

# 建教與實習生權益連線

05/03 記者會會後新聞稿

台灣技職人才養成何去何從：建教制度失衡、大專實習亂象頻傳、

青年學生學用落差嚴重、勿讓近 30 萬學生工淪為奴工或黑工！

## 從建教生權益促進聯盟轉型為建教與實習生權益連線

2012 年促成《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》立法的重要推手之一建教生權益促進聯盟(簡稱「建教盟」)，為擴大關注青年學生工勞動與受教權益，集結多位知名教育與勞動工作者、團體，今(5/3)日正式改組為「建教與實習生權益連線」(簡稱「建習連」)，並公開呼籲執政黨及各黨總統候選人，須保障青年勞動權益，並積極解決台灣技職教育面臨的巨大技能落差問題。

台灣少年權益與福利促進聯盟葉大華秘書長表示，建教合作制度自 1969 年開辦以來已經走過五十年，過去曾經是台灣培育產業人才或後備軍的重要機制，但也因為後續把關不力造成浮濫開辦將建教生當成賤價生，因此於十年前(2009)成立「建教生權益促進聯盟」關注洋華光電廠剝削建教生案件開始，集結十個跨青少年、勞工、教師、社工、家長團體所成立的平台，並於 2013 年與林淑芬等立委共同合作促成《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》立法，從制度面實質保障建教生的受教權及勞動權益。如今《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》立法已七年，權益雖有保障，但在建教生的實質技能提升、見習輔導以及合作事業單位的開發上仍遭遇瓶頸，導致留廠率不高、見習職業類別失衡。此外建教盟也看見，近年國內外大專校院實習人數自 106 學年度已達 16 萬人，大專青年學生透過學校媒合而進入校外職場實作學習，如產學攜手合作、海內外實習的各項方案也缺乏有效監督機制與類似建教生專法的規範，致使「實習」品質良莠不齊，諸多案例也突顯出「假實習、真血汗」的亂象。為此教育部特別於 2018 年研議訂定「專科以上學校校外實習教育法(草案)」，但目前卻也只聞樓梯響。總之現行相關大專校院校外實習規範的法規層級太低、監督把關機制不清，造成實習亂象頻傳。

此外自 2016 年起，教育部配合僑委會大力推動的新南向政策招募的國際產學合作僑生專班，至 2019 年預計招募 5.8 萬名東南亞外籍學生，由於匆促上路欠缺周延把關，學校透過移工人力仲介管道引進學生，導致接連出現東南亞外籍建教生或實習生被剝削的醜聞，更因為缺乏機制使得國外學生來台成為廉價勞工。教育部門近年來因應少子化未來勞動力人才不足，推出日益多元或變形的建教合作或產學合作制度，在大專院校階段有蔓延的趨勢。然而既有方案或政策未見落實檢討，或相關規劃往往是為進用單位量身打造所需勞動力，淪為雇主的替代人力，並未顧及技職學生的實質技能學習與多元發展需求，產生即使身為技職生學用落差問題仍普遍的怪異現象。綜上所述，總計有將近 30 萬名學生工的權益尚未全面獲得保障，亦有淪為奴工及黑工之虞。因此，建教盟決定擴大議題關注層面改組為「建教與實習生權益

