

借鏡東協資歷架構以促進我國人才流動之反思

王嘉偉

國立斗六高級家事商業職業學校教師
國立臺灣師範大學工業教育學系博士生

于賢華

新北市立淡水高級工商職業學校校長
國立臺灣師範大學工業教育學系博士生

宋修德

國立臺灣師範大學工業教育學系教授

一、前言

綜觀世界各國職業訓練與教育機制，為培養專才技術人員符應勞動力市場，各國紛紛建立其國家資歷架構（National Qualifications Framework, NQF）。國家資歷架構最早源自於 1980 年代的英國及澳洲，以技能分級的概念，推行職業證照的資歷。其後各國國際組織如歐盟，以終身學習為理念，紛紛建構自己的資歷架構，在歐盟協助下，2015 年協助東南亞國家協會（東協）建立資歷參考架構，至目前全球約有 155 國已實施有資歷架構。國家資歷架構有助技能教育與就業的跨國流動，亦為國際技職發展趨勢，唯臺灣目前並非東協成員國，在倡議南向政策的臺灣當局，應發展與東協相當之資歷架構，方能有利臺灣與鄰國人民的跨國就業，並與國際接軌。

另以終身學習觀點而言，建立各職業人才需求之能力品質系統，有助於學習者不斷學習以提升技能，其技能受到品質保證，也能與各職業教育與繼續教育銜接，有利於未來就業市場所需。學者侯永琪等人及梁琍玲皆曾就臺灣國家資歷架構規劃草案。唯臺灣國家資歷架構之實行，有賴教育部與勞動部進行跨部會合作，就現階段而言仍屬不易。因此本研究立基於臺灣勞動力人才南向流動的觀點，進行東協國家資歷架構的探討，並試圖找出臺灣能與之接軌的發展方式與可能困境。

二、國家資歷架構

（一）國家資歷架構的定義

Jarvis（2014）認為資歷架構為一系列工具性、具有管制邏輯的教育統，意即資歷架構通常包括各類型之高等教育，並為各教育階段之學習成效，由官方制定一系列具有一致性之標準（侯永琪等人，2019b）。

Tuck（2007）指出，資歷架構為將具有「可比性」（comparability）與「學習成效」，于承平（2020）認為國家資歷架構應涵蓋學歷及資格憑證，二者得互

參照及銜接，前述學歷係透過正規學習體系取得，而資格憑證包括文憑及證書，係指透過非正規或非正式體系所取得者。他表示國家資歷架構聚焦於該國義務教育階段之後，透過該架構將全國各學術、專門職業教育與訓練資歷，進行統合，並彙整於同一系統之中；同時，將不同行（職）業以所需能力為基礎，依其高低分為不同層級，每一層級皆對應清楚的職能基準及核心能力指標，分別制定其內涵，此外，前揭職能基準及核心能力，以學習成果為基礎，據以形成各行（職）業之指標。

經濟合作暨發展組織（OECD）針對資歷架構之定義，指出根據學習所達到層級的一套準則制定和分類資歷的工具。這套準則可以隱含在資歷描述（qualifications descriptor）本身中，或以層級描述（level descriptor）的方式明示。

侯永琪（2009）指出「資歷架構」包括資歷及學位，是連結教育體系及職業訓練制度的重要根基。「資歷架構」係依不同類型資歷及學位 的共同性，連結彼此間標準、層級及結果，建立一個橫跨二者的透明制度。資歷架構能協助學習者於不同系統所獲得之資歷，得以互相銜接，讓學習者在不同的學習階段及學習途徑中，累積各種技能與知識，進而達成終身學習的國家教育目標。

