

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：我國推動教改之後，技職教育日趨學術化，對技職校院教學與特色發展，及技術人才培育與產業發展造成嚴重不利影響，又未能積極落實證照法制化，以促進證照制度及技職教育之健全發展，行政院經建會、經濟部、行政院勞委會及教育部等權責機關均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

台灣經濟發展曾被譽為奇蹟，而技職教育配合各階段經濟發展，培育眾多優秀的技術人才，正是幕後功臣；惟自推動教育改革以來，國內各級教育歷經重大轉變，其中技職教育的改革規模也相當大，但卻有日愈學術化趨勢，逐漸流失技職教育原有特色與優勢，引發社會關注。案經本院調查，行政院經建會、經濟部、行政院勞委會及教育部等權責機關，未能有效掌握國內人才現況與未來產業發展趨勢，提出前瞻產業人才發展策略，並積極落實證照法制化、專精化、務實化，強化證照與就業能力的連結，以促進證照制度及技職教育之健全發展，適時導正技職教育學術化趨勢，核有下列疏失之處：

一、我國推動教改之後，技職教育日趨學術化，對技職校院教學與特色發展，及技術人才培育與產業發展造成嚴重不利影響，教育主管機關顯有疏失。

(一)技職校院大量升格改制，導致升學主義導向

嚴長壽先生在《教育應該不一樣》¹書中，即明確指出，1970年代，政府為配合發展資本、技術密集工業，高職與高中學生比例為6：4。1980年代，

¹嚴長壽（2011年），教育應該不一樣。臺北市：天下遠見出版股份有限公司。160-161

為發展高科技工業及石化產業，廣設高職，使學生比調高為 7:3。然近年來，為因應知識經濟、產業轉型，技職教育政策大幅轉向，高職、高中學生比例成為 5:5。但高職升學率從也從 20 年前的 10%，大幅提升至 73%，高職升學主義抬頭；亦即有將近八成的高職生，雖就讀職校，但仍以升學技職校院為目標。嚴長壽先生認為高職生想要繼續升學，與高等技職教育的過度擴張有關。政府一方面縮減高職，另一方面，卻大力鼓勵專科技術學院、技術學院升格改制為科技大學，導致 70 所專科學校大幅減少到現今僅存的 15 所，而技術學院則有 28 所，科技大學增加為 49 所。表面上高等技職教育連年擴張，似乎是台灣教育的提升，但實際上是原本頗具特色的五專、三專、與二專逐漸成為歷史，導致國內中級實用技術人力流失。而家長及社會忽視專業技術，抱持「讀書才能出人頭地」的單一價值觀在背後推波助瀾，成為大學開放升等的助力；若家長不鼓勵孩子拚命考試、升學，這些學校自然沒有市場的假性需求。高等技職體系膨脹，似乎為職業學生廣開升學之門，可以不斷精深研究，然而，在「科技提升」美麗名詞包裝下，隱含技職教育發展的危機。而本院實地訪查時，發現南部一所高職，畢業生大部分升學導向，升學比例從 96 學年度 79.0%、97 學年度 87.1%、98 學年度 88.6%、至 99 學年度達到 91.6%。而北部另一所高工，近 3 年畢業生升學百分比為 98 學年度 94.0%、99 學年度 93.5%、100 學年度 94.8%，高達九成以上畢業生，都選擇繼續升學；顯示升學主義導向，已是高職之一般趨勢。而面對高職升學導向發展，學校又均以符合家長要求為藉口，乃至搬出古人「萬般接下