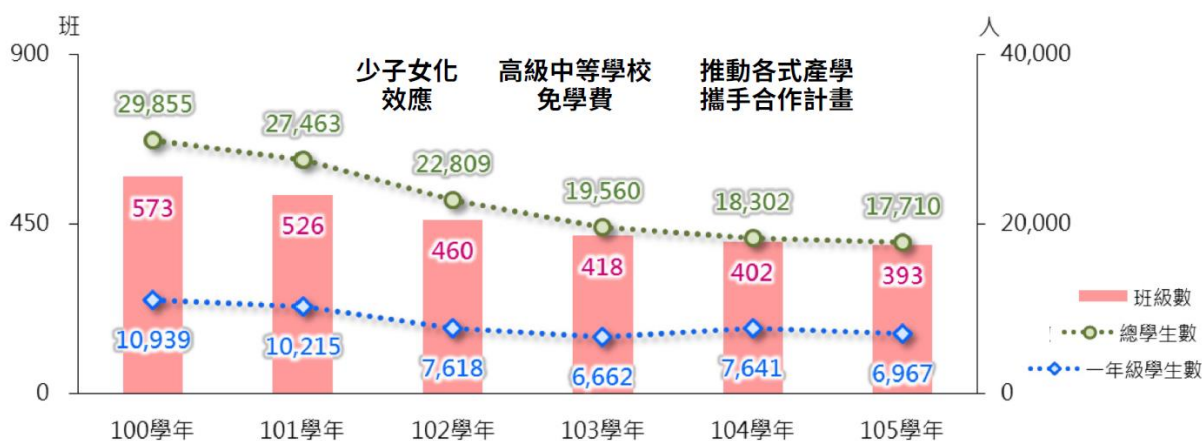
連線」。

另根據 Oxford Economics Global Talent 2021 指出，台灣將在 2021 年起成為世界最缺乏人才的國家，而台灣就業環境不友善及青年的技能落差，促成近年就業人口外移。教育部研究 2010-2014 年度畢業生，追蹤至少工作兩年後的職場適應狀況，僅有 16.4% 技職科大、專科學校的畢業生認為所學與職場所需非常符合，但更多的青年有嚴重的技能落差困境。再根據勞動部研究指出，50% 的 15-29 歲青年尋職困難，且 20-24 歲青年失業率約 12%，代表每 8 人中就有 1 位失業。如今青年在教育體系中的技能所學是否能夠回應社會職場所需，成了大課題，也間接造成就業狀況不穩定、薪資無法提高、產業效能無法提升等後續負面效應，因此，重新檢視台灣教育架構，強化青年生涯發展，將是未來各政黨及行政部門必須回應的最重要課題。要落實青年發展，應該要從最具體的議題進行回應，如何讓學校的各項實習制度與企業雇主的合作，一方面要保障確實保障到相關學生學習與勞動的權益，另一方面也必須重新思考學習與職場結合的意義。

## Part 1: 建教專法上路七年制度面臨挑戰

台少盟表示，根據教育部【105 學年高級中等學校建教合作班概況報告】，建教生人數、班級數因少子女化效應、高中職免學費、對弱勢學生教育補助、產學攜手合作的推動及考量未來升學等影響，皆呈現申請班級與人數逐年下降的趨勢，由 100 學年度近 3 萬人，到 105 學年度 1 萬 7 千人，班級數也少了 180 班。建教專法的制定正是因應當時學校與雇主因制度缺乏把關、浮濫開設，聯手將學生當成廉價勞力，故透過專法保障建教生的受教權與勞動權益。如今建教專法自 2012 年上路以來，依據【106 年度建教合作建教生權益保障事項調查報告】，相關建教生權益事項依法已有八至九成獲得基本保障。但實際上建教合作制度的發展仍面臨諸多挑戰，特別是在留才與技術縱深與學用落差的彌平等問題。