（二）資歷架構的發展

1980 年中期，因學非所用之現象及失業潮，英國及澳洲針對職業訓練 制度進行改革，改以能力本位之概念，將職業證照的資歷進行分級，並規畫相關職業訓練（林俊彥，2020）。因此，大英國協的成員是最初開始發展「資歷架構」的國家，除前述之英國與澳洲外，尚包括紐西蘭、南非等國；至 1990 年以後，世界各國紛紛效仿，逐漸發展其國家資歷架構，惟其內容、模式、指標等，至今仍有很大的差異。資歷架構之整體概念，發展至今其範圍已由國家延伸至區域，促進高等教育人員的流動（侯永琪，2009）。

近年來在聯合國教科文組織、歐盟、東協及經濟合作暨發展組織等國際性組織的推動下，目前全球 155 個以上國家（或地區）已經建構其國家資歷架構，或正在逐步規劃中（李隆盛，2017；林俊彥、陳毓琚，2016）。

聯合國於 2015 年提出「永續發展目標」，納入終身學習（lifelong learning）的概念，其中第 4 個目標（SDG4）也稱為「教育 2030」（Education 2030），旨在實現確保廣泛及公平的優質教育，並為所有人提供終身學習機會（Cedefop et al., 2019）。侯永琪等人（2020）指出，基於學習成效且具有可比性的國家資歷架構，將有助於非正規及非正式學習的認可，並在跨國學生流動日趨頻繁之下，為銜接各國人才的基礎。

(三) 國家資歷架構的價值

CEDEFOP（2022）提到，國家資歷架構對於讓各國更易於理解和比較其資歷，是有幫助的。資歷架構還可以鼓勵各國，重新思考並改革有關教育、職業訓練與終身學習的國家政策，以及如何實踐。侯永琪（2009）提到，資歷架構之目標為建立一個連結資歷及學位之標準、層級與結果之透明制度。不僅能整合由和種學習和經驗取得的證書、文憑和學位層級、類別及其準則和進路的工具（于承平、高安邦與林俞均，2010），對於區域的資歷品質、可取得性、連結性和勞動市場，具有可促進終身學習、多元學習，也確保資歷和能力統合（王令宜，2020）。

李隆盛（2008）指出：我國已經具備相當多元的教育與訓練及正規、非正規和非正式的學習活動，若能建立國家資歷架構的資歷統合系統，以統合多元的教育與訓練，將可促進品質確保、學習之無縫接軌、終身學習和國際接軌、提高產業營運績效、生產品質和全球競爭力。

林俊彥（2020）則提到國家資歷架構之目的為，因應終身學習「零存整付」學習認證的需要，進而將職場資歷和教育學歷進行對接，且為了因應全球化人才流動的需要，學習者與工作者在不同國家、地區間，進行教育或職業訓練，並得以交流及銜接，在前述背景下，為了教育及訓練應具有一致之品質標準，國家資歷架構即成為確保品質之重要指標。

(四) 我國資歷架構之發展

我國為因應國際學生移動需求與勞動力市場成長，2018 年開始發展「臺灣資歷架構」(Taiwan Qualifications Framework, TWQF)，由學者侯永琪等人曾就臺灣國家資歷架構規劃八層級與三面向的草案：

表 1 侯永琪等提出臺灣國家資歷架構比較表

臺灣國家資歷架構（TWQF）			歐洲資歷架構	東協資歷架構
層級	學位、文憑	修業年限、學分規定		
8	博士學位	● 修業期限為 2 年至 7 年。	8	8
7	碩士學位	● 修業期限為 1 年至 4 年。	7	7
6	學士學位	● 修業期限為 4 年者，不得少於 128 學分。 ● 修業期限非 4 年者，應依修業期限酌予增減。	6	6
5	副學士學位	● 2 年制不得少於 80 學分。 ● 5 年制不得少於 220 學分。	5	5
4	高中（職）教育文憑 高級中等教育	● 修業期限為三年，應修習總學分數為 180 學分至 192 學分。 ● 普通型及單科型高級中等學校畢業之最低學分數為 150 學分。 ● 技術型及綜合型高級中等學校學生畢業之最低學分數為 160 學分。	4	4

