不大，繳交的職業訓練金不多，所以無法自行辦訓，變成只能繳錢卻無法獲得訓練，這也解釋了為什麼有大量的職業訓練金剩餘未被動用的現象。

在政府的事後檢討中也注意到了職訓金條例不利中小企業的問題，在 1975 年一次內政部召開的檢討會議中，其中一個討論案就是：「中小型事業單位多無力設置訓練機構，動支職訓金自辦訓練，以致無法享受權利，應如何補救？」<sup>73</sup>

吳榮義(1978)接受研考會委託研究職業訓練政策時，曾指出職業訓練金條例是一種分戶基金制，因為每個事業單位是用自己專款提撥的基金，沒有用的放在政府就等於罰款，小企業經常面臨無法辦理有效訓練，或是要求降低訓練水準的問題，也反映了此制度對中小企業而言並不友善。

在這一節我整理了職業訓練金條例失敗的內生性制度因素，分別是固定的徵收標準無法符合多種行業的職業訓練需求，以及經費採取官督民辦的使用方式，這兩個內生性的制度因素，導致許多企業認為職業訓練金的權利與義務不平衡。例如在行政院內部對職業訓練金的檢討曾經提到：「職業訓練金之緩繳主要原因有二：一為經濟不景氣，減輕工商界之負擔。二為職業訓練金法規的規定之權利義務不平衡，工商界反映不佳。...」<sup>74</sup>這段文字反映職訓金條例無法符合企業的訓練需求，或是繳交的錢太少而無力辦訓，最後形成類似負有繳錢義務卻無法享受訓練權利的問題，這個權利義務的不平衡最後導致工商界對這一制度的反彈，才是職業訓練金條例失敗的根本原因。

---

<sup>73</sup> 行政院，〈檢討職訓金制度及作業程序案〉，行政院檔案，檔號：64/3-8-5-5/74。

<sup>74</sup> 行政院，〈行政院專技及職業訓練小組會議紀錄案〉，行政院檔案，檔號：65/3-8-5-5/78/24/1。

## 4.4 結論

在 60 年代中期的人力計畫中，職業訓練被寄望是另一個技能工人的培訓管道，從預計培訓人數來看，其規模比職業教育更大。考慮到國家財政問題，以及為了解決企業辦訓存在嚴重的挖角搭便車現象，所以經合會人力小組對職業訓練的規劃強調企業辦訓，而企業辦訓最核心的制度就是職業訓練金條例，當時參考了巴西與英國的制度，希望能向企業徵收訓練捐，再由政府統籌辦訓或是企業自行申請辦訓，然而職業訓練金施行不到兩年即告暫緩徵收，之後就再也沒有被執行過。本章重新解釋了職業訓練金制度失敗的原因，過去的解釋多半採取外生因素論，認為是石油危機促成企業反彈導致職訓金條例失敗。本章的解釋則專注於內生因素論，認為如果要解釋職業訓練金的失敗，應該注意到制度設計如何形塑企業的反對偏好。

本章發現職業訓練金條例形塑企業的反對偏好，主要來自兩個原因，第一個原因是其涵括的行業種類過多，然而固定且統一的訓練捐支出缺乏彈性，並不符合實際上各種行業的人力訓練需求而遭致各種反對意見，這也反映了人力計畫由上至下預估總體的技能工人需求，卻無法掌握到實際上行業的多樣性需求。

第二個原因則是與立法院對職訓金條例的修正有關，國家原本希望透過訂定職訓金條例，增加企業的人力投資，解決有些企業不辦訓搭便車的市場失靈問題，但是在立法院審議時，立法委員將職訓金條例的制度設計從「統籌統辦」改為「官督民辦」，國家協調企業辦訓的能力被降低，變成企業依據自己上繳的訓練捐辦理職業訓練，導致中小企業難以辦訓，只有大型企業繳納的職訓金額度才有可能辦訓的非意圖後果。我認為從技能形成取徑來看，修正後的職訓金條例無法確保中小企業能獲得職業訓練與技能工人，強化了中小企業對這個制度的反對偏好，導致政府嘗試重新徵收職業訓練金時，中小企業的反彈，這才是職訓金條例失敗根本的內生因素，而中小企業的反彈也影響到後續職業訓練法的立法過程。

## 第五章 工業職業訓練協會：失敗的鑲嵌介面(1966-1983)

在前面第三章我們討論到 60 年代中期人力計畫中，職業訓練的重要性，以及為什麼職業訓練採取企業辦訓的方向，接著在第四章指出職業訓練金條例的失敗不是因為石油危機的外生因素，更根本的問題則是制度的內生因素導致的結果，由上至下的決策方式無法回應企業多元的訓練偏好，立法院的修法結果甚至強化了中小企業對職訓金條例的反對偏好，因而導致無法重新徵收職業訓練金。在這一章，我們將討論與職業訓練金條例在相近時間的另一項職業訓練政策：工業職業訓練協會的發展過程，從這一個案中再次檢視政府與企業在職業訓練政策中的關係。

依照 1966 年人力計畫下對於職業訓練的構想，在中央層級設有中央職業訓練委員會，該委員會由內政部、教育部、經濟部 and 經合會等政府單位代表，而下設職業訓練委員會為財團法人，除了有各政府單位代表外，另外還包括資方與勞方代表，負責研究、推動和協調辦理職業訓練業務(行政院經合會人力發展小組, 1968, p. 62)。這個勞資政成員組成的財團法人指的就是工業職業訓練協會。

在台灣的經濟發展過程中，這一類由官民組成的財團法人組織，並不是第一例，在工業職業訓練協會之前，就已經有中國生產力中心(1955 年)和金屬工業研究發展中心(1963 年)，1970 年代後還有中華民國對外貿易發展協會(1970 年)以及工業技術研究院(1973 年)。這些組織既是國家與社會的溝通介面，也代表著臺灣經濟發展過程中的鑲嵌關係。

工業職業訓練協會建立是源於聯合國的發展援助計劃，在人力計畫官員鎮天錫、余煥模和張丕繼所撰寫的「人力政策的形成與實施」一書，曾指出工業職業訓練協會當時的業務：「協助研究建立工業職業訓練制度，研訂技能及訓練規範，改進訓練方法及教材，研擬工業學徒訓練實施辦法，籌辦技能檢定及技能競賽，即舉辦示範訓練和種子訓練等。」(鎮天錫等, 1983, p. 125)然而此協會僅存在於

1968 到 1981 年之間，職業訓練法立法後隨即解散，相關業務與資源整併至職業訓練局，為何這一個勞資政三方組成，負責推動和協調職業訓練的財團法人成立才 10 年多就解散？一般的解釋認為與退出聯合國有關：「...其後，由於我國退出聯合國，在經費無著之情形下，當全國職業訓練金監理委員會成立時，工業訓練協會乃改隸屬於該會...」(教育大辭書編纂委員會, 2000, p. 602)，然而本章從史料來看，工業職業訓練協會的失敗其實與退出聯合國無關，是因為建立初期的預算結構過度依賴企業，缺乏穩定的政府支出，結果企業捐款遠低於預期，官僚部門也對協會經費來源缺乏共識，導致工業職業訓練協會功能萎縮，這才是這個協會失敗的主要原因。

## 5.1 工業職業訓練協會的籌備

工業職業訓練協會的籌備，最早可以追溯到教育部曾經在 1963 年向聯合國申請文教組織申請工業職業計畫補助，之後改由教育部建教合作委員會向聯合國發展基金申請，但都未有結果。<sup>75</sup>

1965 年內政部提出計畫草案「申請聯合國特別基金協助設立工業師資訓練中心及速成訓練示範中心計畫書」，<sup>76</sup>該草案提及工業部門發展需要的人力資源面臨三個問題：隱藏失業、技術人員缺乏，以及人才集中於政府和其他行政工作。由於現有就業部門容量能吸收的增長人口有限，所以此計畫預期要建立訓練設施，讓增長的人口接受職業訓練。計畫草案提到工業界認為除了美援的 8 所職業學校外，學校能供應的技術人力有限。而企業訓練方面，通常是大企業才有自己的訓練計畫，中小企業則無，多半依賴學徒制。為了將增長的人口轉為技術工人與半技術工人，因此該草案計畫希望向聯合國申請一個 5 年計畫，希望能建立一個示

---

<sup>75</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「簡介推動中的工業職業訓練服務計畫」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259027。

<sup>76</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「申請聯合國特別基金協助設立工業師資訓練中心及速成訓練示範中心計畫書(初稿)」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

範訓練中心，並逐步建立全島的訓練網，同時速成訓練中心網需要的師資，則由另一個工業師資訓練中心供應，訓練業別主要以工程業、營建業以及相關行業，並且設立政府、資方與勞方皆有代表參加的「中央工業訓練委員會」。

後來該計畫草案更名為：「申請聯合國特別基金協助設立中央訓練員訓練中心及示範加速訓練中心」，<sup>77</sup>再由經合會更名為「全國職業訓練中心」。<sup>78</sup>由於對外申請過程延宕，1966年再由當時經合會的秘書長陶聲洋交涉，終於邀請到國際勞工局官員 Mr. Quirolgico 來台考察「金屬工業發展中心」和「汽車技術人員訓練中心」的計畫發展狀況，並且磋商「全國職業訓練中心」計畫相關事項。<sup>79</sup>磋商後除了將計畫由5年修正為4年外，<sup>80</sup>Mr. Quirolgico 另外對此計畫提出以下先決條件：1.所申請之計畫應有完整之構想，除了訓練中心外，還需要能提供其他專業訓練技術的服務，例如從事工作分析，以確定訓練需要及標準，建立受訓人員測驗樹等，以保證訓練效果之達成。2.訓練業務之執行應由專業訓練人員負責辦理，並保障其最低待遇與生產事業機構標準相同。3.應成立獨立之財團法人，其董事會由雇主勞工及政府三方代表組成。內政部以此為基礎修正後，再向聯合國提出申請「工業職業訓練計畫」。<sup>81</sup>

本來內政部對工業職業訓練計畫的經費結構，國內經費以政府和中美基金預算為主，不過經合會卻建議不列政府預算，因為經合會認為過去「汽車技術人員訓練中心」、「航業發展中心」和「金屬工業發展中心」這三援助計畫的機構都出

---

<sup>77</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「檢送「申請聯合國特別基金協助設立中央訓練員訓練中心及示範加速訓練中心計畫書」請轉送外交部申請協助由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>78</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「檢送內政部申請聯合國特別基金「全國職業訓練中心」計畫書請核轉聯合國由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

<sup>79</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為聯合國發展方案官員 Quirolgico 訪華事復請查照辦理理由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

<sup>80</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為全國職業訓練機構政府負擔之配合款請准予列入預算由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-019。

<sup>81</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為函覆本會對內政部呈請撥列全國職業訓練機構政府配合預算一案意見 敬請轉陳」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

現政府列撥預算的困擾<sup>82</sup>，經合會雖然沒有明說是何種困擾，此處指的可能是計畫的預算項目和執行通常都會產生落差，如由政府編列預算則經費使用彈性較低，並且需要送至立法院說明報告，例如金屬工業發展中心在運作時就有遇到這樣的問題。<sup>83</sup>也因此，相較於過去的計畫是由政府及中美基金預算加上聯合國補助支應，工業職業訓練計畫則沒有編列政府預算，財務結構由中美基金、工業界捐助和聯合國補助款所組成。

之後經過數次磋商往返，由國際勞工局為執行代表機構，中華民國代表機構為內政部與經合會，於 1968 年正式簽訂執行計畫。計畫全名為「全國工業職業訓練服務計畫 National Vocational Training Service for Industry Project CHA-25 UNDP/SF - ROC」，<sup>84</sup>自 1968 到 1971 補助為期四年。其計畫之目的包括了：1.介紹最新訓練方法，以推廣學徒訓練及其他工業職業訓練。2.發展及改進廠內訓練制度，以提高技工的技能和知識。3.以實用與適當的訓練，培植工業職業訓練所需的訓練人員與師資。4.提供職業消息與就業指導資料。5.研究、發展及釐訂訓練課程、教材與訓練方法。6.訂定訓練標準，訓練進度，技能檢定方法，並示範技工與半技工訓練。7.建立全國工業職業訓練中心網，以廣泛訓練師資、訓練人員、領班及新進工作人員。<sup>85</sup>

此一計畫由 ILO 派來的計畫首席顧問安川(Tamlin C. Antoine)以及另外 13 位專家到台灣指導，這些專家的專業包括學徒訓練、技能檢定與工作分析、廠內訓練、教學技術、電力、鑄造、機械、焊接、製圖、板金、空調、電子/電視等專業專家。協會組織下設有企畫、學徒訓練、廠內訓練、速成訓練、技能檢定、職業

---

<sup>82</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為函覆本會對內政部呈請撥列全國職業訓練機構政府配合預算一案意見 敬請轉陳」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

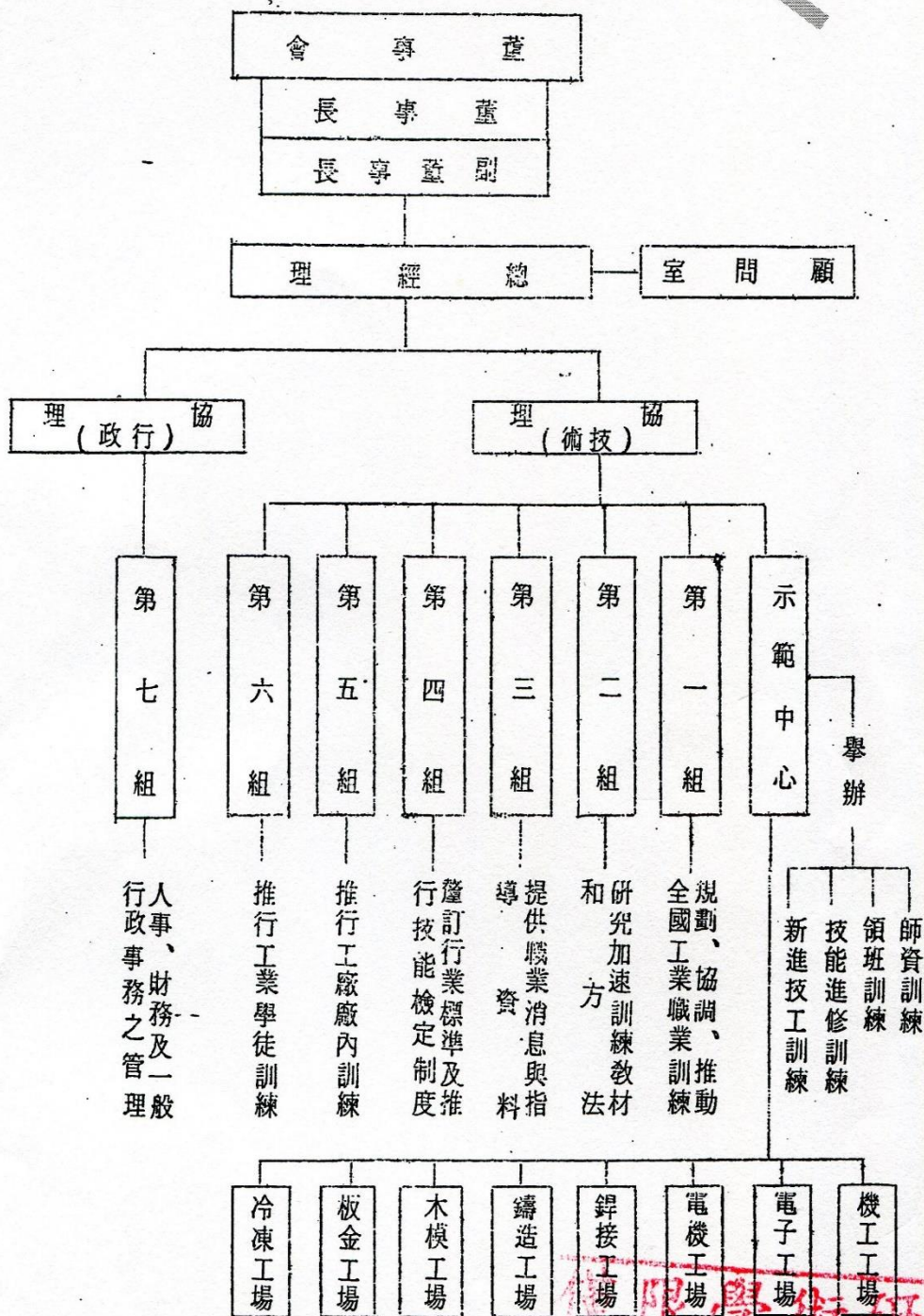
<sup>83</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「金屬工業發展中心第十四次董監事聯席會議紀錄」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-05-05-218。

<sup>84</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

<sup>85</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「聯合國發展方案(特別基金)執行計劃書」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

圖 9、工業職業訓練協會組織圖

工業職業訓練協會組織系統及功能表



No.1290

- 10 -

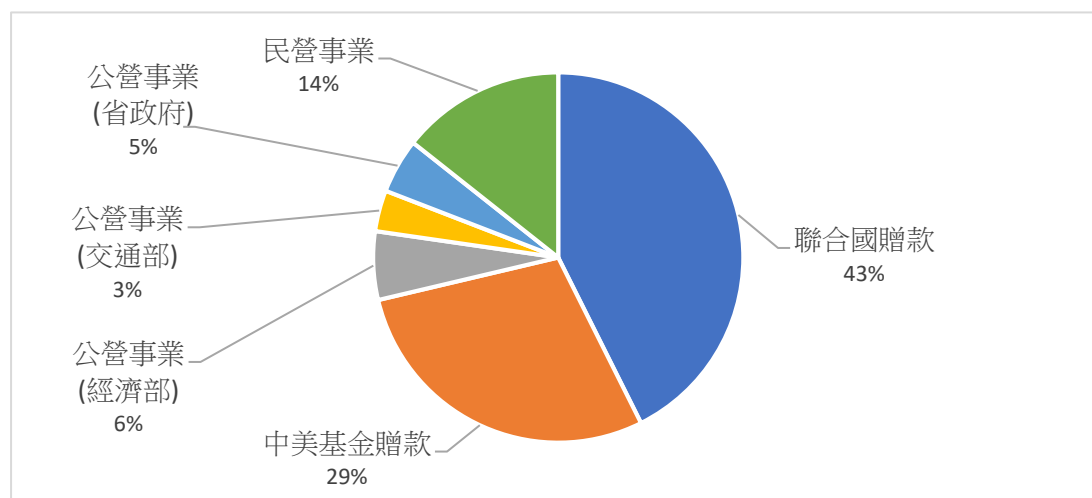
資料來源：中研院近史所李國鼎資料庫。<sup>86</sup>

<sup>86</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「簡介推動中的工業職業訓練服務計畫」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259027。

指導和行政等七組，實施廠內訓練人員之訓練、師資訓練、技術修訓練和新進技工訓練，另外還有巡迴訓練服務隊以及附設示範速成訓練中心。<sup>87</sup>訓練中心規劃有機工、工業電機、電子及電視、熔接、鑄造、木模、板金、冷凍等八個實習工廠，另外還預計透過示範中心的經驗在其他工業地區增加設立四個訓練中心(見圖 9)。<sup>88</sup>

綜覽工業職業訓練服務計畫的預算結構，包括了由聯合國特別基金撥贈美金 91.89 萬元，佔協會收入 43%，台灣這裡政府則支出美金 123.72 萬美元，折合新台幣約 4938.4 萬元，佔協會收入 57%。而政府的支出中，有半數以中美基金支應，佔協會收入 29%，其餘半數再由公營事業與民營事業再各自分擔一半，<sup>89</sup>公營事業再由經濟部、交通部和省政府所屬之事業單位分攤。當時 1967 至 1971 年的工訓協會收入預算結構可見圖 10 與表 8：

圖 10、工業職業訓練協會收入結構(1967-1971)



資料來源：中研院近史所檔案館。<sup>90</sup>

<sup>87</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

<sup>88</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「聯合國發展方案(特別基金)執行計劃書」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

<sup>89</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「關於我國申請聯合國協助推動全國工業職業訓練計畫所需配合款籌措經過及交通部所屬事業單位分擔五十七年度費用，「營業外支出」項下支付情形，請轉陳院長鑒核」，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，館藏號：36-10-001-093。

<sup>90</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會基金籌募分析表 我國政府配合款之預算」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：

表 8、工業職業訓練協會我國政府配合款之預算

年度	收入						支出
	中美基金 贈款	公營事業			民營事業	共計	該年度所編 列之預算
		經濟部所 屬 <sup>91</sup>	交通部所 屬 <sup>92</sup>	省政府所 屬 <sup>93</sup>			
1967	15,100,000	1,572,950	943,750	1,258,300	3,775,000	22,650,000	9,692,000
1968							12,958,000
1969	4,397,600	1,190,450	714,250	952,300	2,857,000	10,111,600	10,111,600
1970	3,015,200	1,190,450	714,250	952,300	2,857,000	8,729,200	8,729,200
1971	2,179,200	1,190,450	714,250	952,300	2,857,000	7,893,200	7,893,200
共計	24,692,000	5,144,300	3,086,500	4,115,200	12,346,000	49,384,000	49,384,000

資料來源：中研院近史所檔案館。<sup>94</sup>

(單位：新台幣)

其中聯合國提供項目包括：(1)專家服務 360 人/月。(2)獎助金美金 34,000 元。(3)不超過美金 200,000 元的設備與器材。(4)雜物費用美金 41,800 元。政府這裡提供的項目(含實物或現金)則包括：(1)專業人員服務共計 2,388 人/月，非專業人員共計 2307 人/月。(2)土地與建築約美金 333,600 元。(3)設備與器材約美金 134,000 元。(4)服務及設備之雜項費用約美金 165,450 元。(5)設備之運輸及雜項費用約美金 18,500 元。<sup>95</sup>

在要求政府轄下事業單位捐助工訓協會的過程中，交通部曾經向經合會反映認為其事業單位較少工廠，多半以服務性質居多，與其他機構有大量技工不同，

36-10-001-093。中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

<sup>91</sup> 經濟部所屬國營事業包括：台灣糖業股份有限公司、台灣肥料股份有限公司、台灣碱業股份有限公司、台灣機械股份有限公司、台灣造船股份有限公司、台灣石油股份有限公司、台灣金屬礦業股份有限公司、台灣電力公司、台灣鋁業股份有限公司、中華工程股份有限公司。

<sup>92</sup> 交通部所屬國營事業包括：電信總局、郵政總局、招商局輪船股份有限公司。

<sup>93</sup> 省政府所屬國營事業包括：台灣省菸酒公賣局、台灣省鐵路管理局、台灣省公路局、基隆港務局、高雄港務局、林務局、台灣大雪山林業股份有限公司、高雄硫酸銹股份有限公司、台灣省農工企業公司、台灣中興紙業股份有限公司、長榮鐵工廠股份有限公司。

<sup>94</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會基金籌募分析表 我國政府配合款之預算」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>95</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「聯合國發展方案(特別基金)執行計劃書」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

要求酌減費用，<sup>96</sup>但這個要求被經合會拒絕。<sup>97</sup>另外由於交通部各事業單位五十七年度預算已無法容納，所以由電信總局支付 519,063 元、郵政總局支付 330,312 元、招商局支付 94,375 元，准列入 57 年度營業外支出，並且自 58 年度起將三年應攤費用列入營業預算內。<sup>98</sup>

民營事業方面，民營事業支出的籌募，則是在 1967 年政府對外說明全國工業職業訓練服務計畫時，決議推舉辜振甫、林挺生(大同)、吳舜文(裕隆)、王永慶(台塑)、汪竹一(中華民國工商協進會)、吳祖坪(台紙)、呂鳳章(華隆)、何博(永豐餘)、張國安(三陽工業)、劉文騰(台灣糖果餅乾麵食工業同業公會)、陶子厚(國豐實業)等人擔任「民營企業籌募工業職業訓練協會基金執行委員會委員」，並請辜振甫和林挺生做為委員會召集人，汪竹一負責聯繫。<sup>99</sup>

工業職業訓練協會的地點選址，包括了協會辦公室與示範訓練中心的選址，其中示範中心當時可能的地點包括明志工專附近、桃園龜山工業區和新店工業區三個地點。<sup>100</sup>明志工專附近的土地產權屬於台塑董事長王永慶的，原本王永慶只願意出借無意捐贈，<sup>101</sup>後來經由李國鼎出面商議，王永慶才願意捐贈明志工專附近山地約七千坪，敲定示範訓練中心的位址，此地點即今天的泰山職業訓練中心，整理土地與路面費用 260 餘萬元由工訓協會負擔 200 萬元，剩餘支出由王永慶捐贈負擔。<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「函請考慮酌減本部所屬機構負擔貴會「工業職業訓練協會」經費由，中研院近史所檔案館」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>97</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「囑酌減工業職業訓練服務計畫經費一節，因事實上卻有礙難」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>98</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「關於聯合國協助推動全國工業職業訓練計畫所需配合款籌措經過及交通部所屬事業機構分擔五十七年度費用「營業外支出」項下，請轉陳 院長鑒核准予」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>99</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「全國工業職業訓練服務計畫簡報紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>100</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會籌備處第六次會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-101。

<sup>101</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會籌備處第五次會報紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

<sup>102</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監

## 5.2 工業職業訓練協會的組織與運作

### 5.2.1 董監事的組成

工業職業訓練協會於 1968 年 4 月 4 日正式成立，<sup>103</sup>依照「財團法人工業職業訓練協會捐助章程」規定，董事會由董事 25 至 31 人組成，設常務董事 7 至 9 人，監察人 5 至 7 人，董事及監察人，由捐助人從政府有關機關、工業界、勞工組織或其他來源聘任，政府有關機關代表包括：內政部、經濟部、交通部、教育部、外交部、國防部、青年輔導委員會、國際合作發展委員會、台灣省政府、台北市政府或其他有關之政府機關。工業界下則包括：公營企業、民營企業、推動工業發展之專業機構、辦理職業訓練之專業機構、與工業及職業訓練有關之學術性團體、工業技術訓練之專家或工業家。第一屆工訓協會名單設 31 人董事以及 5 人監事。其中董事長由行政院指派內政部長徐慶鐘擔任，副董事長由交通部政務次長費驊先生及經濟部常務次長張繼正先生擔任，並為當然常務董事，並再推舉顧柏岩、鎮天錫、李炳齊、辜振甫、王永慶、周學湘為常務董事。第一屆工訓協會董監事名單之背景可以參考附錄二。

董事會中政府單位含公營事業代表共 16 人，其中王士杰之後擔任工訓協會第一任總經理，顧柏岩則曾經擔任師大工教系系主任，是美援工業職業教育的重要推手，鎮天錫則曾經參與經合會下之人力發展小組。其他席次包括民間企業 10 人、工會 2 人，其他組織 3 人，其中民間企業代表幾乎都有參加之前的籌募基金委員會，同樣多屬於大型企業，除了台泥、大同和台塑外，台紙也 1964-1966 年期間的股票上市企業，裕隆和信華則是股票非上市企業(谷蒲孝雄, 1992, p. 132)，申一則屬於大陸資本(劉進慶, 1992, p. 211)，梅林則是鳳梨罐頭寡佔事業前十大

