

英國技職教育改革成效 之評估——2011 年 《渥夫報告》分析

羅志成 *

摘要

英國技職教育改革在教育政策中具有指標的地位，同時也是銜接義務教育與成人職業教育重要的政策環結，英國在經歷技職教育改革之後，英國政府委託艾倫·渥夫教授（Alan Wolf）所進行的技職教育評估《渥夫報告》（Wolf Report）中，充分體現英國技職教育改革中浮現的困境，該評估報告中針對技職教育與市場就業整合的機制、技職教育與國家資歷架構的銜接，及技職體系與多元職涯規劃接軌等議題，共提出 27 條具體建議，用來確保英國技職教育改革的品質。職此，本文主要研究目的在於藉由解析英國 2011 年《渥夫報告》（Wolf Report），進一步評估臺灣技職教育政策。本文透過文獻分析及比較公共政策方法評析渥夫所提出英國技職教育改革關鍵議題，進而梳理臺灣目前技職教育改革在聯結職業教育與勞動市場、證照體系等議題所遭遇的挑戰，以啓迪臺灣未來技職教育改革的重要策略。

關鍵詞：技職教育、渥夫報告、國家資歷架構

* 羅志成，國立彰化師範大學工業教育與技術學系副教授

電子郵件：charleslo@cc.ncue.edu.tw

來稿日期：2012 年 7 月 17 日；修訂日期：2012 年 11 月 12 日；採用日期：2013 年 1 月 9 日

The Evaluation on British Vocational Education Reforms-the 2011 “Wolf Report”

Lo Chih Cheng*

Abstract

The reform of vocational education in UK has been the focus of attention in educational policy studies. Vocational education has played an important role to link compulsory education and adult vocational training in UK. As an evaluation of the vocational education reform project, Professor Alan Wolf was entrusted by UK government to conduct a series of comprehensive studies and published the Wolf Report, which touched several important issues and proposed 27 substantial suggestions. The issues covered in the report include the attempt of narrowing the gap between the labor market and vocational training, of redesigning the mechanisms of educational funding, of defining the role of national occupation certification, and, ensuring the quality of vocational education. The aim of this paper is to seek an in-depth understanding, through the Wolf Report, of the key issues and challenges of vocational education reforms in UK, and to attempt to evaluate the vocational education policies of Taiwan. It is hoped that the implications found in this paper might bridge the gaps among vocational education practice, employment market, and vocational qualifications of Taiwan's vocation education reform.

Keywords: vocational education, Wolf report, national qualifications framework

* Lo Chih Cheng, Associate Professor, Department of Industrial Education and Technology , National Changhua University of Education

Email: charleslo@cc.ncue.edu.tw

Manuscript received: July 17, 2012; Modified: November 12, 2012; Accepted: January 9, 2013

壹、前言

技職教育主要宗旨在於培育青年學生擁有就業市場專長及職場實用技能，提供國內產業及市場需求。然而，技職教育目標受到國家教育制度與結構的制約，與該國產業變遷具有高度關聯性。因此，若各國在規劃與執行技職教育政策時，市場人力需求與學校職能無法相互地配合，將造成才不適所或人力不足的窘境。臺灣近年來產業結構急速地變遷，從勞力密集到知識密集之高科技產業，國內技職教育在面對產業結構改變之際正面臨考驗。然而，目前技職院校文憑主義與職業證照優先的教育走向下，實用技能訓練能否符合產業轉型的需求，實為目前技職教育改革的關鍵課題。

英國職業教育在發展的過程中，實用性職業教育占核心地位。英國政府除了根據產業的需求建立技術訓練的課程，英國政府更自 1970 年代以來即針對 16-19 歲青年，建立完善的師徒訓練系統（employer-based apprentice training system）（Matlay, 1999）。傳統上，英國政府認為技職教育為教育改革的核心，其重點在於把技職教育與勞動市場的技能需求做零落差的結合，因此，近年來所進行的技職教育改革主要內容包括：發展國家資歷架構、改革學徒制度與學分轉換制度、推動產業界參與技職教育與訓練等，希望能夠真正提升技職教育品質（溫明麗，2006；翁福元，2008）。然而，Matlay（1999）認為，在訓練方面卻仍缺乏重點、一致性及連續性，特別在中小企業所需的人才培育方面呈現學者所謂的訓練兩難（training paradox）。

學校對於英格蘭 14-19 歲的青年人口的教育必須同時兼顧學術與專業訓練，政府除了提供他們升學的機會外，約 1/3 的學生透過普通中等教育證書（General Certificate of Secondary Education，以下簡稱 GCSE）的系統升學¹，但技職教育的功能提供大多數學子足

¹ 英國政府已正式宣布 2012 年就讀中等教育的學生（11-16 歲）將適用新的制度教學考試，也就是國際高中畢業考試及格證書（English Baccalaureate Certificate, EBacc），基本上只要在本國語言（英文）、數學、外語、歷史或地理二擇一、自然科學三選二，總共六科成績達到 C，取得 EBacc 文憑，依此做為升學的依據。