## 走過五十年的建教合作制度，班級及學生數轉趨減少



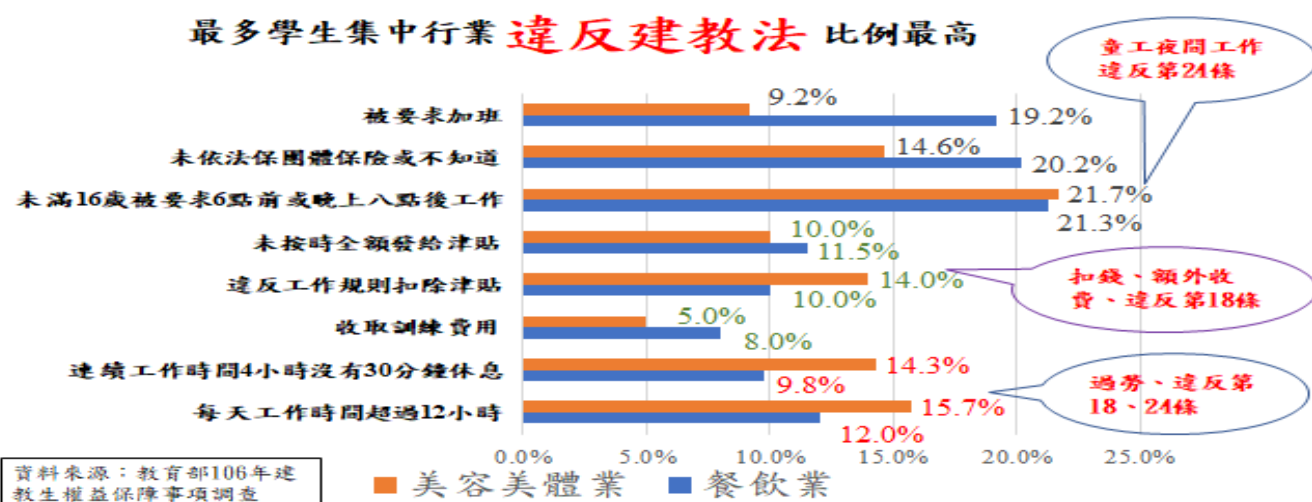
高級中等學校建教合作班歷年班級數及學生數

教育統計簡訊 第71號  
教育部統計處，2017年6月

## 建教合作行業結構失衡且兩大類合作行業違法比例高

台少盟根據教育部【106 年建教合作建教生權益保障事項調查】，認為現行建教合作制度

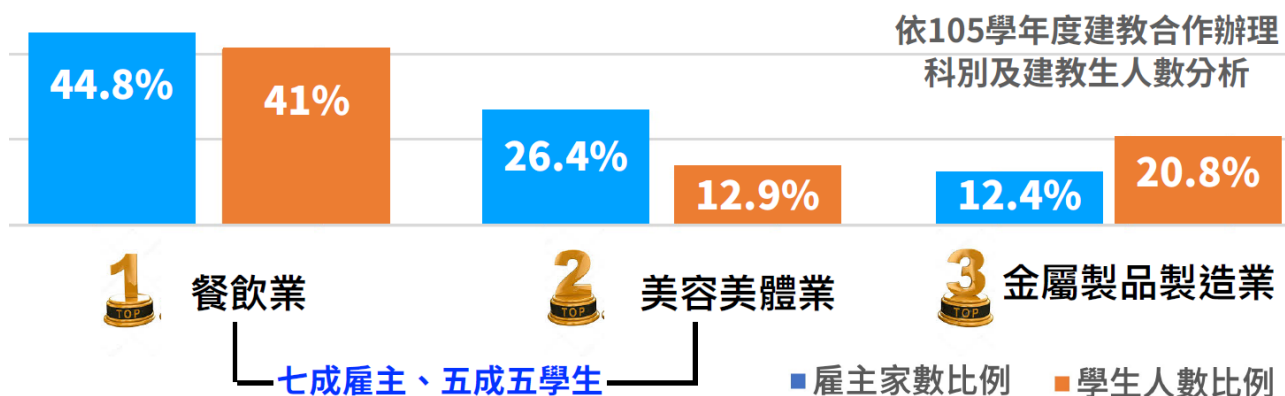
職業類別的結構有明顯失衡問題。從合作機構的行業類別與學生人數來看，餐飲業的業者佔合作雇主家數的44.8%，有41%的學生投入；其次則是美容美體業的雇主家數為26.4%，有12.9%的學生投入；另外金屬製品製造業雖然雇主家數只有12.4%，但是投入學生的人數則有20.8%。綜上所述餐飲業與美容美體業兩大行業的雇主數佔全體建教合作雇主的7成，並且吸納將近55%的學生。這兩類行業因用人需求反而能符合建教專法規定而大量吸納建教生，但當學生受到專法保障有超過一半以上進入相關產業，我們要問的是教育部如何針對這兩類行業的建教合作品質進行把關與提升？到底國家投資在這兩大行業上，是否真達成育才留才（留廠率）的目標。尤其依據該份報告，兩大合作行業卻是違反專法比例最高的行業（見下表）。較為嚴重的違反情形，包含：未滿16歲學生被要求在6:00-20:00之外的時間工作、每天工作時間超過12小時、要求加班、違反工作規則扣除津貼、未依法保勞保或團險、連續工作4小時未休息30分鐘等問題。