---

事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

<sup>103</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

公司之一(劉進慶, 1992, p. 243)。從席次結構來看, 雖然董事會納入企業、工會和其他組織代表, 但是政府單位含公營事業代表席次仍具有絕對優勢。然後勞方與資方人數明顯懸殊, 勞工代表僅 2 位, 這與原本聯合國要求工訓協會要建立勞資政三方組成的架構有相當的落差。在工訓協會籌備期間, 中華民國全國總工會曾因為得知僅有兩位獲聘為董事, 發文給經合會抗議資方代表過多, 主張勞工代表也應該比照資方增額至相同人數,<sup>104</sup>但這個要求最後並未被政府所接受, 由此可以看到政府對工會的態度並不友善, 不願意讓更多工會代表加入討論訓練事項, 工訓協會中的勞資政共治安排徒具形式。

### 5.2.2 工訓協會的業務：技術生訓練、技能標準與檢定、技能競賽

工業訓練協會之任務主要以改良訓練方法、培訓師資以及開發訓練教材、訓練標準與檢定辦法。由於相關業務繁多, 本章將介紹在工訓協會時期開始發展, 而且目前仍然存在的三個制度：技術生訓練、技能標準與檢定、技能競賽。

所謂的技術生訓練, 指的就是學徒訓練, 當時工業職業訓練協會為了改良傳統學徒制, 除了由專家指導和參考國外制度外, 也設有「技術生制度顧問委員會」, 由政府和勞資雙方代表組成, 該委員會第一次決定：

「一、不論大、中、小型企業, 都需逐年培養優秀技術工匠、領班、師傅人才, 因此必須儘速建立我國現代化學徒訓練制度。

二、『學徒』一詞, 宜改為『技術生』, 惟英文譯名仍用 apprentice。

三、成立小組, 研擬『技術生訓練制度實施辦法』。<sup>105</sup>

由這段文字可以得知協會當時亟欲與傳統學徒制區隔, 因此不僅強調「現代

---

<sup>104</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館, 「為呈請准任我國成立工業職業訓練協會增加勞工代表名額由」, 《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》, 中央研究院近代史研究所檔案館館藏, 館藏號：36-10-001-101。

<sup>105</sup> 《我國工業學徒訓練制度調查研究報告書》(工業職業訓練協會, 1969)。

化」，也將學徒一詞更替為技術生，協會也曾經提出「工業技術生(學徒)訓練制度實施辦法草案」建議稿，但此一辦法後來並未落實。

除了研擬新的學徒辦法外，工業職業訓練協會也參與協助開發技術生訓練制度之實驗，包括電氣技術生(學徒)訓練制度之實驗、協助臺糖養豬藝徒(技術生)訓練、推行「建教合作實驗班」、金豐機器工業公司機工技術生訓練等。<sup>106</sup>不過最後獲得支持和推廣的僅有「建教合作實驗班」，也就是輪調式建教合作，此一建教合作的發展將在下一章繼續討論。

技能標準方面，協會下設有技能標準委員會，由勞資政三方代表組成，還有銲接、鑄造、電子、電工、板金、車工、模型、鉗工和冷凍標準委員會，由專業人士組成，其中大部分制定標準的專業人士，主要都來自國營事業以及軍方，其身分背景可以參考附錄三。

在 1968-1971 四年間，工業職業訓練協會下的九個委員會共制定了車工、鉗工、銲工、鑄工、模型工、內線裝配工、外線工程工、變壓器修配工、配電盤修配工、旋轉機修配工、收音機裝修工、黑白電視機修理工、彩色電視機修理工、冷凍空調工、鈹金工等 15 種技能標準。除此之外，協會也接受國防部、省政府建設廳與臺北市建設局、大同公司、退輔會等委託，舉辦技能檢定。<sup>107</sup>

最後在競賽方面，在全國技能競賽舉行之前，省教育廳、師大工教系、安全分署教育組、賓州大學顧問團已經設計了以工職學校畢業生為主的技藝競賽，由教育廳主辦(安後暉, 2010, p. 261)。而全國技能競賽的構想最早出現在經合會人力小組的人力發展計畫中：「舉辦全國性青年技工技藝競賽，可選拔各工廠年在廿二歲以下之青年技工優秀代表參加，由協會聘請勞資雙方代表及訓練專家組成競賽委員會辦理之。俟有成效後，再進行參加國際比賽，以鼓勵各會員工廠注意平時訓練。並依照該項經驗作為實施技工考試之參考。下列數種職業，可先行試

---

<sup>106</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009，p.31-35。

<sup>107</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009，p.43-44。

辦：車床工、鉗工、電鍍工、無線電及電視修護工、工業電工。」(行政院國際經濟合作發展委員會, 1966, p. 25)

在經合會的推動下，全國第一屆技能競賽大會於 1968 年籌備和舉行，由工業職業訓練協會為籌備單位<sup>108</sup>，競賽的主要目的是要：一、鼓勵年輕人投入工業生產。二、提高技能水平。三、提升技術人員社會地位。四、有助於國家經濟重建提升發展。<sup>109</sup>第一屆全國技能競賽活動決算最後共支出 161 餘萬元，由中美基金補助 74 萬元，剩下約 87 餘萬元則向公民營事業募款和工訓協會自籌款撥補。<sup>110</sup>第一屆全國技能競賽內容分成四大類：金工、機工、電工、手工，共 14 個職種，分別是：板金、電焊、氣焊、鑄造、機械製圖、車工、鉗工、室內配線、動力配線、電視收音機修理、建築木工、傢俱木工、金銀細工、女服裝工。<sup>111</sup>

工訓協會除了舉辦比賽外，也開始籌備加入國際職業訓練競賽組織(Industrial Vocational Training Competition, IVTC)和參加國際技能競賽。加入該組織除了必須曾經舉辦全國性競賽外，還需要派遣觀察員觀察國際競賽活動，再提出正式申請，說明參加選手人數，並派遣代表列席組織理事會等待准許入會。<sup>112</sup>經向國際職業訓練競賽組織交涉後，獲准先參加第十九屆在日本的國際技能競賽，<sup>113</sup>之後在該年的組織委員會上中華民國獲准加入國際職業訓練競賽組織。<sup>114</sup>

1970 年為了舉辦第二屆全國技能競賽與參加國際技能競賽，經合會本來計畫

---

<sup>108</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「中華民國第一屆技能競賽大會籌備委員會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>109</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「Project Proposal and Approval (FY1969)」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>110</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「謹編奉中華民國第一屆技能競賽大會決算報告及其附表一式二份敬祈核備由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>111</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「中華民國第一屆技能競賽大會籌備委員會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>112</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為申請參加國際職業訓練競賽大會由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>113</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「第一屆全國技能競賽大會舉辦情形檢討及籌辦第二屆競賽意見座談會紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>114</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「壹、我國舉辦兩屆技能競賽大會，與國際技能(職業訓練)競賽組織委員會之初步接觸經過」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

透過工商界自行籌組「中華民國職業訓練競賽委員會」，並由工商界負擔經費支出，以減輕工訓協會的負擔，但因為工商界不願出面領導，<sup>115</sup>因此經費責任仍然回到工訓協會身上。之後第三、第四屆全國技能競賽和出國參加國際技能競賽業務，則改由國際技能競賽中華民國委員會主辦，工業職業訓練協會協辦。<sup>116</sup>經費來源包括中美基金、各部會補助和工業界捐款。<sup>117</sup>職業訓練金條例立法通過後，1973-1977 年的全國技能競賽和參加國際技能競賽費用則由職業訓練金支應。<sup>118</sup>

### 5.2.3 經費困難下的工訓協會

工業職業訓練協會成立一年九個月後，運作就產生若干問題，這些問題包括：

1.執行計劃書與現實脫節，以及工程進度落後。2.因為民營事業捐款不足，還有建築費用超支，導致協會經費短缺。3.外國專家到任時示範中心尚未完工，無法展開訓練工作。4.示範中心的外國設備採購進度落後。5.國內也缺乏技術專業人員。<sup>119</sup>其中最嚴重的問題是示範訓練中心建設進度落後，使得訓練業務推遲無法配合來台，建設進度落後導致支出大量增加以及民營事業捐款不足，使得協會經費入不敷出。

示範訓練中心建設進度落後的原因在於遇到颱風導致山坡坍方，除了進度延宕外，另外還需要增建擋土牆工程，原本建築費用預算支出為 6,864,000 元，實際支出增加至 19,615,498 元，<sup>120</sup>超過原訂預算的 2 倍以上。訓練中心原本預計

---

<sup>115</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「呈報第二屆全國技能競賽大會籌備計畫及參加國際競賽經費預算一份請核鑒由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>116</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009，p.45。

<sup>117</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「商討舉辦第三屆全國技能競賽及參加國際技能競賽大會有關事項會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

<sup>118</sup> 《職業訓練金制度始末》(全國職業訓練金監理委員會, 1984)，p.135。

<sup>119</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為呈請核定關於工職協會業務改進建議，以便通知協會辦理理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會今後發展方針之研究」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>120</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，

1969年1月開工，10月完工，最後拖到1970年5月才啟用。

國際援助無法配合國內計畫之進度，這點被認為是聯合國技協計畫之通病。<sup>121</sup>到1970年3月，訓練中心的國外採購設備到達比率僅有37%，<sup>122</sup>結果發生訓練中心未啟用以及設備未完全抵達，卻已經有數名顧問服務期滿離開，無法配合訓練中心的啟用時間。即使後來有商請部分顧問延長服務期限，整體而言顧問進駐示範中心之時間仍然不長。

除了支出大量增加外，預計的民間企業捐款收入卻又遠低於預期。原訂1968年應收到民營企業捐款362萬元，該年實收數為2,000,940元，僅收到55.27%，1969年預計要收到358萬元捐款，<sup>123</sup>結果只收到779,612元，只收了21.26%。<sup>124</sup>這個經費缺口問題對工訓協會的運作產生了嚴重的影響。經費困窘問題一度到了只剩下24,000元，即使該年公營事業經費入帳，也頂多只能再維持三個月的人事費用，<sup>125</sup>工業職業訓練協會甚至窘迫到為了支付示範中心周邊的工程費用，在1970年必須向經合會求援緊急借支1971年的資金支付應急。<sup>126</sup>由於此計畫屬於國際計畫，原本承諾的收入如果欠款將會影響政府的國際信譽，所以外交部要求經合會應該與內政部盡速解決問題。<sup>127</sup>

針對工訓協會經費短收的問題，經濟部、交通部、經合會、工訓協會和內政

---

中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

<sup>121</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會兩年來工作成果與所遭遇之困難，及今後推行工業職業訓練之展望 王士杰」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-097。

<sup>122</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會兩年來工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-008。

<sup>123</sup> 1969年徵收數額與原訂籌募預算分析有落差是因為1968年籌募之不足額，分別分攤至後面3年所致，其他小額款項之誤差應為計畫預計支出受到匯率影響產生的變動。

<sup>124</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「商討工職協會經費問題會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>125</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「商討工職協會經費問題會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>126</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「呈請准予撥借六十年度中美基金贈款新台幣二百萬元以濟急用」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-097。

<sup>127</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為工業職業訓練協會無力繳付第三期當地配合款乙案，函請查照核辦由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

部在 1970 年 4 月 1 日召開了會議討論，當時準備的解決方案包括：1.恢復原本內政部已經編列的補助工職協會預算。2.針對自籌款短絀問題，積極向民間企業催收，並要求「民營企業籌募工業職業訓練協會基金執行委員會」也要積極募款。3.並向公營事業單位商討預借下一年度的分配捐助款。<sup>128</sup>官員們為了向民營企業催收捐款，強調對協會的捐款準按所得稅法三十六條規定，視為當年度之費用開支，<sup>129</sup>也邀請工業界領袖籌集協會短缺經費，<sup>130</sup>也就是請企業家再去跟其他企業幫忙募款。政府邀請的工業領袖名單也以民營大企業為主(見附錄三)，除了原本協會的董監事，其他受邀的工業界代表中，在 1964-1966 年之間屬於股票上市公司的有亞洲水泥、中國醱酵工業、津津味精、味全食品工業，股票未上市的公司則還有林商號合板(谷蒲孝雄, 1992, p. 132)，而台灣松下與三洋公司則是日資來台投資。

後來雖然工訓協會有完整地收到 1970 年與 1971 年預定地民間企業捐款額度，但是由於前 2 年的欠款仍未收齊，所以這 4 年收到的民間捐款，僅有 807.2 萬元，與本來預計民間企業捐款要達到總額 1,234.6 萬元相比，仍差了 4,273,610 元，<sup>131</sup>這 4 年的民間企業捐款實收率只有 65%。

公營事業方面，4 月 30 日工訓協會曾經希望經合會直接簽呈行政院，調整經濟部、交通部和省政府其所屬轄下之事業單位在 1971 年增加一倍的捐款。<sup>132</sup>經合會則提醒如果要調整事業單位預算捐款，必須通過行政院和省政府核定，再由

---

<sup>128</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「商討工職協會經費問題會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>129</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「『台鑒 敬啟者，工業職業訓練協會經費，由於民營企業捐助款募收未能順暢，以致差額甚鉅，對於原訂計畫之執行，頗為困難。』」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>130</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為呈請聯名東邀工業界領袖共商籌進本會短絀之經費由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>131</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「函送本會第二屆董事會常務董事臨時會議紀錄一份，請查照辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

<sup>132</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「鈞會簽呈行政院將公營事業對本協會六零及六一年度之捐款比照五九年度增加一倍，以維我國國際信譽由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

立法院和省議會通過，所以經合會建議先和經濟部、交通部和台灣省政府洽商後，同意後再請內政部向行政院報告徵求同意。<sup>133</sup>之後工訓協會在 5 月 26 日再擬訂四項解決方案，分別是：1.由中美基金增加補助。2.由內政部洽請經濟部、交通部、台灣省政府，將公營事業補助款加倍。3.由內政部增列預算補助。4.政府大力向民營事業催討捐款。<sup>134</sup>

然而當工訓協會將公營事業補助款加倍的方案發文到經濟部、交通部與省政府時，雖然經濟部<sup>135</sup>與省政府<sup>136</sup>同意補助款加倍，交通部卻拒絕工訓協會的要求，<sup>137</sup>之後也多次拒絕增加補助的請求。<sup>138</sup>1970 年 6 月 27 日，由於沒有解決交通部不願意增加捐贈款補助的問題，經費仍有缺口，所以工訓協會之後奉行政院指令轉向尋求台北市政府補助支持，額度為台灣省政府捐助款的三分之一，新台幣 137 萬元，分別於 59 和 60 年度撥付，<sup>139</sup>這才解決了因為民營企業捐款不足造成該年與下一年經費短缺的問題。但是這些都只是在籌措短期應急的財源，由於缺乏固定的預算編制財源，所以工訓協會收入的根本問題仍未獲解決。從表三工訓協會統計 1968-1971 四年的中華民國配合款經費收支狀況，最早的政府配合款支出預算約為 4,900 萬元，但工訓協會運作 4 年後，因為建築費用及設備和裝置費

---

<sup>133</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為工業職業訓練協會呈請增加公營事業對該協會之補助款乙案，擬函覆該協會先派員與有關部會協調，再由內政部會同本會呈院，請與核示」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>134</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業訓練協會業務方針及財務計畫報告」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>135</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為函復本部所屬事業單位六十年度加倍捐助工業職業訓練一案復請查照由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>136</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為捐贈工業職業訓練協會六十年度經費准予加倍捐助一案令仰遵照」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>137</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「有關工業職業訓練協會擬議增加六十年度捐助款乙案歉難同意由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>138</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「有關本部所屬事業單位負擔工業職業訓練協會六十年度加倍捐款項乙案歉難照辦由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

<sup>139</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「為請轉呈行政院指令台北市政府按台灣省政府補助本協會之比例，於五九、六零年度，每年捐助本協會六八五零零元」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-097。

用，增加至 5,900 萬元，同時由於民營事業捐助款不如預期，少收約 427 萬元，這中間的收支不平衡由增加中美基金贈款與公營事業捐款，再加上行政院臨時撥款與台北市政府補助款來解決，這 4 年工訓協會的配合款收支狀況可以參見表 9。

1971 年退出聯合國對工訓協會的影響不大，因為這是該計畫的最後一年，影響較明顯的是出國受訓計畫，原本預計派 13 人出國受訓，時間共計 63 個月，因為申請過程拖延和退出聯合國與國際勞工組織影響，最後只派了 6 人出國，共計 24 個月。<sup>140</sup>

**表 9、工業訓練協會中華民國政府配合款收支狀況(1968-1971)**

	收入預算	支出預算	4 年收入	4 年支出
中美基金贈款	24,692,000		3,2726,000 (+8,034,108)	
公營事業捐助款	12,346,000		14,512,750 (+2,166,750)	
民營事業捐助款	12,346,000		8,072,000 (-4,273,610)	
行政院臨時撥款			756,000	
台北市政府民國 60 年補助款			685,000	
民國 57、58、59 三年自籌款結存數及借入款			2,277,607	
總額		49,384,000	59,029,357	59,207,246

資料來源：中央研究院近代史所檔案館。<sup>141</sup>

單位：新台幣

由於之前議定的 4 年計畫已經將屆期滿，工訓協會發文向經合會求援，希望經合會能在 1972 年繼續從中美基金撥付補助款 285 萬元新台幣來支應職訓計畫

<sup>140</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

<sup>141</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「函送本會第二屆董事會常務董事臨時會議紀錄一份，請查照辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

實施方案。<sup>142</sup>但是經合會認為原定中美基金僅補助至 1971 年，過去 4 年的計畫已經多補助工訓協會近 800 萬元，拒絕再對工訓協會繼續補助。<sup>143</sup>

此補助方案被拒絕後，工訓協會在董事會臨時會議中重新擬定了補助方案。由於職業訓練金條例尚未能如期立法完成，無法接應工訓協會業務的運作需要，因此該會議對 1972 年的經費來源建議是：國家預算撥付 500 萬元，台北市政府 1973 年補助 68.5 萬元，公營企業繼續按照原捐助額捐助 285.7 萬元，然後因為之前向民營企業募款成績不佳，所以民營企業捐款只預計收入 50 萬元，遠低於工訓協會計畫一開始預計每年向民營企業收入的 285 萬元，再加上經合會補助 169 萬元，以上共計 1,073.2 萬元。<sup>144</sup>但是這一建議仍然再被經合會拒絕表示不願意再補助，經合會希望盡可能由公民營企業或政府預算負擔。<sup>145</sup>

最後行政院院內決議，為了解決 1972 年工訓協會的經費問題，將工業職業訓練協會之業務改為目前亟需推動之項目，並以國防工業、公營事業和主要內外銷民營工業為服務對象。<sup>146</sup>依據 1972 年協會的工作計畫加上緊縮後的編制員額費，預計支出共 681.6 萬元，其中有 600 萬元分別由中美基金補助 300 萬元，另外 300 萬元由國營事業和省營事業負擔。<sup>147</sup>各部會下的事業單位分配補助金額經過協商後決議，經濟部事業負擔 125 萬元，交通部事業負擔 75 萬元，省政府事

---

<sup>142</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「懇請於六十一年度補助新台幣貳佰捌拾伍萬元俾完成職訓計畫實施方案由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

<sup>143</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會呈請部分修正「工業職業訓練服務計畫」實施方案擬提意見報請核示由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

<sup>144</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會辦理情形及該會經費再籌之擬議，請查照辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

<sup>145</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「關於六十一年度預算及經費之籌措一案，覆請查照由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

<sup>146</sup> 行政院，〈會商關於(1)如何改進工業職業訓練協會及(2)有關職業訓練基金條例問題案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/1。

<sup>147</sup> 行政院，〈關於工業職業訓練協會之改進問題，會商獲致結論一案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/2。

業負擔 100 萬元。<sup>148</sup>超出的 81.6 萬元則向民營企業催收之前預計的捐款。<sup>149</sup>這才暫時解決 1972 年的協會經費問題，但在這之後的經費分擔問題此時還未解決。

工訓協會的收支不平衡問題，除了跟訓練中心建築費用大增有關以外，更根本的問題則是最早安排的經費收入結構。以往的聯合國援助計畫都還有政府編列固定預算，但協會的收入則依靠中美基金、省國營事業補助和民營企業籌募，不依賴政府編列固定預算。協會聘請許多民營企業擔任協會董監事，本來是希望民營企業也能承擔部分對技術工人施予職業訓練的責任，但民營企業並沒有接受這個責任，民營企業的捐款收入明顯不如預期，事後檢討工訓協會的收入時，政府也幾乎不再考慮向民營企業募款。

為什麼民營企業不願意捐款長期支持工訓協會？從檔案紀錄上看，民營企業看似支持政府的決定，成為工訓協會的一員，沒有看到反對的聲音，但是依據檔案資料來看。第一個是政府官員傾向透過非正式的政商關係尋找資源，例如向民間企業「募款」或是「請求捐贈」，在本章中除了工訓協會的經費外，還包括舉辦全過技能競賽和國際競賽，都是採取這種形式取得資金，原本王永慶也只表示願意出借土地而非捐贈土地給工訓協會，後來經由李國鼎的遊說而變成捐贈土地。這似乎接近於「尋租」(rent-seeking)的行為，雖然可以很快地解決臨時與短期的經費問題，但是對企業來說，企業只願意短期捐款，政府並未建立讓企業願意長期支持的誘因，所以政府向企業「募捐」的做法無法成為穩定的方法。工訓協會的捐款很有可能被企業家視為政府的短期募款行為，許多企業的捐款甚至是政府拜託不同產業領袖再去向其他企業募款，組織也這些企業的連結關係極為薄弱，企業自然沒有意願長期捐款支持組織運作。

第二個原因是工訓協會提供的技能相關服務，沒有完全對應捐款產業需求。如果檢視 1968-1971 這 4 年的民營企業捐款名單，捐款企業的產業別包括紡織、

---

<sup>148</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「各機關會商補助工業職業訓練協會經費會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

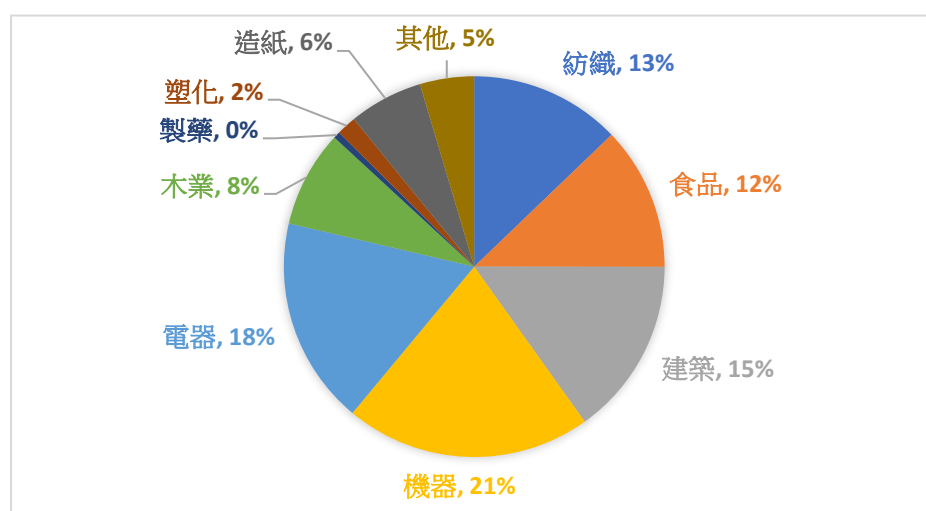
<sup>149</sup> 行政院，〈關於工業職業訓練協會改進問題一案有關業務與人員及經費運用等問題呈請核示由〉，行政院檔案。檔號：0061/3-8-5-5/10/1/5。

食品、建築、機器、電器、木業、製藥、塑化、造紙等等(見圖 11)，但工業職業訓練中心的相關業務，示範中心的實習工場包括機工、工業電機、電子及電視、熔接、鑄造、木模、板金、冷凍，技能標準開發則有車工、鉗工、鉚工、鑄工、模型工、內線裝配工、外線工程工、變壓器修配工、配電盤修配工、旋轉機修配工、收音機裝修工、黑白電視機修理工、彩色電視機修理工、冷凍空調工、鈹金工，這些業務沒有完全符合捐款企業對應的產業需求，因而導致民營企業捐款意願低落。

最後要注意的是，雖然工訓協會的董監事由勞資政三方組成，但其實政府代表佔 16 人，超過半數而具有絕對優勢，因此工訓協會實際上仍然服務政府的政策為主，企業本身缺乏主導權而參與有線。

支出超過計畫預期、民營企業募款不足加上沒有政府編列穩定預算，工訓協會財務透支被迫要向各政府機關求援，在求援的過程中，不少政府機關其實抗拒這種非常態的臨時支出，先是交通部反對額外出資，經合會也不希望中美基金出資資助工訓協會，工業職業訓練協會的經費缺口變成部會之間互相踢皮球，這也影響工訓協會的業務發展。

圖 11、工訓協會民間企業捐款百分比，按產業分



資料來源：中研院近史所檔案館。<sup>150</sup>

<sup>150</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「四年來公民營企業捐助本會經費單徵信名錄」，《行政院外

### 5.3 工業職業訓練協會的隸屬問題

1972 年在行政院除了討論工訓協會的經費來源外，行政院也與各部會討論工訓協會的組織與業務該如何改組調整。從其功能與辦理成效來看(見表 10)，工訓協會提供訓練服務以及協助公民營企業辦理廠內訓練，還有訂定技能標準和教材目標有達成，不過訓練工業師資和領班，還有示範職業訓練的人數目標都不佳。

院內也檢討了工訓協會遇到的困難，包括了：(1)建築工程延遲、超過預算、聯合國購置設備未準時抵達。(2)專家到達時間與實際工作進度需要不合。(3)原分配民營企業捐款無法收齊，僅達到 50%，嚴重超支一千餘萬元。(4)普通工作人員過多，人事經費負擔沉重。而此時職業訓練金條例是否能在計畫結束前通過仍有疑問，如果沒有通過，就需要由政府經費補助，併到經濟部北區職業訓練中心。

表 10、行政院內對工業職業訓練協會主要功能及辦理成效之評估

主要功能	辦理成效
訓練工業師資及工業領班	人數不多功效不著
提供訓練服務，協助公民營企業辦理廠內訓練	成效尚佳
研訂技能標準及編撰訓練教材	完成 21 種標準，1050 件教材
其他示範性職業訓練	訓練人數未達預定目標

資料來源：行政院機關檔案。<sup>151</sup>

經合會當時建議將工訓協會業務限縮至以國防工業、公營事業和主要內外銷民營工業為服務對象，研訂的技能標準以飛機修護、造船裝配、汽車修護、化學分析、管鉗、機械製圖等職種優先。其他業務包括研訂職業訓練教材、承辦技術工人技能檢定、協辦全國技能競賽、繼續辦理工業師資訓練、承辦領班、技工與訓練行政人員之訓練，以及輔導室業單位辦理廠內訓練與技術生訓練。編制上由 100 人緊縮為 60 人，原本七組的編制剩下三組，主要保留學生技能訓練、以及

交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

<sup>151</sup> 行政院，〈會商關於(1)如何改進工業職業訓練協會及(2)有關職業訓練基金條例問題案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/1。

