

技術及職業教育學報 第六卷第一期
2015 年 5 月 頁 1~22

海峽兩岸高等技職教育規模擴張背景因素之探討

徐昊杲¹、林清南²

摘要

本文旨在分析與比較兩岸高等技職教育規模擴張的背景，採用比較教育法，透過高等教育擴張理論和趨勢的文獻探討，繼之探討臺灣地區和大陸地區高等技職教育規模擴張的背景因素，並進行比較；結果發現海峽兩岸高等技職教育擴張的背景，除政治發展、經濟建設和社會需求外，臺灣地區是由教育改革導致高等技職教育的擴張，而大陸地區則是因為教育產業化引發高等職業教育的擴張。

關鍵詞：海峽兩岸、高等技職教育、規模擴張

¹ 徐昊杲：國立臺灣師範大學工業教育學系教授

² 林清南（通訊作者）：新北市立瑞芳高級工業職業學校校長
電子郵件：jfv101@mail.jfvs.ntpc.edu.tw
收件日期：2015.01.08；接受日期：2015.05.07

Journal of Technological and Vocational Education

May, 2015, Vol.6 No.1, pp. 1~22

A Study on Contextual Factors of Scale Expansion of Cross-Strait Higher Technological and Vocational Education

How-Gao, Hsu¹ & Ching-Nan, Lin²

Abstract

This paper aims to analyze and compare the contexts of scale expansion of cross-strait higher technological and vocational education by using Comparative Method in Education through literature review of higher education expansion theory and trend, followed by exploring the contextual factors of scale expansion of higher technological and vocational education in Taiwan and in mainland China, and making a comparison between the two. The findings are that in the expansion contexts of cross-strait higher technological and vocational education, in addition to political development, economic development and social needs, the main factor triggering the expansion of higher technological and vocational education in Taiwan is education reform and in mainland china is education industrialization.

Keywords: Cross-Strait, Higher Technological and Vocational Education, Scale Expansion

¹ How-Gao, Hsu: Professor, Department of Industrial Education, National Taiwan Normal University, Taipei, Taiwan

² Ching-Nan, Lin (Corresponding Author): Principal, New Taipei Municipal Jui-Fang Industrial High School

E-mail: jfvs101@mail.jfvs.ntpc.edu.tw

Manuscript received: 2015.01.08; Accepted: 2015.05.07

壹、前言

臺灣海峽兩岸分治早已逾一甲子，不論是經濟成長、政治改革或是社會發展，教育都佔有舉足輕重的地位。楊朝祥（2005）指出臺灣地區經濟發展成功最主要的原動力，其實應該是配合經濟發展的教育政策，而經濟的建設更是與技職教育有著密切關係（教育部，2011a）；另外，大陸地區自改革開放後，國家發展的人才培育工作，教育具有重要的影響（張應強，2009），而方展畫、劉輝與傅雪凌（2009）在回顧大陸地區技職教育的發展，更指出技職教育的發展關係著國家的興盛。可見，兩岸在國家發展和經濟建設的過程中，教育對國家競爭力的提昇，特別是技職教育對經濟發展的重要性。為能有效瞭解兩岸高等技職教育發展規模擴張的背景，本文擬從兩岸高等技職教育擴張的政治、經濟和社會等間接因素的說明，以及臺灣地區教育改革和大陸地區教育產業化直接因素的探討，來分析和比較海峽兩岸高等技職教育規模擴張的背景。

為探究兩岸高等技職教育規模擴張背景和比較，本研究採用比較教育研究法，聚焦於兩岸高等技職教育規模擴張的背景因素，加以進行探究和比較，歸納兩岸高等技職教育規模擴張背景的異同之處。而本文所稱「海峽兩岸」是指位處臺灣海峽東西兩側的臺灣與中國大陸，依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》規定，兩岸相對稱為「臺灣地區」和「大陸地區」。此外，將高等教育階段的技術及職業教育稱為「高等技職教育」（林大森，2003；簡明忠，2005）；而高等技職教育的學校，包括臺灣地區有專科、技術學院和科技大學，簡稱為「技專校院」或「科技校院」同等於大陸地區所稱「高等職業學校」（簡稱高職學校），包括「專科學校」、「職業技術學院」或「高等職業學院」。另「規模擴張」則是以 Trow 的高等教育發展階段為準，依高等教育的粗在學率，將高等教育劃分為精英教育（15%以下）、大眾教育（15%到 50%）及普及教育（50%以上）三個發展階段（戴曉霞，2000）。

