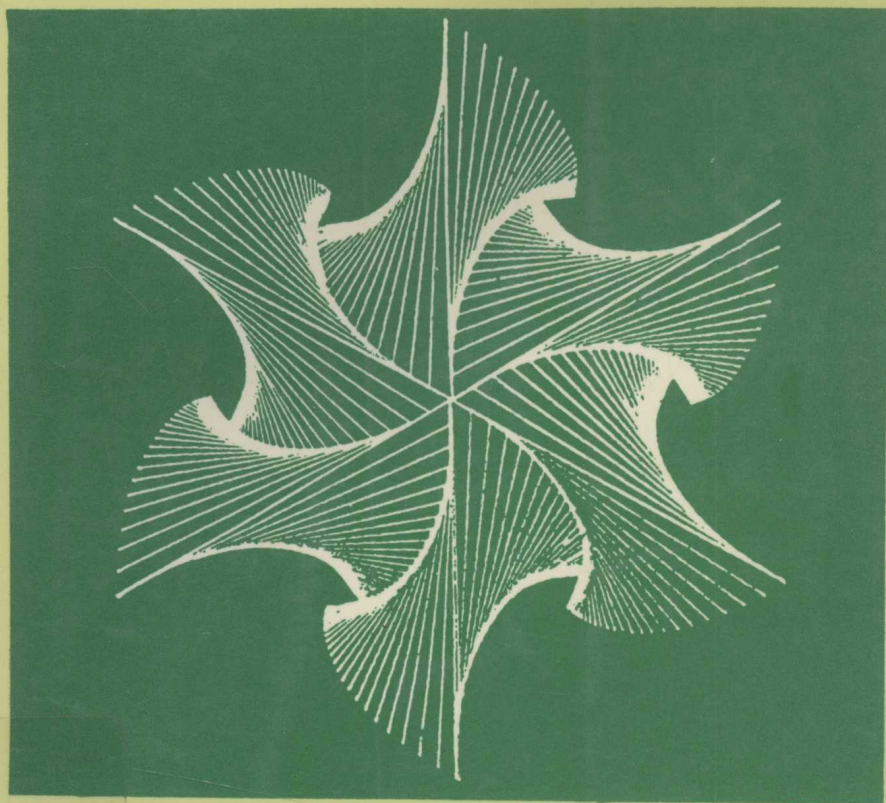


# 教育、訓練與人力發展

羅文基 著



復文圖書出版社

471  
8810

S 017838

# 教育、訓練與人力發展

羅文基著



文書

長、

182



S9000682

本書得

人的

長、

復文圖書出版社

教育、

訓練與人力發展

版權所有

翻印必究

著者：羅文基

出版者：復文圖書出版社

地址：高雄市同慶路一〇六號

總經銷：高雄復文書局

地址：高雄市同慶路一〇六號

電話：(07)2014432・2914357

郵撥：0045658 - 1 號

地下街文化廣場有限公司

地址：高雄市政府正對面地下

街二層大門口

電話：(07)5314202・5315628

彰化復文書局

地址：彰化市進德路7號

電話：(047)244103

郵撥：0225988 - 7 號

基價：十元

登記證：局版台業字第1804號

中華民國七十五年九月初版

# 序 言

本書收集的廿八篇文章，約卅五萬言，係個人就近年發表的有關論著中挑選彙編而成。將其歸併爲「教育與訓練」、「建教合作」、「人力發展」及「工藝與科技」四部份。因含蓋技職教育、職業訓練與人力發展等主要內容，乃以「教育、訓練與人力發展」爲書名。

第一篇「教育與訓練」，有國外職業教育暨訓練法案與制度的研究，亦有對我國技職教育發展之檢討，都是最近一年內完成的作品。第二篇「建教合作」，包括一般建教合作理論與實務的論述，以及對我國高工輪論式建教合作實施成效的檢討與評估，乃個人繼碩士學位論文的一些相關研究。第三篇有關「人力發展」部份，多係個人因工作需要所進行的一些專題研究之延伸或報告之摘要。包括科技與航海人才之培育、政府機關人員進修、專業人員訓練及職業訓練成效的個案評估等。第四篇「工藝與科技」，主要係環繞以科技（Technology）爲中心的新工藝教育理念之闡述，這一直是個人深感興趣和關切的領域，亦是我們在高度科技社會裏談教育、訓練及人力發展不容忽視的重要課題。

