



# 推動「職能基準」技能認證 人力運用職涯新展望

臺灣經濟大環境長年動能不足，就業機會減少與無薪假衝擊下的後遺症，導致中高齡族群失業人口急遽增加，缺少一技之長的年輕族群身陷低薪噩夢。如何充分再運用中高齡者勞動力，預防事業機構對中高齡勞工的裁減，強化高齡者在職第二專長的養成，及就業市場的平等，勞委會近年積極因應現況發展許多相關就業計畫。

更鑒於臺灣有證照卻找不到工作的窘境，政府為了改善現狀，積極研發「證能合一」的專業證照，結合教、考、訓、用，先訂出各產業的職能基準，以此設計專業證照，再由學校針對考照需求設計有關課程。

今年起教育部和行政院勞工委員會合作，推出各產業的職能基準，將技能與證照結合，讓勞工在就業市場更具競爭力。





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY



樂說頭條

## 發展的勞動市場 勞動者就業 與職涯發展

國立中正大學勞工關係學系副教授 藍科正

### 一、勞動市場發展的挑戰

勞動力是我國最重要的資源，它的有效發展可以讓自然資源不多的我國展現倍數的國力。例如，2013年時，瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development at Lausanne）的世界競爭力年報（World Competitiveness Yearbook）所評比的60個經濟體中，我國的總排名居第11；世界經濟論壇（World Economic Forum）的全球競爭力排名（Global Competitiveness Index）所評比的約140個經濟體中，我國2010-2012年都排名第13。而勞委會也以提升自主的勞動關係、創造公平正義的勞動環境、建立具有發展性的勞動市場為基礎，來推動各項勞動政策，從而促進「尊嚴勞動」。



勞動市場的發展以勞動供需為基礎，而以勞動就業與職涯發展為目標。從勞動供給面來看，勞動力的擇業有偏好，體現於規模別（優先應徵大企業職缺）、工作型態（喜典型工作）、地點（喜在地化，科學園區優於工業區）、勞動條件（貨幣報酬）高低、福利（非貨幣報酬，含工時／退休福利）高低（希週休二日，因為重視休閒）；亦期望尊嚴勞動和就業安全，包括人性化管理、合理工資，合理工時／休假、工作有保障、可期待適當的職涯發展路徑／有內部創業機會、失業期間有補償、失業後可以很快再就業、退休金有一定水準等。

從勞動需求面來看，雇主一般期望具有高度的僱用彈性。我國以中小企業為主（98%），就業結構以服務業為主（占 58%，工業占 37%），製造業以代工為主，毛利率低，創新加值的程度較

低，跨國投資以中國為主；當面對全球競爭、經濟前景不確定性、非工資人事成本<sup>1</sup>提高等環境，雇主普遍採取節約用人、僱用非典型勞工（外籍勞工和派遣勞工為多）、薪資紅利化等措施。而當雇主欲僱用時，希望得以立即僱用到適當素質的勞工，較不願等待培訓。

勞動供需互動下，形成我國目前高階與基層人力短缺、失業率仍高於 4%（2012 年是 4.24%），面對產業變遷，適應變遷能力、移動就業能力較佳的勞動者較易就業，但失業者不一定能完全對應職缺；我國工作年齡人口的勞動參與率約為 58%，男性趨降，女性趨增，其水準低於 OECD 國家的平均值（整體勞參率約為 71%，女性約為 62%）；而部分基層工作新進人員工資偏低等現象。故人才政策與人力運用實可檢討改善。

1. 包括勞就健保的雇主負擔、勞工退休金提繳、積欠工資墊償基金費率、資遣費、解僱前事先通報規範、性別平權、其他公平就業、職業安全衛生規範、勞基法的職災雇主補償責任、招募成本、教育訓練費用等。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 二、人才政策的挑戰

我國人才政策面臨以下的挑戰：

### （一）失業與人力短缺併存

為因應本國勞動力供給可能減少的趨勢，我國長期以來，努力促進女性勞參率、放寬補充性的（藍領）外籍勞工引進人數、包容大量新移民引進、積極吸引白領外籍勞工來台、鼓勵高齡者的勞動參與等。然而，當景氣復甦或有重大投資時，儘管失業率仍高於 4%，企業仍面臨人力短缺的問題，特別是傳統產業的基層職缺仍不易找到勞工。

### （二）人才開發不易

長期以來，我國一直試圖提高女性的勞參率（包括促進職場性別平權、鼓勵提供嬰幼兒的照顧措施、家庭外籍看護工的引進無人數上限等），但目前僅略微超過 50%，仍有提高的空間。身心障礙者的勞參率較社會整體為低、失業率較社會整體為高，其從事部分時間工

作者的比率較社會整體為高，其從事自營作業的比率較社會整體為高，乃與供給面和需求面都有關係；男性 45-64 歲者的勞參率趨降<sup>2</sup>，殆係提前退休之故；65 歲以上高齡者的勞參率仍偏低<sup>3</sup>，乃與強制退休和社會保險規範有關係。新移民絕大多數是女性，其勞參意願高，但亦面臨需要兼顧工作與生活的問題；且因雇主不一定承認其國外的學歷與證照，故可選擇的職業較受限制。

### （三）外籍勞工的引進面臨他國競爭

外籍勞工的引進原可彌補國內人才的不足，但在他國競相爭取下，我國部分專技人才（白領）赴海外就業<sup>4</sup>，而我國吸引外國白領人才來臺不易<sup>5</sup>；而（藍領）外籍勞工的引進面臨韓國以較高工資吸引的競爭，部分來源國也準備在數年後，禁止其勞工輸出，這些也造成我國吸引外籍勞工的挑戰。

### （四）人才素質提升的挑戰

勞委會提升人才素質的措施相當多

2. 男性 45-64 歲者的勞參率 2012 年是 66.83%，2002 年是 68.22%；女性 45-64 歲者的勞參率 2012 年是 50.19%，2002 年是 46.59%。

3. 2012 年為 8.10%，相對於 60-64 歲者的 60.48%，屬陡降。

4. 例如，學者推估，國人到中國就業者有 60-100 萬人（辛炳隆、吳秀玲、李健鴻，2011，因應貿易自由化兩岸勞動市場變遷之研究，行政院勞工委員會委託研究報告，臺北市）。

5. 多年來，其人數維持在三萬人左右。

6. 措施包括提升職業訓練品質效能、強化在職勞工進修訓練、增進失業者再就業技能、推動技能檢定制，以及針對青年的青年人才培訓深耕方案、雙軌訓練旗艦計畫、補助大專院校辦理就業學程計畫、青年就業旗艦計畫、產學訓合作訓練、青年就業讚計畫等，參潘世偉（2013），〈行政院勞委會業務概況及立法計畫〉，4 月 25 日，立法院第 8 屆第 3 會期社福及衛環委員會會議資料，臺北市。

元<sup>6</sup>，目的都希望促進穩定就業，提高勞動條件。而政府相關作為所面臨的問題，主要是勞動者的職涯發展能否更佳、能否促進勞動者和雇主自主學習培訓<sup>7</sup>、能否提高勞動者的市場價值等。

我國現行人才培訓作法，一種是透過產學合作，也就是與學校合作，例如建教合作或是三明治模式；另外一種是，職訓中心透過自辦或是找學校或公協會來代訓，針對要轉換專長的人進行培訓。觀察政府所執行委託（補助）民間訓練機構辦理職業訓練課程之方式多採單班委託或單班補助方式辦理，無法將訓練計畫與課程之效益有效連貫，且民間訓練機構也因委託作業頻仍、開班確定性無法掌控，直接影響其訓練設備投資意願，亦無法發揮其專長領域之專業訓練能力與資源建置。

### 三、人力運用的挑戰

我國人力運用的作法包括開拓私部門的就業機會、提供公部門的短期就業機會、增創第三部門的就業機會、協助創業等，其面臨的問題包括：



#### （一）就業協助不易

在全球化程度日深的影響下，就業機會在區域間的分布不均衡，部分勞動者無法順利轉業進入服務業、偏好在本地就業、移動就業力不足，失業率不易降低、青年失業率較高、高學歷高失業現象再現<sup>8</sup>，特定對象<sup>9</sup>、經常性失業者、海外失業者（如所謂「台流」）的協助不易等問題。

就特定對象來說，其移動就業能力較為不足；部分特定對象是在非勞動力和勞動力之間進出，也較偏好在本地就業機會，致選擇較受限；而以身分別認定特定對象，實務上易操作，但真正的弱勢者並非體現於身分別，且特定對象身分可能多重，故服務流程上宜有共同性與差異性。

7. 沒有時間或機會參加技能發展者，需透過自我終身學習，掌握產業發展態勢，落實勞動者的創新加值，較有機會持續改善勞動條件；但自我終身學習的狀況不一，致勞動者提升程度有別。
8. 2012年時，大專及以上者的失業率居各教育程度別中之最高（4.41%）。
9. 就業服務法第二十四條界定的特定對象包括：獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、更生受保護人（易服社會勞動役執行當中者非屬更生受保護人）、長期失業者等。新移民、家暴受害者、性侵受害者、弱勢青少年、遭裁減資遣勞工等，尚未增列為第二十四條第一項的特定對象，但實務上給與特別協助。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



## （二）職涯發展的諮詢可強化

強化職涯發展諮詢可改善人力運用，我國係透過就業諮詢來提供職涯發展服務；就業諮詢有三種樣態，一是結構化服務項目，二是就業服務人員引導服務項目，三是顧客建議服務項目；第一種樣態最優，但若就業服務人員缺少或不敢使用權力，有可能產生第三種樣態<sup>10</sup>。我國在就業服務人員不足和客觀條件的限制下，就業諮詢係以第三種和第二種樣態為主，未來仍可強化第一種樣態的服務。再者，我國的就業諮詢侷限於國內市場資訊，較未能因應願意赴海外就業者的需求；而協助青年就業宜於畢業前就提供就業諮詢，目前尚未普遍實施，未來都可考慮擴大提供服務。