貳、高等教育的擴張理論與趨勢

一、高等教育擴張理論

對於高等教育的校數和學生數規模擴張現象的討論，首先是在 1962 年由 Trow 在「美國高等教育民主化」（The democratization of higher education in America）一文中提出大眾化高等教育（mass higher education）的概念，其根據美國在 1939 年到 1961 年之間，就讀高等教育學生人數的入學率，佔 18 至 21 歲人口由約 14 %提高到 38%左右（Trow, 1962）。並於 1970 年「高等教育從精英、大眾到普及轉換的形式和現象反思」（Reflections on the transition from elite to mass to universal

access: forms and phases of higher education) 指出高等教育已由塑造社會領導階級的精英教育，進入大規模培育技術和經濟人才的角色，而至適應社會和科技變遷的多元發展。

因此，Trow 在「高等教育由精英化到大眾化的轉換問題」(Problems in the transition from elite to mass higher education) (Trow, 1973) 文中，探討美國高等教育規模的擴張和品質的變化問題，將高等教育依粗在學率的 15% 以下、15% 到 50% 以及 50% 以上為界限，其將高等教育劃分為精英、大眾和普及三個發展階段(匡瑛, 2005; 鄔大光, 2006; 傅雪齡, 2008; 戴曉霞, 2000; Macfarlane, 2012; Trow, 2006)。而傅雪齡(2008)就全世界各國高等教育的規模擴張的發展歷程，認為可以歸納成美國持續擴張的模式、歐洲重新擴張的模式以及發展中國家後發外生的模式。

(一) 持續擴張模式

Trow 的發展階段是對美國高等教育模式最好的描述，美國的高等教育是從第二次世界大戰前，完成精英到大眾的高等教育的轉換，並且在廿世紀的 70 年代，實現大眾到普及高等教育的持續擴張模式，而日本在戰後高等教育規模擴張的發展也是有相似的過程。

(二) 重新擴張模式

由於現代化高等教育起源於歐洲，精英高等教育的觀念可說是根深柢固，使得歐洲高等教育規模擴張的模式不同於美國。從二次世界大戰後到廿世紀的 60 年代規模快速擴張後，在 70 年到 80 年代中期，整個高等教育規模擴張速度減緩，直到 90 年代後，歐洲各國高等教育規模才重新擴張。

(三) 後發外生模式

發展中國家受到國家現代化和競爭力的追求，以及人口快速的成長和社會接受高等教育的要求，在歐美先進國家的帶動和示範下，一開始並無高等教育的規模持續擴張，而後隨著經濟發展和社會需求，發展中國家的高等教育規模擴張，其規模擴張速度反而是遠高於歐美國家。

二、高等教育擴張趨勢

戴曉霞(2000)指出世界各國的高等教育發展，在第二次世界大戰結束後，歷經空前的快速擴張，根據國際教科文組織(UNESCO)的估計，不論是全世界高等教育的學生人數，或是高等教育學生占同年齡層的比較，確實可看出高等教育的擴張趨勢，針對此擴張現象，提出高等教育有以下五個重要的轉變(戴曉霞, 2000)：

（一）規模擴張

從各國的高等教育就學率來看，許多國家的就學率已由15%以下的精英階段，快速擴張到粗在學率為15%到50%的大眾階段，甚至於粗在學率達50%以上的普及階段。

（二）功能多元

高等教育的功能不僅止於社會精英份子和領導階層的培育，同時兼負各種職業準備、專業培訓及成人休閒教育的功能，高等教育並已朝向終身教育發展。

（三）發展多樣

在多元社會發展需求下，傳統精英的大學已無法完全符合，高等教育必須依學生類別、學習年限、經費來源、研究取向及機構規模等需求，而有更多樣的發展。

（四）財務沉重

由於高等教育在學校數和學生數的擴張結果，造成各國政府在補助高等教育的負擔日漸沉重，迫使各高等學校必須提高自籌財源的比重。

（五）績效責任

受到新自由主義效率與競爭的影響，加上因高等教育規模擴張，導致教育資源的分配不足和效能要求，對高等教育內部和外部的績效責任逐漸提高。

就擴張模式而言，海峽兩岸高等技職教育皆屬於發展中國家配合經濟發展的後發外生模式；同時，以擴張的趨勢來看，也都有數量快速擴張的現象，並兼具目標多元和型態多樣的趨勢，以及面臨財政資源的不足和辦學績效的壓力，本文將針對海峽兩岸高等技職教育規模擴張的背景進行分析和比較。

