

經濟發展與台灣職業教育的變革

張嘉琪 鐘聰美

摘 要

職業教育在發展過程中跟隨著社會經濟的脈動，推動台灣產業結構改變和技術的創新，對台灣經濟發展有莫大貢獻，隨著產業結構、勞動人口的轉變、國民所得水平提高與社會價值觀的改變，使得職業教育出現嶄新的面容。由於經濟及教育政策等環境因素，各年代所實施的「課程標準」，其教育目標、課程結構、教學領域及內涵，均有相當程度的變革，本研究旨在分析不同年代職業教育內涵之差異，並探討當下的環境條件、思維背景、及其特色，提出建立職業學校和企業的合作及連結、加強就業指導、重建社會觀念與職業學校尋求有特色的發展，作為職業教育發展要修訂的反省和檢討改進之參考。

關鍵字：經濟發展、職業教育

壹、前言

台灣職業教育的發展與經濟的脈動息息相關，經濟脈動導致職業教育產生巨大變化，因應行業的新興與更迭、新職場技能引進與汰換以及新教育理念的變革與衝擊，教育勢必改革，無論是開發中國家或已開發國家，均難以退避。過去的 50 年期間，台灣自國民政府遷台以來，對職業教育的投注與努力甚鉅，各類教育中與經濟發展最相關的莫過於職業教育，其能將知識直接化為生產力，可說是奠定台灣工業基礎的推手，培育了眾多的企業基層人才。

貳、經濟發展與台灣職業教育發展歷程概述

由於年代的不同，職業教育的發展，必須考量當下經濟發展之產業結構與人力市場需求，故教育的制度與結構均隨年代的演變而有相當程度之差異，分述如下：

一、50 年代經濟復甦、技職教育的初期發展

（一）在經濟發展方面

台灣職業教育自日治時期到民國 40 年代以來因應經濟發展歷經不同時期的改革，此階段政策採「農業為主，工業為輔」，當時是將職業學校分成農業、工業、商業、水產、護理助產及家事等六類（施溪泉，1990）。最初以農業學校為發展重心，如表 1，兩者相輔相成（吳文星，1994），農業扶植工業發展的使命，農工生產量大幅提升，帶動了臺灣經濟發展並為台灣奠定深厚經濟基礎，國民生產毛額也高於工業產值。農業生產提高，經濟成長快速，台灣開始推動各項經濟建設，生產力大增，技術人才大量需求，勞力密集型和民生工業開始萌芽，拓展對外貿易，間接推動工業職業教育，為台灣經濟發展培養大量基礎技術人員。

（二）在職業教育發展方面

1954 年教育部令頒「建教合作方案」使教育與訓練更密切配合，強調學生實習，舉辦工業調查，為學徒制的開端（黃柏歡，2004）。1962 年開始進行工業職業學校課程修訂（教育部中教司，1962），於民國 1964 年 10 月 10 日公布「工業職業學校課程標準」之後，1968 的九年國民義務教育實施，國民小學畢業後再進入國民中學就讀三年，政府因應經濟結構發展考量，停止辦理五年制職業學校，中等教育以職業教育學校為主流，開始擴建職業教育的數量，1962 年「史丹福教育中程計畫」、1963 年「長期教育發展計畫」提議將高中職學生就讀比例慢慢轉變為 6:4 雖就讀高中的人數還是較高，但工職與商職學校都持續擴張中，工業類科設置雖有其需要性，但因政府的財政困難，工業類科發展稍緩（楊朝祥，2007）。

表 1 1945~1949 年度台灣各類科職業學校校數表

年	農業	工業	商業	海事	醫事	家事	合計
1944	9	9	8	1	0	0	27
1945	0	0	0	0	0	0	78
1946	35	15	14	2	1	9	76
1947	36	15	17	2	1	4	75
1948	36	15	18	3	1	4	77
1949	36	15	18	3	1	4	77

