

中國大陸職業技術教育 制度與政策的改革

楊 瑩*

摘要

本文主要採取文件分析法及文獻探討來剖析1978年後中國職業技術教育的重要政策改革與發展、實施情形、特色及面臨的問題。簡言之，中國職業技術教育的發展與其社會經濟的發展密切相關，中國職業技術教育原以中等職業教育為主的型態，逐漸過渡轉向高等職業教育發展。基本上，在政府政策主導下，其職業技術教育是以服務社區為宗旨，注重產學研的結合，及強調企業與行業合作參與的教育模式。尤其，中國職業教育與普通教育，兩者並非「一刀切」截然區隔體制的設計，誠為其職業技術教育最大的特點。雖然中國的職業技術教育訂有明確的發展走向，但為達成升格本科院校的目標，已有許多高等職業院校轉向學術型教育發展，無法堅持作明確的定位；此種學術與技職教育規劃為分流教育，但卻愈趨合流的發展走向，可說是兩岸都共同面臨的轉型困境與問題。

關鍵詞：中國大陸、職業技術教育、高等職業院校

* 楊瑩，淡江大學教育政策與領導研究所教授

電子郵件：yingchan@mail.tku.edu.tw

來稿日期：2010年6月28日；修訂日期：2010年6月30日；採用日期：2010年7月8日

Policy Reforms and the System of Vocational and Technological Education in Mainland China

Ying Chan*

Abstract

Using the methods of document analysis and literature review, the author intends to explore the reforms of policies and the system of vocational and technological education in Mainland China after 1978, including the current policies, characteristics, and existing problems. The development of vocational and technological education in China has always been under the influence of the social and economic changes. The focus of Chinese vocational and technological education policy has been shifted from the secondary education level to higher education level. Theoretically, vocational and technological education in China is ‘employment-oriented’, aiming at providing services to the local communities, emphasizing the participation of industry and enterprises, and promoting the cooperation among the schools, industry and enterprises. However, there is no clear-cut separation between the vocational and technological education and their counterpart-academic education in China. Vocational and technological education is not supposed to serve the exclusive function of job preparation. In order to be promoted to the status of degree-conferring universities or colleges, many vocational and technological colleges have tried to reform toward a more ‘academic-oriented’ type. This problem exists in both Taiwan and mainland China, and deserves close attention.

Keywords: Mainland China, vocational and technological education, vocational colleges

* Ying Chan, Professor, Graduate Institute of Education Policy and Leadership, Tamkang University
E-mail: yingchan@mail.tku.edu.tw

Manuscript received: June 28, 2010; Modified: June 30, 2010; Accepted: July 8, 2010

壹、前言

本文旨在針對中國大陸（以下簡稱中國）的技術職業教育進行探討，由於中國慣用的名稱為「職業技術教育」，故本文沿用其慣用之「職業技術教育」一詞。本文分別探討其職業技術教育沿革發展、實施現況、發展特色及面臨之問題。雖然在新中國建國初期，中國曾借鑑於蘇聯先公共基礎課，後技術基礎課，再專業課之三段式教學模式，嘗試建立職業教育新體制，並在社會主義思潮的基礎上大力推動以中等職業教育為主的職業教育政策（方展畫、劉輝、傅雪凌編著，2009）；並在「文化大革命」之前曾大力舉辦中等專業學校、技工學校，及農村職業教育（方展畫等編著，2009），但由於10年的「文革」（1966—1977年），中國整體教育制度遭到嚴重破壞，因此，本文有關中國職業技術教育沿革發展之分析，係以1978年文革結束，因應改革開放政策，教育體制進入恢復、調整、改革與整頓的階段後之發展為分析重點。

貳、1978年以後中國職業技術教育重要政策改革與發展

「文革」前中國的職業教育發展以中等職業教育為主，「文革」期間對職業教育的破壞最主要是大批職業院校被下放或停辦，因此職業教育呈現停滯與萎縮狀態。整體來說，「文革」結束後，中國職業技術教育的重要政策改革與發展可分成下述五大階段來說明（方展畫等編著，2009；吳岩、孫毅穎，2008；彭紅玉，2009；鄧生慶、宋江洪、冉蜀陽，2009）：

一、職業技術教育的恢復和探索階段（1978—1984年）

「文革」之後，中國恢復高考及高校招生，為改進中等專業教育，提升其品質，1980年中國政府開始對全國的中專進行初步評價，除了確定100多所重點中專外，並將一部分辦過大專和本科院校的中專升格為大專，同時調整高等教育的結構、層次比例，積極提倡大城市、經濟發展較快的中等城市以及大型企業舉辦高等專科學校和職業大學。針對改革開放後人才缺乏的窘境，1982年第五屆全國人大五次會議提出：

要試辦一批花錢少、見效快，可收學費，學生盡可能走讀，畢業生擇優錄用的專科學校和職業大學。（彭紅玉，2009：97）

這階段中國在職業技術教育方面有三大重要發展：一是恢復中等職業教育及專科教育，培育能夠適應產業需求的技術人才；二是舉辦職業技術師範學院：如，1979年天津市和吉林省曾各創辦一所技工師範學院，後改名為職業技術師範學院（彭紅玉，2009）；三是創辦職業大學及高等職業技術學校，包括：1978年天津、無錫等中心城市開始試辦為地方服務的高等職業技術學校；1980年成立南京金陵職業大學、江漢大學、無錫職業大學等13所短期職業大學；1983年教育部又批准成立33所職業大學；此段期間以面向經濟、服務地方，培養高等技術應用型人才為宗旨的職業大學或職業技術學校在中國各地相繼舉辦，規模不斷擴大（吳岩、孫毅穎，2008）。同時，為推廣農村技術教育，1982年教育部頒發的《縣辦農民技術學校暫行辦法》指出，農民技術學校屬於農業（包括林、牧、副、漁、工等）中等專業教育性質的學校，學生學習年限2或3年，教學計畫、教學大綱由省、市、自治區教育、農業部門根據學校特點，參考普通中學農業學校的同類專業制訂（方展畫等編著，2009）。

二、高等職業技術教育的初步發展和試辦階段（1985—1994年）

1985年發布的《中共中央關於教育體制改革的決定》雖然提及，發展職業技術教育要以中等職業技術教育為重點，首次提出「高等職業技術教育」的概念，該《決定》第三點指出：

發展職業技術教育要以中等職業技術教育為重點，發揮中等專業學校的骨幹作用，同時積極發展高等職業技術院校，對口招收中等職業技術教育學校畢業生以及有本專業實踐經驗、成績合格的在職人員入學，逐步建立起一個從初級到高級、行業配套、結構合理又能與普通教育相互溝通的職業技術教育體系。（中國教育部，1985）

基此，高等職業教育正式納入中國學校教育體制，成為一套具初級、中級，與高級等三層級的完整職業教育體系。1986年5月30日國家教委成立職業技術教育委員會，指導職業技術教育的發展。1991年十月，國務院又發出《關於大力

發展職業技術教育的決定》（中國國務院，1991），顯示國務院要求：

各級政府和有關部門、廣大教育工作者及社會各方面，從國家全局和民族未來出發，進一步提高對職業技術教育戰略地位和作用的認識，採取有利措施，齊心協力地大力發展職業技術教育。（彭紅玉，2009：98）

為避免專科教育的本科化，並加強專科教育與中等職業教育的銜接，1985年國家教委印發《關於同意試辦三所初中後五年制的技術專科學校的通知》，開始試辦五年制技術專科學校的試點（吳岩、孫毅穎，2008）。同（1985）年，上海電機製造學校、西安航空工業學校、國家地震局地震學校等3所國家級重點中專升格為技術高等專科學校，實行「四五套辦」的辦學模式，即招收初中畢業生，四年制中專和五年制大專套辦並存。這3所學校招生時以中專名義招收畢業生，學生入學後，前2年只有中專學籍，2年期滿，在全校按學生學習成績及學生志願，擇優選拔一部分學生（以不超過全校同級學生的30%為原則）入大專，學習3年，期滿後，經考試合格者發給專科畢業證，享受大學專科畢業生待遇。入學2年後未能升入大專學習之學生，繼續按中專教學計畫學習2年，完成4年中專制中專學業，畢業時發給中專畢業證書（吳岩、孫毅穎，2008）。