3	第三級證書		3	3
2	第二級證書		2	2
1	第二級證書		1	1

資料來源：侯永琪等（2019）

學者張德永（2020）認為目前張永琪等學者規劃之資歷架構草案中，僅就各層級的級數描述定義範圍及說明，側重於學制修業年限及學分的呈現，對技術職業教育之特性與「前學習認證」（recognition of prior learning, RPL）尚未多加著墨。

學者梁琍玲（2019）另以歐盟與亞太地區國家資歷架構之發展趨勢，提出設計臺灣國家資歷架構的基本原則，包括以學習成果為導向，建立級數描述定義；建立全面性且單一的架構；與資歷品質保證及課程評量結合；產學合作研發職能標準及資歷標準等四項原則，梁琍玲提出之臺灣國家資歷架構草案如下：

表 2 梁琍玲提出臺灣國家資歷架構草案表

臺灣國家資歷架構							
級數	級數描述語	資歷類型			學分數	修業年限	
	知識、技能責任與自主	學術教育	職業教育與訓練	職能級別/專業執照			
8	參照歐盟資歷架構最新定義，以學習成果為導向	博士		勞動部勞動力發展署職能級別分 6 級		3-4 年	
7		碩士學位			40	1-2 年	
		碩士修業文憑證書			30	1-2 年	
					20	0.5-1 年	
6		學士學位			120	3-4年	
		學士修業文憑證書			60		
5		副學士學位	進階文憑		30	2年	
		進階文憑			40		
4		高中文憑	文憑		90	3年	
		4 級證書				0.5-2年	
3		3 級證書	職業教育		與訓練證書	60	1-2 年
2		2 級證書					0.5-1 年
1		1 級證書					0.5-1 年
學習路徑	與各類型資歷強化連結	促進終身學習原則： 1.各資歷類型入學條件透明、對照銜接 2.認可先前經驗學習 3.認可非正規與非正式學習			1.各類資歷訂定學分數轉換銜接 2.修業年限依資歷與課程標準訂定		
品質保證	與品質保證機制密切連結	依現行品質保證機制		依現行勞動部及專業執照機			

資料來源：梁琍玲（2019）

學者王令宜（2020）以國際人才流動的觀點，提出我國高等教育資歷架構雛型，分為四層級，整合高等教育副學士以上學位及勞動職能基準第三至第六層級，對應歐盟與東協資歷架構第五至第八層級，可擴及銜接歐盟與東協等各國國家資歷架構，如圖 1 所示：



圖1 學者王令宜提出我國高等教育學資歷與國際接軌可行性之架構雛型

(五) 東協資歷參考架構

2015 年歐盟為加強與東協經濟共同體之間的合作，推展「歐盟對東協地區高等教育的支持 (SHARE)」區域合作計畫，提高東協高等教育機構和學生的品質、區域競爭力和國際化，這項行動的核心是從東協高等教育的協調中創造持久效益。在成為區域共同體的目標下，東協開始研議如何逐步建立各成員國之間，可互相移轉並且互相認可學習成果的標準，這個框架應包括注重品質保證、資歷架構、學生流動性，以及技術及職業教育訓練。

2007 年 11 月 20 日，東協十國領導人在新加坡簽署了《東協憲章》，其目標是：「建立一個穩定、繁榮、具有高度競爭力、經濟整合、有效便利貿易和投資的單一市場和生產基地，商品、服務和投資自由流動；促進商人、專業人員、人才和勞動力的流動；和資本自由流動」以及「透過在教育 and 終身學習以及科學技術方面更密切的合作來開發人力資源，以增強東協人民的權能並加強東協共同體」。目前，每個東協成員國 (AMS) 都有自己的人力資源發展活動國家架構。此類框架的功能之一是作為跨產業領域內認可各類人力資源資格和技能的參考。東協經濟共同體內有十個不同的框架，各有其獨特的特色。(ASEAN Guiding Principles for Quality Assurance and Recognition of Competency Certification Systems)。在此背景下，AQRF 旨在適應不同發展階段、不同類型的國家資歷架構，幫助國家從最初的概念發展直到完全的建置資歷架構 (ASEAN, 2016)。至 2018 年，東協 10 國中，目前已有 8 國建立國家資歷架構，包括汶萊、柬埔寨、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、越南以及新加坡（部分資歷架構），寮國與緬甸目前正在發展資歷架構中。