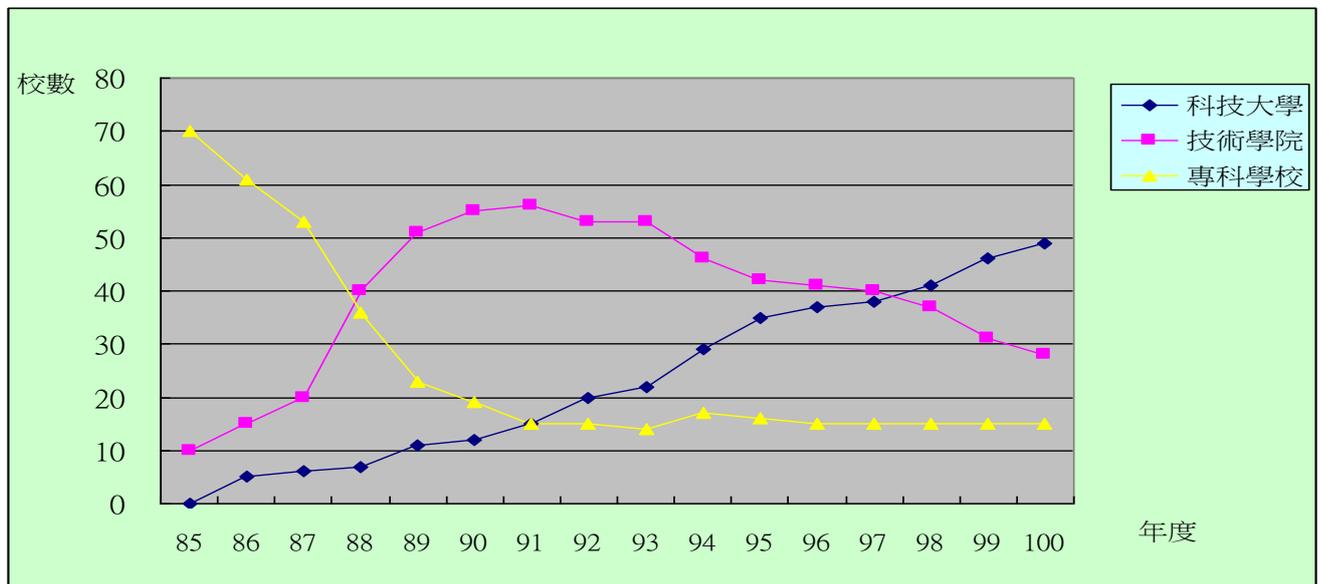
品，唯有讀書高」之八股訓示，作為託詞

85-100 年技專校院歷年校數成長統計表

年度 學制	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100
科技大學	0	5	6	7	11	12	15	20	22	29	35	37	38	41	46	49
技術學院	10	15	20	40	51	55	56	53	53	46	42	41	40	37	31	28
專科學校	70	61	53	36	23	19	15	15	14	17	16	15	15	15	15	15
合計	80	81	79	83	85	86	86	88	89	92	93	93	93	93	92	92

資料來源：教育部統計資料

85-100 年技專校院歷年校數成長趨勢圖



(二)教師實務經驗不足，重研究而輕實務，又課程內容未能落實實務教學，導致技職教育定位模糊

以往技職教育師資晉用、敘薪、升等、獎勵等機制與普通教育並無明顯區分，仍重視教師的學歷等級，故大部分技職院校老師畢業於一般以學術論文為導向的研究型大學，具博士學歷之教師比例雖增加，但具實務經驗師資比例偏低，以致教師重學術研究而輕實務，實務能力不足。又目前國內技專校院部分系科課程名稱及課程內容與一般大學大同小異，不易彰顯技職教育務實致用之特性，加上近年受到升學風氣的影響，許多高職未能落實以學

生為本位的課程設計，並加強實作教學，致學生未能學習完整專業實務能力，產生學用落差現象。

(三) 技職教育評鑑制度未符合技職教育特色

技職教育的評鑑制度應與一般大學評鑑不同，即應強調符合技職教育特色，如產學合作、業界師資、學生實習及證照取得等，但技專校院評鑑指標，如高階師資比例、國科會研究計畫、國際學術期刊之發表等，均以學術發展為主的發展導向，背離技職學校應以產業為主的發展方向。對於教學認真、成效卓著之教師應給予肯定，評鑑方式應重視學術研究能力及實務操作能力，而非一味以 SSCI、SCI 論文篇數，及是否具博士學位來評斷教師之成就，評鑑制度應朝向建立符合技職教育特色、肯定校際差異化方向改進，並規劃如何突顯技專校院辦學特色及展現優勢。

(四) 技職畢業學生能力不符產業用人需要

近年來，產業界對技職畢業學生能力未達產業用人需要的討論相當多，對於技職教育之看法大致為：與產業界互動不足、教師缺少實務工作經驗、課程設計業界人士參與少、教學內容缺少實務內容、教師升等過於學術化、缺少教師推廣產學合作之誘因等，以致無法培養學以致用的人才，形成產業人才的「質」缺口；也因畢業生之實務能力不足，企業須依其需求重新訓練，增加企業成本和減低其競爭力，業對我國產業發展產生嚴重影響。而在全球化時代來臨之際，國家經濟發展最重要的是要有高素質的人才投入，因此，培養有專精技術能力，有良好工作態度和動機、有適切工作道德與責任，有問題解決和批判思考能力、有接納革新創造新技術、有附加價值的高經濟競爭能力者，才足以滿足