其他專業職業運練諮詢和技術服務等業務，新的編組分別是行政事務組(職員 4 人，工友 10 人)、技能檢定組(9 人，負責技能檢定、技能競賽、技能標準與教材發展)、技術服務組(6 人，辦理場內訓練、技術生訓練及其他技術服務工作)，另外仍留有示範訓練中心。經合會也建議在職業訓練基金設置條例立法通過之前，政府第一年全額補助，第二年補助 70%，第三年 50%，第四年除了政府必須補助項目之外其餘支出由該協會自給自足，條例通過後協會經費就由基金支應。<sup>152</sup>

該年 8 月，工訓協會依據經合會的建議，擬定了甲乙丙三種改革方案再呈報給經合會。甲案維持民間團體但接受政府委託職業訓練工作，乙案直接改隸內政部，丙案則完全由民間改組(見表 11)。

該年 11 月內政部邀請各部會繼續討論工訓協會的隸屬問題。這次討論中，對於工訓協會的隸屬問題部會之間大致可以分為兩種意見，內政部和工訓協會主張回歸隸屬政府單位，這個方案國家會承擔較多的職業訓練責任，但是還不確定該隸屬哪個部會。而經合會、財政部和主計處仍然希望工訓協會維持財團法人的型態。

工訓協會希望能改制為中央職業訓練所，隸屬於內政部、教育部或青輔會，剩下改制為中央職業訓練所，隸屬內政部、教育部或是青輔會。或是成為一般的職業訓練中心，隸屬經濟部或台北市政府。<sup>153</sup>

內政部由於本身主管勞動相關事務，同時也有建立中央職業訓練所的打算，希望能有一高級單位承擔職業訓練研發與師資訓練的業務，所以強烈希望能將工訓協會納入內政部轄下。內政部認為如果工訓協會隸屬經濟部，訓練也會侷限於經濟部國營事業，對民營事業助益有限，而且經濟部也已經有南北區兩個訓練中心。如果工訓協會隸屬教育部則在國際上的案例不多。如果隸屬在經合會，經合

---

<sup>152</sup> 行政院，「改進『工業職業訓練協會』建議要點」，〈會商關於(1)如何改進工業職業訓練協會及(2)有關職業訓練基金條例問題案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/1。

<sup>153</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「王士杰，關於「工業職業訓練協會」存屬問題之研討」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

會本為計劃機關，帶有附屬機關也奇怪。改隸省政府或市政府除了地區既有的職訓中心會有重複需要調整的問題外，未來也難扮演全國協調角色。如果改隸民間，則也必須確保民間團體能夠承擔原本的計畫任務，但是在會議上內政部長林金生也表示，曾經探問過王永慶是否願意接手，卻被立刻拒絕。<sup>154</sup>最後內政部也認為經合會提出將工訓協會改隸職業訓練金監理會的方案，在職訓金條例上是有困難的。<sup>155</sup>

**表 11、工訓協會草擬呈報經合會之改革方案**

甲案	改組為「全國職業訓練協會」，但仍維持財團法人之形態，為全國職業訓練金監理委員會之技術諮詢機構，協助民間組織推動辦理職業訓練技術交流與合作。其功能包括：1.為「全國職業訓練金監理委員會」、公民營企業與政府機構之職業訓練技術諮詢機構。2.從事職業訓練及有關業務之研究。3.研訂職業技能標準、訓練標準與教材。4.推動及督導技術生訓練和建教合作。5.培養職業訓練師資與行政人員。6.督導人員及進修訓練。7.發展新職種之職業訓練和示範。8.辦理全國技能競賽與檢定。9.推行人員遴選測驗。10.辦理國際職業技術訓練合作交流事宜。本案編制人員預計需要 70 人，每年經費預估新台幣 8,000,000 元，經費來源由政府補助和公民營企業捐助。或是由「全國職業訓練金監理委員會」補助。
乙案	改組為「中央職業訓練所」，改組後直隸內政部，其功能為包括：1.制定技能、訓練標準和教材。2.培養職業訓練師資與行政人員。3.督導人員及進修訓練。4.辦理全國技能競賽與檢定。在職業訓練單位中專責研究發展與師資培訓的業務。此案預計人員需要 60 人，每年經費預估新台幣 7,000,000 元，由政府編列預算。
丙案	維持工訓協會的財團法人形態，成員由民間改組。此組織類似於歐洲的職業訓練制度，其任務包括：1.工業職業訓練政策，計畫之制定與監督。2.研訂職業技能標準、訓練標準與教材。3.推動及督導技術生訓練和建教合作。4.工業督導人員及進修訓練。5.工業界人員遴選測驗服務。6.辦理全國技能競賽與檢定。此案預計人員也需要 60 人，每年經費預估新台幣 7,000,000 元，資金來源由職業訓練金動支。

資料來源：中研院近代史所檔案館。<sup>156</sup>

<sup>154</sup> 行政院，「研討工業職業訓練協會調整方案及經費來源會議記錄」，〈關於工業職業訓練協會調整方案及經費來源一案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/12。

<sup>155</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會今後隸屬問題之研究」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

<sup>156</sup> 謹擬具工業職業訓練協會調整方案三種報請 鑒核採擇施行。在方案未確定前，本協會六十

不同於內政部的意見，經合會仍然希望工訓協會由企業接手，其方案分成甲乙兩案，甲案由民間工商團體接辦，經費由職業訓練金抵繳，如果無人願意接辦，則協會與示範中心改隸為職業訓練金監理委員會之附屬單位，負責幕僚工作。乙案則是將協會與示範中心分開處理，協會改為全國職業訓練金監理委員會之辦公室，示範中心則交給台灣省政府或台北市政府。<sup>157</sup>明顯可以看到經合會仍然希望維持企業參與職業訓練的格局。

最後，行政院、財政部與主計處也不贊成工訓協會改隸屬政府機構，認為過去並無財團法人改隸政府的前例。也因此，該跨部會會議的結論並沒有將工訓協會改隸為政府單位，繼續維持工訓協會為財團法人的型態，該協會之經費應由職業訓練金已委託辦理訓練來支付，但是因為該職業訓練金條例尚未核定公布，所以 1973 年這一過渡時期的經費預算仍然由中美基金和公營事業繼續補助分擔。<sup>158</sup>到 1974 年工訓協會支出才全部納入職業訓練金監理會預算當中支付。<sup>159</sup>然而好景不常，剛開辦的職業訓練金條例在 1974 年又遇到石油危機，經濟不景氣與制度問題導致企業要求停徵職業訓練金，職業訓練金在年底暫停徵收(D. Ashton et al., 1999; 鎮天錫等, 1983)。工訓協會 1975 年的經費改為職訓金監理委員會按照計畫金額撥付，另外全年再撥付 300 萬元。<sup>160</sup>最後該協會財團法人於 1981 年解散。其所屬之示範訓練中心轉贈內政部，改隸為「職訓局泰山職訓中心」(譚仰光, 2002, p. 38)。

---

二年全年經費仍請依六十一年例繼續補助。併請示遵由。中研院近史所檔案館，冊名：聯合國發展方案下工業職業訓練服務計畫—專家、顧問、相關基金等，館藏號：36-10-001-095。

<sup>157</sup> 為工業職業訓練協會今後隸屬問題，提供意見，中研院近史所檔案館，冊名：聯合國發展方案下工業職業訓練服務計畫—專家、顧問、相關基金等，館藏號：36-10-001-095。

<sup>158</sup> 行政院，「研討工業職業訓練協會調整方案及經費來源會議記錄」，〈關於工業職業訓練協會調整方案及經費來源一案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/12。

<sup>159</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會六十三年度工作計畫」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-099。

<sup>160</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會六十四年度工作計畫」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-101。

## 5.4 工業職業訓練協會的評價

在工業職業訓練服務計畫 4 年結束後，ILO 的計畫檢討報告最後評價也認為這計畫的訓練成果比預期的少，並沒有完全達成其目標。<sup>161</sup>報告中指出協會因為私部門捐款的不足，使得後續的訓練相關業務推展遇到困難。協會官員雖然符合學歷資格要求，卻缺乏工業職業訓練的專業與經驗，甚至訓練中心的部分教師也被認為只有職業學校的背景而缺乏工廠現場的經驗。

總結而言，ILO 認為工訓協會成效不佳的原因包括：缺乏立法與行政的支持來確保協會的財務自主、協會官員並沒有規劃好計畫導致時程延宕，具有產業經驗技能人員不足，以及訓練中心的訓練能量也沒有達到預期。ILO 認為從後見之明來看，這個計畫的野心過大，高估了時間、人力和政資源的限制，逐步站穩腳步可能是比較適當的做法。

雖然這個計畫最後執行成效不佳，不過從工訓協會四年的總結成果，其所執行之業務包括了：調查研究訓練需要、研擬及推動技術生(學徒)訓練制度辦法、研訂職業分類及工業技能標準、舉辦技能檢定及競賽、研究推行職業指導與心理測驗、籌建實驗示範訓練中心、推動及舉辦各種訓練與服務、訓練課程及教材之研究與發展，還有資料之譯介、編譯與出版。<sup>162</sup>其中最為重要的是技術生訓練、技能標準、技能檢定和技能競賽，工訓協會與一些企業和學校合作摸索不同的技術生訓練制度，其中最為有名的是輪調式建教合作。訂定技能標準也為之後的技能檢定制度打下基礎，全國技能競賽也是由工業訓練協會開始辦理，所以即使工訓協會後來被解散，但仍然留下了與職業教育和職業訓練有關的重要制度遺產。

---

<sup>161</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「THE NATIONAL VOCATIONAL TRAINING SERVICE FOR INDUSTRY (CHA-25) Report on Project Results Conclusions and Recommendations by THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-018。

<sup>162</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

## 5.5 結論

在臺灣 60 年代中期強調企業辦訓的政策中，除了職業訓練金條例外，另一個重要項目就是以勞資政三方成員組成財團法人，負責研究、推動和協調職業訓練業務。工訓協會一開始由聯合國專案計畫援助，在 1968 年正式成立，不同於以往其他的聯合國援助計畫，工訓協會收入主要來自聯合國援助、中美基金和公民營企業捐款，沒有編列政府預算支持。

工訓協會在建立初期就遭遇許多意外，其中包括援助設備與人員抵達時間和計畫無法配合、颱風延宕訓練中心建立，以及民營企業捐款意願低落等狀況。所以聯合國 4 年援助結束後，工業職業訓練協會的收支嚴重短絀，而且被認為未能達成預期的計畫目標。

對於經費嚴重短絀的問題，政府各部會有不同的立場，經合會主張協會仍要維持社團法人型態，盡可能自給自足，內政部則主張改隸回政府單位預算支持。由於各部會對於協會收入一直沒有共識，所以工業職業訓練協會在 1972 和 1973 年只能依靠中美基金、公營事業與台北市政府的捐款支持，直到 1974 年才改由職業訓練金支持協會運作，在一連串意外與經費不穩定的狀況下，協會的功能逐漸萎縮。最後在 1981 年解散，其位於泰山的示範訓練中心被整併到職業訓練局。雖然工訓協會的組織發展有許多波折，仍然留下了部分制度遺產延續到今天，包括技術生訓練(輪調式建教合作)、技能檢定與技能競賽。

在本章的檔案資料中，缺少直接的資料解釋民營企業為什麼不願意捐助工會，但有幾種可能，第一個可能是政府沒有建立長期的捐款誘因，政府向企業募捐的行為本身就被企業預期是短期要求，第二是工訓協會辦理的相關業務並沒有完全符合捐款企業的需求，使得企業缺乏捐款誘因。第三個則是工訓協會本身就是由政府代表所主導，企業參與的空間有限。

## 第六章 職業訓練法：二元企業結構矛盾的延續(1974-1983)

本章將討論 1974 年停收職業訓練金之後到 1983 年職業訓練法立法前的職業訓練概況。前面在第三章討論到 1966 年經合會提出讓企業參與和出資的職業訓練架構，其中包含職業訓練金條例與工業職業訓練協會，接著我們在第四章與第五章分別討論職業訓練金條例與工業職業訓練協會的建立過程與失敗原因，當 1972 年工業職業訓練協會不向民營企業募款，1974 年職業訓練金又暫停徵收，這時候的職業訓練等於是未能獲得民營企業支持，但同時政府又必須維持辦理職業訓練，因此一方面由政府建立暫行的專技及職業訓練小組調度既有的資源供應技能工人，另一方面重新摸索職業訓練制度的架構。這段時間的職業訓練主要是要配合十大建設以及六年經建計劃的人力需求，職業訓練金留下的餘款也繼續用於職業訓練，職業訓練金條例下的技能檢定也持續推動辦理，然後當政府放棄復徵職業訓練金，開始擬定新的職業訓練架構時，再次面臨大企業與中小企業二元市場的結構下誰該出錢的問題，最後職業訓練法雖然訂定了對企業徵收訓練捐的規定，但卻被懸置從未被真正落實。由此可以看到臺灣的職業訓練由政府主導的根本原因，實際上是推動企業辦訓失敗留下的結果。

### 6.1 1974-1983 年缺少企業辦訓的職業訓練概況

由於遭遇石油危機，因此蔣經國在 1973 年將經合會改組為經設會，行政層級降低，並在行政院成立了財經五人小組因應(李國鼎、劉素芬、陳怡如, 2005, p. 217; 康綠島, 2001, p. 212)，這一改組也使得職業訓練的決策位置從經合會轉到行政院(余慶俊, 2009)。人力政策單位也因為經合會改組為經設會而被撤銷，人力政策權責也跟著分散(鎮天錫等, 1983, p. 35)。1973-1983 這 10 年間的人力政策決策位置也移轉至行政院討論，這反映在 1974 年的十大建設人力調度，以及 1976 年行政院下設立的專技及職業訓練小組。

蔣經國在 1973 年年底推出了十大建設計畫(Wu, 2005; 笹本武治, 1992),<sup>163</sup> 雖然職業訓練金條例已經暫緩徵收,不過十大建設仍然需要職業訓練供應技能工人,因此由政府調動協調主要由軍隊、職業學校和職業訓練中心供應,隔年由內政部修正原先擬定運用職業訓練金的「推行職業訓練計畫草案」以緊急配合建設的人力需求。<sup>164</sup>十大建設中的九項建設,預估總共需要技工 46718 人(見表 11),技能工人類型包括木工、機具安裝工、電焊工、電工、重機械駕駛、管鉗工、儀錶工、鉗工、泥水工、機工、油漆工、起重工、一般車駕駛、其他、化工(見表 13)。

表 12、九大建設與其技工人力需求

建設項目	技工人數	建設項目	技工人數
石油化學工業	19,119	鐵路電氣化	1,348
中國鋼鐵公司	11,145	蘇澳港	1,200
高速公路	7,100	北迴鐵路	520
中國造船公司	3,400	桃園機場	213
臺中港	1,136		

資料來源：國史館檔案。<sup>165</sup>

表 13、九大建設不同工種之技工人力需求

類別	人數	類別	人數
木工	4,248	泥水工	2,988
機具安裝工	3,835	機工	1,832
電焊工	3,746	油漆工	2,555
電工	2,217	起重工	1,747
重機械駕駛	3,120	一般車輛駕駛	2,527
管鉗工	2,040	其他	8,532
儀錶工	3,050	化工	2,447
鉗工	1,834		

資料來源：國史館檔案。<sup>166</sup>

<sup>163</sup> 十大建設的項目包括：石油化學工業、中國鋼鐵公司、高速公路、中國造船公司、臺中港、鐵路電氣化、蘇澳港、北迴鐵路、桃園機場，原本稱之為九大建設，之後再加上核電廠合稱為十大建設。

<sup>164</sup> 行政院，「行政院各部會副首長會議第二七一次會議議事錄」，〈推行職業訓練計畫案〉，行政院檔案，檔號：0062/3-8-5-5/15。

<sup>165</sup> 國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四一六冊一三六九至一三七四〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00443-003。

<sup>166</sup> 國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四一六冊一三六九至一三七四〉，《行政院檔案》，國史館，

1976年六年經建計劃為了升級工業，因此行政院下設立了兩個工作小組，分別是「專技及職業訓練小組」和「應用技術研究發展小組」，前者負責訓練與人力政策之推動與協調，後者負責技術研究之發展與協調。「專技及職業訓練小組」由內政部、教育部、經濟部、青輔會及經設會五個單位組成，由政務委員李登輝擔任召集人，主要任務包括：一、專技及職業訓練政策及推行計畫之審議。二、對各部會執行訓練計畫之聯繫及協調。三、其他有關人力資源發展及運用之建議及推動事項。「應用技術研究發展小組」則由政務委員李國鼎擔任召集人，組成部會包括經濟部、交通部、教育部、國防部、國科會及台灣省政府，任務為：一、有關應用技術(包括農工況)研究發展政策及推行計畫之審議。二、對各單位執行研究發展計畫之聯繫及協調。三、對獎勵民間企業加強研究發展工作之推動及支援。四、發動國外專家學人參加國內研究發展工作之推動及支援。五、其他有關應用技術一就發展之建議及推動事項。<sup>167</sup>

由於此時職業訓練尚無專門的單位負責，所以專技及職業訓練小組於1977年推出「六十七年度推行職業訓練方案」，1978年再規劃「中華民國推行職業訓練五年計畫」。<sup>168</sup>在這些計畫中的技能工人來源，主要以職業學校為主，職業訓練的人數跟之前的人力計畫比，數字明顯下降，而職業訓練供應的技能工人，也以公營事業和專業訓練機構為大宗。例如原本1970年的第三期人力計畫草案，訓練部門預期每年要訓練6.61萬人，到了六十七年度推行職業訓練方案，預計要供應37700名技能工人，其中工業職業學校供應25,200人，實際上職業訓練只培育12,500人。這12,500人中，2,000人由大型公營事業單位培訓，另外5,500人由專業訓練機構、職訓中心培訓，其他民營事業單位的培訓量，包括大型民營事業訓練自用1500人、現代化學徒訓練1,500人和動支職訓金訓練2000人加總

---

典藏號：014-000205-00443-003。

<sup>167</sup> 國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四四七冊一五〇〇至一五〇三〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00474-004。

<sup>168</sup> 五年計畫主要配合的是六年經建計劃，自1978至1982，而六十七年度方案為第一年方案(譚仰光, 2002, p. 62)。

起來僅有 5,000 人。<sup>169</sup>可以看到此時期無論是十大建設人力或是後續的職業訓練計畫，主要都由與政府有關之機構為提供職業訓練，例如公營企業、學校或職業訓練中心，民營事業單位的培訓能量並不高。

## 6.2 剩餘職業訓練金的使用

第四章曾經提到，因為有大量的職業訓練金未被企業動用，監理會建議政府將這筆錢另外動支使用，<sup>170</sup>用於擴充既有的職業訓練設備和其他職業訓練項目(見表 14)。

表 14、結餘職業訓練金之分配運用

支援經濟部南區職業訓練中心擴充設施	2,100
北區職業訓練中心擴充訓練設施	1,000
工業職業訓練協會擴充訓練設施	1,100
國軍退除役官兵輔導委員會擴建職業訓練中心設備及訓練費用	1,000
交通部辦理大客車駕駛訓練	500
籌建中區職業訓練中心	3,000
配合興政院青輔會及反共救國團辦理各項技術訓練	4,300

資料來源：整理自二年來我們做了些甚麼，1975，全國職業訓練金監理委員會單位：萬元

剩餘職訓金的支出中最重要的建設為中區職訓中心，該中心的設置來自於中部的工業需求，特別是臺灣區機器業同業公會向監理會致函請求設立中區職訓中心，此計畫草案於 1973 年年底於監理會通過，尋得土地後隔年設立籌備處，在 1977 年完工。此中心的特色在於台日斷交後仍然獲得日本的技術合作，由亞東關係協會與日本交流協會簽訂技術合作協議書，原定合作時間為 3 年(1975-1977)，之後又展延 3 年至 1980 年，該技術合作獲得專家指導特定職種之訓練課程，以及獲贈需要的機具設備(全國職業訓練金監理委員會, 1984)。

<sup>169</sup> 六十七年度推行職業訓練方案，中研院近史所李國鼎資料庫，檔案號：b00262002。

<sup>170</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「全國職業訓練金監理委員會十個月來工作簡報」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259015。

但是政府動用企業繳納的職業訓練金在公共職業訓練設施的做法也被批評用途不當，例如有文章指出：「...而主辦單位去年仍有一億數千萬元剩餘款『用不出去』，後來被『統一運用』辦理九項建設所需人才之訓練，而這又引起工商界的微詞，因為職訓金條例的精神是要業者自己出錢辦理訓練，而不是繳款給政府辦訓練，這似乎與職訓金的基本精神有些不相符合了。」(李明, 1974)或是像這篇文章批評：「...但是到目前為止，似乎未見政府編列預算，反而對於龐大的職訓金由許多單位分配之用，這種『慷他人之慨』的做法使提繳職訓金單位紛紛表示不滿，...」(斯民, 1975)

職業訓練金定性模糊不清的問題甚至延伸至後來相關財產的處分上。職業訓練法立法完成時，因為同時要廢止職業訓練金條例，本來監理會打算將剩餘的職業訓練金及既有財產捐給政府，剩下的資金則由內政部接管後另外成立財團法人，<sup>171</sup>不過全國工業總會則主張由於該經費來自其會員所繳納，同時監理會中的民營事業委員也經由工業總會同意才由內政部聘任，因此該會有權對財產之處分提出主張<sup>172</sup>，工業總會希望以這筆財產繼續辦理職業訓練相關業務。<sup>173</sup>最後決定部分財產捐贈給 1980 年成立的「財團法人中華民國職業訓練研究發展中心」，其餘的則交給相關主管機關。<sup>174</sup>

### 6.3 技能檢定

職業訓練金條例除了要求企業負擔訓練成本外，也為了要制定訓練標準而訂定技能檢定制度，內政部依照職業訓練金條例第七條規定訂定「技術士技能檢定及發證辦法」，是第一個完整的技能檢定辦法。因為在 1970 年代以前，台灣並沒

---

<sup>171</sup> 本報記者卓亞雄，1981/03/25，職訓金監理會的財產歸屬問題 內政部和工總都在打這個主意 但願此一爭議，別給職訓工作帶來危機，經濟日報，02 版。

<sup>172</sup> 本報訊，1981/03/13，職訓金已停征.監理會將解散 尚有四億財產.工總會要監管 再成立財團法人組織加以運用，經濟日報，02 版。

<sup>173</sup> 本報記者李柏名，1982/03/04，為了辦職訓，為了職訓金 工總將成立財團法人，經濟日報，02 版。

<sup>174</sup> 本報訊，1984/02/29，職訓金監理委會要解散 資金捐贈有關機關 供作推展職訓用途，經濟日報，02 版。

有所謂的技能檢定制度，早期省建設廳曾經辦理過電匠和水匠檢定，但這些檢定都是筆試測驗而非術科測驗(鎮天錫等, 1983)。教育部也曾於 1965 年草擬「工廠推行技工檢覈制度實施辦法草案」，要求符合條件的工廠技工取得合格執照，<sup>175</sup>這一方案也沒有實現。工業職業訓練協會剛成立時曾擬定數種技能標準，後來在內政部公布檢定辦法後，由職業訓練金委員會委託工業職業訓練協會訂定各種技能檢定規範，第一個正式訂定的技能檢定規範為冷凍空調裝修工(全國職業訓練金監理委員會, 1984, p. 114-115)。

然而技能檢定制度跟繳納訓練捐一樣，開辦時企業接受的程度不高，所以參加檢定的技工人數也很少，大部分接受檢定者以高職學生為主，原本 1972 年的技術士技能檢定及發證辦法中，丙級技術士必須要「國民中學以上畢業，並具有應檢定職種工作經驗一年以上，或相關職業訓練六個月以上者」，才能報考。1974 年為了推廣技能檢定，內政部同意省政府教育廳偕同社會處，放寬資格試辦高級職業學校機工科畢業生技能檢定，<sup>176</sup>隔年開始正式辦理該業務，參與的學校為省立工職，私立學校則自由參加，主要檢定項目為車床工與鉗工，<sup>177</sup>這兩項在 1978 年後人數明顯開始上升，到 1983 年因為內政部停辦畢業生技能檢定，人數又下降(見圖 12)。曾經有人評估，自技能檢定開辦至 1991 年為止，總共參加人次為 130 萬人次，核發 31 萬張左右，其中高職學生佔參加檢定人數至少 60%以上(彭仁桂, 1992)。

透過職業學校推廣技能檢定也有代價，檢定的項目與學校的教學產生衝突。學生原本在學校的目的是要學習多項工作能力，以機工科學生為例，應該是要學習鉗工、車工、銑床、磨床、熱處理等能力，由於教育主管以技能檢定合格率來評鑑辦學成果，導致教學只著重通過鉗工或車工技能的單項能力訓練，影響學校

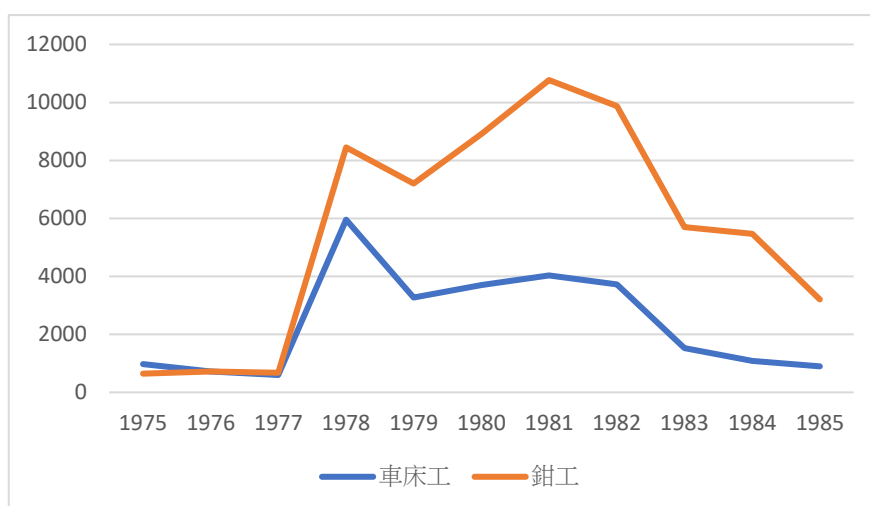
---

<sup>175</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工廠推行技工檢覈制度實施辦法草案」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-07-003-001。

<sup>176</sup> 臺灣省政府，「訂定『63 學年度臺灣省教育廳試辦高級職業學校機工科應屆畢業生技能檢定實施要點』及工作日程表」，《臺灣省政府公報》，63:冬:25，p.3。

<sup>177</sup> 臺灣省政府，「訂頒『臺灣省高級中等學校 64 學年度機工科應屆畢業生技能檢定計畫』」，《臺灣省政府公報》，65:春:30，p.5-8。

圖 12、車床工與鉗工通過技能檢定人數(1975-1985)



資料來源：內政部，中華民國臺灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

的正常教學(許源泉, 1979; 楊啓棟, 1980)。在「六十七年工業職業教育研討會總報告」的分組討論中，我們可以看到許多高職老師的批評，例如「教育當局不應以學校通過技能檢定之人數，以為該校辦學績效之考核標準。」「技能檢定考試畸形的結果，將使學生全力應付技能考試，而忽略專業科目之研習，使職業教育步入歧途。」「技能檢定之成效不可代表職業教育成敗之依據，否則職業學校即為職業訓練。因為若按照課程標準來施教，則技能檢定成績不會高，反之若教學完全著重於技能檢定所需之技術科目，則又難以達成工職教育目標。」從這些意見可以反映出當時技能檢定對學校教學的干擾。因為學校過度重視技能檢定成績，嚴重影響正常教學，<sup>178</sup>所以畢業生技能檢定於 1983 年停辦，技能檢定回歸內政部與省社會處的職訓機構辦理，<sup>179</sup>技能檢定和學校脫鉤後，通過檢定的人數就明顯地下降。

