

印度技能發展政策之教育 機會均等觀的分析

鄭以萱*

摘要

本文研究目的在於提供教育機會均等視角，以探討印度自 2009 年起實施的國家技能發展政策之發展現況、問題與前瞻。該政策目標旨在 2022 年之前，將技術勞工占印度總勞動力人口的比例，從現有的 2% 提升至 50%；換言之，在 2022 年之前需培育 5 億勞動人口成為技術勞工，以充分發揮印度青年人口紅利之全球競爭優勢。為有效分析和檢視印度技能發展政策的實踐，本文採文件分析法，研究結果首先發現印度技能發展「由上而下」和「由下而上」的兩種實踐取徑，並透過兩者之比較分析，歸納出印度技能生態系統全貌，並解析其中教育機會不均等現象。最後，本研究建議印度政府於未來不僅需強調技能發展的數量和規模，更需強調技能的內容和傳遞方法，同時著重教育資源和就業機會分配的公平性，建構以公私部門夥伴關係為基礎的技能生態系統。

關鍵詞：教育機會均等、印度、技能發展、技能生態系統

* 鄭以萱，國立暨南國際大學國際文教與比較教育系副教授

電子郵件：ihcheng@ncnu.edu.tw

來稿日期：2016 年 1 月 15 日；修訂日期：2016 年 4 月 21 日；採用日期：2016 年 5 月 20 日

The Perspective of Equality of Educational Opportunity on the Skill Development Policy in India

I Hsuan Cheng*

Abstract

From the perspective of equality of educational opportunity, this study aims to analyze the current trends, issues and prospects of implementing India's national policy on skill development, launched in 2009. This policy has the ambition to increase skilled workers from the current 2% of the total workforce to 50%. In other words, India is expected to cultivate 500 million skilled workers by 2022 in order to take advantage of its demographic dividend and be globally competitive. Documentary collection and analysis is the method employed. Both top-down and bottom-up approaches to skill development are found, and a comparison of the two approaches helps map the overall skill ecosystem in India and uncover inequality of educational opportunity. Finally, this study suggests that the Indian government should not only emphasize quantity and scale of skill delivery, but rethink the "what" and "how" of skill training. Also, equal distribution of educational resources and employment opportunities should be seriously taken into account by the government, so as to build up a holistic and sustainable skill ecosystem based on public-private partnership.

Keywords: equality of educational opportunity, India, skill development, skill ecosystem

* I Hsuan Cheng, Associate Professor, Department of International and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: ihcheng@ncnu.edu.tw

Manuscript received: January 15, 2016; Modified: April 21, 2016; Accepted: May 20, 2016

壹、前言

本文研究目的在於以教育機會均等觀點，分析印度 2009 年起實施的「國家技能發展政策」(National policy on skill development) 之推動現況、問題與展望。根據印度官方「國家樣本普查組織」(National Sample Survey Organization, NSSO) 的定義，「技能」(skills) 指符合任何市場需求的專業技術 (Singh, 2003)。而「技能發展」(skill development) 一詞，係指透過正式的公立或私立學校、機構或中心，非正式的傳統學徒制或非正規訓練，獲取對於在勞動市場 (labour market) 中任何行業或工作表現上必須具備的實用能力、知識和態度 (Carton & Delahaye, 2015; King & Palmer, 2007)。

印度為世界古老文明古國之一，自 1947 年 8 月 15 日脫離英國殖民而獨立建國後，正式定名為「印度共和國」(Republic of India)，乃一社會主義之聯邦共和國，全國分為 28 個邦 (states) 和 7 個中央直轄區，首都為新德里。印度自 1991 年實施經濟改革開放以來，成為近年全球經濟成長最快速的國家之一，2001 年與中國、俄羅斯、巴西和南非獲金磚五國美譽，象徵其經濟實力不容小覷；隨著美日等經濟體的表現不振，印度和中國等大型新興市場 (Big Emerging Markets, BEMs) 在亞洲和全球的重要性及政治經濟影響力蒸蒸日上。然則，伴隨經濟快速成長而產生的就業機會，不見得能嘉惠印度龐大年輕勞動人口；其主要原因在於大多數青年勞工，皆屬低技能、低學歷。印度青年正面臨兩個矛盾的危機，其一，大量的年輕人找不到工作，同時大量人才短缺；其二是受教育程度越高之群體，其失業率相對愈高。後者凸顯教育資源分配的不均和浪費，有失教育正義；前者顯示學用落差、未能適性揚才，有失教育公平。有鑑於此，印度中央政府於 2007 年公布「第十一次五年期國家計畫」(11th Five-Year National Plan)，該計畫又稱印度教育計畫，大幅側重印度人力資源的發展，並挹注大量教育經費於青年技能的建構。「第十一次五年期國家計畫」最引人注目的是，催生了印度政府極具企圖心的教育政策——「國家技能發展政策」。該政策於 2009 年正式公告，目標要在 2022 年之前，將技術勞工 (skilled labours) 占總勞動力人口的比例，從現有的 2% 提

升至 50%；換言之，在 2022 年之前需培育 5 億勞動人口成爲技術勞工，以充分發揮印度青年「人口紅利」(demographic dividend) 之全球競爭優勢。

教育機會均等一直是印度教育當局施政重點 (Majumdar & Mooij, 2011)。1950 年 1 月 26 日印度頒布自獨立建國以來的第一部《印度憲法》(Constitution of India)，即明確立定教育平等的法律最高原則。然則，印度義務教育的機會均等問題一直令印度中央政府頭痛不已 (Kumar, 2007)。以 1986 年的「國家教育政策 (National Policy on Education)」爲例，雖然該教育政策誓言協助所有印度孩童接受優質的學校教育，然實際上，女童和種姓制度下階級較低者，往往缺乏優質教育機會管道。故中央政府先後於 2002 年《第 86 條憲法修正案》(Eighty Sixth Constitutional Amendment Act) 和 2009 年的《兒童義務教育權利法案》(Right of Children to Free and Compulsory Education Act)，又名《教育權利法案》(Right to Education Act)，承諾保障 6-14 歲兒童的受教權利義務和公平的教育機會。可惜的是，貧窮的年輕人在面對國家所賦予的義務教育和家庭社會所賦予的經濟義務 (economic compulsion)，往往呈現兩難。1985 年中央政府勞工部 (今改名爲「勞工與就業部」) 部長在勞工部年度公報中言道：政府必須接受在印度社會文化脈絡下，年輕人有負擔經濟義務的事實，就連童工也是一種不得不接受的嚴苛現實 (harsh reality) (Cheng, 2015)。由此可知，印度政府有時也選擇與國內社會不平等的現實妥協，無怪乎憲法和相關教育政令對教育機會均等的保障，歷年來鮮能實現。