## （三）社會企業的發展可強化

我國透過多元就業開發方案、培力計畫、庇護工場、特例子公司（身心障礙者權益保障法第 38 條之一）等，促進社會企業的發展；社會企業的發展可落實全球化與在地化的整合，亦促進可觀的特定對象人數之就業（以及工作技能提升，特別是培訓就業型）。不過，我國尚未訂定促進社會企業發展的專法（韓國 2007 年已有專法），政府的協助措施較不穩定，絕大多數社會企業尚無法自給自足。

## 四、發展的勞動市場

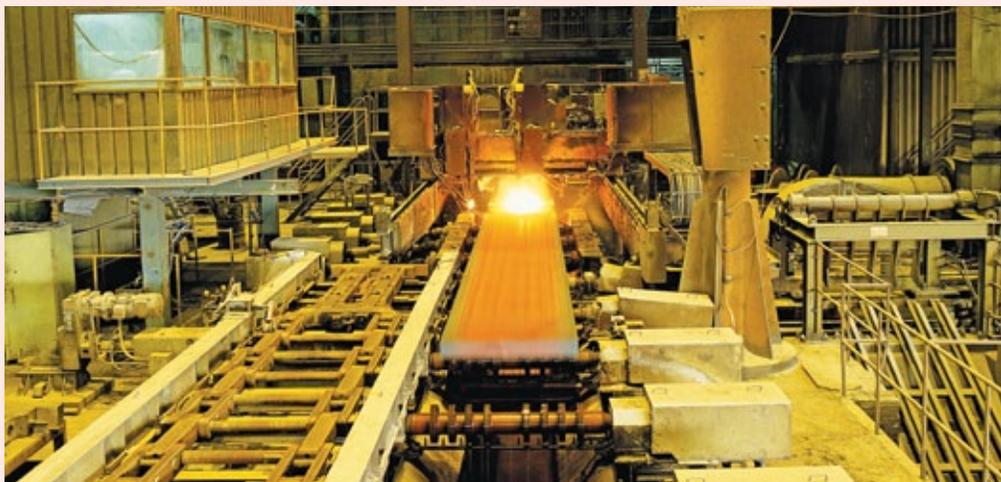
針對勞動者就業和勞動者職涯發展，謹提出一些建議：

### （一）有關勞動者就業

#### 1、開發潛在勞動力，提升特定對象就業率

若能規劃提供多元彈性的就業機會（受僱之外，如短期工作、部分工時工作、在宅工作、自營作業工作等），拓展公共托育托幼便利程度，育嬰留職停薪津貼改為允許不離開職場的「育嬰留

10. 參見 Decker, Paul T. and Jillian A. Berk (2011) “Ten Years of the Workforce Investment Act (WIA): Interpreting the Research on WIA and Related Programs,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(4), 906–926。



職減 / 停薪津貼」<sup>11</sup>，允許部分退休制度<sup>12</sup>，擴大社會保險的適用範圍等，可促進工作與生活的平衡，將有利特定對象的勞動參與及就業。

亦應改善不利勞動參與的社會福利政策，藉以促進勞動參與，落實「工作福利」的理念，此亦需縣市政府的落實執行來配合，例如，低收入戶的社會福利津貼設計、身心障礙者的社會福利津貼設計、其他社會福利法規的檢討與改善。另可檢討特定對象的認定標準，例如，歸納不易穩定就業者的特徵，對照現行以身分別界定的特定對象認定標準 / 分類，重新思考特定對象的認定標準及範圍。

## 2、善用各項就業促進工具，協助弱勢族群順利就業

弱勢族群對象包括：特定對象、新移民、弱勢青年等。就業促進工具包括：僱用獎補助、職訓生活津貼、失業給付、就業促進研習、求職津貼、缺工就業獎勵等。就業促進工具的執行可考慮以下項目的改良：（1）免除就業諮詢服務人員兼作行政處分之負擔，使之全力用於就業諮詢專業。（2）改善就業諮詢服務之操作，對需要深度諮詢者，提供個別化的協助；促進積極求職的行為，如每月的求職次數、就業行動計畫之研擬與執行；冀望服務樣態得以從顧客建議服務項目，提升到就服人員引導服務項目，再提升到結構化服務項目。（3）分析參

11. 此可改善離開職場對請領育嬰留職停薪津貼者的不利影響，如與職場連結中斷、回到職場需要再適應的時間等。

12. 領取部分退休金，改擔任部分工時工作，此可延後完全退休年齡。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



與各項就業促進工具的雇主特徵（如行業、規模、參與動機、後續留用情形等）和勞動者特徵（如參與動機、原先的勞動力樣態、尋職的積極程度、勞動力樣態的變化、週工時、工作收入等），俾動態改良工具內容。

### 3、確保以補充性功能，引進優質藍領外籍勞工

政府應精準估算國內對藍領外籍勞工的需求數量，適量引進藍領外籍勞工，勿發生替代本國勞動者就業機會或壓低本國勞動者工資成長的結果；開發藍領外籍勞工的來源國，以確保優質的藍領外籍勞工；降低外勞逃逸情形，以避免引進人數的估算失真；改善藍領外籍勞工合法權益的保障，含訂定「家事勞工權益保障法」（草案）。

### 4、推動社會企業的發展

社會企業可同時提供社會公益及在地就業，若社會企業得以產業化，會促進社會企業的競爭力，也會提升第三部門創造在地就業機會的功能，且可作為勞委會與經建部門（為勞工）創造就業區隔著力點。未來可考慮訂定專法，明確社會企業的定義、投資者、租稅減免、利潤運用等，應有促進社會企業發展的效果。

## （二）有關勞動者職涯發展

### 1、推廣職涯規劃，促進職涯發展與職缺需求間的連結

政府需強化職涯諮商，不只欲促進勞工一時的就業，更欲促進其一生的職涯發展。此過程中，產業環境變化快，職業也有消長。政府與勞工都必須掌握就業市場產職業變動趨勢，及時因應調整。政府亦宜強化宣導產業職場環境，勞工若對產業職場環境有較完整的認識，可較清楚自己的職涯偏好。

### 2、優化技能發展服務體系，奠定產業化基礎

為利發揮培訓的效能，促進職訓中心人才培訓的供給鏈或供應鏈更加堅實、壯大，政府有必要思考建置產業人才培訓據點，藉由長期委託之方式，提升其對於該特定領域訓練設備之投資意願，並借重其訓練資源整合能力，以提供專業性與專精性之訓練課程。

再者，政府宜推動國家職能標準制度，以利職能發展，促進證照與學歷間的轉銜及證照的市場價值。職能系統可透過建立系統化、規範化的流程，來評估、培訓和發展組織內部有潛力的員工，以獲得目前和未來所需的核職能。

### 3、強化對勞工和雇主的服務，發揮單一窗口整合服務功能

針對單一窗口整合服務功能，包括：強化就業服務站終身職涯服務（CDC）的功能、提早對在學生提供職涯諮商服務、提供國內與國外職場體驗（可部分收費）；擴大對中小企業和第三部門雇主的客製化服務；整合就業服務與技能

發展（職業訓練）的服務。更廣泛的整合服務的內包括：組織（如勞動力發展署的改制過程中，服務無縫接軌）、業務機能（如資訊系統的整合）、計畫、資源（如整合該區產官學研資源來策進勞動力發展）的整合；勞委會與民間相關服務的整合（例如，求職者／求才者等資訊的分享，人力資源的分享）；跨部會相關服務的整合。亦宜思考提供赴海外就業之協助（含渡假打工者），如就業諮詢、職涯規劃、就業服務、工作適應、技能發展、生活適應、爭議處理、緊急狀況、返國就業等之協助。☉





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

# 臺灣地區中高齡者

## 人力運用之新作法及展望

台北海洋技術學院健康照顧社會工作系副教授  
郭振昌



## 壹、問題界定—臺灣地區 高齡化速度快但中高 齡者勞參率偏低

臺灣人口老化持續創新高，內政部 2013 年 1 月 26 日公布最新統計數據顯示，截至民國 2012 年底，臺灣地區 65 歲以上老人所占比率，達到 11.2%，老化指數（Aging Index）更高達 76.2%，近十年來，足足增加了 32 個百分點。再與亞洲國家相比，我國臺灣地區人口老化指數僅次於日本，比南韓、中國大陸和新加坡都高（內政部，2013）。另根據聯合國世界衛生組織的定義，65 歲以上老年人口占總人口的比例達 7%，稱為「高齡化社會」（Ageing Society）；達 14% 稱為「高齡社會」（Aged Society）；達 20% 稱為「超高齡社會」（Super Aged Society）。我國於 1993 年成為高齡化社會，依據行政院經濟建設委員會公布 2012 年至 2060 年臺灣人口推計資料顯示，預估於 2018 年正式進入高齡社會，2025 年進入超高齡社會，15 至 64 歲工作年齡人口數將於 2015 年達最高峰，之後將持續下降。工作年齡人口占總人口比率則將由 2012 年之 74.2% 最高峰，持續下降至 2060 年之 50.7%。若以 10 歲年齡組區分，2012 年以 25 至 34 歲年齡組人數最多，至 2060 年將延後為以 55 至 64 歲年齡組人數最多（如表一）。



人口少子女化及高齡化會導致年輕階層勞動力萎減、扶養負擔加重，且家庭結構轉型成員數減少，老年人口的照顧及扶養，已難全然由家庭承擔，進而影響國家經濟成長動力及加重社會安全經費之負擔。依照我國人口老化的速度，勞動人口增加的速度似乎不足以解決高齡社會所帶來勞動力短缺的問題。中高齡者的人力再運用隨著高齡社會的來臨日趨重要。