資料來源：台灣省行政院長官公署統計室（1969）。台灣省五十一年來統計題要。台北：編者，1211、1224-1227。

二、60 年代輕工業發展、全面提升國民素質

（一）在經濟發展方面

糧食危機、國際石油價格暴漲，金融衰退，經濟建設受到阻礙，「穩定中求成

長」為當時政策，政府開始發展「重化工業」(何美瑤，2005)。1973 時代背景正面臨十大建設的推動，創造了許多就業機會，勞力密集為此時最大特色，但就業市場出現勞力不足現象，政府積極加強職業教育的發展，就讀高職比例在當時極速增加，並鼓勵畢業後即投入就業市場，以解決基層勞力短缺的問題。因此，職業教育在當時提供了大量人力，也提升了工業建設的技術水準，順勢帶動臺灣經濟的發展。

(二) 在職業教育發展方面

政府修訂各類高級職業學校課程標準，擴建實習廠房和實習設備，1971 年私立高職的數量遠遠超過公立高職，就讀高職人數不斷增加。此時工業發展逐漸提升，但配合產業需要，在農職學校中以慢慢加入工業類科的課程，改設農工職校且數目一再增加，1974 年純粹的農業學校僅剩 6 所(楊朝祥，2007)。同年，應我國經濟與工業迅速發展之需求創立第一所技術學院台灣工業技術學院，現改制為台灣科技大學，專收專科畢業生。

三、70 年代重化工業發展、提高職業教育品質

(一) 在經濟發展方面

國民所得大幅提高，有賴於發展策略性工業，其中以電子、機械為主，不再強調重化工業，市場需求大量人力，尤其以基層勞工為主，工業就業人數佔大宗，同時自動化產業的推動減輕人力不足的困境，本時期技術密集工業發展迅速。產業發展係以能源密集度低、附加價值高的技術密集及知識密集為重點，亦即積極發展機械、資訊、電子、電機、及運輸工具等策略性工業(李大偉，1989)。

(二) 在職業教育發展方面

為滿足各種產業人才的需求及基礎建設的技術人員，到 1980 年高中職學生比例為 3:7。如表 2(施溪泉，1990)。職業學校蓬勃發展，以應付社會所需人力，職業教育有了新的契機。在此時期除了檢討改進「單位行業訓練課程」的缺失外，乃採行群集課程，1982 年進行能力本位教學，1983 年試辦「延長以職業教育為主的國民教育」大量增加高中、高職、五專、補校招生名額，創辦「延教班」即後來的「實用技能班」(目前全名為「實用技能學程」)，1986 年公布實施「高級職業學校課

程標準」開始改進工業職業教育及專科教育，大量投入硬體設備。同年亦實施「群集課程」內容先廣後專，具彈性和統整性（李大偉，1989）。爾後陸續開辦技術學院，辦理高等教育，全面提升國民知識和水準，不只是注重經濟的層面，也從教育方面徹底改善。

表 2 70 年代高級中學、職業學校校數變化

年	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
高中	180	175	176	176	176	175	171	168	168
高職	196	202	202	201	201	204	209	212	214

資料來源：教育部統計處（2008）。綜合高中、高級中學與職業學校數量，2009 年 5 月 14 日，取自 <http://www.edu.tw> 2008。

四、80 年代~迄今高科技工業、高等教育蓬勃發展

（一）在經濟發展方面

80 年代經濟主要著重技術、知識密集的工業，不再有勞力密集情況，工業生產毛額比率逐漸下滑、經濟成長逐漸下降、服務業快速增加、產業開始外移、製造業人口減少、人力需求結構改變、部分傳統產業引進外籍勞工取代本地勞工等等，政府開始發展高科技產業促進傳統產業升級，技術代工改為技術創新產業，催化了職業教育的改變。近年來景氣低迷，失業率居高不下，畢業生就業狀況不佳，產業結構迅速轉變，以致高級人才供需失衡，摩擦性失業問題逐漸呈現，政府便於 2003 年宣佈新十大建促進經濟成長，帶動民間需求，擴大就業機會，舒緩通貨緊縮壓力，誘發技術進步（楊朝祥，2007）。