感謝高雄復文書局楊麗源先生的慨允，使本書得以出版。當然，對多年來許多師長、好友的提携鼓勵，以及家人的關愛體貼，更致衷心的謝意。回顧過去走過的路，雖然亦偶有成長的喜悅，但似乎仍是

失落迷惘的時候居多；雖然無論在讀書、工作及生活上均極嚮往「見山還是山，見水還是水」的境地，但卻仍常陷於「見山不是山，見水不是水」的掙扎。有感於才智的平庸，今後只有更加倍的努力，尚祈先進方家多予指正。

羅 文 基 謹識

民國七十五年四月

# 教育、訓練與人力發展

## 目 錄

### 序 言

#### 第一篇 教育與訓練

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 美國就業暨訓練法案之剖析·····       | 3   |
| 美國新職業教育法案之剖析·····       | 42  |
| 西德雙軌制技工培育制度之研究·····     | 68  |
| 丹麥技術人力培育制度初探·····       | 100 |
| 西歐國家辦理成人教育暨訓練之比較分析····· | 117 |
| 我國中等職業教育的檢討與改革芻議·····   | 139 |
| 高科技發展與技職教育之因應對策·····    | 167 |
| 職業教育暨訓練方案評鑑策略之探討·····   | 189 |

#### 第二篇 建教合作

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 技術人力培育之有效途徑——建教合作的理論與實施····· | 209 |
| 加強技職教育推行建教合作有效策略之探討·····     | 224 |
| 企業界協助發展技職教育之途徑·····          | 242 |
| 高工輪調式建教合作實施成效之評估·····        | 252 |
| 高工輪調式建教合作的實施與檢討·····         | 266 |

#### 第三篇 人力發展

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| 技術人力培育與國家經濟建設·····                     | 289 |
| 我國人力資源發展與科技人才之培育·····                  | 303 |
| 科技人才外流與因應之道·····                       | 315 |
| 健全政府機關人員國外進修體制之研究·····                 | 333 |
| 我國辦理專業人員進修訓練現況分析·····                  | 351 |
| 發展海運事業之首務——加強航海人才培育之研究·····            | 380 |
| 職業訓練實施成效之評估——青輔會所辦主要職業訓練之個案<br>研究····· | 408 |

## 第四篇 工藝與科技

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 正視工藝教育的意義與價值·····        | 441 |
| 歐爾森工藝教育思想之研究·····        | 457 |
| 美國工藝教育目標之演進·····         | 468 |
| 美國工藝教育課程內涵之演變·····       | 483 |
| 中學工藝新課程與現行課程內涵之比較分析····· | 507 |
| 配合國家經建發展需要的工藝教育·····     | 530 |
| 科技發展與工藝教育·····           | 541 |
| 工藝教育的迷思·····             | 562 |

# 第一篇 教育與訓練



## 美國新就業暨訓練法案之剖析

### 壹、前言

美國雷根總統於 1982 年 10 月 13 日正式簽署生效的「工作訓練協合法案」( Jod Training Partnership Act 簡稱 JTPA )，係美國聯邦政府為協助就業困難之青少年及成人，設法使其成為有用的生產勞動力 ( Productive labor force )，而推展的長期就業暨訓練政策的一個連續。

綜觀美國聯邦政府推動的人力發展及就業政策，主要包括：職業教育、就業服務、失業保險及就業訓練等四個系統。

一、職業教育：從 1862 年國會通過的莫禮爾法案 ( Morrill Act )，由聯邦贈予土地，協助各州設置農、工學校，加強培育農業及機械方面的技術人才。到 1917 年的史密斯·休茲法案 ( Smith-Hughes Act )，由聯邦政府直接撥款資助各州發展職業教育，確立了聯邦政推動職業教育發展所扮演的角色。

二、就業服務：根據 1933 年的華格納·皮舍法案 ( Wagner Peyer Act ) 而建立的就業服務制度，乃在結合聯邦及各州提供職業

#### 4 教育、訓練與人力發展

資訊，建立就業服務網，以協助青少年及成人順利進入（或再進入）就業市場。後來的就業暨訓練法案亦都有提供就業服務的功能。

三、失業保險：根據1935年的社會安全法案（Social Security Act）建立的失業保險制度，亦是結合聯邦及各州政府，設置失業保險基金，辦理失業給付。使有工作意願而一時無法找到工作的失業人員，能獲得基本的收入，以維持生活。目前此一制度亦如其他歐洲國家，遭遇嚴重的財務危機，正積極檢討謀求改善。