爰此，我國人口高齡化及少子女化，造成未來勞動力短缺，如何充分再運用中高齡者勞動力，以及如何強化事業單位因應貿易自由化對中高齡在職勞工造成的衝擊，提前預防其裁減員工，並協助中高齡在職勞工改善就業環境、減緩工作障礙，以及提升工作效能，協助適性及穩定就業，亟需予以重視與採取適當對策。



表一、臺灣地區工作年齡人口（中推計結果）

年別	總人口 (萬人)	15-64 歲工作年齡人口 (萬人)					
		合計	15-24 歲	25-34 歲	35-44 歲	45-54 歲	55-64 歲
2010	2,316.5	1,704.6	319.6	391.7	365.0	368.3	259.9
2020	2,343.7	1,689.8	265.3	327.3	391.6	355.1	350.5
2030	2,330.1	1,511.5	186.9	273.4	328.7	382.3	340.3
2060	1,883.8	921.9	130.8	161.7	176.8	192.4	260.2
年別	15-64 歲人口占總 人口比率 (%)	占 15-64 歲工作年齡人口比率 (%)					
2010	73.6	100.0	18.8	23.0	21.4	21.6	15.2
2020	72.1	100.0	15.7	19.4	23.2	21.0	20.7
2030	64.9	100.0	12.4	18.1	21.7	25.3	22.5
2060	48.9	100.0	14.2	17.5	19.2	20.9	28.2

- 15-64 歲工作年齡人口占總人口比率將由 2010 年 73.6% 增加至 2015 年達最高峰 74.4% 後，轉趨遞減，2060 年降為 48.9%。
- 工作年齡人口結構亦將趨高齡化，2010 年工作年齡人口中，以 25-34 歲占 23.0% 最多，而 2060 年則以 55-64 歲占 28.2% 最多。

資料來源：行政院經濟建設委員會（2012）

空缺率及失業率向為解釋勞動市場變遷之指標，缺工表示勞動供給不足，失業表示勞動供過於求，兩者大致呈現反向，景氣熱絡時，失業率下降，空缺率上升，反之則失業率上升，空缺率下降。缺工及失業皆係勞動市場未達供需條件平衡之結果，並於實際經濟社會中同時發生，表示廠商空缺之職位與失業者存在職類、教育程度、薪資、年齡或訊息、地域上之差距，此外，廠商缺工亦與經濟景氣波動、產業結構改變、就業媒合問題、員工流動情形等因素息息相關。依最新的 2012 年事業人力僱用

狀況調查結果綜合分析，按部門別觀察，2012 年 8 月工業部門空缺人數 80,983 人或占 46.1%，服務業部門空缺人數 94,862 人或占 53.9%，與工業及服務業部門受僱員工結構 45.6% 與 54.4% 相近。各大行業中，空缺人數以製造業之 69,739 人或占 39.7% 最多，批發及零售業 34,330 人或占 19.5% 居次，而住宿及餐飲業因受餐飲服務人員需求較多之影響，空缺人數 12,591 人或占 7.2% 再次，三者合占整體工業及服務業空缺人數比率 66.3%，與三者受僱員工數占整體之比率 64.6% 相當；若按空缺率觀察，

2012年8月工業及服務業受僱員工空缺率為2.47%，其中工業部門空缺率為2.49%，以用水供應及污染整治業空缺率2.66%為最高，服務業部門空缺率為2.45%，排除不明確的其他服務業，以住宿及餐飲業空缺率達3.96%最高（行

政院主計總處，2012）。但2011年臺灣地區中高齡者（指年滿45歲至64歲之國民）平均勞參率約57%，遠低於日本的77%、德國的76%、英國73%、美國與新加坡的72%、南韓的71%（如表二），顯然有待努力開發與充分運用。

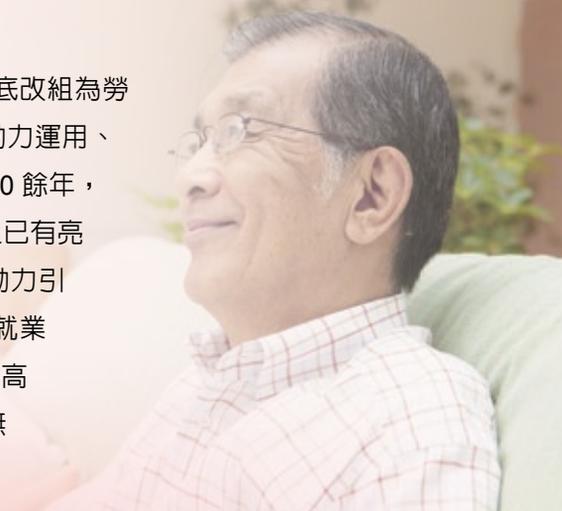
表二、2011年主要國家年齡別勞動力參與率

(%)

年齡別	中華民國	韓國	新加坡	香港	日本	美國	加拿大	法國	德國	義大利	英國
總計	58.2	61.1	66.1	60.1	59.3	64.1	66.8	56.5	60.2	48.4	63.1
15~19歲	8.7	7.6	12.3	9.5	14.5	34.1	51.2	15.0	30.6	7.8	46.8
20~24歲	50.3	48.0	62.8	61.6	68.5	71.3	76.8	60.8	71.1	45.7	74.0
25~29歲	89.4	74.6	89.2	90.2	85.6	81.1	85.1	87.0	83.2	68.7	85.0
30~34歲	85.9	73.9	88.6	86.7	82.0	81.9	86.7	87.8	87.0	78.3	85.6
35~39歲	84.1	75.4	87.3	83.1	82.0	82.5	87.1	89.6	88.1	80.3	84.4
40~44歲	82.9	80.2	84.9	81.9	84.0	82.9	87.9	90.5	90.2	79.6	86.4
45~49歲	77.8	80.1	83.7	80.2	86.1	82.2	87.3	90.0	89.5	77.8	86.6
50~54歲	67.1	76.4	79.7	74.2	83.9	79.2	84.3	85.7	86.5	74.1	83.6
55~59歲	51.7	68.9	70.2	60.2	78.1	72.8	73.0	68.7	78.9	57.5	73.5
60~64歲	32.0	56.9	54.7	35.7	60.4	54.5	51.1	19.8	47.3	21.7	46.3
65歲以上	7.9	29.5	20.4	6.2	19.7	17.9	11.9	2.0	4.6	3.2	9.0

資料來源：行政院勞工委員會(2013)

勞委會職訓局預計今(2013)年底改組為勞動力發展署後，施政策略定位於勞動力運用、勞動力提升，及勞動力開發。過去30餘年，職訓局在勞動力運用與勞動力提升上已有亮麗績效，勞動力開發上除了外籍勞動力引進、女性勞參率提升及身心障礙者就業促進外，中高齡以上年齡者勞參率提高及加強渠等人力有效及充分運用，無異是未來宜加強努力的重點。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 貳、勞委會對臺灣地區中高齡者勞參率偏低原因分析

勞委會每年定期公布中高齡勞動力狀況，最近公布的 2012 年中高齡勞動力分析顯示，中高齡勞動人口為 394.5 萬人，較前一年增加 11.2 萬人，其中男性 242.3 萬人，女性 152.3 萬人。十年來，因為國人平均壽命延長，以及戰後嬰兒潮世代成長，中高齡勞動力增加 124 萬人，增幅 45.85%。值得注意的是，隨著女性二度就業機會及意願增加，中高齡女性勞動力十年來增幅高達 65.76%，遠較男性的 35.61% 高。

依據經濟合作暨發展組織 (OECD) 「2012 年退休金展望報告 (Pensions Outlook 2012)」指出：最近的養老金改革為了後代的退休人員，將導致較低的公共養老金替代率，約 20 至 25% 的平均水平。各國應集中在兩個主要的政策，以滿足不斷增長的養老金缺口：延遲退休和擴大私人養老金的覆蓋範圍 (OECD, 2012)。在平均壽命提高的趨勢下，各國需逐步延長勞工退休年齡。顯然當前延後退休是世界潮流，但臺灣地區中高齡勞參率偏低，中高齡勞動人口中，60-64 歲的勞參率卻反而減少，勞委會分析，應與許多事業單位 (尤其是國營事業) 辦理優退有關，另外也與



中高齡轉業困難有關，顯示臺灣地區就業市場仍明顯對高齡勞工不友善。

臺灣地區中高齡勞動參與率偏低的另一個警訊，是教育程度愈高，早退情形愈嚴重。雖然調查顯示，中高齡的勞參率隨著教育程度提升而增加，國中及以下、高中 (職)、大專及以上分別是 54.24%、64.60%、65.76%，但若以近十年變化觀察，則發現教育程度愈高，勞參率反而逐年下降，大專及以上減少最多，十年來減少 9 個百分點，高中職以上學歷才減少 2.81 個百分點。

對於教育程度愈高，早退情形愈嚴重，勞委會分析原因可能包括：教育程度高者，較早存到退休金；軍公教近幾年來提早退休人數逐年增加；經濟不景氣，關廠歇業時，中高齡工可能成為首要資遣對象等有關。(引自陳素玲，2013)

## 參、臺灣地區中高齡者人力運用之新做法芻議

從以上的分析可歸納臺灣地區中高齡者勞動力參與率偏低只要為太早退休與缺乏適當友善工作環境，針對該等問題，擬議如下：

### 一、漸進退休年金結合部分時間工作

現在歐洲國家中，德國企業如 BMW 的人力運用模式值得參考 -- 中高齡員工領取部分退休金，仍從事部分時間工作或壓力較輕工作，避免退休金沉重負擔，高齡化的勞動力和人才供應減少，企業可能會更看重資深員工。2011 年 5 月美國華府智庫研究也指出：充分就業時期，因有就業機會，可推丹麥模式—彈性安全結合積極勞動市場政策與優惠失業給付；不景氣時則宜推德國模式—不解僱，代之以縮短工時，減少薪資，再以部分失業給付來彌補減少的薪資。