夠的知能，以因應其未來就業的需求，這些知能大多屬於職業認證（vocational qualification）的課程；但是，在普通中等教育證書之後卻缺乏完善的技職訓練課程，也有相當程度的青年學生因為社經地位的低落，無法受到妥善的教育的問題；再者，師徒制（apprenticeship）雖立意良善，但運作上卻未能提供給每位青年學生充分機會。根據艾倫·渥夫（Alan Wolf）的統計，大約有 35 萬的青年學子在 16-19 歲沒有接受良好的技職的教育與訓練，再加上目前急速地社會與經濟環境的變遷，技職教育政策方案無法真正落實（Wolf, 2011, pp. 20-22）。由於二十一世紀初期英國政府推動高等教育系列的改革行動，英國教育當局於 10 年後正式委由倫敦大學渥夫教授進行一系列的教育政策評估，並於 2011 年出版的技職教育評估《渥夫報告》（Wolf report）中針對 14-19 歲技職教育在英國教育體制的定位及教育改革所產生的影響提出評估，其中洋洋灑灑的 27 條具體建議，旨在改善英國技職教育體制，著重在國家技職教育應協助在學青年能順利進入職場，或能擁有更多職涯與學術的選擇，包括求學期間的職業訓練或畢業後所通過證照制度，皆應讓學生保有進入高教體系就讀的機會。

渥夫之評估報告引起英國各界的迴響，並讓英國教育當局重新審視 14-19 歲技職教育改革的成效，特別是技職教育訓練與就業市場之間的橋接政策，報告中主要的建議以政府補助及管制機制改革為主，並透過重視學生專業能力與就業市場整合的職業教育與訓練課程進行改革，以確保職業教育的品質（Wolf, 2011, p. 22）。

本文以文獻分析與公共政策之比較的方法，梳理英國技職教育政策改革的關鍵議題與挑戰，主要以渥夫的評估報告做為文獻分析主軸，藉此評估英國 2011 年出版的《渥夫報告》關於技職教育評估報告，進而梳理臺灣目前技職教育改革在聯結職業教育與勞動市場、證照體系等議題所遭遇的挑戰，以啓迪臺灣未來技職教育改革的重要策略。

貳、英國技職教育改革背景及趨勢

一、英國技職教育改革歷程

本文所稱英國係以英格蘭（England）為主，英格蘭與威爾斯呈現比較相同的體制和作法，蘇格蘭則有其自己的教育體制。英國國內對於技職教育（vocational education）一詞並沒有特別的界定，包括義務教育的技職教育與成人職業訓練等，英國技職教育與訓練的中央主管機關主要為「教育與技能部」（Department for Education and Skills, DfES），教育與技能部並未為職業訓練設置一套職業訓練機構體系，職業訓練是利用各公私立的學校、專業團體與私人訓練公司等訓練資源來辦理（翁福元，2008）。英國技職教育在複雜的英國學校教育制度上仍扮演一定的角色。大致上，義務教育從 5 歲到 16 歲，共 11 年，可區分為學前或幼稚教育（5-7 歲）、初等教育（7-11 歲）、中等教育（11-16 歲）等三個時期，而後尚有擴充教育（16-18 歲）和高等教育等兩階段；英國技職教育以擴充教育為主體，渥夫對技職教育的評估報告稱為《渥夫報告》（Wolf Report）係針對英國技職教育進行評估後的報告，報告中所稱之技職教育採廣義的 14 到 19 歲青年之各類職業技能培訓。

英格蘭政府於九〇年代開始推動國家職業資格（national vocational qualifications, NVQ）及類似美國社區大學擴展教育的歷史改革，本文不贅述其源流。基本上，1970 年代英國在義務教育體制主要有兩個分流體系；即 11 歲之後必須通過語言與數學的考試，以確認進入文法學校（grammar school）或中等學校（secondary modern school）。文法學校體系的學生在 16 歲畢業後，能夠選擇繼續升學或就業，但是大多數的學生仍然要求通過普通程度（ordinary level, O-level）考試，亦或者在 17-18 歲間通過進階考試（advanced level, A-level）；同樣地，中等學校（secondary modern school）體系的學生則必須通過中等教育文憑（A Certificate of Secondary of Education, CSE）及選修相關學科，只有部分頂尖的中等學校學生可以與文法學

校通過普通程度考試的學生一樣，擁有相同的升學管道。簡言之，技職教育在中等學校扮演比較重要的角色（方德隆，2003）。英國教育改革整合兩個分流的系統是一個漫長的過程，八〇年代從文法學校轉變成私立學校自行招生開始，加上綜合型學校（comprehensive schools）成立，普通程度與中等教育文憑的考試也在 1980 年代中期就整合完成，提供 15-16 歲學生資格認證，但 A-level 的考試仍然維持。由於英國中等教育階段的主要型態為綜合高中，綜合高中階段也是中等技術與職業教育的實施階段，綜合中學的課程規劃兼具學術課程、技術課程和職業課程等三個部分，提供彈性化、多元化的普通及職業課程，以協助學生適性發展（方德隆，2003）。英國在經歷數次經濟衰退之後，就業市場的改變，技職教育也需要進一步轉型，溫明麗（2006）歸納英國教育改革的歷程可分為四大脈絡，包括教育改革權國家集中化、義務教育優先化、職業教育主流化與教育評鑑能力化，易言之，除了教育政策權逐漸收納在中央政府外，職業教育被視為是健全國民義務教育的重要的環結。