參、臺灣地區高等技職教育規模擴張背景

有關臺灣地區技職教育政策的發展，基本上可以簡略的分為「經濟因素主導時期」和「教育理念影響時期」(葉煬彬、林佳穎，2008)。所謂經濟因素是指經建計畫的人力需求規劃，而教育理念是指教育改革的理念，而除經濟因素外，政治發展和社會需求也都會影響高等技職教育規模的擴張；因此，將政治、經濟和社會三者視為間接因素，而將教育改革作為臺灣地區高等技職教育規模擴張的直接因素，如圖1所示；也就是臺灣地區在解嚴下的政治、經濟和社會因素，以及整個教育改革下，對高等教育需求與數量的影響，導致高等技職教育定位與發展的問題，致使高等教育的擴張以高等技職教育為主，作為臺灣地區高等技職教育規模擴張討論的背景。

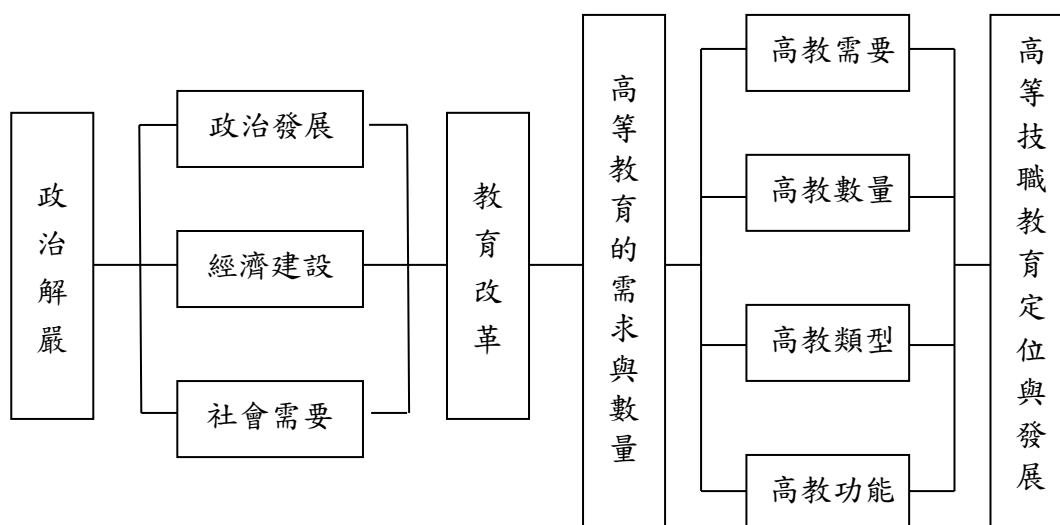


圖 1 臺灣地區高等技職教育規模擴張的背景

一、間接因素

(一) 政治發展

臺灣地區在 1987 年政府宣布解除戒嚴，開放黨禁和報禁，使得臺灣地區在政治上開始朝向民主化，解除原先對高等教育規模的管制，將其視為迎合社會民眾的重要手段（傅雪凌，2008）。林大森（2003）指出戰後遷臺國民政府對臺灣的統治，一直是採用官僚權威（bureaucratic authoritarianism）的體制，所謂威權就是指專制或是獨裁，而權威體制是指「國家機器透過參政權利的限制、對經濟市場採取管制、對教育體系賦以意識型態的操作等等」（林大森，2003），官僚威權雖是在政治上的參與和民主自由權利有相當程度的限制，但由於政府部門則交由具專業能力的人來運作；因此，能夠維持一定程度的良好政績，而維繫政權的正當性和存在性（桂宏誠，2007）。

因此，臺灣地區在 1970 年代之前，政府對內阻止反對黨的勢力存在，並積極推動經濟的建設和改善人民的生活，當時的教育就是在此情況下推動，不論是高中和高職比例由 6 比 4 調整到 3 比 7，或是 50 年代中期在無法源下所成立的五專學校，皆是服膺政府經建部門的人力規畫，顯見當時技職教育服膺政治的工具性性格（林大森，2003）。而在政治解嚴之前，臺灣地區高等教育的发展都在政府的限制和規劃下，其規模和數量都受到嚴格調控的精英教育思維所主導；接續於政治解嚴之後，政府為呼應民眾接受高等教育的需求，將高等教育逐步的開放，以作為迎合民眾的重要手段（湯堯，2003），從而促使臺灣地區高等技職教育從大眾化階段進入普及化階段。

（二）經濟建設

臺灣地區技職教育發展和經濟建設關係非常的密切，從早期的 1950 和 60 年代農業開始，到 1970 年代的工業時代為主，配合勞力密集到產業轉向技術和資本密集的產業發展，技職教育發展以高職階段的農業和工商業類科為主。而後 1980 年代以發展石化的重工業為主，由於面對國際化和全球化的競爭下，技職教育也配合知識經濟的需要，對高等技職教育人才需求大幅的成長。故於 1996 年開始，為能培育符合產業發展所需的人才，政府鼓勵績優的專科學校改制為技術學院，並讓具有規模的技術學院改名為科技大學，使臺灣的高等技職教育規模開始擴張。而後隨著發展高科技產業，以及推動六大新興產業（生物科技、觀光旅遊、綠色能源、醫療照護、精緻農業、文化創意）和四大智慧型產業（雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築、發明專利產業化）等的發展（教育部，2011a；教育部，2011b）。

