



歐盟職業教育與培訓 一體化政策發展架構之探究

劉金山／教育部技術與職業司科員

一、前言

在全球化教育市場的競爭下，以國際組織整合區域教育合作計畫的趨勢正快速發展。歐洲聯盟（簡稱歐盟，European Union-EU）自1990年起，鑒於教育與訓練活動對未來的歐洲經濟與社會將扮演重要角色，遂陸續倡議大型的整合性教育與訓練計畫（European Commission,2006a），諸如蘇格拉底計畫（Socrates）、達文西計畫（Leonardo da Vinci）、青年計畫（Youth）與田普斯計畫（Tempus），這些合作計畫不僅藉由眾多人員與教育機構的參與，並透過會員國間的合作，達成了歐洲維度（European dimension）的整合與目標。

歐盟於2000年在里斯本舉行的高峰會中，訂定在2010年達成「世界上最具競爭力的知識經濟實體」之目標（European Commission,2006b），為求實現此目標，歐盟除了致力於實施各項計畫外，更著眼於人力資源的提升及交流。在2002年歐盟提出「2010年教育與培訓工作計畫」，預計於該年將歐盟的職業教育與培訓系統成為世界的參照體系為目標。是以，建立並實施統一的區域職業教育與培訓系統成為現今歐盟作為教育政策中推動終身學習，並促進勞動力提升的重要發展標的。

本文旨透過歐盟職業教育與培訓一體化政策背景分析，瞭解其發展脈絡與相關措施，進而提供我國職業教育政策發展之建議。

二、歐盟職業教育與培訓一體化政策發展脈絡

（一）馬約前的摸索（1957-1992）：互認和比較性策略

1. 監管職業類：以指令形式發展職業資格互認策略

歐洲共同體（European communities，歐盟前身，1992年後以歐盟稱之；為求本文統一，均以歐盟稱之）在成立的最初十幾年間，即對與經濟發展關係密切的職業培訓層面予以特別關注。在1957年簽訂的《羅馬條約》第128條中，就涉及到職業培訓之內涵，提出將「職業培訓政策視為應進行一體化之領域」。歐盟希望各成員國的職業教育與培訓體系具有比較性，而基本方針是將各國的培訓體系進行整合，逐漸推行共同的職業培訓政策，最終形成一個共同的職業教育與培訓體系，以求得發展國家經濟和共同市場的平衡（Deane,2005）。

隨即在1964年至1999年間，歐盟先後以指令的形式構築多個法律規定，要求在某些涉及到國家公共衛生與安全的、受各成員國政府監控和管制的行業領域以及一般性行業實施職業資格相互承認，藉此來促進人員的跨國流動。如1975年正式生效的「醫療等監管行業的第一批指令」，規定在醫學、建築等行業領域，只要完成了共同體法律所要求的最低培訓標準，其所頒發的文憑、教育證書和其他職業資格證書，在該會員國範圍內得以進行互認（Bjornavold,2001）。



然而，監管行業內資格證書的互認是一項非常繁瑣和複雜的工程，後續配套的對應程式發展甚緩，相關指令的生效與實施間始終面臨執行的困境。有些指令從制定到生效、實施需經多年的時間，如：建築師資格互認。由於各監管行業一直處於不斷變化的態勢，行業的最低培訓標準也在不斷地更新。因此，這種以指令形式對職業資格進行認可的方法出現相對僵硬性的窘境。換言之，這種自動互認策略的應用層面其實很小，僅對於部分勞動力產生作用。

2.非監管職業類：推動職業資格比較性策略

對於不屬於國家監管的職業，由於缺乏法律的限制，理應有其較高的流動彈性。但事實上，往往因為求職者在不同國家接受職業教育與培訓，所獲得的職業資格證書的表達方式往往有所差異，導致缺乏統一的資格標準、職業資格等級認定或職業資格證書的樣態，種種問題造成了職業資格證書跨國使用上的障礙，亦成為求職者在勞動力市場自由流動的羈絆。因此，推動職業資格的比較性策略，就在歐盟間注重職業教育與培訓政策，並積極尋求比較性的時空背景下產生。

在1985年歐盟於《關於各成員國職業資格的比較性決定》中決議建成立員國範圍內的職業資格比較性體系，以有利進行各國職業資格比較。這一體系以五級培訓結構為基礎，培訓過程由一個半熟練工到專業技術水準，主要針對熟練工、藍領和白領這幾個中間等級，制定相互認可的共同標準，旨在通過設計一個職業資格證書的通用範本，對無法用指令形式互認的非監管行業領域內的職業資格進行比較。從1985年開始，19個行業中的219種職業資格在跨國家層面上進行了跨國界比較。然而，此策略推動後即面臨：

