

新加坡就業服務與人力培訓整合機制 之研究：以 LHUB 及 e2i 為例*

廖家偉、謝文英**

《摘要》

制度性地整合就業端及培訓端資源，並將效率最大化，向為勞動力市場永續發展的主要關鍵。本研究旨在探討新加坡歷經 1997 年亞洲金融危機後，如何以勞工、資方、政府三方公私協力合作模式，並分權交由產業導向培訓的「職工總會學習中心」（NTUC LearningHub, LHUB）及有效就業的「就業與職能培訓中心」（Employment and Employability Institute, e2i）共同整合培訓與提供就業資源，造就新加坡長期就業穩定的整合機制。本研究結果如下：1. 研究對象對新加坡人力培訓與就業市場有直接關連，該模式採政府、新加坡全國職工總會（National Trades Union Congress, NTUC）及產業等三方合作機制，以協商取代抗爭，此模式維持了新加坡和諧的勞資關係。2. LHUB 對新加坡人力發展有重要影響與貢獻，其系統性人力培訓機制深獲產業肯

投稿日期：105 年 8 月 23 日。

* 本研究感謝兩位匿名審查委員的寶貴意見，並感謝新北市政府勞工局及雲林縣斗六市公所二次指派前往新加坡參訪之機會，以及勞動部勞動力發展署（以下簡稱勞動力發展署）中彰投分署（原中區職業訓練中心）在新加坡參訪議題與行程上的協助，惟本文所有責任仍由作者自負。

** 廖家偉為國立雲林科技大學技術及職業教育研究所博士生，e-mail: d10443011@yuntech.edu.tw。謝文英為國立雲林科技大學技術及職業教育研究所教授，e-mail: hsiehwy@yuntech.edu.tw。

定。3.e2i 對新加坡就業服務有重要影響與貢獻，在於其「一站式就業與職能服務」及「產業調查與職缺開發端--強大的開發團隊技術」，制度性地將人力與產業之間的供給與需求緊密結合。4.新加坡面對 2008 年金融危機，維持低失業率的關鍵原因，在於勞工、資方、政府三方公私協力模式隨時反應市場結構，產業也能隨之轉型所致。最後，根據結論提出規劃建議，作為我國就業服務與人才培訓之參考。

[關鍵詞]：新加坡、就業服務、人力培訓、協力治理、公私夥伴關係

壹、前言

一、研究動機

制度性地整合就業端及培訓端資源，並將效率最大化，向為勞動力市場永續發展的主要關鍵。2008 年起，各國深陷美國次級房貸所引起的世界金融危機，造成社會、經濟及產業結構一連串鑲嵌失衡的問題（Bordo & Landon-Lane, 2010）。此危機雖未對我國金融體系造成像其他國家所預期的傷害，但是外匯市場卻呈現劇烈波動，出口市場大幅萎縮，直接反應在產業生產停滯、企業關廠及失業率攀升上（周國偉、吳孟道，2009；許溪南、王家美，2009；賴樹立，2009；譚瑾瑜，2008）。據勞動部（2016）就業服務統計報告，2008 年失業人數近 45 萬人，相較前一年增加 31,000 人，而次年更增加至 63 萬人，而 2007 年危機前，求職者到公立就業服務機構求職計 904,663 人，廠商求才數 1,170,045 人，求供倍數 1.29。但危機發生後，2008 年求職者到站求職計 1,147,798 人，廠商求才數 998,126 人，求供倍數降為 0.87，2009 至 2015 年求供倍數變化分別為 0.82、1.26、1.36、1.56、1.69、2.00、2.00，可見當時的就業問題深受影響。

觀察 2008 至 2010 年金融風暴期間我國因應作法，當時政策以加強現有就業安全體系與大幅增加預算分次推出短期就業性質的「立即上工計畫」、「97 至 98 年短期促進就業措施」，以及各地方政府提供短期就業機會（陳金隆，2009；曾仁

傑，2009；衛民，2009；賴樹立，2009）。時任職業訓練局組長的賴樹立（2009）指出我國穩定就業措施與全球各主要國家步調相同，紛紛採取增加公共支出，刺激經濟及增加就業機會。此前提下，我國因應金融風暴的「就業安全體系」可分為五構面，第一，企業協助措施方面，有安定僱用（穩定就業輔導團、微創貸款、信貸保證）、獎勵僱用（立即上工計畫、放寬僱用獎助），以及人力投資（產業人才投資方案）。第二，勞工方面，依法澈底執行勞動基準法無薪假之保障、立即充電計畫及充電增值計畫等措施。第三，就業機會方面，有多元就業開發方案、提早就業獎勵津貼、政府部門擴大進用、推動促進就業方案，以及縮減外勞鼓勵進用本國勞工。第四，職業訓練方面，則因應各產業類別加開失業者職前訓練班及發放職業訓練生活津貼。第五，加強辦理包括失業給付、勞健保費補助等失業補助措施。上述因應之效果，資料顯示，2008年我國失業率為4.1%，至2010年最高為5.8%，到了2011年後才從4.3%逐年遞減，可見補救措施不但未能立竿見影，更加深了就業結構分化及產業脫勾的問題（李健鴻，2010；勞動部，2016；衛民，2009）。

原先我國已存在就業市場不穩定性（王淳芳，2015），2008年金融風暴因應作為後，更加劇了就業結構問題，因為相對於典型就業，不穩定、低所得「非典型就業」的部分工時、臨時性或派遣勞工，在當時缺乏技術培訓及產業需求之間鑲嵌性條件下更加嚴重。據李健鴻（2010）分析2008至2009年，非典型工作者逐年增加，由31萬1,000人增加為36萬8,000人，臨時工由15萬9,000人增加為17萬7,000人，派遣工作由33萬8,000人增加為33萬9,000人，可見當時措施不但成為幫兇，更日益影響我國非典型就業工作貧窮化之情形。

因此，存在於產業、就業及培訓間之落差情形下，政府盲目地採取增編預算，填縫式地將臨時工塞入公部門，乃為極短視之作法。相對的，採取就業機會、技能提升及產業需求之結合，幾乎是世界各國共同的策略（沈文麗，2009；李健鴻，2010；陳燕卿，2009；曾仁傑，2009；衛民，2009），也是解決產業結構與就業問題落差的根本之道。曾仁傑（2009）指出產業結構問題，有賴整合產官學等各資源，建立就業資訊平台，以結合就業與訓練。衛民（2009）更直接指出必須通盤檢討職業訓練法、就業服務法及就業保險法，建議業務應建立單一窗口，政府也必須加強與企業、工會進行三方合作對話，才能重建就業安全體系。

有鑑於此，本研究嘗試以人力培訓與就業服務兩大構面切入，冀望借鏡新加坡

經驗進行比較研究，提出對我國未來就業市場有實質效益的建議。研究者因緣際會下赴新加坡探訪 2008 年金融危機下就業市場議題，發現其深受 1997 年亞洲金融危機影響，並持續 7、8 年時間，2003 年失業率甚至攀升到 4%，但自 2008 年金融危機至今，最高失業率為 2009 年約 3%，且受金融風暴影響僅 1 年時間，之後降至 2% 以下（Singapore Government Ministry of Manpower, 2015）。此二波金融危機政府處理勞動力市場的策略，一波為政府採取公共預算短視作為，另一波為政府、產業及企業等三方合作策略，相較之下所得出失業率不同結果，足以顯示本研究價值及重要性。

從跨國比較研究的意義上，新加坡和臺灣在本研究對象間有相同基準點，包括共同背景、相同課題、失業處理的問題及其尋求創新作法，乃至於研究議題如就業服務、人力培訓等也大略相同。不過兩國間之比較，鮮少會有政體相同的情況，因此本研究在引用研究結果上，僅供作借鏡參考服務內容，再盱衡國內國情與實際需求審慎參酌研究結果，以尋求可用之策略。因此，雖然國情不同，但新加坡最可貴之處，在於吸取 1997 年亞洲金融危機的教訓後，採取各方合作方式，提早調整方向因應次一波危機發生（Hui, 1998）。與我國最大不同之處，在於新加坡不再墨守舊有制度模式，轉向政府與民間組織進行合作，以勞、資、政合作的公私協力治理模式運作，此模式具體表現以產業導向培訓的「職工總會學習中心」（LHUB）和有效整合就業及培訓的「就業與職能培訓中心」（e2i）二個執行的公私聯合組織，其人力培訓與就業服務有效整合，成為新加坡長期就業穩定的成功經驗。

