

參與「設計有效之台灣地方就業管理與技能策略：政策與政府管理問題」國際研討會有感

陳湘芬

壹、前言

「設計有效之台灣地方就業管理與技能策略：政策與政府管理問題」國際研討會是勞委會首次與OECD區域經濟與就業發展行動小組（Local Economic and Employment Development, LEED）合辦的國際研討會，共邀請了OECD、歐盟、法國、丹麥、美國、澳洲、馬來西亞、韓國等8位專家學者來台，針對促進地方就業、教育與職訓等議題，發表其研究成果與實務經驗，並與國內學者、相關政府單位代表交流分享彼此作法，實屬難得。

台灣致力於推動就業和提升技能，且仍然不斷尋求進步空間，藉合辦本研討會，聽取各國經驗，或可作為台灣借鏡。以下謹摘要研討會議題，供有興趣讀者參考。



貳、各國專家學者之實務經驗與研究成果

一、國際組織的研析與建議——OECD的經驗：在全球化經濟下就業與技能管理

OECD-LEED 副組長Dr. Sylvain Giguère認為政策管理首重彈性，各國中央政府會因國情而有不同的治理方式，但是可讓地方政府依照狀況調整政策。譬如讓地方政府官員有更高的權限去設定地方的目標，而地方政府可與當地企業、經濟發展協會、訓練協會等討論，瞭解當地市場所需以調整其目標。



其次，在訓練、教育培訓方面，地方政府應該要有更高的自治權。OECD評估OECD多國之教育成果，比較後發現：如果教育在地方層次有很高的自治權，實施效果較好。

另外，情報的蒐集也應該從地區層級來蒐集，甚至建立當地的資料庫。如果是採用國家統計單位提供的資料，通常僅是一個總體經濟的數字。也許可聘請顧問或機構來做個別性、特殊性的調查，也可與大學研究中心合作調查與數據分析，而這份資料是由整個地區所擁有，也可公開，如此可以幫助大家共同決定未來的走向，做出更好的決策。

除前述策略之外，Dr. Giguère認為在執行面首重「人」，例如自社區大學聘請顧問或是當地的NGO做執行工作，可在供需之間建立一座橋樑。如果能夠針對特定的勞工層級設計一些當地的評估計畫，較能明確地分別瞭解勞工、雇主及培訓的需求。

Dr. Giguère非常強調中央政府應該要讓政策更有彈性，不讓地方政府完全仰賴中央政府。中央政府要做能力建構及提供技術協助；而在地方政府層級，則應該要做更多人力資源開發的工作，以與技術發展及人力資源發展整合，並可與經濟發展政策整合。一個好的經濟發展政策，應該具備清楚的優先順序，做好決策排序後，就需要蒐集情報，與區域就業輔導與服務單位進行合作，因為就業服務單位能主動與當地利益關係者合作，以促進就業與技能管理政策更有效果。

二、歐美國家的經驗

(一) 歐盟經驗－有效的地方就業及技能策略

歐盟執委會（European Commission）負責歐洲就業策略的官員Mr. Robert Strauss則於研討會中詳細說明歐盟地方就業發展的政策。

歐盟的就業策略，包含於歐盟的就業政策之中，其中地方就業政策倡議截至目前已實施10年，算是蠻成功的。1997年時歐盟的就業策略被稱為「盧森堡進程(Luxembourger process)」，每1年歐盟會制定1份就業綱領，歐盟27個會員國都會遵守，未來新加入歐盟的會員，如克羅埃西亞也將遵守綱領，該綱領即非常強調地方政府所扮演的角色。

另外歐盟還有里斯本策略（Lisbon Strategy），該策略於2000年提出，最近在2005年再次修訂，也強調地方經濟的繁榮，該策略最新的綱領提到，所有會員國應該建立廣泛的夥伴關係，讓區域和地方的利益關係者都能夠參與。

Mr. Strauss強調歐盟成功的政策，包含幾個關鍵的因素，主要有3點：

1. 清楚一致的策略性規劃。
2. 地方就業政策裡的規模應是一個大小適中的區域範圍，要具備關鍵規模才有效果，但範圍也不應過大。
3. 當地就業的夥伴關係：包括當地區域的主管機關、公共就業服務單位、培訓機構、企業、自願協會和非營利組織等社會夥伴，歐洲非常強調社會夥伴關係，也是歐洲的特色之一。歐盟也強調企業必須盡社會責任。



歐盟強調地方就業發展，不僅只是政策綱領，還有經濟援助，而且這個數字不低，特別是提供給一些經濟情況不是較好的會員國。主要支持歐盟就業機會的是由歐洲社會基金（ESF）所提供的經費，ESF基金有5年和7年的計畫，大概1年提供90億歐元推動相關社會政策。從2000到2006年的計畫，特別強調青年勞工¹與中高齡勞工²，上述年齡層在歐洲遇到較高的就業困難。