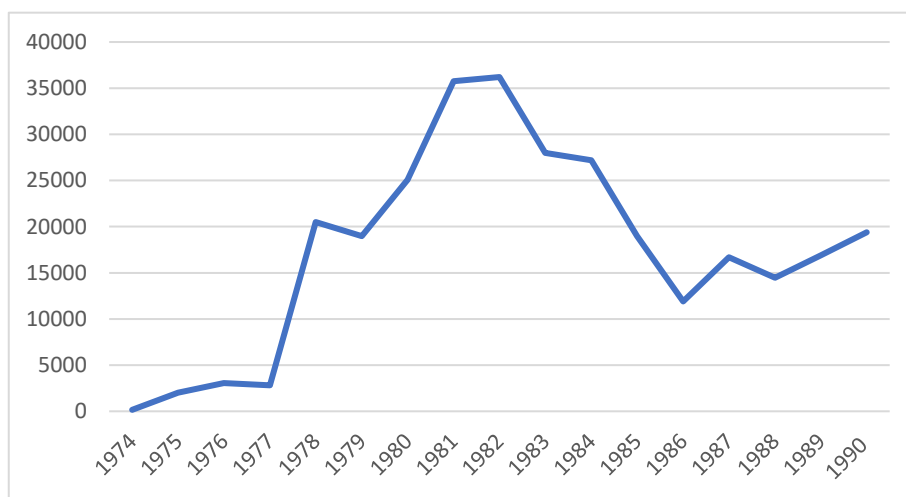
政府為了增加檢定的效力，在 1983 年立法的職業訓練法第三十六條規定：「技術上與公共安全有關業別之事業機構，應雇用一定比率之技術士，其業別及

<sup>178</sup> 台灣教育發展史料彙編—職業教育補述篇，教育部中部辦公室，p.194。

<sup>179</sup> 臺灣省政府，「函知高級中等學校應屆畢業生各項技術士技能檢定自 72 學年度起全部停辦」，《臺灣省政府公報》，72:春:42，p.8。

比率由行政院定之。」這部分的職類以公共安全為優先考量，包括：冷凍空調裝修、配電線路裝修、鍋爐操作、危險機具操作、配管、消防設備維護、室內配線、工業配線。<sup>180</sup>透過扣連檢定與特定工作資格，形成職業證照制度，政府希望讓公營事業優先進用特定證照制度的技術士，或是鼓勵企業增加通過技能檢定者之待遇，以提升技能檢定的價值，但是到 1983 年至 1990 年，每年通過各項檢定的總人數不到 2 萬人(見圖 13)，總體而言，1972 年開辦的技能檢定，類似於職業訓練，呈現為由政府主導，缺乏企業參與的情形。

圖 13、技能檢定合格人數(1974-1990)



資料來源：內政部，中華民國臺灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

## 6.4 職業訓練法的爭論與技能形成體制的轉型

最後回來談職業訓練法的立法過程與設計，之所以要討論職業訓練法是因為這部法案是繼職業訓練金條例之後，政府嘗試重新規畫的職業訓練架構，在法案研擬的過程中，其實繼續圍繞著大企業與中小企業誰該承擔職業訓練成本，以及該承擔多少訓練成本的問題。但是最後因為這些問題沒有結論，所以三讀通過後

<sup>180</sup> 1983-05-19 經濟日報 本報訊 職訓局下月起 實施職業證照制 先選與公共安全有關的八種職類

的職業訓練法，向企業徵收訓練費用的相關法規卻被懸置凍結，政府實質上不再考慮向企業徵收費用辦理職業訓練。這部法不僅表示職業訓練制度從企業辦訓轉向公共機構，從整體的技能形成體制來看，也等於是降低了企業參與的重要性，臺灣的技能形成體制自從職業訓練法立法後，主要由學校和政府職業訓練機構組成(李健鴻, 2017)，就分類上也更趨近於自由市場技能形成體制。

早期的職業訓練相關法規，原本計畫要放在草擬的「就業安全法」下的職業訓練專章(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 65)，職業訓練金條例在立法院審議時，有不少立法委員抱怨根本「職業訓練法」還未訂定，卻要先通過職業訓練金條例。<sup>181</sup>由於後來職業訓練金條例持續凍結，所以 1976 年由內政部勞工司委託師大工教系與文化勞工研究所研究「職業訓練法草案建議稿」，主持人為師大工教系主任周談輝(譚仰光, 2002, p. 100)。在新草擬的職業訓練法構想中，仍然保有向企業徵收職業訓練金的構想，規定由政府每年編列預算辦理職業訓練師資與基礎訓練，而由各企業配合提繳職業訓練金，自辦各種訓練。

182

過去推動職業訓練金條例時，政府與外部團體的溝通主要集中在立法院討論，然而立法通過後引發的反彈，明顯反映這些溝通準備並不充分，同時立法院的修法也可能產生非預期後果。所以這次推動職業訓練法的過程中，跟過去推動職業訓練金條例時不同，內政部在草案送入行政院前，就多次和工業總會等團體討論，內政部為此也多次修正草案內容，甚至也委託全國工業總會研擬一個草案版本。

183

內政部與工業總會在職業訓練法草擬期間的意見衝突，跟過去立法院審議職業訓練金爭議的問題一樣，大致圍繞在兩個問題上討論：何種規模的企業該出錢？

---

<sup>181</sup> 本報訊，1970/11/26，立委審議職訓基金條例 認為小廠無力繳納基金，經濟日報，02 版。

<sup>182</sup> 本報訊，1978/10/27，職業訓練法草擬完成 建立工商專業人員職業證照制度 由政府編列預算辦理職訓，經濟日報，02 版。

<sup>183</sup> 本報訊，1980/01/23，職業訓練法草案三度擬訂完成，廠商視需要提列員工薪資千分之三至廿作職訓經費，經濟日報，02 版。

該出多少錢？可能是因為 40 人以上的中小企業在職業訓練金條例辦訓狀況不佳，所以後來在內政部早期的職業訓練法草案中，主要針對較大規模的企業徵收職業訓練金，規定企業雇用員工 300 人以上或實收資本額在新台幣 2 千萬元以上者，均應辦理職業訓練。<sup>184</sup>按各業情形，各事業單位自行辦理百分之一至百分之十的員工訓練，否則由政府或公會代辦訓練。<sup>185</sup>而工業總會的對案則是事業單位應提繳員工薪資總額的千分之三至千分之廿作為職業訓練費用。<sup>186</sup>

針對到底該如何訂定收取費用的企業範圍，草案後來被修正為採取更彈性的原則，依照各業的狀況來決定。<sup>187</sup>，並以訓練費用佔企業營業額比率來收取費用。<sup>188</sup>不過工業總會仍然擔心這一法案主要針對大企業收取職業訓練費用，因此強調收取職訓費用對象應該包括所有行業不分大小，訓練經費計算方式採取依照企業人數來繳納，如果只有大企業提繳職訓費用，則付費者仍然會面臨被挖角遭受損失的問題。<sup>189</sup>對此意見，政府則認為會有查核的困難。<sup>190</sup>從這個意見中，可以明顯看到工業總會的立場是偏向大企業，認為職業訓練費用不該只對大企業徵收，造成中小企業缺乏投資人力的搭便車問題。

然而實際上工業總會內部也並不是沒有矛盾和雜音，工業總會曾經為了應對政府推動職業訓練法立法，曾經調查收集企業之前對職業訓練金的意見。該調查有幾項比較重要的意見反映：一、多數企業認為應該降低職訓金提繳率或彈性規定。二、對於員工 40 人以上應提繳訓練金的規定，多數意見認為應該要將人數門檻提高，其中以 100 人以上的企業最多佔 17.52%，另外也有 14.5%的企業認

---

<sup>184</sup> 本報訊，1979/06/19，資本額超過二千萬元 三百員工以上企業 須自辦職訓，經濟日報，02 版。

<sup>185</sup> 本報訊，1979/07/28，企業每年應按其規模大小 調員工一至十%自辦職訓 或繳納相當費用委由政府或公會代辦，經濟日報，02 版。

<sup>186</sup> 本報訊，1980/01/23，職業訓練法草案三度擬訂完成，廠商視需要提列員工薪資千分之三至廿作職訓經費，經濟日報，02 版。

<sup>187</sup> 本報訊，1981/10/27，職業訓練法草案 政院審查完成 原則分四階段辦理訓練 企業參與及負擔皆採取彈性原則，經濟日報，02 版。

<sup>188</sup> 本報訊，1982/07/31，事業單位自辦職訓 採彈性授權規定 職訓局擬具方案將邀有關單位討論，經濟日報，02 版。

<sup>189</sup> 本報訊，1982/10/03，企業提列職訓經費 工總主張不分業別，經濟日報，02 版。

<sup>190</sup> 本報記者 吳銘哲，1982/10/07，工業總會意見未被採納 職訓法草案能完善嗎？經濟日報，02 版。

為不應限制人數。三、多數企業認為就業共同需要之基本職類，應該由政府編列預算。四、無法辦訓的中小企業，多數主張應該同業公會、職訓中心或職業學校辦理訓練。<sup>191</sup>其中值得注意的是第二點，既有部分企業認為要調高繳納職訓金的企業人數門檻，也有企業認為不應該限制人數，這兩個選項其實是矛盾的，雖然在這份問卷中我們不清楚填答的企業規模大小，但是理想上支持 100 人以上企業才該提繳訓練金的意見是對中小企業有利，所有企業都要繳納職業訓練金的意見則是對大企業有利，由此可見得工業總會內部也存在大型企業和中小企業立場不同的情況。

最後職業訓練法的爭議在經濟部出面協調，同意職業訓練費用也可列為免稅獎勵，政府與企業之間才達成共識，<sup>192</sup>草案終於能送行政院院會通過後再送立法院審議。<sup>193</sup>經過立法院審議通過的職業訓練法，向企業收取職業訓練費用的相關規定包括：第二十七條第二項規定，應辦職業訓練之事業機構，其業別、規模、職業訓練費用比例等規定，由行政院定之，第二十八條也規定職業訓練費用之審核，由中央主管機關訂定。然而這些相關子法的訂定步調卻相當緩慢，職業訓練法第二十七條至今並未實施(王素鸞, 2018)。內政部曾經在 1985 年嘗試訂定「事業機構提列職業訓練費用實施辦法」子法，<sup>194</sup>之後就沒有下文，直到 1999 年才有「事業機構支付職業訓練費用審核辦法」，以及 2000 年訂定的「職業訓練基金設置管理運用辦法」。然而這兩個辦法都未正式訂定施行日期，等於是政府在職業訓練法立法後至今都不考慮向企業收取職業訓練費用。而 1992 年訂定的就業服務法，向企業收取的就業安定費其用途也包是目前職業訓練業務的重要經費來源，可是制度的邏輯卻已經不同。過去職業訓練金條例專注在企業的人力資本投資和挖角問題上，要求企業有辦訓責任，現在向企業收取職業訓練費用主要是是

---

<sup>191</sup> 本會理事提建議 重訂職業訓練制度，全國工業總會會訊，29 期，1978/11/11。

<sup>192</sup> 本報訊，1983/01/20，生產事業職訓費用 按營業額彈性提列，經濟日報，01 版。

<sup>193</sup> 台北訊，1983/02/25，行政院院會昨通過職訓法草案 事業機構職訓經費 不得低於規定比率，聯合報，02 版。

<sup>194</sup> 本報訊，1985/03/08，業界辦理員工職訓 得照規定提列費用 職訓法施行細則草案擬定，經濟日報，02 版。

處理產業轉型和引入移工帶來的失業問題。

表 15、勞動力發展署自辦訓練人數與補助在職訓練人次(2013-2020)

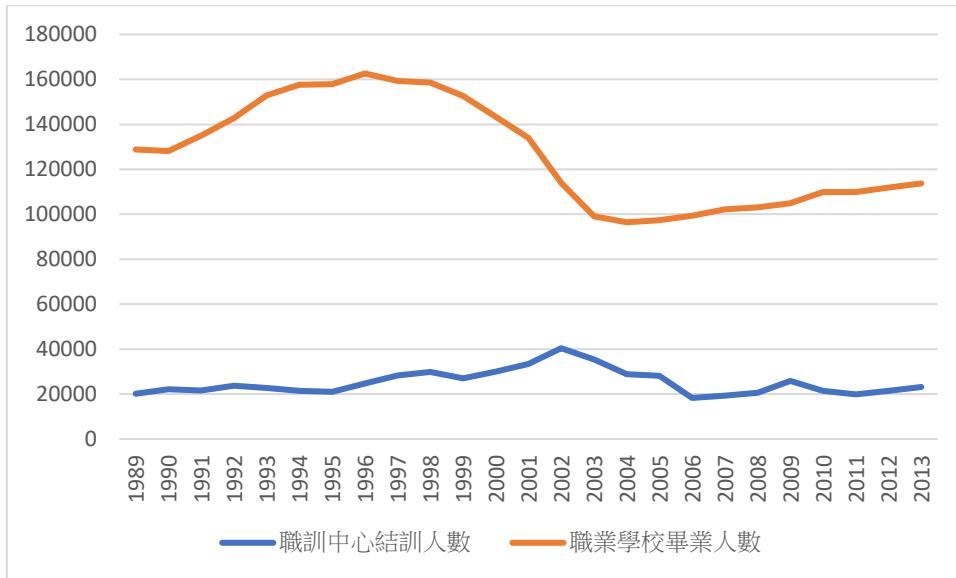
	自辦訓練(人)	補助在職訓練(人次)
2013	14,946	951,707
2014	14,964	944,080
2015	14,921	836,110
2016	15,963	659,892
2017	14799	337566
2018	13699	415216
2019	13718	468515
2020	14051	422340

資料來源：勞動力發展署辦理職業訓練人數按訓練方式及計畫別分。

另一方面，職業訓練法雖然建立起公辦公營的訓練體系<sup>195</sup>(辛炳隆, 2000)，但服務能量並不大，整體而言，政府在職業訓練的支出比重與人數都不高，根據 2003 年的一個比較數據，政府投入職業訓練的經費只有南韓比例的一半，佔 GDP 約 0.04%(倪嘉穗, 2006, p. 104)，這反映了政府的職業訓練支出比重並不高。從統計數據上看會發現實際上公共訓練的服務能量有限，政府更多是直接補助企業的在職訓練(表 15)。所以從 1989 年至今的訓練人數統計來看，公立職業訓練機構每年的結業人數大約有 20,000-30,000 人左右，遠低於職業學校的培訓能量，職業學校每年的畢業學生人數則幾乎都超過十萬人(見圖 14)，也因此可以說臺灣的技能形成體制主要由學校為培訓場所。

<sup>195</sup> 臺灣的公共職業訓練單位大部分都建立在 1980 年日之前，包括：隸屬職業訓練局的泰山職業訓練中心(1968)、中區職業訓練中心(1976)、南區職業訓練中心(1968)、北區職業訓練中心(1968)、隸屬退除役官兵輔導委員會的附設職業訓練中心(1975)、隸屬青年輔導委員會的第一青年職訓中心(1970)、臺灣省北區職訓中心(1973)、臺灣省南區職訓中心(1965)、臺北市職業訓練中心(1975)、高雄市職業訓練中心(1985)、中國大陸災胞救濟總會職業訓練所(1963)，以及財團法人東區職業訓練中心(1977)(張波鋒, 1988, pp. 175-203)。

圖 14、職業訓練中心結訓與職業學校畢業人數(1989-2013)



資料來源：整理自教育部，中華民國教育統計。勞動部，勞動統計查詢網。

## 6.5 結論

本章討論了 1974-1983 年期間的職業訓練政策，由於工業職業訓練協會與企業合作失敗，以及暫緩徵收職業訓練金，人力計畫預期由企業參與辦訓的目標失敗了，此時的職業訓練仍然缺乏統一的單位與制度框架，同時還需要應付十大建設的技能工人需求，因此還是由公部門協調職業訓練，由學校、公立職訓中心和國營企業供應技能工人，民營企業扮演的角色不多。直到職業訓練法立法，才完全取代了原本的企業辦訓政策，形成由政府主導，缺乏企業參與的職業訓練格局，技能檢定制度也呈現類似的狀況。

在職業訓練法的訂定過程中，誰該繳納職業訓練金？該繳納多少職業訓練金？這兩個職業訓練金條例的爭論再度成為重點，可能是因為過去的中小企業反應不佳，所以一開始的草案中，內政部主張先由 300 人以上的大型企業開始繳納職訓費用，工業總會則認為一律繳納才能避免搭便車問題。歧見不只出現在政府與工業總會之間，在工業總會內部的調查中，也能看到大型企業與中小企企業之間意見不同。最後這個歧見沒有被解決，立法院通過的職業訓練法中對企業收費辦訓的規定直接被擱置，沒有訂定相關的執行辦法，實際上職業訓練的責任由國家來

負責。

從人力計畫的企業辦訓，到國家訂定的職業訓練法，可以看到臺灣的職業訓練政策受限於二元市場的格局，無法有效平衡大型企業和中小企業之間的衝突，職業訓練政策一直圍繞在政府與企業之間在爭論訓練成本的問題，最後因為無法解決這個歧見，所以還是由國家自己來承擔投資人力的責任。這是為什麼臺灣企業辦訓比例偏低的主要原因。

隨著廢除職業訓練金條例、解散工業職業訓練協會，以及職業訓練法立法以後，經合會人力小組在 1966 年在全國層次規劃的企業辦訓架構可以說是徹底的失敗了，但是這不是因為臺灣本身具有大量的中小企業，而是沒有推出適合中小企業投資人力資本的辦訓制度。事實上工業職業訓練協會在地方層次，仍然摸索出了較為適合中小企業辦訓的制度，那就是輪調式建教合作。我將在下一章繼續討論這個制度的優點與缺點，以此強調中小企業辦訓的另一種制度可能性。

## 第七章 另一種企業辦訓制度—輪調式建教合作(1969-2013)

本章將討論 1969-2013 年之間輪調式建教合作的發展，這種建教合作與早期的建教合作不同之處在於，早期的建教合作多由企業委託學校代訓，或是學生在寒暑假才進入企業實習，這類的建教合作培訓方式仍然屬於以學校為基礎的模式 (school-based)，輪調式建教合作是學校與企業合作一同辦理訓練，學生待在學校與企業的時間一樣多，所以可以歸類為企業辦訓的一種，而且這也是工業職業學校中最廣泛的建教合作形式之一(廖季清, 1980, p. 62)。雖然從職業訓練金條例到職業訓練法，都沒有成功整合二元企業結構投資人力的矛盾，將中小企業納入其中，但是輪調式建教合作卻成功吸引大量中小企業參與，事實上輪調式建教合作其中一條發展系譜正是源自有關民間學徒制改革的討論。

以往對建教合作的研究，很少關注長時間下參與合作的企業性質，還有學校與企業之間的互動關係，本章將從這個面向檢視輪調式建教合作的發展與變化，並指出此一制度在 1970 年代成功的原因，以及隱含的問題，還有 1990 年之後的發展。

本章的觀點是，政府在全國層次立法職業訓練金條例，規定何種行業與何種規模企業應該要舉辦訓練，以及企業應付的辦訓經費，以此統合大型企業和中小企業訓練人力的嘗試失敗了。但是同時間發展的輪調式建教合作，卻為中小企業辦訓帶來另一種可能性，因為這個制度都是由學校與企業在地方層次自行合作，存在較好的彈性適合中小企業參與，是一種去中心化的合作模式。1970 年代輪調式建教合作之所以能夠快速擴張，是因為當時對學校、企業和學生三方都有合作誘因，對學校而言可以降低訓練成本、對企業而言不僅是訓練人力，也能提前獲得勞動力，對學生而言，當時高中職學歷普及程度不高，參加輪調式建教合作可以取得較好的學歷。我發現輪調式建教合作特別適合機械製造業，在 1970 至 1990 年參加輪調式建教合作的學生，有超過一半就讀機工科，其合作企業大量

位於中部地區，企業規模多半屬於中小企業。

但這不表示這是一個完全成功的企業辦訓制度，1970 年至 1990 年之間，這一制度已經開始出現許多低技能均衡(low-skill equilibrium)狀態，這反映在企業強調生產多於訓練，技術生的低留廠率現象，還有職業學校擴張的競爭。最後，因為 1990 年代後輪調式建教合作面臨服務業轉向、製造業外移和教育改革等因素，使得許多企業在輪調式建教合作中追求短期廉價勞動力的問題越趨嚴重，直到 2013 年立法院才通過新的法律來保障建教生的勞動權益。

本章第一節將先回顧輪調式建教合作制度出現之前的制度脈絡，這個制度脈絡有兩條線索，除了戰後的建教合作制度發展，還要看到民間學徒制改革的討論。第二節將討論輪調式建教合作的建立過程。第三節我將描述我收集到的建教合作企業統計資料，從這批資料中分析合作企業的產業別與地理區位。在第四節則使用 1970-1990 年有關輪調式建教合作的討論與調查，指出其面臨的低技能均衡問題，最後在第五節指出輪調式建教合作 1990 年後至今的轉變。

## 7.1 戰後的建教合作與學徒制

要追溯輪調式建教合作制度之前的脈絡，本文認為除了要理解戰後學校與企業之間建教合作的形式以外，另一條較少人注意到的線索是與傳統民間學徒制的關聯，民間學徒制是早期中小企業投資人力的主要模式，然而這一模式被認為缺乏訓練標準，戰後的工業化過程中，為了提升技能工人的數量與訓練品質，60 年代後開始出現改革民間學徒制的聲音，這個目標也成為人力計畫的項目之一。輪調式建教合作的方案則是在新式學徒訓練的討論脈絡中出現的，也因此本文主張論調式建教合作的發展應該放在這兩個發展軸線上才能有完整的理解。

首先先來談建教合作，甚麼是建教合作？一般而言，所謂的「建教合作」，可以泛指為由國家促成「教育」與「建設」部門之間各式各樣合作關係的制度。依據廖季清(1980)的分類，建教合作的制度形式包括了：研究式建教合作、獎學金

式建教合作、學季制建教合作、委託(或代訓)式建教合作、進修式建教合作、工讀式建教合作、階梯式建教合作、輪調式建教合作、實習式建教合作、觀摩式建教合作、代工式建教合作與甄訓式建教合作等多達 12 種不同的合作形式。參與這些合作的學校包括了職業學校、專科學校與大學，同時我們也必須注意到這些不同的合作形式出現的時間也不同。

戰後臺灣的技職教育教學狀況極差，由於資源、師資、教材都缺乏與參差不齊，這些問題使得職業學校畢業的學生面臨失業問題(安後暉, 2010; 歐素瑛, 2015)，直到美援進來後才逐漸改善。為了解決職業學校學生的失業問題，推動職業學校與事業單位建教合作促進就業重要的政策。當時參與建教合作的特色是主要以公立職業學校和政府機關，還有部分大型公民營事業機構合作為主，從安後暉(2010)整理的資料可以看到，示範農職與省糧食局、農復會、鳳梨公司、臺糖等各式農業行政機構合作，示範工職的合作單位則如省立臺中高工的合作單位包括公路局、唐榮鐵工廠、電信管理局以及臺灣電力公司。省立高雄高工的合作單位包括臺灣鋁業公司、臺灣機械公司、高雄煉油廠等單位。

學校透過與企業合作減少師資與實習材料的不足，也能預備供應事業單位未來所需求的勞動力(安後暉, 2010, p. 248)。就合作內容來看，依據省教育廳在 1955 年制定的「建教合作實施辦法」，主要的合作內容包括：一、職業學校應儘量利用公私營工廠、農場及其他生產機構設備，供學生實習。二、生產事業機構如需專門人才或技工，得以委託或合作方式，洽商職業學校代為培養。三、生產事業機構得選送優秀職工，經入學考試，從寬錄取進入各職業學校進修。<sup>196</sup>實際形式則更多樣化，<sup>197</sup>簡言之，戰後的建教合作主要功能在於由學校為工廠代訓員工、

---

<sup>196</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編——職業教育篇。P.302

<sup>197</sup> 依據 1966 年經合會第二處的調查，全臺灣職業學校的建教合作方式共有十九種，分別是：代訓、由合作機構補助實習器材、由合作機構補助經費、合作學生由學校選派、專門教員由合作機構分發工作、課程由雙方協商調整、專科教員可由雙方互派、於高二暑期或高三下時到廠實習、合作機構發給獎學金、合作機構派員來校訓練、合辦訓練班、辦理第三國訓練、加強技術訓練、合作機構提供實習場所、合作機構供膳並給津貼、開辦補習班供合作機構員工就讀、委託學校研究及實驗技術問題、供熟練技術人員(行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組, 1968, p. 234)。

確保人力，或是能保證職業學校學生未來的就業，就接受教育和訓練的時間與場所來看，仍然是以學校為主，企業承擔責任不多。早期的建教合作制度多半是屬於以學校為基礎的類型(school-based)。另外這個時期的建教合作也因為由學校與事業單位各自聯繫與訓練，中間缺乏協調，學校教育與事業單位訓練經常發生衝突的問題(安後暉, 2010, p. 259-260)。

接著來看學徒制的發展，第三章曾經提到，民間學徒制也是在事業場所的訓練，從既有少數的統計資料來看，曾經接受民間學徒制訓練的人應該不少。當時有關民間學徒制的相關法規，主要為國民政府在大陸時期訂定的工廠法下設有學徒專章(第十一章)。1960年代後，學徒制的討論開始增加，這有兩個因素，首先是由於人口大量增長，但是學校擴張速度不夠快，因此產生許多失學與無業兒童人口，學徒制是吸收這些人口的備選方案之一(台灣省國民就業輔導中心, 1962)。在1962年第四次全國教育會議也建議建立學徒制度以減輕學校負擔，<sup>198</sup>之後由國民黨黨中央在教育部中央建教合作委員會中提出「工廠推行學徒制度實施綱要」(顧柏岩, 1963)，由教育部、內政部、經濟部、省政府與總工會等相關單位依據綱要擬定「中央及各省市學徒制度推行委員會組織章程草案」和「工廠推行學徒制實施辦法草案」，<sup>199</sup>不過這一方案最後並未實現。

討論學徒制的第二個因素是隨著工業化發展，需要更多優秀的技能工人，在第三章曾經提到，傳統舊式的學徒制訓練出來的技能工人技術不佳，經合會人力小組認為傳統學徒制訓練缺乏標準，許多工廠只是以招收學徒行廉價勞工之實(行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組, 1966, p. 59)，因此有必要建立新的學徒制度提升訓練標準，這個目標被列在1966年人力小組提出的「人力發展計畫」中，計畫由工業職業訓練協會編擬學徒訓練標準以及協助發展學徒訓練。工業職業訓練協會成立後出版的「我國工業學徒訓練制度調查研究報告書」，在