四、就業訓練：係由聯邦政府根據不同階段的經濟發展與社會需要，研訂有關措施，撥款資助各州及地方推動辦理各種就業訓練計畫。旨在協助有嚴重就業障礙的青少年及成人，具備就業能力，俾便輔導就業。聯邦推動辦理就業訓練較為完整的具體方案，最早係於1962年由甘迺迪總統簽署的「人力發展與訓練法案」（Manpower Development and Training Act 簡稱MDTA）。隨後為因應1960年代的人力問題，及配合當時所謂「大社會」（Great Society）政策的推行，相繼有多種就業訓練方案的提出。1973年尼克森政府統合各種與就業訓練有關的方案，經國會通過頒佈「綜合就業與訓練法案」（Comprehensive Employment and Training Act 簡稱CETA）。1982年的「工作訓練協合法案」（即JTPA）則是取代「綜合就業與訓練法案」的新就業訓練法案。

和1973年的綜合就業及訓練法案一樣，此項新法案亦是希望透過各地方辦理有關的就業暨訓練計畫，為低所得及長期失業的青少年及成人提供補救教育和訓練，以協助就業。惟在達成此一目標的基本精神與作法上，工作訓練協合法案和綜合就業與訓練法案兩者卻有很大的差異。甚至有人認為在某些層面上，它確實為美國聯邦的資助立法（Federal aid legislation）豎立了新的里程碑，其所導致

的實質政策之轉變，深具意義，值得加以推介。本文擬就此一法案的立法經過與背景及其內容要旨，分別加以探討分析，期能藉供參考。

## 貳、立法經過與背景

如前所述，美國聯邦政府推動辦理的就業訓練計畫起源於 1962 年的「人力發展與訓練法案」(MDTA)。其原始的立法精神係針對因科技變遷及經濟結構改變而導致失業的具有工作經驗之勞工，提供再訓練的機會。後來在詹森總統的「消滅貧窮」(War on Poor)政策上，很快地演變成對因年齡、種族、教育或殘障等因素而無法獲得滿意工作的一般貧困國民，提供就業訓練與服務。人力發展與訓練法案的各項計畫係由聯邦政府直接經營，項目主要包括：辦理教室(Classroom)及工作崗位訓練和補救教育、協助獲得工作經驗、提供公共就業津貼及受訓者的瞻養服務(Supportive services)等。其中大多數計畫均係透過各地方的公共職業教育系統來實施。此一法案實施後頗獲參眾兩院的支持，每一次提出的修正案均獲得兩院議員絕大多數壓倒性的通過。直到 1970 年代初期，隨著國內外經濟情勢的急劇轉變，此一完全由聯邦勞工部推動辦理的就業訓練方案，已很難適應就業市場與有關人力問題的需要。國會乃於 1973 年通過「綜合就業與訓練法案」(CETA)，取代了「人力發展與訓練法案」。

綜合就業及訓練法案不僅統合了當時由聯邦政府資助推動的多種與就業訓練及服務有關之方案，同時亦授權地方自行決定辦理訓練計畫。凡是住民在十萬人以上之地區均可依規定成立訓練服務的主辦單位(Prime Sponsors)，由地方民選官員(elected offi-

## 6 教育、訓練與人力發展

cials) 如市長或縣長等在聯邦勞工部的指導及地方顧問委員會的協助下，擬訂及推動辦理各項訓練計畫。地方顧問委員會的委員係由民選的地方首長聘任，當時並沒有規定一定有企業界的人士參與。由訓練主辦單位的顧問委員會通過之計畫，送經所轄之聯邦勞工部地區辦公室 ( regional office ) 核定後，即由聯邦政府直接撥款資助。