可知，臺灣地區技職教育隨產業不同發展的階段，培育各產業所需應用性的專業人才，以符應經濟發展的人才需求。同時，在 1980 年代的中後期，臺灣地區經濟建設面對國際化和自由化的挑戰，復因 1990 年代，全球化知識經濟時代的來臨，所需高等技職教育人才大幅提升，於 1996 年開始讓專科學校改制為技術學院，以及技術學院改名為科技大學，使得臺灣地區高等技職教育朝大學（本科）層級發展，且學校數和學生人數的規模快速擴張（林大森，2003；教育部，2011a；楊瑩，2008）。因此，楊朝祥（2005）指出臺灣地區高等技職教育的制度變革和發展，主要是技職校院的升格和改名，其原因是配合經濟發展和產業升級，對所需人才的層次提升，以及社會繁榮和進步下，社會大眾對學位和文憑的追求。

（三）社會需求

根據研究顯示經濟發展程度會影響社會對接受高等教育的需求（盧曉梅，2008）；對照 Trow 的高等教育發展階段說，在一個國家或地區內，當國民平均生產總值（GDP）高於 12000 美元時，因民眾追求高等教育的迫切需求，其高等教育的粗在學率通常會高於 50%，進入所謂高等教育普及化的階段；而根據臺灣地區國民平均生產總值（GDP）顯示，從 1990 年代的初期開始，臺灣地區國民平均生產總值（GDP）突破美金萬元，並於 1990 年代的中期，國民平均生產總值（GDP）達到 12000 美元的水準，此因，經濟成長而促進社會對高等教育的期盼，提升到超過 50% 普及化階段的需求。

可見，由於社會民眾力量的逐漸發展下，1980 年代臺灣地區的教育有更多元的發展空間，臺灣地區的普通高等教育逐漸的開放並朝自由化發展，其具體的措施有放寬私校設立的限制、提高普通大學的升學機會、專科評鑑合格者可以改制為學院、五專不再繼續擴張、師專改制為師範學院以及新設大專院校以工商應用

為主（張馨尹，2005）；這些大都是以普通高等教育為主，高等教育的擴張相對受到忽視，直到 1990 年代中開始，才開始推動績優專科改制為技術學院、成立科技大學以及技術學院改名科技大學（簡明忠，2005）。對此發展的過程，林大森（2003）強調實因由於高職學生升學機會相對偏低，專科學校畢業生插班大學等結構性的問題，使臺灣地區的社會對技職教育發展已不能再忍受，進而促使教育部門對高等技職教育的規模擴張，以滿足社會大眾就學的需求。

二、直接因素

臺灣地區的教育改革，主要是指在解嚴後的 1990 年以來，一連串在教育的改革措施，從法令、制度、師資、課程、教學及財政等方面，都有非常重大的變革，可以說是臺灣地區教育史上變動最劇烈的時期。以下謹分別說明教育改革的鬆綁理念。

自 1994 年行政院成立教育改革審議委員會，並於 1996 年所提出《教育改革總諮議報告書》中，說明教育改革的鬆綁理念，要解除教育體制上過當的管制，以促進高等教育的鬆綁；據此，教育部先後研擬 1997 年的《教育改革總體計畫綱要》和 1997 年的《教育改革行動方案》，其中在「四、促進技職教育多元化與精緻化」中，要擴充高等技職教育，並提升技職教育品質，以建立技職教育一貫體系和彈性學制，推動輔導績優技術學院改名為科技大學，並輔導辦學績優的專科學校改制技術學院且附設專科部。復於 2000 年的技職教育白皮書中，主張要運用民間的資源，適度擴增高等技職教育，並發展具實務的技職校院為主（教育部，2000）。從諮議報告書中，有關高等教育發展的建議，可歸納為國內的高等教育應持續的擴張，並宜建立多樣化型態和多元功能的各類型高等教育學校，且宜善用民間的資源，鼓勵私人興學；同時，引導高等教育應朝實務性的大學來發展，發展實務性的技術大學，並規劃專科學校改制技術學院措施。