2007年歐盟提出700億歐元的計畫，用來提倡地方就業和經濟的發展。歐洲過去推廣地方就業發展，純粹僅提供經費，但現在更注重推廣想法，例如歐盟現在推動2項重要的計畫：IDELE計畫³、聯結當地參與者（Linking Local Actors）計畫⁴。

技能發展策略在歐盟社會策略與就業政策中非常受到重視，歐盟不吝惜投資於人力資本，這也是歐盟最重要的就業政策重點—加強吸引並留住人才，且幫助企業及人才進行調適，並同時考量人力資本的分配及效率。

歐盟目前政策焦點，在於「彈性安全（Flexicurity）」，面臨全球化及歐洲國家人口結構變化的挑戰，如出生率下降，人口老化，人口替代率變低，因此政策必須更有彈性，以促進就業市場並兼顧安全。而技能是其中重要的一環—培養良好的技能，才能讓其他促進就業的因素發揮作用，所以地方經濟發展與勞工技能培訓的策略的配合是非常重要的，能夠幫助歐盟會員國能有最佳的彈性安全。

1 青年勞工：依據歐盟定義，青年勞工指15-24歲者，該年齡層在歐洲遇到較高的就業困難。

2 中高齡勞工：依據歐盟統計，中高齡勞工的失業率比平均失業率平均高出一倍。

3 IDELE計畫：IDELE 係指Identification, Dissemination and Exchange of good practice in the field of Local Employment development，該計畫強調地方就業發展需作確認、宣傳、交換與良好實踐，意即將原有相當好的知識經驗，以最好的做法，來找出機會、宣傳與交換機會。由於歐盟加入12個新會員國，新成員可透過跟原會員國學習良好實務作法，以帶動國內就業市場的發展。

4 聯結當地參與者（Linking Local Actors）計畫：藉與當地相關參與者建立夥伴關係與聯繫網絡，是一個交換和散播經驗的計畫。



（二）美國經驗－在多層次架構下之勞動力發展與經濟發展策略

現於Upjohn 就業研究所擔任執行長的Dr. Randall Eberts表示，美國勞工就業系統中的計畫十分複雜，但重點是「夥伴關係」－亦即如何讓政府層級的政策，能與不同層級的政府間，以及與非營利或營利組織間合作。另外，就是經濟發展群聚，因為不能僅靠技能就能得到工作，必須同時考量企業的需求，所以必須能夠協助企業發展。

Dr. Eberts認為，面臨全球化的挑戰，大部分的國家都知道，必須要建立一個具備知識且有彈性的勞動力才能成功，所以設計政策時，中央政府與地方執行機構扮演非常重要的角色。就業服務的提供，必須要能更有彈性，能更符合實際需求，並結合社區的資源，以擴大當地區域的社會與經濟需求，以改善經濟成長。另外，還要考量當地經濟活動，這是美國現在致力發展的目標。美國沒有普遍公認的標準清單，以適用於成功的夥伴關係與有效的政府關係。但越來越多組織轉向良好商業管理原則作為指導方針。Dr. Eberts採取該國商業部決定成功的組織實施成效所發展出的架構，也已被越來越多私人與公共事業所採用，以增進實施效果。

Dr. Eberts認為成功夥伴關係能促進地方經濟，且歸納下述幾項原則可茲遵循：

1. 應聚焦於企業與勞工。
2. 成果必須仔細定義，並獲得夥伴的同意，且被量化與追蹤。
3. 地方組織必須成為企業家與問題解決者，並在關係人間建立強大的網絡。
4. 為了共同目標，在夥伴間建立互信，以及調度社區資源，而有強有力的領導以協助定義與提倡是必要的。

Dr. Eberts強調要達到有效之夥伴關係是長期的轉變過程，牽涉到突破計畫性限制、克服地盤議題、去除科層制度、授權作決定、提供服務與提供成果等連續性反饋，才能藉此有效提升勞動力與促進經濟發展。

（三）法國經驗－重整長期失業人口投入法國勞動市場之策略

來自法國第一大學的教授Dr. Xavier Greffe談論的主題是「中央政府及地方政府的夥伴關係」，以及「法國如何處理長期失業議題」。過去法國長期失業情形惡化，但法國失業率近來已降低許多，長期失業者已下降25%，表示法國對重整長期失業人口重新投入勞動市場的作法是有效果的。

法國的政策非常中央化，因為該國希望能保障所有公民的平等，這是法國政策的哲學背景，使該國有非常中央化的政策系統。但現在法國許多政策開始已下放給地方政府，尤其是勞工政策與社會融入政策。該國中央與地方政府互為搭配採行政策工具幫助改善長期失業的問題，有時候這兩部份會有重複的地方，必須要更明確區分兩者的權責。其中由中央政府所發起的有3項：