1986年，當時身為中國國家教委主任的李鵬在全國職業教育工作會議上提出，高等職業學校、一部分廣播電視大學及高等專科學校應劃入高等職業教育（引自吳岩、孫毅穎，2008）。1987年中國國家教委所發的《關於改革和發展成人教育的決定》也提出「職工大學、職工業餘大學、管理幹部學院應當利用自己同企業、行業關係緊密的有利條件，結合需要，舉辦高等職業教育」（吳岩、孫毅穎，2008：546）。

1991年，中國國家教委和總後勤部共同批准，在中國人民解放軍軍需工業學校基礎上，在河北省南部的邢台建立高等職業技術學校，率先試辦高中起點的高等職業技術教育。當時中國政府對試辦學校的基本要求是「雙起點」、「雙證書」，即學校招收普通高中起點和相當於高中階段的職業學校起點的畢業生，學生畢業時暨獲得大專學歷證書，又取得職業資格證書兩種證書。而邢台高等職業技術學校後來發展走向特色鮮明的「雙起點、雙業制、雙證書、訂單式」的高等職業辦學道路，此常被稱為「邢台模式」（彭紅玉，2009）。邢台職業技術學院後於1997年六月正式掛牌（方展畫等編著，2009）。1991年中

國務院發出《關於大力發展職業教育的決定》明確要求，

初步建立起有中國特色的，從初級到高級、行業配套、結構合理、形式多樣，又能與其他教育相互溝通、協調發展的職業技術教育體系的基本框架（楊金土主編，2002：97）。

該《決定》還指出，在廣大農村地區，要積極推進農村教育綜合改革，實施「燎原計畫」、採取「農科教結合」，統籌規劃基礎教育、職業技術教育和成人教育，以更靈活的方式大力發展職業技術教育（楊金土主編，2002）。所謂的「燎原計畫」，主要任務在做好普及義務教育工作的基礎上，充分發揮農村各級各類學校智力、技術的相對優勢，積極開展與當地建設密切結合的實用技術和管理知識的教育，培養大批新型的農村建設者（改革開放30年中國教育改革與發展課題組，2008）。可見中國農村職業教育的發展是以「三教統籌」、「農科教結合」及「燎原計畫」為主要方針。

但當時因為對中國是否需要發展高等職業技術教育，及職業技術教育體系是否需與普通教育分流建立另一軌，爭議時起，未能獲致定論或共識，故只有若干試點方案之推動，並未有積極的進展（楊瑩，2010）。直到1994年中國舉行改革開放以來第二次全國教育工作會議期間，江澤民指示，「要大力發展各種層次的職業教育和成人教育」（引自方展畫等編著，2009：128）；李鵬指出，高等教育「今後一個時期，適當擴大規模的重點是高等專科教育和高等職業教育」（引自方展畫等編著，2009：128），以及李嵐清強調「高中後的分流要多樣化，培養更多的工藝型、應用型人才」之後，國家教委才專門成立「高等職業教育協調小組」及其辦公室（引自楊金土主編，2002），顯示中國政府對發展高等職業技術教育的關注。

中國政府為配合因應市場經濟建設快速變遷後所導致的農業技術人才的漸增需求，1993年時，其農業部教育司提出要大力發展農業中專，並提出「一快、二上、三突破」的改革策略。所謂的「一快」，是加快農業中專改革的步伐和力度；「二上」，是首先上規模，其次上水平；「三突破」，是突破計劃經濟體制下國家包辦學校、包學、包分配的傳統觀念，建立政府辦教育，學校自主辦學、學生自主擇業的新辦學體制，突破計劃經濟僵化模式，建立第二產業、第三產業迫切需要的新專業，突破計劃經濟下的人才培養觀，探索產學結合的新培養途徑（方展畫等編著，2009）。1993年建立第一所獨立設置的高等

職業學院——深圳職業技術學院（劉巧利，2008）。

中國國家教委把推動職業大學的改革和建設列入其1994年的《工作要點》中，同（1994）年7月3日國務院《關於〈中國教育改革和發展綱要〉的設施意見》明確指示，

通過改革現有高等專科學校、職業大學和成人高校以及舉辦靈活多樣的高等職業班等途徑，積極發展高等職業教育。（楊金土主編，2002：100）

這些黨高層的關注及國家教委與國務院的政策指示，才使得職業教育體系的建立在中國展現了新的曙光。

三、高等職業技術教育的整合與規範確立階段（1995—1997年）

為了進一步推動高等職業教育的發展，國家教委在1995年成立高等職業教育協調組，負責協調高等職業教育辦學過程中的行政相關問題，自此，中國的高等職業教育逐漸走向系統化改革。1995年12月國家教委頒布《成人高校試辦高等職業教育的意見》，對成人高校開辦高等職業教育進行明文的規範（方展畫等編著，2009）。這段期間在中國職業技術教育最重要的發展是1996年《職業教育法》的頒布與實施，是中國發展職業教育的正式法源。其中規定政府、社會、企業、學校，及個人的權利和義務，明確職業教育的根本任務、辦學體制和管理體制，提出發展職業教育的方法途徑，訂定職業學校的設置標準和進入條件等（中國教育部，1996）。該法第12條規定，國家根據不同地區的經濟發展水平和教育普及程度，實施以初中後為重點之不同階段的教育分流，建立、健全職業學校教育與職業培訓並舉，並與其他教育相互溝通、協調發展的職業教育體系。同時，依該法第13、14、25條的規定（中國教育部，1996），中國的職業教育分為職業學校教育與職業培訓兩個部分。

首先，職業學校教育分初等、中等、高等：初等、中等職業學校教育由初等、中等職業學校實施；高等職業學校教育根據需要和條件由高等職業學校實施，或由普通高等學校實施；接受職業學校教育的學生經學校考核合格，按國家有關規定，發給學歷證書。其次職業培訓，包括從業前培訓、轉業培訓、學徒培訓、在崗培訓、轉崗培訓及其他職業性培訓，且可依實際情況分為初級、中級、高級職業培訓，接受職業培訓的學生，經培訓的職業學校或職業培訓機

構考核合格，按國家有關規定，發給培訓證書，由職業學校或職業培訓機構實施（楊金土主編，2002；楊瑩，2010）。1996年6月李嵐清在「全國職業教育工作會議」中指出中國高等職業教育發展過著名的「三改一補」方針：

發展高等職業教育，要充分利用現有教育資源和設施，主要通過對現有高等學校改革、改組、改制來實施。職業大學、部分獨立設置的成人高校和高等專科學校，要按社會需要調整專業設置和培養目標，改革教學內容和辦學方式，辦出高等職業教育的特色，通過現有高校改革、改組、改制仍不能滿足當地對高等職業人才需要時，可以經過評估審定，把個別重點中等專科學校改制舉辦高等職業教育。（引自楊金土主編，2002：100）

1997年江澤民在中國共產黨的十五大報告中指出，「要實施科教興國戰略和可持續發展的戰略」，「積極發展各種形式的職業教育和成人教育」（改革開放30年中國教育改革與發展課題組，2008：229）。中央上述這些政策、方針和法規等於是為中國的職業教育營造了前所未有的良好氛圍。

四、高等職業技術教育的快速發展階段（1998—2005年）

1998年頒布的《高等教育法》更明確化高等職業技術教育的法律地位，制訂高等職業技術學校的設置標準，構建不同層次的職業技術教育及普通高等教育與職業技術教育的橋樑（中國教育部，1998a）。中國國家教委在1998年2月11日印發《關於加快中西部地區職業教育改革與發展的意見》指出，國家教委將組織東部地區的部分省（市、區）與中西部地區的省（市、區）之間配對相互支援，進一步加強交流與合作。東部地區的國家級重點職業學校應帶頭與中西部地區的職業學校建立校際聯繫（楊金土主編，2002）。

另外，中國教育部在1998年提出多渠道、多規格、多模式發展高等職業教育，對其進行教學改革，使其真正辦出特色之「三多一改」的高等職業技術教育發展政策，1999年，更增撥高校招生名額約10萬人，用於20個省、市發展高等職業教育。由於《高等教育法》明訂：

本法所稱高等學校是指大學、獨立設置的學院、高等專科學校，其中包括高等職業學校和成人高等學校。（中國教育部，1998a）

因此，高等職業學校依法為高等教育的一環。這段期間出現一股興辦高等職業教育的熱潮，很多地方創辦了高等職業學校，許多縣市職業學校透過合辦、掛靠（即，附屬）等形式舉辦了高等職業班，部分中專升格為高等職業學校，民辦高校也在積極探索高等職業學校發展之路。在1998年底，經教育部批准獨立設置的專科層次高校（包括高專、高等職業學校）共有1,394所（方展畫等編著，2009）。