---

<sup>198</sup> 本報訊，1962/09/24，建立學徒制度 商定初步原則 教育當局定期舉行檢試 合格者可作為升學學歷，聯合報，02版。

<sup>199</sup> 內政部，「關於推行工廠學徒制度辦理情形請查照由」(1964年3月27日)，內政部檔案，檔號：53-501-00001-0081-001。

該報告中曾經指出當時民間學徒制的問題與狀況，包括：「一、沒有全國性的制度。二、沒有全國性的訓練標準。三、沒有全國性的行業測驗或考試。四、沒有勞資雙方代表所組成的機構，以決定學徒應學習之技術與理論。五、除大型企業外，對學徒皆無任何紀錄可查。六、主管機關限於人力財力，無法彙編學徒登記資料。七、學徒訓練期限，通常都由雇主任意規定。八、訓練期間，大都不舉行測驗或考試。九、民營企業中，學徒無一定的工資率。十、無第三者的監督。十一、對學徒訓練不足或根本不予訓練時，沒有補救匡正的措施與辦法。十二、學徒結業，大都無書面文件以證明其曾作學徒，習得何項技藝和達到何種標準。」(工業職業訓練協會, 1969, p. 7-8)該報告嘗試提出「工業技術生(學徒)訓練制度實施辦法草案」，並建議應該將「學徒」的概念變更為「技術生」(工業職業訓練協會, 1969, p. 33)。

工業職業訓練協會總經理王士杰曾經提到，協會在研擬新的學徒制時，發現協會提出的技術生訓練制度實施辦法草案難以落實，剛好遇上沙鹿高工校長姜吉甫向教育廳提出的「實用高級技藝學校」構想，後來工訓協會與姜吉甫討論這個訓練構想，從設立技藝學校修正為和現有職業學校建教合作的訓練模式，並且命名為「建教合作實驗班」，由教育廳辦理(王士杰, 1972)。早期學校送學生到工廠短期實習，或是由學校為工廠代訓工人的建教合作，大部分接受教育和訓練的地點仍在學校。輪調式建教合作的創新在於學生被納入工廠的工作崗位中，待在工廠實習的時間變多了，整個高中生涯有一半的時間在工廠，工廠也負擔更多的訓練責任與成本，包括必須要發給學生工資。從技能形成的觀點來看，這種訓練更接近於以企業為基礎的訓練(firm-based training)。這一構想也成為工訓協會各種學徒制嘗試中，成功被推廣的方案，並且延續至今日。

## 7.2 剛起步的輪調式建教合作

最初沙鹿高工校長姜吉甫提出的「實用高級技藝學校」的構想是甚麼呢？

1969年他向教育廳提出了一份報告，題名為：《發展職業教育之另一途徑——設立「實用高級技藝學校」》。該報告指出，工業發展需要的大量技工與半技工，既有的職業教育和職業訓練因為政府經費不足而供應有限，同時也有大量學生想升學卻無法升學，也不願就業。而工業職業訓練協會正在開發的學徒訓練，雖然適合工廠，卻不適合那些希望升學而未能升學的學生。所以姜吉甫主張應該發展「...合乎升學又有學歷能將青年導入工廠安定人事，政府又不需負擔太多經費且易推廣的，能夠升學就業兼顧的一種教育方式最為理想。...」<sup>200</sup>，該計畫建議學校應該先與工廠簽訂合作契約，合作契約內容包括：1. 能容納學生作工實習。2. 有計畫地更換工作崗位。3. 派員負責指導實習。4. 由作工生產兼顧訓練技藝，以達成培育「技工」之目的。並且可以聘合作工廠之高級技術人員擔任技藝科教師，工廠領班為「實習指導員」或「師傅」。姜吉甫認為這種技藝學校的特色是結合美國的「單位行業訓練」和德國的「學徒訓練」，優點包括對學生而言可以升學，工廠可以獲得需要的工人，學校的設備與師資來自工廠而節省成本，學生的實習時間比一般單位行業制更多，學生半工半讀取得學位也可以減輕家長負擔。

這個技藝學校的構想很快就被省政府教育廳採納，在1969年8月指示沙鹿高工先設「建教合作實驗班」作招生實驗。此實驗班由沙鹿高工，和在沙鹿鎮製造縫紉機的「三光機電廠」，以及台中市製造空氣壓縮機的「東正鐵工廠」合作，並邀請剛成立一年的「工業職業訓練協會」加入。其中工廠技藝訓練費用與學生之學費，皆由工廠負擔，學生如毀約則須賠償所有廠方的支出費用。<sup>201</sup>工業職業訓練協會負責事前代擬訓練計畫，<sup>202</sup>以及定期訪問合作工廠解決問題。另外由於當時仍缺乏全國技能標準，<sup>203</sup>所以協會還要協助制訂行業測驗標準及方法，並教

---

<sup>200</sup> 臺灣省政府教育廳，「據呈省立沙鹿工業職校擬辦建教合作實驗班計劃及設立實用高級技藝學校研究報告核示知照」，教育部檔案，檔號：059/228.02-31/1/1/2。

<sup>201</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編——職業教育篇。P.321、337。

<sup>202</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會第五十次業務會報紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263018。

<sup>203</sup> 技術士技能檢定及發證辦法內政部在1972年才依據「職業訓練金條例」規定而頒布。

導工廠人員執行。<sup>204</sup>

最早的實驗計畫參加的學生有 80 名，招生對象為國中、初中或初職畢業，分成工廠「技藝訓練」和學校教育兩部分，工廠訓練 3600 小時，學校授課 2660 小時，分別依照高工機工課程標準以及工業技術生標準進行。以四星期或六星期為周期，在工廠與學校間交替進行訓練與教育，因此各工廠有 20 名學生在工廠訓練，20 名學生在學校接受教育。<sup>205</sup>學生(或技術生)視為是合作工廠的雇用人員，需要給予津貼，第一學年 250 元、第二學年 350 元、第三學年 450 元。修業期滿成績合格者，除了獲得該實驗班畢業證書外，由工訓協會發給行業技藝訓練結業證明書，並由工廠以合格技術工人繼續錄用。技能檢定合格者則由工訓協會發給技能合格證書。<sup>206</sup>

表 16、1969-1971 輪調式建教合作學校與企業

學校	企業
省立沙鹿高工	三光機電廠、東正鐵工廠、新益機械公司、永進機械公司、華電機器公司大肚工廠
省立高雄高工	中國石油公司高雄煉油廠、標準電子公司、高雄電子公司、東泰記造紙公司、台灣造船公司、台灣電力公司、台灣糖業公司、台灣鐵路局、台灣電信管理局、聯勤光中廠
省立彰化高工	大明機械股份有限公司
省立瑞芳高工	紫祥工業公司、三陽金屬公司、永和鑄造廠、南隆鋼鐵公司
省立岡山農工	東盟纖維股份有限公司
省立新莊高中	三元機械公司
私立勤益高中	大光活塞環有限公司

資料來源：教育部中部辦公室，2000，台灣教育發展史料彙編—職業教育補述篇，P.157-159。

由於該實驗計畫反應甚好，之後陸續有學校與企業加入，1970 年省立瑞芳工職與紫祥工業股份有限公司合作 2 班鑄工科，省立彰化工職與大明機械股份有限

<sup>204</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。P.320。

<sup>205</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。p.319。

<sup>206</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。P.321。

公司合作 2 班機工科，省立高雄工職則與中油高雄煉油廠合作管鉗、儀器科 2 班，與高雄標準電子公司和高雄電子公司合作各 1 班電子設備修護科，還有與高雄東泰紙業公司合作設 1 班造紙科，總共 5 班。<sup>207</sup>1971 年該實驗計畫再增加省立岡山農工、省立新莊高中和私立勤益高中三個學校。<sup>208</sup>(見表 16)省政府教育廳於 1973 年稱呼此實驗班為「輪調式建教合作班」，並且頒布「臺灣省教育廳推廣高級職業學校『輪調式建教合作班』實施要點」，<sup>209</sup>由於這一訓練方案吸引許多民營企業加入，因此輪調式建教合作成為當時備受期待的一種企業參與的訓練模式。

### 7.3 1970-1990 的輪調式建教合作概況

1969 年後的輪調式建教合作辦理狀況為何呢？我將使用省政府教育廳出版的輪調式建教合作官方統計與教育廳的機關檔案來呈現 1970-1990 年之間的辦理狀況。省政府教育廳很早就有出版輪調式建教合作的官方統計，該資料包括各校各科學生數、合作企業名稱與地址，以及技術生待遇，由此可以進一步得知合作企業的特質。很可惜這批出版品並未有系統地收錄在國內圖書館中，目前公開資料僅有教育部官方網站上有 2012 年後的建教合作概況手冊電子檔，還有早期片段資料出現於教育廳出版的「臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇」。我在沙鹿高工很幸運地發現該校仍有保存 1973 至 2011 年的輪調式建教合作統計出版品，雖然仍有少部份年份缺漏，<sup>210</sup>但是這批統計資料已經涵蓋輪調式建教合作超過 40 年的歷史，我將上述的統計資料中的企業資訊輸入進電腦中，獲得超過 3 萬筆以上的建教合作企業資訊，本節主要將描述 1970-1990 年臺灣省不包含臺北市的輪調式建教合作概況。

除了統計資料外，我也從教育部的官方檔案也調閱出輪調式建教合作相關辦

<sup>207</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。P.338。

<sup>208</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。P.339。

<sup>209</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編—職業教育篇。P.340。

<sup>210</sup> 闕漏年份為：1974-1978、1986、1992-1993、1997、2003-2004、2010 年。另外教育部網站闕漏的年份為 2012-2013 年。

法在 1970-1990 的討論，這提供了解釋輪調式建教合作制度變化的歷史資料。另外我也在國教署尋獲 1984 年教育廳的建教合作檔案，<sup>211</sup>這批檔案主要內容是省政府教育廳收到各個公私立公職學校提出申請輪調式建教合作計畫的資料。這些資料包括了建教班辦理學校與科別、招生人數與班級數、合作企業名稱、合作企業地址、企業招生技術生員額、技術生薪資、企業資本額、企業員工總人數、技工人數、合格訓練管理人、合格訓練人數、合格訓練助理員、訓練人員和生產主要產品。除此之外，還可以看到建教合作班課表、技能訓練表、學校與企業的合約書、技術生訓練契約、學校教師名冊、工廠訓練人員名冊、工廠機具清單等資料<sup>212</sup>。這表示我們除了獲得建教合作學校與企業的長期變遷資料以外，也有 1984 年輪調式建教合作的橫斷面資料。

以下將使用上述資料呈現：企業數<sup>213</sup>、學生數、畢業數、學生就讀科別、合作企業分布區域、合作企業員工人數與合作企業資本，討論 1970-1990 期間的輪調式建教合作辦理情形。

**表 17、輪調式建教合作單位數、學生數與畢業人數變化(1973-1990)**

年度	<b>1973*</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>
單位數	54	159	175	211	210	225
學生數	3,438	7,158	9,106	10,765	10,796	9,928
畢業數	220	1,096	1,375	2,770	3,603	3,055
年度	<b>1984</b>	<b>1985*</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
單位數	223	233	292	309	282	256
學生數	9,459	10,040	12,301	13,636	13,985	15,175
畢業數	2,849	2,545	3,625	3,268	3,553	4,049

\*未取得 1974-1978、1986 年的建教合作統計出版品。

\*\*此處的學生數直接以已出版的加總數字為準，由於部分學校登錄資料不全，所以後面分析的數字和這表格會有些許落差。

<sup>211</sup> 臺灣省政府教育廳，〈建教合作案〉，教育部學前及國民教育署檔案，檔號 0073/342.6/1-2 至 0073/342.6/15。

<sup>212</sup> 這批資料是「建教合作計畫書」，尚未被正式核定，實際核定的企業與人數會略少於計畫書申報的數量，作者雖然也有找到核定資料，但是完整程度遠低於身起資料，故不採用。

<sup>213</sup> 雖然會出現同一企業和不同學校或科別合作的情況，但由於每個學校和科別與企業的合作都會獨立編碼，因此重複的狀況暫時忽略不計。

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

輪調式建教合作的學生人數自實驗開辦後就持續成長，發展至 1980 年後呈現較穩定的狀態，每年有 200 多個企業辦理，學生人數維持在 9000 至 10000 多人左右，畢業人數在 2000-3000 人上下(表 17)，1985 年後又緩步成長，這一訓練規模和同時期六十七年度推行職業訓練方案下的大型民間企業訓練自用的人數差不多。

**表 18、建教合作學生人數前五名科別與佔比(1980、1985、1990)**

1980	機工科	電子科	電工科	紡織科	家具木工科	該年總數
合作單位數	115	11	16	4	10	185
學生數	4,611	1,287	911	577	502	9,106
1985	機工科	電子科	電工科	家具木工科	紡織科	該年總數
合作單位數	176	7	14	12	4	238
學生數	5,823	1,328	808	663	434	10,040
1990	機工科	美容科	電子科	電工科	汽車修護科	該年總數
合作單位數	99	44	21	17	9	256
學生數	3,953	3,000	2,270	1,707	1,469	15,175

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

從學校建教合作的科別，可以推知參加企業的產業別，由於部分統計數據缺漏，以及辦理建教合作的科別甚多，表格不易將每個科別的歷年數量變化詳細呈現，所以這裡將呈現 1980、1985 和 1990 就讀人數前五名之科別。從這三個年度的資料可以得知 1980、1985 和 1990 年的機工科學生和合作企業數都是最多的。1980 和 1985 年的機工科學生超過該年總人數的一半，數量遠多於第二名的電子科與第三名的電工科，另外 1980 年和 1985 年學生數前五名的科別差不多，只有紡織科與家具木工科名次對調，顯示這段時間的產業結構較穩定。至 1990 年時，機工科學生人數明顯下降，其他科的學生人數也逐漸接近機工科，家具木工科與

紡織科學生數已經不在前五名，前五名新增了美容科與汽車修護科，其中美容科是 1988 年後才開始招生，至 1990 年時已經是人數第二多的科別。這表示 1990 年以前，辦理輪調式建教合作的產業本來以機械製造業為最大宗，到了 1990 年時參加建教合作的產業，傳統的製造業已經衰退，而服務業則大量興起(見表 18)。

除了分析科別以外，也可以對不同區域參加建教合作的企業與學生數做分析(見表 19)，從 1979 至 1990 年來看，1987 年以前中部參與建教合作的企業與學生最多，其次是北部，再來才是南部，東部幾乎沒有企業辦理建教合作。1988 年明顯是一個重要的分水嶺，因為之後北部參與建教合作的學生數超過了中部，企業數則是在 1990 年超過中部，南部的建教合作學生數也是在 1987 年後逐漸下滑。

**表 19、參加建教合作的學生數，按單位區域分布(1979-1990)**

	北部		中部		南部		東部	
	單位數	學生數	單位數	學生數	單位數	學生數	單位數	學生數
1979	62	2,506	68	3,066	32	1,566		
1980	75	3,530	79	3,758	31	1,800		
1981	77	3,525	98	4,556	38	1,894		
1982	72	3,707	103	4,768	41	2,047	1	79
1983	74	2,935	102	3,759	49	1,911	1	40
1984	77	3,298	114	4,003	36	2,040	1	53
1985	71	2,555	127	4,343	38	2,049	1	30
1986								
1987	99	4,475	160	5,692	32	2,047		
1988	135	6,460	147	5,106	35	1,587		
1989	125	7,557	140	5,107	29	1,447		
1990	118	8,987	109	4,665	29	1,449		

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

如果進一步分析這些區域中各縣市的建教合作企業數與學生數，以 1980、1985 和 1990 年建教合作企業數前五名的區域分布(見表 20)，這個數字反映的是

1980-1990 參與建教合作企業的主要分佈區域以中部(臺中縣、臺中市、彰化縣)最多，1980 年時，其次是北部(臺北縣、桃園縣)，再來才是南部(高雄市)。1980 年和 1985 年的前五名區域排名大致上差不多。臺北市在 1990 年時進入前五名，高雄市則已經不在前五名，1990 年後可以說多數辦理建教合作的單位都集中在中部與北部。

表 20、建教合作單位分佈縣市前五名(1980、1985、1990)

1980	臺中縣	臺中市		臺北縣	桃園縣	高雄市		該年總數
單位數	41	33		27	25	11		185
學生數	1,883	1,465		1,342	1,439	518		9,106
1985	臺中縣	臺中市		臺北縣	桃園縣	高雄市/彰化縣		該年總數
單位數	63	46		25	21	15	15	238
學生數	2,026	1,349		1,215	795	737	729	10,040
1990	臺中縣	臺中市/桃園縣		臺北縣	臺北市	彰化縣		該年總數
單位數	46	41	41	40	26	17		256
學生數	2,067	1,496	3,411	2,376	2,409	900		15,175

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

至於當時參加建教合作的企業規模大小為何呢？這需要知道企業的人數與資本額，這兩個資料在省政府教育廳的公開出版品中並未呈現，不過幸運的是，作者在國教署找到 1984 年職業學校向教育廳申請建教合作計畫的檔案，<sup>214</sup>這批檔案記載與學校合作的企業資訊，其中也包括參加企業的資本額與人數規模，因此從單一年度的橫斷面資料，嘗試推論當時參加的企業規模。從人數來看，參與建教合作的企業員工人數多半在 100 人以下(見表 21)。而從資本額來看，本文以

<sup>214</sup> 這批檔案的檔案號從 0073/342.6/1-2 到 0073/342.6/15，共 15 個資料夾，可以取得的資料包括了建教班辦理學校與科別、招生人數與班級數、合作企業名稱、合作企業地址、企業招生技術生員額、技術生薪資、企業資本額、企業員工總人數、技工人數、合格訓練管理人、合格訓練人數、合格訓練助理員、訓練人員和生產主要產品。除此之外，還可以看到建教合作班課表、技能訓練表、學校與企業的合約書、技術生訓練契約、學校教師名冊、工廠訓練人員名冊、工廠機具清單等資訊。考慮到這是招生計畫而非核定資料、各校送件資訊仍有缺漏，以及檔案不完全齊備等因素，可能不完全精準，但仍然有分析之價值。

4 千萬元為分界，<sup>215</sup>則有 108 家企業資本額規模在 4 千萬元以下，49 家企業資本額規模超過 4 千萬元(見表 22)。另外教育部在 1979 年的調查中也有類似的趨勢，該調查針對專科與高職建教合作的調查中，工業企業有 83.3% 員工人數在 50 人以下，這些企業資本額不到 100 萬(廖季清, 1980)。由企業員工人數與資本額分佈，可以得知參與建教合作的企業以中小企業為大宗。

**表 21、1984 年輪調式建教合作單位員工人數分佈**

員工人數	100 人以下	101-300 人	超過 300 人
單位數	73	45	44

資料來源：整理自國教署檔案。

**表 22、1984 年輪調式建教合作單位資本額分佈**

資本額	4 千萬元以下	超過 4 千萬元
單位數	108	49

資料來源：整理自國教署檔案。

綜合上述對建教合作的科別、企業區域與企業規模的描述統計分析，可以得知 1980-1990 年輪調式建教合作的企業合作最多的科別是機工科，企業位置多半位於中部縣市，大部分的規模為中小企業，與台灣的機械製造業的特性相吻合(王振寰, 2010; 高士欽, 1999; 劉仁傑, 1999; 謝斐宇, 2017)。<sup>216</sup>

為什麼相對於職業訓練金，輪調式建教合作會受到中小企業歡迎？我認為第一個重要的原因是，相對於職業訓練金要求不同行業與不同規模企業繳納同樣比例的訓練費用，輪調式建教合作是依據企業本身的人力需求，來跟學校合作，因此相對有彈性。而實際上是否參加企業也依據自身的需求來決定是否選擇輪調式建教合作，最後才會出現以機械業為主的情形。

<sup>215</sup> 這個分界依據 1982 年的「中小企業輔導準則」第 4 條規定：「一、製造業、加工業及手工業實收資本額在新台幣四千萬元以下，而其資產總值不超過新台幣一億兩千萬元者。」

<sup>216</sup> 我將 1980-1990 年這段時間中，位於臺中縣市，與機械科合作的企業，和高士欽(1999)整理的臺中工具機業企業比較，其中有參加輪調式建教合作的企業包括大立、龍昌、高明、高鋒、榮光、連豐、楊鐵、永進、台中精機、程泰、福裕、勝傑，由此可知確實和機械相關產業連結甚深。不過有趣的是，這些企業都是成立於 1980 年代以前，高士欽文中列出 1980 年代以後成立的企業幾乎沒有加入輪調式建教合作。

第二個原因是，相對於職業訓練金條例要求中小企業提撥費用自行辦訓，結果是中小企業繳納的費用無力負擔訓練。在當時技能工人學歷不高的狀況下，輪調式建教合作因為有學校提供教育，其實是分擔了中小企業的人力資本投資，根據 1976 年一份對精密工業技術工人的調查，當時有 72% 的技術工人學歷為國中以下(陳定國、何雍慶, 1976)。

第三個原因則是因為學生需進廠工作接受訓練，也表示中小企業能提前先取得勞動力，這能夠降低人力資本投資的不確定性，而吸引中小企業參與。

最後，學生在輪調式建教合作需長期進廠工作與接受訓練，與早期在寒暑假才進企業實習，或是企業委託學校訓練的建教合作模式不太一樣，因為機械業的技能工人需要長時間現場實作經驗累積(陳良治, 2012; 謝斐宇, 2017)，這個模式特別符合機械業的需求，也部份解釋了為何 1970 年至 1990 年期間，有這麼多機械科參與輪調式建教合作。許多文獻認為強調實作經驗的黑手傳統是源自師徒制(高士欽, 1999)，然而從本文的資料可以看到，這種非正式的師徒制背後有建教合作制度，將人力輸送至企業接受訓練。

剛開辦的輪調式建教合作除了對中小企業有誘因外，對學生和學校也具有吸引力，上一節曾經提到，姜吉甫在構想輪調式建教合作時，就認為應該要升學與就業兼顧。對學生而言，未來取得高職學歷有助於未來勞動市場上的敘薪和升遷，因而讓學生願意參加這種類似學徒制的訓練，對學歷的期待一定程度有助於穩定來企業接受訓練的學徒。依據中華民國教育統計，在 1968 年實施九年國民教育前，國小畢業生的升學率大約 6 成，國中畢業生的升學率不到 8 成，<sup>217</sup>另外依據教育部的教育統計指標，1971-1981 年之間國中生的升學率甚至不到 7 成，<sup>218</sup>所以能進入高職就讀的機會也不是完全普遍，輪調式建教合作是一個可以取得學位的管道。當時曾經有文章記載，輪調式建教合作開辦的第二年，沙鹿高工和彰化高工的建教合作班與正規班是同時招考，也有 70% 的報考學生以建教合作實驗

---

<sup>217</sup> 中華民國教育統計，請參閱教育部統計處網站 (<https://depart.moe.edu.tw/ed4500/>)。

<sup>218</sup> 教育統計指標，請參閱教育部統計處網站 (<https://depart.moe.edu.tw/ed4500/>)。

班為第一志願(黎昂, 1972), 可以看到輪調式建教合作剛開辦時, 不少學生也受到高職學歷吸引來報考。

另一方面對學校來說, 輪調式建教合作除了節省辦訓設備的成本外, 因為學生在學校與企業之間輪調學習與訓練, 所以對學校而言其實是運用一套教育設施, 教育兩倍的學生(譚仰光, 1989)而能夠節省大量成本。這一方案在 1970 年代對中小企業、學生和學校來說都具有吸引力, 甚至成為中部機械製造業的技能工人培訓管道。

## 7.4 1970-1990 期間輪調式建教合作面臨的低技能均衡狀態

雖然 1970-1990 期間, 輪調式建教合作從小規模的實驗, 發展成中小企業重要的人力培訓管道, 不過即使如此, 我們也不應該低估這個制度一開始就潛藏著低技能均衡問題, 這些問題不利於多方的合作關係, 也會降低廠商投資訓練人力的意願。我歸納了最重要的三個問題, 分別是產學間的訓練衝突、畢業生的留廠率低落, 還有職業教育擴張帶來的競爭, 以下將討論這三個問題。

### 7.4.1 產學間的訓練衝突

輪調式建教合作的設計是由學校提供學生人力, 企業提供設備實習訓練, 然而前者目的為教學, 後者目的則為生產, 目標並不一致, 所以對合作的預期也會因為不一樣而有衝突。在 1975 年有一個輪調式建教合作班業務檢討會,<sup>219</sup>分成北、中、南三區召開, 出席的人員以學校代表和企業代表為主。這個會議裡的討論凸顯了當時企業與學校不同的訓練立場。

會議中有許多企業反映, 學校既有的單位行業教材和施行的訓練, 與企業的需求不一定完全符合, 企業希望訓練項目要劃分的更細才能符合現場生產需求, 例如在北區的檢討會議中, 東元電機公司就認為:「如機工科應劃分為車工組、

---

<sup>219</sup> 教育部,「檢送六十四學年度輪調式建教合作班業務檢討會中區會議檢討內容」,教育部檔案, 檔號: 065/150.24/1/1/12。

鉗工組、模工組、鐵工組、銑工組按組訓練檢定及應用，最好配合內政部規定之訓練職種。」在中區檢討會議的和泰興公司也表示：「建教生輪調工作影響生產甚鉅，是否可採一年技安排輪調訓練，二、三年級固定工作崗位。」

然而對學校而言，企業要求適應生產的訓練並不符合學校的教學目標，學校教學目的是要完整傳授學科的知識，而非單一分工。苗栗農工和彰化高工的代表就抱怨：「工廠為了生產，工作分得很細，只作單能工作或根本不輪調，如此工廠應撤銷合作。」在南區檢討會，高雄高工代表也指出：「學校在技能訓練(實習)時多為基礎訓練，如為較專業化者，則多感設備不足，兼而影響各該校正規班及之實習，在工廠之技藝訓練，固有專業之訓練員，但所使用之設備均為生產所需，無法根據學校標準逐步循序實習，部分技能有遺珠之憾...」從上述意見，可以看到企業為了生產，強調訓練應該要朝向單一分工，不同於學校仍然注重完整的學科知識教學。

也有許多企業反映建教合作三年的訓練成本過高，這些訓練成本包括學生的學雜費、訓練費以及住宿費，有些企業要求政府直接補貼部分的訓練費用，或著是建議在入廠前實施標準技能與工廠技能間的差距彌補訓練，訓練成本由政府負擔。

後來政府採納了先在學校實施訓練彌補技能差距，成本由政府負擔的建議。在 1978 年行政院專技及職業訓練小組第十次會議中，決議要求教育部擴大辦理建教合作訓練。<sup>220</sup>之後教育部的「教育部加強高級職校輪調式建教合作訓練實施要點」<sup>221</sup>中，除了計畫從 1980 年起，擴大增加 60 個班，招收 3000 人，之後並逐年增加 20 班，在 1982 年時增加至 100 班以外。也要求技術生接受基礎訓練，回應企業反映學校與工廠之間的訓練落差問題，這個方案要求建教合作班的

---

<sup>220</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第十次會議結論」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：c26004034。

<sup>221</sup> 「經濟部所擬『加強高級職校輪調式建教合作制度及擴大辦理輪調式建教合作方案』，經行政院費政務委員驩約集審查修正為『教育部加強高級職校輪調式建教合作訓練實施要點』，並提經院會通過，請查照辦理」，〈建教合作〉，《經濟部》，國家發展委員會檔案管理局，檔號：65/11991-891000/1/4/13。