臺灣地區 2012 年 10 月以來，一份退休金的精算報告，原本是要對政府、民眾、雇主預警，卻演變成社會恐慌與對立的源頭，爭論誰拿得多、誰拿得少。勞工保險、軍公教人員的退休撫恤，甚至 2008 年開辦的國民年金，合計 1,400 多萬人參加的退休養老年金保險，如果

不改革，從六年後開始，將陸續入不敷出，付不出當年退休的年金，最後，終將面臨破產。OECD 在第四期養老金概覽（Pensions at a Glance 2011）提出養老金制度改革政策組合中，調整激勵措施都是在鼓勵繼續工作而不是鼓勵退休，但如何保障老年人能有充分就業崗位仍然是個挑戰（OECD，2011）。而 OECD 2012 年年金展望（OECD Pensions Outlook 2012）也指出：最近的養老金改革為了後代的退休人員，將導致較低的公共養老金替代率，約 20 至 25% 的平均水平。各國應集中在兩個主要的政策，以滿足不斷增長的養老金缺口：延遲退休和擴大私人養老金的覆蓋範圍。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTLY

樂說頭條

國內在退休金議題上，除了爭辯誰該領多少與可能破產危機之外，配合臺灣地區高齡化趨勢與可能的新生勞動力不足的狀況，該進一步思考：臺灣地區中高齡者彈性退休所得安全與就業政策結合，部分年金與部分時間工作模式的建制。行政院經濟建設委員會於2008年曾認為，先進國家彈性退休政策可供我國參考，無論是基於個人的老年經濟安全保障，或是增加國家整體經濟生產力的考量，都應鼓勵年長者參與勞動市場，延後退休將使退休者之生活水準不至大幅下降，亦可舒緩社會安全制度的財務問題。推動部分退休和部分年金制度，除可促使勞動市場及勞動參與更具彈性外，亦可讓有經驗、有智慧的老人繼續貢獻其專長、經驗，增加生產力及老年經濟安全保障（行政院經濟建設委

員會，2008）。但迄今，除了如勞保年金化的減額或展延年金的彈性設計外，國內缺乏中高齡者彈性退休所得安全與就業政策結合，部分年金與部分時間工作模式的具體研究與規劃，如回答：如何將可鼓勵人們工作更長的時間和提高充足性和可持續性的漸進式退休年金？雇主與勞工的意願如何？採取這些政策措施的主要障礙是什麼？又該如何因應等？企業界宜試圖結合退休年金改革與中高齡者人力運用議題，在當前退休年金改革呼聲與依行政院經建會估計，臺灣將於2018年成為高齡社會、在2025年將成為超高齡社會，為確保持續的經濟成長和企業員工的需求，臺灣需要保有中高齡勞動力等背景下，中高齡員工漸進退休與部分時間工作計畫的重要性則是不言可喻。



## 二、試辦獎助代際雙贏策略

對政府為因應高齡化而延後退休年齡等政策，部分學者也批操之過急，尤其目前年輕人失業問題仍在，解決順序錯置，「老人不退，年輕人工作機會就減少」的論調是否一定存在？不少國際相關的研究文獻（Gruber, et al., 2009；Kalwij et al., 1999；Munnell, et al., 2012；OECD, 2005）發現，實證分析並不支持青年和中高齡者就業的替代性這一假設，反而發現具有些微的互補性。我國研考會委託楊靜利等研究指出：臺灣地區近十年來顯示青年與中高齡者二者就業的相關係數為正相關高達 0.8211，與國際研究的情況一樣，甚至於相關係數比其他國家更高，也直接顯示 45-64 歲的就業率變化沒有增加 15-24 歲者的失業率（楊靜利等，2013）。勞動市場是開放性的，不是盒裝的經濟命題（Boxed Economy Proposition）；而且一次性的勞動價值理論（The Lump-of-Labor Theory）亦不合理，因要讓退休後更具生活保障，即須各憑本事持續勞動，中高齡者與青年的就業可設計互補搭配，而非競合。如南韓支持加強中高齡者與青年之間的代際雙贏工作（an Intergenerational Win-Win），從 2012 年開始，在 300

家中小型企業，熟練的中老年退休者，將作為年輕員工導師和教練（Mentors and Instructors），1,600 退休專家，如工匠大師和工匠將促成「現場教授」（On-Site Professors）。另有工作分享計畫（The Job-Sharing Program），該計畫每年提供 720 萬韓圓的補貼給雇主，作為僱用青少年填補中高齡者工作時間較短，或受訓期間出現的空缺之經費。此外，成立代際雙贏委員會（an Intergenerational Win-Win Committee）將根據經濟和社會發展委員會（The Economic and Social Development Commission），討論如何結合中高齡者的資產和經驗與年輕人的激情；實施年齡管理措施，包括工資、工時及僱用系統，使代際雙贏（Ministry of Employment and Labor, Republic of Korea, 2012），而臺灣地區政府與企業似可參考辦理，不必拘泥於僅辦理如今（2013）年 9 月小規模（250 名師傅、500 名徒弟）的「嚴師高徒」計畫。☉





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



# 推動「職能基準」 發展與應用

工業技術研究院產業學院專案副總監 賴昶樺

99年5月政府制定公布的「產業創新條例」第十八條明訂「除法律另有規定外，各中央目的事業主管機關得依產業發展需要，訂定產業人才職能基準及核發能力鑑定證明，並促進國際相互承認。」100年9月勞委會修正通過「職業訓練法」第4條之1：「中央主管機關應協調整合中央目的事業主管機關所定之職能基準、訓練課程、能力鑑定規範與其辦理職業訓練相關服務資訊，以推動國民就業所需之職業訓練及技能檢定。」故自101年起，勞委會職訓局依法著手擬定職能基準相關推動政策與方案，並逐步開始與其他現有方案配套推動。由於事涉各中央目的事業主管機關與職業訓練相關的公私部門業務，一時間，「職能」成為與人才發展與培育相關單位與從業人員，最常提及的名詞。然而，每個人心中對「職能」的認知理解與期待，是否都一致，是否都合理，就有待探究。首先，得從名詞的認知談起。

## 甚麼是「職能」與「職能基準」？

國內外針對「職能」的定義與內涵，不同學者有不同的定義。綜合而言，「職能」指的是完成某項工作任務或為提高個人與組織現在及未來績效所應具備之知識、技術、態度或其他特質之能力組合。「職能」的類型包括：核心職能、專業職能以及管理職能。

國內近十多年來，為了提升員工及勞工的能力素質，「職能」在個別企業的導入，與在整體產業國家層次的發展應用，都漸漸受到重視。企業的導入源於民間顧問公司的引進推廣，企業所建立的多稱為「職能模型」或「職能模式」，主要運用在個別企業的選聘用留的人資制度，例如在招募時運用職能面談技巧，成為經常運用的手法。多數的企業顧問較著重在協助企業建立符合企業文化價值的「核心職能」和「管理職能」，至於專業職能部分，則是偏向找出從事這個專業要具備哪些一般性能力（有人稱 Soft Skills）或特質，而非真正的「專業職能」內涵。

在產業國家層次的推動，早期有學界因應人才培育需要，倡導國內應發展類似國家的國家資歷架構。政府機構約莫於 94 年經建會曾討論過國家職能標

準議題。然真正開始持續性的推動是經濟部內為協助產業專業人才的發展推動建置產業職能基準及將其應用於能力鑑定，此為「職能基準」一詞的正式使用。「產業創新條例」的公布，說明了未來因應產業需要之職能基準建置工作，將成為協助提升產業人才能力素質的重要參考。「職業訓練法」第 4 條之 1 的增訂也說明了職能基準對國民就業所需之職業訓練及能力鑑定，是有相當影響。

為了有利於後續政策溝通推動，及避免名詞的誤用，勞委會職訓局針對「職能基準」做了定義，乃指由各中央目的事業主管機關或勞委會職訓局所發展，為完成特定職業或職類工作任務，所應具備之能力組合，包括該特定職業或職類之各主要工作任務、對應行為指標、工作產出、知識、技能、態度等職能內涵。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

綜上所述，「職能基準」在國內職能推動政策下，是有明確所指，以層次而言，是指在產業層次跨不同組織企業共通的能力組合，非指特定組織或企業的「職能模型」；以類型而言，「產業創新條例」所指之產業職能基準，主要標的為產業特定職業或職類所需之「專業職能」。因「管理職能」與「核心職能」會因不同組織而有不同之需要與定義，且民間發展已較成熟，相對需要政府資源投入之需要較低。「核心職能」若擴大衍伸指職場所需之共通職能，也非以特定職業或職類為標的，而是以整體勞動力發展提升所需的角度思考；以效用而言，產業職能基準與國家級考試所對應的標準規範有效力上的差異。職能基準要因應產業發展需要，而產業變化快

速，加以國內企業以中小企業為主體，所以職能基準也需要跟隨實際需要與變化彈性調整，與國家級考試及相關檢定，是從公共事務或人民生命財產安全把關之出發點且具法令效力，是有強制性上的差異。

## 「職能基準」的應用

產業快速發展的背後，人才難尋是所有企業共同面對的問題。萬寶華管顧公司 2013 人才短缺調查結果，46% 的台灣雇主表示徵才困難，高達 50% 的受訪雇主表示求職者職場技能或軟技能不足仍是造成徵才困難的首要原因。依據 101 年行政院主計處人力運用調查結果，15 至 29 歲失業者尋職過程中，遭遇之主要困難為技術不合者占 45%，與工作