隨著中國1999年推動高等教育擴招政策，高等職業技術教育也有快速的拓展，所謂「六路大軍辦高職」¹的局面成形，1999年1月，中國教育部透過印發《試行按新的管理模式和運行機制舉辦高等職業技術教育的實施意見》，更明確指出，高等職業教育的承擔機構：短期職業大學、高等職業技術學院（含具有高等學歷教育資格的民辦高校）、普通高等專科學校、本科院校內設置的高等職業教育機構（二級學院）、經教育部批准的極少數國家級重點中等專業學校、辦學條件達到國家規定合格標準的成人高校等（方展畫等編著，2009；吳岩、孫毅穎，2008）。同（1999）年，教育部成立高職高專教育人才培養工作委員會，當時教育部副部長周遠清在成立大會上進一步明確高等專科教育、高等職業教育和成人高等教育「三教」統籌、協調發展的方針。至此，「六路大軍辦高職」的局面正式形成（方展畫等編著，2009）。同時，《試行按新的管理模式和運行機制舉辦高等職業技術教育的實施意見》規定，按照新的管理模式和運行機制舉辦的高等職業技術教育為專科層次學歷教育，其招生計畫為指導性計畫，教育事業費以學生繳費為主，政府補貼為輔；畢業生不包分配，不再適用「普通高等學校就業派遣報到證」，由舉辦學校頒發畢業證書，與其他普通高校畢業生一樣實行學校推薦、自主擇業；這種不轉戶口、不包分配、不發派遣證，以及高收費的「三不一高」政策是中國當時發展高等職業教育的新模式或新機制（吳岩、孫毅穎，2008）。

1998年訂頒的《面向二十一世紀教育振興行動計畫》也明確主張要大力發展高等職業教育，該《計畫》指出（中國教育部，1998b），對於學歷高等職業教育，除對現有高等專科學校、職業大學和獨立設置的成人高校進行改革、改組和改制，並選擇部分符合條件的中專改辦（簡稱「三改一補」）發展高等

¹ 「六路大軍辦高職」指辦理高等職業技術教育的機構採多元化方式進行，主要有六類機構辦理高等職業技術教育：1.短期職業大學；2.高等職業技術學院（含具有高等學歷教育資格的民辦高校）；3.普通高等專科學校；4.本科院校內設置的高等職業教育機構（二級學院）；5.經教育部批准的極少數國家級重點中等專業學校；及6.辦學條件達到國家規定合格標準的成人高校等六類機構。

職業教育之外，部分本科院校可以設立高等職業技術學院，高職校院基本不搞新建。挑選30所現有學校，建設示範性職業技術學院。發展非學歷高等職業教育，主要進行職業資格證書教育。要逐步研究建立普通高等教育與職業技術教育之間的立交橋，允許職業技術院校的畢業生經過考試接受高一級學歷教育（中國教育部，1998b）。同時，該《計畫》也提及：

高等職業教育必須面向地區經濟建設和社會發展，適應就業市場的實際需要，培養生產、服務、管理第一線需要的實用人才，真正辦出特色。主動適應農村工作和農業發展的新形勢，培養農村現代化需要的各類人才。要通過試點逐步把高等職業教育的招生計畫、入學考試和文憑發放等方面的權責放給省級人民政府和學校，省級人民政府在國家宏觀指導下，對本地區高等職業教育的現有資源進行統籌。加快發展高等職業教育的步伐，探索多種招生方法，中等職業學校畢業生中有一定比例（近期3%左右）可進入高等職業學校學習；普通高中畢業生除進入普通高等學校外，多數應接受多種形式的高等職業教育，提高素質。（中國教育部，1998b）

換言之，依上述計畫，高等教育增加招生主要用於地方發展高等職業教育，且要探索多元化的招生方法（方展畫等編著，2009）。

2000年3月15日中國教育部發布《高等職業學校設置標準（暫行）》，對高等職業學校的設置條件作出具體的規範（中國教育部，2000）。同時，中國國務院也發出《國務院授權省、自治區、直轄市人民政府審批高等職業學校有關問題的通知》，允許各省、自治區、直轄市人民政府可自行審批在其所轄地區內實施職業技術教育的專科層次的高等職業學校，包括獨立設置高等職業學校、省屬本科高校以二級學院形式舉辦高等職業學校，以及社會力量舉辦的高等職業學校。此一審批權的下放，大大促進各地高等職業技術教育的發展。在高教擴招的政策驅使下，高職教育成為許多地區高等教育的「半壁江山」（吳岩、孫毅穎，2008）。

2000年9月及2001年6月中國教育部開始先後啟動了國家首批15所和第二批16所示範性高等職業院校建設項目（彭紅玉，2009）。2003年，中國教育部下發《關於開展高職高專院校人才培養工作水平評估試點工作的通知》，啟動了高職高專院校評估試點工作，對25個省市的26所高職院校進行評估。在試點基礎上，2004年4月印發的《關於全面開展高職高專院校人才培養工作水

平評估試點工作的通知》，委託省級教育行政部門具體組織實施本地的高職高專院校評估工作，正式建立起5年一輪的高職高專評估制度（方展畫等編著，2009）。

隨著家庭與社會經濟條件的改善，使得民眾對接受較高教育的需求漸增，因此，要求改變中等職業教育「終結性」特徵的呼籲漸起，許多人認為應為中等職業學校畢業生提供更多選擇的機會，讓他們既可以選擇就業，也可以選擇繼續接受高等職業教育或高等教育。基此，部分發達地區率先嘗試中等職業學校舉辦綜合課程教育的試驗。2001年8月9日教育部印發的《關於在部分有條件的中等職業學校做好綜合課程教育試驗工作的意見》指出（方展畫等編著，2009：154），中等職業學校舉辦綜合課程教育試驗工作應該在經濟、教育基礎好的地方進行；這些地方可選擇部分辦學方向正確、辦學質量高、辦學效益好的國家或省級重點中等職業學校進行試驗，試驗階段，試驗學校綜合課程教育的招生數量不得超過本校招生數的30%；而且這些綜合課程應兼顧培養高素質勞動者和向高等職業教育輸送合格學生兩大職責。綜合課程教育試驗的基本學制為3—4年，以3年為主，學校可根據需要實行彈性學制和學分制，實行多樣化、靈活的教育教學管理制度或模塊式課程體系（即，模組課程），為學生提供多種選擇機會。綜合課程班學生完成教學計畫規定的課程且成績合格，或取得相應的學分者，可獲得與所學課程相應的中等職業學校或普通高中畢業證書。綜合課程教育試驗實行畢業證書與職業資格證書並舉的制度，把培養學生職業能力的教育和訓練內容與相關的執業資格要求結合，鼓勵畢業生在獲得畢業證書的同時，取得相關的職業資格證書（方展畫等編著，2009）。

2001年中國教育部發出《關於在職業學校進行學分制試點工作的意見》，對職業學校的學分制訂具體的規範。依此《意見》，職業學校計算學分以課程（含實踐課程）在教學計畫中的課時數為主要依據，一般課程以16—18課時為1個學分。公益勞動、軍訓、入學教育、畢業教育等以1週為1學分。根據實現專業培養目標需要，在實施學分制後，現行的三年制專業總學分一般不少於170學分；四學年制專業總學分不少於220學分；五年制或「三+二」學制專業總學分不少於270學分（方展畫等編著，2009）。

2002年中國國務院發布的《關於大力推進職業教育改革和發展的決定》確立職業教育採取「在國務院領導下，分級管理、地方為主、政府統籌、社會參與」的行政管理體制，由於發展職業教育的主要責任在於地方，各省（市、區）政府遂開始逐步承擔起高等職業教育和中等職業教育發展規劃的責任，除