2009 年印度再次誓言照顧國內弱勢群體，包括婦女、失業或未充分就業 (under-employed) 青年、表列種姓 (Scheduled Castes)、表列部落 (Scheduled Tribes)、其他落後階級 (Other Backward Classes, OBC)、以及童工等之受教權利與機會平等。國家技能發展政策文件中第三章明言：

確保「技能發展」的平等管道，對所有社會社群和婦女及弱勢者而言尤爲至要，尤其可以幫助後者安全合宜地就業和脫貧。移除管道上的困難，並針對上述不同社群的特殊需要，以達成

融入式成長（Ministry of Labor and Employment, 2009:15）。

該政策文字反映印度歷年全國性教育政策（包括1968年、1979年和1986年分別草擬和公布之不同版本的「國家教育政策」）一致宣誓的教育機會均等立場，在在凸顯教育機會均等議題在印度的高度政治敏感性，更反映出印度逾12億人口之社會文化的複雜屬性。現實中，涇渭分明的社會文化階級觀、以及聯邦體制下各邦分權分治造成的地域貧富差距擴大，使得教育機會均等一詞成爲印度邁向國家「融入式成長」（inclusive growth）理想目標的口號。

另一方面，由於政治經濟社會文化時空背景的殊異，以及教育觀點的出入，古今中外學者對「教育機會均等」一詞的定義和內涵，解讀各自不同，迄今並無絕對共識。聯合國教科文組織（United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO）於1960年通過《反對教育中的歧視公約》，確立教育機會均等和待遇均等的原則。此外，根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）於1965年公布的報告指出，教育機會均等的內涵至少囊括三方面（王家通，1998；陳奎熹，2009）：其一、測驗結果能力相等的青年均有相等的機會接受非義務性教育；其二、所有社會階層的成員均有相同比例接受非義務性教育的機會；其三、所有階層的成員，均有相等的機會獲得學術能力（引自王家通，1998）。根據國家教育研究院（2015）綜合英美教育機會均等概念，和印度教育機會均等相關教育政策的文本內容有共通處。即皆主張教育機會均等的概念應涵蓋著重教育起點、教育內容與過程、以及教育結果三方面。無論個人之社經地位如何，人人皆有權接受公平正義、適性且優質的教育過程；換言之，教育機會均等不僅重視教育資源的分配，含有「積極差別待遇」（positive discrimination）的意涵在內，同時強調教育效果之評量，使學子潛能得以有效發展（楊瑩，1994）。

本文爲了有效分析印度技能發展政策的發展現況、問題與展望，本文採取印度教育政策文獻一再重申的教育機會均等爲出發點，進而探析通篇結構。首先，闡明印度國家技能發展政策的緣由，並釐清教

育機會均等觀點，其次，分析印度技能發展的重要性與日益加劇的不平等社經環境危機；再者，分析印度技能發展政策影響下，印度技能生態系統的發展現況和衍生不平等現象的挑戰；最後，以教育機會均等觀點，對該政策推動和未來展望提出建議。

貳、印度技能發展之不平等的社經環境 危機

如前述，印度國家技能發展政策目標，在於透過教育，追求平等的融入式社會經濟成長。教育是一國永續發展的重要引擎，邁入全球化時代，單一國家（無論是印度或其他國家）的教育內涵皆需同時考慮其社會經濟發展的在地脈絡（local context）和全球關聯性（global relevance）兩大面向（UNESCO, 2012）。對印度而言，「技能發展」的內涵及重要性，在於能夠提供當代印度勞動人口需要的技能以因應全球和在地脈絡的工作和生活所需；換言之，協助國家回應下述全球和在地脈絡所創造的人才需求與發展機會：一、在地勞動市場與產業發展；二、印度與中國大陸的競合關係；三、全球化與區域化的影響。同時，印度亦將面對此三者環境條件所加劇的社會經濟不平等現象。茲將印度技能發展的環境機會與威脅，分別論述如下：

一、從印度的在地勞動市場與產業發展（本國發展脈絡）觀之

印度是近年全球經濟成長非常快速的國家之一，近五年國民生產總額（GDP）維持在7%上下（如：2010-2011年度為8.4%，2011-2012年度為6.9%）；其中，服務業占55.2%，製造業占26.3%，農業占18.9%。雖然國民總收入（Gross National Income, GNI）之人均逐年上揚，已達2,740美元，然全國仍有高達34%人口生活在每日收入不到1美金的貧窮線（poverty line）之下（UNESCO, 2010）。聯合國發展署的人類發展指標（Human Development Index, HDI）排名中，

印度在世界 182 個國家排名中居第 134 名 (UNDP, 2009)，反映國內貧富落差，貧窮問題依舊嚴重。根據 2011 年印度人口普查，該國男女平均壽命仍然偏低：男子平均壽命為 65.77 歲，女子為 67.95 歲。全國人口超過 12 億 1 千萬，高居世界人口第二大國，僅次於中國。然則，印度的人口增長率卻是中國的兩倍，故印度總人口預計於 2025 年與中國總人口持平（預計兩國皆達 14 億人口），進而將超越中國。以 2008 年的印度人口年齡結構為例，相較於同期的中國人口年齡結構，印度顯然較為年輕化，0-14 歲占總人口的 31.5%，主要勞動力年齡 15-64 歲占總人口的 63.3%（其中，15-30 歲青年人口占將近 50%），65 歲以上僅占總人口的 5.2%，可知培育印度年輕勞動力人口的技能和就業力，對該國實為重要 (Smith, 2008)。

