

## 發展臺灣資歷架構宜審慎為之

林俊彥  
臺北海洋科技大學校長

### 一、前言

國家資歷架構的發展始於 1980 中期，英國及澳洲為了改革職業訓練制度採用能力本位概念，將職業證照的資歷（qualification）進行分級。由於當時科技已開始快速變化，知識經濟興起，終身學習的概念成為 20 世紀末期國際社會共同的信念。為了因應終身學習「零存整付」學習認證的需要，國家資歷架構同時重視以學習成效為基準，將職場資歷和教育學歷進行對接。之後在全球化浪潮下，為了促使人員於不同國家、地區間進行教育、訓練交流與銜接，必須有共同的品質採認標準，國家資歷架構又成了確保國家教育和訓練品質的重要指標。近年來在聯合國教科文組織（UNESCO）、歐盟（EU）、及經濟合作暨發展組織（OECD）等國際性組織的推動下，目前全球約有 155 個以上國家（或地區）已經或正在建構其國家資歷架構，國內也有不少學者針對這個議題進行研究（李隆盛，2017；林俊彥、陳毓珺，2016）。由於完整的國家資歷架構可以具備多種功能，本文主要由資歷認證以及資歷與學歷相互採認的功能進行評析。

### 二、臺灣發展國家資歷架構可能遭遇的困難

國家資歷架構的建置通常透過法律的授權，將資歷分級，分析各資歷層級應具備知識、技能和能力，建立認證機制，採認各種不同形式的學習結果，授證學習者資歷層級（林俊彥、陳毓珺，2009）。每個國家因其社會文化的差異，其國家資歷架構各有不同的樣態（EUROPEAN COMMISSION, 2017）。依據 UNEVOC（2006）的報告，國家資歷架構的型態可細分為一般資歷（general qualification）、職業資歷（vocational qualification）、職位資歷（occupational qualification）。一般資歷屬於學校教育資歷，著重在鞏固學習者知識和技能（underpinning knowledge and skills）；職業資歷聚焦在未進入行業前工作準備度（work-readiness）的分級；職位資歷則重視在職場工作者應具備工作職能（job competence）的分級，三者型態對應目的各有不同。但大多數國家（如歐盟、澳洲）將職業資歷與職位資歷整合為職業與訓練資歷，其國家資歷架構包括了一般資歷架構和職業與訓練資歷架構二類；僅少數國家（如蘇格蘭）國家資歷架構包含了三種型態的資歷。建置國家資歷架構的國家，通常訂有專門法，並將教育和職業訓練整合由同一行政機關（或組織）主政，不同型態的資歷都由該行政機關負責分級，並由該行政機關負責訂出不同型態資歷相互採認的機制。

臺灣教育和職業訓練分屬不同機關主政，因此發展國家資歷架構，不同型態資歷間的整合將相當不易。我國職業訓練方面，因為有產業創新條例的規範，勞

動部勞動力發展署（2019）已經完成職能基準表，將職能分為 1 - 6 級，並結合相關部會目前共完成 454 種特定職業或職類的職能基準，提供學校、職訓中心、企業辦理職業訓練課程以及企業用人的參考。教育資歷方面，我國教育普及，學制層級包括小學、國中、高中（職）、專科、大學部、碩士、博士；制度完整，與世界其它國家相較，因政府近來年的教育大力投資，各級學校教學品質堪稱良好。

近來為配合新南向政策需要，教育部正規劃「臺灣資歷架構」草案（侯永琪、呂依蓉、唐慧慈，2019），草案將教育資歷層級規劃分為 8 級，其中第 5 級為副學士、第 6 級為學士、第 7 級為碩士、第 8 級為博士，目的在促使臺灣高等教育與其它國家更順利接軌。從其它國家發展國家資歷架構的經驗來看，國家資歷架構的完整發展必須耗費大量的人力、物力和長時間的努力，才能建置完成。由於社會文化背景的特性，臺灣發展國家資歷架構至少將遭遇下列的困難。

#### （一）法規訂定及政府機關權責的整合

國外的經驗，建置國家資歷架構，通常訂有有專門法律，並由單一行政機關主政，以便於定義資歷分級、能力內涵、能力標準、能力評估、認證、和不同資歷間轉換的機制。我國教育和職業訓練業務分屬教育部、勞動部主政。國家資歷架構需要投入大量人力、經費，並非跨部會協調方式可以解決。而訂定國家資歷架構專門法規以及政府組織的重新調整，都將耗廢時日，緩不濟急。最後可能衍生教育部發展國家教育資歷架構，勞動部發展職業訓練資歷架構。二者各自獨立運作，無法如其它國家的資歷架構，讓各種訓練、學習採認與學歷之間可以對接的功能。

#### （二）職業訓練資歷採認為教育資歷的必要性

雖然有約 155 個國家，發展國家資歷架構。但這些國家的學校制度大都屬於歐洲體系，其一般教育和職業教育在中等教育階段就已分流；進入職業教育體系學生的比例比進入學術性中學高，導致擁有高等教育學歷的國民比例相對較低。因此需要透過國家資歷架構的建置，將國民各項學習成果和工作成果認證累積，授與相等層級的同等學歷。然而教育統計顯示，臺灣 2009 學年度高等教育粗在學率已經高達 82%，幾乎人人都可以進高等教育，對於高等教育同等學歷採認的需求並不像那些發展國家資歷架構的國家那麼迫切。