全球化時代的人力需求，故產業界莫不期盼技職教育再造。

(五)技職教育與一般高等教育是二條不同的教育國道，因培養的人才與目標都不同，但近 10 年來，我國技職教育在「促進技職教育多元化與精緻化」原則下，持續推動績優技術學院改名科技大學、績優專科學校改名技術學院附設專科部、大學附設二年制技術學系、護理類高職改制專科學校之學制體系建構。在技職校院大量升格改制後，因升學主義導向，技職教育逐漸呈現學術化發展，且學生接受高等技職教育後，就業認知與心態也轉變，以致與一般大專校院愈趨合流，兩者的界線愈來愈模糊。再者現在技職校院也開放可以招收一般高中畢業生，而部分大學校院中，也設有二專、二技乃至四技的學制，兩者的學生來源重疊，學制又相互混淆糾結，以致國家高等教育政策究竟為何？是否未來要將技職體系教育與一般高等教育合流發展？這些問題不僅造成實務界的困擾，且已對技職教學與特色發展，及技術人才培育與產業發展造成影響。

(六)綜上，我國技職教育日趨學術化，是由於推動教改以來不當政策所導致，例如大量技職校院升格改制，導致升學主義導向，又過度強調以 SCI 或 SSCI 等量化指標，作為教職教師升等或校務評鑑之依據，以致技職教育定位模糊，技職校院發展與一般高教大學校院日趨相近，這是當時教改所留下的後遺症，但已對技職教學與特色發展，以及技術人才培育與產業發展造成嚴重不利影響，教育主管機關顯有疏失。

二、技職教育學術化對產業發展及人力培育造成嚴重不利影響，顯示我國人才培育未能妥適結合產業發展之人

力需求，行政院經建會、經濟部及教育部等權責機關核有怠失。

(一)按產業創新條例第 17 條規定：「為強化產業發展所需人才，行政院應指定專責機關建立產業人才資源發展之協調整合機制，推動下列事項：(一)協調各中央目的事業主管機關辦理重點產業人才供需調查及推估。(二)整合產業人才供需資訊，訂定產業人才資源發展策略。(三)協調產業人才資源發展之推動事宜。(四)推動產業、學術、研究及職業訓練機構合作之規劃。」，是以，行政院於 99 年 10 月 13 日指定經建會為專責機關，建立協調整合機制，俾利推動產業人才資源發展。而各中央目的事業主管機關也已進行人力需求調查及推估工作，相關工作報告並說明各機關所調查產業之產業趨勢及相關人才需求關鍵職缺預測；其中有關供需分析除推估人才數量缺口外，也重視人才樣貌與需求條件的分析，如人才關鍵職缺、新興職缺、關鍵能力分析、學經歷要求等，以適時研提前瞻人才發展策略，建立重點產業人才供需調查模式與定期盤點，滿足產業發展需求。

(二)而近年來，政府為因應全球化、國際化及知識經濟發展時代的來臨，以及綜觀產業發展趨勢，提出過多項人才培育政策，包括 91 年「科技人才培訓及運用方案」、94 年「重點人才整體培育及運用規劃方案」、95 年「產業人力套案」、99 年「人才培育方案」及 101 年「縮短學訓用落差方案」等，期透過跨部會統籌規劃與執行，以充裕產業人才，提升企業全球化經營能力，創新產業，強化國家整體競爭力。然審視我國人才培育現況，仍有待改進之處：

1、培育的人力競爭力不足

近年來我國高等教育雖然在數量上大幅增加，接受高等教育人口比率相當高，但在素質方面並未相對地提升，培育的人力競爭力不足，包括：大學教師注入發展學生就業力的教學設計不足，學校培育的人力，就業競爭力不夠，與產業需求產生落差；大學教育的內容較欠缺軟實力培養，例如工作態度、穩定度與抗壓性、表達與溝通能力、學習意願與可塑性、團隊合作能力、發覺及解決問題的能力等；教育內容較欠缺未來產業人才需求能力的培養機制。

2、產學脫節

我國大學的研究較缺乏產業需求的應用性。國內 8 成 7 的博士集中在學研界，但國內研究經費有 6 成由企業部門執行，產業面臨創新研發人力資源的缺口。大學蓄積有豐沛的研究能量，但這些研究似乎較缺乏應用性的研究，對產業的幫助不大，相對的產業界也鮮少投入資源挹注大學在人才培育及研究發展的工作。受限於法規及制度的限制，大學教師前往產業任職及產業人士至大學任教的風氣及比率均不高，顯現產學在人才的互動交流程度相當低，大學與產業人力交流不足，對於產業及大學本身都是一種資源的損失。