1. 就業啟動契約(Employment Initiative Contract)：係由全國就業局 (ANPE, National Employment Agency)及僱用人才的企業間共同簽訂，簽約後，這些企業就會為新員工提供訓練，以培養其就業的能力，中央政府也會付出一定比例的金額來支付訓練所需費用，強調中央集權化的方式，因為這項支出費用很高，不是地方政府所能支應。
2. 活動契約(Activity Contract)：此契約通常是地方政府或NGO支援，期間通常為2年，提供受訓者透過訓練程序取得就業資格，在契約結束時發給證書。受訓者可從中獲得一些訓練課程，雇主也從補助金額裡受惠，此工具雖然花費高昂，但效果很不錯。
3. 社會融入契約(CIVIS, Social Insertion Contract)：此契約是針對年輕的長期失業者，也就是失業長達6個月以上的人（和台灣的定義一樣），根據這份合約，年輕失業勞工必須要遵守合約提到的幾項承諾，且要和當地的就業服務機構簽訂這份合約，才能獲得每個月300歐元的補助金。



另外，由地方政府發起的計畫有下述3項：

1. 區域經濟發展計畫(Regional Economic Development Schemes)：區域發展計劃的目標是創造並吸引新活動和工作。地區必須由該地領導者進行評估，需要許多成員的參與，此計畫依據中央政府所訂定的辦法及財務支持，由當局支持給予民間企業辦理。
2. 區域訓練計畫(Regional Training Plan)：由區域政府設立多年的訓練計畫，提供訓練課程給年輕人與中高齡者，建立聯繫管道以避免就業市場上供需失衡。訓練機構雖然是由中央政府所協助設立，但其資源係來自於地方政府。由中央政府來建立這些就業服務機構是因為會比較有經濟規模，而在各地依照當地的特色而有不同做法，以符合當地所需。
3. 市政計畫(Municipal Plans For Integration)：這些行動計畫由市政局提出，提供重新就業機會給因為健康問題、社會因素等造成的失業者。這些計畫執行期間為3年，嘗試為失業者在6個月內，取得固定期間勞動契約。這計畫使失業者的重新就業率達到大約60%。

在法國重要的目標就是在地方政府層級也可以提供長期的就業服務。該國中央政府、地方政府和、NGO一起合作建立夥伴關係，繼之解決失業的問題。Dr. Greffe認為上述作法對於促進長期失業者重新就業，具有實質幫助。

(四) 丹麥經驗－職業訓練與地方技能發展策略之有效性

丹麥大哥本哈根區就業局局長Mr. Jan Hendeliowitz⁵在本次研討會談論的主題是丹麥對職訓與技能發展的經驗。

5 Hendeliowitz：丹麥大哥本哈根區就業局局長，同時亦是LEED計畫的丹麥代表，擔任LEED指導委員會副主席。



丹麥與歐盟其他國家比較，算是失業率非常低的國家，目前的失業率是3%。但是丹麥不只重視失業率，也重視就業率，丹麥就業率約77%，在OECD國家中，僅次於瑞典和瑞士。在福利國中，很多人需要依賴失業的補助。但丹麥的文化非常重視自給自足，每個人都要有謀生的能力，才能實現個人的價值。

許多人談論彈性安全的模式，該模式有很多不同的解讀，丹麥的詮釋是必須要有一個彈性的勞工市場，工資可依需求來做調整，企業能根據法規聘用或解雇勞工，但是如果需要調整員工數，或者要把一些生產部門轉移到其他國家，在丹麥是被允許的，並沒有法規的限制，企業可以依其狀況決定聘用或解雇某一部分的勞工，認為如此也能提升員工的競爭力，因為員工必須隨時保持最好的勞動力。

在丹麥，如果要讓勞動力接受裁員或裁撤部門的改變，就必須要讓勞工信任社會的安全制度，這也使整個社會對改變採比較開放的態度。此外，丹麥能提供良好的訓練，也是非常重要的因素，讓丹麥的社會、企業能隨現況做調整。

在丹麥失業時，還能得到原本工資的9成左右，所以失業並非悲劇，因為還有很好的失業救濟金，能維持不錯的生活，但前提是一在失業時，必須要去登記才能得到這些福利，同時也要報名登記參加訓練計畫，如果有適合的工作，會立即介紹給失業者。Mr. Hendeliowitz認為丹麥的彈性安全模式是一好的社會安全制度、非常積極的雇用制度，以及完善的政策。


丹麥提供教育的目的是希望產業的勞動力能不斷提升，丹麥有40%的勞工在1年內會參加在職訓練，與其他國家相較，僅有瑞典超過丹麥，美國和芬蘭則和丹麥相當接近。

丹麥每個企業所推出的培訓成本，和其他國家相比較是最高的。在丹麥，大家很能接受職能再升級的概念，整個勞動市場中，勞工會讓自己的就業技能再提高。但丹麥面臨了一個新的情況，新世代的教育程度比上個世代要低，預估在2020年丹麥和其他國家相比，擁有高學歷的勞工比例較少，佔丹麥人口的35%，將落後許多國家，這是Mr. Hendeliowitz很擔心的問題。

丹麥強調成年人在工作上再做升級，卻沒有在教育方面好好投資。這可能也是因為就業機會多，所以年輕人從高中畢業後就進入職場，沒在回到學校，當然在工作上丹麥有成人教育體系，加上要找工作容易，造成大學畢業生的比例不高。

