

# 第七章 中國大陸高等技職教育的 政策與學制

## 第一節 前言

在第四章中我們已論述到中國大陸的經濟發展，在現代化與門戶開放的政策指導下呈現一片榮景，最明顯的證據是國民生產毛額大額提昇，海峽兩岸間的貿易額也以跳躍式的方式成長。隨這種大環境的影響下，教育所扮演的功能也須要有所調整，它必須提供經濟生產活動所需求的人才。周志強（1993）便認為職業教育與經濟發展有著密不可分的關係，這種關係是指職業教育提供經濟發展所需要的基本要素，即勞動力素質，而經濟發展則提供社會就業謀職的機會與物質來源，由此可見經濟發展活絡所產生的動力，提供職業教育發展的空間。介於職業教育與經濟發展間實有著相互影響的交互關係，經濟發展對職業結構產生根本性的改變，結構性的變化便需求不同知識技能層次的勞動人力，而這種人力結構的來源則有賴職業教育機構的提供。

然而，這種隨經濟發展，教育功能需有所調整的情形卻必須靠政策的引導，因為政治對教育存有明顯的宰制力與牽引的影響力（姜添輝，86a），政策的決定又來自政治的思考方針，由此看來教育是受政策的直接影響，而政策改變又與政治的大環境有相關聯。這種關聯性也意指探討高等技職教育必須分析政治與政策兩大範圍，而前者在之前的第二、三章中已有詳細的剖析，在此僅就政策面加以探究。

## 第二節 政策

就行政管理的政策而言，職業大學兼具中央與地方共管的屬性（黃政傑等，民 85），這種特性形成的原因乃是由於高等技職教育屬於高等教育的一環。然而，其興辦業務乃交由各地區負責，特別是大、中型的城市。例如北京職業大學是由劃分為直轄市的北京市所興辦，西安大學則為中心城市所辦理。這種中央與地方共管的特性，進一步導引出目前二級或是三級制度的管理模式，前者包含中央與省，後者則再加上中心城市一級。中央層級所涵蓋的對象包含勞動部、國家計劃委員會、財政部與國家教育委員會。勞動部的權責為學校的人事與財務，計委與財政部掌管經費，教委則管理專業的設置，並指導學校的業務。而省級政府則是管理職業大學的主要單位，其中包含省教委、省高校工委、省人事廳、省計委。省教委的職責是通過會議、文件等方式，傳達國家教委和省委、省政府在高等學校辦學方面有關的方針、政策、決定等事務。省高校工委的主要任務是思想教育方面，依據黨中央與省委的工作指示，對高校指示黨的建設、政治思想教育等。省人事廳的工作室對畢業生作分配，對職業大學做出相關的發展政策指示。

再就高等技職發展的政策而言，許多中國大陸官方的資料顯示出，高等技職教育的大力發展取決於現代化的口號，這個口號乃來自政治領導人鄧小平有鑑於中國大陸的經濟每況愈下（細節請見第四章），所以在 1978 年時提出門戶開放的改革政策。然而，就如前面已論述到的經濟與教育有相互的影響關係，所以為配合經濟的現代化，他對教育的定位，在同年 4 月的全國教育工作會議上有明確的宣示：

「教育事業必須同國民經濟發展的要求相適應.... 應該考慮各級各類學校發展的比率，特別是擴大實業中學、各種中等專業學校、技工學校的比率。」（轉引自周蕙，1991：78）

從其中可明顯的發現到，鄧小平的觀點認為教育在經濟發展的過程中，扮演一個不可或缺的重要地位，而其中又以職業教育為首。就如先前已討論過的中國大陸政治型態明顯異於一般民主國家，最明顯的特徵是從上而下的一元領導，共產黨決定其政治政策與社會運作模式，而領導人的主觀意識又是關鍵力量。所以黨機器對於鄧小平的觀點很快的做出反應。在同年12月召開的第十一屆三中全會中便明確的對領導人的指示做出政策面的支持。在黨的明確政策指引下，顯然職業教育得到空前的重視。至此階段尚未論及高等技職教育，儘管高等技職學校的創設始於1980年，但是此類教育受到重視起於1985年召開的十四屆三中全會，其決定明確的要把教育改革和社會主義市場經濟體制改革協調起來，並使之配套，這種黨政策面的影響是：