#### （三）大學的運作

美國並沒有如歐系國家推動國家資歷架構，教育資歷仍是以學校層級來分

級。臺灣的教育制度和美國比較貼近，我國大學運作基本上比照美國大學的運作模式，除部分領域（如醫護、設計領域）外，基本以學術本位、學科本位，而非以能力本位來評估學生學習成就。學生修課，繳交規定作業、通過考試，取得學分；修畢應修學分，完成規定論文即可畢業，並獲頒學位。教學品質則以校務評鑑、系所評鑑機制來確保；部分領域專業系所並透過，如工程教育認證、科技教育認證、資訊教育認證、建築教育認證等方式取得國際教育品質認證。臺灣的大學教育運作方式與國家資歷架構能力導向的運作方式有顯著不同。如果以目前教育部規劃中的臺灣資歷架構草案所列的能力標準，評估前我國大學生，能達到標準的比例可能不高。

#### (四) 能力標準訂定和評估

國家資歷架構的特色在於透過資歷分級，訂出各專業各級資歷應具備的知識、技能和能力（或態度）內涵和標準。高等教育教授專業素養雖豐富，但對如何訂定能力標準卻相當陌生，發展能力標準有相當的難度。此外，其它國家的經驗顯示，學生知識和技能的成果評估可以採用紙筆測驗實施較為容易；而能力成果的評估，則必須逐一透過專家的專業判斷，非常耗時。

#### (五) 利益關係者的認知

教育變革必須獲得相關利益關係者（stakeholder）認同，才能長久運作下去。國家資歷架構的推動涉及的利益關係者包括主管官員、教師、學生、學生家長和企業界；國家資歷架構的建置和運作對他們是陌生的概念。從國外的經驗，工作人員的組成（staff development）和改變利益關係人的認知，是一段極為漫長且耗時、耗力的歷程。

### 三、省思與建議

臺灣職業學校在 1980 年代曾經全面推動能力本位教學，耗費大量人力和經費發展能力本位教材。由於我國教育體制缺乏協同教學的環境，教師工作量增大、教學過程不易掌控；企業對能力本位培育的學生學習成果也沒有特別感受。能力本位教學在主政者離任後，就默默淡出職業學校的教學現場。職訓機構因有就業安定基金的資助，投入了相當經費，仍持續一段時間繼續發展能力本位職業訓練教材。而產業對訓用落差的反應並沒有因此顯著減少。

殷鑑不遠，國家資歷架構對臺灣社會是一種全新的模式，建構過程需投入甚多資源，耗費時間亦可能長達 10 年以上。臺灣學生進大學就讀比例甚高，需要將職業教育和訓練資歷採計為學歷的需求不高；此外，臺灣高等教育品質的確保

機制已日趨完善。目前發展臺灣資歷架構的主要理由，似乎只在與其他國家高等教育資歷的相互採認，以強化與新南向國家學生交流。通常教育制度必需建立在社會文化的基礎上，我國高等教育體系傳統上貼近美國大學運作。美國並沒有發展資歷架構，但美國大學生的國際交流亦能蓬勃進行。如果學習美國大學如何與其它國家大學學歷相互承認的方式，作為臺灣推動國際間學生交流的模式，是否更為順利有效？建構臺灣資歷架構是龐大工程，貿然為之，除耗時費財外，翻轉整個大學運作，人員忙得人仰馬翻，但效果可能有限，允宜審慎為之。

### 參考文獻

- 李隆盛（2017）。建立國家資歷架構 開始就不遲。人才快訊電子報。取自 <http://itriexpress.blogspot.com/2017/08/blog-post.html>
- 林俊彥、陳毓琄（2016）。澳洲高等教育標準架構之發展。載於楊國賜、胡如萍主編，**大學創新轉型發展**，100-129。臺北市：高等教育出版。
- 林俊彥、陳毓琄（2009年11月）。先進國家（或地區）職能資歷架構之發展。2009海峽兩岸應用性高等（技職）教育學術研討會發表之論文，深圳職業技術學院。
- 侯永琪、呂依蓉、唐慧慈（2019年）。資歷互認及資歷架構之國際發展與趨勢：臺灣資歷架構之建構與展望。**評鑑雙月刊**，82。取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/09/01/7226.aspx>。
- 勞動部勞動力發展署（2019年4月20日）。職能基準介紹。取自 <https://www.wda.gov.tw/cp.aspx?n=587B06AA3B7E815B>
- EUROPEAN COMMISSION (2017). Comparability Study of the Hong Kong Qualifications Framework (HKQF) and the European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF): Joint Technical Report. Retrieved from <https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/ke-07-16-054-en-n.pdf>
- UNEVOC (2006). The Development of a National System of Vocational Qualifications, UNESCO-UNEVOC Discussion Paper Series 2. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148013>