3、國際化程度不足及國際視野的欠缺

隨著國際化及地球村世紀到來，外語能力及國際經驗成為國際競爭力的重要因素，亦為人才在國際移動的關鍵。然而我國大學學生普遍外語能力不佳，缺乏國際交流的經驗及國際視野，對國際事務的了解與關心普遍不足，我國人才在國際競爭條件中，專業技術能力強，但外語溝通及

應用能力較不足；且因國內研究所數量大幅增加致出國留學人數相對減少，影響國際人才供給及知識與技術的提升。

4、人才流失的危機

在全球化的趨勢下，人才的流動愈來愈頻繁，且知識經濟及創新經濟時代競爭力的關鍵即在人才，世界各國都透過各種優渥的條件，積極爭取優秀的師資及人才，以提升競爭力。我國因為國際化不足、各項法規面的限制及缺乏完善的配套措施，大學人事及教師薪資制度僵化缺乏彈性，大學難以延攬國外優秀人才，與鄰近國家相較，在延攬優秀國際人才的環境及誘因，缺乏競爭力及吸引力，面臨了人才流失的危機。

(三)綜上，行政院雖已指定經建會為產業創新條例第 17 條之專責機關，統籌我國產業人才發展政策，而經濟部等目的事業主管機關，也每年推動重點產業專業人才供需調查、職能基準與能力鑑定，以充分掌握產業未來之人才需求及規格，並將人才需求及規格等相關資料，亦提供予教育部與勞委會等相關單位，俾期大專校院、訓練機構等之培育、訓練更能貼近產業需求。但推動教改之後，大量技職校院升格改制，我國培育之產業人才並無數量不足問題，專業人才之「能力」是否符合產業需求方為關鍵。此說明在技職校院大量擴充及技職教育學術化發展下，技職教育「量」不是問題，「質」才是關鍵，且對我國產業發展造成嚴重不利影響。顯示行政院經建會、經濟部及教育部等權責機關，未發揮現有機制功能，強化橫向溝通，以發揮跨部會整體統合力量，以致我國人才培育未能妥適結合產業發展之人力需求，核有怠失。

三、行政院勞委會等權責機關，未能跨部會統合，積極落實證照法制化、專精化、務實化，強化證照與就業能力的連結，以促進證照制度及技職教育之健全發展，核有疏失。

- (一)按職業訓練法第 31 條規定：「為提高技能水準，建立證照制度，應由中央主管機關辦理技能檢定。前項技能檢定，必要時中央主管機關得委託或委辦有關機關（構）、團體辦理。」，同法第 32 條規定：「辦理技能檢定之職類，依其技能範圍及專精程度，分甲、乙、丙三級；不宜分三級者，由中央主管機關定之。」，是以，行政院勞委會為提高產業從業員工技能水準，培養國家建設技術人才，有效運用人力資源，自 63 年起陸續開辦各項技能檢定，目前已訂定 211 職類規範，開辦 172 職類技能檢定(具變動性)，全年辦理全國技能檢定、即測即評即發證、即測即評(學科)、專案檢定(在校學生、國軍、職業訓練中心、法務部矯正機關)。又同法第 35 條規定：「技術上與公共安全有關業別之事業機構，應僱用一定比率之技術士；其業別及比率由行政院定之。」，顯示行政院應在不違背人民工作權原則下，持續督促各部會修訂相關主管法規，針對技術上與公共安全職類有關之事業機構，納入就業強制規定，落實應僱用一定比率之技術士作規定，以保障國人、穩定就業技術水準及職業安全。
- (二)然行政院勞委會及教育部推動技能檢定，雖對職業學校有一定的成效與功能，但相對的也產生一些問題的存在，依據本院實地訪查發現，各技職校院雖積極鼓勵學生報考丙級或乙級證照，但似乎僅有助

於學生升學加分²或學校爭取補助，對學生就業幫助不大。因此各主管機關及技職校院除鼓勵師生通過技能檢定，追求專業證照之普及化外，更應朝向法制化、專精化、務實化之方向發展：

- 1、法制化：未來若能落實證照法制化，非但可保障各專業的品質，對技職校院學生而言更有取得證照的動機。教育部亦可考量將丙級證照規劃為高職學生畢業的基本門檻，並正面表列制定學生取得乙級或甲級證照的獎勵制度，與現行升大學證照加分制度脫鉤。
- 2、專精化：證照取得之難易度應重新界定，缺乏鑑別度或鑑別度不足，不僅無法提昇技職教育的目的，進入職場更無法學以致用真正發揮所長，否則證照取得雖然達成普及化，但象徵性意義卻大於實質性意義。
- 3、務實化：政府應擬定政策重視「證照的尊榮」，讓企業重新重視以證照取得為徵才要件之一，讓學生重視技能的提昇，並以取得證照進入職場為奮鬥方向。