印度自 1990 年代開始，一改 1947 年以來的社會主義經濟立場，其經濟發展政策從左翼的保護主義和進口替代轉而投身新自由主義懷抱，主張出口導向、開放市場與自由貿易，也因此一度繳交 GDP 每年以十位數成長的亮麗成績。其中，又以服務業的發展和人才需求最受政府重視 (羅國棟, 2004)。服務業在印度官方的定義，涵蓋資訊科技、保險、媒體與娛樂、零售、以及觀光。其中，又以資訊科技相關服務獲利成長最為快速，使印度成為全球第二大以資訊科技獲利國家，同時以資訊科技代工和受委託外包聞名。以 2010-2011 年度為例，資訊科技之總獲利為 88.1 兆美金（折合約新臺幣 2,643 兆），其中軟體相關服務之獲利比例高居 86%。上述的數據尚不包括印度非正規經濟體 (informal economy)¹ 中的個體戶和微型企業鉅額獲利和大量就業機會的創造 (Ministry of Labor and Employment, 2009)。根據「國際數據股份有限公司」(International Data Corporation) 和「印度商業和工業聯合議會」(The Associated Chambers of Commerce and Industry of India) 的發現，印度境內的業務流程外包 (Business Process Outsourcing, BPO) 模式是印度軟體代工業務中成長最快、占代工獲利絕大比例者。受惠於印度通訊科技的發達及世界大廠在降低成本考量下，往往留下較具競爭力的核

¹ 非正規經濟體 (informal economy)，又稱地下經濟，係指現行法律以外、政府無法控制和保護的勞動雇傭關係和經濟生產活動 (林豐智、張維書、王淑儀譯, 2012)。

心部門（諸如研發），其餘以「境外外包」（off-shore service functions）方式移至印度，國際企業通常外包至印度的業務包括：財務、行銷、客服、銷售、人力資源管理、薪資帳冊管理、會計作業、基礎研究、行政管理、資料處理、通訊工程管理、長途電信服務、軟體設計、後勤支援、透過電腦終端聯繫辦公室的在家工作模式等，此使得與業務外包流程模式相關之服務工作機會如雨後春筍在印度大量產生（Smith, 2008; 王祖寧譯，2012）。

以上述為鑑，Jenkins（2003）進一步指出，要持續帶動印度經濟發展，甚至轉化印度成為全球人力資源庫，印度青年的技能發展和教育是關鍵。否則，對於這一個致力邁向資訊科技出口導向之發展中國家（且為新興之全球第四大經濟體）而言，印度的經濟成長所伴隨而來的工作機會，鮮少可以真正嘉惠於技能缺乏或技能有限的貧窮青年人。首先，無論是在正規經濟體或非正規經濟體，技能供需失衡和教育機會不均往往是印度弱勢青年失業和難以脫貧之一大原因（Cheng, 2015）。其次，即便是政府的教育和技能發展政策使青年有能力符合就業市場的技能需求，也無法因此保障青年順利取得工作。最後，若進一步考慮印度青年學習機會和就業機會的連結，則相關政策制定者和技能提供機構不只需要考慮龐大青年人口在印度國內面臨學習機會分配不均的問題，也需考慮就業機會分配不均的問題（Mehrotra, 2014）。綜觀印度國內存於各邦之間、城鄉之間、社會階級之間的發展差異性日益擴大，整體經濟力成長上揚、貧富差距卻一再擴大（Mahendra Dev, Mishra & Veeramani, 2013）。根據 Manish Sabharwal 翻轉印度國家學院之創業家精神與技能委員會（NITI Aayog Committee on Entrepreneurship and Skills）委員的訪談紀錄指出（Rai, 2015），自 1991 年改革開放迄今，印度勞動市場有四個根深蒂固的現象從未改變：其一，農業提供其中 50% 的勞動人口就業機會，但如今農業僅占 GDP 的最少部分；其二，約一半的勞動人口是「自僱」，其中多數因太貧窮而承擔不起失業，故屬於未充分就業；其三，製造業人口占總勞動人口的 11%；其四，高達 90% 的勞動人口在欠缺勞動保障的非正規經濟體中受僱或自僱。於此脈絡下，技能發展內涵和傳送方式如何才得以平衡勞動市場的技能供需？如何有效協助印度每年湧入勞動市

場約 1,200 萬的龐大人口？當每年新的工作機會（約 550 萬個新工作機會）趕不上每年新進勞動人口的數量，政府又該如何因應？

二、印度與中國大陸的競合關係

中國和印度為全球人口最多的兩國，為同樣擁有悠久歷史和豐富文化傳統之亞洲古國，且皆為近代帝國主義下的犧牲者。雖並列為 21 世紀的新興強國，然自 1990 年兩國經濟改革開放以來，印度和中國的經濟成長卻高下有別。印度的經濟體只有中國的 1/5；以 2014 年為例，印度僅貢獻全球 GDP 的 2.65%，但卻以此養育全球幾乎 17% 的人口（World Bank, 2015）。中印兩國的合作關係，最顯著表現於兩國口徑一致地採取「非西方」立場，反對由美國所主導的華盛頓共識²，批判種種西方式的國際援助和借款條件（包括舉債國家必須接受結構調整政策、開放國內市場、國營企業私有化、擲節公共支出、甚或減少社會福利項目支出等）。中印兩國因而同聲譴責歐美國家以國際援助之名，行地緣政治和經濟影響力拓展之實。故，繼「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank）³於 2015 年成立，金磚五國於同年 7 月在中國上海成立另一個國際發展投資銀行「新發展銀行」（New Development Bank）⁴，進一步實質推動非西方路線。另一方面，中印兩國的競爭關係，除了有懸而未決的疆界劃分爭議，為兩國未來關係投下變數外，21 世紀印度所享有的龐大青年人口紅利，與上世紀厲行一胎化政策的中國相比，具有顯著優勢。外交戰略