二、影響英國技職教育改革之外部環境因素

近年來英國勞動就業市場受到經濟不景氣、失業率提高等影響，對於技職教育改革形成壓力，英國技職教育面臨來自於經濟、社會層面的困境（Wolf, 2011, pp. 24-44）。

（一）青年就業市場的緊縮，特別在 19 歲到 24 歲這個族群，英國 1958 年出生的 18 歲青年只有 9% 的失業率，但在 1991 年出生的 18 歲青年就有 16% 的失業率，而且 40% 就業人口中共有 44% 接受成人延伸教育。渥夫在報告中指出，年輕就業人口的學歷遠超出勞動市場資格的需求，就業的實用技能仍嚴重不足，造成技能市場人力的短缺（Wolf, 2011, p. 29），因此，渥夫（Wolf, 2011, p. 43）建議「技職教育必須在這個區塊補強，讓青年學子在畢業前就擁有適當工作經驗及實用技能。」

（二）英國高比例資歷認證通過與高學歷雖讓英國學生都擁有高報酬工作的機會，但必須視資歷認證及主修科目的種類而定。渥夫指出，英國在中低階層的職業認證的投資報酬率不高，接受職業認證

也能相對得到高報酬的工作，職業認證並沒有提供就業者高的薪資，特別在國家職業資格的市場價值呈現負相關（Wolf, 2011, p. 32），因此，所謂低勞動力市場的「尼特族」（not in education employment or training, NEET）困境，對於技職教育勞動市場長期的發展產生負面影響（Wolf, 2011, p. 34），未來勞工市場不能只偏向知識工作，卻忽略勞力市場的需求。

（三）高度變遷的經濟環境將嚴重影響就業市場結構，勞動市場能否提供適當工作機會給技職訓練的學生大多無法預測，缺乏基礎教育的學生在未來就業市場極可能會喪失就業機會。

（四）英國社會普遍希望子女接受高等教育，但渥夫在報告中指出，根據其他國家如芬蘭、挪威等國的政策經驗可以發現，教育體制仍必須賦予青年學子更多元化的選擇，工作經驗不只幫助就業，還進一步有助於其學術成就，特別是，就業經驗及師徒制不但有助於提高教育的報酬率，但就業經驗亦能提升師徒制的訓練成效（Wolf, 2001, p. 33）。

三、英國技職教育改革內部挑戰與關鍵議題

英國在二十一世紀初的教育改革主要是社會經濟的變革，本文將英國技職教育區分為 14-16 歲及 16-19 歲兩階段技職教育改革的內部挑戰，茲將其分別敘述如下。

首先，14-16 歲技職教育主要依附在國家課程的要求（national curriculum requirements），主要為普通中等教育證書的評定，在國家訂定的課程標準中提供技職科目等實用課程，這點與臺灣相似；但自 2000 年之後，英國政府極力均衡不同種類的資歷，不限於普通中等教育證書的評定，提供 14-16 歲的學童不同的認證與資格，渥夫的評估報告指出，這些政策措施與做法面臨以下挑戰（Wolf, 2011）：政府為何要鼓勵這個階段的學生追求不同的證書或資格？這些資格證書是否增加學生實質競爭力，或者激勵學生追求成就的動機？這些資格與證書是否帶給同學更有效的學習與進展（effective progression）？所有類型的學校都能夠認同目前教育的政策方針向嗎？

其次，16 歲之後學校的職業課程（vocational programme）

主要依據 1990 年代通過「國家普通職業資格」(general national vocational qualification, 以下簡稱 GNVQ) 與國家職業資格 (National Vocational Qualifications, 以下簡稱 NVQ)。英國政府期望 GNVQ 能和 NVQ 取代其它的職業檢定, 是國家職業教育與職業訓練的主要依據。GNVQ 為英國職業教育的初階段, 16 歲以上的學生在完成 GNVQ 課程之後, 仍然保有繼續深造的機會, 包括相當於大學一、二年級的程度的商業技術教育協會的證書及高等教育資格證書, 並可以將以上證書轉換成大學同等學位。最後, 英國政府在 2004 年正式立法, 以國家資歷架構體系 (National Qualification Framework, NQF) 整合各種資格證書的標準、效用與體系 (于承平、高安邦、林俞均, 2010: 222-218)。簡言之, 近年來對於 16-19 歲的體系並無具體變化, 此年齡層學生仍擁有多元升學與就業的選擇權; 英國政府對 16 歲之後的技職教育政策, 已努力結合勞動市場與技職教育改革, 渥夫 (Wolf, 2011) 的報告指出下列三項關鍵議題:

(一) 若干職業資格的相關課程, 特別並未對 Level 3 以下的學生提供延續性措施, 以供其繼續發展。

(二) 學生在獲得技職資格或證書之後, 後續並沒有升學與就業發展的機會。

(三) 16-17 歲技職教育師徒制仍未有具體進展。總之, 目前英格蘭的技職教育體制變遷的速度非常快, 政府在政策層面提供非學術取向的職業資格認證、文憑 (diploma) 及主要推動的改革方向, 此等變革包括 (Wolf, 2011): 14-19 歲學生之學校與學院 (college-based) 管制措施的改革, 師徒制及補助機制的改革; 在課程設計層面, 則針對特定職業的資格認證做重新進行設計; 在學校方面則建立學校績效評估及責任制度等。

四、小結

英國教育體制最獨特的特色在於高等教育之外, 很多獨立分開的非政府部分的認證組織, 第一種系統在學歷認證或學校文憑, 另外一種則透過勞動市場中第三部門的認證, 英國職業資格系統獨立於國家政策之外, 主要是非政府部門提供此項認證, 並非由政府主導, 而且

主要認證的方式是以認證機構爲主要的管制方向，相對於其他採取國家認證的國家，目前仍無研究證明多元認證的成效（Wolf, 2011, pp. 57-58）。

由上可知，英國在技職教育體制的改革包括橫切面政策的整合，如就業市場及職業認證；垂直面的改革如升學管道的多元化等。高度勞動市場的變遷雖然造成技職教育政策因應不及，但是政府仍努力地提供學生完善技職教育資源及多元的選擇，並確保技職教育的品質。然而，升學與就業管道的聯結，仍是技職教育政策能否有效整合的議題。

參、《渥夫報告》的分析

二十一世紀以來，英國技職教育歷經社會經濟變化，技職教育的風貌已截然不同。雖然升學仍爲多數學生的選擇，但其 14-16 歲之就學仍具有主要功能。如教育當局仍要求 14-16 歲學生必須通過職業認證（vocational awards）。根據 Cater（2009, p. 4）的分析，近年來英國技職教育的施政方針主要分爲三大主軸，包括技能的培養、就業力提升、及促進階層的流動等。

第一，技能（skills）的培養：除了基層勞動力技能的培養外，英國政府施政主要希望提高 level 4 的技能，即使其等同於高等教育的職業技能，並期望在 2020 年可以達到 40% 的職場工作者擁有等同於高等教育的技能，實施途徑主要透過高等教育師徒制的實施或鼓勵高等教育機構提供青年的技職技能相關課程。

第二，就業力（employability）的提升：如前所述，level 3 層級的失業率高於 level 4，英國教育當局應該拉大 level 3 與 level 4 間的待遇差距，並增加 level 3 的就業率及鼓勵 level 4 的職業進修或學習。

第三，促進社會階層的流動：level 3 技職訓練主要來自於家庭社經地位比較差的學生，高等教育反而是中產階級的專屬資產，技職教育的政策目標旨在促進社會階層的流動。

《渥夫報告》是英國教育部委託英國倫敦大學國王學院所執行，這份由學術界所進行的政策評估報告針對學齡 14-19 歲的職業教育趨勢及未來就業市場需求、技職生進入高等教育的進路、成人職業訓練與技職生生涯規劃等進行一系列的調查研究，並針對未來政策方向及教育財政困窘等問題提出政策建議。該報告調查 400 多份的實證調查，針對英國目前技職教育的問題提出深切的反省。《渥夫報告》指出（Wolf, 2011），技職教育出路的最大困境，除了通過 A level 檢定外，英國政府未能充分提升青年學生職業技能認證能力；或未提供其具有進入高等教育機構接受學術教育的能力。《渥夫報告》（Wolf, 2011, pp. 105-106）並不只是學術的推理，而是經由研究團隊實徵調查訪談中，提出落實技職教育政策的具體措施，特別是對於政府教育補助機制與績效評估的批判；《渥夫報告》亦指出，英國政府無法對技職校院或訓練機構創造誘因，職業課程也無法評估學生專業程度及技術與職業的品質，更何況外在勞動市場的變遷與技能需求讓英國技職校院難以因應（Wolf, 2011, pp. 105-108）。本文彙整渥夫對目前英國技職教育的省思及建議，分兩大主軸及六大重點進行闡述。

首先，渥夫主要的論點在於英國教育體系中 14-19 歲教育仍然屬於國民義務教育，國民義務教育不能針對青年學生做實質的職業分流（specialization），英國當前的課程改革卻過度偏重於政府教育績效評估的壓力，而非學生的實質利益，目前關鍵階段四（Key Stage 4, 以下簡稱 KS4），也就是英國教育體系十年級至十一年級的學生仍以 80% 的時間做學科訓練，20% 的時間則作給技職相關的訓練。渥夫指出（Wolf, 2011），目前的技職教育已假設職業課程有助於激勵與啟發學生職業性向，避免產生尼特族；然而，渥夫（Wolf, 2011, p. 110）認為，根據目前相關研究顯示，該年齡層的學生並沒有因為技職課程而改變，學生的學習能力及成就感普遍低落，更嚴正的問題在於師徒制所投入的政府資源與成果不成正比。