教育部外，政府其他相關部門（含勞動保障部、人事部、農業部、科技部等）也共管，在各自職責範圍內負責職業教育與培訓的有關工作（中國國家教育發展中心編著，2005）。

由於中國社會快速的工業化與城鎮化，使得中國的農村建設日漸凸顯農業、農村及農民的「三農」問題（方展畫等編著，2009）。2003年9月國務院發布的《關於進一步加強農村教育工作的決定》要求農村職業教育要以就業為導向，要實行多樣、靈活、開放的辦學模式，將學校教學與生產實踐、社會服務、技術推廣相結合（方展畫等編著，2009）。在開展學歷教育的同時，也要大力開展多種形式的職業培訓，適應農村產業結構調整，促使農村勞動力向二、三級產業轉移；實行靈活的教學和學籍管理制度，方便學生工學交替、半工半讀、城鄉分段和職前職後分段完成學業。而且在整合現有資源的基礎上，要積極鼓勵社會力量和吸引外資舉辦職業教育，促進職業教育辦學主體和投資多元化（方展畫等編著，2009）。

2004年4月，教育部與財政部聯合頒布《關於推進職業教育若干工作的意見》，決定採用中央財政資金引導的方式，扶持符合條件的各級各類職業院校的實訓基地，推動各地職業院校實訓基地建設。此《關於推進職業教育若干工作的意見》更要求從2004年開始，計劃經過5年的努力，透過中央財政引導性的投入，全國要建設約500個國家實訓基地，獎勵性支持1,500個國家實訓基地，這些基地採用區域共享的形式，並且集教學、培訓、職業技能鑑定和技術服務為一體，同時培養500萬名高職量的技能型緊缺人才，開展1,000萬人次的技能型緊缺人才培訓（方展畫等編著，2009）。中央財政用於支持職業教育實訓基地建設的專項資金，採取以獎代補的方式下達，主要用於職業教育實訓基地之設備購置（吳岩、孫毅穎，2008）。由中央財政經費支持的實訓基地，大致上有三種模式（方展畫等編著，2009；吳岩、孫毅穎，2008）：

（一）根據國家5個經濟帶分布，與國家西部大開發、振興東北老工業基地、中部崛起等發展戰略相一致，在職業院校相對聚集的中心城市建立同類專業相對集中、設備檔次較高、功能較齊全的區域綜合型實訓基地（「建設型大模式」），規劃建立15個左右，經費採取逐年大額投入的方式。

（二）在一所職業院校內一次性投資建設專業性實訓基地（「建設型小模式（優秀）」），允許週邊職業院校共享，這類實訓基地規劃建立約485個。

（三）對有一定基礎、實訓效果好，但未能進入重點支持範圍的校內實訓基地給予獎勵性支持（「建設型小模式（良好）」），提高其實訓設施建設和

師資隊伍建設的水平，使其發揮更大的作用，計畫獎勵支持約1,500個「建設型小模式（良好）」實訓基地。

此外，對基本達到《國家職業教育實訓基地建設項目評審試行標準》要求，總分在及格等次的實訓基地，國家也給予掛牌認定。2005年8月，天津市市長戴相龍與當時的教育部部長周濟在天津市簽訂協議，決定在天津市共建「國家職業教育改革試驗區」（方展畫等編著，2009）。

五、高等職業技術教育的全面提升質量階段（2006年迄今）

繼2005年天津市與教育部簽訂協議，決定在天津市共建「國家職業教育改革試驗區」後，2006年3月29日正式公布雙方聯合制訂的《國家職業教育改革試驗區建設實施方案》。試驗區試驗期限以5年（2005年8月至2010年8月）為期。國家職業教育改革試驗區以「堅持改革創新，突破發展瓶頸，創造新鮮經驗，提升服務能力」為宗旨，意在充分發揮試驗區的「先行先試」功能，為全國職業教育的改革與發展提供可資借鏡的經驗。此《實施方案》的主要內容包括（方展畫等編著，2009）：

（一）加強基礎能力建設——加強基礎設施建設，強化技能型和實用型人才培养，深化教育教學改革。（二）推進體制改革和創新——進一步深化職業教育管理體制改革、深化職業教育辦學體制改革、深化職業院校內部人事分配制度改革、深化教學管理和學籍管理制度的改革、積極嘗試職業教育投資體制上的創新、嘗試「雙師型」（指高職教師在必須具有足夠的學歷和學術水平的同時，還應具備生產實踐經歷、掌握相應的專業實用技術，具有專業技術資格證書或行業特許的資格證書）教師隊伍建設的創新、嘗試生產性實訓基地建設的創新、嘗試職業資格認證機制的創新。（三）擴大職業教育對外開放——擴大職業教育的國際合作與交流，擴大利用國外職業教育資源，擴大職業技能競賽的號召力，擴大職業院校畢業生的勞務輸出。（四）推進就業准入制度和職工培訓制度的改革——推行勞動預備制度，嚴格執行就業准入制度，堅持學歷教育與職業培訓並重。（五）探索支持中西部職業教育發展的有效途徑——堅持擴大招生與推薦就業緊密結合，堅持硬件支援和軟件支持緊密結合，堅持助學扶困與獎勵優秀緊密結合。（六）加強保障機制建設——切實加強對國家職業教育改革試驗區的領導，切實加強職業教育基礎建設，切實加強職業教育的政策支持，切實加強職業教育的法制建設，切實加強職業教育的理論研究。

2006年2月6日教育部印發的《2006年職業教育工作要點》明確揭示（中

國教育部，2006a），當年度職業教育一方面要以服務為宗旨，推動實施國家技能型人才培養培訓工程、國家農村勞動力轉移培訓工程、農村實用人才培訓工程、及成人繼續教育和再就業培訓工程等四大工程；另一方面並以就業為導向，強化職業院校學生實踐能力和職業技能的培養，推進「雙證制」的實行，大力推動各地和職業院校實行校企合作、工學結合的培養模式，推動各地開展學生透過半工半讀實現免費接受職業教育的試點，每個省份要選擇2—3所示範性職業院校作為試點院校，取得經驗後逐步推廣。創建示範性職業院校要把實現「工學結合、校企合作」作為主要任務。中等職業學校要進一步完善學分制和選修制，進行「學分銀行」試點，鼓勵地方探索和建立大學生跨校選課補貼制度，積極研究與「工學交替」相適應的高職學分認可方案（中國國家教育發展研究中心編著，2006；中國教育部，2006a）。2006年教育部發布的《關於全面提高高等職業教育教學質量的若干意見》（中國教育部，2006c）即是落實2005年《國務院關於大力發展職業教育的決定》精神（中國國務院，2005），全面提高高等職業教育教學質量的一項重要文件。另外，根據2004年開始的5年一輪的高職高專評估工作的經驗，2008年頒布《高等職業院校人才培養工作評估方案》，各省級教育行政部門在教育部的指導和部署下，也制訂各該省高等職業高專院校人才培養工作水平評估工作的總體規劃和年度計畫，保證5年內完成對各該省內所有高職高專院校的第一輪評估（方展畫等編著，2009）。

2006年11月3日中國教育部和財政部聯合公布《國家示範性高等職業院校建設計畫》，決定由中央財政提供一定數量的資金支持示範性高等職業院校建設，按照「地方為主、中央引導、突出重點、協調發展」的原則，重點建設100所高等職業院校，使之成為發展、改革、管理的模範，引領全國高等職業院校的改革與發展，並帶動高等職業教育整體質量的提升（中國教育部，2006b；方展畫等編著，2009）。事實上，如前已述，國家示範性高等職業院校建設工作始於2000年，在始辦初期，國家發展與改革委員會、財政部分兩批以專項經費的方式支持共67所學校建設示範性職業技術學院（含15所本科院校）。在此基礎上，2006年國家正式確定建設100所示範性高等職業院校。此方案也被稱為高職的「211工程」²（吳岩、孫毅穎，2008）。

上述國家示範性高等職業院校建設計畫，採取地方部門推薦、專家評審立項、年度績效考核、分期安排經費的方式，按照預審申報、評審立項、驗收掛

² 「211工程」：此為中國政府從1995年開始推動面向二十一世紀，計劃在一般教育體系重點建設100所左右的普通高等學校和重點學科的建設工程，迄今已進行3期建設。