2 華盛頓共識（Washington Consensus），係指 1989 年拉美國家陷入債務危機之際，美國邀請國際貨幣基金、世界銀行等國際發展組織和拉美國家代表在華盛頓召開之會議，目的在為拉美國家之經濟改革提出具體對策，包括國有企業私有化、貿易自由化、削減公共福利開支等共識之形塑。會後，批評者認為華盛頓共識實乃美國作為支配發展中國家經濟之重要手段（李俊宏、王鑫譯，2015）。

3 亞洲基礎設施投資銀行，簡稱亞投行。中國於 2013 年倡議主導，並於 2015 年正式成立，創始會員國多達 57 個，全球五大洲皆有國家參與，目的在向亞洲各國中央或地方政府提供基礎設施建設之融資（財團法人中華經濟研究院，2015）。

4 新發展銀行，又稱金磚國家開發銀行、或金磚銀行。由金磚五國（中國、印度、巴西、俄羅斯、南非）所倡議建立，目的在於促進金磚五國彼此之間的融資貸款與貿易往來，繼而減少對歐美的依賴（樂施會，2014）。

上，兩國間的競爭意識亦凸顯在近年南亞海嘯事件和尼泊爾地震的競爭性援助外交上（林鑫佑，2015）；也反映在印度屢屢踴躍加入中國大力推動的「一帶一路」的歐亞非經貿連通策略。經濟上，印度總理莫迪（Narendra Modi）自2014年就職以來，主打「印度製造（Made in India）」政策，乃有鑑於中國的世界製造業已為中國帶來快速的經濟成長，莫迪因而期望帶領印度取而代之，超越中國，成為世界製造業的龍頭。是故，在產業技能培訓和相關教育資源的分配上，印度的製造業和服務業勞動力所獲得的資源挹注，遠超過農業和非正規經濟體的勞動力（Twain, 2015）。

三、全球化與區域化對印度的影響不容輕忽

近年來印度談及國內人力資源發展，其人才培育之思考邏輯與方向大多被放在經濟區域化和全球化的框架下。根據世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）於2015年出版的《全球競爭力報告》（The Global Competitiveness Report）指出（Biswas & Hartley, 2015），21世紀的全球經濟發展中，唯人才（非資金）是各國連結創新、競爭和經濟成長的關鍵；可惜在此標準下，印度的人力資本位居124個國家中的第100名，顯示印度的人才培育尚有極大待努力開發的空間（Biswas & Hartley, 2015）。經濟全球化另一方面提供印度勞工新的就業機會，另一方面也帶來新的威脅（如，全球勞工之移動和人才流動，造成勞工就業的競爭壓力）。此外，科技全球化使知識社會和數位時代的來臨勢不可擋，印度勞動力與技能發展是否已做好準備？抑或反而愈發陷入全球經濟的不平等結構？根據庫茲涅茨倒U字形曲線假說（Kuznets Curve or Inverted U Curve），在一國經濟未充分發展的階段，收入分配（收入差距）的不平等將與經濟成長呈現正相關（Dev, 2014）。於此情勢下，Kattumuri (n.d.) 建議，印度的經濟成長步伐需和全球永續發展目標並行，強調教育資源和就業機會的再分配，追求永續性（sustainable）和融入式（inclusive）的經濟發展，以有效消抵日益嚴重的所得分配不平等現象。另一方面，在國際發展和外交事務參與上，印度面對美國重返亞州政策和中國在印度洋區域國家的積極投資，尤其面對印中美三國於印度洋區域的大賽局局面，印度開始積

極重修其國際形象、化被動為主動：從「不結盟主義」(non-alignment)的傳統立場，轉向肩負更多全球發展協助的責任；從區域平衡者(a balancing power)的立場，意圖邁向區域領導者(a leading power)的角色(Cheng & Chan, 2016)。此外，印度進一步提出「鄰舍第一」(Neighbourhood First)的區域經貿暨外交戰略主張，從保守的東望政策(Look East)、轉變至主動出擊的行東政策(Act East)，加強印度與東亞/東南亞國家的安全和經貿上的戰略合作關係。例如，2014年莫迪甫上任總理一職，即邁出大國外交的第一步，出訪日本；又如，2015年11月，印度與新加坡簽署科學、技術、航空、反恐等多項策略夥伴協議(Khamid, 2016)。凡此區域聯盟行爲，在在意味印度將致力於爭取區域主導地位。於此意圖下，印度龐大青年世代是否擁有足夠的國際視野和國際協作能力，以領導和執行印度日益複雜的國際交流與政經關係？是否有能力維護國家安全與利益，同時肩負世界公民責任，框扶亞洲的國際正義與平等？實為印度在培育21世紀人才之要務。

參、印度技能生態系統的發展現況與困難

因應上述三項背景，印度應建構怎樣的技能生態系統，使其青年勞動人口得以面對在地和全球化環境的機會與威脅，並得以順利適應、甚至進一步開創21世紀的工作和生活？印度政府公部門和民間私部門在技能發展的觀念願景、實踐模式和影響上有何異同？技能發展實踐所衍生之社會不平等現象與挑戰又為何？

一、由上而下：政府推動技能發展的原則與策略

印度總理莫迪自上任以來，提出「印度製造(Made in India)」的經濟發展方針，企圖以印度取代中國之全球製造業龍頭地位，以期加速刺激國家經濟成長和提供更多就業機會；繼而，莫迪提出「技術印度(Skilling India)」策略以推動技能發展，加強全國人力資源的投資，作為實現「印度製造」的具體方法。莫迪政府自2009年，啟動國

家技能發展政策，目標即訂於 2022 年之前使全國至少 5 億人接受技能培訓或技能再升級，尤其強調國內年輕的人口必須充分受訓練。2009 年全面啓動的國家技能發展政策，中央政府特別進行公部門組織體制改革，期具體執行相關政策，尤其深化印度公私部門夥伴關係，加強技能提供的效能，其重點如下：