其次，欲讓青年學子有更開放的選擇，則對關鍵階段四（KS4）學生有條件的專業化是最好的選擇，即具有技職特色的國家課程（national curriculum）是必要的（Wolf, 2011, p. 111），而科技學院（university technical colleges）或補習班（studio schools）也能相對提

供高品質的技職教育。渥夫的論點在於整個國民義務教育體制不能只在同一時間將學生推到準職業或準學術進程，國民義務教育不適合對學生做過早的分流，應提供其高品質及具有高勞動價值的技職教育課程。簡言之，目前英國教育出現下列問題，包括技職證照數增加但卻無實質就業市場的價值；再者，14-16 歲義務教育所獲得的證照，不能阻礙學生 16 歲之後的生涯抉擇，而且義務教育應提供學生具備基礎數學與英語學科能力；最後，教育當局的補助及績效管理制提供錯誤的誘因，鼓勵證照體系的發展，卻無助於就業力的提升。渥夫根據上述困境，提出技職教育需要進行改革的 27 點建議，本文將之分為六方面加以敘述（Wolf, 2011, pp. 113-135）：

第一，技職教育所扮演的角色：英國教育部（Department for Education, DfE）必須能夠具體地確認學術與職業資格認證的內涵，並將學術與技職資格包括廣度與深度透明化與具體化，且建議專家重新審訂技職教育內涵及課綱（第 18 點）。因此，關鍵階段四 (KS4) 的學校必須提供免費諮詢服務，確認職業資格認證的來源及管制，學校應該公開其入學條件及所接受的資歷認證（第 20 點）。再者，非普通中等教育證書及國際普通中等教育證書（GCSE/iGCSE）的認證必須占學生績效成績的最小比例，讓學生仍以學習基礎能力為主，特別是成績落後的族群，例如應該提供普通中等教育證書（GCSE）的學生英文與數學課程（第 8 點），並強化師資源來源（第 10 點）及擴充教育認證（Qualified Teachers Status, QTS & Qualified Teacher Learning and Skills, QTLS）（第 17 點）；而且職業證照的累積不應成為學校教育的核心（第 7 點）（Wolf, 2001, p. 113）。

第二，教育政策的管制：英國教育部必須重新審視目前教育政策，確保有足夠比例的學生在 16 歲時可以進入級別 2（Level 2），績效指標不能使學校將低學習成就學生推到未具品質之職業訓練課程（第 4 點），並應確保低學習成就學生仍能有良好的學習環境。再者，職業資格認證審察委員會（The Office of Qualification and Examinations Regulation, OfQUAL）重新定位為統理全國職業證照的主管單位（第 25 點），特別是管理證照認證單位（第 22 點）。

第三，教育部必須改變學校補助政策：目前教育部的補助仍以鼓

勵取得職業證照的利潤極大化（profit maximization），而非以學生為主體為補助的重心，故渥夫建議，16-18 歲學齡的學生應以職業學程為基礎，並以學生，而非證照為補助對象，並且考慮提供實施師徒制的企業直接的補助（Wolf, 2011, p. 114）。

第四，教育部必須重新修正績效評估指標：此績效評估指標必須包括地區型企業的認同，甚至要求授證團體（awarding bodies）必須提供企業制定相關認證機會的參考（第 26 點）。

第五，16-18 歲之間的技職課程必須訂立一般性原則：此包括內涵、架構、評估法則及課程時數等，並應修習國家職業標準課程，取消限制認證的條件（第 11 點）。渥夫建議可採學分制（第 13 點）方式，讓學生更想參與技職課程。

第六，教育部應重新評估師徒制日後的生涯的規劃：渥夫建議（Wolf, 2011, pp. 120-135）師徒制應包括高等教育體系，並以其他國家做為標竿學習的對象（第 15 點），提供給實施師徒制的企業直接或間接的補助（第 14 點），或透過職業訓練協會，鼓勵中小企業投入教育訓練（第 16 點）。

英國政府對上述渥夫的建議，做出若干正面且積極的回應 UK（DfE, 2011）：首先、政府必須確保所有年輕學子都能在 19 歲之前通過本國語、數學、科學 GCSE 的考試，尚須選修音樂、體育等其他科目；此外，課程及資格認證應能確保 16-18 歲學生有一致廣度與深度的思考性訓練，以回應市場及職涯的變化，使其能在保有選擇下仍具有專業化，同時針未能通過考試的學子給予補救機會，其中在國定課程中修正 GCSE 的相關指標；再者，政府承諾，影響技職教育價值的績效評估與補助辦法必須改進，俾確保績效評估能涵蓋職業認證（vocational qualifications）的內涵、評量及發展，其中包括一定比例的外在評估（external assessment），也確保認證學科受到企業與高等教育機構的認同；最後，政府除了提供 16-18 歲學徒實質的基礎課程外，應進一步簡化師徒制，整合 GCSE 課程與技職教育課程，並採用直接付款給企業的方式來強化師徒制。