牌的操作程式，分年度、分步驟實施。各地推薦的示範院校應為獨立設置的高職高專院校，並具備以下基本條件（中國教育部，2006b）：

（一）領導能力領先：學校領導團隊辦學理念先進，具有戰略思維、科學決策能力和較強的資源整合能力。

（二）綜合水準領先：學校辦學定位準確，具備較好的師資、設備、經費等條件，教學品質好，就業率高，有較高的社會認可度。

（三）教育教學改革領先：與區域經濟社會發展聯繫緊密，形成產學研結合的長效機制，以就業為導向，人才培養模式改革成效顯著。

（四）專業建設領先：專業建設理念先進，特色鮮明，在教師實習實訓基地建設、「雙證書」制度、課程和教材等方面均有明顯進展。

（五）社會服務領先：積極承擔面向區域產業發展的社會培訓，主動為行業企業提供應用技術開發等科技服務，在區域高等職業教育發展中具有明顯的帶動作用。

此國家示範性高等職業院校建設計畫的實施步驟則規劃在2006—2010年實施，按年度、分地區分批推進，穩步發展。中央財政對入選示範院校實行1次確定經費、3年到位，專案逐年考核、適時調整的做法。對年度績效考核不合格的院校終止立項和支持。中央財政預留部分資金，對專案執行情況好的院校實行獎勵。根據中國教育部（2006b）規劃，2006年制訂建設專案總體規劃和管理辦法，啟動第一批約30所示範院校的項目建設。中央財政根據專案建設進度安排資金，地方財政按職責劃分對示範院校專案進行重點支持；2007年，啟動第二批約40所示範院校的項目建設；啟動中央級共用型專業教學資源庫建設並完成公共管理平台建設，繼續執行首批示範院校的項目建設。中央財政根據專案建設進度安排資金，地方財政按職責劃分對示範院校專案進行重點支持；2008年啟動第三批30所左右示範院校的項目建設，完成首批示範院校的項目建設並進行驗收，繼續執行第二批示範院校的項目建設。中央財政根據專案建設進度安排資金，地方財政按職責劃分對示範院校專案進行重點支持；2009年繼續執行第三批示範院校的項目建設，完成第二批示範院校的項目建設並進行驗收，中央財政根據專案建設進度安排資金，地方財政按職責劃分對示範院校專案進行重點支持；2010年完成第三批示範院校的項目建設並進行驗收，對因考核不合格而淘汰院校的空缺數額進行滾動補充，安排預留經費對專案執行情況突出的院校進行支援和獎勵。

中國教育部（2006b）指出，實施國家示範性高等職業院校建設計畫，是

加快高等職業教育改革與發展的重要戰略舉措，各地要充分認識建設計畫實施的重大意義，高度重視國家示範性高等職業院校建設，納入規劃，統籌管理，確保落實改革的各項政策、措施，全面推動高等職業教育健康、快速發展。

綜言之，中國職業技術教育的發展是從中等職業技術教育或技工學校開始，逐漸擴展至高等職業技術教育，改革開放後歷經約30年的發展後，中國國務院於2009年初起草，並於2010年7月29日經全國教育工作會議正式通過發布《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010—2020年）》明確指出要大力發展職業教育，並提及（中國國務院，2009）：

職業教育要面向人人、面向社會，著力培養學生的職業道德、職業技能和就業創業能力。到2020年，形成適應發展方式轉變和經濟結構調整要求、體現終身教育理念、中等和高等職業教育協調發展的現代職業教育體系，滿足人民群眾接受職業教育的需求，滿足經濟社會對高素質勞動者和技能型人才的需要。
（第14條）

政府切實履行發展職業教育的職責。把職業教育納入經濟社會發展和產業發展規劃，促使職業教育規模、專業設置與經濟社會發展需求相適應。統籌中等職業教育與高等職業教育發展。健全多管道投入機制，加大職業教育投入。（第14條）

此《國家中長期教育改革和發展規劃綱要》也指出，為增強職業教育的吸引力，要完善職業教育支持政策，其策略包括（中國國務院，2010b）：

逐步實行中等職業教育免費制度，完善家庭經濟困難學生資助政策。改革招生和教學模式。積極推進「雙證書」制度，推進職業院校課程標準和職業技能標準相銜接。完善就業准入制度，執行「先培訓、後就業」、「先培訓、後上崗」的規定。建立健全職業教育課程銜接體系。鼓勵畢業生在職繼續學習，完善職業學校畢業生直接升學制度，拓寬畢業生繼續學習通道。提高技能型人才的社會地位和待遇。加大對有突出貢獻高技能人才的宣傳表彰力度，形成行行出狀元的良好社會氛圍。（第17條）

由於中國政府將發展職業教育視為推動經濟發展、促進就業、改善民生、解決「三農」問題的重要途徑，是緩解勞動力供求結構矛盾的關鍵環節，是

以，職業技術教育的大力發展，在其政府未來的教育施政中必然占有相當重要的地位。簡言之，中國的職業技術教育將來可能仍以發展中等職業技術教育為基礎，並把加強職業教育作為服務新農村建設的重要內容，但由前述《國家中長期教育改革和發展規劃綱要》觀之，其職業技術教育將建立由政府主導、行業指導、企業參與的辦學機制，而且透過強化產學合作，鼓勵企業接收學生實習實訓和教師實踐，鼓勵企業加大對職業教育的投入，故為培育具較高職業技術能力的人才，高等職業技術教育將是中國未來教育政策的重點項目。

另外，根據中國國務院2010年6月7日發布的《國家中長期人才發展規劃綱要（2010—2020年）》，中國政府未來將強化高技能人才之培育，計劃到2015年高技能人才總量要達到3,400萬人；到2020年，高技能人才總量達到3,900萬人，其中技師、高級技師達到1,000萬人左右。為達此目標，《國家中長期人才發展規劃綱要》指出因應策略：

完善以企業為主體、職業院校為基礎，學校教育與企業培養緊密聯繫、政府推動與社會支援相結合的高技能人才培养培訓體系。加強職業培訓，統籌職業教育發展，整合利用現有各類職業教育培訓資源，依託大型骨幹企業（集團）、重點職業院校和培訓機構，建設一批示範性國家級高技能人才培养基地和公共實訓基地。改革職業教育辦學模式，大力推行校企合作、工學結合和頂崗實習。加強職業教育「雙師型」教師隊伍建設。在職業教育中推行學歷證書和職業資格證書「雙證書」制度。逐步實行中等職業教育免費和學生生活補助制度。實施國家高技能人才振興計畫。促進技能人才評價多元化。制訂高技能人才與工程技術人才職業發展貫通辦法。建立高技能人才絕技絕活代際傳承機制。廣泛開展各種形式的職業技能競賽和崗位練兵活動。完善國家高技能人才評選表彰制度，進一步提高高技能人才經濟待遇和社會地位（中國國務院，2010a）。

參、中國職業技術教育的實施情形

雖然中國實施九年義務教育，惟依其《職業教育法》規定，職業教育在初等教育階段即已開始，該法對職業教育之體系，主要有下述之規定（中國教育部，1996）：

職業學校教育分為初等、中等、高等職業學校教育。初等、中等職業學校教育分別由初等、中等職業學校實施；高等職業學校教育根據需要和條件由高等職業學校實施，或者由普通高等學校實施。其他學校按照教育行政部門的統籌規劃，可以實施同層次的職業學校教育。（第13條）

職業培訓包括從業前培訓、轉業培訓、學徒培訓、在崗培訓、轉崗培訓及其他職業性培訓，可以根據實際情況分為初級、中級、高級職業培訓。職業培訓分別由相應的職業培訓機構、職業學校實施。其他學校或者教育機構可以根據辦學能力，開展面向社會的、多種形式的職業培訓。（第14條）

殘疾人職業教育除由殘疾人教育機構實施外，各級各類職業學校和職業培訓機構及其他教育機構應當按照國家有關規定接納殘疾學生。（第15條）

普通中學可以因地制宜地開設職業教育的課程，或者根據實際需要適當增加職業教育的教學內容。（第16條）

長久以來中國職業技術教育的政策均以發展中等職業技術教育為主，隨著1999年高教擴招政策的啟動，高等職業院校和專科學校校數有大幅度的成長，如表1所示，高職高專校數從1999年的474所，增至2008年的1,184所，10年內增加710所，增加1.5倍。

表1 1999—2008年中國高職高專與普通高校校數比較表

年	普通高校（所）	高職高專（所）	比例（%）
1999	1,071	474	44.3
2000	1,041	442	42.5
2001	1,225	628	51.3
2002	1,396	767	55.0
2003	1,552	908	58.5
2004	1,731	1,047	60.5
2005	1,792	1,091	60.9
2006	1,867	1,147	61.4
2007	1,908	1,168	61.2
2008	2,263	1,184	52.3