技術生在開學前必須先接受 500 小時的基礎訓練，讓技術生更容易接受工廠的技能訓練，基礎訓練經費由中央承擔 50%，省市教育廳、局承擔 50%。

但是省政府教育廳和省立學校並不贊成 500 小時基礎訓練的方案，1979 年教育廳向教育部表示，如果要舉辦基礎訓練，時間勢必會在暑假至開學前，而招生考試則會跟著提前至六月底，對省立學校而言，這個時候來報考的學生多半沒有參加其他高中職或五專升學考試，成績較差。為了維持招收到的學生素質和教學品質，因此多半不青睞這個方案。教育廳為此提出折衷方案，建議建教合作班的技術生基礎訓練降到 300 小時。<sup>222</sup>

雖然降低基礎訓練時數的建議獲得採納，當時研議機工、紡織、紡織、化工、電子修護、電器冷凍修護的時數先降為 400 小時。鑄工、印刷和家具木工降為 300 小時。食品加工降為 200 小時。<sup>223</sup>最後核定則是機工、電工、電器冷凍、家具木工各 330 小時，電子、化工、紡織、食品加工、印刷、服裝縫製、汽車修護等各 220 小時。<sup>224</sup>

雖然有基礎訓練彌補工廠與學校之間的技能差距，但是工廠與學校之間的訓練衝突問題一直存在，職業訓練局對 1983 年輪調式建教合作調查中(陳子煌, 1989)，建教生表示不需要因工作改變學習內容的情形僅有 25.71%，表示學習內容偶爾有改變者占 57.76%，經常改變者占 16.53%。另外有 58%的學生表示每月需要加班。這些調查數據都顯示工廠主要仍然以生產為重，學生的訓練仍會受到生產影響。由於訓練與生產的目的不同，所以調查中有 43.17%的學生認為工廠訓練與學校課程只有少部分配合，11.5%的學生則認為無法配合學校課程，兩者合計超過 5 成。另外也有接近 4 成的學生認為，工廠很少依照訓練計劃或完全不依照訓練計畫進度做，這些調查數據顯示學校教學內容和工廠生產需求仍有距離，

---

<sup>222</sup> 教育部，「檢送『加強高級職校輪調式建教合作訓練推行工作小組第五次會議紀錄』乙份，請查照」，教育部檔案，檔號：068/150.24/1/3/15。

<sup>223</sup> 教育部，「加強高級職業學校輪調式建教合作訓練推行小組第六次會議」，教育部檔案，檔號：069/224.06/1/1/9。

<sup>224</sup> 教育部，「輪調建教合作班基礎訓練時數調整案」，教育部檔案，檔號：073/224.06/1/1/10。

工廠為了配合生產進度，學生經常被當作廉價勞動力，而且訓練內容與學校的教學配合有限，訓練目的僅是次要的。

#### 7.4.2 輪調式建教合作的留廠率

除了廠校間的訓練衝突與企業訓練成本的問題未被解決，學生容易被企業當作廉價勞動力使用外，另一個問題則是輪調式建教合作學生畢業後的留廠率不高，這表示對企業而言，投入訓練成本的損失情形嚴重，低留廠率將可能降低企業投資訓練學生的意願，而更傾向於將學生視為廉價勞動力產生惡性循環。

首先來看與留廠有關的規定辦法，在 1973 年的《臺灣省教育廳推廣高級職業學校「輪調式建教合作班」實施要點》中沒有規定畢業生有回廠服務的義務，反而是工廠有優先聘僱畢業生的義務。<sup>225</sup>由於辦法中沒有規定留廠義務，所以有些企業會在訓練合約中要求學生畢業後需要服務 2-3 年。<sup>226</sup>許多企業也抱怨即使學生畢業後要回廠工作，還需要先服兵役，造成許多困擾。之後在 1982 年頒布的「高級職業學校辦理『輪調式建教合作班』作業規定」中，企業對建教合作畢業生的聘僱義務被取消。<sup>227</sup>

至於實際上 1970-1990 期間輪調式建教合作的學生畢業後留廠情形如何呢？可以從幾份當時的建教合作調查來了解留廠狀況。余煥模在 1978 年的報告雖然沒有明確統計數字，但是有 79% 的企業認為訓練應該訂定契約，表示企業在擔心在受訓及結業後的流動率問題(余煥模, 1978)。廖季清(1980)針對 1979 年高職與專科學校的研究中得知，在工業建教合作下只有 15.7% 的企業會全部留用畢業生，但其他企業的留用比例和時間都未調查。

林榮模(1989)的「高職輪調式建教合作相關措施之研究」中，對 1982 年參加輪調式建教合作的工廠和職訓局有登記的建教合作畢業生做調查，依據工廠填答

---

<sup>225</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編——職業教育篇。P.344。

<sup>226</sup> 教育部，「檢送六十四學年度輪調式建教合作班業務檢討會中區會議檢討內容」，教育部檔案，檔號：065/150.24/1/1/12。

<sup>227</sup> 臺灣省政府教育廳編。臺灣教育發展史料彙編——職業教育篇。P.356。

的資料，畢業生留廠時間在 1 年內的有 42.27%，在 1-2 年的有 46.39%，其中機工科跟非機工科學生相比，留廠服務時間只有 1 年內的比例更高，因而可以得知機工科畢業生的就業機會和變動率都較高。依據畢業生填答的資料，則可以得知畢業後服務於原廠的時間有 54.17% 是 1 年以內，27.78 待在原廠的時間為 27.78%。而就目前的工作單位，則僅有 23.97% 的畢業生仍然留在原廠工作。調查也問畢業生從事的工作與所學專長是否相符，有 38.49% 的畢業生填答完全所學非用，可以得知企業訓練後流失的畢業生比例不低。

依據陳昭雄對 1984 年參加輪調式建教合作學生的研究，學生表示在建教合作結束後願意留下的人僅佔調查對象總數的 35.47% (陳昭雄, 1986)。職業訓練局的調查也顯示輪調式建教合作畢業生留廠情形不佳，畢業生留廠率 1-10% 的企業最多，佔 23.38%，11-20% 的企業有 14.28%，21-30% 的企業有 16.88%，也就是說建教合作中有超過 5 成的企業，其建教合作畢業生留廠率不到 30% (陳子煌, 1989)。將這個留廠率與德國的學徒制比較，依據 David Soskice 引述德國學徒制 1985 年抽樣調查的留廠率資料，員工 5-9 人的小型企業，留廠率為 56%，超過 1000 人的大企業，留廠率為 87% (Soskice, 1994, p. 37)，顯然台灣的輪調式建教合作留廠率跟德國的學徒制相比落差極大，訓練後的流動率相當高。

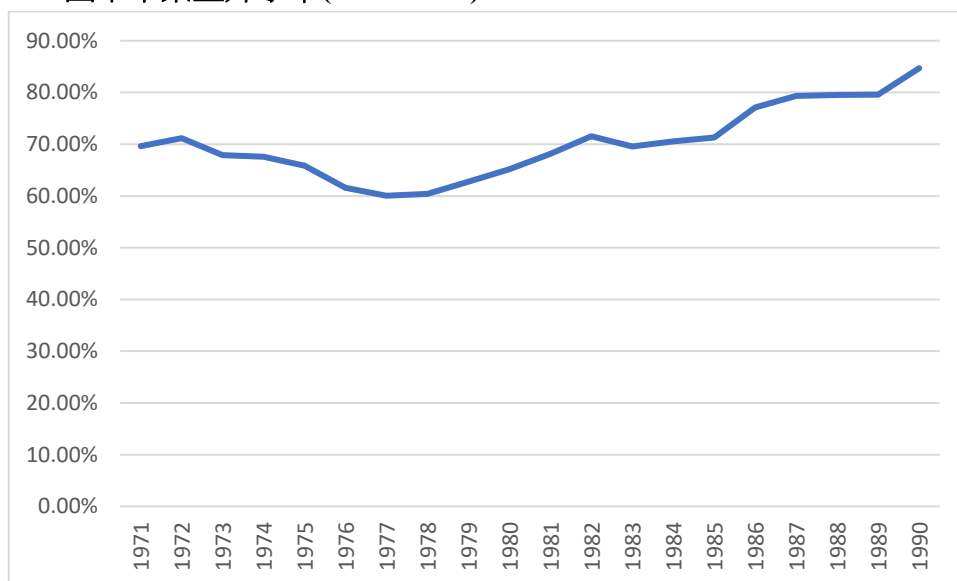
### 7.4.3 職業學校的擴張的影響

最後，職業學校的擴充，可能也是不利於輪調式建教合作的因素。前面曾經提到，在 1968 年實施九年國民教育以前，國小畢業生的升學率大約 6 成，國中畢業生的升學率不到 8 成，所以實際上當時能接受後期中等教育的人並不是那麼普遍，所以建教合作班剛開辦的時候吸引不少學生來報考。不過隨著九年國教與高級職業學校擴張，建教合作的吸引力也相對降低了。到了 1990 年，幾乎 99% 的學生都會接受國中教育，而國中畢業生也有 84.7% 的升學率 (見圖 15)，表示升學過程中能取得高中/高職的機會變多了，那麼輪調式建教合作這種半教育半訓

練取得學位的替代方案就會相對沒那麼有吸引力。

建教合作吸引力在降低的訊號，除了學生人數成長有限以外，職業學校的公私立比例也是一個重要指標。原本 1973 年有 7 所公立學校、4 所私立學校舉辦建教合作，1980 年有 14 所公立學校、22 所私立學校辦理建教合作，到了 1990 年則有 18 所公立學校、29 所私立學校。前面曾經提及，省立學校反對基礎訓練的原因在於會影響考試時間，導致無法選到較好的學生。所以說即使是在職業教育軌道，也存在公立學校的地位聲望比私立高的狀況，那麼越來越多私立學校辦理輪調式建教合作，表示這一學制的分數與志願序逐漸在下降，吸引的學生成績較差，另一方面，辦理建教合作的學校逐漸從公立學校轉至私立學校，也表示學校與廠商之間的合作關係是在變動而難以長期維持。

圖 15、國中畢業生升學率(1970-1990)



資料來源：教育部，中華民國教育統計。

從企業與學校之間的技能衝突、企業訓練後面臨的低留廠率問題，以及職業學校擴張帶來的競爭效果，使得輪調式建教合作在 1970-1990 年期間，就已經存在低技能均衡的問題，一方面企業為了配合生產，傾向只給予學生狹窄單一的訓練，還有將學生視為短期勞動力使用，這與原本預期的廠校合作目標不同，另一

方面由於訓練環境不佳，學生畢業後留廠意願也不高，留廠意願低落對企業而言意味著損失投入的訓練成本，因此企業也更容易短期剝削學生。職業學校擴張也使得學生在升學選擇上更傾向在學校接受教育，而不是就讀結合學校教育和企業訓練的輪調式建教合作。

## 7.5 1990 年至 2013 年的輪調式建教合作

1990 年後，從合作科別、合作企業區域，都可以看到輪調式建教合作正在發生「去工業化」的現象，合作企業從製造業轉向服務業的趨勢。首先從人數來看，1990 年後的輪調式建教合作人數成長有限，甚至還有下滑趨勢，較為顯著的成長要到 2002 年後，但是同時，1990 年後參與建教合作的單位數卻快速上升，1980 年後參加合作的單位數大約都在 200-300 家，到了 1994 年後合作單位數量則在 500-600 家左右，接著在 2005 年後迅速突破 1000 家(見表 23)。

表 23、輪調式建教合作單位數、學生數與畢業人數變化(1991-2006)

年度	<b>1991*</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996*</b>	<b>1998</b>
單位數	254	289	684	648	690	618
學生數	16,646	17,607	17,910	17,238	17,364	16,252
畢業數	4,491	4,916	4,979	4,800	4,828	5,062
年度	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002*</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
單位數	592	522	557	662	1,300	1,618
學生數	14,582	14,295	14,339	14,086	25,051	27,983
畢業數	4,461	3,963	3,537	3,730	5,754	6,592

\*未取得 1992、1997、2003、2004 年的建教合作統計出版品。

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

從學生數量來看，機械、電子與電工等相關工業類科學生數量在 1990 年後顯著減少，服務業相關類科例如美容科、資訊科或餐飲管理科的學生數量都快速上升，到了 2006 年，原本最大宗的機械科學生人數已經不在前五名，學生人數

前五名的科別，與工業類科相關的只剩下汽車修護科。產業轉型使得許多科別的學生學到的技能層次偏低，例如資訊電子業的建教合作技能多為線上作業員，餐飲管理科的學生在餐廳多半從事的是外場服務(林琴珠, 2008, p. 225-226)。另外也可以看到合作單位數量的變化，實際上跟建教合作的產業別有關，機械科每個單位的建教生人數平均約 30-40 人左右，但美容科每個單位平均只有 10 位不到的建教生(見表 24)。

**表 24、建教合作學生人數前五名科別與佔比(1995、2000、2006)**

1995	美容科	汽車修護科	機械(工)科	資訊科	電工科	該年總數
合作單位數	470	46	65	26	24	643
學生數	4,296	3,698	2,838	2,734	1,632	17,238
2000	資訊科	美容科	汽車修護科	機械(工)科	電子科	該年總數
合作單位數	54	371	16	46	16	517
學生數	5,063	2,700	2,064	1,626	1,158	14,295
2006	資訊科	餐飲管理科	美容科	汽車修護科	資料處理科	該年總數
合作單位數	66	301	820	99	93	1618
學生數	5,920	4,930	4,834	4,514	2,538	27,956

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

**表 25、建教合作單位分佈縣市前五名(1995、2000、2006)**

1995	臺北市	臺北縣	臺中市	桃園縣	臺中縣
單位數	234	106	75	68	37
學生數	2,757	2,581	1,164	4,982	979
2000	臺北市	臺北縣	桃園縣	臺中市	臺中縣
單位數	170	109	94	47	22
學生數	1,348	2,054	6,668	801	312
2006	臺北市	臺北縣	桃園縣	臺中市	臺中縣
單位數	384	295	229	131	65
學生數	2,847	3,575	10,657	1354	1,059

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

從建教合作單位的空間變化，可以更具體地看到產業轉型的情況，1990 年時建教合作單位的分布地點還以臺中市和臺中縣為主，到了 2006 年，主要參與建教合作單位的所在地集中在臺北縣市和桃園縣為主，臺中縣市則落到第五名與第四名(見表 25)。另一個比較特殊的情況是，桃園縣的合作單位數雖然少，但卻是建教合作學生人數最多的地方，臺北縣市的合作單位多，學生人數卻較少，這原因跟不同區域的建教合作產業別有關。進一步分析這五個區域建教合作學生最多的前三名科別，會發現這五個區域不同的產業結構。決定了不同的建教合作單位與學生數量。其中臺北市吸納建教生的產業都屬於服務業，桃園縣吸納學生的產業則都屬於資訊電子相關製造業，臺北縣的狀況是服務業和電子相關製造業差不多，最後臺中縣市雖然也有大量的服務業類科，不過仍有不少學生就讀機械科，顯然與臺中的機械產業聚落有關(見表 26)。

**表 26、2006 年臺北縣市、桃園縣、臺中縣市建教合作學生最多科別前三名**

臺北市	美容科	餐飲管理科	商業經營科	總數
	1,718	293	201	2,847
臺北縣	美容科	資訊科	電子科	總數
	1,160	653	523	3,575
桃園縣	資訊科	汽車修護科	資料處理科	總數
	3,961	2,397	1,422	10,657
臺中市	餐飲管理科	美容科	機械科	總數
	595	351	263	1,354
臺中縣	機械科	餐飲管理科	美容科	總數
	468	277	164	1,059

資料來源：整理自臺灣省高級中等學校辦理輪調式建教合作教育概況，臺灣省政府教育廳編印。

1990 年代後的建教合作，除了面臨產業轉往服務業的巨變外，教育制度的變化也讓學校與企業的合作關係更不穩定。1994 年開始啟動的教育改革朝向廣設高中大學，連帶使得大量技專校院升格為大學，高職也越趨升學化，升學率逼近高中，許多學生參與建教合作畢業後仍然選擇升學，企業無法留住投資訓練的人

力(林琴珠, 2008)。另一方面，政府監管也連帶出問題導致合作單位數量大量增加。這些變化都使得建教合作中的企業，趨向於追求短期廉價勞動力而不是培訓技能，低技能均衡的問題越來越嚴重。2010 年自主工聯與洋華光電工會控訴洋華光電廠內對技術生嚴重的剝削問題，<sup>228</sup>監察院在 2012 年對教育部的糾正報告指出：「...到了 93、94 年，專家學者評估小組到現場進行評估之最低比例，就工科而言，到場率為 87%，商科到場率僅 64%...到了 95、96 年，評估階段，專家學者評估小組到現場去看建教合作機構之情況更少，95 年商科到場率僅 47%，工科到場率僅 50%之下，教育部審核同意學校辦理商科之校數比例達 100%，辦理工科之校數比例亦高達 88%，同意建教合作機構進用商科建教生之家數比例高達 91%，工科家數之比例高達 90%。」<sup>229</sup>(監察院，2012，p.5)由於建教合作中嚴重的勞動剝削與政府監管問題，因此立法院才在 2013 年通過了高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法來保障建教生的勞動權益。

雖然從整體產業分布來看，1990 年代後機械業參加輪調式建教合作的比重是嚴重衰退，然而如果進一步仔細看參與合作的學校和企業，則會發現一些參與機械科的學校與企業關係非常穩定，例如沙鹿高工、臺中高工、霧峰農工和秀水高工，這四間學校是少數仍在辦理輪調式建教合作的公立學校，參與機械科建教合作的時間平均長度超過 40 年，相較於其他服務業或電子製造業追求短期人力，這些長時間的合作可以說是穩定的高技能均衡合作關係，這表示機械製造業仍有誘因參與建教合作培育需要的技能工人。由此來看，企業是否願意辦訓投資人力，與其從企業規模大小的本質論來解釋，更關鍵的因素應該是能否發展出合適的制度能符合中小企業的彈性需要，卻又能降低未來投資人力的收益不確定性，來推動其走向高技能均衡的正向循環。

---

<sup>228</sup> 2010/03/28，329 洋華工會、自主工聯抗議洋華光電與合機電線電纜公司新聞稿 打壓工會、全民公憤 停止剝削勞工、譴責洋華光電，網址：<https://www.cooloud.org.tw/node/51171>。

<sup>229</sup> 監察院，《調查報告》(臺北市：監察院，101 教調 0056，2012)，p.5。

## 7.5 結論

本章重新回顧了 1969-2013 年期間輪調式建教合作的發展。首先，輪調式建教合作的發展脈絡除了原本以學校為核心的建教合作制度外，另一條線索是學徒制改革，60 年代為了因應人口大量增長以及工業化需求，需要有更好的訓練制度吸納人口，並且提供素質更好的人力，傳統的學徒制訓練存在於中小企業中，被認為缺乏標準，任意使用廉價勞動力。為了摸索新的學徒制，工業職業訓練協會參與開發了輪調式建教合作訓練模式，這個模式安排學生輪流在學校學習與企業訓練，增加了學生在工廠接受訓練的時間。

其次，本章透過統計資料定性 1970-1990 年期間參與輪調式建教合作的企業性質，發現當時的企業以機械製造業最多，工廠集中於中部地區，從人數和資本規模來看以中小企業為主，可以得知輪調式建教合作是當時機械業中小企業重要的技能形成途徑。相較於職業訓練金條例在全國立法統一規定企業繳納金額，以及組成由政府指導的工業職業訓練協會，輪調式建教合作的鑲嵌關係則是在地方層次由學校和企業之間自行媒合，屬於一種去中心化的合作模式。1970 年代輪調式建教合作之所以能夠快速擴張，是因為對學校、企業和學生都存在合作誘因。對企業而言除了能提前獲得短期勞動力，學校也分擔了人力投資成本，降低了投資的不確定性，對學校而言能透過工廠的設施訓練學生外，同一套設備也能訓練兩批學生，對當時的學生而言，取得高職學歷也具有吸引力。而且這一模式學生待在企業工作的時間很長，機械業尤其需要長期實作經驗的黑手師傅，因而受到機械業的歡迎。

接著，我也檢討了 1990 年代以前輪調式建教合作就存在的低技能均衡問題，雖然輪調式建教合作成功地納入許多中小企業投資訓練人力，成為一個重要的技能形成管道，但是從廠校間的訓練衝突以及畢業生的低留廠率來看，這一制度仍然存在低技能均衡的現象，企業強調生產不利於學生畢業後留廠服務，留廠率低

使得企業投資訓練損失，更可能傾向將學生視為短期廉價人力，由於無法解決 Thelen(2004)所提的信賴承諾問題(credible commitment)，因而導致低技能均衡的惡性循環。另外，隨著高職學歷越來越普遍，這一學制對學生的吸引力也逐漸在降低。

1990 年後的建教合作，由於面臨產業轉型和教育改革等衝擊，因此發生了明顯的「去工業化」現象，餐飲、美容、電子或資訊科取代了早期獨大的機械科，新出現的科別出現技能化的現象，建教合作變成短期廉價人力的來源，政府甚至必須立法解決其中的勞動剝削問題，這些現象都表示 90 年代的臺灣技能形成體制特徵更像是自由市場技能形成體制。

## 第八章 結論

### 8.1 章節回顧

本篇論文主要透過歷史檔案的研究方法，回顧臺灣過去在 1966-1983 年之間的職業訓練政策過程與衝突，嘗試回答「**為什麼在臺灣的技能形成體制中，企業投資訓練人力的比例偏低呢？**」的問題。透過技能形成取徑，我們不僅能夠理解早期職業訓練制度的設計原理，也能重新解讀政府與企業之間的爭論，進而解釋為什麼職業訓練政策會從推動企業辦訓轉向由政府主導，使得企業投資在人力訓練的比重遠低於 OECD 國家以及日韓兩國，以及臺灣的技能形成體制主要由學校而不是企業來提供技能工人。

過去對東亞發展型國家的研究都指出政府扮演著克服市場失靈問題的協調角色，卻很少提到政府是如何處理企業投資人力產生的市場失靈問題，有關投資人力資本制度以及克服市場失靈問題，正是技能形成取徑研究的重要課題。臺灣的技能形成制度相對於歐美國家有幾個特色：第一，雖然國家是推動技能形成制度的主要行動者，但是國際的因素和國內行動者的因素也都相當重要。第二，台灣的技能形成體制政治場域缺乏工會，所謂的「訓練政治」，是由國家與企業所構成，在 1960-1990 年之間爭論「誰提供技能形成」與「誰支出技能形成成本」的問題。第三，台灣的企業又分成大型公、民營企業和中小企業的二元市場結構特色，大型公、民營企業和中小企業存在著不同的投資人力訓練偏好，為了節省政府投資人力成本，以及降低人力流動帶來的搭便車問題，政府嘗試在人力計畫中推動企業辦訓。第四，事後來看，國外移植的制度經歷過上述的爭論後並沒有成功紮根。

我在第三章定位職業訓練的政策脈絡，人力計畫做為將人口轉換為人力的治理計畫，職業教育負責打造新進入市場的勞動力，職業訓練則是更新市場中的人

力資本，所以職業訓練在人力計畫中的定位其實與教育同等重要，甚至被預期要供應更多的技能工人，在國家財政限制以及為了解決人力資本市場失靈的問題，經合會人力小組強調職業訓練應該要朝向企業辦訓的方向規劃，其中最重要的兩個政策項目分別是職業訓練金條例與工業職業訓練協會。

接著在第四章，我指出職業訓練金條例原本的初衷是向有技能工人需求的企業徵收一定金額，再由政府或企業使用這筆錢辦理訓練，降低企業之間挖角搭便車不投資人力訓練的問題。我在本研究中證明，職業訓練金條例的失敗不應該只考慮石油危機的外生因素，更應該看到不利於企業投資辦訓的制度內生因素，制度內生因素甚至強化企業反對職訓金條例的偏好，這才是職業訓練金條例失敗的根本原因。首先，職業訓練金條例開徵時，對不同行業不同規模的企業規定相同的訓練捐提繳額度缺乏彈性，這本來就不符合不同企業的人力訓練偏好。其次，原本的職訓金條例草案為了要處理企業二元結構的問題，因此由政府向企業徵收訓練捐後「統籌統辦」訓練，結果在立法院審議時，被認為存在稅制爭議以及無法平衡大型企業和中小企業的責任，結果制度規則被立法委員修正成「官督民辦」，由企業依據各自提繳的訓練捐額度自行辦訓，這個結果導致許多中小企業提撥的職訓金額度太少，無法自行辦訓，使得職訓金產生大量沒有使用的剩餘。對中小企業而言，只有繳交訓練捐義務卻沒有權利獲得職業訓練，導致後來政府在嘗試復徵職訓金時遇到重大反彈。

第五章則討論工業職業訓練協會的成立與失敗，該協會原本的定位則是由勞資政三方組成的財團法人，負責協調與推動職業訓練相關的政策與業務，工訓協會的失敗，也與退出聯合國沒有太多關係，根本問題還是一開始成立的財務收入結構，只依賴企業捐款而沒有政府編列預算，結果因為計畫外的支出、缺乏企業捐款，還有政府部門之間對於透支問題缺乏共識，導致其財務困難與業務萎縮，最後依靠的是政府部門以及職業訓練金的補助運作，與原本計畫由企業捐助來維持營運的目標落差甚大。

接著在第六章，我討論職業訓練金條例廢止後的職業訓練政策，直至 1983 年職業訓練法立法通過。職業訓練金條例和工業職業訓練協會都在 1983 年職業訓練法立法後廢止與解散，但是職業訓練金條例帶來的衝突遺緒，卻影響著職業訓練法至今，在討論職業訓練法草案時，本來政府打算向再次徵收大型企業訓練捐，工業總會卻主張企業不分規模都應該負擔職訓費用，政府和企業對訓練費用的衝突，使得職業訓練法立法後，雖然有對企業徵收訓練捐的條文規定，但這個條文卻從未被真正落實，等於是企業投資人力辦理訓練的制度失敗，職業訓練的支出與責任最後還是落在政府這邊。

最後，我在第七章額外討論了 1969-2013 年之間輪調式建教合作的發展，這個企業辦訓制度成功吸引中小企業參與，不同於職訓金條例，輪調式建教合作成功的原因在於不需強制提繳固定的訓練支出，而是依據企業各自的需求和學校媒合人力辦理訓練，對中小企業而言具有彈性而得以創造出去中心化的合作。本研究發現，1970-1990 年之間輪調式建教合作的辦理企業與分布位置，與機械製造業高度相關，可以說輪調式建教合作是機械製造業的技能形成重要路徑，培訓了不少技能工人，所謂強調現場工作累積經驗的黑手師傅，其實也有制度基礎。然而這個制度也從技能形成的角度來說，也仍有改進空間，在 1980 年代，輪調式建教合作明顯開始呈現「低技能均衡」狀態，不利於企業繼續投資人力資本，這點到了 1990 年後因為產業轉型和教育改革，企業與學校的合作關係更是不穩定。