在此研究動機下，本研究的重要性一方面點出臺灣在 2008 年金融風暴期間，我國因應作為成效不彰，更凸顯產業、就業及培訓落差未能有效解決之問題。另一方面，為嘗試提出解決策略，本研究將深入探討研究對象於人力培訓、就業服務及其間相輔相成之機制，探討主軸包括研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。另外，也將檢視新加坡如何因應金融危機的作法，以反省臺灣過去傳統產業發展與培訓脫鉤，就業服務與職業訓練無法有效發揮之問題，冀望提出對我國就業服務與職業訓練相關業務整合之具體建議。

二、研究目的

本研究運用質性個案分析，以公私協力夥伴關係 Ansell 與 Gash (2008) 協力治理模型為研究分析架構，依研究目的將聚焦於新加坡就業服務和人力培訓制度面及執行面的 LHUB 及 e2i 個案探討，本研究具體目的如下：

- (一) 瞭解本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場的關聯。
- (二) 探討本研究對象 LHUB 對人力培訓內容及影響，包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。
- (三) 探討本研究對象 e2i 對就業服務的內容及影響，包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。
- (四) 觀察新加坡就業服務與人力培訓之整合，探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制。
- (五) 根據研究結果提供具體建議，供政府就業服務與人才培訓政策之參考。

三、研究方法

為達成研究目的，本研究以文獻分析法、比較研究、實地訪談法、座談會及參與觀察法進行，茲將各研究方法進一步說明如下：

- (一) 文獻分析及比較研究：涵蓋公私協力治理觀點的理論假定、新加坡就業及培訓，以及 LHUB、e2i 相關資料，以利本研究依循理論觀點論證就業服務、人力培訓及其整合機制之分析。
- (二) 實地訪談法、座談會及參與觀察法：赴新加坡訪視該國政府推薦代表性的 LHUB 及 e2i，吸取其實際經驗及如何有效實施的制度設計，作為借鏡，訪談設計如下：
 1. 訪談時間與對象：
 - (1) 第一次赴新加坡為 2010 年 4 月，參訪觀摩 NTUC、LHUB、e2i 及各地訓練場所、2 次座談會。
 - (2) 第二次赴新加坡為 2016 年 7 月，至 LHUB 及 e2i 參訪。
 2. 訪談方式與內容：

- (1) 第一次：實地訪談參觀 LHUB、e2i 及各地訓練場所，參與觀察重點扣緊就業服務、人力培訓及其整合機制和議題，另召開兩場次座談會分別為：
- a. LHUB 座談會：由該單位代表總監等 4 人和參訪單位代表等 4 人，共計 8 人進行座談會，針對 LHUB 對人力培訓內容及影響、就業服務與人力培訓之整合，以及探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制進行交流。
 - b. e2i 座談會：由該單位代表副總裁等 4 人和參訪單位代表等 4 人，共計 8 人進行座談會，針對 e2i 對就業服務的內容及影響、就業服務與人力培訓之整合，以及探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制進行交流。
- (2) 第二次：為確認資料的精確性，逢因公出國再次造訪前述單位，與服務人員進行交流。

貳、公私協力治理觀點的分析架構：Ansell 與 Gash 的協力治理模型

協力治理概念 (collaborative governance) 的出現，代表著公共管理思維的一種變革 (孫本初、鍾京佑，2005)。90 年代末期，「新治理」觀點 (The New Governance) 取代「新公共管理」運動 (New Public Management)，主要原因是理論與實務上的侷限。理論上，新治理觀點學者認為，新公共管理假定政府扮演導航者的角色，讓「第三者」(the third-parties) 如企業、非營利組織、或其他公私混合組織，以契約簽訂來執行公共事務，但卻在實務上，對於政府該如何扮演這種角色產生侷限性，因為過去 20 年國家將公共事務移轉給其他非政府組織，透過契約來分配有限的政府資源，現實中避免不了政治、社會及法律不法之問題，政府反而不被人民信任 (陳敦源、張世杰，2010；Freeman & Minow, 2009; Kettl, 2006; Salamon, 2002)。因此，新治理的出現，更強調公私部門間的合作與信任關係，尤其是公私部門間的界線愈來愈模糊，公私跨界或跨政府部門整合，在新治理觀點影響下，將「公私協力夥伴關係」觀點 (Public-Private Partnerships, PPPs) 視為當今

解決公共問題的新觀點。

而 PPPs 會依公私部門各自立場、關係程度、互信程度、合作模式而有不同的協力模式，至於本文選擇 Ansell 與 Gash (2008) 的協力治理模型作為本研究的理論架構基礎，主要考量新加坡國情及其研究對象公私部門特性外，該模式強調由多元利害關係人所進行集體決策的過程，而過程為正式性、協商性及以共識為導向，換言之，有權力共享、資源互賴、責任合作觀點。當中特別強調「組織間協力」層面，有別於傳統「權威導向安排」(authority-based arrangements) 外包模式下單純的契約買賣、交易關係。「協力治理安排」介於「權威導向安排」與「市場導向安排」之間，此意味著公私協力與夥伴關係，從「市場競爭機制」轉變為「合作協調機制」，以及治理機制從「市場—層級」二元選擇，過渡到「市場—層級—網絡」的三元選擇(陳敦源、張世杰，2010)。雖然有人會提出質疑，新加坡權威式民主政體有其長久以來的政治特色，即使交由非政府組織或公私混合組織，仍免不了政治權力高於任何其他權力，但觀察新加坡具高度信任基礎的公私協力或公私混合組織，擁有相對自主性，影響新加坡政治、教育、社會、文化等(林淑馨，2009；陳定銘 2006；陳瑩松，2011；黃子庭，2007；Leggett, 2014)。

依據上述理由，Ansell 與 Gash (2008) 的協力治理模型是一個涉及到「協助型領導」(facilitative leadership)、「制度設計」(institutional design) 及「協力過程」(the collaborative process) 等要素之間的互動過程，尤其是協力過程直接對協力治理的結果產生影響。而「初始條件」(starting conditions) 的條件也會因各個利害關係者的參與動機，對於後續協力過程中各方之間信任感也會有影響。以下則是根據 Ansell 與 Gash 的主要觀點(陳盈宏，2015；陳敦源、張世杰，2010) 建立本研究架構概念如圖 1：

- 一、**初始條件**：係指可以促進或阻礙各利害關係人合作的相關因素，解決一些公共問題，此相互依賴的需求是創發協力關係的先決條件，當公私部門感受共同解決一些公共問題或達成某些政策目標時，最能創發出協力的誘因。
- 二、**協助型領導**：係指對於各利害關係人的管理應呈現最小化的干預，以凝聚各利害關係人的政策共識，且願意進行協力合作，以促進最大化的公共利益，協力過程需要有領導者來協助各方利害關係者集結起來進行協商。
- 三、**制度設計**：係指在協力治理過程中，各利害關係人進行合作的基本規則，如果

協力過程能夠建立一個公平公開的遊戲規則，將可以提升其合法性，建立信任關係，有效達成目標。

四、**協力過程**：協力治理是一個循環性及非線性的過程，在這個過程中有「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對互賴關係的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的合作利益」等這五個因素之間的關係，可產生整個協力治理所期望的結果。