學者侯永琪、呂依蓉、唐慧慈指出由於東協成員國之間，人口層面、經濟規

模與基本收入的差異甚大，國家資歷架構的發展及水準亦不盡相同，若干成員國已經完整建立全面性的國家資歷架構，有些則正在發展中。亞太地區各國之資歷架構發展型態，區分為完全架構、完整但未完成統整、部分完成、發展中及尚未發展且無相關資訊五個類型，如下表：

表 3 亞太區國家資歷架構類型表
亞太地區資歷架構五種類型

類型	類型描述	國家	層級數	描述指標
完全架構	「開放式」(Enabling)，對於整體不同層級的資歷及彼此如何銜接皆有清楚說明，但無明確法令規定之，最重要為可協助學習者對未來職涯規劃與選擇。	澳洲	15 級	有
	「堅固型」(Strong)，最主要功能為達成政府所設目標，不同於前者，政府訂有相當嚴格的法令去規範每一層級的資歷所需具備的條件與能力。	紐西蘭	10 級	有
完整但尚未統整	針對某一部分或各部分資歷有完整發展，但尚未全部統整完成，雖已經發展出職業教育與訓練的架構，但尚未與高等教育銜接完成。	菲律賓 香港	9 級 7 級	有
部分完成	對於資歷架構是否包含所有或部分類型、層級或機構已有清楚的描述。如有些國家已有層級性架構，但也有一些將高等教育的部分排除在架構之外。	印度 斐濟	8 級	有
發展中		巴基斯坦		
尚未發展		日本 南韓 越南		

資料來源：候永琪（2009）

表 4 東協資歷架構指引級別表

級別	知識及技能	應用與責任
第 8 級	- 最高級及最專業的層級，並處於一個領域的前端 - 涉及獨立、原創的思考與研究，從而創造新的知識或實踐	- 能力高度專業化及複雜化，能夠執行新理論的開發、測試，以解決複雜抽象問題 - 要求對研究或組織的管理進行權威及專家斷，並對擴展專業知識、實踐，以及創造新思考與程序負有重大責任
第 7 級	- 處於領域的最前端，對該領域知識能有效掌握 - 擁有批判與獨立思考能力，以做為擴展或重新定義知識或實踐的研究基礎	- 能力複雜且不可預測。且具有開發及測試創新解決方案能力，並能透過此能力以問題 - 擁有專業判斷能力，並對專業知識、實踐與管理負有重大責任
第 6 級	- 特定領域的專業技術及理論 - 擁有批判性及分析性思維	- 複雜多變 - 該能力仍略缺乏主動性與適應力，並且缺乏策略以改進活動及解決複雜與抽象問題
第 5 級	- 一般領域的精熟技術及理論知識 - 擁有分析思維	- 能力經常會發生變化 - 能夠獨立評估不同活動，以解決複雜的與有時抽象的問題
第 4 級	- 擁有涵蓋某一領域的技術及理論 - 仍需要調整適應的過程	- 能力通常是可預測的，但可能會發生變化 - 能告給予較廣泛的指導，但需要部分自

		我評估及協調，以解決不熟悉的問題
第 3 級	- 理解包括一般原則及部分概念領域 - 能夠選擇與應用基本方法、工具、材料或資訊	- 能力穩定，但某些部分仍可能會發生變化 - 能夠給予一般性的指導，但需要透過判斷及規劃，才能獨立解決問題
第 2 級	- 一般及事實 - 需使用標準作業	- 能執行結構化流程 - 能執行監督並給予部分自由裁量權，以解決熟悉的問題
第 1 級	- 基本及一般 - 簡單、直接與例行的活動	- 能執行結構化的例行政序 - 需要密切的支援及監督