「1985年中共中央關於教育體制改革的決定使高職教育有了重要的發展。決定明確提出要逐步建立起一個以初級到高級、行業配套、結構合理又能與普通教育結構相通的職業技術教育體系，把高職正式納入了國家教育體系。」（全國教育科學，1995：6）

高等技職教育開始起飛的發展階段，隨後無論是法令或是會議方面皆有相關的宣示，其要義皆在強調職業教育的重要性，及與經濟發展緊扣相連的關係。例如1985年5月時，中共中央召開的全國教育工作會議中，便發布了中共中央關於教育體制改革的決定：

「社會主義現代化建設不但需要高級科學技術專家，而且迫切需要千百萬受過良好職業技術教育的中、初級技術人員、管理人員、技工和其他受過良好職業培訓的城鄉勞動者。沒有這樣一支勞動大軍，先進的科學技術和先進設備就不能成為現實的社會生產力。但是，職業技術教育恰恰是我國整個教育事業最薄弱的環節。一定要採取切實有效的措施改變這種狀況，力爭職業技術教育有一個大的發展。」（周蕓，1991：79）

以上可見中國大陸強力推行現代化，然而在其過程中面臨到最大的挑戰是，如何提高其勞動素質的問題，據官方資料統計（國家教育委員會職業技術教育司組織，1993），在1991時小學畢業者在同齡人口中高達八成的比率，初中學歷則佔有一半，僅有兩成的人能完成高中階段的教育，這些數據反映出勞動者教育程度的普遍低落。事實上問題不僅於此，受過職業技術教育的人數也相當少，在同齡人口中能接受系統的高中階段職業技術教育的人只有10%。相對的，未接受這類教育便直接進入勞動市場的人數卻是為數眾多。這些資料顯示出文盲與低教育層次的人口在總勞動力中佔有可觀的比重，顯然這種情形對於經濟生產活動愈加蓬勃發展時是一大隱憂，甚至變成障礙，因為經濟生產力的提昇必須依賴有素質、有訓練的勞動力。這種高素質勞動力缺乏的情況，在一位受訪者的觀點中似乎成為高等技職教育的優勢條件（附錄二十七）：

「高等職教的前景是廣闊的....(1)全國高等技術工人占全部工人的2%(上海3.7%)。(2)156萬企業，骨幹企業的三師需要大量的80萬人，但現在不超過10%。高等職教需要滿足升學的需要，以改善開放的須要。」

在此情況下高等技職教育便有其發展的空間，不但因為它在短期內（細節請見本章下一節），可提高人民的教育水平，而且這類型的教育直接與市場結合，充分具備職業導向的特性。再者，社會主義所強調的精神是以工人為主體，而職業導向的技職教育正吻合這種以工人為主體的政治思想，在此情況下高等技職教育便得到政策面的大力支持。所以 1991 年 10 月 17 日國務院關於大力發展職業技術教育的決定（國家教育委員會職業技術教育司組織，1993），便有明確的關聯性說明：

「發展職業技術教育，不僅是提高勞動者思想道德和科學文化素質、實現社會主義現代化的一項具有戰略意義的基礎建設，而且對於進以鞏固以工人階級為領導的工業聯盟為基礎的社會主義制度具有特殊重要的意義。因此，必須堅定不移地把教育事業擺在優先發展的戰略地位，必須高度重視和大力發展職業技術教育.... 因此國務院要求各級政府和有關部門、廣大教育工作者及社會各方面，以國家的全局和民族的未來出發，進一步提高對職業技術教育戰略地位和作用的認識，採取有力的措施，齊心協力地大力發展職業技術教育。」（頁 2-3）