(1) 由上而下的手段，損害各國職業教育與培訓的自主性；(2) 期望各國形成統一的職業培訓標準與資格認定，耗時、社會成

本高及(3)比較性策略隨職業變化流動性大不易維持等問題，導致該措施發展至1993年宣告終止，期間形成的五級職業資格比較性框架也並未在成員國間廣泛使用。但是，將不同國家的職業資格進行比較這一方法，卻觸發了大眾對職業概念和職業標準的討論，對於爾後成功推動國家資格框架體系產生了莫大的影響(Bjornavold,2005)。

(二)馬約後的共識(1992-2000)：透明度策略與推動機制

1.非監管職業類：推動職業資格透明度策略

1992年歐盟各成員國首腦在荷蘭的馬斯特里赫特簽署了《歐洲聯盟條約》稱之為《馬約》。歐盟從以往的經濟聯合體正式走向了政治與社會聯盟的高階發展階段，並開創了歐盟職業教育與培訓認證發展的新紀元。《馬約》不僅在教育與培訓領域較《羅馬條約》有更大的擴展，而且將職業培訓單列為第127款，並明確規定歐盟應積極推動職業教育與培訓政策，同時充分尊重成員國對職業培訓內容與組織的責任。另為避免推動比較性策略衍生之問題，禁止歐盟在跨國家層面對成員國的教育制度和教育法規提出任何形式的“一致化”要求，其制度協調僅在自由流動的社會標準相關領域中進行(Ali,1998)。

2.職業資格推動機制

歐盟於1996年發表專門針對教育與培訓的流動的官方文件《跨國流動障礙綠皮書》，提出影響跨國流動的障礙原因，並成立一系列應對機制。其中，建立歐洲資格區便是為應對職業資格互認問題所提出的建議之一，透過此資格區之發展可達成(1)普及高等教育的歐洲學分轉換系統計畫；(2)對職業教育與培訓領域進行同等的學分轉換；(3)鼓勵在歐盟層面獲得、認可和確認終身學習技能；(4)加強職業資格和技能的透明度及(5)支持成員國之間職業資格的互認。



儘管1992年馬約簽訂及1996年歐洲資格區使得職業資格透明度方面的認識再度受到重視，但由於執行這些法規和措施的監督不力，政策效果仍不明顯，各成員國實施成效亦未彰顯。在這種情況下，為了將實驗推向全面實施階段，將行動計畫轉變為政策執行，1998年11月由歐洲執委會和歐洲職業培訓發展中心同組織了《職業資格透明度歐洲論壇》。這個論壇的宗旨在於進行歐盟範圍內各成員國有關職業培訓資格相互認可工作的研議，並希望通過該論壇開發新的技術手段、形成權威性的政策措施，來推動職業資格證書的互認。

與《馬約》前歐洲所採取的互認及比較性兩種策略相比，透明性策略係基於歐洲種類繁多的資格證書不應以“自上而下”的一致性手段下設置，該策略認為這種多樣性應以一種協調的或者標準化的方式得以體現。換言之，國家頒發的文憑和證書應該用共同的語言進行表述，文憑補充檔和證書補充檔應該盡最大可能展示個人所具備的能力，透過建立開放的歐洲資訊指導系統來提供更多的資訊支援。然而，儘管獲得了上述政策支持，但實際的進展未如預期樂觀。直至2000年《里斯本議程》後這些想法才得以更為系統的方式付諸實踐。

（三）里斯本議程後的成果(2000-2007)：一體化發展雛形建構

在2000年3月，歐盟理事會制定了新世紀歐盟新的戰略目標，即《里斯本戰略》。其基本目標是在往後10年內使歐盟成為世界上最富競爭力的、以知識經濟為基礎的、最具有活力的經濟體，並在提供更多就業機會和增強社會凝聚力的基礎上實現持續的經濟增長目標。該戰略會議提出，教育與培訓能夠做出重要貢獻實現這些目標，以達成歐洲的教育與培訓體系與知識社會的要求相適應，同時也完成提高就業水準和品質要求相適應