五、**結果**：協力之結果主要是直接受到協力過程本質的影響，當協力過程中各個因素能夠形成良性循環的正向回饋關係時，將會導致好協力結果的產生。

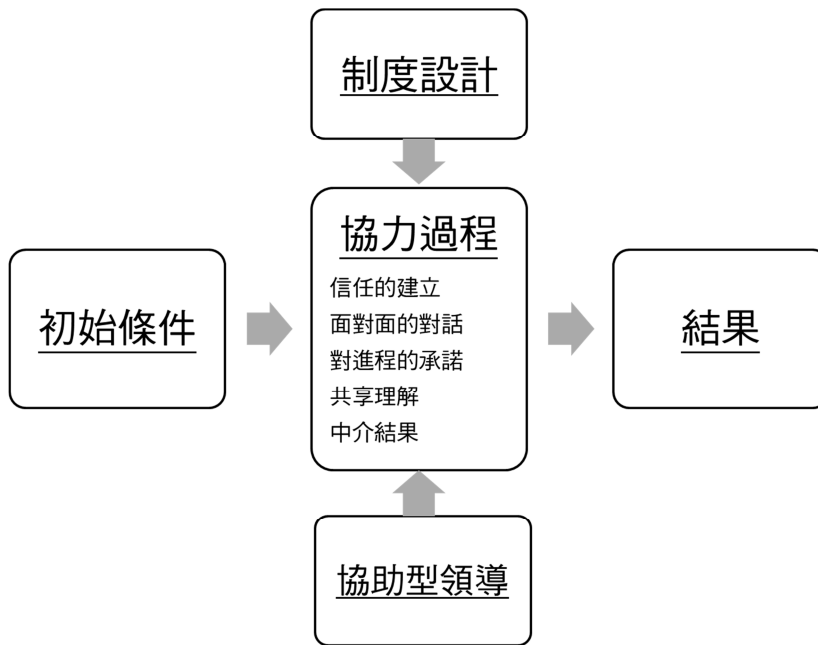


圖 1 公私協力治理觀點的分析架構

資料來源：修改自 Ansell 與 Gash (2008)。

參、個案概況及研析：人力培訓及就業服務執行單位實際運作之模式

一、個案概況：人力培訓及就業服務的執行單位

（一）影響人民生活各層面，具勞、資、政色彩的新加坡全國職工總會（NTUC）

本研究探討新加坡人力培訓及就業服務整合模式，以工會組織 NTUC 為研究對象的主要原因，在於該組織於 1961 年成立，而在 1965 年新加坡建國獨立後，該組織發展以穩定國家政治為願景，並以提升勞工權利、生活品質及人力培訓為工會推動最重要的目標，是新加坡建國後唯一聯合各工會資源，與政府關係密切的工會組織。黃子庭（2007）指出它與政府有著共生（symbiotic relationship）的特殊關係，組織人事被政府高度介入，形成政府與工會一體化（Leggett, 2014）。

而了解 NTUC 對新加坡社會經濟的影響性，是本研究探討研究案例 LHUB 及 e2i 的重要脈絡，其主要角色有二，其一，NTUC 是遍及各階層生活的多元服務組織，從 1970 年開始，以合作社形式促進特定勞動者權益、提高勞工收入和改善勞工生活品質為目標，服務涵蓋醫療、食品、住宅、老人、幼兒、保險、貧窮等；其二，自 1970 年以來，NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制，透過協商取代抗爭模式，形成關係緊密的聯盟夥伴，這層關係造就新加坡長久以來穩定的勞資體系，也因此 NTUC 的角色在新加坡普遍獲得社會的認同（黃子庭，2007；新北市政府勞工局，2010；Leggett, 2014）。

（二）產業導向、重視人力開發的職工總會學習中心（LHUB）

職工總會學習中心（LHUB）成立於 2004 年，NTUC 集團下有四家性質相同的機構，以 LHUB 規模最大，專責培訓業務，所有運作經費由 NTUC 補助。LHUB 以培訓人力資本為願景，滿足各行業勞工培訓需求，主要服務項目有工作管理、職能技能系統、資訊技術、專業 IT 檢定、軟技術、工作安全及健康課程，並配合新加坡人力部（Ministry of Manpower, MOM）、勞動力發展局（Workforce

Development Agency, WDA) 及資訊通訊發展局 (Infocomm Development Authority, IDA) 辦理各項技能培訓課程。而 LHUB 之所以能代表 NTUC 扮演培訓的重要角色，是因為它有將課程與各產業發展作緊密結合，適時提供彈性課程，而其有效運作機制，表現在所強調的四大核心—全面的價值鏈、IKEA 模式、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統合作，是機構培訓運作最具關鍵技術 (新北市政府勞工局，2010；經濟部，2016)。

(三) 充分展現就業端與培訓端整合的就業與職能培訓中心 (e2i)

e2i 是 NTUC 集團下為新加坡執行就業服務最具代表性的機構，主要功能係為各行業辦理在職訓練及求職者轉業失業評估、培訓與工作配對等就業工作。機構由資深主管、輔導員及專員共同組成「一站式」(one-stop) 服務團隊，該機構與政府、產業長期保持密切合作，除例行性為各行業規劃職務再造的培訓計畫外，其真正將角色發揮最大化效能是整合人才培訓，以協助新加坡於金融危機期間能有效延緩失業率、提高就業率。因此，e2i 的模式強調媒合流程、開發資源及產業需求，充分展現就業端與培訓端之整合 (新北市政府勞工局，2010)。據 e2i 副總裁 Kenneth Choo 表示，2008 年 e2i 提供 20,616 名就業媒合機會，2009 年 45,000 名，可見 e2i 對新加坡勞動力市場貢獻甚鉅。

二、個案研析：就業服務與人力培訓整合機制之觀察

本研究對象 LHUB 與 e2i 對於就業服務及人力培訓實際運作之機制有其特殊的制度設計與協力過程，本文在前述個案概述已大致介紹二者分別在人力培訓、就業服務及整合機制上的制度與角色。接下來為詳細探討其協力過程，進一步將文獻內容分析結合實地訪談、參與觀察內容，依研究目的，進行就業服務與人力培訓的整合觀察。接著，再分別針對就人力培訓與就業服務的制度設計與協力過程進行探討。

(一) 就業服務與人力培訓整合「初始條件」與「協助型領導」觀察

本段在於釐清 2008 年金融危機「人力培訓及就業服務有何因應對策」此一議題的詳細過程，受訪單位談到「為何需要整合？整合從何而來？對傳統模式培訓模

式的反省為何？」直接指出其重要背景為歷經了 1997 年亞洲金融風暴，新加坡政府對於經濟市場循環性失業問題特別重視，因此從過去政府單方面因應，轉變為勞、資、政三方合作型態的組織與機制，隨時以彈性整合方式因應就業市場變化（Waring & Lewer, 2013），而改變的作法有：

在經過上一波經濟不景氣的教訓，NTUC、LHUB 及 e2i 意識到缺乏一個完善培訓系統和就業服務機制下，幫助民眾找到工作的性質和範圍是有限的，通常失業民眾不久後就失業，造成的也是不斷失業的惡性循環。為此，e2i 因應這一波經濟不景氣，重要方案有勞工技能提升與應變計畫（Skills Programme for Upgrading and Resilience, SPUR）、派遣人力優先雇用方案（BSI Early Adopter Scheme, BEAS）、¹雇用補貼計畫（Jobs Credit）、受雇能力技能系統（Employability Skills System, ESS）等，對於補貼雇主續留現任勞工、在職勞工進修、失業者技能培訓等，的確在金融風暴中發揮了最大的效果。（訪談紀錄：E-28）

可見，重新檢討現有制度，建立一套完善的培訓系統，是擺脫傳統培訓模式，建立整合機制的第一步。而座談會中，LHUB 對於 2008 年金融風暴時能發揮效能有效維持失業率，認為不僅是當時單位目標，也是國家正確朝向公私協力之合作，共同面對金融危機所得到的一個好的結果。至於人力培訓與就業服務如何整合與進行，將在後述進一步探討。

此外提問「面對這一波經濟性危機，新加坡的人力培訓及就業服務作法為何？有無實際案例？」時，LHUB 總監 Gary Goh Choon Siah 與 e2i 副總裁 Kenneth Choo 二位受訪者提出以下案例，認為是金融風暴期間新加坡執行培訓與就業整合成功的經驗：

可從 LHUB 與 e2i 共同合作大型案例，如金沙集團、吉寶海事工程集團及皇家荷蘭殼牌公司集團等培訓專案，看到它們如何與之聯繫及合作。基本上無論是 NTUC、LHUB 或 e2i，對於新加坡大型開發產業都採取主動、積極作為，強調雙方互動模式，由 NTUC 負責全國各產業聯繫，LHUB 專

¹ BSI 係“Best Sourcing Initiative”之簡稱。

責人力培訓規劃，e2i 則負責就業機會開發，合作分工下都能立即反應產業脈動，提出培訓及就業方案，盡可能讓產業與就業接軌。（訪談紀錄：E-26；訪談紀錄：L-21）