因此，在最後《教育改革總諮議報告書》的綜合建議，有關暢通升學管道的具體建議中，在（四）提升高等教育品質和（五）促進技職教育多元化與精緻化；據此，臺灣地區的行政院於教改會提出《教育改革總諮議報告書》解散後，接續在 1998 年的 1 月成立跨部會「教育改革推動小組」；同年 5 月 29 日核定「教育改革行動方案」，以有效推動教育改革各項的工作。該行動方案主要是綜合《教育改革總諮議報告書》，以及教育部原「教育改革總體計畫綱要」，擇取其重點項目所彙整而成；其中，在促進技職教育多元化與精緻化中，要建立技職教育一貫體系及彈性學制，而其執行內容與說明中，以及高等技職教育發展相關，如圖 2 所示，包括有以下的具體項目（教育部，1998）：

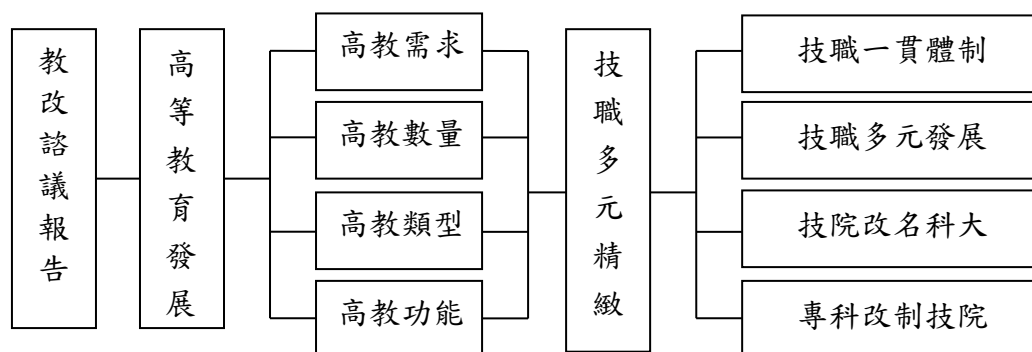


圖 2 臺灣地區教育改革與技職教育多元精緻

- 1.在技職一貫體制：研擬制定「技術及職業校院法」，以建立從科技大學、技術學院、專科學校、職業學校、國中技藝班等一貫體制。
- 2.在技職多元發展：配合「技術及職業校院法」的制定，研議輔導績優的專科學校，或是職業學校改制為社區學院，以擴大技職辦學的彈性，並提供在職的進修，第二專長的培訓，甚或回流教育等課程。
- 3.在技院改名科大：輔導績優的技術學院增設人文等系所，改名為科技大學。
- 4.在專科改制技院：輔導辦學績優的專科學校，改制為技術學院並附設專科部。

綜合上述，臺灣地區高等技職教育的發展背景，可以歸納配合政治解嚴下，為能迎合民眾的政治手段；因應經濟發展和產業升級，培育所需各類的中高層技術人才；同時，由於經濟進步而使生活水準提高，社會民眾對接受高等教育需求的日益強烈等間接的背景因素。而在政治解嚴後，因政治發展、經濟建設和社會需求等促進臺灣地區高等技職教育的擴張需要下，教改的諮議報告書中，對高等教育的需要與數量建議，主張高等教育應繼續擴增；對高等教育的類型與功能，強調要規劃不同類型和功能、成立新型態高等學校以及發展實務型技術校院。而對於高等技職教育的定位與發展，認為要發展實務的校院為先，以引導高等教育多元發展；重視技職教師的實務能力，以配合業界培育實務人才；主張專科學校要改制技術學院，並且要運用民間資源以擴張高等教育。這些高等教育的多元化和私有化的教改鬆綁理念，都促使高等教育的技職化和私有化（林柏儀，2007），也正是高等技職教育規模擴張直接的因素。

肆、大陸地區高等職業教育規模擴張背景

對於大陸地區高等教育產生擴張的背景因素，傅雪齡（2008）認為可分為外部環境變革和內部教育系統發展的綜合結果。其中，外部環境的動因包括教育的民主化和經濟的工業化，而內部教育的動因則包括高教內部的變革和職業教育的高移。而易元祥（2004）歸納指出影響大陸地高等職業教育發展的背景，也是在 1976 年開放改革後，為能符應社會經濟發展、新型工業化、高等教育改革和世界高職教育趨勢的需求；主要包括有（一）社會經濟發展的需求、（二）新型工業化的發展、（三）高等教育改革的需要及（四）世界高職教育的趨勢等因素。

可見，大陸地區的高等職業教育發展，同樣涵蓋經濟建設和社會需求等諸多因素，特別是國家發展政策的影響。是以，接續討論大陸地區自開放改革以來，政治發展、經濟建設和社會需求對高等職業教育的影響，並將其視為間接的因素；而另將大陸地區高教擴張的教育產業化，作為大陸地區高等職業教育規模擴張的直接因素，如圖 3 所示。其中，高等教育產業化主要是指大陸地區 1999 自年開始的基於解決經濟和就業問題，而擴大普通高等學校的本專科院校招生人數政策，以達成「拉動內需、刺激消費、促進經濟增長、緩解就業壓力」為目標的高等教育擴招計劃。