的理想。里斯本議程衍生出後續職業教育與培訓系統重大研議會議，包括：（1）2001年《哥本哈根宣言》：倡議發展「歐洲維度」（European Dimension），重視職業資格透明度並建立發展能力與資格認可的統一制度；（2）2004年《馬斯特里赫特公報》：優先發展一基於透明與互信的歐洲職業資格參照等級（European Qualification Framework，簡稱EQF），並加速歐盟學分系統轉換的工作推動；（3）2006年《赫爾辛基公報》：重申哥本哈根宣言與馬斯特里赫特公報的有效性，並針對歐盟成員國所建立的國家職業資格框架（National Qualification Framework，簡稱NQF）與EQF等級對應的的試驗結果予以討論，以利2009年全面推展EQF工作。至此，歐盟職業教育與培訓一體化政策發展架構脈絡逐漸清晰（EU,2005；Peter,2005）。

三、歐盟職業教育與培訓一體化政策實施架構

（一）共同的資格參照等級—以學習成果為核心

學習成果是歐洲職業教育與培訓一體化政策發展的核心要素。歐洲共同的職業資格參照等級係以學習成果為基礎，並以學習成果評估來符應資格參照等級。學習成果是指個人在一段學習、包括非正式和非正規學習程結束後，所獲得的或者瞭解、掌握並能夠應用的知識、技能和綜合能力，進而產生一套八級對照說明表（詳如附表1）。學習成果與個人學習的課程、單元、模組和課程計畫相聯繫，國家資格證書採認機構用學習成果來定義國家資格框架和體系中的“資格”或者“資格證書”。藉此，共同參照等級得可以形成平臺，用“學習成果這個概念來增加各國資格證書的透明性，進行資格證書的比較、認可和學分轉換（如圖1）（CEDEFOP,2005）。

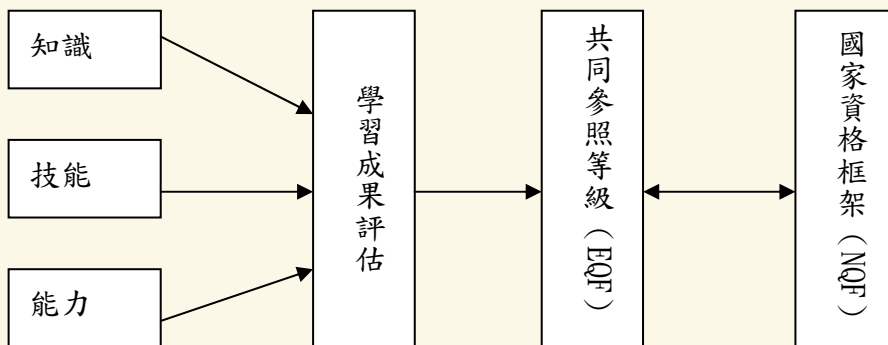


圖1 基於學習成果的共同資格參照標準

資料來源：研究者自行繪製

(二) 共同的運作平臺—歐洲職業資格框架 (EQF)

EQF作為成員國多層面的資格框架和體系間之轉換平臺，透過基於學習成果的共同參照標準等級，將成員國中各國資格框架與他國的資格框架相銜接和溝通，達成歐盟職業教育與培訓 (Vocational Education and Training 簡稱 VET) 體系間的互認與遷移 (European Communities, 2008)。

(三) 配套輔助工具—EUROPASS、ECVET

歐盟職業教育與培訓認證一體化之發展，需配合相關之配套措施與制度，其中又

以EUROPASS (歐洲通行證) 及ECVET (歐洲地區職業教育與訓練學分制度) 為首，茲分述如下 (European Communities, 2008)：

1. EUROPASS

EUROPASS，係為五合一教育與職業訓練檔案暨履歷格式，做為歐洲公民向雇用單位呈現能力與資格之通用範例，包括：歐洲通行簡歷 (EUROPASS CV)、語言能力檔案 (EUROPASS Language Portfolio)、歐洲流動性文件 (EUROPASS Mobility)、證書文件補述 (Europass Certificate Supplement)、文憑文件補述 (Europass Diploma Supplement) 等。

表1 歐洲通行證五合一制度說明表

	內容與功能	備註
歐洲通行履歷 (EUROPASS CV)	持有者的能力和資格基本說明，係由公民在網站自己登錄與下載，如：個人的自然資訊、語言能力、並可以隨時更新教育背景、所獲資格和能力等。	由公民在網站自己下載並填寫，可以隨時更新。
語言能力檔案	記錄持有者的語言學習經歷及相關檔案。	由公民在網站自己下載並填寫，可以隨時更新。
歐洲流動性文件	記錄了持有者在他國的學習和工作經歷。	必須由負責交流計畫的國內與國外接待機構填寫。



證書補充文件	反映其所獲得的職業教育培訓證書，係由持有者所在的國家授與、並核發給個人職業教育培訓證書附錄文件。	由持有人所在的國家授權機構核發給個人。
文憑補充文件	反應其高等教育證書訊息，描述其具有高等教育資格和能力的文憑附錄文件。	由歐委會、理事會和聯合國教科文組織供同開發，由持有人所在國的高等教育權威機構核發。