第一，動員政府中央各相關部會：動員和協調 18 個中央政府部會參與和資源重新分配。尤其，中央層級於 2014 年底設立技能發展和創業家精神部（Ministry of Skill Development and Entrepreneurship），做爲中央統籌技能發展資源和執行技能發展相關政令的主責單位（Ministry of Skill Development and Entrepreneurship, n.d.）。據之，公部門目標於 2022 年之前，提供 3 億 5 千萬人技能發展（Ministry of Labor and Employment, 2009）。

第二，設置技能發展國家委員會（National Council for Skill Development）。爲中央各部部長與總理協調各項相關計畫的管道，由總理直接主持。另外，設置國家技能發展協調董事會（National Skill Development Coordination Board），以監督 18 個相關中央部會及國家技能發展公司（National Skill Development Corporation, NSDC）（Chenoy, 2013）。

第三，在國家技能發展使命團（National Skill Development Mission）之下成立國家技能發展公司，目的加強私部門暨企業界的投入和參與，強化公私部門夥伴關係，以擴大技能培訓管道機會和升級培訓機構（Chenoy, 2013）。國家技能發展公司爲公私合股的企業體，由私人企業持股 51%，並由印度政府持股 49%；該公司目標於 2022 年之前，提供 1 億 5 千萬人技能發展機會（Ministry of Labor and Employment, 2009）。細究之，國家技能發展公司本質上爲一混合式組織，兼具公益創投銀行和發展銀行的特色，相當富有組織創發性，同時具備創造者（creator）、融資者（funder）、和能力建構者（enabler）三合一的組織角色功能。其中，創造者的角色在於催生大型的、富有教育品質的民間私人技能發展機構的誕生，協助其創造組織願景和發展方向。融資者的角色，在於提供耐心資本（patient capital），監督和實證技能發展目標的達成，同時負責審核民間私人教育機構的融資申

請案件。國家技能發展公司基本上負責審核私人教育機構融資申請的項目，包括：評估國家重點發展產業中勞動市場需求程度；評估課綱設計是否符合產業標準的實務學習；審核私人教育機構之商業模式是否囊括對教師的支持，是否與其他企業結盟使學員畢業或通過能力檢核後，立即擁有就業管道等。能力建構者的角色，則創造一個完整可行的技能生態系統，包括產業技能委員會（Sector Skill Councils）的樹立、品質保證的機制建置、資訊系統的建立更新、技能訓練員的訓練、技能標準的設定等專責單位（Chenoy, 2013）。

第四，產業技能委員會的角色與責任：針對印度主要發展產業，善用已成立的各個產業技能委員會，以含納產業工會等利害關係者的意見。委員會以公部門官員擔任主席，委員會成員多邀請產業界人士出任。委員會成立之目的，主要針對政府推動技能發展相關措施提供產業界視角之建議；內容包括訓練需求分析、課綱發展、訓練演示、檢核評估與證照等（Chenoy, 2013）。

理想上，上述由國家主導建制的技能生態系統應有助於印度政府發揮效率改善技能訓練，以及有效回應決策者、企業領導者、培訓機構與普羅大眾對於技能發展的期待。然則，政府在實際推動技能發展政策上，儼然面臨下列困境（Mehrotra, 2014）：

第一，政治文化的影響：印度政治之治理文化偏向科層官僚主義，使技能發展政策之政令宣傳，遠勝於實際執行效果。

第二，聯邦體制運作的影響：技能發展政策雖由位於新德里的中央政府擬定，但是在聯邦體制下，各邦有充分自治權力，執行各憑本事，造成各邦的成效不一。

第三，可複製性有限：各邦的地域差異性大，使得技能發展之永續模式的可複製性受限。

第四，質或量的兩難抉擇：為能確保 5 億人口技能發展的管道與機會，印度政府優先補助大型的技能發展培育機構，卻不見得可以保證有品質的訓練內容。

第五，資格條件和優先順序不明：雖然政府企圖於 2022 年之前使全國至少 5 億人口接受技能訓練，但於推動過程中，誰有資格先接受技能訓練的規則和條件並不清楚。

第六，對大型企業的依賴：技能發展政策的推動，政府從中央顧問（如：印度商塔塔顧問服務有限公司 TATA Consultancy Services⁵ 的副總裁受邀擔任中央顧問），到產業技能委員會主導，在在顯示，依賴資方和大型企業家的意見，經費挹注和工作機會的釋出等，均催化印度政府向新自由資本主義靠攏。

第七，勞工權益的犧牲：政府建立獎勵機制以鼓勵企業界投資技能發展，如此有時反而犧牲勞工的權益和企業的社會責任。以古吉拉特邦（Gujarat State）為例，2015年7月通過勞工法的修正，使得該邦環境對資方雇主和投資者益發有利，但對勞工和工會的支持卻明顯限縮。

第八，愈來愈多「受教育的失業者」：國家整體技能發展資源的宏觀調配，反而製造出愈來愈多的「受教育的失業者」（Bano, 2014）。此現象一方面凸顯就業機會的預測於經濟全球化時代有其高難度；政府雖大量鼓勵某些產業之人才培育，卻始終趕不上該產業實際人力需求的變化。另一方面，技能供需關係的難以預測，亦表現在大學入學名額的落差上；當產業技能需求萎縮時，相關系所的招生困境立刻浮現。以2015年的古吉拉特邦為例，商業經營和電腦應用課程和相關學院在政府的提倡下大力鋪設，共有87個學院提供，總計5,508個電腦應用碩士課程入學名額中，只有645人申請入學。同樣，有108個學院提供8,665個商業行政碩士課程，只有3,213人申請入學；此外，108所商管學院中只有21所申請入學額滿，另有21所入學名額完全乏人問津。

上述的困境，適凸顯其背後教育機會不均的事實，尤體現於技能發展之教育起點的資格認定不明，教育內容及過程深受政治文化觀點的左右，以及教育結果無法確保所學技能得以在職場使用。印度政府針對重點發展的經濟產業（如，電子、電腦、資訊科技、服務、通訊、醫藥、生物科技等），除了鼓勵公私立教育單位提供大量相關