性質與期望不合者 49%。而企業不太願意用新鮮人主因中有 56% 是覺得專業能力不足，其中 25 至 29 歲失業者因技術不合而尋職困難，高達 58%，以學歷而言，大學及以上失業者因技術不合而尋職困難也高達 51%。企業通常不願意雇用經驗較為欠缺的青年，因為即使學歷提高，多數新鮮人卻針對應徵職務的產業特性和工作職務，缺乏相對的認識。

失業與缺工共存的現象，根本溯源在於人力的供給與需求間存在落差。量的落差多存在於最基層勞動力；質的落差就源自於人才供給端及需求端的連結問題。供給端包含學校及職業訓練與培訓機構，所謂質的落差，換句話說，就是培育與訓練需求的掌握不足。若無法具體掌握當下及未來的訓練需求，則所提供的訓練課程即使再叫座，也無法培訓出產業所需要具有競爭力的人才。

個別企業的訓練需求相對容易掌握，勞委會職訓局所推動的 TTQS 訓練品質系統，提供了清楚具體的指引，即訓練需求來自於企業策略目標與員工現有職能的落差，然對於中小企業而言，要自行進行職能的盤點或建立導入，仍然有其難度。而對於具公共性的職業訓練與培訓機構甚至學校而言，如何在持續變動且潛在對象需求各異的情況下，找出產業共通性的訓練需求及培育的重點內涵，尤其是在專業職能的部分，就得更

費苦心。

筆者所服務的工研院產業學院自 95 年起，協助經濟部推動重點產業之職能基準與能力鑑定建置工作，累積輔導 20 個以上研究機構、公協會及企業，發展建置專業人才之職能基準。所建置的職能基準除推廣至相關企業，使其著重在連結企業策略目標的角度落實職能應用；也推廣至各大專相關係所，參考應用職能於課程規劃及輔導學生就業；另也應用於發展專業人才的能力鑑定，提供除了學歷之外，企業可用於評估人才的客觀管道。這樣的發展模式，促使供需兩端以相同標準培育及發展人才，期望能縮減學用落差，形成正向循環。推動的產業領域包含機械產業、智慧財產、LED 及保健食品產業等。此外，也於 98 年協助教育部發展建置「大專校院就業職能平台 UCAN」，運用職能的概念拉近教育與產業需求的距離。學校可參考平台上各職類的職能，訂出各學系核心能力；老師的課程設計與教學可注入 UCAN 職能的思維；學生可透過職業查詢了解各種職業的條件與能力需求，並自我診斷，提早進行職場所需能力的養成。

簡單而言，「職能基準」可以作為職場與教育體系對於能力規格的介面。它可以協助教育體系了解產業所需能力，納入教學考量；它也可以讓無力從零開始發展專業職能的企業參考，較有效率



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



的導入企業職能模型。

## 其他國家推動職能的模式

先進國家為使人才培訓符合產業用人需求，政府不但重視職業訓練的投資，也透過建立產業職能或技能標準的方式，作為暢通人力供需兩端的連結機制，揭示產業發展及擔任特定職業所需具備的能力要求，以規劃相對應的訓練及培育課程。透過其他國家的經驗來看，上述推動職能基準發展與應用的方式，確實對協助國家及產業所需的人才培育方向，是有正面意義，然而不同國家因其背景及需要，各有其不同的推動方式。

以運用職能標準成熟度最高的國家－澳洲為例，澳洲國家訓練體系的建立源於政府遭遇國內的職訓規劃未能配合產業發展所需；此外，因 1987 年啟動的「訓練改革方案」提供開放且競爭的

訓練市場，雖有更多元的訓練管道，但卻導致訓練合格證書紛亂核發的問題。

澳洲聯邦政府於 1995 年結合各級政府共同召開「教育、就業、訓練及青年事務部長會議」，會後達成「澳洲資歷架構協定」，確認以職能為本位的職業教育與訓練方向，發展具體化、結構性與標準化的課程，有效將職能標準與訓練課程、評估指引及資歷證明整合成澳洲國家訓練體系。其體系以澳洲資歷架構

（Australian Qualifications Framework, AQF）為基礎，使學校教育、職業訓練及高等教育之間具有銜接通路，讓教育、訓練和就業之間有一致性的無縫接軌；再以訓練套件（Training Packages）規範職業的教育及訓練課程內容，包括工作之職能單元、對照的資歷層次、產業導向的評量指引等；最後，以澳洲品質訓練架構（Australian Quality Training

Framework, AQTF) 確保訓練套件的實施具有品質水準。其訓練套件，就是以產業界的技能需求出發，由產業技能委員會所發展出來的「職能標準」，供全國已立案的職業教育與訓練機構據以提供教育與訓練課程。澳洲的做法是以政府的角色由上而下系統性的推動職能標準連結教育與職業訓練體系。

另外以美國為例，美國政府在 1994 年通過《國家技能標準法案》(National Skills Standards Act)，成立 NSSB，負責推動整合各州各行業不同的技能標準，促使培訓目標、課程規劃、能力認證趨於一致，以利改善勞動力的能力水準及流動難度。然運作至 2003 年時，政府發現技能標準發展情況與 NSSB 設立精神有所差異，而宣布終止運作。同時勞工部就業與訓練局 (Employment and Training Administration, ETA) 為調整已使用 70 年的職業字典 (Dictionary of Occupation, DOT)，於 1991 年建置職業資訊網 O\*NET，提供各種職業的技能標準及職業資訊，包括工作職責、所需知識、所需技術、教育程度等資訊。其功能除提供州政府作為求職者分類與媒合決策、就業服務機構所需職業資訊，及求職者尋找工作所用外，並與相關勞動統計及就業服務系統相連結。此外，在 2003 年美國推動「高成長工

作訓練計畫 (High Growth Job Training Initiative)」，企圖強化國內勞動力投入美國高成長但面臨人才短缺之重點產業。而 ETA 因應高成長產業變化快速的特性，試圖以職能發展的概念，培養勞工具備足夠的技術競爭力，因而與不同產業的公協會合作，邀集產業領導者推動產業職能模型的建置。其結合 O\*NET 的職業資訊，建立產業的職能架構，並容許各種不同的利害關係人如企業、培訓機構、學校、政府依特定需求自行調整模型內容，據此發展以職能為基礎的訓練課程模組、績效指標、技能標準與認證制度。於是 2003 年 NSSB 終止運作後，即由 O\*NET 及產業職能模型持續扮演國家職能推動的角色。自此，美國政





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

府從為特定工作場所或產業量身訂做的技術標準建置，轉向扮演產業職能訊息交換、提供輔助工具與職能模型建置的協助角色，目前已建置能源環境與污染管理、製造安裝與維修、銷售不動產與個人服務等 21 個產業職能模型。美國的做法從以政府的角色由上而下，轉變為結合產業端推動職能模型的發展與推廣各界廣泛性的運用。

## 我國「職能基準」的推動與期待

從上述不同國家由上而下，及以產業需求為主由下而上的不同發展型態，反觀國內，雖然國內公部門開始重視「職能」，並有相關法令作為依據，但在談到國家職能推動的模式時，不同學者專家各有不同角度的意見，其他國家的推動模式雖可作為參考，但畢竟背景及需求不盡相同，也

無法全數複製引進。雖然職能基準若能落實應用所產生的效益可以協助改善部分人才與勞動力問題，但以國家的層次要系統性全面的推動，確實是扎根且辛苦的任务，也是龐大的工程。以務實的角度來看，應該要考量的是在政府資源有限的情況下，國內的背景與需求目的為何，如何在兼顧多變的產業趨勢、中小企業為主的產業結構、以及國內大學學歷的普及程度，等等因素，來思考最有效益的推動方式。

目前勞委會職訓局在職能基準發展應用推動政策上的角色，除協調各目的事業主管機關依產業創新條例建置產業職能基準，並整合公布給各界參考運用之外，為加速發展應用也將鼓勵從產業端推動，透過補助與輔導措施，結合民間能量發展產業所需「職能基準」，與運用職能基準發展「職能導向課程」。在整合資源加速推動的過程中，最重要的是對於擴散成果的





品質掌控，因此也參考澳洲推動的概念，規畫了職能基準與職能導向課程的品質認證機制，以提供各界具公信力可信賴的職能資源與相關資訊。這樣的推動方向可說是兼顧政府資源需關鍵聚焦，並考量國內產業環境的彈性所需之下，較為可行的方式。然而，從近年參與的職能推動相關工作中，筆者認為國內未來若要系統化有效的持續推動，有許多問題還有待各界努力。

### 一、結合產業更積極投入職能基準的發展

職能基準的發展目的在於協助產業將專業人員所需的能力規格顯性化，也需考量對各不同企業有某種程度的共通性，因此非常需要不同代表性的企業及利害關係人的投入。目前職訓局鎖定積極邀集參與的產業代表為依法設立之工

業團體與商業團體，以產業發展角度而言，是具代表性的單位，然如何讓關係人理解這件事對整體產業發展與人才培育的意義，則需要更多的宣導及溝通，並且透過配套措施，方能畢其功。

### 二、確保職能導向課程的學習成果與職能需求一致

職能基準最廣泛的應用－也就是教育與訓練，而「職能導向課程」的規劃及實施，是否能確保品質，會是職能應用能否展現成效的最終關鍵。這就牽涉到教學設計中學習成效的幾個重點，也是未來在檢視職能導向課程品質的重點所在。一是課程目標的適切性，也就是教學的目標是否與職能一致，所呈現的能力內涵與程度，是否與欲養成的職能所展現的行為指標有具體的相關對應；



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

二是配合教學目標所展開的內涵是否與職能所涵蓋的知識技能一致，尤其是所運用的師資與教學策略是否能達到傳達這些內涵的目的；三也是最重要的學習成果評量，是否能確實檢視是否符合職能所對應的行為指標。上述環節若都能在教學與訓練的過程中，確實檢視其一致性 (Alignment)，則職能導向課程的價值與成效才能真正彰顯。