資料來源：CEDEFOP,2005

2.ECVET

ECVET得以提出，肇因於高等教育歐洲學分轉換制度ECTS（European Credit Transfer and Accumulation System）的成功。ECTS於1989年引進，使得高等教育學習內容更加透明化，目前歐洲各國的學士、碩士課程均已採用是項制度。歐盟執委會於2008年4月上旬提出「歐洲地區職業教育與訓練學分制度」的提案，讓歐洲公民在外國獲得的知識與技能，受到歐盟各國正式認可，但目的並非取代各國現有的教育體制，而是要讓不同國家的制度之間更容易轉換。

這項制度預計於2012年可在歐盟各國完成實施，採自願方式，而非強迫性。在這制度下，將建立一套歐洲通用標準，各項學習成就賦予不同的ECVET學分數，使不同制度的學習成就更容易比較與採計。

四、歐盟經驗的啟示

本研究透過歐盟對職業教育與培訓認證一體化發展架構之內容分析，具體瞭解該機構透過此發展架構促進了成員國職業教育與培訓的多樣性發展及互信合作的平臺。除此之外，透過此發展架構可以成就歐盟終身學習體系的完善發展與個人職涯的延續及跨國認證。經由歐盟推展此制度與政策之相關分析，對於我國是類政策的擬定或執行措施，均有值得我國學習與借鏡之處。以下提出本

研究之啟示，俾供我國未來職業教育相關政策發展之參考（許全守，2008；蕭錫錡，2008）：

（一）建置政府高階溝通平台，成立資歷架構推動組織

基於歐盟的政策和經驗，長時間協調與討論方能彙整與建立實為建立歐洲維度的共通原則。此外，發展過程中採認制度的三要素：辨識、對照和透明，係為成敗之關鍵。因此，內外平台機制的建立係為不可或缺之要件。我國職業教育與訓練分屬教育部與勞委會主管，受到傳統士大夫觀念，教育證書成為主要之資歷。雖然職業訓練機構亦依權責辦理技能檢定，對學習者能力加以認證，但此一認證除常受產業界人士之質疑外，在與教育證書之比對也面臨無法比對與互認之困擾，乃根源於我國並未建立由各相關職業機構或團體認同之參照架構或等級。

為確保教育訓練成果能符合業界需求，教育訓練能落實，個人資歷能被承認或認證，實應由政府擔任領導角色，整合並邀請各相關職業機構或團體來共同成立，並積極推動各項職業資歷的參照架構或等級，方能逐漸導向證照與資歷的社會共識。

（二）建立國家專業技能標準，增進國際人力資源流動

歐盟透過共同的資格參照標準與運作平台，達成一體化之發展架構，除積極促進會



員國建立國家資格框架，並建立對照等級以達成跨國人才之流通，藉以達成終身學習之理念。是以，我國應優先考慮建立國家專業技能標準，對於工作層次之認定，各工作需具備之共通能力與達成標準之建置，做為建立國家專業技能標準之基礎工作。此外，透過國際交流與經濟發展，尋求與國際技能標準對照之層級，做為我國未來人才流通與跨國服務之準備。

（三）強化職涯發展銜接功能，推動終身教育永續發展

歐盟對於技能標準與國家資格架構高度認同與致力發展，無非係透過技能標準和國家資格架構，試圖達成國人技術能力之延續，也希望藉由國家資格架構採認、國人職場學習的經驗和終身學習的成果，營造社會成為一學習型組織，進而提昇國家國民的素質與競爭力。近年來，我國對於推動終身學習不遺餘力，惟仍僅限於教育證書的追求，

對於職涯發展銜接之強調仍略顯不足。未來可參酌歐盟經驗，建立相互對照與採認之配套措施，採取多元學習成果之精神，並以全方位的採認制度，作為連接正規、非正規和非正式學習的學習路徑橋樑，最終型塑國家成為終身學習體系發展之背後推手。

五、結語

本文從歐盟歐盟職業教育與培訓一體化政策背景分析，充分得知該機構近年對於是項政策的重視與積極。技職教育作為培育產業所需的人力之搖籃，必須時刻關心世界發展之走向。處於全球化時代，除重視國內之發展外，對於國際間各項職業資格的互認與資歷流通亦需格外重視，以避免成為全球化時代下的犧牲品。企盼藉由本文之拋磚引玉，能讓我國未來的職業教育發展有所依循，即便處在全球快速的變革下，我國仍保有與他國競爭之優勢。