此一法案通過時正逢第一次能源危機，世界經濟不景氣達到戰後的最低潮。爲了應付經濟不景氣而造成的嚴重失業問題，後來國會修正此一法案時自行增加了公共服務就業 ( Pubic service employment ) 方案，即設法安置失業者在政府及地方公共事業機構就業。本來這僅係針對失業率達到某一嚴重程度之地區採行的臨時救急措施，未料此一方案通過後，各州很快地都同時利用了此一救急措施。尤其在卡特總統上台之後，國會又增加了公共服務就業方案的新條文，以至在短短九個月內，各州安置公共機構就業的總人數增加了 2.5 倍。使綜合就業及訓練法案聯邦資助經費的年度預算最高曾到達 130 億美元，其中大部份的經費均使用在公共服務就業方案，真正用在教育及訓練的經費比率甚小。即使辦理的訓練計畫也僅限於低層次之工作技能。致使原來立法時所揭櫫的就業訓練功能逐漸喪失，亦使當初的立法精神幾乎完全變質。

1980 年雷根總統就任以後，在他推行的新聯邦主義及經濟政策下，勞工主管部門亦開始檢討聯邦政府在就業及訓練上所應扮演的角色。由於行政部門的人事異動，使得過去 20 年來掌握就業暨訓練政策研訂的人大多離開勞工部，新進的閣員及有關政策研擬者，固然缺乏經驗，但卻沒有任何的政治包袱，可以倚重真正的專家進行較大幅度的改革。基本上他們認爲私人企業提供的就業機會超過總就業機會的四分之三，因此任何新的就業暨訓練法案之擬訂，應加強企業單位

的參與，並使其扮演重要的角色。因為只有他們才真正瞭解社會的需要，亦才確實知道何種型態及程度的教育及訓練計畫最能發揮實際的效果。此外，鑑於綜合就業及訓練法案的變質，尤其在公共服務就業方案實施後，就業暨訓練政策多偏向消極的就業安置，而忽略了積極的教育及訓練措施。新的法案應加重就業訓練功能的發揮，必要時對訓練以外的其他服務應予經費使用上的限制。同時對訓練績效的評估，亦應列為聯邦經費資助的主要依據，以確保各項計畫方案的有效執行，俾充分發揮就業訓練的政策效果。

根據 1978 年修正的綜合就業及訓練法案，其有效期間將至 1982 年的 9 月 30 日為止。因此在參議院由活躍的共和黨參議員丹·柯爾 ( Dan Quayle ) 取代伯瑞屈·白 ( Birch Bayh ) 席位，而成為勞工及人力資源委員會就業與生產力小組 ( The Employment and Productivity Subcommittee of the Committee on Labor and Human Resources ) 主席之後，即開始要求勞工部及早準備重新研擬新的就業暨訓練法案，以取代 1982 年 9 月即將到期的綜合就業及訓練法案。惟直至 1981 年底行政部門尚未採取任何行動，柯爾議員乃自行着手草擬新的法案。為了獲取參院其他議員的支持，後來他找已有 20 年參議院經驗的民主黨參議員愛德華甘迺迪 ( Edward Kennedy ) 合作，完成「柯爾—甘迺迪工作訓練法案」 ( Quayle-Kennedy Training for Job Act )。這是一個折衷的法案，因為事實上兩位起草人在許多方面的觀點並不一致，當時爭論的焦點主要包括：

一、公共服務就業方案的存廢問題：鑑於綜合就業及訓練法案的經驗，柯爾反對新的就業暨訓練法中繼續維持公共服務就業方案。而甘迺迪則認為公共服務就業方案只要加以條件的限制，應有存在的價值

## 8 教育、訓練與人力發展

二、地方訓練服務主辦單位的問題：在綜合就業及訓練法案下，各地依規定組成之訓練主辦單位總共約有 480 個，可直接向聯邦政工部申請撥款，資助各項就業暨訓練計畫。共和黨參議員主張以較大的訓練服務區 ( Service delivery areas ) 取代原來數目較多的訓練主辦單位 ( Prime Sponsors )，同時應改變聯邦到地方的直接撥款方式，而將主要的權責由聯邦勞工部移轉到各州政府，亦即建立由聯邦到各州政府再到地方的撥款方式。民主黨則在地方政府的強大壓力下，主張繼續維持原來的組織與撥款方法，即凡住民在十萬人以上之地區就可組成訓練主辦單位，並可直接向聯邦申請撥款資助。