另外，建教合作行業高度集中於兩大類行業，是否是教育部缺乏定期檢討合作行業類別造成的結果？而之所以無法定期檢討行業別，涉及學校端是否有能力開發與其他行業合作之配套專業師資與軟硬體設備，並重新調整學分認定架構。

## 建教合作機構 失衡集中 TOP3 行業類別

青少年特質興趣使然？ 勞動力需求大？ 特別願意栽培新血？



## 建教生也拚升學、職涯難發展、一成五面臨雙失處境

從建教合作行業結構失衡與兩大類合作行業違法比例高，恐造成職業教育品質無法確保、學生無法穩定發展職涯，甚至有學用落差的問題。依據教育部 105 年教育統計資訊(見下表)，建教生的升學率從 102 年的 41.5% 上升到 105 年的 46.5%；而就業率部分則是逐年下降，從 44.9% 降到 40.8%。此外僅有 2 成 9 之應屆畢業生從事「住宿及餐飲業」，其次為「製造業」占 18.8%，顯示經過三年的輪調培訓後，真正穩定於相關行業持續發展的建教生比例不多，留廠率未達三成。反而呈現出建教生也開始拚升學，職涯難發展且有一成五約 14% 左右的建教生卻落入未升學未就業雙失處境。

### 走過五十年的建教合作制度 四成就業、四成升學、一成未升學未就業



資料來源：高級中等學校應屆畢業生升學就業概況調查

教育統計簡訊 第71號  
教育部統計處，2017年6月

建教合作制度自 1969 年開始試辦至今已經走過 50 年，台少盟認為走過五十年的建教合作制度，除了透過專法保障學生權益，更重要的是提升建教合作教育品質，從上述的狀況來看透過該制度想達成育才留才的目的尚無法達成，這是因為廠商在訓練期間以及訓練結束後，並未投入足夠的成本與誘因讓學生留下來工作。而當廠商預期學生留不住，就會在訓練期間把學生當作廉價勞工壓榨，未能達成技術縱深的教育目標或是不願意參加建教合作，導致建教合作呈現日漸萎縮或雞肋制度的狀態，這是整體國家技職教育體系迫切要面對的問題。教育部應當重新省思建教制度，如何回歸到技職教育本質與產業發展人才培育的實際需求進行改造，否則只會使建教合作的發展受限於既有行業別，產生高度集中甚至壟斷與培養替代勞力而非優質人才的問題。

此外，台灣勞動者協會林凱衡理事表示，現行建教制度的評估多只在意媒合率等指標，但是真正可以檢視建教制度的成效應該要檢視學生實習後的留廠率。這才能檢視學生對於該行業的投入與學習，然而目前建教生畢業後留廠率過低，顯示雇主並未投入成本與誘因讓學生留下。學生的流動也造成雇主在訓練期間將學生當作廉價勞工壓榨，或是不願意參加建教合作。此外，目前學生集中的行業多為餐飲服務業，相關技術門檻較低，在職場上的替代性