（二）在職業教育發展方面

1993 年起教改聲勢銳不可擋，民眾紛紛走上街頭，廣設高中、大學，技職教育採取擴展第二條國道政策。綜合高中、高級中學、職業學校數量變化，如表 3，專科學校紛紛爭取改制技術學院或科技大學，1991 年成立雲林及屏東技術學院，1996 年「教育部遴選專科學校改制技術學院，核准設置專科實施辦法」此方案使技術學

院和科技大學迅速成長（簡明忠，2005），職校畢業生升學機會大幅增加，成立「技職教育一貫課程規劃小組」，邀集職校與四技二專之課程專家和學校代表共同研議課程修訂事宜（教育部，1998）。1994 年辦理國中技藝教育班，招收有志接受職業教育或就業的國中三年級學生，1996 年開始實施綜合高中，許多高職增設「學術學程」高職數目快速減少，眾多學者提出「廢除高職」、「讓高職成為歷史」等看法，無形扼殺和扭曲職業教育的發展。近年來「少子化」的問題、經濟發展受挫，失業率居高，使的許多偏遠公立職業學校及私立職業學校、技專校院招收面臨困難，儼然這將是棘手問題（楊朝祥，2007）。

表 3 綜合高中、高級中學與職業學校數量的變化

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
綜高	118	444	662	777	1121	1144	1151	1159	1162	1163	1157
高中	217	228	242	253	277	295	302	308	312	314	318
高職	204	204	201	199	188	178	170	164	161	157	156

資料來源：教育部統計處（2008）。綜合高中、高級中學與職業學校數量，2009 年 5 月 14 日，取自 <http://www.edu.tw> 2008。

叁、經濟發展對台灣職業教育的衝擊

技職教育近年在產業結構、社會環境、教育目標的影響下產生重大的衝擊與挑戰，茲略述如下：

一、產業結構的改變與過時的教育發展目標

回顧台灣經濟發展，服務業已逐漸超過製造業，勞動型的密集產業也紛紛外移，使得傳統產業有逐漸式微的現象（吳佩玲、劉一慧、羅希哲、孟祥仁，2007），目前的產業結構以高科技、自動化發展為主。前幾年發生了百年僅見的金融海嘯，

為了解決經濟發展蕭條與結構性失業的困境，政府推動「愛台十二建設」及「重點扶持六大新興產業」，但多數傳統產業未有明顯改善，故加速傳統產業調整成為解決結構性失業的重要途徑（蔡宏明，2010）。經濟發展方向的調整與修正，對人才的定義有了新的要求。

我國高職課程標準自民國 75 年陸續公布實施以來，迄今已超過二十年，教育部鑑於產業變遷的因素，原有之課程標準已無法符合社會及學校師生之需求，乃於民國 85 年起，著手進行各類型高職校課程之修訂（黃政傑、李隆盛，1996）。95 學年度開始實施「職業學校群科課程暫行綱要暨設備基準」，強調虛群實科之規劃觀念，將現行的 78 科整合為 15 群，而其部定課程發展以統整學科、加強專業核心能力為主軸，並於 99 學年度正式實施，但因高職課程注重專業知識與技能培養，對於人文素養與基礎學科的培育不足，使得知識程度未能提升，又由於高等職業教育內涵與產業需求有落差，未能跟上產業脈動，導致職業教育技術人力的培育受到社會大眾的質疑。

台灣職業教育應以培育國家經濟建設人才為導向，為了確保教育發展的目標，職業教育的政策必須隨著經濟發展而改變。學校教育規劃需要掌握產業需求與人力、能力缺口，將產業人才供給調查「制度化」，藉以修正學校課程以達到既定目標（蔡宏明，2010）。