總之，技職教育的改革必須先排除其在教育政策的阻礙，才能讓技職教育能更符合學生及勞動市場的需求。英國技職教育主要改革在

組織制度、國家教育補助方案上，而非只是針對職業課程的內容和教學設計。渥夫（Wolf, 2011, p. 139）認為，政府由上而下主導的職業證照制度做為主要的教育政策工具，反而造成教育政策的失靈。技職教育的重點應該在於暢通技職校院學生進入高等教育的升學管道，延緩學生在職業分化與生涯的選擇。本文認為，渥夫對英國技職體系所提出全面性的診斷，雖未能以前瞻性（pro-active）的角度來規劃未來技職教育政策，但其審慎剖析與診斷目前英國技職教育之學校教育、資歷架構、升學、與就業之間的缺口及其建議，對臺灣推動技職教育改革時，能有更具前瞻性的視野進行檢討與改革之規劃。

肆、英國技職教育變革對臺灣的啟示

近年來由於臺灣政經產業結構變遷及人力需求今非昔比，技職教育的重要性不斷式微，臺灣教育部於 2009 年推動「技職教育再造方案」以爲因應。然而，技職教育在升學管道暢通後，多以升學爲進路，技職教育反而失焦，教學資源及基礎學科更有待加強，重要的是學校所學無法致用的問題爲社會所詬病（王維玲、薛荷玉，2011；羅弘旭、林筱庭，2011）。教育部「技職教育再造方案」雖以產學合作方式，培育優質專業人才及臺灣產業特色人才，政策上鼓勵技職教育體系學生取得專業證照，並推動改善師生教學環境，強化產學實務聯結、培育優質專業人才，其中五專加二技之人才一貫培育、強化實務能力選才機制、強化教師實務教學能力、建立技專特色發展領域等策略，即希冀展現技職教育的務實精神。然而，技職教育長期以來缺乏政策評估機制，無法有效進行政策回饋與改進，進而使技職教育改革走向受到質疑。

環顧臺灣技職教育改革的背景與英國類似，主要皆因社經環境改變所導致之技職教育無法符應產業需求。英國的職業教育與訓練一向重視勞動市場的職能，多年來已推動國家職業教育與訓練的證照制度，其技職教育體制爲世界各國借鏡（翁福元，2008）。英國技職教

育改革實施的重點主要從學齡 14 歲之後開始到成人教育，此與臺灣的技職教育體制雖有差異，但英國政府部門持續積極主導技職教育改革的經驗及重視第三者評估的品質保障機制，特別是渥夫對於英國技職教育問題改革的具體建議，頗值得臺灣於推動職業教育與職業訓練之參考。臺灣「技職教育再造方案」推動至今已 3 年，本文比較臺灣與英國技職政策的走向並提出其對臺灣政策之啟示。

一、技職教育補助機制改革的重要性

高中職校務基金的改革為目前臺灣推動的重點，在財務自籌的情況下，政府教育補助仍然影響技職院校財務狀況。英國政府當局對學校補助方式的檢討是《渥夫報告》的重點，特別是技職院校忽略英文（真正母語）及數學基礎能力的培養，渥夫建議政府，教育補助應以學生能力為本位，對年紀稍長的學生提供長期就業輔導及其更多參與就業之機會，而非擁有多張與職涯無關的證照。

職此，臺灣技職教育推動績效指標之建立必須審慎評估是否造成學校在經營時過於傾向特定專業證照，而忽略學生學習潛能的發展，例如，技職院校中教師升等方式及學校等級評等，無異造成學校為爭取補助而忽略學生為主體的現象（王維玲、薛荷玉，2011）。簡言之，教育補助機制的改革主要以補助學生為主體，而非以學生通過證照數量為指標，如此，學校應提供更健全開發學生潛能的課程，而非一味地開設一些學生容易通過卻無益於就業的證照課程。

相對於臺灣技職教育再造方案，教育部補助高職院校是以學校為主體，學生擁有專業證照數量成為主要的評估指標之一，亦是各技職院校主要招生手段之一。然而，教育部在評鑑技職院校的指標上，必須重新審視技職院校證照數量的累積上是否反應學生就業能力及本職學能，政策補助必須做完整事後評估，確保技能證照與就業市場的聯結，做為臺灣教育政策改革的核心。

二、技職教育與就業市場的聯結性

《渥夫報告》指出（Wolf, 2011），約有 1/3~1/4 的 16 歲以上學生所接受的職業教育與訓練，充其量只是中低階的職業訓練課程，大

多數並不具備勞動市場的價值，即約有至少 35 萬名 16 到 19 歲的青年無法真正從技職教育的訓練中發展其未來職業生涯。

臺灣九年國民義務教育非常著重基礎學科的訓練，但相對於技職教育，例如，六至九年級的國民義務卻沒有建立職業認證（vocational qualifications）的制度，而且專業證照制度存在多年，仍必須回應就業市場與產業需求，專業證照若不能確保市場就業的優勢，則形成文憑導向而非能力導向，此問題亦發生在英國。有鑑於英國職業教育改革，臺灣的高中職教育應增加「能力本位」課程，實習科目必須受到業界認可，俾使學生在就業上具有保障；綜合高中應強調試探、分化，並非一味強調升學，當前英國的技職教育以擴充教育為主，其中涵蓋中等教育與高等教育。易言之，英國學生於 14 歲即可開始與產業合作，依自己的性向，從「學徒制」開始，提早為未來職涯發展做準備。