高，是否能夠培植學生職場穩定的競爭力也令人質疑。製造業反而是更缺人，也更需要訓練投資人力確保未來不缺工的產業。政府必須在配套政策上，鼓勵廠商在建教生畢業後，留用建教生並且為其加薪。因此建教合作需要更積極的「三高」配套措施，也就是1. 權益要「高保障」2. 建教生要「高留廠率」3. 政府應引導合作廠商對建教生要「高投資」。總之一方面要保障建教生的學習與勞動權益，另一方面也必須重新思考學習與職場結合的意義。不要白白浪費了學生三年的青春，如此才能創造出勞資雙贏的局面。

而全國教師總工會也表示，建教生權益保障法立法已超過六年，應不斷檢討以求改善，全教總將推動修法，包括第 22 條的生活津貼免稅，減少建教生家庭的負擔，還有第 24 條，工時和休假應比照勞基法修正後的規定，每周訓練時間不得超過 40 小時、每周應有兩天休息，維護學生身心的健康發展。

## Part 2:新南向僑生專班倉促上路配套不足 剝削東南亞建教生與產學合作生

桃園群眾協會汪英達表示，為了配合政府新南向政策，教育部於 2016 年底推動新南向產學國際合作專班，產學專班及建教合作專班至今年 2 月止已有 8 千名左右的亞洲外籍生，這些學生來台後可以一邊工作一邊上課，但此政策推動後弊病叢生，更在去年下半年連續爆發幾件離譜案例，包括康寧大學的斯里蘭卡生淪屠宰工、育達科技大學的菲律賓生變成黑工；東南科技大學的產學國際專班，甚至宣導「學工比外勞好用」，亂象橫生。顯現教育部當時配合僑委會推動此政策之倉促與粗糙蠻幹。教育部當時制定此政策時，看似各方討好，討好學校因為少子化經營艱困之問題，討好廠商因為缺工人力不足之問題，但最重要的是討好蔡總統宣示新南向政策藉此做出實際的成果，然教育部完全沒有想清楚其中需要的配套措施便匆促上路。學校、仲介與工廠三方形成共犯結構，讓學生在工廠進行與教育毫無相關的工作，甚至在校時間遠遠比不上工作的時間。目前學校只能憑藉當地國家的仲介招募學生無力執行與監督，而政府又疏於查核，導致產學合作國際專班成為國際移工的仲介網絡，讓學生成為仲介、學校與政府三方的受害者。

汪英達指出，該政策離譜之處在於東南亞學生招募實際要如何執行？學校有此能力嗎？光是學生及老師上課溝通時語言能力就是一大挑戰。此外東南亞很多地方並非如台灣如此訊息通達方便，若不透過與仲介勾結的當地牛頭(頭人)，要招募學生根本困難重重。然因教育部推動此政策不但帶有原先產學合作的所有缺點，又加上上述困難或其他原因需透過移工人力仲介管道引進學生，於是原先藏汙納垢的產學合作加上早就惡名昭彰的國際移工仲介網絡，終於釀成這次新南向產學國際合作專班政策接連不斷傳出的醜聞，致使這些外籍學生成為人力仲介蟑螂與學校以及勾結之資方的三重壓迫的奴隸勞動。如要解決上述問題，教育部應該要能夠接地氣，由下而上建立監督管道，並支持下列策略：1、結合第三方公正團體參與監督 2、推動並鼓勵這些亞洲學生成立自治學生團體並於上述 1 之監督賦予一定之參與地位 3、對於不法之學校、仲介、工廠嚴厲處罰並以人口販運之刑事責任追究 4、制定實習等相關專法並納入外籍學生之權益規定。

## Part 3:大專院校校外實習亂象頻傳 應盡早訂定專法保障海內外實習生權益

為了回應各界的要求，降低學用落差，教育部自 2009 年開始推動校外實習，鼓勵技專學院等開設校外實習課程，每年平均投入一億多元補助經費。十年來在政策的鼓勵及引導下，校外實習學生人數不斷增加，以 106 學年度為例<sup>1</sup>，人數高達 16 萬人，其中更有 2 萬人是全年式的實習。依據教育部 106 年度立法院衛環委員會建教生專案報告，指出校外實習領域以醫藥衛生學門(35.92%)、民生學門(16.72%)、工程學門(13.9%)及商業及管理學門(13.3%)為最大宗，且有 52.7%實習生未領有任何實習津貼或薪資。此外，104 年度海外實習生人數計有 2,252 人，實習系別以「餐旅/休閒/服務類」、「文教類」及「醫護類」最多。