二、觀念和社會主體意識使職業教育地位不高

受升學主義與文憑制度的影響，士大夫觀念影響至深，認為職校畢業後即進入市場，無學歷也可能只能從事技術層面工作，無形中貶低了技術價值，重學輕術，學制尊嚴不夠（黃靖惠、姜樹仁，2003）。雖大眾了解職業教育對社會、國家競爭力的重要性，但普遍認為職業教育為「重要但不受重視的教育」，認為選擇高中或是普通大學是第一選擇，職業教育為二流學生，此情形反映在錄取分數上，中產階級在一定的經濟基礎下，普遍期盼子女就讀普通教育進而繼續升大學。

可以看出政府在配合經濟發展中，中等教育階段不斷擴充高中，例如：戰後高雄市僅有女子商職 1 所，1942 年 2 月因應地方教育之需，將女商改為淑德女中，其後又改為市立初級女中。花蓮縣亦將原廳立專修農業學校改為鳳林初中附設農業

科、原市立商業實踐女學校改為成功初中附設家事科（高雄市政府總主編，1953）。影響所及，職業教育漸居於次要地位，是值得注意的現象（陳雲林總主編，2007）。故此，在經費的投入、資源分配、辦學條件的差別下對職業教育支持不夠，導致職業學校降低門檻，形成分數低素質下降情況，其根本原因在於職業教育的注入成本太高，學校難以有足夠資源來設計所需要的課程，此因素造成職業教育的畢業生就業準備不足、技術不精、職業道德與工作態度不吻合，前途發展不及普通教育的畢業生，造成職業教育模糊化特色逐漸消退。

三、教育目標與定位不明

周燦德（2004）指出，早期的技職教育工具性色彩較濃，其目的在配合國家經濟發展需求培養產業技術人才。因此各級技職教育均以人力養成及安置就業為目標，具終結教育的性質，與普通（非技職）教育之區隔十分明顯。然而，近年台灣一直存在高等教育學校數量多，生育力低的問題，加上技職體系過度擴張，重新以「技術學院」、「科技大學」等方式改制升格，人人有大學可唸，使的數量和規模不斷擴大更加速問題的嚴重性，加上以往農職、商職、工職之傳統架構已經模糊，而與普通教育系統重疊，學校未能結合產學特色，系所規劃未符合市場需求（廖年淼，2004）。

大學錄取率高，使升學風氣的盛行也蔓延至職業教育體系，許多高職與專科學生為了也能上大學，透過補習教育以做為升學考試之用，不能專注於技能學習，也因未具備良好的學科基礎知識，競爭力不及普通高中學生，雖然學生選擇更多元化，但是未來畢業後與普通大學畢業生之競爭能力並無法突顯技職教育特色，故應當避免與普通大學科系重複，落實健全證照核發制度、建構技職體系尊嚴（吳佩玲、劉一慧、羅希哲、孟祥仁，2007）。如此，將勝過「人人有大學念」有學歷卻無實力之現象。

肆、經濟發展中職業教育因應對策

根據經濟發展對台灣職業教育的衝擊，探討職業教育目前所面臨的問題，提出以下建議，可作為職業教育發展政策參考：

一、建立職業學校和企業的合作及連結

職業教育所「供應」的人才，應以社會和產業組織的需求為導向，分析勞動力市場，合理設置專業科別，將職業類科課程與當前產業結構同步調整並適應區域經濟的發展，重新分配資源及學校課程內容。故此，職業教育的課程設置須和實際需要結合，做出調整，課程內容概括配合性、前瞻性、重點性和時序性（張天津，2000），尤其實習課程部份，透過校外實習、參訪他校、產學合作增加實務性、操作性，或讓業界參與學校的課程規劃，進行實務教學，使產學緊密銜接，讓業界和人才需求結合，加速職業教育跟上產業脈動的脚步。