在丹麥有公立的職業訓練所，是由教育部核准，無論公立都要取得授權，所有的課程都是以市場需求為主，有需求才能拿到政府資金，也才能開課。企業介紹員工去上課，是因為員工需要這個訓練，雇主要付錢給訓練所，也是因為和他的員工工作需求相關，在訓練所上課的學生，必須完成課

Denmark



程並通過考試才能得到政府經費補助，訓練都是在當地提供，訓練所認為當地有需求即可在當地開課，工會和雇主一同決定訓練課程，和教育部及其他部會一起設定課程標準。丹麥是非常完全的社會主義國家，但另一方面所提供的各種活動是市場導向的，所以丹麥除了是社會福利國家以外，還採用各種方式，不去牴觸市場經濟，希望讓市場經濟能有良好的運作，讓丹麥經濟更為活絡。

三、亞洲國家的經驗或研究

(一) 台灣經驗

1. 職業訓練的迷思與台灣對由下而上的就業與職業訓練方案的需求

中央大學管理學院溫世仁講座李誠教授所提到的論點非常發人深省。他提出的第1個迷思是「我們應該多做職業訓練」。研究發現，參與訓練的人經常並不是最需要訓練的人，需要的人反而參與率比較低。通常男性、全職的勞工、學歷高、大公司以及收入較高的勞工反而得到的訓練機會更多。所以從中透露的涵義其實是要回到地方職業訓練機會，也就是一個由下而上的機制。因為只有地方層級，才知道他們自己的人口分佈、比例及所需要的技能。

第2個迷思是訓練能夠縮短失業的期限，但台灣的經驗顯示，只有4星期失業者中，受訓的人員才會得到較好的就業機會。超過4星期失業者中，通常沒有受訓的人反而就業的機會較高。基本上原因有2個，第1個就是保留工資，受過訓練者覺得他們的條件比較好，所以要求比較高的工資，結果因為其所預期的工資較高，反而得到較少的工作機會。另外1個原因是訓練後的影響，譬如訓練失業者成為公車駕駛，則除了公車駕駛，他就不能做其他的工作，這可能是因為訓練無法配合實際需求。因此需要地方就業機構來協助，把訓練置於地方層級，知道地方的需求，此外就是情報蒐集，以瞭解地方的產業結構以及人才需求。

第3個迷思就是職業訓練後工資比例較高。從台灣經驗來看，沒有受訓者工資是新台幣24,352元，有受訓者是新台幣23,912元。這種沒有受訓者工資反而高的情況也可在大部分先進工業國家中看到。這是因為當進入一個新工作的時候，就業者就失去其原本人力累積的資本，而必須累積新的人力資本。

另外還有新的「標籤效應」，也就是當失業者剛去受訓的時候，就被貼上一個標籤——「你是失業的人」，別人覺得他可能是有問題的。所以可能還需要一些諮詢服務，不是只有訓練而已。

從支付訓練成本來看，依台灣經驗，一般的訓練，如語言訓練，有一些是雇主來支付，有一些是員工和雇主來共同分擔。有些電腦技能的訓練，很多受訓的人是與雇主共同分擔，一些證照的課程亦



是。在美國、英國和德國，大部分是相同的情況。這就代表應該要把訓練的決定交到地方的層級，因為當地的人才知道他們需要什麼技能，必須要有一般的訓練才能，再接下來進行專業的訓練。只有當地的人才知道需求與分配。

李教授認為，國人進入知識經濟的時代，必須要有人力資本的新的概念及新的想法，他提出一個人力資本方程式：人力資本係結合知識、技能、才能、行為、努力與時間等元素($HC=f[(K, S, Ta, B) \times E \times T]$)，作為對與會者的期許。

2. 就業體制變革下的台灣地方就業策略

文化大學勞動暨人力資源學系助理教授李健鴻談論的主題是「就業體制變革下的台灣地方就業策略」，他同時也是前任彰化縣副縣長，因此對地方就業策略有深刻的見解。在2000年後，台灣的就業體制經歷一些變化，減少了原來的高失業率，其中包括：在就業保護立法規範方面，從原有勞基法的個別解僱保護規範，更增加大量解僱勞工保護法之集體解僱保護；在失業所得安全制度方面：從失業給付實施辦法到實施就業保險法，整合就業服務、職業訓練、失業給付；在積極勞動市場政策方面，從有限度的就業服務、就業訓練經費與人力等「就業協助政策」，已轉變為日益增加的就業服務、就業訓練、公共工作、僱用獎助經費與人力等「積極勞動市場政策」。

在台灣整體就業體制變革下，原本由中央主導的地方就業策略，也隨之改變成為區域導向。具體的改造方向有分權化的政策管理架構、由公私合作之機制，以及區域間之資源整合。

在地方就業策略改造下，自2001年起，多元就業開發方案，開始結合「地方活化」、「就業機會創造」、「非營利組織參與」，以創造就業新典範。但在非營利組織（NPO）的執行過程中，發現人力資源管理能力不足、行銷推廣經驗有限等問題，因此李助理教授建議，NPO必須加強其能力，要有良好的機制及組織管理、整合內部及外部的資源、能夠改變其思考以及行銷的方式，以及留住人才，以有效協助推動政府政策。