除了以上的背景因素所產生的政策外，另有一項不可忽視的因素，即是經費。高等技職教育的經費支出有異於一般的高校，其主要來源來自當地創辦的城市，而且採取更彈性的做法，即收費走讀。此一做法產生的原因在於中共中央面臨沉重的財政負擔（史景星，1993；黃政傑等，民 85），收費走讀的政策不僅減輕中央的財政負擔，並可解決校舍與經費不足的問題。不包分配（包分配已改名為就業指導單位，見訪談資料附錄 17），擇優推薦錄用的政策並配合收

費走讀方式同時實施。聶嘉恩等人（1991）與宋懷德（1991）皆認為這種改革在於激勵學生的學習動機，並使高等技職教育的興辦模式脫離傳統「鐵飯碗」的觀念。

### 第三節 學制

中國大陸的學制分初等、中等與高等三個階段，學生可依此三種階段循序漸進來完成學業，例外的是初中畢業生亦可直接升入五年制的專科學校就讀，但是前三年仍屬於中等教育階段的課程，後兩年才進入高等教育，此一情形類似台灣的學制。目前中國大陸實行九年制的義務教育，包含六年的小學教育，及三年的初中或是初級職業技術教育。就目前而言，初中階段的職校生已經很少（見附錄二十四），大多在偏遠和貧窮的地區，這一部份的學制較為特殊，有些職業初中採取3年加1年的方式。

完成九年義務教育的畢業生可進入為期三年的中等學校就讀，而在此階段便有實施分化教育。關於這方面大體可區分為兩種，其一是般教育體系的一般高中，另一種是以技職教育為主的教育機構，如中專學校、技工學校、職業高中等，這類中等教育技職學校招收學生的對象為初中畢業的學生，修業三年，發給中等教育職業證書。目前一般高中與中等技職教育學校的在校生人數比約為4.5：5.5。由此可見九年義務教育後的學生升學管道可分為兩種：一是經由一般高中後再升大學、研究所之一般教育體系；二是經由中專學校、技工學校、職業高中而專科學校而至技術學院之技職教育體系。

之後，前者的畢業生可進一步升入高等院校，後者的畢業生則可進入高等技職學校就讀。大體上，一般高等院校的修業年限不少於四年，修畢後授與學士學位。高等技職教育課程便有二至四年不同年

限之分，一般稱四年制為本科，兩年制或是三年制為專科（張薇之，1991）。形成這種不同年限的原因在於，高等技職教育的學制包含職業大學與高等專科技術學校。在學位的授予規定上，中等職業技術學校的畢業生進入高等職業技術院校學習三年，或是普通高中畢業生進入高等技術職業學校就讀四年皆可獲得學士學位。其餘在專科學校中修業期滿且經考試及格者發給專科畢業證書，如受訪的廣東金融高等專科學校（見附錄 17）。

由於專科的學制較為複雜，所以有必要進一步加以說明。大體上，專科學校可依其修業年限細分為四種：第一種是三二分段制，招生對象為初中畢業生，課程為期五年，前三年的課程按中等職業技術學校的教學計劃實施，完成此一階段的學生以分流擇優的方式，選出約為三成的優秀學生升入專科階段，接受為期兩年高等職業技術教育的培訓。第二種是二三分段制，這是 1985 年國家教委將當時三所工科中等專業學校，包括上海電機製造技術專科學校、西安航空工業技術專科學校及國家地震局地震技術專科學校，改制為技術專科學校，這三所均為專科與中專並存。學生來源與前述相同，學生入學後，前兩年只具有中專的學籍，之後通過擇優選拔後的學生，再研讀三年的課程，未能進入專科部的學生則繼續完成四年制的中專學業，修業後發給中專畢業證書。第三種的課程時間只有二年，其招收的對象為中等職技學校畢業生，或是已經從事本專業技術工作兩年以上的高中畢業生。最後一種的課程亦只有二年，招收對象為中等職業技術學校二年制高職班的畢業生，不必經過普通高校統一招生考試，而是由中等職業技術學校推薦，高等職業技術學校對德、智、體全面考核，並進行必要的專業技術和技能的考試，擇優錄取。但是若是招收對象為從事本專業技術工作兩年以上的高中畢業生，則要進行必要的文化、專