資料來源：作者修改自方展畫等編著（2009：149）；中國教育部發展規劃司（2008：9）。

如表2所示，在2008年1,184所高職高專院校中，中央部委所辦的有5所，地

方部門所辦的有910所（在地方部門中，由非教育部門所辦的高職高專較地方教育部門所辦的學校為多，有584所），民辦的有269所（其中264所為民辦職業技術學院）（中國教育部發展規劃司，2008）。

表2 中國2008年高等教育學校（機構）數一覽表

單位：所

	合計	中央部委			地方部門			民辦
		小計	教育部	其他部委	小計	教育部門	非教育部門	
1.研究生培養機構	796	374	73	301	422	359	63	—
普通高校	479	98	73	25	381	358	23	—
科研機構	317	276	—	276	41	1	40	—
2.普通高校	2,263	111	73	38	1,514	859	655	640
本科院校	1,079	106	73	33	604	533	71	369
其中：獨立學院	322	—	—	—	—	—	—	322
專科院校	1,184	5	—	5	910	326	584	269
其中：高等職業學校	1,036	2	—	2	770	260	510	264
3.成人高等學校	400	14	1	13	384	159	225	2
4.民辦的其他高等教育機構	866	—	—	—	—	—	866	—

資料來源：作者修改自中國教育部發展規劃司（2008：4，20）。

表3所列2008年高職高專在校學生共有6,588,023人，其中僅2,791人為本科生，僅占高職高專學生總數的4.24%。因此可知，中國在高等職業教育校數方面雖有增長，但仍以專科教育為主，本科生所占比率極低（中國教育部發展規劃司，2008）。

表3 中國2008年普通本、專科各類學校招生數及學生數一覽表

單位：人

	招生數			在校學生數		
	小計	本科	專科	小計	本科	專科
一、普通高等學校	5,974,805	2,969,603	3,005,202	19,852,665	1,1032,160	8,820,505
1.本科院校	3,601,596	2,947,929	653,667	13,053,156	10,923,000	2,130,156
其中：獨立學院	649,911	574,026	75,885	2,148,640	1,933,041	215,599
2.專科院校	2,324,006	546	2,323,460	6,588,023	2,791	6,585,232
其中：高等職業學校	2,039,116	—	2,039,116	5,748,273	—	5,748,273
其他	49,203	21,128	28,075	211,486	106,369	105,117
二、成人高等學校	101,807	998	100,809	357,584	0,047	347,537

資料來源：作者修改整理自中國教育部發展規劃司（2008：32-33）。

由表4可知，2005年以來，高級中等教育階段的各類學校校數變化不大，不過，2005—2008年間，普通高中學生數在維持在2,400萬人上下，中等職業教育學校的在校學生數（含中專、職業高中及技工學校等在內），卻從2005年的1,600萬人增至2008年的2,087萬人，增加了487萬人。初等職業教育因招收小學畢業生，及處於初級中學階段的職業教育，屬於九年義務教育的一個部分，主要在農村實施（楊金土主編，2002），致職業初中無論是在校數或在校學生人數都明顯降低的情形。

表4 2005—2008年中國中等教育階段學校數及在校學生數

類型	學校數（所）				在校學生數（萬人）			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
一、高中階段	31,532	31,685	31,255	30,806	4,030.94	4,341.86	4,527.49	4,576.07
1.高中	17,066	16,992	16,423	15,959	2,430.90	2,531.97	2,540.48	2,488.99
普通高中	16,092	16,153	15,681	15,206	2,409.09	2,514.50	2,522.40	2,476.28
成人高中	974	839	742	753	21.81	17.47	18.08	12.70
2.中等職業教育	14,466	14,693	14,832	14,847	1,600.04	1,809.89	1,987.01	2,087.09
普通中專	3,207	3,698	3,801	3,846	629.77	725.84	781.63	817.28
成人中專	2,582	2,350	2,120	1,983	112.55	107.59	112.98	120.65
職業高中	5,833	5,765	5,916	5,915	582.43	655.64	725.25	750.32
技工學校	2,855	2,880	2,995	3,103	275.30	320.82	367.15	398.85
其他機構（教學點）（不計校數）	2,386	2,502	2,868	2,483	—	—	—	—
二、初中階段	64,550	62,431	61,012	59,315	6,266.21	6,008.39	5,794.11	5,628.29
1.普通初中	61,885	60,550	59,109	57,701	6,171.81	5,937.38	5,720.90	5,574.15
2.職業初中	601	335	275	213	43.14	20.57	15.30	10.82
3.成人初中	2,064	1,546	1,628	1,401	51.27	50.44	57.92	43.32

資料來源：作者整理自中國教育部發展規劃司（2008：9-10）。

如前所述，中國的職業技術教育以發展中等職業技術教育為主體，1996年，中等職業學校招生數約占高中階段總招生數的64.7%，此種榮景維持到1998年。但在1999—2001年間，中等職業教育的規模出現下跌，這種下滑現象，使得當時的中國社會出現了「技工荒」，許多企業即使高薪也無法聘請到技工，尤其是高級技工（劉巧利，2008）。為因應產業結構改變後對高級技工

的人才需求，在「十一五」（全國教育事業第11個5年計畫）期間，中央加大公共財政對職業教育的投入，一方面大力發展中等職業學校，另方面推動職業教育體制改革，建立行業、企業和學校共同參與的機制，大力推動集團化辦學（劉巧利，2008）。2002年開始，中等職業教育學校數雖仍漸減，但學校規模逐漸擴大，學生數開始回升（方展畫等編著，2009）。

雖然高等職業技術教育起步較中等職業教育為晚，但根據吳岩與孫毅穎（2008）的說法，這些年來，中國高等職業技術教育已從初期以規模快速擴張為標誌的擴張式發展階段，轉向全面提高教學質量、注重效益的內涵式發展新時期。綜觀中國職業教育的實施與發展情形，改革開放以來中國政府為推動城鎮化與工業化，解決「三農」問題，已決定在不同教育階段實施分流教育，並將大力發展中等職業教育作為教育改革的重點策略，從表5可知，2008年普通高中與中等職業教育在校生之比為54.4：45.6，在高級中等教育階段，普通與職業教育所占比例大致相當。

表5 中國1949—2008年高中階段教育在校生發展比較

單位：萬人

年	高中	中等職業教育	普通高中與中等職業教育之比
1949	20.7	22.9	47.5：52.5
1957	90.4	77.8	53.6：46.4
1965	130.8	498.0	20.8：79.2
1978	1,553.1	88.9	94.6：5.4
1980	1,044.9	675.6	60.7：39.3
1985	880.1	415.6	67.9：32.1
1990	765.1	763.5	50.1：49.9
2000	1,233.7	1,229.5	50.1：49.9
2005	2,430.9	1,600.0	59.3：39.7
2008	2,489.0	2,087.0	54.4：45.6

資料來源：中國國家教育發展研究中心編著（2009：34）。

值得一提的，中國政府這些年來積極推動職業院校與行業、企業密切合作，引導民辦職業教育發展，每個市地重點建設一所高等職業技術院校，每個縣重點辦好一所能起骨幹示範作用的職教中心或中等職業學校。2003年迄今，教育部已逐年開展國家級重點中等職業學校的調整認定工作，至2008年12月，教育部組織專家組對各地申報的國家級重點中等職業學校備選學校進行評審，

並認定公布了含中國音樂學院附屬中等音樂專科學校在內的110所學校達到國家級重點職業學校標準（中國教育年鑑編輯部，2009）。另外，至2008年底，中央財政共投入專項資金23.6億元人民幣（折合約新台幣110億元），帶動地方和學校投入30多億元人民幣（折合約新台幣150億元），共支持1,400個職業教育實訓基地的建設，1,280個縣級職教中心和示範性中等職業學校，70所示範性高等職業技術學院的建設。

透過不斷調整職業院校學科專業結構，各級職業教育教學內容方法改革逐漸深入，加上推動校企合作，訂單式培養及彈性學習制度試點順利進行，國家又推動東西部、城鄉之間職業院校聯合招生或合作辦學，及推動農村重點發展中等職業教育等政策，2008年中國教育部繼續參與農業部等六部委共同實施的農村勞動力轉移培訓的「陽光工程」；³根據統計分析，「陽光工程」中約有30%的培訓任務由教育系統的職業學校承擔，職業學校開設的培訓專業一般集中在第二產業專業，同時，在國務院扶貧辦的「雨露計畫」和建設部的「建設工地農民工培訓」等農民教育培訓中，職業學校也扮演吃重的角色，諸此措施，使得中國職業技術教育的發展能夠主動適應經濟社會發展需要，與政府其他相關政策統指協調，培育各級技術人才（中國教育年鑑編輯部，2009；中國國家教育發展研究中心編著，2009）。