3. 多元就業方案

職業訓練局郭振昌副局長介紹台灣地方就業政策的案例研究，係以多元就業開發方案為例。多元就業方案濫觴於1999年的921大地震，歷經數年調整，於2002年時，開始稱之為「多元就業開發方案」，這是因為此方案係由私人企業、地方政府、民間團體共同努力來創造就業機會，方案的內容是全面性的，包含有社會福利、地方文化產業、環保及觀光業的開發，方案的核心價值就是推動就業，

它包括2種類型，其中社會型強調的是公共利益和社會救助；經濟型強調的是協助一些新創業的公司與鼓勵創新。

在2003到2007年之間，有幾個重要的里程碑，第1個是增加讓弱勢團體可以留在工作崗位的一些法令；第2是增加彈性工時條文之制訂；第3是讓長期失業者，亦即超過6個月以上的失業者可以優先獲得聘用。

2005年時，方案中又增加了一個新類型，就是政府機關社會型。在此方案類型中，補助就業者，包含勞工保險、健保費，以及行政費用，並依照計畫的規模，配置專案經理或是專案管理員。此方案是由公共就業服務機構所推薦的失業勞工來參與，參與者包含長期失業者、單親媽媽、中高齡失業者、弱勢團體、原住民、低收入戶，或有前科者。

多元就業方案達到很好的效益，可以從4方面來看：

- (1) 為這些弱勢團體提供就業的機會：有超過7萬名的失業勞工透過這個方式得到工作。尤其是中高齡者，回到就業市場的比例占了72%、原住民是19%、身心障礙者是8%、單親媽媽是7%⁶。
- (2) 讓失業者再度獲得就業機會：多元就業開發方案像是「中途站」，讓失業者重新進入就業市場。經評估報告發現，有超過34.22%的人，在參加計畫之後真的再獲得就業機會；其中18%是在方案結束以後，還繼續留任原工作。
- (3) 創造當地的產業：譬如南投有植物染文教協會，就使用當地天然但被廢棄的素材，研發創造出新染料，並發展新的染布方法與新設計。
- (4) 相關資源的整合：整合政府各部門與當地政府的資源，也邀請所有不同領域的專業人員來參加計畫的評估，包括當地政府、地方學者，以及私人團體的代表。

郭副局長認為此方案成功的關鍵要素主要是參與關鍵人的願景、想法，還有熱情及堅持到底的精神。另外此方案從各種可能的來源尋求資源，如其他的部會、政府機關、其他團體及企業界提供的資助，這種夥伴關係，使多元就業創造不少在地工作機會與促進地方經濟發展。

4. 多元就業的實例－紅毛港文化協會的經驗

位於高雄的紅毛港馬賽克鑲嵌工作室，透過政府多元就業開發方案的協助，藉由整合文化、旅遊、教育資源來發展當地的產業，不僅讓當地人學習了新的馬賽克鑲嵌技能，解決失業問題，以傳統技術讓他們活得有尊嚴、有價值，也提升該社區的生活品質，重振社區活力，達成地方經濟發展一新的紅毛也變成高雄新的文化創意產業地區。

6 由於部分參與多元就業方案者身份重疊，所以上述數字總和會超過100%。



5. 其他促進地方就業的措施

勞委會勞工福利處孫碧霞處長在會中說明創業諮詢輔導服務計畫、「創業鳳凰」專案－協助女性發展小型企業，提供婦女創業陪伴服務及融資信用保證等。創業對促進地方就業亦有非常大的幫助，因為1個人創業，可能帶來多個工作機會，其擴散效果不可小覷。綜合規劃處李處長則於會中則針對退休金、育嬰留職停薪等勞動政策作說明，這些政策雖非直接促進地方就業，但加強整體勞動環境的安全，對地方就業具有輔助效果。

(二) 韓國學者的研究－地方就業與技能策略之地區治理倡議－地方經濟與社會發展夥伴關係模型 (RESAP, Regional Economic and Social Advancement Partnership)

韓國嶺南大學的李孝秀教授發表的主題是RESAP模式－李教授認為韓國已轉變為知識經濟、全球化經濟，以及高齡化的社會，所以需要有新的政策選擇。在就業市場政策的選擇方面，李教授認為過去就業政策是預防失業的政策，現在應該還要創造就業；過去是彈性的勞動市場，現在應該是動態且健康的勞動市場。如果能夠有動態而健康的勞動市場，其基礎就建立在一個在職業技能的開發制度 (VADS, Vocational Ability Development System) 以及學習與工作資訊中心 (LJIC, Learning and Job Information Center)。