⁵ TATA 集團為印度最大的工業集團。TATA Consultancy Services 身為 TATA 集團的一份子，在全球 42 個國家（包括台灣）布有 140 個據點（TATA Consultancy Services, n.d.）。

技能培育管道，更應鼓勵技能的內容能跨出職業教育領域、結合通識教育和基礎教育內容；同時，強調技能傳遞與培育過程中，人人享有優質的教學，平等的受教機會和權利（Chenoy, 2013; Jagannathan, 2013）。此外，政府強化技能發展之公私部門夥伴關係，應不只是爲了加強技能提供的機會，更確保所供應的技能能夠在職場中被需要，即符合技能使用（skill utilisation）概念（Valiente, 2014:43）。換言之，政府不僅要刺激技能供應面的量變（即投入更多公私部門之教育資源於勞工技能培訓），更要刺激技能需求面的質變（即政府介入市場，敦促雇主產業技能升級，提供更多的高技能就業機會和負擔企業社會責任），才得以避免愈來愈多受教育者失業的現象（Cheng, 2015; Valiente, 2014）。由此可知，要解決技能發展政策推動的困境，應從其教育機會不均等的根本問題著手，以思考更系統性和全面性的解決之道。以下探討印度民間技能發展觀點和實務經驗，期能進一步獲取克服挑戰的可能方法。

二、由下而上：另一種技能發展的取徑

2009年之前，印度民間營利教育機構（私人企業型態，如：Gram Tarang Employability Training Services, Basics Academy for Building Lifelong Employability, Everonn Skill Development Limited）和非營利教育機構（非政府組織型態，如：Empower Pragati, IL&FS Skills, Riverside School）已多有研發技能發展相關的創新方案，諸類創新對於21世紀技能的內涵，以及傳遞技能的方式，或與上述印度官方的技能發展政策不盡相同（Suresh, 2015）；換言之，民間機構對印度社經發展的未來有不同的想像，故本質上對技能發展的目的（why-question）、內容（what-question）和傳遞方式（how-question）也存有殊異觀點。茲闡述如下：

民間和官方的相異觀點，體現於技能發展的目的、內容和傳遞方式三者。就技能發展的目的性而論，政府政策主要著墨於國家經濟發展，故其背後的「發展」論述含有強烈之經濟成長導向，且在計畫經濟的前提下，過度樂觀地預期國家所推動的產業，在未來必會預期成長，也必能夠創造相關就業機會（MaGrath, 2012）。故政府所要

做的，就是提供相關就業技能培訓，並建構平臺，以有效連結勞動市場的供需資訊，創造技能之供需平衡，致力於連結雇主的技能需求面和教育單位的技能輸出面，以及連結職缺訊息和求職者訊息。上述供需平衡的前提是，國家的計畫必須趕得上在地和全球性勞動市場環境的變化，並且，必須奠定於人力資本理論傳統論述和信念之上；即當國家經濟整體成長時，個人、企業以及社會的繁榮與安定平等將可隨之自然發展。然而，民間非營利教育機構如：印度知名的河岸學校（Riverside School）、為印度而教（Teach for India）等，將技能發展建立在不同的信念上，其相信國家經濟計畫通常趕不上經濟全球化時代的變化，故民間非營利教育機構所提供的技能多強調未來勞動人口的「軟技能」（soft skills）（包括：問題解決、批判思考、決策、合作、社交溝通、情緒管理等），強調足以在 21 世紀和未來生存和生活的技能（Sethi, Desai, Aggarwal, Aggrwal, 2015）；換言之，使之可以勝任還未發生的就業內容，可以解決還未發生的社會問題，可以使勞動人口不只能適應未來、而且能創造未來；強調先有負責任，自主和合作能力齊備的個人，才有國家整體的未來。就技能內容而論，國家政策文中的技能組合（skills portfolio）強調「硬技能」（hard skills）甚於軟技能。就技能之傳遞方式而言，國家提供的技能培育方式（包括公立技職學校）和教學實踐仍然傳統守舊，常用書本講授，而非做中學的模式。相較之，民間非營利教育機構的教學模式和知識傳遞方法多有創新和實境教學，甚至強調社會問題的解決、體驗、實作與分享，從技能發展的起點、過程暨內容等的精心流程設計，刺激每一位學員學習重要的硬技能和軟技能（Suresh, 2015）。

另一方面，對照「由下而上」的民間非營利教育機構自發性創新方案和「由上而下」的官方技能發展政策白皮書兩者之內容，發現兩者對於技能發展觀點有若干相同基調（Ministry of Labor and Employment, 2009; Suresh, 2015）；其相同處也可分為技能發展的目的、內容和傳遞方式三者。舉例而言，於技能發展的目的而論，兩者皆論述青年技能發展的目的在於追求個人和整體國家發展的榮景，同時皆提及印度社會的不平等現象可以藉此獲得改善。於技能內容而論，兩者皆強調學用合一的重要性；就技能的傳遞方式而言，兩者在

觀念上同樣肯定學習過程中的練習和做中學的重要。是故，建立在技能生態系統「由上而下」和「由下而上」兩者取徑的比較之上，或可取得改善印度國家技能發展政策執行的具體方向、並且建構更健全的印度技能發展的生態系統。在技能發展政策影響下，印度技能生態系統發展的教育機會不均等現象，可就教育起點、過程與內容、及結果三方面來綜述。首先，就教育起點而言，技能發展被印度政府視為解決國家、企業以及個人經濟遲滯發展的一帖處方簽。印度政府採取西方傳統人力資本理論觀點，認為經濟問題一旦獲得解決，社會不公和不平問題可以自然獲得平靖。針對此觀點，Valiente（2014）特別提出警告，發展中國家如印度倘若僅將技能提供視為回應經濟發展的技術性工具，卻忽略或不願面對長期浸潤於國家社會文化脈絡下的技能發展體系內部顯而易見的不公平現象和社會排除（social exclusion）等複雜政治層次問題，則技能的學習入口管道和相關教育資源分配，只會愈來愈不平等，國內富者或社會階級高者仍握有絕大比例的教育管道選擇機會和權力。