資料來源：東協資格參考架構（2016）；呂依蓉、唐慧慈學者整理。

此外，東協也希望能透過東協資歷參考架構之建置，使各成員國的國家資歷架構或國家資歷系統，能更加明確地對應至東協資歷參考架構，毋須改變原本的國家資歷系統；東協資歷參考架構尊重每個成員國所規劃之資歷架構及程序，以維持各國反映其優先事項於資歷架構之情形。在國際高等教育交流頻繁的今日，東協會員國憑藉東協資歷架構的發展優勢，大專以上學生跨國求學與求職更為便利，有利於高等教育人才培育符應國際勞動市場的需求。

與我國經濟文化更為相似的香港與中國，其資歷架構之發展亦頗具規模，香港資歷架構（Hong Kong Qualifications Framework, HKQF）源自於蘇格蘭學分與資歷架構，其體系分為七級，用以統整及認可學術與職業資歷，各級別均以香港教育局頒布之《資歷級別通用指標》為主，以推動香港終身學習風氣（黃宇仲，2014）。2007 年成立的香港學術及職業資歷評審局，成為香港唯一立法成立的認可機構，負責評估資歷架構下進修課程的品質保證工作，並負責規劃學生學習成效（池俊吉，2011）。中國學者鄭煒君等人（2020）提出國家資歷框架的內涵及其重要性無法在社會各界形成統一認識，是當前未能在國家政策層面有所突破的原因之一，在其研究中提出管理與運營機構的設置重要性，建立一個專門的國家資歷機構是一種國際慣例，該機構通常獨立於政府，但對政府（相關政府部門）負責，如紐西蘭資歷局、菲律賓資歷框架全國協調委員會、澳洲資歷框架委員會、南非資歷局及德國資歷框架工作小組。

(六) 人才流動之能力互認

礙於我國於國際政治空間受到壓迫，2016 年通過《新南向政策綱領》，行政院提出《新南向政策推動計畫》，著手推動「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」及「區域鏈結」四大面向之策略，亟望與新南向國家逐步建立新合作模式及共同意識（行政院，2016；行政院新聞傳播處，2016 年 9 月 5 日）。

東南亞國家聯盟（ASEAN）經濟共同體因快速發展所產生的龐大內需市場及人口規模，可望於 2030 年前躍升為全球第四大經濟體，由於東協市場內將存

在密集的流動性和勞動力交換，因此成功的關鍵因素之一是對人們能力和技能的認可。林芳仔、陳榮政（2020）提出，東南亞區域國家已成為國際學生的新興流動選擇，此變化被視為國際學生流動之「新興模式」，並逐漸撼動全球高等教育市場。而為利服務貿易自由與勞動人才流動，專業技術的互認協議甚為重要，透過東協資歷架構的互認協議，實現專業能力的可比性和一致性，增強東協成員國專業人員的區域流動性，對於東協經濟共同體而言，人力資源發展對於經濟成長發揮極大作用，尤其取決於終身學習、培訓和就業能力的持續過程。

三、結語

臺灣雖非東南亞國家聯盟（ASEAN）的一員，然而身處東南亞的地理處境，與各國在經濟互動、貿易與勞動力流動上，實屬重要的一環，雖我國在國際政治空間受到不少壓迫，人才流動亦然受到侷限，然自新南向政策實施以來，東南各國學生流向臺灣高等教育就學，臺灣對於東亞環境的人才培育亦有其優勢，目前東協各成員國在國家資歷架構之發展水平不一，然而東協因憑藉歐盟協助發展的東協資歷架構，已然發揮能力可比性與一致性的互認協議功能，惟臺灣目前尚在規劃起草階段，遲遲未將國家資歷架構視為人才培育的重要手段，不僅與東協與比，有礙我國人才流動與國際競爭力，對我國經濟發展亦處不利局勢。