VADS強調的是培養有知識的勞工，而不只是訓練技術性的人力，所以其中應該包含終身學習制度，讓所有的人可以參與，而不是只有工作的人或是失業的人才受培訓，應該要從技術訓練轉化為職業技能的開發，要從過去以中央政府為主，轉變為現在強調很多區域的制度與區域的夥伴關係，就參與的機構而言，以前有訓練中心，現在有很多大學和訓練中心可共同合作，可預期未來能從低技能提升為高技能。

LJIC的功能則是讓工作與技能之間不適應的現象降到最低，就可以創造出競爭優勢和好的工作機會，另一方面也讓更多人可納入整個社會，注重到工作福利。

RESAP模型就是區域經濟和社會發展夥伴關係，包括VADS與LJIC兩者。李教授認為RESAP最有效的方式應該是在區域的層級，而非中央政府的層級，因為一個好的夥伴關係需要有企業、政府、學界間建立夥伴關係，就如同美國的就業協會一樣，RESAP有學習和工作資訊中心，是資訊的樞紐，可以提供技能訓練及學習和工作相關資訊的服務，並且可以提供資訊給找工作者以及覓才的公司，並可使一些教育及訓練機構，如大學、學院或是訓練中心，有一個有效的競爭體制，也可以降低轉移及交易的成本，例如從學校到工作轉移的成本可以降低。

RESAP基本上是韓國的新典範，李教授對於RESAP的期望是幫助韓國做出合宜策略選擇，提高知識競爭力和社會包容力，對於人力資源發展能夠有效的提供競爭機制，幫助韓國更有效地培養知識工

作者，並有效地運用勞工，降低結構性的失業、縮減一些技能不適應的現象。此外，勞動力也能更有效地配置，可以降低失業率。

RESAP模式並不是南韓的一個案例研究，而是李教授希望針對知識經濟和全球化經濟推出的一個典範，將這樣的模型推薦給韓國政府－李教授也是韓國總統在就業政策委員會的顧問之一，從2005年開始，推動一系列人力資源發展政策以及就業的政策，希望促進地方政府能開始採用一些新的模式，這也是韓國目前的努力狀況。



（三）馬來西亞的實務經驗－檳城技能發展中心

馬來西亞檳城技能訓練中心的執行長 Dato'Boonler Somchit談的是檳城對人力訓練的實務經驗－70年代初期，不少跨國企業至檳城投資，80年代末期，其高技術水準的人力即明顯不足，所以1989年時，決定結合HP、Motorola等公司，創設了檳城訓練中心。

檳城技能訓練中心主要係以產業為主導，由企業來提供資源，例如Intel、Motorola、HP等公司，早已發展出自己的訓練計劃，就將其訓練課程帶入訓練中心，這其實是一種分享學習。訓練中心不僅利用產業資源，也仰賴學界提供資源－此為馬來西亞產、官、學三方合作的新模式。

從1989年至今，檳城技能訓練中心已經大幅成長，1994年時，馬來西亞前一任總理曾經訪視，認為這是馬來西亞的一個良好模式－在馬來西亞總共有13個州，每一個州也都要求辦理類似的訓練中心。因此現在政府的角色變成僅提供少許的獎勵措施，補助也限於設備方面的補助。檳城技能訓練中心雖然有獲利，可是訓練確切需要經費，因為該中心屬於技術性而非軟體的訓練，因此設備購置仍須政府提供補助。

產業界給予檳城技能訓練中心資源分享，但基本上該中心是像企業一般的營利事業在運作，中心的董事會約半數是產業界代表所組成；學界則提供訓練的資源。馬國政府所扮演的角色，就是核准與發給執照，就跟台灣政府一樣。該中心是向政府申請立案核准，可提供訓練課程，甚至還可以提供文憑。政府亦提供設備、建築物等基礎建設與租稅的獎勵措施。

從1995年開始，馬國政府設立「人力資源開發基金」，每個在該國營運的企業都要依照法律規定，必須將薪資的1%存入中央基金，而每個公司都可以使用這個基金，以支付其訓練課程的費用。檳城技能訓練中心係該基金認可的訓練中心，所以該中心也幫助許多其他的公司來運用這筆基金。馬國以此方式運用法律規定來強調產業必須要多做訓練。



跨國性的大企業在訓練方面是沒有問題的，但很多本土的中小型企業，可能就尚未準備妥當去實施訓練課程。Mr. Somchit相信台灣也有類似情況，因此建議必須要採取一些半強迫的方法，以及租稅減免措施來幫助業界做更多訓練課程。

對產業來說最重要的就是要了解科技的發展，因為檳城技能發展中心是一個訓練中心，要知道客戶在哪裡，大部份的訓練中心反而缺乏和產業之間聯繫。產業界的腳步非常快，所以訓練中心必需要很清楚知道未來科技的走向，彈性因應產業界的變化而調整訓練內容。

訓練中心從成立以來就需學界的協助，之前訓練人力非常少，不到60人，所以必需要和大學合作，使用大學資源來達成訓練，而不需去負擔額外費用。Mr. Somchit建議台灣，如果希望產業升級，可多利用學術界資源，加上一些行政管理的技巧去善用資源，把部分工作委外，留下核心業務，這是他認為非常成功的作法。