肆、中國職業技術教育的特色及面臨的問題

中國的職業技術教育雖主要是初中以後的分流教育，但其職業教育體系與普通教育體系間之關係，並不像台灣是兩條平行國道的「雙軌」學制。前已提及，其《職業教育法》第13條規定，職業學校教育分為初等、中等、高等職業學校教育。初等、中等職業學校教育分別由初等、中等職業學校實施；但高等

³農村勞動力轉移培訓「陽光工程」，主要是以縣為實施單位。全國陽光工程指導小組根據各省（區、市）的申請報告、當年工作方案、農村勞動力的情況和上年培訓工作開展情況，研究確定各省（區、市）示範性培訓任務。各省（區、市）根據各縣的專案申請情況、農村勞動力情況和培訓工作開展情況，結合本省（區、市）農村勞動力轉移培訓規劃，做好示範性任務分解工作。各縣按照「訂單培訓」要求，面向各類培訓機構公開、公平、公正進行項目招標，擇優確定專案實施單位。培訓單位專案申報書必須明確培訓專業、培訓時間、培訓人數、就業去向、收費標準等內容。即，將各項相關資訊透明公開，攤在陽光下，此即為「陽光工程」。

職業學校教育則可根據需要和條件，由高等職業學校實施或由普通高等學校實施。因此，從其普通高校也可實施職業技術教育，以及高等職業院校或俗稱的「大專」可招收一般高中畢業生來看，在中國，發展高等職業技術教育的目的主要是滿足社會經濟發展對應用型人才的需求，及滿足中學畢業生接受高等教育（或高等職業職業教育）的需求（彭紅玉，2009），致職業教育與普通教育在中國有互補的功能與學習機會之交流，兩者並非截然區隔「一刀切」的獨立體制。此誠為中國職業技術教育與台灣技職教育最大的區別。

整體來說，中國的職業技術教育主要有下述六項值得參考的特色（中國國家教育發展研究中心編著，2006；方展畫等編著，2009；吳岩、孫毅穎，2008；姚奇富，2009；彭紅玉，2009）：

一、職業技術教育是促進社會就業政策的一環

中國職業技術教育政策的引進是因應工業化所導致的勞動力市場對技能型人才大量的需求，故其職業技術教育改革與勞動就業制度同步發展，職業技術教育不僅是教育部門的一項政策改革，也是提升整體社會技能水平及促進社會就業政策的一環，政府各相關部門共同合作分工負責。

二、職業技術教育政策與終身學習相結合，並納入國家發展總體計畫

中國職業技術教育在學制方面分為初等、中等，以及高等職業技術教育等三階段。但除正規學校教育外，尚包括非正規教育的職業技能培訓與證照之取得，即其職業教育政策之規劃採取與終身學習相結合，在職業教育中推行學歷證書和職業資格證書「雙證書」制度，並將提升人民職業教育能力之建設納入國家發展總體計畫中。

三、職業教育政策與提高農村勞動者素質及均衡東、西部發展策略密切相關

中國職業教育政策為解決「三農」問題，引導農村或鄉村朝向城鎮化或都市化轉變，推動農村發展中等職業教育，不僅是其鄉村城鎮化過程中教育轉型的一項重要工作，也是中國職業技術教育政策推動的重點之一。另就推動東、西部地區均衡發展而言，政府鼓勵東部與中西部地區間積極開展多層次、多形

式的職業教育交流與合作，帶動與支持中西部地區的職業教育改革和發展（中國國家教委，1998）。

四、職業教育以服務為宗旨，以就業為導向，走產學研相結合

為倡導職業教育與企業密切結合，中國政府要求一般企業要提撥職工工資總額的1.5%為教育培訓經費；對從業人員技術要求高、培訓任務重、經濟效益較好的企業，則教育培訓經費的提撥比率調高為2.5%。同時，政府也鼓勵行業主管部門和行業協會要在國家教育方針和政策指導下，開展本行業人才需求預測，制訂教育培訓規劃，參與制訂本行業特有工作職業資格標準、職業技能鑑定和證書頒發工作，參與國家對職業院校的教育教學評估和相關管理工作等（中國國家教育發展研究中心編著，2006）。

五、為建構具有中國特色的職業教育體系，各級職業學校的辦學體制呈現多樣化

在中國職業教育政策的改革眾多試點方案中，其招生考試制度的改革，採取打破高考統一招生制度，高等職業教育招生入學制度，除包括「統考統招」⁴外，尚進行「單考單招」⁵及「自主招生」⁶制度；在學制改革方面，試行「兩

⁴統考統招：學生通過參加全國每年統一組織的高等學校入學考試，進入高職院校，接受2—3年的高等職業教育。考試以高中畢業生為主要對象，考核標準以學科系統知識為基礎。以此種方式進入高職院校的學生，在高職院校入學學生占較大比例。

⁵單考單招：是以省市為單位進行文化課統一命題，再以院校為單位進行專業課命題的入學選拔方式。考試以中等職業教育學生（中專畢業生、職業高中畢業生、技工學校畢業生，簡稱「三校生」）為主要對象。考試模式包括統一考試和院校自主考試，強調對專業課的考核，兼顧考試公平和院校自主。單考單招的考試科目為「3+X」，「3」包括語、數、外三科，實行統考；「X」指的是醫科綜合專業課或專業基礎課、職業技能課兩科，由招生院校自主命題和考試。獲勞動部門車工、鉗工、電工、烹飪技能鑑定證，秘書職業資格證書，或獲得教育部考試中心的全國計算機等級考試證書、全國計算機應用技術證書、全國英語水平證書二級以上及相關證書者，經招收院校認定，可免試相關專業的技能考核。進入高職院校後，接受學制為2—3年的高等職業教育。此種單考單招制已逐漸成為高等職業教育選拔學生的相當重要方式。

⁶自主招生：是指由學校自主進行入學測試、自主確定入學標準、自主實施招生錄取，考生參加院校自主招生測試合格後，可直接被錄取，不用再參加高考。自主招生首次將高中階段成績、入學測試筆試與面試成績相結合，其報名條件與高考相同。考生可直接到試點高校設置的報名點辦理報名手續，每名考生只能報考1所試點招生高校。惟各校自主招生考核方案不盡相同，一般包括高中成績、入學測試筆試與面試成績等三部分，各占一定比例（吳岩、孫毅穎，2008）。2007年開始，教育部批准在江蘇、浙江、湖南、廣東等4省8所高職示範院校進行單獨招生試點，2008年擴大到8省區20所，2009年安排33所高職示範院校單獨招生，計劃招生9,240人，至2010年，單獨招生的高職院校再擴大為73所，計劃招生25,505名學生（中國高職高專教育網，2010）。

年制」、「三年制」、「五年制」等多學制並存，以滿足高等職業教育人才培養特點和社會多樣化需要；在分配制度、辦學模式改革上，職業教育最先實行自費、走讀、不包分配等（吳岩、孫毅穎，2008）。

六、中國職業教育基本上採取多元模式辦學

中國職業教育政策基本上採取政府主導、依靠企業、充分發揮行業作用、社會力量積極參與、公辦與民辦共同發展的辦學模式，其管理體制則以在國務院領導下，分級管理、地方為主、政府統籌、社會參與為主，雖由政府主導，但並非以公辦為主，民辦學校也占相當比例。其職業教育的推動是以六大機制為基本原則：（一）辦學主體——多元化；（二）辦學模式——集團化；（三）學生要求——雙證書；（四）教師資格——雙師型；（五）培養模式——訂單式；⁷（六）課程設計——模塊化（即，採行模組課程）（改革開放30年中國教育改革與發展課題組，2008）。

中國的職業技術教育也有下述待解決的問題：

（一）職業教育的定位問題日漸凸顯

各級職業教育雖定位以就業為導向，但隨著民眾教育水準的普遍提升，在接受職業教育後有意繼續進修者漸增，此情形在中等職業教育階段尤其明顯，致其職業教育原訂的「終結性」目標面臨挑戰。

（二）高等職業教育的學歷教育層次難以滿足民眾漸增的需求

中國的高等職業院校以提供「專科」教育為主，雖依規定，高職院校在達到學科類型設置準時，可以升格為「本科」院校，但迄今獲准為「本科」層次的高職院校為數極少，遑論研究所較高層次的職業技術教育，致難以滿足民眾對接受較高層次教育的需求。