### 三、落實應用擴大職能基準效益

過往各部會受限於資源，較單點的只針對重點關鍵專業人才發展職能與應用。若要有效的擴散與落實推動應用於教育與職訓體系，就需要透過跨部會跨單位的合作，規劃配套方式，運用既有網絡與方案措施，形成綜效。

此外，職能概念導入教育體系也是另一個有待努力的方向。許多老師認為不該把大學變成「職業訓練所」，但職能的養成不應該被窄化成等同於職業訓練。所有學生甚至碩博士生步出校門都要面對職場，提早協助學生認識並養成相關能力，並不意味著大學四年都只針對特定職業所需學習特定技能。況且，職能的組成包含職業或職類所需的知識、技術與態度，且涵蓋不同層次的能力，在校期間可著重於基礎廣泛性能力及專業知識與應用能力的養成，並培養正確



的態度，未來出校門以此帶的走的能力為基礎，就能進一步針對特定專業的需要，接受更深入的職前或在職培訓。因此，若學校能以正面的態度看待職能基準，並且適度導入到課程設計及系所能力指標的要求，應該能逐步改善社會新鮮人對職場認識不足，及能力落差的狀況，對學生求職及產業徵才都有正面的幫助。

職能基準的發展與應用推動，未來若能落實透過跨部會的協調整合及民間能量的運用，有效鏈結產業發展的需求端與人才培育體系的供給端，充分運用職能本質的「能」，克服過去推動的「不能」，實為未來眾多勞工與產業之福，也期待因此可提升培訓產業的專業與能量，逐步朝向提升勞動力的最終目的，達到厚植國家人力資本，以符合產業發展需要。🌱

# 因應貿易自由化 影響及衝擊 之職業訓練服務措施

職訓局訓練發展組業務促進員 丁語璇





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

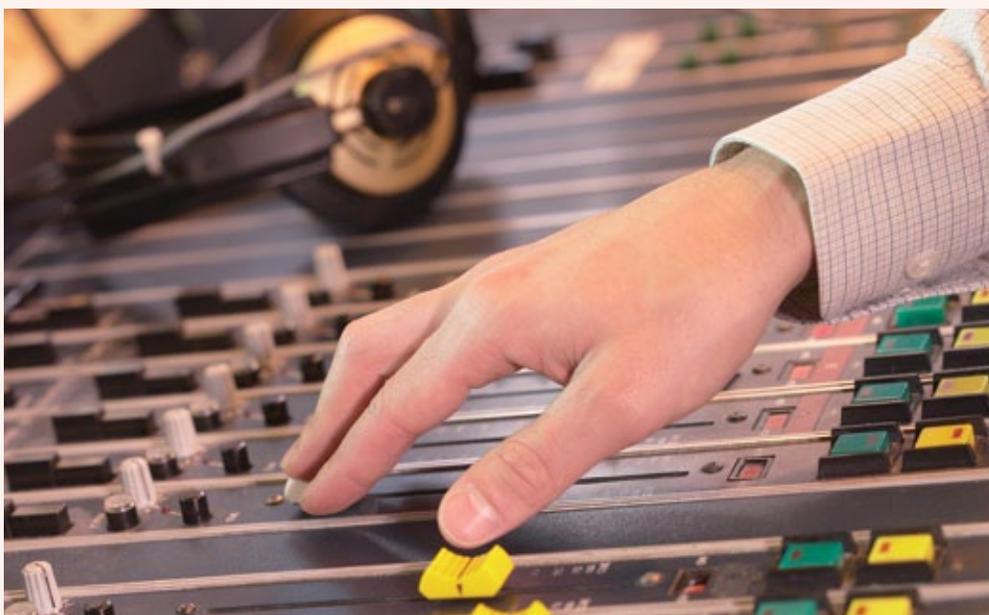
樂說頭條

臺灣內需規模較小，一向致力於對外貿易網絡，「與世界連接，參與全球經濟整合活動」一直是政府對外經貿政策之主軸。近年來各國間多簽署自由化貿易協定(簡稱 FTA)或區域貿易協定(簡稱 RTA)，我國亦積極推動與主要貿易伙伴國洽簽經濟合作協議，其中「兩岸經濟合作架構協議」(以下稱 ECFA)已於 99 年 6 月 29 日完成簽署，藉以解決兩岸間重要經貿議題，強化我國經濟動能。

我國與陸方簽署之協議中，陸方對我國之開放內容大部分優於對其他國家之待遇，故可較早取得進入大陸市場之優勢，利於產業整體供應鍊根留臺灣；其次，在各項優惠待遇及地理位置之優勢下，有助於其他外國企業優先選擇臺灣作為進入大陸市場之門戶，而外國企

業若選擇來臺作為進入大陸市場之門戶，須在臺實質經營滿 3 年或 5 年以上，於取得臺灣服務提供者身分後，方享有協議之優惠待遇進軍大陸市場，故有利於我國經濟結構發展。

與他國或地區簽署經濟合作協議，整體而言雖可帶動我國經濟繁榮，但也可能影響部分產業或族群，因此行政院訂定「因應貿易自由化產業調整支援方案」(以下稱調整支援方案)，針對「加強輔導型產業」、「受衝擊產業」、「受損產業」及「可能受貿易自由化影響之產業」等產業類型，分別採取「振興輔導」、「體質調整」及「損害救濟」等調整支援措施(如表一所示)，以協助受影響產業及其勞工。



表一 調整支援措施之具體作法

調整支援措施	產業類型	具體作法	主辦單位
振興輔導	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加強輔導型產業</li> <li>• 可能受貿易自由化影響之產業</li> </ul>	產業升級轉型輔導	經濟部
		產業技術升級	經濟部
		提供中小企業融資信用保證	經濟部
		協助中小企業升級轉型輔導	經濟部
		協助拓展外銷市場	經濟部
		衛生醫療相關服務產業輔導措施	衛生福利部
		文化相關服務產業輔導措施	文化部
		提供產業振興輔導低利融資	經濟部 行政院國發基金
		勞工就業相關服務	行政院勞委會
體質調整	已增加進口，但尚無顯著受損之衝擊產業及勞工	衝擊產業個別調整輔導	經濟部
		就業安定及轉業再就業協助	行政院勞委會
損害救濟	已顯著受損之產業、企業、勞工	協助業者轉換業種與產品融資	經濟部
		提供就業相關服務、就業安定及轉業再就業協助	行政院勞委會

行政院勞工委員會為因應貿易自由化之發展對各產業之民營事業機構、非營利法人或團體（以下統稱事業單位）及勞工均會產生不同程度之影響，又因職業訓練措施具有積極性預防失業及提升勞工職業競爭力之效果，爰提供多元化的職業訓練措施，一方面積極「防禦」，

提升勞工技能及職業競爭力，避免未來因開放市場而受衝擊；另一方面主動「進攻」，期透過我國產業彼此良性競爭，更可鼓勵企業將勞工視為重要資產，大量投入人才培訓工作，提升我國競爭力，並吸引跨國企業僱用我國勞工或來臺與我國產業合作。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



勞委會為因應貿易自由化，加強輔導各產業從業人員參訓，提升工作知識技能與就業能力，並協助事業單位發展人力資本，持續提升勞工職場能力，穩定就業及促進再就業，特訂定「充電起飛計畫」。針對調整支援方案適用工業部門產業之事業單位及其勞工，提供相關職業訓練服務措施，主要訓練服務對象可分為在職勞工與待業勞工兩大部分，詳細說明如下：

### 一、「充電起飛計畫」協助在職勞工之訓練措施包含：

(一) 適用對象：符合「因應貿易自由化產業調整支援方案」適用對象且年滿 15 歲以上具就業保險、勞工保險、農民保險被保險人身分之在職勞工或領有設立登記證明之就業保險民間投保單位。

(二) 補助標準：

1. 補助受貿易自由化影響產業之在職勞工赴外參訓部分：以訓練單位辦理訓練收費標準，補助每一學員全額訓練費用，每名勞工 3 年內最高補助金額為新臺幣（以下同）7 萬元。
2. 協助受貿易自由化影響產業之事

業單位辦訓部分：

- (1) 個別型訓練計畫：由一家事業單位申請規劃辦理訓練課程，事業單位最高可獲得補助金額 200 萬元。
- (2) 聯合型訓練計畫：由一家具備訓練規劃執行經驗之事業單位申請辦理聯合訓練，並結合一家以上具產業或區域發展關聯性之事業單位參加，由申請聯合訓練之事業單位主責相關行政連繫協調作業，事業單位最高可獲得補助金額 300 萬元。
- (3) 事業單位如屬行政院因應貿易自由化產業調整支援方案「加強輔導型產業」、「受衝擊產業」或「受損產業」者，最高可獲得補助金額 350 萬元。

(三) 執行成效：充電起飛計畫除加強輔導受貿易自由化影響之各產業從業人員參訓，補助全額訓練費用，以提升勞工知識技能與就業能力外，另協助受貿易自由化影響之事業單位持續發展人力資本，補助訓練費用，協助勞工穩定就業及促進再就業，效益分述如下：

1. 協助可能受貿易自由化影響產業之勞工依生涯發展需求，參加所需之訓練課程，以因應未來可能就業環境之變化。100 年及 101 年度在職勞工赴外參訓分別計訓練 6,787 人、18,998 人，參訓勞工滿意度達 96.88%、95.57%。
2. 鼓勵可能受貿易自由化影響產業之事業單位，為所屬員工規劃訓練課程，提升工作技能，以因應未來企業發展或轉型之需求。100 年及 101 年度事業單位辦理員工訓練核定分別計 217 案、376 案，分別計訓練 14,455 人、39,777 人，參訓勞工滿意度達 91.13%、92.05%。