（二）人力培訓 LHUB 「制度設計」與「協力過程」之分析

1. 整體面：如何串連整個模式？

LHUB 總監 Gary Goh Choon Siah 指出 LHUB 運作的四大核心構面—全面的價值鏈、IKEA 模式、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統合作，是機構培訓運作最具關鍵技術，但探討本項議題時，LHUB 認為整合的關鍵，在於將組織目標設定為社會責任，並從 NTUC 獲得支持：

LHUB 是一個非常特殊的單位，在總部 NTUC 背後的支持下，LHUB 屬於社會型組織，也就是說，對於新加坡人力培訓有著使命感，不完全僅是為了利益。深入一點分析，LHUB 從無到有，從小到大，主要的發展策略就是社會責任，一個人在就業前，由於技能教育的缺乏無法上工，這時候 LHUB 就是要針對市場的要求量身訂作課程，包括英文課程或 ID 人才課程，只要來 LHUB 的失業民眾願意接受這樣的課程，對於求職的機會是非常有幫助的。（訪談紀錄：L-21）

從 LHUB 可知，其串連整個運作模式最重要的價值是來自對社會的責任，不過可觀察到此一社會責任有其具體目的，例如 LHUB 為有就業需求的民眾提供量身訂作的服務，也是展現前述 LHUB 的四項關鍵構面，至於此四項關鍵面向能發揮多大效果，以下將分別討論之。

2. 各個組成整合的關鍵面向

（1）產業面

LHUB 強調與產業完全結合是勞動力市場最重要的目標，能在此目標下共創的社會價值，透過關鍵技術「串起各產業共同願景的全面價值鏈」及「資料庫標準化操作流程」構面的制度設計，能隨時做到產業職缺、求職類型及人力培訓的有效連接：

因應市場需求，LHUB 量身訂作對應的課程，而這裡看到的專業性，除了因應產業外，LHUB 會聘請學者專家設計課程，針對產業的需要設計一系列的課程。而這裡頭區分的一般課程及專業課程，一般課程屬於藍領階級，是非常基礎的訓練，通常會請 1 名專家來設計課程。至於專業性課程，LHUB 會請多名學者專家組成研究團隊來設計白領階級需要的課程。因此，如何區分二者，LHUB 主要是依據市場及專家學者的專業。（訪談紀錄：L-21）

因此，對照 LHUB 第一項核心構面「串起各產業共同願景的全面價值鏈」，LHUB 培訓模式的全面價值鏈，以課程品質達最高標準為出發點，強調培訓課程設計須與所有產業共同建立適用各行業的操作流程，並分類為「一般雇用技能」及「各種通用便攜式技能」二大培訓鎖鏈，前者指工作態度、資訊科技、語言課程及軟技術等一般培訓，後者指各行業專業服務、製造業技術、人力資源、金融知識及創意工作等工作或職位所需要的特殊技能。LHUB 依二大類課程再混合設計成「卓越服務學院系統」、「語言學院系統」、「資訊科技學院系統」、「工作場所安全及健康學院系統」、「海事學院系統」，並根據特殊產業建立技術性培訓系統。而各系統間並非單一培訓，只要產業提出需求，LHUB 能從現有的資料庫為企業培訓做到即時配對。

至於 LHUB 另外一項與產業保持關係是第二項核心構面「資料庫標準化操作流程」，Gary Goh Choon Siah 指出 LHUB 非常重視透過資料庫管理，以利產業能即時掌握培訓資料及人力運用，他們會透過產業需求的整套設計確實向產業說明課程設計、師資招聘、課前準備及培訓後續成效等完整計畫，也會透過個案管控及相關課後追蹤及授課評量，完整建置於課程資料庫，對產業於人力後續應用大有助益。綜上觀察，可知 LHUB 非常重視培訓與產業的關係，無論是表現在與產業共創價值，或者流程設計上，極具有效連結與整合。

（2）服務對象面

LHUB 對於服務對象的經營，包括產業需求、學員培訓與師資培訓，採取的是一套企業化管理系統，LHUB 稱之為「IKEA 模式」。

為何「IKEA 式的定位」是 LHUB 強調的核心之一呢？IKEA 的經營模式

注重流程、市場經營及擴大服務範圍、產品設計三個概念，LHUB 運用了這三個概念而加以轉換為培訓的服務提供與創新設計。（訪談紀錄：L-23）

因此，「IKEA 模式」是 LHUB 強調的第三項核心構面，其經營模式不斷強調「注重流程」、「市場經營及擴大服務範圍」、「產品設計」三項概念，LHUB 加以運用。在流程方面，LHUB 著重機構的持續成長以達到規模化、控管課程質量與師資素質、多元角色培訓功能、外包培訓師資與課程設計等作業概念，也就是 IKEA 模式中擴大規模以降低成本、著重質量控制與後勤管理、提供最廣泛的存貨範圍，以及外包所有產品等概念的轉入。在市場經營及擴大服務範圍上，IKEA 模式重視在信任與品質的基礎上打造品牌形象，以及建構地理優勢的商店網絡，LHUB 將它轉化為與企業客戶和個別學員建立信任機制，並發展培訓技術以深入市場。在設計方面，IKEA 模式則建立共同設計理念，除主要旗艦商品外，其他產品都以外包方式進行，LHUB 將之轉換為培訓願景，並對課程與師資管理進行投資，發掘最好的師資及課程開發人員。

（3）課程設計面

前述看到了 LHUB 課程設計講求系統性，在產業面與服務對象面連結下，課程設計是依據當時政策及產業發展有直接相關的服務對象進行分類。LHUB 除自身辦理「一般雇用技能」及「各種通用便攜式技能」培訓課程外，也會配合產業技術需求，尋求高等院校教育的結合：

LHUB 除了不斷尋求改變以因應產業的需求，例如對應產業需求建立「一般雇用技能培訓課程」及「各種通用便攜式技能培訓課程」，另對於企業用人的層次提升，LHUB 則與新加坡高等院校合作，將專業性的職業技能培訓拉入學校裡，例如服務、管理、機械專業訓練，在學員通過這樣的課程後，可以取得高等院校認可的證書，並且專才專用，直接受雇於領域內的企業工作。（訪談紀錄：L-27）

因此，研究者觀察到面對更高層級技術及專業課程需求，LHUB 會主動尋求各界訓練資源以提高培訓品質，此即為 LHUB 第四項核心構面，向新加坡高等教育系

統尋求合作機會，並將產業所提出的專業性技能培訓與之連結，如特殊服務管理、重工業技術等高技術性課程。而 LHUB 目前與高等院校合作模式，不僅將高技術性培訓工作委外培訓，學校也認同受訓合格學員授予證書，此一舉兩得的高品質培訓，也會帶動產業轉型。

（三）就業服務 e2i 「制度設計」與「協力過程」之分析

1. 整體面：如何串連整個模式？

LHUB 為產業進行在職訓練或協助轉業、失業者進行培訓為主，而 e2i 副總裁 Kenneth Choo 則認為 e2i 則是連結人力培訓及就業服務資源，為轉業、失業者尋找工作，對就業市場做有效預防及調節，至於如何串連整個模式的機制，e2i 認為：

e2i 的技術面，主要呈現的是多重階段及對象分類的一站式服務模式。為求職者提供服務前，e2i 的職缺開發團隊先擔任職缺開發的重要前鋒部隊，拜訪各產業並瞭解用人需求後，將其職缺對應到求職者的分類及培訓上。因此，接下來的技術面從職業諮詢師櫃台到服務個案窗口，初步評估後走入職業廊，進一步依求職者的狀況再分別進入就業工作坊、行業說明會等階段。在技術執行面上，是很有步驟的。（訪談紀錄：E-26）

可見，e2i 「一站式」服務是具有以系統技術為基礎的就業與職能機制（set up as a one-stop skills-based institute），其系統運作串流各項業務，無論是基本技能、提升職能、生涯指導、就業服務、培訓課程等相關服務，都是透過該系統相互運作整合而成，經觀察此為新加坡能有效整合就業服務與人力培訓的重要制度。