政治大學法律學系副教授林佳和表示，技職體系中的實習生，儘管符合〈勞動契約書〉中對於勞工的描述，但實習屬必修課程，旨在培養實習生專業技能，所以被排除在「勞工身份」之外。此類實習生常見於餐飲、美容美髮、醫護等專業技職體系。因上述實習生不具勞工身份，目前沒有特定勞動法規得以保障權益。然儘管有些實習生未被歸類為勞工，不代表其不該受保障。他舉例，歐陸各國於 1970 年代便全面將實習護生與醫生納入勞動法保護範疇中，在法學上稱為「準用」。

台灣勞工陣線楊書璋主任指出實習生的定位模糊，造成對應的制度產生混亂。學生的機構實習與一般的工讀是有很大的不同。首先，學生實習應以學習為核心而不是一般工讀賺取工資；其次，實習制度涉及學生、學校與機構雇主，這與一般勞雇關係迥異，因為機構雇主掌握了學生的學習成績，對於學生有更高的掌控，學生也無法隨意換實習廠商。也因此近年常看到雇主以成績威脅學生加班或其他違反權益的事件。如兩年前爆發台中某烘焙坊 2 名餐旅大學的實習生控訴超時工作，欲提早終止實習離開反被求償 59 萬元，更遭實習機構威脅「我會搞到你們被退學」；今年 2 月也發生知名度假村以成績作為威脅，強逼多名大學實習生和高職建教生無償加班，在忍無可忍之下集體從宿舍逃下山，向台中市政府檢舉。因此，必須要儘快有相關制度保障學生完整的受教與勞動等多面向權益。

台灣職業安全連線黃怡翎執行長指出，在大學自治的精神之下，各大專校系除了依教育部要點規範辦理產學合作、產學攜手合作計畫等外，還有各種各樣系所自行規劃設計的學生校外實習計畫，因為校系的差異過大，使得雖同樣稱為「實習生」，實習內容卻橫跨學習到近乎全職工作整個光譜。模糊不清的定義，加上學校無力稽查的情形，未有制度化的監督機制，實習生又難以擺脫學分的強制力之下，進入實習機構後，就只能仰賴業者的良心或者黑心，不僅恐造成「假實習、真血汗」的現象外，學生的學習權益保障、在實習場所的職業安全措施與訓練，或是於實習過程中發生自己或他人之意外的責任歸屬等問題，尚無明確的保障與規範，致使「實習」的品質良莠不齊、學生權益保障不足，從職業安全的角度來看，現行制度從學習到產業的實際操作也缺少相關職業安全教育與實作的機制。尤其 18-24 歲青少年的職業災害率是高於其他年齡層的 2-3 倍，主要就是因為青少年社會經驗、工作經驗與訓練機會皆是相對較少導致應變不及。因此，在權益保障的同時，職場環境的安全保護也是非常重要的一環。因此她也呼籲教育部應盡速完成「專科以上學校校外實習教育法(草案)」專法的制定，以終結現行的實習亂象。