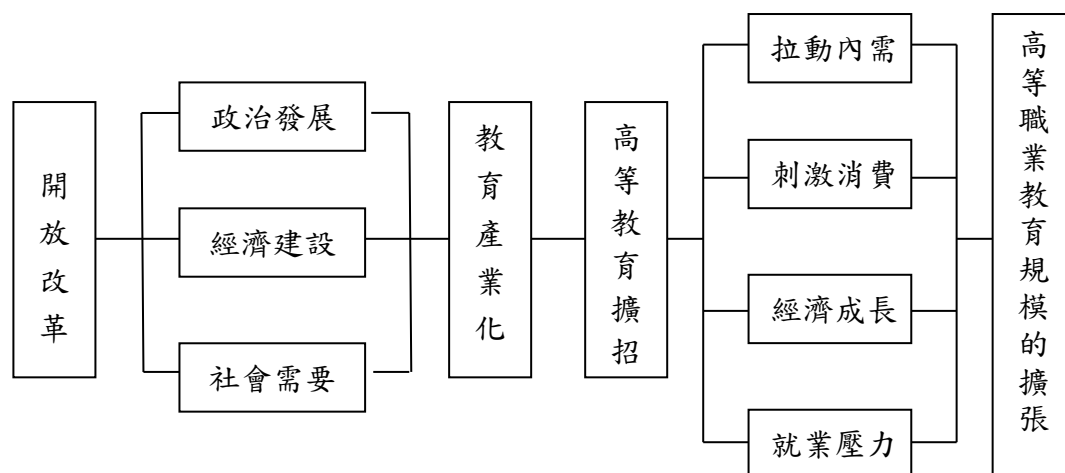


圖 3 大陸地區高等職業教育規模擴張的背景

一、間接因素

（一）政治發展

大陸地區高等教育的發展深受政治所影響，雖然自 1976 年經濟建設進行開放改革，然政治上仍是實施以黨領政。因此，有關高等教育的改革和發展，皆受中共黨代表大會及政府相關工作會議等直接的影響（匡瑛，2005）。基本上，先經由黨代表提出和通過的有關高等教育的重要政策，而後政府的教育部門遵循發布相關政

策，使得黨代表會所代表黨的意識，能夠充分的貫徹和落實，而通常高等教育政策會在黨代表大會後的 1 到 2 年發布和執行（傅雪齡，2008）。

在 1999 年所發布的「面向 21 世紀教育振興行動計畫」就是根據 1997 年中國共產黨第十五次全國代表大會的教育工作發展原則，由中國教育部於 1998 年 12 月 24 日制定，並經中共中央國務院於 1999 年 1 月 13 日核准實施；同年，在所頒布的「面向 21 世紀教育振興行動計畫」中，明確指出是以黨的十五大上，宣示為邁向建設 21 世紀社會主義現代化的目標，設定到 2010 年高等教育規模擴張將至大眾化階段，並確認高等職業教育「三改一補」策略的發展模式；在 2004 年所公布的「2003-2007 年教育振興行動計畫」中，也是強調為了貫徹黨的十六大精神，建立高等職業教育多樣和彈性的人才培養模式；同樣，在 2010 所公布的「國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010—2020 年）」，也是「根據黨的十七大關於“優先發展教育，建設人力資源強國”的戰略部署」，要從人力資源大國邁向人力資源強國，全面提高高等教育的品質，並建全高等教育的結構，促進高等學校辦出學校的特色，到 2020 年，高等教育粗在學率達到 40% 的大眾化水準，強調要大力發展職業教育，適應經濟發展和產業結構的轉變，建立中等和高等職業的現代職業教育體系，以滿足社會接受職業教育的需求，以及經濟社會發展對高素質技能型人才的需要。顯見，大陸地區的國家威權體制對教育政策和實施的主導性和影響性（樊秀娣，2003）。

（二）經濟建設

大陸地區的高等職業教育發展，除了適應從經濟計劃轉變為市場經濟外，由於邁向新型工業化的發展，對於人力資源的數量、規模和技能都不同的需要，從以往勞力密集和資本密集的產業發展，走向技術密集和知識密集的產業轉變，高等職業教育也調整為高技能和技術的實用型的管理和服務人才（易元祥，2004）。馬樹超和郭揚（2009）則指出在 2002 年的中國共產黨第十六次全國代表大會，總結大陸地區的工業發展和經驗，正式提出「新型工業化道路」，除要求傳統工業在數量的擴張外，強調新型工作化在一定數量的前提下，注重應用現代科技提升工業品質，因此，對職業教育的人才培育，不論是數量和層級都要有更新和更高的要求。