(三)職業業證照若能進一部法制化、精緻化、務實化，並與技職教育及產業界需求緊密結合，將為我國技術人力來源及產業發展，奠定重要基礎；尤以具工作權法規效用之職類級別技術人力，將更為顯著。至於落實證照法制化之相關措施如下：

- 1、宜速建立產、官、學、訓資訊連繫平台，將產業界、教育界及職訓證照所需進行盤點，以有效建立職業分類、就業需求、專業證照之關聯性。

²101學年度台北區四技進修部及二專夜間部聯合登記分發、101學年度台中區四技進修部二專夜間部聯合登記分發及101學年度嘉南區四技進修部二專夜間部聯合登記分發，均訂有證照加分等成績優待辦法。部分學校繁星計畫，甚至以學生取得證照數之多寡，作為錄取標準之一。

- 2、政府主管機關積極推動民間職業能力鑑定證書採認制度及作業準則，將國內民間頒發之職業能力鑑定證書有效統合，以擴大職業證照之含括範圍，繼續擴充國內各行職業持有職業證照人數，為落實證照法制化奠定基礎。
- 3、政府主管機關應將專業證照法制化工作列入技能檢定業務部會聯繫會議中研議，並定期追蹤。
- 4、提升國內產業技術並強化我國專業人力之國際競爭力，繼續推動國際證照互相採認工作，有效提升我國證照效力。

(四)綜上，專業證照應具有權威性，方能符合產業界期待，以及保障技職人才順利就業，故產學各界均積極呼籲政府要落實職業證照法制化，透過立法方式，積極推動職業證照制度，以強化職業證照與就業能力的關連，並提昇專業技術人力的社會地位與就業尊榮。然依行政院勞委會於本院約詢時之說明，現行國內主要證照分類及核發管理單位，計有考試院考選部辦理之專門職業及技術人員考試，高等考試(64類科)、普通考試(18類科)、特種考試(5類科)；勞委會辦理之技術士技能檢定 172 職類 380 級別(具變動性)；交通部、經濟部、行政院原子能委員會、行政院環境保護署、行政院體育委員會等各目的事業主管機關辦理之證照考試；財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會證券、期貨、投信投顧暨票券業專業測驗、台灣金融研訓院金融專業能力測驗、財團法人中華民國電腦技能基金會 TQC 專業人員別證等各民間團體之證照考試。顯示職業證照法制化涉及各中央目的事業主管機關權責，而勞委會亦認為建立職業證照及管理，悉由各中央目的事業主管機關依主管權責訂定，該會僅協同

各該中央目的事業主管機關辦理技能檢定，有關各證照從業人員管理及查核，為各該權責機關業務範疇，顯示職業證照法制化業務欠缺明確之專責推動機關。而行政院勞委會等權責機關，竟未能跨部會統合，積極落實證照法制化、專精化、務實化，強化證照與就業能力的連結，以促進證照制度及技職教育之健全發展，核有疏失。

綜上所述，我國技職教育日趨學術化，是由於推動教改以來不當政策所導致，例如大量技職校院升格改制，導致升學主義導向，又過度強調以 SCI 或 SSCI 等量化指標，作為教職教師升等或校務評鑑之依據，以致技職教育定位模糊，技職校院發展與一般高教大學校院日趨相近，這是當時教改所留下的後遺症，但已對技職教學與特色發展，以及技術人才培育與產業發展造成嚴重影響，亦顯示我國人才培育未能妥適結合產業發展之人力需求，行政院經建會、經濟部及教育部等權責機關核有怠失。又專業證照應具有權威性，方能符合產業界期待，以及保障技職人才順利就業，故產學各界均積極呼籲政府要落實職業證照法制化，透過立法方式，積極推動職業證照制度，以強化職業證照與就業能力的關連，並提昇專業技術人力的社會地位與就業尊榮；然行政院勞委會等權責機關，未能跨部會統合，積極落實證照法制化、專精化、務實化，強化證照與就業能力的連結，以促進證照制度及技職教育之健全發展，亦核有疏失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：葛 永 光

陳 永 祥

尹 祚 芊

中 華 民 國 101 年 6 月 29 日