Mr. Somchit並強調一項重點—不要一開始就做大，買許多沒有用的硬體設備，有時候政府一開始投資就將建物蓋得很大，前5年都沒有辦法用，因為沒有辦法管理，因為花太多經費和資本在硬體設備上。其實應該從小規模開始，之後再逐漸擴大，透過不同的階段，慢慢成長，再投入更多的資金。檳城技能發展中心就是從小規模的5000平方英尺，至現在成為23萬平方英尺的場地，人力，廠房、設備也隨時間漸多。

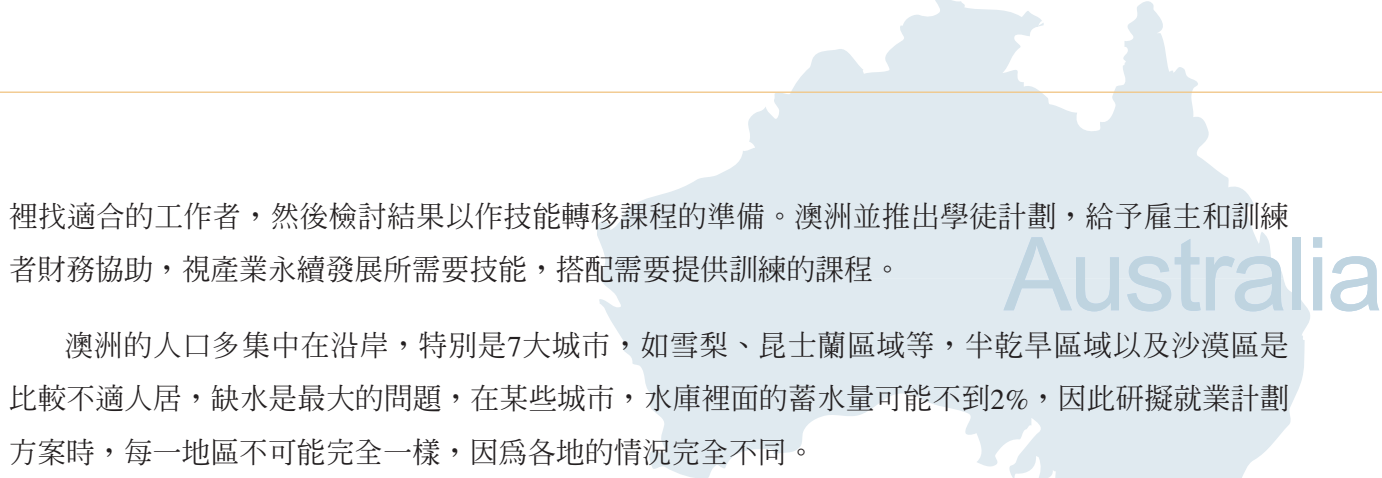
該中心現在已與138家會員公司共同合作，這138家公司，就已經包含檳城60%以上的勞動力，表示訓練中心能掌握當地的需求。該中心建立與產業的夥伴關係，與業界合作，得到所需要的資源，在分享學習的過程當中，瞭解彼此需求，幫助業界在生產及製程管理當中得到更好的人才。

Mr. Somchit認為檳城技能發展中心成功的因素是因為非常積極主動，時常處在領導的地位，有高品質的要求，以及來自政府的協助，建立策略的夥伴關係，採取一個三方合作的模式，且特別注重創新。

（四）澳洲學者的研究—地方就業策略之設計

西雪梨大學城市研究中心資深研究員Dr. Cristina Martinez-Fernandez講述澳洲就業策略規劃方面的情況，並以幾個城市為例作說明。

澳洲現在失業率很低，是4.5%，可是如果考慮到澳洲計算的方式，在一個禮拜之中只要有工作1個小時以上就算是有工作者，所以其中很多是未充份就業的勞工。技能短缺亦是目前澳洲所面臨的主要問題之一。澳洲有培養工作技能的一些計劃，也會定期重新檢討澳洲國內所需要的職能，到資料庫



裡找適合的工作者，然後檢討結果以作技能轉移課程的準備。澳洲並推出學徒計劃，給予雇主和訓練者財務協助，視產業永續發展所需要技能，搭配需要提供訓練的課程。

澳洲的人口多集中在沿岸，特別是7大城市，如雪梨、昆士蘭區域等，半乾旱區域以及沙漠區是比較不適人居，缺水是最大的問題，在某些城市，水庫裡面的蓄水量可能不到2%，因此研擬就業計劃方案時，每一地區不可能完全一樣，因為各地的情況完全不同。