附表1 歐洲共同職業資格參照等級說明表

	知識	技能	能力
與每一級資格對應的學習成果	EQF中，知識指理論與事實，是與學習和工作相關的事實、原理、理論和實踐的集合體	EQF中，技能指對邏輯、知覺和創造思維的運用和實踐的認知（包括勞動的靈敏度和工具與儀器的使用）	EQF中，能力指獲有經證實的應用知識、運用技能的能力，並型塑個人因應社會變遷的能力
1級	基本的、一般性知識	完成簡單任務的基本技能	在直接監督下及結構化環境中工作或學習
2級	特定工作或學習領域的基本事實性知識	需要運用相關資訊以完成任務，並運用簡單規則和工具解決常規問題的基本認知和實踐技巧	在監督下有一定自主性地工作或學習



3級	特定工作或學習領域中的事實知識、原則、過程和一般概念	選擇和運用基本方法、工具、材料和資訊完成任務或解決問題的系列認知和實踐技能	在監督下有一定自主性地工作或學習
4級	特定工作或學習領域內，廣泛背景下的事實和理論知識	針對特定工作或學習領域的特定問題產生解決方案所需要的系列認知和實踐技能	在通常可以預知，且有變化的工作或學習環境中運用指導原則，進行自我管理監督他人常規工作，對工作或學習活動的評價和提高部分負責
5級	特定學習或工作領域內綜合性、專業性、事實性和理論性知識，和對於該種知識邊界的認知	解決抽象問題所需要的系列認知和實踐技能	在不能預知變化的工作或學習活動中進行管理、監督和檢查，並提高自己管理技術性和專業性活動，並於不可預知的工作或學習環境中，對個人和團體的職業發展管理決策負責
6級	特定工作或學習領域的高級知識，包括對理論和原則的再理解	在特定工作或學習的專業領域中，解決複雜性和不可預知問題所需要的高級技能、示範能力和創新力	管理技術性和專業性活動，並於不可預知的工作或學習環境中，對個人和團體的職業發展管理決策負責
7級	高度專業性的特定工作或學習領域內的知識，其中部分為前導性知識以作為創新思維的基石，並清楚地知道某一領域內的知識問題和交叉領域的知識問題	在研究和創新中，為了發展新知識、工作程式和整合不同領域的知識所需解決專業性問題的技能	對複雜的、不可預見的和需要新策略性方法的工作或學習環境，並管理和改變對專業性的知識和實踐負責，亦對團隊策略性業績的檢查負責
8級	特定工作或學習領域最前導的知識和交叉領域的知識	在研究和創新中解決關鍵問題所需擴展和重新定義現存知識和專業實踐的最高級和專業技能、技術，包括綜合和評價	真正權威、創新、自主、博學和專業的統一能力、對於包括研究在內的工作或學習環境的前導新思維，或者新工作開發的持久責任



參考文獻

- 許全守 (2008)。建立國家專業技能標準之探討，摘錄自考選部所辦「建立國家專業技能標準制度研討會」論文集，頁39-40。
- 蕭錫錡 (2008)。落實國家專業技能標準之探討，摘錄自考選部所辦「建立國家專業技能標準制度研討會」論文集，頁96-100。
- Peter.B (2005)。里斯本進程：要求與現實，世界政治與經濟，10，頁70 - 74。
- Ali,M.(1998).The European Union: History, Institutions, Economics and Policies, Prentice Hall Europe, 18,390-391.
- Bjornavold ,J.(2001).Making learning visible: Identification, assessment and recognition of non-formal learning. Vocational Training: European Journal, 22, 24-32.
- CEDEFOP.(2005). The Value of Learning: Evaluation and Impact of Education and Training. Third Report on Vocational Training Research in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Deane, C. (2005). Transparency of qualifications: are we there yet?, European Journal of Education, 40 (3), 279-292.
- European Commission(2006a). Proposals for a European Qualification Framework for Lifelong Learning ,Retrieved May 29, 2008 from <http://www.eua.be/>.
- European Commission(2006b). Lifelong Learning: Education and Training policies Vocational training and adult education ,Retrieved April 14, 2008, from <http://www.fiatest.ro/eqf/ENQA%20VET.pdf>
- European Communities(2008). The European qualifications framework for lifelong learning (EQF). Retrieved May 11, 2008, from http://Ec.Europa.Eu/Education/Policies/Educ/Eqf/Eqf08_En.Pdf.
- European Union (2005). Towards a European qualification framework for lifelong learning. Brussels: Commission of the European Communities.