2. 各個組成整合的關鍵面向

（1）產業面

e2i 稱一站式的服務的基礎，是建立在「產業調查與職缺開發端--強大的開發團隊技術」上，因為它扮演著職缺供給端的穩定資源。因此，e2i 自詡能與產業完全結合，具體表現在強大的開發團隊為其帶來更紮實的產業信任基礎。因此，團隊對於開發職缺採積極地向市場尋求機會，同時不斷地向產業展現本身訓練及就業輔導能力。

e2i 有一部分相關人員負責與產業直接聯繫是屬於專案經理層級的職缺開發團隊，他們隨時與企業保持密切關係。在新加坡，職缺開發員代表的是單位的信譽，企業相信 e2i 求才求職的能力，而每位代表單位的職缺開發員必須身穿 e2i 的制服並必須保持良好的形象，將每個企業人力需求開發視為非常重要的業務之一。（訪談紀錄：E-27）

觀察 e2i 產業開發有三項主要特點，第一，受產業肯定的「職缺開發團隊」（職缺開發員），e2i 早已成為新加坡最重要的就業及培訓媒合機構，產業亦無疑給予高度信任並隨時歡迎職缺開發員登門拜訪，相信開發員能清楚企業宗旨並帶來專業服務。e2i 職缺開發員幾乎常駐某一區或，與企業隨時保持聯繫。第二，該團隊利用宣傳行銷手段，向產業爭取夥伴關係，因為 e2i 認為向產業展現培訓及媒合能力是最好的宣傳手法，如例行性邀請企業到機構觀摩，爭取建立夥伴關係，宣傳包括 e2i 組織願景、培訓能力、一站式服務、多重階段系統及就業媒合後「售後服務」完整資料庫。其他宣傳方式也包括企業夥伴邀請其他產業進行交流座談，或邀請產業舉辦就業博覽會或徵才活動等，都是 e2i 行銷自我的重要方式。第三，高等院校技術培訓對勞動力市場而言，能提供產經結構變化所需更專業的培訓課程，而對企業在職勞工一方面能協助技術轉型或工作流程再造，另一方面，也能隨時提醒產業注意經濟發展，有利企業轉型，以提高市場競爭力。因此，除了看到 e2i 依現有系統服務協助產業外，也可見到它對於制度面與產業面連結的整合關鍵。

（2）服務對象面

至於將服務對象連結產業職缺、求職類型及人力培訓，表現在一站式服務過程。特別注意的是，觀察一站式服務對求職者來說，可說是一套連結產業需求與求職者的職能分析系統，每位求職者受系統服務時，會被分類為「未準備」（not job ready）、「接近準備好」（near job ready）及「準備好」（job ready）三種服務對象，最後目標是成為「準備好」的求職者：

e2i 的配對率高的原因，主要是因為一站式的服務發揮效果，求職者假若成為「準備好」，配對的成功率是非常高的。一般而言，無法成功配對或成為「準備好」是因為在工作態度、技能培訓上還沒完全成熟，e2i 會針對這些失業者安排其他工作機會或進行相關的技能培訓課程，使他們更有

機會成為成功的求職者。（訪談紀錄：E-26）

就流程而言，e2i 一站式是有系統性地結合求職者工作態度、培訓技能及工作機會三個面向。來到 e2i 的求職者從接案起就被設定為「有能力，能被僱用」勞工，隨之一站式服務便進入「多重階段系統」為求職者進行篩選和分類。第一階段的「職業諮詢師」會根據求職者的學、經歷等進行分類，第二階段被推介至各職類窗口進行詳細的職能分析，進而依據評估結果分類求職者為「未準備」、「接近準備好」及「準備好」三種服務對象，據以接續下一步分流服務。

「準備好」求職者由 e2i 轉介參加行業說明會（industry preview），由廠商說明應徵工作內容，有些會當場面試是否能直接僱用，或下一步參加職業展（job fair）及中心舉辦「一天一個職訓展」等現場聽取職缺說明並進行面試。而「接近準備好」求職者，被 e2i 評估為工作技能已接近雇主要求，僅需接受工作態度及知識性通識課程等「強化訓練」（intensive training）後，就能轉介參加行業說明會。如求職者認為該行業適合自己，e2i 會進一步請求職者參加模擬面試情境的就業工作坊，完成後陪同求職者參加職業展或工作面試。至於被認定「未準備」求職者，通常是新加坡較底層或中高齡失業被評估缺乏工作技能，e2i 先引導求職者來到希望之牆（job gallery），使之感受有工作機會的正面態度。下一步分流服務，於面試前必須接受密集訓練，符合規定後才能被轉介至行業說明會等後續流程。因此，經觀察結果得知，求職者接受一站式評估及訓練，是一套完整 know how 工作流程，也是 e2i 最肯定的「如何成為一位準備好求職者系統方案（profile for job readiness）」，具有結合職能分析與就業設計的制度設計。

（3）課程設計面

e2i 的課程設計講求系統性，在產業面與服務對象面連結下，一站式服務是由多重階段系統操作流程所配對的「受雇能力技能系統」（ESS），觀察在求職者進入該系統後，會因工作技能與產業需求，進行不同類別與等級的技能培訓。

e2i 對於不同服務對象的作法非常特別，許多學者所稱 e2i 為「一站式模式」服務。事實上，一站式隱含著多重階段及對象分類。一方面，透過受雇評估、指導、技能培訓和工作配對等服務，為各種服務對象作分類，另一方面，e2i 通過與政府和雇主密切合作，為各行業重新設計工作。因

此，藍領階級、專業人士、經理、執行人員都可能呼應了政府與雇主的關係所產生的對象分類。（訪談紀錄：E-26）

可知，為增加培訓效益，這一套 know how 工作流程有一項連結就業市場及培訓的關鍵點。前面提到，求職者被 e2i 評估分類並要求後續培訓，其培訓會配合政府政策和產業需求等，給予求職者必要訓練。政府諸多計畫中，委由 e2i 執行的「受雇能力技能系統」（ESS）對培訓發揮最大效果。ESS 要求產業所需的「工作技能」及「工作態度」培訓，e2i 將其系統再設計為進入職場的三大類技能，分別是白領階級的專業技術性「職業技能」（vocational skills）、較廣泛的產業所需「行業技能」（portable skills）及適用於任何行業「受雇技能」（employability skill）。在配合政府政策下，e2i 不斷修正培訓及技能檢定內容，辦理各產業所需的相關訓練，以降低訓練及就業的落差。

（四）小結：理論構面之綜合評析

根據上述個案概況與研析，依本研究架構的五項構面綜合分析如下：

1. 初始條件

本研究其背景為新加坡記取 1997 年金融危機的經驗後，意識到朝向公私協力合作模式，才能掌握產業脈動及就業、培訓之間整合的契機。因此，從研究可知，利益關係人從政府主導政策及方向，措施執行則由兼具勞、資角色的 NTUC 統籌分工。授權垂直而下，NTUC 再善用角色整合水平資源，建立人力培育協調平台，隨時回應各方需求與資源整合，因此其架構保持政府與民間永續的交流及合作。

2. 協助型領導

1970 年代以來，NTUC 和政府、資方共同建立的「三方對話」機制，透過協商取代抗爭的模式，將有關勞動成本的措施體制化，成為了關係緊密的社會夥伴，因此，這種從對抗到合作、再到夥伴關係，維持了社會上和諧的勞資關係，成為組織最終極的目標，如現今時常發生的勞資爭議、團體協約、人才培訓及就業服務等，都不需透過政府直接介入，當然資方相信 NTUC 組織的能力，勞方認同度高，成就了 NTUC 存在的價值。

因此，可以瞭解 NTUC 是一個能夠意識到經濟發展對社會結構影響性的組織，

並進而關心就業與培訓相關政策、議題，包括了就業穩定、推動就業與職能培訓相關計畫等，從而建立勞、資、政三方更緊密的合作夥伴關係。

3. 制度設計

從個案研析中，可知其制度設計為：

- (1) LHUB 人力培訓是如何從運作流程上串連資源運用與產業關係，其重要基石是將訓練價值，建立在產業追求最高品質訓練、通用的操作流程及願景共識上。此價值下有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。
- (2) e2i 的模式表現在媒合流程、開發資源及產業需求上，強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，個案在未獲得適當技能或被聘僱之前，採取不斷循環評估與訓練。而產業調查與職缺開發也是 e2i 重視的項目，一方面不斷向外宣傳本身的資源與效益，也要求團隊能力提升及在地經營，另一方面，尋求高等教育資源結合，協助產業轉型。