## 二、針對待業勞工方面，「充電起飛計畫」亦協助待業勞工個人參訓：

- (一) 協助目的：勞委會職業訓練局所屬各職業訓練中心依轄區內的產業發展及就業市場人才需求，運用中心自有設施及委託民間訓練單位，針對新興產業、重點服務業及區域特色產業等，加強辦理多元化之職前訓練課程，提供待業勞工多元參訓選擇，以利提升其職場技能及競爭力，協助其轉業或再就業；另於學員結訓前結合產業廠商、事業單位或團體等提供職缺，辦理就業媒合，於訓後三個月內持續輔導就業，以協助待業勞工儘速重返職場。
- (二) 適用對象：失業勞工年滿 15 歲以上，且最近一次任職之事業單位被認定為調整支援方案適用對象後之離職者，或被認定前 183 日內之離職者。
- (三) 補助標準：補助 100% 訓練費用。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

另參加充電起飛計畫全日制訓練之學員，符合就業促進津貼實施辦法所列之特定對象失業者，或最近一次受僱之事業單位屬勞委會「因應貿易自由化產業調整支援方案就業發展及協助申請案件審會」認定之適用對象，並符合計畫規定條件之失業者，可依相關規定申請職業訓練生活津貼，以降低其經濟負擔、排除參訓障礙，並保障訓練期間之基本生活。

(四) 執行成效：

	自辦訓練			委外辦訓			小計			職訓生活津貼補助人數
	參訓人數	就業人數	就業率	參訓人數	就業人數	就業率	參訓人數	就業人數	就業率	
101年	463人	249人	83%	734人	390人	64%	1,197人	639人	69.53%	210人
100年	192人	104人	59.77%	411人	277人	70.48%	603人	381人	67.2%	122人

另外，為強化職業訓練資源之連結，勞委會亦訂定「因應貿易自由化在地訓練服務計畫」，透過蒐集在地訓練需求、整合訓練資源並連結政府相關職業訓練業務計畫等方式，以完備訓練服務措施。

### 一、計畫目的：

職訓局所屬各職訓中心結合民間單位，透過訪查、蒐集轄區內的產業情勢及勞工訓練需求，並整合中心內、外部資源，就近提供受貿易自由化影響產業及其勞工所需訓練資訊、課程規劃及專案訓練模式之諮詢及輔導服務。

### 二、協助措施：

- (一) 訪問事業單位、勞工：透過各種訪談方式，瞭解事業單位或勞工實際職訓需求，並建立彼此良好關係。
- (二) 提供職訓諮詢服務：診斷事業單位、勞工之職訓需求，提供職訓資源，並協助其瞭解可如何運用職訓資源。
- (三) 職訓課程規劃輔導：依事業單位轉型或技術提升之需求，提供訓練課程規劃輔導服務。
- (四) 轉介、連結服務：將缺工需求轉介就業服務站，或連結至適合的職業訓練計畫。



### 三、計畫成效：

(一) 101 年成效：於新北市鶯歌區、桃園市、新竹市、苗栗縣、彰化市、南投市、雲林縣斗六市、嘉義市、高雄市燕巢區、屏東市、花蓮縣設置服務據點共計 11 處，協助陶瓷、織襪、水五金、木竹、毛巾、食品製造業、金屬製品、石材產業等受貿易自由化影響，或精緻農業、觀光旅遊業等六大新興產業，或地方特色餐飲、樂活農業等具有區域特色之在地產業。訪問事業單位或人員共 40,812 次，提供職訓諮詢服

務次數共 14,880 次，職訓課程規劃輔導次數共 6,985 次。

(二) 100 年成效：於新北市鶯歌區、新竹市、彰化縣員林鎮、雲林縣斗六市、高雄市燕巢區設置服務據點共計 5 處，協助鶯歌陶瓷產業聚落、新竹傳統內需型產業、員林織襪、製鞋、水五金產業、雲林毛巾產業、高雄金屬製品業等區域傳統產業。訪問事業單位或人員共 16,821 次，提供職訓諮詢服務次數共 3,202 次，職訓課程規劃輔導次數共 459 次。

臺灣內需市場狹小，又可預期少子化之趨勢可能衝擊我國產業，尤其是服務業產業，因此政府積極簽訂各經濟貿易合作協議，拓展我國海外貿易之動能。政府自 99 年 9 月起，即依據「利益極大化、衝擊極小化」

之原則，與陸方展開一連串之協商溝通，並於 102 年 6 月 21 日兩岸兩會第 9 次高層會談正式簽署「海峽兩岸服務貿易協議」（以下稱服貿協議，本文刊登時，本協議尚待完成相關程序後生效）。

服貿協議是 ECFA 完整版圖中之一部分，簽署目的是為了減少兩岸服務貿易之限制性措施，擴大兩岸服務業者之交流合作與市場經營規模。服貿協議之開放內容不包含開放大陸勞工來臺工作，因此大陸企業僅可僱用我國勞工工作，開放少數大陸企業白領管理人員來臺，卻可帶動我國勞工之就業機會；另外，臺灣業者亦可利用各項優惠待遇，以較

佳的條件進入大陸市場，不僅掌握優勢，更可擴大經營之規模和範圍。

勞委會為提供服務業所需人才及因應服貿協議簽署對服務業從業人員之影響，將調整相關資源，推出服務業從業人員技能提升之相關職業訓練措施，加強其職場技能與就業能力，以提升產業競爭力及協助服務業從業人員提早因應貿易自由化之來臨，預定規劃如下：



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

### 一、適用對象：

屬適用調整支援方案「加強輔導型及可能受貿易自由化影響之服務業」與「受衝擊及受損服務業」之事業單位(含微型企業主)、在職勞工(含自營作業者)及失業勞工。

### 二、認定方式：

由服務業中央目的事業主管機關研提之服務業，經跨部會「因應貿易自由化產業輔導專案小組」審議通過後，得提供相關訓練措施。

### 三、措施項目：

- (一) 全額補助服務業個別在職勞工及自營作業者參訓單位所辦理之訓練課程。
- (二) 輔導小型服務業事業單位辦訓及提供訓練服務。

- (三) 補助服務業民營事業單位、非營利法人或團體辦理員工訓練課程。

- (四) 協助服務業失業勞工及自營作業業者，免費參加職訓中心自辦或委辦之訓練課程。

我國服務業主要是內需導向，出口能力相對薄弱，國際競爭力不足，鑒於貿易自由化為當前國際經濟趨勢，勞委會將持續加強辦理因應貿易自由化相關業務，使勞工能與經濟開放同步受益，並期可透過本次簽署服貿協議之機會，促進我國服務業產業加強人才培訓，帶動其他產業跟進投入人才培訓，提升我國整體產業實力，使全世界看到我國產業之成長，進一步邁向國際化，為臺灣注入新氣象。🌟



# 淺談 技能職類 測驗能力認證制度

勞委會中部辦公室技正 陳景德





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 立法背景

因應相關團體建議政府開放參與技能檢定及職業證照認證工作，勞委會自98年即著手研議技能測驗認證相關制度，歷經近3年立法程序，始於100年10月25日經立法院三讀通過「職業訓練法」新增31條之1、31條之2、39條之1及39條之2之「技能職類測驗能力認證」相關條文規定，同年11月9日由總統公告，並於公告後1年施行，期未來有效整合民間資源，使全國性專業團體在其專業領域發揮團體功能，建置其相關產業專業證照制度。

## 法規簡析

職業訓練法第31條之1規定：「技能職類測驗能力認證之申請資格條件、審查程序、審查費數額、認證職類、等級與期間、終止委託及其他管理事項之辦法，由中央主管機關定之。」，勞委會依上開規定邀集各中央目的事業主管機關、全國性專業團體、專業認證機構等單位專家學者代表，共同研議技能職類測驗能力認證相關管理法規，歷經多次會議，始凝聚法規條文共識，並依法制作業程序完成法規訂定事宜，在101年7月12日訂定發布「技能職類測驗能力認證及管理辦法」及「技能職類測驗發證及管理辦法」，同年12月3日公告

訂定「技能職類測驗能力認證審查費收費辦法」，茲就該等法規管理重點及立法緣由分述如後：

### (一) 申請認證單位資格

職業訓練法第31條之1規定：「中央目的事業主管機關或依法設立非以營利為目的之全國性專業團體，得向中央主管機關申請技能職類測驗能力之認證。」，

各中央目的事業主管機關基於業管職權，對所轄行業訂定從業人員資格，其相關從業人員資格證明，得自行規劃辦理或向勞委會申請技能職類測驗能力認證。另全國性專業團體具專業技能，為使其發揮其專業團體功能，提升國人專業技能，依法設立非以營利為目的之全國性專業團體亦得申請技能職類測驗能力之認證；另依職業訓練法授權訂定之技能職類測驗能力認證及管理辦法（以下簡稱本辦法）第3條第1項第2款規定，非以營利為目的之全國性專業團體，其申請認證之技能職類應與其會員從業之技能相關，係考量其申請職類應符合其專業技能。

### (二) 申請認證職類限制

本辦法第4條規定不得為技能職類測驗能力認證之職類包含：一、技術上與公共安全有關之職類。二、納入專門職業及技術人員考試種類。三、納入技

能檢定之職類。」，係因涉及公共安全之職類，影響民衆公共安全，應由政府辦理；納入專門職業及技術人員考試種類之考試權屬考試院，無法納入認證職類；至技能檢定職類目前由政府部門辦理，基於資源不重疊及避免民衆產生混淆影響權益，故不開放民間採認證方式辦理。