三、政府政策應尊重並落實第三者評估

英國政府對聘用符合資格的職業教師及專業人士進行評估，並藉用國際評比來確認政策方向（Hoeckel et al., 2009）。英國政府部門積極回應《渥夫報告》的相關意見，並將之落實到具體政策和實施方案，代表英國政府極為重視渥夫教授第三者教育評估之建議。第三者評估除了訂定核心指標外，由獨立的學界、產業等實務界所回應的評鑑報告，取代密集的評鑑訪視，導致學校行政工作準備繁瑣數據資料的壓力，當多元化的第三者評估形成由下而上的社會壓力，就能進一步強化落實與執行教育評估之意見。

四、技職教育不能輕忽基礎學科

渥夫（Wolf, 2011）指出，學生過早分流的機制容易造成年輕人在母語（英語）、數學等基礎能力的不足，英國政府在回應《渥夫報告》中承諾持續修訂國家職業證照架構與證照授證，並強調課程模組化單元設計及國定課程所強調之關鍵能力，故英國技職教育的年齡層自 11 歲開始，提供青年學生體驗職業課程及培養其職業素養，教育當局持續促進職業課程融入國定課程。再者，中等學校應提供 14-19 歲學生高品質的職業資源及教學課程，並培養其職業素養；此外，雖

然英國的職業學校從 14-16 歲開始招生，但應兼顧如英文和數學等學術學科。

英國職業類科的學生想繼續升學一定要通過 A levels 的考試，此顯示，特定的升學考試仍必須維持一定的學術水準。職此，臺灣應確保技職中等學校學生具備基礎學科能力，讓技職學生在升學之後仍能因應一般大學入學要求及規劃未來職涯生活。

五、職業認證制度改革需符合職場能力導向

英國技職教育目前最大的問題在於無法與就業市場銜接的問題，臺灣技職教育也同樣存在此問題，一般高職畢業生投入職場者已不復見，升學成為最主要選項，然而，若學生在技職院校畢業後，發現學校所學已與業界脫節，業界覺得不適合，而四技二專又過於強調升學，形成職涯發展的困境。英國的職業教育推動職業證照制度強調教育政策必須主導國家職業證照，國家資歷架構成為英國職業教育的重要指標，讓學生清楚職業教育能獲得哪些能力或達到何種程度才能獲得專門技術職業證照，並獲得就業市場的肯定。職此，臺灣職業認證制度的改革必須由上而下，由國家主導，讓各級學校及學生皆能符合就業市場的能力本位為重心。

六、技職教育必須提升師資技藝品質

英國提升技職教育品質主要從師資的訓練及教材的內涵著手。技職教育師資訓練（continuing profession development）主要特色在於提供產學機會，讓技職院校教師提升其技藝（craft）訓練，而非如挪威等其他國家透過師範教育（pedagogic education）來分享及溝通的方式（Lloyd & Payne, 2011）。臺灣近幾年來《師資培育法》和《教師法》內容的改變，旨在想讓師資來源多元化。英國技職教育的師資培育著重技藝培訓，而非學歷取向，即必須符合實際職場技術成長的需求（Lloyd & Payne, 2011）。

臺灣技職院校的課程大綱改革從 1999 年至 2009 年，歷經 10 年，然而課程大綱的更改必須考量教師的教學現況及產業界的需求；學生必須為課程改革與實施的重心。目前臺灣技職院校的課程重視核心課

程，主要在提供普通學制及技職學制能互換，卻較忽略專業課程。政府應提供資源並結合建教合作，讓教師設計更貼近學生及產業界需求的專業教材。英國政府以企業為補助對象，讓產業界能主動提供建教合作的機會；臺灣教育政策必須重新審視建教合作的內涵，不能流於形式。因此，課程設計必須兼顧「升學」與「就業」，尊重教師並提供充分資源，鼓勵其設計專業技能（know how）的訓練課程與教材，或可採用國家資歷架構的課程模組來設計。總之，如渥夫所言，除了課程須改革外，職業證照的採認必須透明化、簡易化，此亦值得臺灣參考。

伍、結論

本文主要從《渥夫報告》探討英國技職教育改革中教、訓、考（證照）、用的銜接問題，並提出對臺灣技職發展的啟示。雖然，英國已設有國家普通職業資格架構做為統合義務教育後的技職教育體系，然而在高度產業結構變遷及專業職業技能的高度需求下，如何建立完整職業能力（學力）檢定與證書制度，將技職教育訓練和勞動市場需求緊密結合，是《渥夫報告》關於技職教育評估的關鍵議題。

一、技職學校教育與職業訓練制度須整合

目前英國職業教育主要以擴充教育為主，但從 14-19 歲在學期間就開始強化其就業技能，這與臺灣以普通學科為主的方式不同。英國職業教育同時也出現技職教育中普通學科能力不足的現象，臺灣在發展技職教育課程設計時，必須同時兼顧技職體系學生未來升學與生涯發展之基礎學科能力，以免限制技職院校學生未來學能的發展。