4. 協力過程

依據個案研析，整合機制是在公私協力治理下不斷強調和各利害關係人進行面對面的共識達成，因此 NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制，透過協商取代抗爭模式，形成關係緊密的聯盟夥伴，這層關係也造就新加坡長久以後穩定的勞資體系，同時 NTUC 的角色在新加坡普遍獲得社會的認同。

5. 結果

本研究價值之一，透過公私協力治理的個案研析，能反省面臨金融風暴的問題，強調資源整合及不同策略的重要性，對於我國重新思考人力培訓及就業服務整合模式有重要的啟示。而根據前四項構面之分析，可知 NTUC 和產業、政府共同建立三方合作之機制與協力過程，以及就業及培訓之整合產出良好的協助結果，有關於本研究架構各構面之說明彙整如表 1。

表 1 公私協力治理的結果

構面	研究目的	說明	焦點
初始條件	瞭解本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場的關聯。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1997 年亞洲金融危機經驗、2008 年金融風暴。 2. 就業與產業失衡解決思考，成為共識。 3. 利害關係人：政府、NTUC 及資方。 	促進或阻礙各利害關係人合作的相關因素
協助型領導		<ol style="list-style-type: none"> 1. NTUC 與政府有著共生的特殊關係，組織人事被政府高度介入，形成政府與工會一體化。 2. 政府主導下，NTUC 和產業、政府共同建立三方合作機制。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第三部門合作 2. 公私協力網絡 3. 權威式民主
制度設計	<p>探討本研究對象 LHUB 對人力培訓內容及影響，探討包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。</p> <p>探討本研究對象 e2i 對就業服務的內容及影響，探討包括：研究對象的整合機制、產業關係、服務設計運作。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. LHUB：有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。 2. e2i：強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，以及產業調查與職缺開發團隊。 	就業、培訓及其整合之制度流程設計
協力過程	觀察新加坡就業服務與人力培訓之整合，探討新加坡 2008 年金融危機中搶救失業的制度設計及應變機制。	因轉向勞、資、政三方的整合，從人力培訓及就業服務之制度及實際執行進行改變，進而深化了服務效能。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 授權 2. 公私協力關係
結果	回應研究動機。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2008 年金融風暴展現的作為及成效。 2. 就業服務及人力培訓整合之成效，如維持低失業率，降低金融風暴的影響。 	協力結果

資料來源：本研究整理。

肆、結論與建議

一、結論

本研究依研究目的進行個案研析探討新加坡就業服務和人力培訓制度面及執行面，並藉以瞭解 2008 年金融危機期間有效維持失業的運作機制，而本研究結論如下：

（一）本研究對象對新加坡人力培訓與就業市場有直接關連：因轉向勞、資、政三方的整合，從人力培訓及就業服務之制度及實際執行進行改變，進而深化了服務效能

新加坡在 1997 年金融危機前，未察覺全球經濟及市場結構變化影響產業的嚴重性，致金融危機期間顯現培訓與產業間嚴重落差。當時為搶救失業問題，以為採取從供給面大量培訓人力以因應就業市場，卻反而造成訓後不符產業所需，學員無法順利就業，這也是我國傳統職業訓練模式常為人詬病的地方。歷經 1997 年金融危機教訓後，新加坡意識到唯有朝向公私協力治理合作模式，才是根本解決之道，事實證明本研究對象對新加坡就業服務有顯著成效。

從研究對象可知，之所以有直接影響乃是基於政府主導政策及方向，措施執行則由兼具勞、資角色的 NTUC 統籌分工。授權垂直而下，NTUC 再善用角色整合水平資源，建立人力培育協調平台，隨時回應各方需求與資源整合，因此其架構保持政府與民間永續的交流及合作。

此結論回應本研究目的之一，我國未能解決勞動力市場產業、就業及培訓落差的問題，可從本研究得到二項啟示，其一，有必要檢討臺灣現行就業服務法、職業訓練法及相關政策，過度強調就業與職訓資源的提供以國家為主之現象。其二，產業與就業的結合，有賴民間或產業提出需求與建議，而非政府預設職缺或訓後才投入就業市場，若能從制度上進行檢討，建立多方交流平台，於執行策略上尋求民間合作及充分授權，才是根本解決之道。

（二）LHUB 的運作機制對新加坡人力發展有重要影響與貢獻：其人力培訓的運作機制，能立即反應產業需求的訓練架構

本研究目的之二，旨在探討 LHUB 人力培訓是如何從運作流程上串連資源運用與產業關係，而其重要基石是將訓練價值，建立在產業追求最高品質訓練、通用的操作流程及願景共識上。此價值下有立即反應產業需求的訓練架構，如 IKEA 模式重視流程、經營及設計、資料庫標準化操作流程，以及高等院校教育系統的合作。

研究意義上，LHUB 是新加坡歷經 1997 年金融危機的反省後，政府透過勞、資、政三方會議，NTUC 願意在配合政府新政策方向下另外成立，負責 NTUC 交付的全國各行業培訓任務，以進行訓練與產業整合工作。如此蛻變呼應研究動機，我國在培訓與產業合作上也應重新檢討，提出新的訓練架構，以回應產業。

（三）e2i 的運作機制對新加坡就業服務有重要影響與貢獻：重視產業需求，採取就業與培訓合一策略，有效維持低失業率

就業服務能否穩定就業是本研究目的之三，e2i 的模式表現在媒合流程、開發資源及產業需求上，強調整合就業端與培訓端，所採取的一站式就業與職能評估，經「多重階段系統操作流程」進行求職及訓練分級，個案在未獲得適當技能或被聘僱之前，採取不斷循環評估與訓練。而產業調查與職缺開發也是 e2i 重視的項目，一方面不斷向外宣傳本身的資源與效益，也要求團隊能力提升及在地經營，另一方面，尋求高等教育資源結合，協助產業轉型。

就本研究就業端與培訓端整合的意義上，探討 e2i 培訓、就業及其之間相輔相成的機制及措施，可為臺灣長期以來，就業與訓練業務無法有效整合的問題提出思考方案。

（四）2008 年金融危機能維持失業率的關鍵原因，是各方協力網絡合作下有效整合人力培訓及就業服務資源

最後回應本研究目的之四，研究發現新加坡面對 2008 年金融危機，是各方合作下整合現有培訓及就業資源，以因應金融危機。研究 LHUB 的四大核心構面及 e2i 就業與職能一站式服務、多重階段受訓過程，都能見到串連訓練及產業的運作機制，也因為勞、資、政三方共同建立的機制，隨時保持彈性整合以因應就業市場

變化，做出就業與培訓的即時反應，為產業轉型及培訓提出建議。

二、建議

根據研究結論，從本研究架構的構面，提出下列幾項具體建議，供政府就業服務與人才培訓政策之參考：

（一）初始條件及協助型領導構面：輔導或加強第三部門公私協力角色的功能，期待發揮整合功能

國內政府部門對未來產業發展之前瞻性作法確實不足，導致所教育或訓練之人力，當遇到經濟不景氣時，和產業所需便產生落差。因此，國家及產業就必須著手具前瞻性職前訓練的規劃及訓練，而非於經濟不景氣時以相關方案之補助當作消極誘因，獲得的成效非常有限。

而根據本研究結果顯示，從新加坡的經驗，建議透過政府部門、各產業及職工總會等三方的夥伴關係，精確地規劃各產業培訓人才之相關課程，且隨時溝通交流。因此，為建立第三部門投入就業服務或職業訓練的分工角色，或結合資方代表（公會）和勞工代表（工會）資源參與公共事務，輔導或加強第三部門公私協力角色功能，是一項值得努力的方向。

（二）制度設計構面：公私協力治理下的制度設計參考，優化服務品質

我國因勞動力發展署各分署及各直轄市、縣（市）在法律的管轄及業務的分工，因此存在地方的差異性，但就業服務與職業訓練的業務發展在國內仍有其原則性可依循，於就業服務上有求職、求才、失業給付認定、特定對象、多元就業、培力就業、獎助與津貼及外勞業務等原則，於職業訓練上，則有失業者或在職者職訓、專案計畫、委辦或自辦訓練、訓練課程設計、產業求才培訓等原則。因此，仍可依循此一原則性業務，參考本研究顯示的制度設計，提出建議如下：