由於大陸地區經濟型態的轉變，從計劃經濟逐漸轉變為市場經濟，盧曉梅（2008）指出經過 20 多年的經濟體制的開放改革，已從典型的計畫型的經濟體制的國家，逐步轉變成為以市場導向的經濟體制國家，由於每年大陸地區的平均生產總值（GDP）年增長率在 9% 以上，隨著市場經濟的迅速發展，產生與計劃型經濟完全不同的需求，促使高等教育也發生根本性的轉變，從計畫轉變為市場的人力

資源配置。而為能因應經濟體制的改革，高等教育除引進自由經濟的市場原則，也都以配合經濟發展的需求，作為高等教育培育人才的方向，特別是高等職業教育更是以培育產業所需人才為目標，除了適應從經濟計劃轉變為市場經濟外，對於人力資源的數量、規模和技能都不同的需要，從以往勞力密集和資本密集的產業發展，走向技術密集和知識密集的產業轉變，並促使大陸地區高等職業教育的擴張（傅雪齡，2008）。

（三）社會需求

大陸地區由於開放改革下經濟成長，促進社會的發展和生活水準持續的提高，導致人民對接受高等教育提出新的需求（馬樹超、郭揚，2009）。盧曉梅（2008）指出經濟發展程度與高等教育的需求有密切的關聯，對照 Trow 的高等教育發展階段說，在一個國家或地區內，當每人的國民平均生產總值（GDP）低於 1000 美元時，其高等教育為粗在學率低於 15% 的精英階段；當其介於 1000 到 3000 美元時，高等教育粗在學率為 15 到 50% 的大眾化的階段；而根據大陸地區人均 GDP 顯示，從廿一世紀的初期開始，大陸地區每人平均 GDP 接近 1000 美元的水準，並於 2010 年每人平均 GDP 超過 4000 美元的水準，此因，由於經濟收入成長而促進社會對高等教育的期盼，提升到超過 15% 的大眾化階段需求。

傅雪齡（2008）認為由於高等教育具有促進個人社會地位垂直流動的重要功能，使得大陸地區民眾對高等教育的需求非常熱烈，特別在歷經文化大革命後的開放改革以來，隨著經濟快速成長，社會大眾對於接受高等教育非常期盼；張興（2003）指出根據 2002 年的中國人民銀行儲戶問卷的調查結果，顯示為教育準備而儲蓄高達 19.8%，遠高第二位為養老目的的 13.6%，特別是在經濟發達的地區，父母對子女接受優質和更高教育的期望很高，以 1998 年上海市教育科學研究院的調查，顯示上海民眾希望子女接受專科學校教育為 13.8%，接受本科（大學）教育 47.6%，接受研究所教育為 28.4%，同時，該調查中民眾將教育消費排第一和第二位的也達 68.6%，顯見大陸地區社會民眾對高教教育的需求程度。此外，吳佳芬（2005）也指出大陸地區不僅留學熱潮持續上升，並且有逐漸低齡化的趨勢，此也顯現出社會大眾對於接受高等教育的強烈需求。因此，大陸地區為能培育廿一世紀高層次的人才，並能滿足社會民眾對高等教育的需要，促進高等教育大眾化的來臨，以擴張高等職業教育來滿足民眾所需。

二、直接因素

傅雪齡（2008）針對大陸地區的高等教育擴張，提出教育產業化的看法，此乃因 1998 年發生的亞洲金融風暴，中共中央政府試圖多方擴大內需，以確保經濟的發展。而羅丹（2008）也指出，大陸地區以政府主導的行政指令，進行高等教

育的規模擴張，正是隨著開放改革以來，由市場經濟取代計劃經濟的轉變，經由高等教育的招生容量擴張，不僅可以增加國內的經濟消費需求，更可滿足大眾對進入高等教育的要求，以及可減緩每年數百萬就業的壓力；因此，在過分標榜經濟發展的需要下，中國教育部門很快的從 1999 年開始，推動高等教育的相關擴張的政策，此將高教擴張當成擴大內需的手段，讓大陸地區的高等教育蒙上教育產業化的色彩。方展畫、劉輝、傅雪凌（2009）更指出，自 1999 年以來，為擴大內需以促進經濟發展並解決失業問題，而實施的高等學校擴招政策，造成大陸地區高等教育規模快速成長，使得高等教育的粗在學率於短期內迅速的提高。