隨著產業結構及企業需求的改變和青年學子就讀普通大學的意願提高，英國國家資歷證照的管制亦無法完全滿足其當前職業教育的挑戰。因此，《渥夫報告》特別指出，英國教育當局必須改革職業證照獎助學金管理方法，讓職業證照能夠真正提升學生的專業素養，而非累積證照數量做為決定政府對學校補助的標準，並且允許技職體系學

生利用國家資歷認證，取得升大學的同等資格。職此，臺灣職業證照獎補助制度的改革可以汲取英國證照的經驗及相關措施。

二、職業訓練必須與證照制度整合

目前臺灣職業學校任務非常多元，必須同時具備升學與就業的需求，但學生仍以升學為主，就業為少數。近十年來，英國對技職教育的課程發展、國家資歷架構的修訂和教育政策的整體性改革，顯示其實用性職業教育占核心地位，而其主要驅動力是社會產業對人才的需求，技職校院推動產學合作的目的是促進知識產業化，增加科技知識在產業中的應用和需求。可見，英國職業教育主流化改革就是將教育和產業需求緊密結合，提升學生的就業能力；至於其規劃國家課程設計與資歷架構主要是因應勞動力品質和國家勞動人力的競爭力，此皆值得臺灣技職教育政策擬定之參考。

三、技職教育應落實其與就業最後一哩結合的措施

臺灣技職教育向上發展到科技大學，符合未來技術學位相當普通大學學歷的特色，期學生更願意就讀技職院校。然而，除了升學管道的暢通外，課程內容的改革卻付之闕如，例如各類科技職學生校外實習，或鼓勵企業加入技職教育行列，就業工作最後一哩課程的獎勵等措施，往往因為無法橋接相關資源，立意良善卻未能落實。反之，政策的鼓勵只造成學校文書作業的負擔，甚至成為專業證照數量的累積。故，技職教育實用課程的設計與政府獎補助機制的結合，實為目前臺灣技職教育改革的當務之急。

總之，如何落實教考訓用，再造臺灣技職教育盛況，英國政府著重在第三者評估及評估回饋機制，縮短學用落差的政策，此有助於臺灣重新審視技職教育的發展策略，並確立未來改革的重點。

參考文獻

于承平、高安邦、林俞均（2010）。英國、澳洲及歐盟資歷架構

- 發展經驗對臺灣之啓示。**教育資料集刊**，**47**，213-244。〔Yu, C. P., Kao, A. P., & Lin, Y. J. (2010). The implications of national qualifications framework from selected countries. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, 47, 213-244.〕
- 方德隆（2003）。英國的教育。載於王家通（主編），**各國教育制度**。臺北市：師大書苑（頁 303-336）。〔Fang, D. -L. (2006). England education. In C.T. Wang (Ed.), *Education institutions all over the world* (pp. 303-306). Taipei, Shi-Da Booksfore.〕
- 王維玲、薛荷玉（2011 年 4 月 6 日）。李家同，技職教育失焦，搞得像工學院。**聯合新聞網**。〔Wang, W. -L., & Xue, H. -Y. (2011, April 6). Lee Cha-Tung: The loss focus of vocation education—alike engineering college. *United Time online*.〕
- 翁福元（2008）。二十一世紀初期英國高等普通暨技職教育改革主要趨勢。**教育資料集刊**，**40**，103-130。〔Weng, F. Y. (2008). Orientations and trends of British higher education reform in the early twenty-first century: A peaceful and promising revolution. *Bulletin of National Institute of Education Resources and Research*, 40, 103-130.〕
- 溫明麗（2006）。1988 以降英國教育改革對臺灣教育的啓示。**教育研究月刊**，**148**，5-16。〔Wen, M. L. (2006). The implications of England vocational reform on Taiwan. *Education Study Monthly*, 148, 5-16.〕
- 羅弘旭、林筱庭（2011）。嚴長壽談臺灣技職教育問題。**今週刊**，**750**，38-41。〔Lo, H. S., & Lin, S. L. (2011). Vocational education issues of Taiwan: A Yan Chang-Shou perspective. *Business Today*, 750, 38-14.〕
- Cater, A. (2009). *Progression from vocational and applied learning to higher education in England*. Retrieved from <http://213.5.176.40/~uvacacuk/wp-content/uploads/2010/08/UVAC-BIS-Progression-Report-March-2010.pdf>
- UK Department of Education (2011). *Wolf review of vocational education:*

- Government response*. Retrieved from https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/Wolf-Review_Response.pdf
- Lloyd, C., & Payne, J. (2011). Raising the quality of vocational teachers: Continuing professional development in England, Wales and Norway. *Research papers in Education*, 27(1), 1-18.
- Hoeckel, K., Cully, M., Field, S., Halasz, G., & Kis, V. (2009). *OECD Reviews of vocational education and training: A learning for jobs review of England and Wales*. Paris: OECD.
- Matlay, H., (1999). Vocational education and training in Britain: A small business perspective. *Education & Training*, 41(1), 6-13.
- Wolf, A., (2011). *Review of vocational education: The Wolf report, The Department of Education, UK*. Retrieved from <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/The%20Wolf%20Report.pdf>