1. 人力培訓之制度設計

- （1）邀請產業共同擬定一般通用及專業進階課程，以符合實際工作需要

LHUB 的「一般雇用技能培訓課程」係指軟技術等項目，e2i 則針對「準備好」的求職者僅提供工作態度等訓練，都屬於行業的一般通識課程。我國訓練礙於職業訓練法需符合全日制請領職訓生活津貼之規定，訓練班動輒超過 120 小時以上，未必能符合產業需求，有些如超商、百貨或餐飲等服務工作，實際僅需態度及禮儀的軟技術訓練。因此建議政府宜先調查各產業不同需求，並與各行業代表、專家學者建立常態性交流平台，共同擬定適合一般通識的軟技術課程。

至於專業課程部分，LHUB 的「各種通用便攜式技能培訓課程」指各行業的專業技術課程，它必須是持續調查各產業需求並據以分門別類，再以「套餐式」混合搭配；而 e2i「受雇能力技能系統」(ESS)的培訓，也是配合產業職缺內容而設計，表現在新加坡常開設約 24 小時就能完成的短期專業訓練，甚至學員於結訓前如已符合工作技能就能離開。反觀我國各分署自辦職業訓練，缺乏一致性及搭配彈性，每年請職業訓練師或助理研究員設計與前一年度幾乎相同的課程。中央或地方委外招標案，限定通識課程、一般課程及專業課程三大類的一定比例，其餘交由投標廠商自行規劃，也常發生招標相同，差異極大的授課內容。因此，此一問題確實需要進一步重新思考。

(2) 發展產業與勞工雙向的受雇能力技能系統，以立即反應產業需求

目前我國公立職業訓練未能完全反應產業需求，現行勞動力發展署各分署年度評鑑或地方政府每年例行考核項目，均規定開班前必須依當年產業調查規劃訓練班，以勞動力發展署北基宜花金馬分署失業者職前訓練為例，部分自辦訓練事前請企業提供職缺，也有運用學校系統合作的「雙軌訓練旗艦計畫」(整合事業單位及技職體系資源)及「補助大專校院辦理就業學程計畫」(請各大專依科系特色，配合資源、產業發展及業界所需，提出以就業為導向之計畫)等，或產、學、訓有關的「青年就業旗艦計畫」(結合產、學、訓資源，提升事業單位僱用意願)及明師高徒計畫(指透過資深師傅帶領參訓青年學習技能)。本研究肯定目前採取以產業職缺為前提的訓練措施，但同時也憂心面對既複雜又精細的各種訓練，容易偏離實際需求。事實上這些計畫也產生工作與訓練項目不符，而造成高離職率之情形，其原因仍是缺乏保持與產業、勞工雙向的溝通，容易造成訓用落差。因此發展產業、勞工建立雙向的「受雇能力技能系統」有其必要。

(3) 善用我國大專院校體系，協助培訓，彌補訓練資源之不足

職訓班的教學資源，更應該朝向與學校合作理由，除了我國目前學生人數日益遞減，以致教育資源產生過剩情形外，另一啟示來自 2015 年 1 月 14 日頒布「技術及職業教育法」後，雖然勞動部與教育部權責不同可能產生合作的問題，但也確立了技職教育務實致用，培育各行業人才為目標。

從委外職課班不難發現多聘自各大學院校，主要原因是學校擁有高知識培訓資源。本研究個案為不斷尋求創新課程以因應產業轉型，它們爭取與新加坡高等教育系統合作，希望將專業技術需求帶入教育體系。因此，未來無論勞動部爭取與學校體系合作，或職業繼續教育由學校與職業訓練機構合作，我國高等教育在面臨國際浪潮下，必須重視訓練與學校的關係，才能取得人力培訓的優勢，此也正是新加坡危機轉型另一個面向。

2. 就業服務之制度設計

(1) 建立一支專業職缺開發團隊，以深入產業並提供技術協助

勞動部於 2014 年 2 月 17 日正式升格，並合併所轄各地就服中心及職訓中心為各分署，頗類似新加坡人力部朝就業服務及職業訓練整合的組織架構。原屬就業服務中心時期，職缺開發常是一般公司主動向服務站臺提報，或各中心職缺開發員到附近公司人力資源部門進行開發，但當時人員身分多為臨時聘僱或勞務招標聘請，起初也未設限「就業服務技術乙級證照」資格，人員經常替換，而該制度下也未設有督導把關，如此不穩定的職缺開發員常被拒於門外，而職訓中心本身缺乏開發員，亦無就服中心協助，這種各自為政的情形經常發生在合併之前。

勞動部成立後對就業服務及職業訓練進行了整合，可惜的是就業服務部門各地方中心的職缺開發員招聘及訓練方式未改變，而職業訓練部門的正式公務人員或許官等變高、員額增加，但人員的功能仍未澈底改變，因此如何在我國建立一支像 e2i 強大的開發團隊，受企業尊敬又能展現專業，確實是可以努力的目標。

(2) 重新檢討就業媒合流程，搭配相關措施，提升求職者信心

過去各就服中心（站臺）未電腦化且人員素質良莠不齊，加上社會普遍認為「找工作很丟臉」的刻板印象，求職者多不願到站接受服務，既使一進站也可能淪

為民眾自己翻閱職缺紙本草草了事，因此社會大眾對就業服務普遍認識不深。但在資訊化及制度改革後，現行就業服務不但 e 化，一進站也會主動進行就業評估，這是臺灣目前普遍作法。

本研究最推崇的作法是 e2i 的「一站式服務的就業與培訓流程」，除要求相關工作人員從執行人員工作坊中，瞭解一站式內每個運作環節外，一站式流程也會因應產業變化，服務的求職者依評估結果進行分類，並施以對應的訓練技能，而評估過程中搭配希望之牆、行業說明會、就業工作坊及職業展等措施，為求職者帶來信心，所以 e2i 的服務能塑造一個能讓求職者感受的視覺空間感，正是臺灣就業服務體系可參考之處。

（三）協力過程構面：產、官、學三方共同協力，促進就業與培訓整合

1. 建立產、官、學三方人才培訓整合及對話平台，以發揮整合的綜效

結合資方代表（公會）和勞工代表（工會）並取得彼此信任，在臺灣仍是個挑戰，在國內並無如新加坡的工會組織，對各層面產生直接影響，而現有的組織常形同虛設，僅提供加退保職業保險服務，甚至不清楚自身的需求，這些都是影響產、官、學合作的原因之一。以勞動力發展署北基宜花金馬分署為例，所轄臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、花蓮縣、金門縣及連江縣，要建立跨區的整合對話平台常遭遇困難，而有些地方政府依權責也未必提供就業服務及職業訓練，既使像臺北市與新北市有所屬的就業服務中心及職業訓練中心，也無法做到常態的產、官、學對話溝通平台，頂多各自辦理幾場產業座談會或委託調查研究案。

因此，根據研究結果得知，儘管無法勉強套用新加坡經驗，但可藉機呼籲，希望政府重新思考結合各民間組織及專家學者，共同成立一個跨出政府部門整合平台的重要性。

2. 建立「一站式服務的就業與培訓流程」，將就業與培訓整合為一

觀察目前我國勞動力發展署各分署所轄仍以就服中心（站臺）為服務窗口，未特別設立人力培訓中心，不過各窗口也確實執行了「一案到底就業協助計畫」的服務模式，強化專業諮詢及建立專業化就業諮詢網絡，以加強辦理一般求職者、特定

對象及弱勢民眾、申請失業給付者等就業諮詢，提供個別化、支持性的就業服務，對於失業給付者提供一案到底的服務，為其量身訂作各項就業輔導措施。

然而自從勞動部成立後，就業服務和職業訓練的整合到目前仍是個問題，上述「一案到底就業協助計畫」主要是由個案管理員運用現有就業措施給予專案協助，但從產業開發端到求職者間，就業及人力培訓的結合仍未有明確的連結，故依本研究結果如能參考一站式中心模式，多重階段系統性透過詳細的職能分析建立求職者類型及產業職缺培訓設計，結合培訓及就業資源以協助求職者成為一位「準備好」的求職者，對於就業市場會有非常大幫助。

3. 建立產業人力追蹤資源庫，以掌握人才運作狀況，發揮媒合功效

LHUB「資料庫標準化操作流程」或 e2i「多重階段系統」都非常重視資料庫的建置及管理，因為資料庫主要管理對象，除學員的基本資料、訓練紀錄及後續追蹤登錄外，其重要性是為各行業建置在職員工及新進員工訓練等資料，一方面讓培訓機構能隨時提醒產業進行培訓規劃，另一方面產業也能透過該資料庫，掌握人力資料及運用狀況。