<sup>1</sup> 人數資料引自立委洪慈備第九屆第六會期「專科以上學校校外實習教育法草案」提案說明

而針對教育部已提出之「專科以上學校校外實習教育法(草案)」，台少盟則建議 **1. 應課以教育主管機關及學校必要的責任**：包括校外實習計畫應送主管機關備查，以確保實習計畫與內容的主要目的為提升學生實務學習、增進就業能力、強化產學合作育才，並非提供替代性勞動力，或與弱勢學生補助混淆。另應比照建教專法，教育與勞動主管機關，擬定定型化校外實習合作契約，由學校、實習機構與學生三方共同簽訂，確保實習相關權利、義務與相關事項。此外中央主管機關應提供學生除了校內以外有效的申訴機制及救濟管道。**2. 充實青年就業輔導人力與制度**：校外實習應納入大專校院推動職涯輔導及發展的一環，就業服務系統的建置及輔導人力更是急需政府投入資源。為確保學生從校園到職場的順利銜接，建議教育部應納入就業輔導員等相關人力擔任實習學生和企業間的橋樑角色，並進行資源的開發、整合與運用。**3. 校外實習的總目標是正視人才培育與青年就業議題**：專法應要求教育及勞動主管機關定期針對該法實施調查報告，並針對各校的實習計畫內容之合理性及可行性、實習機構提供實習與就業條件之可期待性，以及企業投入人才培育之積極度進行研究。為正視人才培育與青年就業議題，教育及勞動主管機關應邀集經濟部、產業界、學界代表、青少年與勞工等民間團體以及青年代表，針對專法落實及提供專科以上學校校外實習政策發展提出建言，避免過度偏重業界觀點。

TWHY 台灣打工度假青年協會**理事長許韋婷**特別指出，許多仲介直接在台灣學校尋覓勞動力，學生在海外的的工作時間常常超過實習與課程時間。此外，學生到了海外由於相關機制建立未盡完善，所以學生常常是求助無援的狀態。而台灣大專院校把學生送到海外卻對當地的勞動法令並不清楚，不僅在薪資上沒有掌握海外的的工作條件使得學生領得錢低於當地國家基本薪資條件。此外，學校也無法提供完整實習國家應有的勞動權益，以及遭到剝削時的救濟管道。簽證也是學生海外實習常遭遇的問題，學校並未釐清簽證有關工作的相關規定與限制，經常造成學生在當地淪為違法工作的黑工，影響學生未來出國的權益。因此**許韋婷**針對海外實習生提出三點具體訴求：**1. 學校將學生送到海外實習前，應為學生辦理適當的簽證**，以避免學生淪為違法黑工，影響未來出國權益。**2. 出發前應確實讓學生了解於實習國家應有的勞動權益**，以及遭遇剝削時的救濟管道。**3. 目前實習如遭遇問題時，多交由各校所組成之「校外委員會」處理**，但成員多不具處理勞資爭議專業，未來應至少有一名具勞動專業的委員協助。

#### 近三年令人擔憂建教與實習新聞事件

1. 2016 大學生實習玩假的？實習單位在「家裡」吹冷氣也能過。
2. 2017 法院判決實習醫學生連做 34 小時猝死 被判「學習」不是過勞
3. 2017 餐旅大學的實習生一天工作 14 小時，遭雇主威脅「我會搞到你們被退學」
4. 2017 高中職建教生驟減 師：技能有限、升學不易
5. 2019 知名渡假村主管成績脅迫要求實習與建教生無償加班。
6. 2019 科大打廣告稱外籍生愛加班、耐操又可作危險工作，新南向專班再爆學工爭議
7. 2018-2019 連環爆出多間學校以國際產學專班等名義招募菲律賓、印尼、斯里蘭卡學生來台讀書與實習，最後卻成為假實習真剝削的國際糾紛。
8. 2019 建教生調查報告，雇主要求學生連做 11 天不給休。建教合作職場類別依舊失衡，學生職涯發展受阻。

✓ 記者會時間：2019年5月3日(五)上午 09:30

✓ 記者會地點：立法院中興大樓 103 會議室

✓ 出席單位

台灣少年權益與福利促進聯盟：葉大華

台灣職業安全健康連線：黃怡翎

台灣勞動者協會：林凱衡

全國教師工會總聯合會：王英倩

青平台基金會：劉璐娜

桃園市群眾服務協會：汪英達

台灣勞工陣線：楊書璋

台灣家長教育聯盟：黃聰智

T-WHY 台灣打工度假青年協會：許韋婷