### (三) 認證職類等級分類

本辦法第 5 條規定：「認證之職類，依技能範圍及專精程度，分為高、中、初三級；不宜分為三級者，定為不分級。技能職類測驗有分級者，辦理中級，應具辦理初級三年以上經驗；辦理高級，應具辦理中級三年以上經驗。但職類技能無法分級經中央主管機關核定者，不在此限。」，係職業訓練法第 31 之 2 條明文規定技能職類證書之等級比照技術士證級別規定辦理，惟考量其等級應與技能檢定級別有所區隔，爰規定技能職類證書等級分高、中、初三級；不宜分為三級者，定為不分級。另為使申請單

位能進階辦理分級測驗，乃規定技能職類測驗應先由初級辦理，具辦理初級三年以上經驗，始得申請辦理中級，具辦理中級三年以上經驗，始得申請辦理高級，但無法分級經中央主管機關核定者，不受限制。

### (四) 認證申請要件、審查標準、審查程序

本辦法第 6 條規定認證申請應檢附文件及資料，其中設立證明文件、會務運作及財務狀況資料、組織章程等相關資料係針對「全國性專業團體」資格認定證明文件，中央目的事業主管機關提出申請時免附。

鑒於技能職類證書效力比照技術士證，為確保經認證單位所建置之技能職類測驗規範、題庫命製作業、評審方式、及格標準、術科測驗場地機具設備、參加測驗資格及收費標準等內容符合技能檢定相關法規規定，有關技能職類測驗計畫書內容應依「技能職類測驗能力認證及管理辦法」第 6 條規定辦理，至於



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

主管機關審查該計畫書則須依「技術士技能檢定發證及管理辦理」及「技術士技能檢定作業及試場規則」相關規定辦理（本辦法第 7 條規定）。

考量技能職類測驗能力認證審查作業具高度專業性，為完備審查程序，確保認證結果具高度公信力，本辦法第 8 條規定，認證機關（構）聘請不具利害關係之專業機關（構）、團體、專家、學者代表五人至七人組成審查小組，辦理初審、召開書面審查會議、辦理實地評鑑及召開評鑑結果審議會等作業。另其中實地評鑑作業，申請認證之單位應配合舉行學科及術科模擬測驗，係為確認申請認證單位所建置之技能職類測驗制度運作是否順遂，以確保未來經認證單位能順利推動技能職類測驗相關事宜。

本辦法第 9 條第 2 項規定技能職類測驗能力認證合格證書效期，自發證之日起算三年，係考量各職類技術變動，隨科技發展、機具設備改良等，認每三年檢視調整為必要，爰訂定其效期為三年。

#### （五）重新評鑑

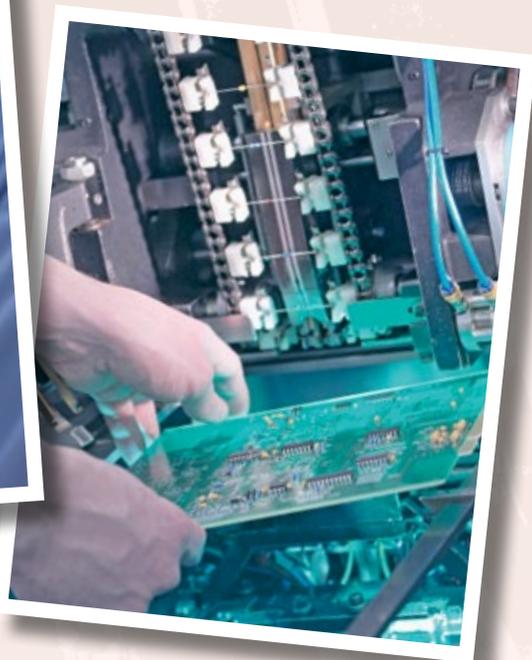
為使經認證單位認證期間得接續，另考量重新評鑑之作業時間，本辦法第 10 條規定經認證單位應於證書有效期限屆滿三個月前，重新申請技能職類測驗能力認證（如證書效期於 105 年 1 月 1

日屆期者，應於 104 年 10 月 1 日前提出）。

本辦法第 11 條規定：「經認證單位於認證有效期間變更第六條第一項第二款、第四款、第五款或第六款內容者，應報請認證機關（構）核定。」，係為避免經認證單位因組織章程、會務運作、財務報表、場地使用權限或測驗規範等內容變更，影響參加測驗者之權益，爰規定其所送原始資料內容如有調整者，應報請認證機關（構）核定。惟經審查結果如發現上述變更內容致影響技能職類測驗之辦理者，勞委會將通知該經認證單位立即停止辦理測驗，並廢止其認證合格處分，註銷合格證書及通知繳回。至原計畫書變更內容有違反測驗公平原則或影響參加測驗者權益者，勞委會將通知該經認證單位立即停止辦理測驗，並限期改善；屆期未改善者，廢止其認證合格處分，並註銷合格證書及通知繳回。

#### （六）追蹤查驗及複驗經認證單位

本辦法第 12 條規定：「認證機關（構）得不定期追蹤查驗經認證單位。經認證單位受通知限期改善者，應於期限內提出改善方案送認證機關（構）。必要時，認證機關（構）得辦理複驗。經認證單位對於追蹤查驗或複驗作業，不得規避、妨礙或拒絕，並應配合提出說明或提供



相關資料。」，主要在監督、管理經認證單位辦理技能職類測驗過程確實符合公平、公正原則，且其測驗內容具有信度、效度及鑑別度，保障參加測驗人員之權益。

#### (七) 技能職類測驗試務事項

本辦法第 16 條規定：「經認證單位辦理技能職類測驗，應於每年十月前，公告次年度辦理測驗日期表。測驗日期有調整者，應於原報名期間起始日三十日前，公告測驗日期調整前後日期表及敘明調整理由。遇有天災、事變或其他重大事故，致不能如期辦理測驗者，應即公告測驗調整之訊息。」。現行技能檢定作業，除按時發送簡章並公告測試

日程表外，為保障應檢人知的權利，並協助應檢人參加檢定前已具備相關應檢知識與技能，勞委會中部辦公室網站同時公告各職類測驗規範、測試參考資料、歷屆考題、術科測試場地機具設備自評表、各職類級別收費標準、測試期程異動公告、成績複查作業流程及相關資訊及法規資料等供民衆查詢，未來經認證單位辦理技能職類測驗，應比照技能檢定方式辦理。

#### (八) 認證業務委託

職業訓練法第 31 條之 1 第 2 項規定：「認證業務，中央主管機關得委託非以營利為目的之專業認證機構辦理。」，係考量在不增加行政部門人力下，藉由



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



認證專業機構協助政府辦理認證事務業務。惟基於技能職類測驗能力認證係屬新創業務，目前仍由政府部門推動辦理，待相關制度更臻完備及認證業務累積一定數量，再考慮是否委由專業認證機構協助辦理認證相關事務業務。

本辦法第 19 條規定：「專業認證機構，應具備下列資格之一：一、相關國際認證組織會員。二、具十年以上辦理技能職類測驗或技能職類測驗相關基準建立事項之經驗。三、具十年以上辦理高中（職）以上聯合招生（考試）之經驗。」，乃基於認證業務高度專業性，受委託辦理技能職類測驗能力認證之專業認證機構，應對該認證業務相關作業流程及規範內容具備專業知識與實務經驗，方可勝任。另為杜絕外界質疑受委託辦理認證事務業務之專業認證機構有球員兼裁判之嫌，技能職類測驗能力認證及管理辦法第 3 條明定：「受委託之

專業認證機構不得為申請認證之機關或團體。」

### （九）認證審查收費標準

技能職類測驗能力認證係屬申請制，凡符合資格條件之全國性專業團體均得依其需求提出認證申請；基於使用者付費原則，職業訓練法第 31 條 1 第 3 項授權中央主管機關（勞委會）訂定認證審查費收費標準。

現行所公告技能職類測驗能力認證審查收費項目及其標準如下：

- 一、申請及資格審查費：  
新台幣六千二百元。
- 二、書面實質審查費：  
新台幣二萬二千元。
- 三、實地評鑑費：  
新台幣二萬七千元。
- 四、評鑑結果審議費：  
新台幣二萬二千元。
- 五、證書費計新台幣幣：  
四百元。



為鼓勵全國性專業團體申請技能職類測驗能力認證，有關上述收費項目及標準，僅就辦理認證審查作業所需專家學者出席費、差旅費及必要行政費用進行提列，至認證業務相關追蹤查驗、審查小組成員培訓、爭議案件處理及資訊系統建置等費用則由政府部門吸收，以輔導協助未來經認證單位能確實發揮全國性專業團體功能，建置具有市場效用之專業證照制度。

## 目前推動情形

鑒於技能職類測驗能力認證計畫書之審查標準均依「技術士技能檢定及發證辦法」及「技術士技能檢定作業及試場規則」相關規定辦理，具高度專業性及完整之程序規定，全國性專業團體於勞委會 101 年 10 月舉辦相關管理法規宣導時紛紛表達：希望勞委會提供必要協助與輔導，俾其建置完善之技能職類測

驗制度。勞委會遂於 101 年 11 月公告「技能職類測驗能力認證輔導計畫」，目前完成第一階段輔導共計 16 個單位，未來將視接受輔導之全國性專業團體需求，持續給予必要之協助與輔導。又近來復有全國性專業團體提出輔導需求，勞委會已因應另案公告技能職類測驗能力認證輔導計畫（受理期間：102 年 6 月 1 日至 7 月 31 日），歡迎資格符合且有意願辦理技能職類測驗之全國性專業團體，提出認證輔導申請。

## 結語

面對全球化的挑戰，並配合國家經濟發展及國家競爭力提升的願景，勞委會期待經由職業訓練法新增「技能職類測驗能力認證制度」，整合民間資源共同推動具市場效用之專業證照，厚植國家軟實力，為再次開創台灣經濟奇蹟，打造最堅實勞動力的根基。🌱