當前政府所提出的「技職教育再造方案」中指出職業教育諸多的教育問題，在「強化務實致用特色發展」及「落實培育技術人力角色」之定位下，逐步逐階段執行，這一套因應對策將重整台灣職業教育，促使職業教育精緻化，從就業問題、實務經驗的習得、證照落實互相結合，可以預期「技職教育再造方案」的提出與推動能夠提升職業教育品質，擴大辦學效益產生正向作用（教育部，2010）。

二、加強就業指導

就業的水準在於教育品質，大學的普及化改變高等教育的理念，使其從經濟導向變為教育導向（孫震，2007），當今教育的核心困難即是就業問題。根據 1111 人力銀行 2009 所做的統計，專科學校畢業生在畢業後 3 個月找到工作有 23.2%，技術學院 34.95%，科技大學畢業生有 28.85%，有此可知，台灣的職業教育成效與預期畢業後擁有一技之長可加速就業的目標有極大差距（王彥然，2009）。

行政院主計處公布 2008 年上半年平均失業率為 3.87%；青少年及高職程度者之

失業率偏高，八十六年以來各教育程度別失業率中，以高職程度者之失業率最高，九十年高職程度者之失業率更高達 5.21%，居各教育程度之冠。尋職過程遭遇的主要困難，青少年多為「工作性質不合」及「技術不合」，隨著產業結構調整，專業分工愈趨精細，企業對專業技術人力之需求日益增加（行政院主計處，2002），學校應當充分提供學生職業準備教育，建立一個開放彈性、專精、多元化的職業教育體系，並將生涯發展融入課程中，隨時提供學習及進修的機會，及早準備、及早應對、及早收穫（楊朝祥，2004）。

三、重建社會觀念

中國傳統「萬般皆下品，唯有讀書高」及士大夫的觀念根深蒂固，導致社會的不當偏差概念，普通中學之增加明顯高於職業學校，甚至將職業學校改為普通中學者（歐素瑛，2010）。而具有專業知能的職業學生常受到企業不平等的待遇，因此可以透過產業界參訪學校的研習活動、成果展示與產學合作，使其直接了解職業教育的成效，藉此提升職業教育的地位與尊嚴。近年，企業愛用職業學校學生，卻鮮少正視這群學生已改變的事實，學校可配合國家技能檢定，展現職業教育的教學成效，重建實作教育的地位，讓政策、學校、業界調整，使技術人才與理論人才一樣平等（吳佩玲、劉一慧、羅希哲、孟祥仁，2007）。

四、職業學校尋求有特色的發展

當高等教育從菁英教育轉變為普通教育時，學校就應當發展不同特色，發揮不同功能，滿足複雜化社會中的不同需要（孫震，2007）。分析自身的優勢與劣勢，配合現有資源，設置優勢學科，即使是新增或升格的科技大學與技術學院也應走向特色發展，方能區隔普通教育與職業教育的差異性，然而目前都是表面的分化，學校要尋求定位，可依現狀情境的分析與學生需求的評估，配合學校特色與願景的發展，擬定課程發展的重點與目標，明確的目標能夠精準的指引學校本位課程發展的方向、重點和價值。各級學校的教育內涵都應兼顧教學、研究與服務三大領域，進一步發展基礎，而不是每所學校都要追求卓越（林騰蛟，2004）。

伍、結論

目前職業教育應強調養成教育及職業準備訓練，重視職場實用專精技能的學習，習得該行業領域的廣泛且基礎之專業知能，透過學校進行專精訓練，具備實務能力，方能迅速提供業界急需之人才，實為從事職業教育者應努力方向。近年公布的職校課程，改變傳統單一模式，課程內容呈現時代性、多元化，未來如何讓我國之經濟發展、社會結構、及教育特性完善的融入職業教育，發展出特色獨具之課程，亦為目前面臨的重要課題。

然而面對少子化的時代來臨，各職業學校及大專院校卻又迅速擴充，造成市場競爭激烈，若學校未能結合地區的產業發展特色，無法吸引學生就讀，學校勢將成為艱困產業，故此，學校間若能整併也可達到資源整合的功用。