我國現行「網際網路就業服務系統」主要是政府就業服務部門辦理求才、求職登錄的後端管理系統，而「職業訓練資訊管理系統」(Training Information Management System, TIMS)則是進行公立職業訓練學員資料登錄，使用者為政府職業訓練部門及承辦單位，二套系統基本上不對外開放。至於勞動部成立後，新建置的「台灣就業通」將原有民眾查詢使用的就業服務、職業訓練、技能檢定、創業協助等系統整合為一，成為綜合性的單一政府入口，一般大眾可透過網站辦理相關業務。然而相關系統未能以產業的角度進行設計，各行業更無法透過資料庫掌握人力運用狀況，因此要與產業連結，產業人力追蹤資源庫的建置是一項重要的措施。

(四) 結果構面：設定前瞻性目標，由消極治標轉為積極預防，及早調整就業服務與人才培訓政策

過去國內政府部門對未來產業發展之前瞻規劃不足，以致教育體系或職業訓練培養的人力，與產業所需產生落差，而當落差形成時未能給予適當的人力安排或重新訓練，必然產生高失業率或不穩定就業之情形。因此，國家及產業必須著手規劃，若只有在經濟不景氣時，才以補救措施當作消極政策，獲得的效果自然有限。

而根據新加坡經驗之協力結果顯示，1997年金融危機的慘痛教訓，政府修正了傳統制度及運作模式，並尋求各協力網絡的合作與協助，規劃了就業服務與人力培訓長遠的規劃藍圖，尤其是政府與企業、各行業協會工會及培訓機構等各方夥伴之協力合作，充分發揮本研究對象在就業服務與人力培訓的整合機制上。因此，從國家經濟發展、產業需求及勞動力市場發展的角度，建議必須著手規劃具前瞻性的積極政策。

（五）未來研究建議

1. 礙於赴新加坡訪查主題以工會體系下 LHUB 及 e2i 為研究對象，探討勞動力市場就業服務及人力培訓的整合模式，雖然運作模式有深入瞭解，也提出我國施政上的幾項具體建議，但仍非新加坡勞政全貌，例如文中提到新加坡人力部（MOM）、勞動力發展局（WDA）及資訊通訊發展局（IDA）的政策制度上，已超越本研究設定就業與培訓整合的議題及個案研究訪談對象，此可作為日後研究的主題。
2. 本研究根據研究結論，對我國就業服務及人才培訓提出整體性建議，但國內的實際作法有地方性差異，此可作未來研究的主題。

參考文獻

- 王淳芳（2015）。**台灣產業後備軍的變遷及理論探討**。國立政治大學勞工研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林淑馨（2009）。**以公私協力觀點規劃新一代退休公務人員長期照護策略之可行性研究**。行政院人事行政總處（原行政院人事行政局）委託研究案成果報告，未出版。
- 沈文麗（2009）。金融風暴下全球就業市場展望。**就業安全半年刊**，8（1），10-15。
- 李健鴻（2010）。後金融海嘯時期的非典型就業趨勢、風險與勞動保護。**就業安全半年刊**，9（1），12-19。
- 周國偉、吳孟道（2009）。金融海嘯與台灣金融市場壓力及因應政策。**法制論叢**，45，39-67。
- 陳燕卿（2009）。日本後金融危機時期之重要就業措施。**就業安全半年刊**，8（2），16-21。
- 陳金隆（2009）。政府搶救失業政策評析，取自：<http://www.npf.org.tw/3/5459>。
- 陳瑩松（2011）。論全球反貪的新趨勢：我國企業內部公私協力反貪機制建構可行性之研究。**高苑學報**，17（2），93-109。
- 陳定銘（2006）。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇月刊**，62，1-11。
- 陳盈宏（2015）。從協力治理觀點探討國立大學自治治理試辦方案之執行。**教育研究與發展期刊**，11（3），31-54。
- 陳敦源、張世杰（2010）。公私協力夥伴關係的弔詭。**文官制度季刊**，2（3），17-71。
- 曾仁傑（2009）。金融海嘯之經濟穩定工程：失業風暴來襲，搶救失業大作戰。**臺灣經濟研究月刊**，32（5），56-61。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。**公共行政學報**，16，107-135。
- 衛民（2009）。全球經濟危機對就業的影響：台灣的挑戰與因應。**台灣勞動評論**，

1 (1) , 1-12 。

許溪南、王家美 (2009) 。2008 全球金融海嘯之起因、影響與教訓。 **證券櫃臺** , 144 , 87-98 。

勞動部 (2016) 。勞動統計年報-104 年：就業服務-就業服務概況，取自：
<http://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2455/25820/> 。

黃子庭 (2007) 。新加坡社會福利政策：國家統合主義化的國家與社會團體互動分析。 **全球政治評論** , 20 , 111-150 。

新北市政府勞工局 (2010) 。新加坡人力培訓及就業服務訪查出國報告，取自：
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report/report_detail.jsp?sysId=C09901556 。

經濟部 (2016) 。新加坡投資環境簡介，取自：

<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=6&country=SG> 。

賴樹立 (2009) 。搶救失業，全球總動員。 **台灣勞工季刊** , 17 , 104-113 。

譚瑾瑜 (2008) 。全球金融風暴對全球及台灣經濟的衝擊，取自：

<http://www.npf.org.tw/2/4920> 。

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bordo, M. D., & Landon-Lane, J. S. (2010). The global financial crisis of 2007-08: Is it unprecedented? Retrieved from: <http://www.nber.org/papers/w16589.pdf>.

Freeman, J., & Minow, M. (2009). *Government by contract: Outsourcing and American democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hui, W.-T. (1998). The regional economic crisis and Singapore: Implications for labor migration. *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3), 187-218.

Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(S1), 10-19.

Leggett, C. (2014). Human capital development in Singapore. In M. Gunderson & F. Francesca (Eds.), *Tackling youth unemployment* (pp. 301-322). Newcastle upon Tyne, UK: Cambridge Scholars.

Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp.1-47). New York, NY: Oxford University.

Singapore Government Ministry of Manpower (2015). Labour market statistical

information - Summary table: Unemployment. Retrieved from:

<http://stats.mom.gov.sg/Pages/Unemployment-Summary-Table.aspx>.

Waring, P., & Lewer, J. (2013). The global financial crisis, employment relations and the labour market in Singapore and Australia. *Asia Pacific Business Review*, 19(2), 217-229.

Integrating Employment and Training in Singapore: The Case of LHUB and e2i

Chia-Wei Liao, Wen-Ying Hsieh*

Abstract

How to integrate employment and training to maximize the efficiency of the resources in the labour market? The objective of this study is to explore the pattern of how the labor, the capitalists, and the government in Singapore cooperated during the 1997 Asian financial crisis to enforce the integration of manpower training and employment services under the industry-led LHUB (NTUC LearningHub) and achieve effective employment in e2i (Employment and Employability Institute) in order to create Singapore's integration mechanism of long-term stable employment. The results of this study are as follows: First, the object of this study had a direct relation to both manpower training and job market in Singapore. The cooperation pattern of NTUC (National Trades Union Congress), capitalists and government have maintained harmonious labour relations and avoided conflicts. Second, LHUB had an important contribution to the development of human resources in Singapore, as industries have full confidence in the manpower training system. Third, e2i had an important contribution to the employment service in Singapore as the "one-stop employment service" and

* Chia-Wei Liao, Doctoral Student of Graduate School of Vocational and Technological Education, National Yunlin University of Science & Technology, e-mail: d10443011@yuntech.edu.tw; Wen-Ying Hsieh, Professor of Graduate School of Vocational and Technological Education, National Yunlin University of Science & Technology, e-mail: hsiehwy@yuntech.edu.tw.

the “ability of industry survey and job development team” have combined industries entirely. Fourth, during the 2008 financial crisis, Singapore maintained a low unemployment rate because of the systemic-cooperation of labor, capitalists and government in response to changes in the market structure, and industries have adjusted themselves in the transition, too. Finally, based on the findings, several suggestions are proposed for the Taiwan government in making its employment and training service policy.

Keywords: Singapore, employment service, training, collaborative governance, public-private partnership