業技術和技能的考試。

無論一般高校或高等技職學校的畢業生皆可進一步進入研究所就讀，碩士學位招收本科畢業生，學制三年，完成者可獲得碩士學位的文憑。儘管此一階段的高等教育不再明確區分普通教育與技職教育，但是一般應用技術類專業碩士和博士學生，或是普通高校為用人單位代理培養的研究生，可歸屬於技職教育的範圍。在報考規定上，高等技職學校的畢業生必須具有一至二年的實際工作經驗，方得參加研究所的入學考試。博士學程招收碩士畢業生，學制三年，授予博士學位。

另外值得一提的是上課方式的學制，在表二十中便有出現「脫產」的名詞，其意指全時制。另有全日制與夜間制的區分，後者的學制年限較長，如以廣州市職工大學為例（附錄十八），前者為兩年，後者則為三年，開辦夜間制的目的在於便利在職人員的進修。

#### 第四節 小結

在本章中針對高等技職教育的政策與學制兩大範圍作詳盡的討論，在其中可見到中國大陸中央政府採取一系列的改革措施，最具體的事項之一是不包班與不分配的政策，其目的在於打破鐵飯碗的傳統觀念，並進一步以市場競爭的機制來激勵學生的學習動機。第二項政策是學校經費的多元化，使學校對其財源有更大空間的自主性，這種做法亦可見到前述市場競爭機制的影子。其中包含收費走讀的政策，取消以往公費的做法，對學生酌收適量的學費。另外，由於高等技職教育的興辦改由地方興辦，學校財源不再來自中央，而是興辦的單位，絕大多數是中心城市，這種做法一方面可減輕中央的財政負擔，也可解決學校校舍與經費的問題。再者，地方興辦可適應當地的特



性，可具體掌握到當地市場人力的結構與需求程度。這種關聯性使高等技職教育的另一個發展政策朝向職業性邁進，具體的佐證顯示在課程的結構與內容上，這一部份將在第十章中作進一步分析討論。第三是高等技職教育的發展政策是學制短，這種政策是針對經濟蓬勃發展後急需的人力，而且中國大陸本身存有人力素質水平普遍低落的問題，文盲與低教育程度的人數在總勞動力中佔有可觀的比率，在此情況下縮短修業年限，可在短期內培養大量且具有高素養的勞動人才。

這些林林種種的高等技職教育改革所顯示出的社會背景是，教育、經濟與政治三者間有相互糾葛影響的關係。然而教育所具有的主導力量顯然低於政治與經濟，而相較與經濟，政治影響力的特性是更立即、更主動與更直接。中國大陸經濟的榮景完全是現代化政策的產物，這種現代化的口號又來自於中國共產黨領導人，與黨中央採用新的思考路線，其間的關係顯示出經濟發展取決於政治的決策。高等技職教育的大力發展則拜經濟榮景之賜，經濟生產活動蓬勃發展後，自然需求大量高素質的勞動人才，再加上政治政策面的強力主導，高等技職教育在此情境下得到可觀的舞台空間，當然也就蓬勃發展。

儘管政策與學制的討論中發現到，一系列的改革措施促使高等技職教育的發展呈現一片榮景，但是仍不可忽略其中可能存在的問題，因為這些改革政策往往可能伴隨一些影響辦學成效的負面因素。諸如收費走讀政策是否會影響到學生就讀意願？進而影響到學生的素質？地方的經費是否能充分支援高等技職學校的發展？快速成長的高等技職學校數，也暗含另一個問題，即教師的來源是否充足？而且其素質是否恰當？以上這些可能因素對教學成效的總集合性影響又如何？這些林林種種的相關問題實值得進一步加以探究，延續這種思考方向，下一章將對這些相關的主題作分析、討論。