由上述職業教育成立的時代背景可得知，職業學校課程變革的發展史和社會經濟、教育變遷有所關聯，可說是國家經濟、政治、社會、及文化的演變史，為我國的工業發展有相當大助益。經濟發展靠人才，人才培育靠教育，教育隨著產業及社會而發展，產業亦因教育的配合而獲得高素質的人力資源，故經濟發展與職業教育兩者息息相關，密不可分，然而面對未知的產業升級未來，變革必是職業教育的重要課題。

參考文獻

- 王彥然（2009）。**未來潛力產業及人才需求趨勢分析**。台北：1111 人力銀行。
- 台灣省行政院長官公署統計室（1969）。**臺灣省五十一年來統計題要**。台北：編者。
- 1211、1224-1227。
- 行政院（2002）。**台灣青少年工作與生活狀況之研析**。2002 年 12 月，取自 <http://www.shat.gov.tw/ct.asp?xItem=670&ctNoda=516>
- 吳文星（1994）。始終未能與日本人平等共學。**日本文摘**，100，81-90。

- 何美瑤（2005）。台灣的技職教育。**學校行政雙月刊**，35，129-144。
- 李大偉（1989）。**技職教育課程發展理論與實務**。台北：師大書苑。
- 吳佩玲、劉一慧、羅希哲、孟祥仁（2007）。社會變遷對我技職教育衝擊之研究，**建國科大學報**，26(3)，1-18。
- 周燦德（2004）。當前技職教育的定位與發展。**主計月刊**，578，49-55。
- 林騰蛟（2004）。高等技職學校的特色發展。**技術職職業教育雙月刊**，83，40-46。
- 施溪泉（1990）。**職業類科課程發展**。錄於職業類科教材教法，129-161。台北，師大書苑。
- 孫震（2007）。**台灣高等教育發展的方向**。台北：台大出版中心。
- 高雄市政府（1953）。**高雄市三年來之教育行政**。高雄：編者，7。
- 張天津（2000）。跨世紀的技職教育。**技術及職業教育雙月刊**，55，63-64。
- 教育部（1998）。**高級職業學校課程標準暨設備標準**。台北，教育部。
- 教育部中教司（1962）。**修訂職業學校課程標準參考資料**。台北：教育部中教司。
- 教育部（2009）。**技職教育再造方案**。2009年5月14日，取自
http://www.edu.tw/plannews_detail.aspx?sn=194&pages=4
- 教育部統計處（2008）。**綜合高中、高級中學與職業學校數量**，2009年5月14日，取自 <http://www.edu.tw>2008。
- 陳雲林（2007）。**館藏民國臺灣檔案匯編**。北京：九州，208。
- 黃政傑、李隆盛（1996）。**技職教育概論**。台北：師大書苑。
- 黃靖惠、姜樹仁（2003）。我國技職教育願景之實踐。**技術及職業教育雙月刊**，76，29-32。
- 黃柏叡（2004）。**台灣中等教育**。載於鐘宜興（主編），各國中等教育(15-51)。高雄市：復文。
- 楊朝祥（2004）。中美技職教育發展之比較與展望(下)。**技術及職業教育雙月刊**，82，42-47。
- 楊朝祥（2007）。**台灣技職教育變革與經濟發展**。2007年3月29日，取自
<http://www.npf.org.tw/post/2/1733>
- 廖年森（2004）。我國技職教育發展的隱憂。**師友月刊**，443，6-14。
- 歐素瑛（2010）。台灣省參議會與職業教育之變革（1946-1951）。**台灣學研究**，

10，45-74。

蔡宏明(2010)。籌謀後 ECFA 時期的就業政策。2010 年 10 月 6 日，取自

<http://www.npf.org.tw/post/3/8471>

簡明忠（2005）。技職教育學。台北：師大書苑。