三、企業界的參與問題：1970 年代末期，已有許多人認為絕大部份的工作機會均來自私人企業機構，他們最瞭解就業市場的實際需要。因此，主張就業暨訓練計畫的推動，應有企業單位參與並由他們負主要的決策角色。1978 年修正的綜合就業及訓練法案，基於此一精神即曾增列條文，建議設置「私人企業委員會」 ( Private Industry Councils )，協助企業單位辦理有關的訓練計畫。在研訂新的就業暨訓練法案時，共和黨有擴大此一觀念，希望把決定就業及訓練計畫的權責，完全委由企業界來承擔。民主黨則認為就業訓練係屬公共投資，應由地方民選首長負擔大部份的責任，至少亦應在權責均等的原則下，由地方政府及私人企業共同合作規劃辦理。

四、訓練津貼的問題：儘管柯爾和甘迺迪均同意新的法案應將大部份的經費放在訓練，但對給付訓練津貼 ( stipend ) 的問題，共和民主兩黨間卻有不同的看法。根據綜合就業及訓練法案的經驗，為鼓勵青少年及成人接受訓練，凡參加該法案項下之各種就業及訓練方案者，均可獲得聯邦最低工資的資助。此項資助的費用數額一直相當龐

大，經常超過綜合就業及訓練法案年度總經費的 50 % 以上。因此共和黨參議員主張在新的就業暨訓練法案中，應將有關訓練津貼之費用減至最少；而民主黨參議員則在工會和反貧窮組織的壓力下主張仍應維持聯邦最低工資的訓練津貼。

基本上雷根政府對參議院提出的「柯爾—甘迺迪工作訓練法案」並不滿意，雖經兩方面高層人員的多方協調，但仍無法獲得一致的結論。行政部門堅持而參議院無法接受的爭執焦點主要包括：

一、絕對廢止公共服務就業方案，包括政府機關及公共事業機構受雇員工的工作崗位訓練在內。

二、聯邦政府資助的經費不得使用在工資、津貼、生活、贍養或其他名目等與訓練無關之費用項目。

三、行政和其他支出費用之比率不得超過 25 %，亦即四分之三以上的經費均需使用在實際的訓練上。

四、聯邦的經費必須以整筆的方式撥給州政府，由州長根據有關規定再分配至各訓練服務區。

五、成立訓練服務區的人口必須限制在 40 萬人以上。

六、聯邦編列的預算每年不得超過 24 億美元。

就在參議員和行政部門協商過程中，衆議院亦有二位熱衷的衆議員分別提出修正就業暨訓練法的建議案。由就業機會小組委員會（ Subcommittee on Employment Opportunities ）主席郝金斯（ Augustus Hawkins ）提出的「就業及訓練社區協合法案」（ Community Patnership for Employment and Training ），僅小幅度地修正原有的「綜合就業及訓練法案」，他主張繼續維持住民在十萬人以上的地區即可組成訓練服務主辦單位的規定，同時亦應限制州長的權限，以平衡地方的發展。建議設置私人企業委員會

## 10 教育、訓練與人力發展

( Private Industry Council )，但必須與由地方民選首長組成的訓練主辦單位平行，僅負有協助研訂有關就業暨訓練計畫的諮詢功能。其他如：公共服務就業方案、工作經驗 ( Work Experience ) 方案及支付聯邦最低工資標準的訓練津貼等措施均應予以保留。此外，並增加對雇用不幸青年 ( disadvantaged youth ) 的雇主給予薪資資助的條文。限制行政費用比率不得超過 15 %，而聯邦每年編列的預算則不得少於 50 億美元。

另有一位共和黨眾議員傑佛茲 ( James Jeffords ) 提出「生產力與人力投資法案 ( Productivity and Human Investment Act )」，主要係以青少年的就業暨訓練為主。他建議採行下列三個方案，為青少年提供有關的教育、訓練與就業服務。

一、職前技術訓練方案 ( Preemployment Skill Training Program )：為 14 至 16 歲家境清寒有意及早就業的青少年提供必要的技術養成訓練。

二、就業教育方案 ( Education for Employment Program )：為 20 歲以下尚未完成高中教育的離校青少年提供就業所需的補充教育及訓練。

三、初次就業經驗方案 ( Entry Employment Experience Program )：為 16 至 19 歲學校畢業的青少年提供初次就業的機會，以協助獲取有關的經驗，並提高其就業意願，俾積極輔導進入就業市場。

他同時建議人口在 20 萬以上之地區可以成立訓練服務區，並設置由一雇主、勞工及政府機關代表組成的「就業市場投資董事會」 ( Labor Market Investment Board )，州政府亦應設置「勞動力投資董事會」 ( Labor force Investment Board )，負責研