## 8.2 發展型國家的技能政治

依據技能形成文獻對西方工業國家的研究，無論是自由市場、集體或區塊技能形成體制，其演化動力都源自勞資關係，工會為了提高與雇主的協商議價能力，會嘗試介入控制訓練工人的數量與內容，也因此企業也就更有動力參與和控制技能形成體系，工會與企業對技能形成體制不同的介入程度，形成了不同類型的體制。然而在臺灣的脈絡下，由於臺灣沒有像西方工業國家那樣強大的工人運動，

所以對企業而言，不會有來自勞方的壓力迫使企業也必須舉辦訓練，企業本身辦理訓練的動力也會降低，即使引入了勞資政三方組成的協商架構，實際上仍然是政府為主要發動者，由政府單方面推動企業辦訓，。

當企業辦訓主要由政府推動，而非企業自發辦理時，要建立企業辦訓制度的困難就增加了，因為政府必須說服企業額外增加的訓練支出在未來能獲得回報，這就需要面對各種產業與企業不同的辦訓偏好，才可能獲得支持。臺灣推動企業辦訓採取的是由上至下的決策模式，依據人力計畫的預測數據來訂定訓練人數與訓練支出，要求一定規模以上的企業都必須按照標準繳納，導致許多企業反彈認為不符合自己的人力需求，因為政府始終無法制定出適合所有行業與企業訓練支出與需求的制度。

不同規模的企業不僅人力投資偏好不同，也有不同的政策偏好，我們可以從職業訓練金條例、職業訓練法和輪調式建教合作一系列不同的企業辦訓政策中，看到大型企業與中小企業不同的回應。在職業訓練金條例中，大型企業有能力自行辦訓，如果本身已經在辦訓了，那麼職業訓練金條例對這些企業而言只是替代與移轉了這個支出，所以大型企業的反對聲浪較低。另一方面在職業訓練法草案中，可以看到大型企業更在意的是如何減少或事後彌補工人流動帶來的人力投資損失，所以認為也應該對中小企業徵收訓練費用以降低搭便車問題。

對中小企業而言，由於投資在培訓人力的支出少，而且通常除了傳統學徒制以外，也無力自行辦訓，因此職業訓練金條例實施對於許多中小企業而言確實負擔加重，制度設計卻又使得許多中小企業只能繳錢卻無法獲得訓練，職業訓練金條例自然得不到中小企業支持。輪調式建教合作不同於職業訓練金條例，不強制要求中小企業支付費用而具有彈性，學生進廠工作等於是預先讓企業取得其勞動力，另外也有學校教育的支持降低訓練成本，這些因素都對中小企業具有吸引力參與辦訓。

最後回到本文最早的研究問題，臺灣的技能形成體制為什麼缺乏企業辦訓制

度？不同於只歸因於大量中小企業的市場結構不利於推動企業辦訓的答案，本文提出企業動態偏好的解釋，強調企業的辦訓偏好並不是給定不變，而是受到政府政策形塑，也與其他企業互相參照。臺灣之所以企業辦訓比例低，從職業訓練金條例到職業訓練法來看，是因為政府未能在二元企業結構下回應大型企業和中小企業不同的人力投資偏好，導致企業的反彈，所以最後政府懸置了像企業徵收職業訓練費用的方案，由政府來承擔辦理職業訓練，這也間接決定了臺灣的技能的供給者以學校為主。

這觀點也顯示用發展型國家來解釋臺灣的技能形成體制(D. Ashton et al., 1999)並不完全正確，雖然 60 年代政府透過經建計劃與人力計畫，有效地調控教育部門供應經濟發展的人力，然而發展型國家理論並沒有解釋為什麼臺灣的技能主要由學校而非企業提供，因為在訓練部門，政府並沒有成功地推動企業辦訓，向企業收費本來是為了治理訓練市場解決搭便車問題，在這個治理的過程嘗試與企業合作建立鑲嵌關係，最後卻產生去鑲嵌的結果。我們不應該將目前以政府主導的職業訓練，完全視為是發展型國家的產物，這其實是來自之前推動企業辦訓失敗，才有政府承擔的結果。

### 8.3 未來的研究展望

本研究案例也凸顯另一個臺灣經濟發展研究中較少提及的角色，那就是立法院。立法委員修正了官僚推出的職業訓練金條例草案，將制度從「統籌統辦」修正成「官督民辦」，政府對職業訓練金的統籌使用權力被削弱，變成企業用各自提撥的職訓金來辦訓，無法達到原本要解決的企業辦訓市場失靈問題，中小企業甚至因為提繳職訓金額度太低無法辦訓，形成只有義務沒有權利的情形，中小企業對職訓金條例的反對偏好因此而增加。對臺灣經濟發展的研究，由於受到發展型國家理論影響甚深，經常將焦點集中在官僚決策上，很少看到議會的影響力，本章卻指出立法院對法案仍有一定程度的影響力，立法委員甚至迫使政府官員必

須妥協修正草案。目前也有一些研究也指出，即使是威權體制下，議會對政府決策仍有干涉介入的能力，例如廖彥豪與瞿宛文指出省議會對土地改革的影響力(廖彥豪、瞿宛文, 2015)，這顯示戰後的議會，例如立法院或省議會與政府之間的互動關係，仍值得繼續深究。

我也檢視了政府在推動企業辦訓政策時，和企業建立鑲嵌關係的介面組織，特別是工業職業訓練協會，但是這個合作關係是失敗的，我指出工業職業訓練協會未能獲得企業穩定捐款支持的理由包括政府採取非正式形式募款、未能完全對應企業需求，還有協會主要由政府主導。事實上在臺灣的經濟發展過程中，一直有類似的官商合作組織，許多組織至今仍然活躍，例如中國生產力中心、外貿協會、金屬工業發展中心或工業研究院，以金屬工業發展中心為例。該中心的經費本來由政府補助，逐漸轉型成以企業捐款和提供服務為主要收入，並且逐漸降低對政府經費的依賴(金屬工業發展中心, 1968, p. 69)，這表示企業並非完全不願意捐資官商合作的財團法人。至於在甚麼條件下能讓企業願意長期捐款支持，則必須進一步做不同組織的比較研究，檢視何種服務與組織讓企業有誘因捐款，這將是未來可以進一步發展的研究方向。

本研究指出，在臺灣的企業二元結構中，如何平衡大型國民營企業與中小企業在人力資本投資的衝突，是政府治理和建立技能形成制度的難題。這個難題未來可以在東亞的技能形成體制比較研究中重新檢證。就目前的研究成果，我們已經了解到日本的技能形成體制屬於以企業訓練為主的區塊技能形成體制(segmentalist skill formation regime) (Busemeyer & Trampusch, 2012; Thelen, 2004)，而韓國既有職業教育體系(Seth, 2002)，也成功開辦職業訓練金制度，在 1974 年開始辦理職業訓練金制度，要求 500 人以上的企業需要繳交訓練捐，到了 1976 年，徵收的企業範圍降低至 300 人以上的企業(D. Ashton et al., 1999; Bosch & Charest, 2008; Fleckenstein & Lee, 2019; S.-y. S. Lee, 2011; Y.-H. Lee, 2005; Park, 2013; Yoon & Lee, 2010)。臺灣雖然也有發展職業教育和職業訓練，但最後主要

是由學校供應勞動力為主，並沒有成功建立起企業繳納職訓金投資辦訓的制度，為什麼臺日韓這三個地方會有不同的技能形成體制？這三種技能形成體制又造成何種社會後果？這都是值得進一步深入研究的問題。一般而言，技能形成體制分析的對象都是西方國家為主，卻很少有研究嘗試檢視與比較東亞的技能形成體制與其脈絡。

輪調式建教合作的案例也值得進一步拓展，本文討論了這一制度的成功以及衰退的原因，這些原因有助於改善既有制度的問題，例如 1990 年以後，已經沒有調查研究輪調式建教合作訓練後的學生的留廠率，或是待在原產業的時間，缺乏這些資訊，就不容易了解這些訓練的人力投資是否對企業或產業有幫助，繼續確保企業的投資意願，另一方面輪調式建教合作的成功也與當時高職學歷開始擴張有關，這表示企業投資人力仍然要適應高等教育擴張的環境，目前的產學攜手專班方案即提供學生同時接受訓練與升學的誘因。另外，本文指出了輪調式建教合作是中部機械製造業重要的技能形成管道，這就可以衍伸出新的研究問題，其他產業又有何種技能形成制度與模式？1990 年代後雖然機械製造業在建教合作中快速衰退，但最終我也發現一些學校與廠商仍保有非常長期的合作關係，為什麼這樣的關係能穩定維持？也值得深入研究。

最後，回答為什麼臺灣的企業缺乏投資人力辦理訓練這一現象也具有政策意涵，近年輿論經常提到學用落差的問題，認為學校未能培養出能夠快速回應企業需求的受雇者，然而卻很少討論為何是由學校而不是企業來承擔投資人力的成本，繼續追問學校為何無法培育企業需要的人力很可能問錯問題，而應該進一步思考如何規範或引導企業投資人力資本，而這段歷史正好可以賦予制定政策的前車之鑑。

## 參考文獻

### 一、檔案史料

#### 立法院

立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第五次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 24 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第六次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 26 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第七次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 34 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第八次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 35 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政委員會第四十六會期第九次全體委員會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 39 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「本院內政委員會報告審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，60 卷 50 期，院會紀錄。

立法院公報處，「本院內政委員會報告審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，60 卷 51 期，院會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政、經濟、財政三委員會第二次聯席會議紀錄」，《立法院公報》，60 卷 88 期，委員會紀錄。

立法院公報處，「本院內政經濟財政三委員會重行審查行政院函請審議職業訓練基金設置條例草案案」，《立法院公報》，61 卷 8 期，院會紀錄。

立法院公報處，「立法院內政、經濟、財政三委員會第五次聯席會議紀錄」，《立法院公報》，61 卷 22 期，委員會紀錄。

#### 中央研究院近代史研究所檔案館

中央研究院近代史研究所檔案館，「金屬工業發展中心第十四次董監事聯席會議紀錄」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏

號：11-11-05-05-218。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會兩年來工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-008。

中央研究院近代史研究所檔案館，「聯合國發展方案(特別基金)執行計劃書」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

中央研究院近代史研究所檔案館，「四年來公民營企業捐助本會經費單徵信名錄」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009。

中央研究院近代史研究所檔案館，「申請聯合國特別基金協助設立工業師資訓練中心及速成訓練示範中心計畫書(初稿)」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

中央研究院近代史研究所檔案館，「檢送內政部申請聯合國特別基金「全國職業訓練中心」計畫書請核轉聯合國由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為聯合國發展方案官員 Quirolgico 訪華事復請查照辦理由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-015。

中央研究院近代史研究所檔案館，「THE NATIONAL VOCATIONAL TRAINING SERVICE FOR INDUSTRY (CHA-25) Report on Project Results Conclusions and Recommendations by THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-018。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為全國職業訓練機構政府負擔之配合款請准予列入預算由」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-019。

中央研究院近代史研究所檔案館，「行政院國際經濟合作發展委員會第二十三次委員會議簡報」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-01-002-010。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工廠推行技工檢覈制度實施辦法草案」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-07-003-001。

中央研究院近代史研究所檔案館，「檢送「申請聯合國特別基金協助設立中央訓練員訓練中心及示範加速訓練中心計劃書」請轉送外交部申請協助由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為函覆本會對內政部呈請撥列全國職業訓練機構政府配合預算一案意見 敬請轉陳」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「關於我國申請聯合國協助推動全國工業職業訓練計畫所需配合款籌措經過及交通部所屬事業單位分擔五十七年度費用，「營業外支出」項下支付情形，請轉陳 院長鑒核」，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會基金籌募分析表 我國政府配合款之預算」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「函請考慮酌減本部所屬機構負擔貴會「工業職業訓練協會」經費由，中研院近史所檔案館」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「囑酌減工業職業訓練服務計畫經費一節，因事實上卻有礙難」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「關於聯合國協助推動全國工業職業訓練計畫所需配合款籌措經過及交通部所屬事業機構分擔五十七年度費用「營業外支出」項下，請轉陳 院長鑒核准予」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「全國工業職業訓練服務計畫簡報紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會籌備處第五次會報紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-093。

中央研究院近代史研究所檔案館，「商討工職協會經費問題會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為工業職業訓練協會無力繳付第三期當地配合款乙案，函請查照核辦由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「『台鑒 敬啟者，工業職業訓練協會經費，由於民營企業捐助款募收未能順暢，以致差額甚鉅，對於原訂計畫之執行，頗為困難。』」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為呈請聯名柬邀工業界領袖共商籌進本會短絀之經費由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「邀請工業界領袖名單」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為工業職業訓練協會呈請增加公營事業對該協會之補助款乙案，擬函覆該協會先派員與有關部會協調，再由內政部會同本會呈院，請與核示」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業訓練協會業務方針及財務計畫報告」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為函復本部所屬事業單位六十年度加倍捐助工業職業訓練一案復請查照由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為捐贈工業職業訓練協會六十年度經費准予加倍捐助一案令仰遵照」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「有關工業職業訓練協會擬議增加六十年度捐助款乙案歉難同意由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「有關本部所屬事業單位負擔工業職業訓練協

會六十年加倍捐款項乙案歉難照辦由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「鈞會簽呈行政院將公營事業對本協會六零及六一年度之捐款比照五九年度增加一倍，以維我國國際信譽由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為呈請核定關於工職協會業務改進建議，以便通知協會辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會今後發展方針之研究」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會呈請部分修正「工業職業訓練服務計畫」實施方案擬提意見報請核示由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

中央研究院近代史研究所檔案館，「各機關會商補助工業職業訓練協會經費會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

中央研究院近代史研究所檔案館，「王士杰，關於「工業職業訓練協會」存屬問題之研討」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會今後隸屬問題之研究」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-095。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會兩年來工作成果與所遭遇之困難，及今後推行工業職業訓練之展望 王士杰」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-097。

中央研究院近代史研究所檔案館，「呈請准予撥借六十年度中美基金贈款新台幣二百萬元以濟急用」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-097。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為請轉呈行政院指令台北市政府按台灣省政

府補助本協會之比例，於五九、六零年度，每年捐助本協會六八五零零元」，  
《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館  
館藏，館藏號：36-10-001-097。

中央研究院近代史研究所檔案館，「函送本會第二屆董事會常務董事臨時會議紀  
錄一份，請查照辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究  
院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

中央研究院近代史研究所檔案館，「懇請於六十一年度補助新台幣貳佰捌拾伍萬  
元俾完成職訓計畫實施方案由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，  
中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會辦理情形及該會經費再籌  
之擬議，請查照辦理由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究  
院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

中央研究院近代史研究所檔案館，「關於六十一年度預算及經費之籌措一案，覆  
請查照由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研  
究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-098。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會六十三年度工作計畫」，《行  
政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，  
館藏號：36-10-001-099。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會籌備處第六次會議紀錄」，  
《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館  
館藏，館藏號：36-10-001-101。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為呈請准任我國成立工業職業訓練協會增加  
勞工代表名額由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近  
代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-101。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會董監事名冊」，《行政院國  
際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏  
號：36-10-001-101。

中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會六十四年度工作計畫」，《行  
政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，  
館藏號：36-10-001-101。

中央研究院近代史研究所檔案館，「中華民國第一屆技能競賽大會籌備委員會議  
紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所  
檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「Project Proposal and Approval (FY1969)」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「謹編奉中華民國第一屆技能競賽大會決算報告及其附表一式二份敬祈核備由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為申請參加國際職業訓練競賽大會由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「第一屆全國技能競賽大會舉辦情形檢討及籌辦第二屆競賽意見座談會紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「壹、我國舉辦兩屆技能競賽大會，與國際技能(職業訓練)競賽組織委員會之初步接觸經過」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「呈報第二屆全國技能競賽大會籌備計畫及參加國際競賽經費預算一份請核鑒由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「商討舉辦第三屆全國技能競賽及參加國際技能競賽大會有關事項會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-102。

中央研究院近代史研究所檔案館，「需要辦理職業訓練詳細業別草案」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

中央研究院近代史研究所檔案館，「為檢呈外資工廠對職業訓練金之意見書懇請核鑒由」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

中央研究院近代史研究所檔案館，「會商職業訓練金恢復提繳有關問題及應辦職業訓練業別會議紀錄」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-104。

中央研究院近代史研究所檔案館，「藝徒訓練座談會紀錄」，《臺灣區生產事業管理委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：49-01-03-008-003。

## 中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「巴西全國工業職業訓練協會 1970 年年度報告」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259014。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「全國職業訓練金監理委員會十個月來工作簡報」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259015。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「對於『職業訓練機基金設置條例』的看法」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259018。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「簡介推動中的工業職業訓練服務計畫」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259027。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「擴大辦理職業訓練的需要與應採的方向」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00259028。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「有關恢復職業訓練金之提繳，其恢復提繳之時間、提繳率及應辦職業訓練詳細業別經本部會商各有關機關獲致結論，提請討論」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262004。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「六十七年度推行職業訓練方案」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262002。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第二次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262005。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第四次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262009。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第五次會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00262010。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會第五十次業務會報紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263018。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「工業職業訓練協會成立大會暨第一次董監事聯席會議紀錄」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：b00263024。

中央研究院近代史研究所檔案館李國鼎資料庫，「行政院專技及職業訓練小組第十次會議結論」，中央研究院近代史研究所檔案館，檔案號：c26004034。

## 國史館

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第三四〇冊一一七五至一一七六〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00367-002。

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第三四二冊一一七八至一一七九〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00369-001。

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第三四四冊一一八三至一一八四〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00371-001。

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四一六冊一三六九至一三七四〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00443-003。

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四四七冊一五〇〇至一五〇三〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00474-004。

國史館，〈行政院會議議事錄 臺第四二四冊一三九八至一四〇一〉，《行政院檔案》，國史館，典藏號：014-000205-00451-002。

## 行政院檔案

行政院，〈會商關於(1)如何改進工業職業訓練協會及(2)有關職業訓練基金條例問題案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/1。

行政院，「改進「工業職業訓練協會」建議要點」，〈會商關於(1)如何改進工業職業訓練協會及(2)有關職業訓練基金條例問題案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/1。

行政院，〈關於工業職業訓練協會之改進問題，會商獲致結論一案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/2。

行政院，〈關於工業職業訓練協會改進問題一案有關業務與人員及經費運用等問題呈請核示由〉，行政院檔案。檔號：0061/3-8-5-5/10/1/5。

行政院，「研討工業職業訓練協會調整方案及經費來源會議記錄」，〈關於工業職業訓練協會調整方案及經費來源一案〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/12。

行政院，〈謹檢附職業訓練金監理委員會組織規程草案及會議紀錄呈請核備由〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/14。

行政院，〈研商全國職業訓練金監理委員會之組織工作及其他重要事宜〉，行政院

檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/15。

行政院，「會商職業訓練金條例施行細則等有關法則會議紀錄」，〈為檢附全國職業訓練金監理委員會組織規程函請查照由〉，行政院檔案，檔號：0061/3-8-5-5/10/1/20。

行政院，〈玻璃製造業請暫緩納入繳納職業訓練金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/12。

行政院，〈勝利記磚廠等十三家暫緩繳納職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/13。

行政院，〈中華航業海員黨部商討職業訓練金動支座談會議案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/14。

行政院，「推行職業訓練計劃草案」，〈推行職業訓練計畫案〉，行政院檔案，檔號：0062/3-8-5-5/15。

行政院，「行政院各部會副首長會議第二七一次會議議事錄」，〈推行職業訓練計畫案〉，行政院檔案，檔號：0062/3-8-5-5/15。

行政院，〈外籍航空公司台灣分公司請免列入應辦職業訓練業別並免繳職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/17。

行政院，〈鑄鎮眾對職訓金提建議案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/25。

行政院，〈請將辦理職業訓練之詳細業別內「煤礦業」予以註銷〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/27。

行政院，〈公司應依法繳納職訓金案〉，行政院檔案，檔號：62/3-8-5-5/35。

行政院，〈全面停收職業訓練金案〉，行政院檔案，檔號：63/3-8-5-5/60。

行政院，〈檢討職訓金制度及作業程序案〉，行政院檔案，檔號：64/3-8-5-5/74。

行政院，〈行政院專技及職業訓練小組會議紀錄案〉，行政院檔案，檔號：65/3-8-5-5/78/24/1。

## 臺灣省政府公報

臺灣省政府，「訂定『63學年度臺灣省教育廳試辦高級職業學校機工科應屆畢業生技能檢定實施要點』及工作日程表」，《臺灣省政府公報》，63:冬:25，p.3。

臺灣省政府，「訂頒『臺灣省高級中等學校64學年度機工科應屆畢業生技能檢定計畫』」，《臺灣省政府公報》，65:春:30，p.5-8。

臺灣省政府，「函知高級中等學校應屆畢業生各項技術士技能檢定自 72 學年度起全部停辦」，《臺灣省政府公報》，72:春:42，p.8。

### 內政部檔案

內政部，「關於推行工廠學徒制度辦理情形請查照由」(1964年3月27日)，內政部檔案，檔號：53-501-00001-0081-001。

### 省政府教育廳檔案

臺灣省政府教育廳，〈建教合作案〉，教育部學前及國民教育署檔案，檔號 0073/342.6/1-2 至 0073/342.6/15。

### 經濟部檔案

「經濟部所擬『加強高級職校輪調式建教合作制度及擴大辦理輪調式建教合作方案』，經行政院費政務委員驛約集審查修正為『教育部加強高級職校輪調式建教合作訓練實施要點』，並提經院會通過，請查照辦理」，〈建教合作〉，《經濟部》，國家發展委員會檔案管理局，檔號：65/11991-891000/1/4/13。

### 教育部檔案

教育部，「據呈省立沙鹿工業職校擬辦建教合作實驗班計劃及設立食用高級技藝學校研究報告核示知照」，教育部檔案，檔號：059/228.02-31/1/1/2。

教育部，「檢送六十四學年度輪調式建教合作班業務檢討會中區會議檢討內容」，教育部檔案，檔號：065/150.24/1/1/12。

教育部，「檢送『加強高級職校輪調式建教合作訓練推行工作小組第五次會議紀錄』乙份，請查照」，教育部檔案，檔號：068/150.24/1/3/15。

教育部，「加強高級職業學校輪調式建教合作訓練推行小組第六次會議」，教育部檔案，檔號：069/224.06/1/1/9。

教育部，「輪調建教合作班基礎訓練時數調整案」，教育部檔案，檔號：073/224.06/1/1/10。

### 政府統計出版品

內政部，1967，中華民國職業訓練統計

內政部，中華民國台灣地區職業訓練、技能檢定與就業服務統計。

行政院主計處，90年受雇員工動向調查表。

教育部中部辦公室，2000，台灣教育發展史料彙編—職業教育補述篇。

教育部，中華民國教育統計。

勞動部，2011-2014、2016、2019，職業訓練概況調查報告。

臺灣省教育廳，1960-1982，臺灣省教育統計。

臺灣省教育廳，1985，臺灣教育史料發展彙編—職業教育篇。

臺灣省政府建設廳，臺灣省勞工統計報告。

## 剪報資料庫

聯合知識庫

## 統計資料庫

OECD(2015).OECD statistics - Adult education and learning : Enterprises providing training. ( <https://stats.oecd.org/> )

勞動部，勞動統計查詢網，( <https://statfy.mol.gov.tw/> )

## 專書、論文文獻

Acemoglu, D., & Pischke, J.-S. (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets. *The Economic Journal*, 109(453), 112-142.  
doi:<https://doi.org/10.1111/1468-0297.00405>

Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant : South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.

Ashton, D., Green, F., James, D., & Sung, J. (1999). *Education and training for development in East Asia : the political economy of skill formation in East Asian newly industrialised economies*. New York: Routledge.

- Ashton, D., Green, F., Sung, J., & James, D. (2002). The Evolution of Education and Training Strategies in Singapore, Taiwan and S. Korea: A development model of skill formation. *Journal of Education and Work*, 15(1), 5-30.  
doi:10.1080/13639080120106695
- Ashton, D., Sung, J., & Raddon, A. (2005). *A case where size matters: a preliminary investigation into the institutionalisation of skill formation and firm size*. SKOPE Research Paper No. 60, Autumn 2005. ESRC Centre on Skills, Knowledge and Organisational Performance (SKOPE).
- Becker, G. S. (1975). *Human capital : a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Belfield, C. R. (2000). *Economic principles for education : theory and evidence*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Benson, J. (2013). Workforce development and skill formation in Japan: The sortcomings of an enterprise-based approach. In J. Benson, H. Gospel, & Y. Zhu (Eds.), *Workforce Development and Skill Formation in Asia*. Taylor & Francis.
- Bishop, D. (2012). Firm size and skill formation processes: an emerging debate. *Journal of Education and Work*, 25(5), 507-521.  
doi:10.1080/13639080.2012.661848
- Bishop, D. (2015). Small firms and the failure of national skills policies: adopting an institutional perspective. *International Journal of Training and Development*, 19(1), 69-80. doi:<https://doi.org/10.1111/ijtd.12048>
- Bosch, G., & Charest, J. (2008). Vocational training and the labour market in liberal and coordinated economies. *Industrial Relations Journal*, 39(5), 428-447.  
doi:<https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2008.00497.x>
- Brown, P., Green, A., & Lauder, H. (2001). *High skills : globalization, competitiveness, and skill formation*. Oxford University Press.
- Busemeyer, M. R. (2015). *Skills and inequality : partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*. Cambridge University Press.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*. New York: OUP Oxford.
- Chapman, P. G. (1993). *The Economics of Training*. Harvester Wheatsheaf.

- Chiara, B., Niccolo, D., & Johann, F. (2020). *Not all firms are created equal: SMEs and vocational training in the UK, Italy, and Germany*. MPIfG Discussion Paper 20/4.
- Chuang, S.-F. (2013). Evaluating training and development practices in Taiwan: challenges and opportunities. *Human Resource Development International*, 16(2), 230-237. doi:10.1080/13678868.2012.756154
- Culpepper, P. D. (2003). *Creating cooperation : how states develop human capital in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Culpepper, P. D. (2007). Small States and Skill Specificity: Austria, Switzerland, and Interemployer Cleavages in Coordinated Capitalism. *Comparative Political Studies*, 40(6), 611-637. doi:10.1177/0010414006295927
- Culpepper, P. D., & Thelen, K. (2008). Institutions and Collective Actors in the Provision of Training : Historical and Cross-National Comparisons In K. U. Mayer & H. Solga (Eds.), *Skill formation : interdisciplinary and cross-national perspectives*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Deyo, F. C. (1987). State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development. In F. C. Deyo (Ed.), *The Political economy of the new Asian industrialism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Ehrenberg, R. G., & Smith, R. S. (2009). *Modern labor economics : theory and public policy*. Boston: Pearson/Addison Wesley.
- Emmenegger, P., Graf, L., & Trampusch, C. (2019). The governance of decentralised cooperation in collective training systems: a review and conceptualisation. *Journal of Vocational Education & Training*, 71(1), 21-45. doi:10.1080/13636820.2018.1498906
- Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. W. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. A. Hall & D. W. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M., & Iversen, T. S., David W. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. In P. A. Hall & D. W. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy : states and industrial transformation*.

- Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Finegold, D. (1991). Institutional Incentives and Skill Creation: Preconditions for a High-Skill Equilibrium. In P. Ryan (Ed.), *International comparisons of vocational education and training for intermediate skills*. London: Falmer Press.
- Finegold, D., & Soskice, D. (1988). The failure of training in Britain: analysis and prescription. *Oxford Review of Economic Policy*, 4(3), 21-53.  
doi:10.1093/oxrep/4.3.21
- Fleckenstein, T., & Lee, S. C. (2019). The political economy of education and skills in South Korea: democratisation, liberalisation and education reform in comparative perspective. *The Pacific Review*, 32(2), 168-187.  
doi:10.1080/09512748.2018.1443155
- Fligstein, N. (2001). *The architecture of markets : an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Gereffi, G. (1990). Paths of Industrialization: An Overview. In G. Gereffi & D. L. Wyman (Eds.), *Manufacturing miracles : paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Greene, J. M. (2008). *The origins of the developmental state in Taiwan : science policy and the quest for modernization*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Haggard, S. (2015). The developmental state is dead: long live the developmental state! In J. Mahoney & K. A. Thelen (Eds.), *Advances in comparative-historical analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. W. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In P. A. Hall & D. W. Soskice (Eds.), *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press.
- Hsieh, M. F. (2011). Similar opportunities, different responses: Explaining the divergent patterns of development between Taiwan and South Korea. *International Sociology*, 26(3), 364-391. doi:10.1177/0268580910392259
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy, and Welfare*. Cambridge University Press.
- Iversen, T., & Stephens, J. D. (2008). Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 600-637. doi:10.1177/0010414007313117

- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle : the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Kantor, H. (1986). Work, Education, and Vocational Reform: The Ideological Origins of Vocational Education, 1890-1920. *American Journal of Education*, 94(4), 401-426. doi:10.1086/443860
- Kuo, M.-H. C. (2002). *The history of human resource development in Taiwan: 1950s–1990s*. (3037479 Ph.D.), University of Minnesota, Ann Arbor. ABI/INFORM Collection; ProQuest Dissertations & Theses A&I database.
- Lee, S.-y. S. (2011). The Evolution of Welfare Production Regimes in East Asia: A Comparative Study of Korea, Japan, and Taiwan. *The Korean Journal of Policy Studies*, 26(1), 49-75.
- Lee, Y.-H. (2005). Economic Restructuring and Human Resource Development Strategies in Korea. In M. Powell (Ed.), *Skill formation and globalization*. Aldershot, England ;: Ashgate Publishing.
- Martin, C. J. (1999). *Stuck in Neutral: Business and the Politics of Human Capital Investment Policy*. Princeton University Press.
- McNabb, R., & Whitfield, K. (1994). Market Failure, Institutional Structure and Skill-formation. *International Journal of Manpower*, 15(5), 5-15. doi:10.1108/01437729410061401
- Novak, B. J. (1949). Vocational education in the United States. *The Vocational Aspect of Secondary and Further Education*, 1(3), 286-295.
- Palmer, R. (2020). A Review of Skills Levy Systems in Countries of the Southern African Development Community. International Labour Organization.
- Park, S.-Y. (2013). The political and institutional basis of Korea's skill formation system. *Journal of Education and Work*, 26(3), 291-308. doi:10.1080/13639080.2012.742179
- Pempel, T. J. (1999). The Developmental Regime in a Changing World Economy. In M. Woo-Cumings (Ed.), *The developmental state*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Persson, B., & Hermelin, B. (2020). Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill-formation system: an analysis of industrial schools in Sweden. *Journal of Vocational Education & Training*, 1-19. doi:10.1080/13636820.2020.1829007

- Riain, S. Ó. (2011). Human Capital Formation Regimes: States, Markets, and Human Capital in an Era of Globalization. In A. Burton-Jones & J. C. Spender (Eds.), *The Oxford handbook of human capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2006). *Bringing the State Back Into the Varieties of Capitalism And Discourse Back Into the Explanation of Change*. Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review* (Vol. 51, pp. 1-17): American Economic Association.
- Seth, M. J. (2002). *Education fever : society, politics, and the pursuit of schooling in South Korea*. Honolulu: University of Hawai'i Press and Center for Korean Studies, University of Hawai'i.
- Soskice, D. (1994). Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System. In L. M. Lynch (Ed.), *Training and the private sector : international comparisons*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stevens, M. (1996). Transferable training and poaching externalities. In A. L. Booth & D. J. Snower (Eds.), *Acquiring skills : market failures, their symptoms and policy responses*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. A. (2004). *How institutions evolve : the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. A. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Trampusch, C. (2010). Employers, the state and the politics of institutional change: Vocational education and training in Austria, Germany and Switzerland. *European Journal of Political Research*, 49(4), 545-573. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01909.x>
- Wade, R. (1990). *Governing the market : economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Weiss, H. (1964). Manpower Problems and Programs on Taiwan. *自由中國之工業*, 21, 9-18.
- Wu, Y. (2005). *A political explanation of economic growth : state survival, bureaucratic politics, and private enterprises in the making of Taiwan's economy, 1950-1985*. Cambridge, Mass.: Distributed by Harvard University Press.

- Yamashita, T. (1989). Training and Development in Japan. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 27(1), 40-47. doi:10.1177/103841118902700106
- Yoon, J. H., & Lee, B.-H. (2010). The Transformation of the Government-Led Vocational Training System in Korea. In G. Bosch & J. Charest (Eds.), *Vocational training : international perspectives*. New York: Routledge.
- Zhu, Y., & Warner, M. (2013). Taiwan: social cohesion and nation building. In J. Benson, H. Gospel, & Y. Zhu (Eds.), *Workforce Development and Skill Formation in Asia*. Taylor & Francis.
- 小池洋一 (1992)。第五章 課題與展望 第一節 技術基礎的形成。收錄自谷蒲孝雄編，*台灣的工業化：國際加工基地的形成*。台北市：人間出版社。
- 工業職業訓練協會 (1969)。我國工業學徒訓練制度調查研究報告書。
- 內政部職業訓練局 (1984)。職業訓練法立法經過輯要。
- 方俊育 (2000)。技術或政治--台灣戰後工業職業教育發展史(1945-1986) [未出版之碩士論文]。國立清華大學歷史研究所。
- 王士杰 (1972)。新學徒訓練制度之嘗試—「建教合作實驗班」的成果與建議。中國勞工，520，15-19。
- 王典謨 (1973)。職業訓練金條例之實施與展望。勞工研究，31，45-55。
- 王振寰 (2010)。追趕的極限：台灣的經濟轉型與創新。臺北市：巨流。
- 王素鸞 (2018)。推動新世代職業訓練法的必要性。經濟前瞻(179)，123-128。
- 台灣省國民就業輔導中心 (1962)。台灣省失學兒童調查報告及建立新學徒制度之擬議。
- 史丹福研究所 (1962)。教育與發展：中華民國經濟發展過程中教育之任務。
- 田畠真弓、莊致嘉 (2010)。引進技術的過程和發展結果：比較台灣與日本液晶面板產業。台灣社會學(20)，145-184。doi:10.6676/TS.2010.20.145。
- 任蜀光 (1969)。臺灣製造業之進退率。管理通訊，4(12)，17-20。
- 全國職業訓練金監理委員會 (1975)。二年來我們做了些甚麼。臺北市：全國職業訓練金監理委員會。
- 全國職業訓練金監理委員會 (1984)。職業訓練金制度始末紀實。臺北市。
- 安後暉 (2010)。美援與臺灣的職業教育(1950-1965)。臺北市：國史館。

- 羊憶蓉（1994）。教育與國家發展：臺灣經驗。臺北市：桂冠。
- 行政院主計處（2010）。中華民國職業標準分類(第六次修訂)。
- 行政院國際經濟合作發展委員會（1965）。中華民國第四期臺灣經濟建設四年計畫。
- 行政院國際經濟合作發展委員會（1966）。人力發展計劃。
- 行政院國際經濟合作發展委員會（1969）。中華民國第五期臺灣經濟建設四年計劃。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組（1966）。人力發展研究總報告。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組（1968a）。第二屆全國人力研討會參考資料專輯。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力發展小組（1968b）。職業教育與建教合作研討會專輯。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力發展工作小組（1970）。第三期人力發展計劃草案。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組（1966a）。人力發展分組研究報告（上）。
- 行政院國際經濟合作發展委員會人力資源小組（1966b）。人力發展分組研究報告（下）。
- 行政院經合會人力發展小組（1968）。人力資源發展分組研究報告。
- 余煥模（1978）。建立新制學徒訓練制度專題研究。臺北市：行政院青輔會。
- 余慶俊（2009）。台灣財經技術官僚的人脈與派系(1949-1988年)〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學臺灣史研究所。
- 吳榮義（1978）。健全職業訓練制度之探討。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 李序僧（1973）。我國工業職業訓練現況調查研究。中山學術文化集刊，12，417-479。
- 李明（1974）。申論停收職業訓練金的作法。工商月刊，22:12，20-24。
- 李健鴻（2017）。薪資保護、就業保護、技能形成：臺灣「低薪就業體制」的形成分析。收錄自臺灣勞動學會編，變遷中的勞動世界：理論與實際—勞動力篇—勞動者篇。台北市：台灣勞動學會。

- 李國鼎（1964）。化人口為人力。工商管理，15。
- 李國鼎、劉素芬、陳怡如（2005）。李國鼎：我的台灣經驗：李國鼎談台灣財經決策的制定與思考。台北市：遠流。
- 李誠（1995）。第十七章 臺灣地區勞動市場功能的實證研究。收錄自劉克智編，臺灣人力資源論文集。臺北市：聯經。
- 汪啟恩（1969）。我國與美國勞工流動率統計—並介紹美國勞工流動率調查統計編制方法。中國勞工，447，3-7。
- 谷蒲孝雄（1992）。台灣的工業化——國際加工基地的形成。臺北市：人間。
- 辛炳隆（2000）。我國公共職訓制度之檢討。經濟前瞻(68)，66-70。  
doi:10.30071/EOB.200003.0019。
- 周志宏（2001）。私人興學自由與私立學校法制之研究。台北市：學林文化。
- 周餘慶（1974）。修訂職業訓練金條例之芻議。民主憲政，46:6。
- 林大森（2003）。高等技職教育轉型的社會學分析：以「專科改制技術學院」為例。高雄市：高雄復文。
- 林本炫（2006）。我國高級中等教育結構轉型的社會學分析。收錄自周平、蔡宏政編，臺灣教育問題的批判與反省。嘉義縣：南華大學教社所。
- 林凱衡（2012）。教育改革如何促成高職轉型？——綜合高中的社會學政策分析〔未出版之碩士論文〕。臺灣大學社會學研究所。
- 林琴珠（2008）。高職輪調式建教合作教育制度與改進之研究〔未出版之博士論文〕。國立臺灣師範大學，台北市。
- 林榮模（1989）。高職輪調式建教合作相關措施之研究。收錄自台灣省政府教育廳編，輪調式建教合作廿年專輯。臺中縣：省政府教育廳。
- 金屬工業發展中心（1968）。金屬工業發展中心報告。高雄市：金屬工業發展中心。
- 洪紹洋（2011a）。近代臺灣造船業的技術轉移與學習。臺北市：遠流。
- 洪紹洋（2011b）。戰後臺灣工業化發展之個案研究—以 1950 年以後的臺灣機械公司為例。收錄自田島俊雄、朱蔭貴、加島潤、松村史穗(主編)，海峽兩岸近現代經濟研究。東京：東京大学社会科学研究所。
- 苗延萍（2015）。美援與建教合作 ——以中工、雄工、南工為例〔未出版之碩士論文〕。國立中央大學歷史研究所在職專班。

- 倪嘉穗 (2006)。台灣職業訓練政策的政治經濟分析〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學國家發展研究所。
- 高士欽 (1999)。生產網絡與學習型區域—台中工具機產業轉型分析〔未出版之博士論文〕。東海大學社會學系。
- 高淑媛 (2016)。臺灣工業史。臺北市：五南。
- 康綠島 (2001)。李國鼎口述歷史：話說台灣經驗。卓越世界文化。
- 張丕繼 (1995)。第二十一章 臺灣地區的人力政策與行政組織。收錄自劉克智編，臺灣人力資源論文集。臺北市：聯經。
- 張波鋒 (1988)。職業訓練。臺北市：黎明文化。
- 張家銘、吳政財 (2001) 奇蹟與幻象：台灣汽車產業的發展經驗。收錄自張維安編，台灣的企業組織結構與競爭力。臺北市：聯經。
- 張國安 (1987)。歷練——張國安自傳。台北市：天下文化。
- 張清溪 (1985)。台灣職業訓練的回顧與前瞻。台北市：中華經濟研究院。
- 教育大辭書編纂委員會 (2000)。教育大辭書。臺北市：文景。
- 笹本武治 (1992)。第二章 工業化的發展過程。收錄自谷蒲孝雄編，台灣的工業化：國際加工基地的形成。台北市：人間出版社。
- 許源泉 (1979)。技能檢定的潛弊及改進之淺見。中國論壇，9:6。
- 陳子煌 (1989)。高職輪調式建教合作工場訓練概況—本局實地調查訪問報告。收錄自台灣省政府教育廳編，輪調式建教合作廿年專輯。臺中縣：省政府教育廳。
- 陳良治 (2012)。國家與公共研究機構在產業技術升級過程中的角色及演化：台灣工具機業。人文及社會科學集刊，24(1)，19-50。doi:10.6350/JSSP.201203.0021。
- 陳定國、何雍慶 (1976)。我國精密工業技術工人流動問題之研究。自由中國之工業，45。
- 陳昭雄 (1986)。我國經濟轉型期工職建教合作趨向之研究。工業職業教育，5(7)。
- 陳順清 (2007)。1927-1956 之台灣工業教育--以台南工業專門學校與台灣省立工學院為例〔未出版之碩士論文〕。國立清華大學歷史研究所。
- 單驥 (1995)。第十二章 臺灣職業訓練現況分析及廠商辦理職業訓練因素之決定。收錄自劉克智編，臺灣人力資源論文集。臺北市：聯經。
- 彭仁桂 (1992)。我國現階段辦理技能檢定暨建立證照制度之我見。就業與訓練，

10(1), 18-25。

彭莉惠、熊瑞梅 (2015)。台灣製造業廠商採用數位化訓練的制度分析：以高科技業為主。社會分析(11), 1-67。doi:10.3966/221866892015080011001。

斯民 (1975a)。再談改進職訓金問題。中國勞工, 590, 12-16。

斯民 (1975b)。改進職業訓練金制度的管見。中國勞工, 582, 20-27。

華忠 (1957)。我怎樣學到行業技能。工業教育月刊, 1。

隅谷三喜男、劉進慶、涂照彥 (1993)。台灣之經濟——典型 NIES 之成就與問題。臺北市：人間。

楊啓棟 (1980)。高供應屆畢業生實施技能檢定之研究。勞工研究, 60, 28-67。

廖季清 (1980)。加強專科暨高級職校建教合作有效策略之研究。台北市：教育部教育計劃小組。

廖彥豪、瞿宛文 (2015)。兼顧地主的土地改革：台灣實施耕者有其田的歷史過程。台灣社會研究季刊(98), 69-145。

劉仁傑 (1999)。分工網絡：剖析台灣工具機產業競爭力的奧秘。臺北市：聯經。

劉進慶 (1992)。台灣戰後經濟分析。臺北市：人間。

歐素瑛 (1997)。光復初期臺灣職業教育之研究(1945-1949)[未出版之碩士論文]。國立師範大學歷史研究所。

歐素瑛 (2010)。臺灣省參議會與職業教育之變革(1946-1951)。臺灣學研究, 10, 45-74。

歐素瑛 (2015)。戰後初期臺灣職業教育的轉型與發展。收錄自呂芳上編，戰後初期的臺灣(1945-1960s)。臺北市：國史館。

鄭志鵬 (2020)。依賴發展型技能形成體制：重訪台灣工業職業教育制度的歷史發展與轉變 (1949-1986)。台灣社會學, 40, 1-46。

鄭麗玲 (2012)。台灣第一所工業學校：從台北工業學校到台北工專(1912-1968)。新北市：稻鄉。

鄭麗玲 (2014)。美援對台灣工業教育影響之研究：以顧柏岩為中心(1952-1968)。臺灣風物, 64(3), 67-111。

黎昂 (1972)。建教合作培養技工。中國勞工, 527。

謝小苓、張晉芬、黃淑玲 (1996)。技職教育政策與職業學校的運作。臺北市：

- 行政院教育改革審議委員會。
- 謝斐宇 (2017)。從頭家島到隱形冠軍：台灣中小企業的轉型，1996-2011。收錄自李宗榮、林宗弘 (主編)，*未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會*。臺北市：中央研究院社會學研究所。
- 瞿宛文 (1997)。產業政策的示範效果－台灣石化業的產生。 *台灣社會研究季刊* (27)，97-138. doi:10.29816/TARQSS.199709.0004。
- 鎮天錫 (1969)。勞工進退與人力供需。 *自由中國之工業*，31(3)，6-9。
- 鎮天錫、余煥模、張丕繼 (1983)。 *人力政策的形成與實施*。台北市：聯經。
- 羅世松 (2011)。 *鐵路局臺北機廠歷史與其鐵道產業文化資產之基礎研究* [未出版之碩士論文]。中原大學建築研究所。
- 譚仰光 (1989)。從德國的學徒制看我國的輪調式建教合作班。收錄自台灣省政府教育廳編，*輪調式建教合作廿年專輯*。臺中縣：省政府教育廳。
- 譚仰光 (2002)。 *台灣經驗另一章：職業訓練技能競賽野史秘辛*。臺北市：宇河文化。
- 顧柏岩 (1963)。我國建立學徒制之商榷。 *中國勞工*，300，4-19。

## 附錄一 第一屆全國職業訓練金監理委員會成員

公營事業			
鎮天錫	臺灣糖業公司協理	鍾凌	國防部人力司副司長
陳宗仁	臺灣肥料公司總經理	陳重華	行政院國軍退除役官兵輔導委員會第三處副處長
晏海波	臺灣造船股份有限公司總經理	范銳	臺灣鐵路管理局副局長
李惟梁	經濟部臺灣機械公司總經理	張益瑤	台灣省公路局副局長(退休)
周起祥	經濟部人事處長、國營事業管理委員會第三組組長	熊裕生	台灣省公路局副局長(補張益瑤)
王庭樑	交通部電信總局副局長兼國際電信局局長(退休)	余定華	唐榮公司協理兼中興合金鋼廠廠長
潘石生	交通部電信總局副局長(補王庭樑)	賴騰鏞	臺北自來水廠廠長
民營事業			
張國安	三陽工業股份有限公司常務董事兼總經理	陳其志	南僑化工公司董事長
辜振甫	臺灣水泥公司常務董事兼總經理	陳其蕃	福特六和汽車公司總經理
王永慶	臺灣塑膠工業股份有限公司董事長	苗育秀	聯華實業公司董事長
林挺生	大同股份有限公司董事長	吳聯星	大明機械股份有限公司董事長
吳火獅	新光合成纖維公司董事長	莊俊銘	遠東機械工業股份有限公司董事長
潘仰山	雍興公司董事長、全國工業總會理事長	顏惠霖	中臺礦業公司董事長
勞方			
水祥雲	全國總工會常務理事兼秘書長	莊佳翰	臺灣鳳梨業產業工會聯合會理事長
項德意	中華海員總工會理事長、招商局輪船公司大管輪	黃悅祥	臺灣省紡織染整業產業工會聯合會常務理事
吳必恩	臺灣省總工會理事長	馮煌松	蘭陽林區管理處產業工會理事長
洪東興	臺北市總工會理事長	謝深山	立法委員、鐵路工會常務理事
曾政士	臺灣加工區產業工會聯合會理事長	沈倩雯	通用器材公司產業工會理事
楊長壽	臺灣省造紙業產業工會聯合會理事長	林添生	龍川煤礦產業工會常務理事

資料來源：二年來我們做了些甚麼，1975，全國職業訓練金監理委員會

## 附錄二 第一屆工業職業訓練協會董監事會名單

董事長			
徐慶鐘	內政部部長		
副董事長			
費驊	交通部政務次長	張繼正	經濟部常務次長
常務董事			
顧柏岩	青年輔導會第二組主任	辜振甫	台灣水泥股份有限公司總經理
鎮天錫	經濟部台灣糖業公司協理	王永慶	台灣塑膠股份有限公司董事長
李炳齊	台灣省政府建設廳廳長	周學湘	中華民國全國總工會理事長
董事			
陶聲洋	國際經濟合作發展委員會秘書長	吳祖坪	台灣紙業股份有限公司總經理
王士杰	國際經濟合作發展委員會專門委員	呂鳳章	華隆股份有限公司總經理
王孟顯	外交部國際組織司司長	張國安	三陽工業股份有限公司總經理
王亞權	教育部中等教育司司長	陶子厚	信華毛紡織股份有限公司董事長
劉昆祥	內政部勞工司司長	嚴慶齡	裕隆汽車製造股份有限公司董事長
金安一	國防部人力司司長	程保廉	復興木業股份有限公司總經理
羅啟源	台北市政府建設局局長	李鴻文	中華電線電纜股份有限公司總經理
楊家瑜	經濟部公營事業企業化委員會主任委員	吳阿明	台灣省工會理事長
方賢齊	交通部台灣電信管理局局長	吳道良	生產力及貿易中心總經理
王紹堉	台灣省政府菸酒公賣局局長	齊世基	金屬工業發展中心
林挺生	大同機械製鋼股份有限公司董事長	汪竹一	中華民國工商協進會常務理事
常駐監事			
潘仰山	中華民國全國工業總會理事長		
監事			
張泰祥	中國國民黨中央委員會第五組副主任	顏士奇	台灣梅林罐頭食品廠股份有限公司董事長
劉文騰	申一紡織股份有限公司董事長	陳茂榜	聲寶電器股份有限公司董事長

資料來源：工業職業訓練協會董監事名冊。<sup>230</sup>

<sup>230</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會董監事名冊」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-101。

附錄三 政府為募集工業職業訓練協會經費，邀請工業界領袖之名單

辜振甫	台灣水泥公司	吳聯星	大明機械公司
林挺生	大同公司	薛伯輝	國華公司
王永慶	台灣塑膠公司	宗仁卿	六和紡織廠
吳祖坪	台灣紙業公司	黃崇西	台隆公司
呂鳳章	華隆公司	王清宗	鈴木公司
張國安	三陽工業公司	謝散宗	功學社
嚴慶齡	裕隆公司	陳清賜	民豐鋼廠
程保廉	復興木業公司	李天生	大榮製鋼
李鴻文	太平洋電線電纜公司	柯先述	光陽公司
汪竹一	勤益紡織廠	洪建全	台灣松下
陳茂榜	聲寶公司	張川流	三洋公司
徐有庠	亞洲水泥公司	林自西	林商號
賴清添	中國人纖公司	李昆追	李長榮
張敏鈺	嘉新水泥公司	陳植佩	臺灣合板
吳火獅	新光公司	黃烈火	味全公司
吳尊賢	環球水泥公司	陳雲龍	中國醱酵
冉鵬	新竹玻璃公司	黃成金	津津
朱紫明	長興機械公司		

資料來源：中研院近史所檔案館。<sup>231</sup>

<sup>231</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「邀請工業界領袖名單」，《行政院國際經濟合作發展委員會檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：36-10-001-094。

#### 附錄四 各技能標準委員會之人員組成

技能標準委員會			銲接標準委員會		
主任委員	鎮天錫	經合會人力發展小組執行秘書	委員兼召集人	鄭拯民	臺灣造船公司工程師
委員	余煥模	經合會人力發展小組副執行秘書	委員	劉錦池	中國石油公司工程師
	王典謨	內政部勞工司科長		周幼松	徵國焊條公司工務部經理
	陳貞彬	青輔會第二組副主任		孟廣玉	中國力霸鋼架公司廠長
	胡世鈞	教育部專科職教司科長		李習	陸軍汽車基地廠技術員
	韓受卿	中華民國全國工業總會副秘書長		龔伯康	工業職業訓練協會主任講師
	許金聲	臺北市總工會理事長			
	張家政	臺灣省/臺北市工業會總幹事			
	水祥雲	中華民國全國總工會秘書長			
	吳阿明	臺灣省總工會理事長			
	許成鏞	國防部副組長			
鑄造標準委員會			電子標準委員會		
委員兼召集人	晏立偉	鐵路局臺北機場主任	委員兼召集人	鄭永坤	中國石油公司課長
委員	許貴雄	臺灣機械公司工程師	委員	鄭漢榮	臺灣電力公司電氣試驗所所長
	林清秀	臺灣造船公司工程師		謝世富	大同公司電視工廠廠長
	吳德國	大同公司鑄造工廠廠長		廖本六	歌林股份有限公司工程師
	游聖欣	陸軍兵工配件廠所長		嚴可輝	陸軍第一通訊基地勤務處廠長
	王子榮	金鋼鐵工廠課長		蔡炳川	中興公司電子工程師
	黃哲男	大同公司技術員		阮宗高	工業職業訓練協會主任講師
	王念光	工業職業訓練協會主任講師			
電工標準委員會			板金標準委員會		
委員兼召集人	王步雲	臺灣電力公司臺北管理處副理	委員兼召集人	李永源	臺灣機械公司鍋爐工場主任
委員	盧象時	臺灣電力公司課長	委員	周有錢	臺灣鋁業公司副廠長
	王明經	大同公司副廠長		周鎮仁	臺灣省公路局機務處課長
	周滄溟	士林電機廠廠長		許甲辛	國產汽車工程師
	林家傑	陸軍第一通訊基地勤務處上尉檢驗官		王慶美	陸軍汽車基地勤務處少校督導官
	林宗茂	中興公司技術員		傅義雄	臺灣省公路局中崙修車廠技術員
	彭作民	工業職業訓練協會主任講師		廖哲夫	工業職業訓練協會主任講師
車工標準委員會			模型標準委員會		

委員兼召集人	楊國賢	金鋼鐵工廠廠長	委員兼召集人	羅祚循	臺灣機械公司課長
委員	鄭福元	中國石油公司高雄煉油廠課長	委員	孫坤生	大同公司分廠長
	王鶴鳴	臺灣省鐵路局臺北機場主任		劉漢華	陸軍兵工配件廠所長
	劉新成	陸軍供應司令部戰車基地勤務處技術員		蔡兩全	臺灣造船公司領工
	盧象長	臺灣機械公司主任		陳添富	大同公司組長
	陳培週	臺灣省鐵路臺北機場監工員		蔡文雄	工業職業訓練協會主任講師
	謝照栖	工業職業訓練協會主任講師			
鉗工標準委員會			冷凍標準委員會		
委員兼召集人	余其英	臺灣機械公司主任	委員兼召集人	李扶參	中興電工機械公司總工程師
委員	劉明連	臺灣造船公司工程師	委員	林大介	大同公司副廠長
	陳伍鶴	太平電線電纜公司機電課課長		蒙恩照	臺灣糖業公司廠長
	林建作	長興鐵工廠副廠長		王政四	遠正工程股份有限公司董事長
	陳永牲	陸軍汽車基地勤務處所長		連錦杰	工業職業訓練協會主任講師
	陳光遠	裕隆汽車公司股長			

資料來源：中研院近史所檔案館。<sup>232</sup>

<sup>232</sup> 中央研究院近代史研究所檔案館，「工業職業訓練協會四年工作報告」，《行政院外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館館藏，館藏號：11-11-15-01-009，p.37-42。