（三）職業教育雖實施「雙證書」制度，但「重學歷、輕培訓」的問題仍嚴重

中國從1993年起開始推行學歷文憑和職業資格證書並重的制度，實施持證上崗，既有學歷，又有職業資格，進入勞動就業職場，其制度規劃理想雖佳，但實際上在學歷教育與職業培訓兩種職能中，「重學歷、輕培訓」的情況相當

⁷ 訂單式培養係指學校與企業簽訂人才委託培養合同，按照企業用工的需要而培養「適銷對路」的員工的一種新型的高職教育人才培養模式。「訂單培養」將學校與企業兩個利益主體以「訂單」的形式網綁在一起，由各自獨立的主體上升為「利益共同體」，從而使學校與企業、教學與生產結合成彼此依存的強大的「育人場」（姚奇富，2009：124）。

嚴重。尤其，高等職業教育漸以長期單一學歷教育為主，因此造成「一頭重一頭輕」的失衡狀況（吳岩、孫毅穎，2008）。

（四）高等職業教育學歷證書考核與職場技能標準規範與主管部門多頭馬車

中國各種職業（崗位）的能力標準主要分由勞動部門和人事部門來規範制訂，職業/專業資格證書主要體現崗位技能，與教育部門制訂的學術性能力之學歷證書間缺乏有效銜接，此種在能力考核、證書發放呈現多頭管理，凸顯國家執業資格認證制度仍不夠完善，執業資格與技能認證與職業教育課程規劃與教學內容和職業系統分離（吳岩、孫毅穎，2008）。

（五）高等職業教育受到追求「專升本」的衝擊，向「學術型」教育傾斜，偏離「應用型」初旨

「專升本」是指從專科層次的高職院校升格為本科院校，此雖反映其辦學水平的提升，但也使得職業學校將辦學精力集中在學術表現，輕忽不同層次應用型技能人才培养的特性，這種向本科教育靠攏，將本科培養模式簡單壓縮套用到專科教育的「本科壓縮型」培養模式，嚴重影響職業技術教育的正常發展，也使高職院校難以模塑本身的辦學特色和競爭優勢。

伍、結語

總之，中國職業技術教育的發展與其社會經濟的發展是一種緊密的伴生關係，隨著社會的改革開放及經濟的發展，其產業結構也隨之調整，進而使得中國原以農業為主的社會，在工業化及現代化的衝擊下，其職業技術教育也從原以中等職業教育為主的型態，逐漸過渡轉向發展高等職業教育。

雖然在轉型的過程中，各級職業教育的辦學體制漸趨多元，原以就業為導向的職業教育也為了因應民眾對高等教育的漸增需求，面臨教學課程與內容調整的壓力，但基本上，在政府政策主導下，其職業技術教育以服務社區為宗旨，注重產學研的結合，強調企業與行業合作參與的合作教育模式，此應是其職業技術教育發展的基礎，短期內不易也不會有太大的改變。尤其，中國職業教育與普通教育兩者並非「一刀切」截然區隔的設計，為中國職業技術教育最大的特點。惟近年來在中國大陸，呼籲應將職業技術教育與普通教育區隔，改

走「雙軌制」的聲音迭起，有些學者甚至建議將高等職業技術教育從高等教育中抽離，另成一體系，因此，未來中國職業技術教育是否會另成一套與普通教育平行的體制，值得後續進一步觀察。

從中國職業技術教育的發展特色及其所面臨的問題觀之，雖然在政府政策主導下，中國的職業技術教育訂定有明確的發展走向，但是在經濟水準提升及民眾對高等教育需求日增的情勢下，為了達成升格為本科院校的目標，若干高等職業院校也有轉向學術型教育的趨勢，無法明確定位，此種學術與技職教育分流的規劃，卻愈走向合流發展，是兩岸共同面臨的轉型困境與問題，應審慎思考，以謀求改善。

參考文獻

- 中國高職高專教育網（2010）。**73所高職院校今年試行單獨招生**。2010年8月10日，取自<http://www.tech.net.cn/N002/201003260001.html>。
- 中國國家教育發展研究中心（編著）（2005）。**2005年中國教育綠皮書——中國教育政策年度分析報告**。北京市：教育科學。
- 中國國家教育發展研究中心（編著）（2006）。**2006年中國教育綠皮書——中國教育政策年度分析報告**。北京市：教育科學。
- 中國國家教育發展研究中心（編著）（2009）。**2009年中國教育綠皮書——中國教育政策年度分析報告**。北京市：教育科學。
- 中國國家教委（1998）。國家教委關於加快中西部地區職業教育改革與發展的意見（1998年2月11日發布）。載於楊金土（主編），**九〇年代中國教育改革大潮叢書：職業教育卷**（頁430-433）。北京市：北京師範大學。
- 中國國務院（1991）。**國務院關於大力發展職業技術教育的決定**（1991年10月17日發布）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1183&infoid=910>
- 中國國務院（2005）。**國務院關於大力發展職業教育的決定**（2005年10月28日發布）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/97/info17097.htm>
- 中國國務院（2010a）。**國家人才發展規劃綱要（2010—2020年）**（2010年6月7日發布）。2010年6月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/88/info1275867619635588.htm>
- 中國國務院（2010b）。**國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010—2020年）**（2010年7月29日發布）。2010年6月20日，取自中國教育部<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2517&infoid=1283331759831254>。
- 中國教育年鑑編輯部（2009）。**中國教育年鑑2009**。北京市：人民教育。
- 中國教育部（1985）。**中共中央關於教育體制改革的決定**（1985年5月27日公布）。2009年6月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/18/info3318.htm>
- 中國教育部（1996）。**職業教育法**（1996年5月15日公布）。2009年9月20日，

- 取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/27/info1427.htm>.
- 中國教育部（1998a）。**高等教育法**（1998年8月29日發布，1999年1月1日起施行）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/26/info1426.htm>
- 中國教育部（1998b）。**面向二十一世紀教育振興動計畫**（1998年12月24日發布）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/37/info3337.htm>
- 中國教育部（2000）。**高等職業學校設置標準（暫行）**（2000年3月15日發布）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/77/info5977.htm>
- 中國教育部（2006a）。**教育部2006年職業教育工作要點**（2006年2月6日發布）。2009年9月20日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/60/info18360.htm>
- 中國教育部（2006b）。**教育部財政部關於實施國家示範性高等職業院校建設計劃加快高等職業教育改革與發展的意見**（2006年11月3日發布）。2009年10月26日，取自<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/48/info23048.htm>
- 中國教育部（2006c）。**教育部關於全面提高高等職業教育教學質量的若干意見**（2006年11月16日發布）。2009年10月26日，取自<http://www.tech.net.cn/page/N005/2008090400023.htm>
- 中國教育部發展規劃司（2008）。**2008年中國教育統計年鑑**。北京市：人民教育。
- 方展畫、劉輝、傅雪凌（編著）（2009）。**知識與技能：中國職業教育60年**。杭州市：浙江大學。
- 改革開放30年中國教育改革與發展課題組（2008）。**教育大國的崛起1978—2008**。北京市：教育科學。
- 吳岩、孫毅穎（2008）。高等職業教育發展篇。載於中國高等教育學會（組編），**改革開放30年中國高等教育發展經驗專題研究：1978—2008**（頁543-587）。北京市：教育科學。
- 姚奇富（2009）。**高等職業教育辦學模式創新研究**。杭州市：浙江大學。
- 彭紅玉（2009）。高等職業技術教育的改革與發展。載於張應強（主編），**精英與大眾：中國高等教育60年**（頁97-111）。杭州市：浙江大學。

楊金土（主編）（2002）。**九〇年代中國教育改革大潮叢書：職業教育卷**。北京市：北京師範大學。

楊瑩（2010）。**兩岸四地高等教育評鑑制度**。台北市：高等教育。

劉巧利（2008）。連開三次全國職業教育工作會議：加速發展職業教育。載於
改革開放以來的教育發展歷史性成就和基本經驗研究課題組（主編），**改革開放30年中國教育重大歷史事件**（頁230-237）。北京市：教育科學。

鄧生慶、宋江洪、冉蜀陽（2009）。高職高專教育與民辦高等教育。載於楊泉明（主編），**中國高等教育改革發展研究**（頁91-94）。北京市：中國人民大學。