Mackay是一個在澳洲昆士蘭持續成長、非常蓬勃的城市。當地因煤礦致富，失業率很低，約3.5%，但當地人力非常短缺，而且需要很多有技能的勞工，當地有來自南非的外籍勞工，但是其技能往往不能符合工作所需，所以必需接受完整訓練。昆士蘭政府準備一些技能訓練的計劃—雖已是非常創新的計劃，但往往趕不及產業所需。當地有一個製造業公司與一些訓練機構開始合作，希望能夠培訓目前最需要的技能，並推出一些訓練計劃，希望在4至5個月內就可以培訓技術人才。在2005年和2006年人才有很大的提昇，比例可能是1.5左右，這也就是訓練計劃的影響。此外，Mackay某些礦場已經關閉或是未來20年內可能會關閉，所以該城還面臨未來如何去安置勞工的問題。

另外，澳洲還有完全不同的城市，看起來很荒蕪的地方—Broken Hill。該地人口從1953年開始就逐漸衰退，當時還有20,000人，到2003年時只剩15,000人左右。因為勞工被吸引到大城市中就業，當地非常缺乏有技能的勞工。政府採取策略提供訓練，但成果非常有限。直到有個機構提出了比較聰明的做法，也就是連結附近州間比較貧脊的土地，統一給予訓練課程，並建立不同的產業，包括了礦業、旅遊業、製造業等的連結，歷經18個月的時間，推行的非常成功，該機構主要是提昇勞工的技能，也專注於做好沙漠地區的基礎建設，建立好地區網絡後，就可以自行運作，這時當地公司就可以利用以前從沒想過的網路、電話會議、視訊會議等最新科技進行連繫。

澳洲全球化的大都會—Sydney，約有人口有450萬人，預計在2031年時還會再增加110萬，並再增加50萬的工作。澳洲最近才執行的就業策略，除了就業訓練中心之外，還考量整個雪梨都會區，包含附近的地區與城市，並考量經濟與就業等層面，採用全面的做法。澳洲現將就業政策分散到不同的中心—透過都會區連接的走廊或稱之為成長的走廊，幫助居民在當地就業，而不是通勤到雪梨都心工作，也幫助雪梨鄰近的地區成長。

澳洲地方政府也在轉變，從過去強調吸引投資、創造工作機會、土地資源的管理，至今已經轉型成為整體策略性的就業計劃—會考慮到提供何種類型的工作、工作地點與工作者，如此可更清楚知道雇主的需求與勞工技能的差距，並彌補這個差距。

澳洲的策略規劃，強調的是創新、開發現有的人力，地方政府在其中亦扮演重要角色，必須依潮



流來做技能開發，和訓練中心建立對話，依據產業界的需求訂定目標，也必須要讓產業界和學界有一個聯繫，學界才能培養業界需要的人才。

Dr. Martinez-Fernandez認為必須在當地建立的夥伴關係，並依城市狀況作調整。對澳洲而言，若要刺激經濟成長，要做一些改革，例如讓失業人口的技能能夠提昇，並注意弱勢團體的需求，以都會的基礎建設為中心，來提昇生產力，並投注更多的資源在網路基礎建設上—包括不同層級政府之間所建立的網路。

參、參與此次國際研討會的感受

在全程聆聽各國代表對地方就業與技能提昇的經驗後，不難發現，各國學者專家或官員都非常強調「夥伴關係」。夥伴關係可以是中央與地方政府的和諧關係，也可能是產官學的合作，或是勞資政三方的友好關係。各國推動就業與技能政策的關鍵要素之一，就是好的夥伴關係，值得我國深思—對我國而言，不管是「多元就業開發方案」或是「六星計畫」，也都需要運用夥伴關係，藉由跨部會與地方政府、組織的合作，使政策推動更有效率。

此外，馬來西亞與丹麥代表非常強調訓練需求必須要與產業搭配，在地方層級來做，所訓練的人員才可符合業界需求，並與業界建立互利互賴的夥伴關係，此種作法也值得我們深思。李誠教授所提訓練的迷思，也建議訓練如交由地方來處理，當地的人才能充分瞭解需求與分配，將會使培訓更有效果。

另外，彈性安全的勞動政策也研討會中經常被提出討論。尤其丹麥對「彈性安全」的定義，讓筆者印象非常深刻。要如何讓台灣人民感覺「失業並非悲劇」，應該需要跨部會的努力才能達到。而丹麥推動之積極雇用制度與職業訓練計畫，有助於其國家競爭力的提昇，也顯示提昇技能與增進就業之間有相輔相成的效果。

肆、結語

本次研討會約計110人參與，其中與會單位包括經建會、經濟部、文建會、青輔會、勞委會、地方政府、學術單位、NGO與NPO等，而各國代表及國內與會者皆於研討會中學習瞭解其他國家或國際組織的經驗作法，成果極佳。因此，在本次研討會總結討論時，勞委會與OECD代表已合意將延續本研討會的結論，擴大合作計畫，於東南亞成立「東南亞就業與技能策略論壇」，每年分別輪流於東南亞與台灣舉辦「東南亞就業與技能策略研討會」。對台灣而言，這也是個非常好的機會與各國持續交流勞動政策與技能政策，制定我國對提昇就業與技能更有利的政策工具。✿

（本文作者 勞委會綜合規劃處科員）