其次，就教育過程和內容而論，印度政府多次政令宣導技能提供過程的機會平等和適性揚才，但效果有限（Mehrotra, 2014）；推究其原因，可發現政府主導下的技能發展機會雖然大增，然傳統學生被動的課室教學方法，和以紙筆評量學生認知記憶的檢核能力仍大行其道；故，技能發展機會管道的擴增，並不代表學生真正學習，亦不代表學生擁有優質的學習經驗。學生的能力常常受到雇主質疑，學位文憑因而在就業市場變得越來越不可恃。此外，印度政府採納西方經濟發展經驗規劃人才培植，強調硬技能（或稱科技技能）的提供反而限縮了青年選擇技能的範圍。反觀印度民間非營利教育機構提供的技能內容，反映出 21 世紀企業所需的技能往往和員工的軟技能（或稱基礎技能）有關；甚至有民間技能提供者（Sethi et al, 2015）宣稱，唯有擁有軟技能者，較能適應未來工作、並快速掌握未來產業趨勢和變化。軟技能因此被視為發展就業導向技能的重要基礎。迄今，印度政府由上而下規劃的技能內容，早已趕不上實際市場技能需求的變化，此為造成印度就業市場供需失衡的原因。印度政府若不思改進技能提供的內容和提供的過程方法，除了加速惡化技能供需失衡，更會形成大量

教育資源的浪費。

最後，就教育結果論之，於印度找不到工作的大量年輕人主要分為三類，其一是擁有高等教育程度且社經階級較高者，此類群體並不需要立即就業的經濟壓力和生存壓力；其二是接受技能發展機會但面臨學用落差者；其三是弱勢貧窮青年，無論學位學歷如何，為了生存且無法承擔完全無收入的絕境後果，多數處於未充分就業或非完全失業的狀態（Cheng, 2015）。因此，為翻轉愈來愈多「受教者的失業」以及學用落差，印度政府不只重視技能發展的規模與數量，更要重視技能發展的過程與內容；不只應提升技能發展的品質，更要解決長期浸潤於特殊國家政治與文化脈絡下的社會不公平和社會排除現象。更重要的是，不只教育與訓練機構（即技能供給端）有責任提升增進技能的內容和傳遞過程，使印度青年無論出身何種社會經濟背景，皆能適性揚才；政府更有責任介入市場和獎勵企業強化技能使用（skill utilisation）的工作機會（即技能需求端），建構以公私夥伴關係為基礎的技能生態系統，確保就業機會分配和工作職位的競爭，符合公平正義原則。

肆、未來展望與建議

以教育機會均等的觀點分析，印度青年的失業和未充分就業乃社會結構性問題，有其國家政治與文化背景脈絡。印度國家技能發展政策在實踐上所面臨的考驗，不僅僅是個人和教育訓練機構的責任，更是政府和企業的責任。換言之，它不僅是技能提供面的問題，亦是技能需求面的問題；不僅是教育資源分配的問題，亦是就業機會分配問題。故而，有意義的技能生態系統須符合下列正義原則，方能使印度青年快速適應甚至引領在地勞動市場與產業發展，且與中國大陸有競合關係的發展，以及因應全球化與區域化趨勢。

第一，將技能發展的觀念持續置放於印度國內教育機會均等的主流論述中，以確保社經階層的弱勢者從教育起點至結果，皆能夠獲益。

第二，善用和整合印度境內各利害關係者對技能的豐富在地知識

和經驗，除了強調公私夥伴關係，更應擴展各層級（全國、各邦、和地方）和各部門（公部門、商業部門、和非營利部門）的協調連結。

第三，鎖定正確的技能內容（如軟技能）和傳遞技能的方式（如做中學，以學習者為中心的教學法），以呼應未來可預測和不可預測經濟環境發展和揚才適性之所需。

第四，所有技能發展相關計畫，無論由上至下或由下至上，除了加強落實資訊對等流通與分享、結果導向、利害關係者之能力建構、以及品質確保等原則外，更要具備高度文化敏感度。

最後，期技能發展的革新方向能如國家技能發展政策書所言，非僅為經濟成長而發展技能，更為了國家整體的和諧與融合而發展技能，應確立技能發展在印度社會融合和社會平等的目標應扮演的角色。

參考文獻

- 王家通（1998）。論教育機會的均等與公平——以概念分析為中心。《教育政策論壇》，1(2)，118-132。[Wang, J. T. (1998). On the equality and equity of educational opportunity: A conceptual approach. *Educational Policy Forum*, 1(2), 118-132.]
- 王祖寧（譯）（2012）。G. Friedman（著）。未來10年：世界霸權大震盪。臺北市：晨星。[Friedman, G. (2012). *The next decade: Empire and republic in a changing world*. New York, NY: Random House]
- 李俊宏、王鑫（譯）（2010）。S. Halper（著）。北京說了算？中國的威權模式將如何主導二十一世紀。臺北市：八旗文化。[Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus: How China's authoritarian model will dominate the 21st century*. New York, NY: Basic Books.]
- 林豐智、張維書、王淑儀（譯）（2013）。R. Neuwirth（著）。地下經濟：透析全球網路拍賣、攤販文化、山寨仿冒、水貨走私、盜版猖獗的金錢帝國。臺北市：寶鼎。[Neuwirth, R. (2012). *Stealth of nations: The global rise of the informal economy*. Sioux City, Iowa: Anchor Publications.]

