

經建計畫與人力計畫

文／林凱衡（國立臺灣大學社會系博士、青平臺研究員）

戰後，臺灣職業教育雖獲得美援的支持，在設備、課程與師資上都獲得一定程度的改革，然而在1960年初以前，仍然缺乏上位的總體人力計畫作指導。

經建計畫與史丹福報告

早期的經建計畫並沒有人力供需的視野，《第一期經建計畫》（1953-1956）未將人力發展問題納入，《第二期經建計畫》（1957-1960）只考慮到部分就業問題，《第三期經建計畫》（1961-1964）中才出現「技術人才培育計畫」，然而該計畫卻過於簡略。

由於缺乏人力計畫來協調與統合人力培訓政策，因此，經常發生學校與企業之間各自聯繫，導致職業教育和職業訓練發生衝突的問題；與人力相關的行政單位也因為業務分散而協調困難。例如中央內政部勞工司和省府社會處負責勞工行政，省政府還有工礦檢查委員會、勞工保險局和就業輔導中心，省建設廳管理工資及勞工統計，衛生處管理工業衛生，公營事業之工資與福利則由行政院及主管部會管轄。

另一方面，臺灣面臨大量出生人口影響經濟發展的問題，因此有必要制訂人力計畫，將人口轉化為勞動力，才能



▲透過人力計畫，國家得以有效的調控教育，以配合經濟發展。圖為1954年臺中中工電機實習課。（攝影／余如季 典藏／余立 圖片來源／開放博物館）

進一步驅動經濟發展，也因此，李國鼎曾經表示：「臺灣人口眾多，人口增加率很高，但這並不表示人力資源非常豐富，因為人口並不等於人力資源。……所以當前的急務，是如何化人口為人力，也就是如何化負債為資產，那就是增加人民的就業機會。」

1961年，由美國史丹福研究所（Stanford Research Institute）派遣的專家，完成首次對臺灣的人力預測調查研究，以及研究教育計畫如何配合經濟發展，該報告被譯為《教育與發展》一書，也就是俗稱的「史丹福報告」。此報告書雖然調查方法被認為有許多問題，但對於教育政策的制定仍然有重要影響。臺灣的專科學校在1963年後的擴張，很大程度源自於該報告書的影響。

人力工作小組的建置

史丹福研究所留下來的研究業務，

本來由經濟部工礦計畫聯繫小組成立的「工業人力小組」接手，但執行不理想，因此幾個月後便中止。直到1964年，由經合會成立人力小組，對人力計畫的規畫才開始有完整的組織基礎。該小組原本稱為「人力資源小組」，後來因為有民意代表認為將人力稱為資源，有損人性尊嚴，因而在1967年改名為「人力發展小組」。

人力小組的建立受到美國影響甚深。首先，當時美國勞工部助理部長魏斯（Harry Weiss）建議臺灣成立一個人力計畫單位，評估人力資源和人力需求，並與其他各政府部會合作開發人力計畫，以達成經濟計畫的需求。所以，經合會在1964年成立「人力資源小組」，由李國鼎擔任召集人，鎮天錫擔任執行秘書。

當時，最重要的兩位美籍顧問，一是國際勞工局的人力評估專家蕭克麗（Alice W. Shurcliff），負責協助編制第一期人力計畫供需預測；另一位是美國勞工部專家何普樂（Chester C. Hepler），在他的建議下，人力小組編



▲在何普樂（中）建議下，人力小組編制分成八個工作小組。圖為何普樂訪臺，與副總統嚴家淦（左）與會面。（圖片出處／國家發展委員會檔案管理局）

制分成八個工作小組，分別是：教育、訓練、甄用、輔導、運用、分配、安定，以及改進人力統計。

其中，「教育」關注的是與經濟發展的配合；「訓練」則是職業訓練；「甄用」在改善就業服務；「輔導」專注在改變就業觀念；「運用」指的是框列不充分就業人口，提高人力使用效率；「分配」主要是研究人力的空間調度；「安定」要規畫各種穩定勞資關係的措施；最後「改進人力統計」則負責統合政府各部門之人力統計相關業務。

上述工作小組與業務分別由不同部會負責召集，包括行政院主計處、內政部、經濟部和教育部。行政院主計處負責統計改進小組；內政部負責甄用、訓練、安定及分配四個小組；經濟部負責運用與輔導兩個小組；教育部則負責教育小組。

人力計畫與教育調控

經合會人力小組的工作成果，首先展現在1965年的《第四期四年經建計畫》（1965-1968），開始出現「人力資源的發展」專章；隔年，人力小組接



▲第三屆全國人力研討會於國立政治大學舉辦。（資料來源／行政院國際經濟合作發展委員會人力發展工作小組，取自國家發展委員會圖書室）

續提出《第一期人力發展計畫》。人力小組從1964年成立到1972年解散，總共提出四份人力計畫。《第二期人力計畫》在1968年完成草案報院時，主要內容已被列入《第五期經建計畫》，因而未被行政院核定。《第三期人力計畫》在1971年核定通過，《第四期人力計畫》則因為1973年經合會改組為經設會，人力小組被裁撤，因而未被行政院核定，相關內容則被納入《第六期經建計畫》（1973-1976）中。

透過人力計畫，國家得以有效調控教育，以配合經濟發展，人力計畫對教育的規畫，建立臺灣的教育制度格局，以及對國民教育、後期中等教育和高等教育影響甚深，許多遺緒也延伸至今。

在國民教育方面，人力小組建議廢除初職，實施九年國教，將職業分流延後至高中職階段；在後期中等教育方面，開始朝向擴張高職和降低高中，並以工職教育為主；在高等教育方面則有擴張專科學校和研究所；職業學校和專科學校的擴張，除了增加政府教育支出外，都強調鼓勵私人興學，形成今日職業教育和高等教育多數學生仍然就讀私立學校的結構。

另外，對高中職人數的管制，首見於1966年的《人力發展分組研究報告》中，首次訂定高中職的人數比例目標要在1974年以前，由6：4調整至4：6。接著，在1969年的《第五期四年經建計畫》（1969-1972）中訂定目標，要將高中職人數比例在1972年達成5：5。在



▲ 1964，嘉義華南商職學生暑假到中國石油公司嘉義溶劑廠實習。（圖片出處／《嘉義寫真第五輯》）

1973年的《第四期人力發展計畫草案》中再訂定於十年間達到3：7，此一目標於1983年達成後又維持了接近十年。

人力小組的解編與影響

人力小組最後在1972年因為經合會改組而被撤銷，導致後來人力政策不同的業務被畫分到不同的部會中。

例如總體人力規畫放在經改組的經濟設計委員會綜合計畫處，教育部有教育計畫小組，內政部為了基層技術人力調配，而有技術人力協調會報。曾擔任經合會人力小組執行祕書、經合會人力發展工作小組組長的鎮天錫評論這次改組，認為精簡人力小組造成權責分散，人力規畫作業組織只能以研究和總體規畫為主，無法進一步聯繫與協調各個人力方案。

雖然人力小組從建置到解編不到十年，但是從結果來看，人力小組的人力計畫透過不同的治理策略，將人口轉化為人力，並驅動人口進入就業市場，得以為產業供應大量的勞動力，進行資本積累。同時，不斷的配合臺灣的產業發展，調整人力供應，是臺灣得以成功發展經濟的重要基礎之一。☒