國家資歷架構的建立，不僅作為技職教育的發展指南，更是邁向終身學習社會的渠道，除了國內學者側重於現行正式的教育制度、技能證照與技能學習，更必須將非正式學習、非正規學習與正規學習整合連貫。以人為本的人才資源發展觀點，更著重於終身學習者的角度，發展彈性、多元的能力與學習成就認證制度。諸多學者提出國內推動資歷構架滯礙難行之處，莫在於跨部會的溝通協調與資源整合不易，期望人才培育能被視為更高層次的國家整體發展目標，研議成立跨部會專責單位，如香港學術及職業資歷評審局，擬定相關法規與配套措施，才能實踐國家人才與國際接軌，取得國際社會上人才流動與終身學習優勢。

參考文獻

- 張德永（2020）。台灣國家資歷架構落實終身學習成就認證制度之探討。《臺灣教育研究期刊》，1(2)，227-242。
- 于承平、高安邦、林俞均（2010）。英國、澳洲及歐盟資歷架構發展經驗對我國之啟示。《教育資料集刊》，47，213-244。
- 侯永琪（2009）。亞太各國建構「資歷架構」的發展。《評鑑雙月刊》，19，41-44。

- 侯永琪、楊瑩、林邵仁、池俊吉、周華琪、呂依蓉、唐慧慈、許品鵬、蔡景婷（2019）。我國高等教育資歷架構分析（頁103-104）。臺北市：財團法人高等教育評鑑中心基金會。
- 侯永琪、呂依蓉、唐慧慈（2020）。從國際觀點初步建構臺灣高等教育資歷架構。臺灣教育評論月刊，9(6)，1-10。
- 王令宜（2020）。我國建立高等教育資歷架構之可行策略。臺灣教育評論月刊，9(6)，30-37。
- 呂依蓉、唐慧慈（2019）。東南亞國協品質保證及資歷架構之發展現況與區域合作。教育評鑑期刊，77，41-44。
- 林芳仔、陳榮政（2020）。東南亞區域高等教育發展對我國人才交流政策之啟示。教育科學研究期刊，65(3)，29-54。
- 黃宇仲（2004）。大專院校特色課課的新思維：以歐盟、香港之資歷架構為例。學校行政雙月刊，90，127-139。
- 鄭煒君、王頂明、王立生（2020）。國家資歷框架內涵研究。中國遠程教育，2020(9)。
- 池俊吉（2011）。香港資歷架構下之學生學習成效評估機制。評鑑雙月刊，32，24-29。
- European Center for the Development of Vocational Training (CEDEFOP) (2018). *EQF celebrates 10th anniversary*. Retrieved from <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework-eqf>.
- European Commission (EC) (2018). *Factsheet-10 years of the European Qualifications Framework (EQF)*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/>.
- European Communities (EC) (2008). *The European qualifications framework for lifelong learning*. Retrieved from http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqg/eqf08_en.pdf.
- OECD (2005). Report from thematicgroup1: *The development and use of 'Qualification Framework' as a means of reforming and managing qualifications*

system. Paris:OECD.

■ OECD (2007). *Qualifications Systems: Bridges to Lifelong Learning*. Retrieved Fromhttp://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_39263238_38465013_1_1_1_1,00.html

■ Cedefop, ETF, UNESCO, & UIL. (2019). *Global inventory of regional and national qualifications frameworks- volume I: Thematic chapters*. Retrieved from https://www.cedefop.europa.eu/files/2224_en_0.pdf

■ John Paolo R. Rivera, Cynthia P. Cudia, and Tereso S. Tullao, Jr. (2019). *Improving human resource through mutual recognition in ASEAN*. Philippine Institute for Development Studies.