- 財團法人中華經濟研究院（2015）。由一帶一路與亞投行看台灣金融業的機會與挑戰。取自 <http://www.tfsr.org.tw/Uploads/uploads/%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%88%87%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%E7%9C%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%A5%AD%E7%9A%84%E6%A9%9F%E6%9C%83%E8%88%87%E6%8C%91%E6%88%B0.pdf> [National Chung-Hua Institution for Economic Research (2015). Opportunities and challenges of Taiwan's financial service industry in face of Mainland China "One Road, One Belt" and Asian Infrastructure Investment Bank. Retrieved from <http://www.tfsr.org.tw/Uploads/uploads/%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%88%87%E4%BA%9E%E6%8A%95%E8%A1%8C%E7%9C%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%A5%AD%E7%9A%84%E6%A9%9F%E6%9C%83%E8%88%87%E6%8C%91%E6%88%B0.pdf>]
- 楊瑩（1994）。教育機會均等——教育社會學的探究。臺北市：師大書苑。[Yang, Y. (1994). *Equal educational opportunity: Study on educational sociology*. Taipei: Shtabook.]
- 樂施會（2014）。樂施會金磚國家開發銀行政策簡報。取自 <http://www.oxfam.org.hk/filemgr/2847/bp-brics-development-bank-chi-clean0831.pdf> [Oxfam (2014). Oxfam policy brief on BRICS New Development Bank. Retrieved from <http://www.oxfam.org.hk/filemgr/2847/bp-brics-development-bank-chi-clean0831.pdf>]
- 羅國棟（2004）。印度駐華使館教育參贊羅國棟先生介紹印度高等教育體系。取自 <http://www.chinaembassy.org.in/chn/jy/t199335.htm> [Luo, G. D. (2004). *Educational counselor Luo G. D. at China embassy introducing Indian higher education system*. Retrieved from <http://www.chinaembassy.org.in/chn/jy/t199335.htm>]
- 國家教育研究院（2015）。雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。取自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/927276/> [National Academy for Educational Research (2015). *Bilingual vocabulary, academic*

- terminology and dictionary*. Retrieved from <http://terms.naer.edu.tw/detail/927276/>
- Biswas, K. A., & Hartley, K. (2015, June 22). India's lagging human capital. *The Diplomat*. Retrieved from <http://thediplomat.com/2015/06/indias-lagging-human-capital/>
- Carton, M., & Delahaye, S. G. (2015). *What is new for TVET and TVSD in the SDGs' agenda?* Retrieved from <https://norrag.wordpress.com/2015/11/02/what-is-new-for-tvet-and-tvsd-in-the-sdgs-agenda/>
- Chenoy, D. (2013). Public-private partnership to meet the skills challenges in India. In R. Maclean, S. Jagannathan, & J. Sarvi (Eds), *Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific* (pp.181-194). New York, NY: Springer.
- Cheng, I-Hsuan (2015). Promise unfulfilled: Perspectives on current trends and issues in education and skills in Asia. In I. Cheng, & S. Chan (Eds), *International education aid in developing Asia: Policies and practices* (pp.25-38). Singapore, Singapore: Springer.
- Dev, S. M. (2014, April 21). An aspirational new-generation and future of India. *The Economic Times*. Retrieved from http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-04-21/news/49290984_1_agriculture-sector-employment-report-new-generation
- Jagannathan, S. (2013). Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific. In R. Maclean, S. Jagannathan, & J. Sarvi (Eds), *Skills for inclusive and sustainable growth in developing Asia and the Pacific* (pp. 369-380). New York, NY: Springer.
- Jenkins, R. (2003). *Globalisation and employment: Working for the poor?* Retrieved from <http://www.eldis.org/id21ext/insights47Editorial.html>
- Kattumuri, R. (n. d.) *Top 10 economic and development challenges for India in 2015*. Retrieved from <http://blogs.lse.ac.uk/southasia/2015/01/05/top-10-economic-and-development-challenges-for-india-in-2015/>
- King, K., & Palmer, R. (2007). *Technical and vocational skills development: A DFID practice paper*. Retrieved from <http://www.unevoc.net/>

- fileadmin/user_upload/docs/technical-vocationalDFID.pdf
- Kumar, K. (2007). *EFA and the quality debate: Perspective from India's national curriculum framework, 2005*. Retrieved from <http://www.create-rpc.org/publications/other/>
- MaGrath, S. (2012). Vocational education and training for development: A policy in need of a theory? *International Journal of Educational Development, 32*(2012),623-631.
- Majumdar, M., & Mooij, J. (2011). *Education and inequality in India: A classroom view*. London, UK: Routledge.
- Mehrotra, S. (2014). *India's skills challenge: Reforming vocational education and training to harness the demographic dividend*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Ministry of Labor and Employment (2009). *National policy on skills development*. Delhi, India: Author.
- Rai, A. (2015). *In 2015 top 20% ITI grads will earn more than bottom 20% engineers*. Retrieved from <http://timesofindia.indiatimes.com/home/sunday-times/all-that-matters/In-2015-top-20-ITI-grads-will-earn-more-than-bottom-20-engineers-Manish-Sabharwal/articleshow/48219506.cms>
- Sethi, K. B., Desai, P., Aggarwal, A., & Agarwal, A., (2015). *Design for change: Teacher's manual*. Ahmedabad, Gujarat: Riverside.
- Singh, C. S. K. (2003). Skill, education and employment. *Economic and Political Weekly, 2003*(8), 3271-3276.
- Smith, D. (2008). *The Dragon and the elephant: China, India and the new World Order*. London, UK: Profile.
- Suresh, T. (2015). *Skills needed: Addressing South Asia's deficit of technical and soft skills*. Retrieved from https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/skills_gap_jan2015_print.pdf
- TATA Consultancy Services (n.d.). *TATA Consultancy Services: About us*. Retrieved from <http://www.tcs.com/about/Pages/default.aspx>

- Twain, M. (2015). *Just the job for everyone: Skilling India will become superfluous once we know where to look*. Retrieved from <http://blogs.timesofindia.indiatimes.com/toi-editorials/just-the-job-for-everyone-skilling-india-will-become-superfluous-once-we-know-where-to-look/>
- United Nations Development Programme (2009). *Human development report 2009*. New York, NY: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2010). *EFA global monitoring report 2010: Reaching the marginalized*. Paris, France: Author.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *UN system task team on the post-2015 UN development agenda: Education and skills for inclusive and sustainable development beyond 2015*. Paris, France: Author.
- Valiente, O. (2014). The OECD skills strategy and the education agenda for development. *International Journal of Educational Development*, 39(2014),40-48.
- World Bank (2015). *World development indicators: India*. Retrieved from <http://data.worldbank.org/country/india>