而根據大陸地區被稱為教育產業化之父湯敏，在 1998 年所提《關於啟動中國經濟有效途徑—擴大招生量一倍》的建議書中，如圖 4 所示，湯敏指出五點高等教育擴招的理由：

1. 高教的數量偏低：當時大陸地區高等教育的學生數量，遠低於同等發展水準的其它國家。
2. 降低市場失業率：提高進入高等教育的學生數量，可有效減低亞洲金融風暴下的失業率。
3. 符合百姓的需求：大陸地區隨著改革開放政策下，經濟發展下百姓生活水準提高，教育被認為是百姓最大的需求。
4. 高校有能力接納：根據當時的教育現況，一個教師平均僅帶 7 個學生，高等學校可以接納擴招的學生。
5. 振興國家競爭力：接受高等教育的人數，以及高等教育的普及程度，可以振興國家的競爭力，達成科教興國的目標。

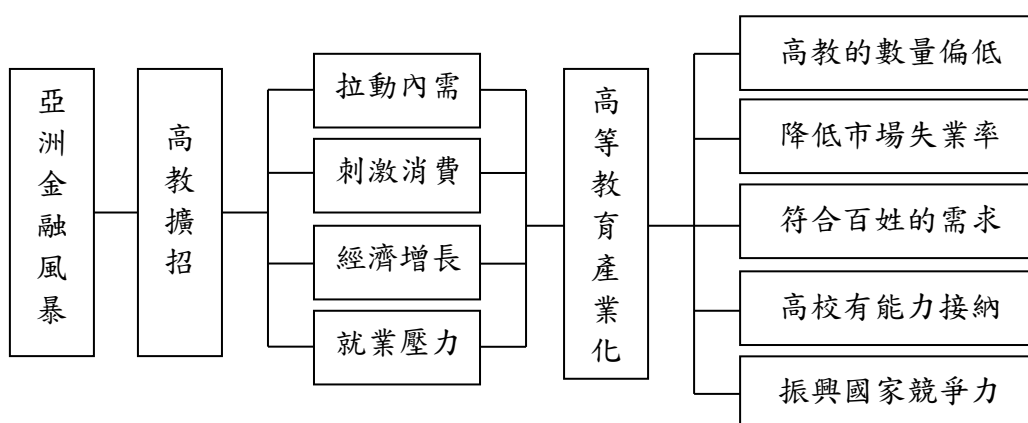


圖 4 大陸地區高教擴招與教育產業化

大陸地區高等教育的擴招，被視為教育產業化的濫觴，依湯敏所提出的建議，

如果高校擴招每年增加30萬人來看，依照一年一名學生消費為1萬元人民幣來算，30萬名學生就有30億人民幣的消費額，除可擴大內需促進消費外，並可舒緩就業的問題，以及強化國家人才的競爭力；然，如湯敏所強調其非「教育產業化之父」，同時，其言「我們提出三年擴大一倍，沒想到擴大了五倍」(南方人物週刊，2007)。也就是原先其建議在3至4年間，高等教育的招生量擴大一倍，並且實施全額自費，畢業後不再由國家分配工作，估計擴大高等教育招生量每年可帶動約1000億元(人民幣)的消費需求，並可延緩新增勞動力進入市場，降低當前的失業率(傅雪凌，2008)。

此項建議被當時的中共中央所接納，很快就制定「拉動內需、刺激消費、促進經濟增長、緩解就業壓力」為目標的擴招計劃。當年(1998)高等教育招生總人數高達159.68萬人，增長幅度達到空前的47.4%，而後在2000年擴招的幅度為38.16%，2001年擴招的幅度為21.61%，到2002年擴招的幅度為19.46%，到2003年時，大陸地區的普通高校本專科生在校人數就超過1000萬；在發展到2008年時，大陸地區的高等教育的在校人數更超過2000萬之多(傅雪凌，2008)，顯見大陸地區高等教育擴招的特徵，在政府主導下配合教育產業化而急速擴張的特色。而高等職業教育也在教育產業化的推動下快速成長，根據中國教育部的教育統計顯示，高等職業教育由1998年的422所學校數，持續成長至2013年的1321所學校，每年招生人數達三百多萬人(3183,999人)，在校生人數近千萬人(9,736,373人)；同時，學校的人數也從平均每校1998年的1701人，擴張到2013年的5876人(中國教育部，2014)。

綜合上述，大陸地區高等職業教育的發展背景，可以歸納黨政威權體制中，政治對於高等教育政策和實施的主導性；同時，為能因應從經濟計劃轉變為市場經濟，對於人力資源的數量、規模和技能都不同的需要；並且，因為社會民眾對高教教育的需求日切，也促使高等職業教育規模的提高。在配合開放改革下，因政治發展、經濟建設和社會需求等因素，促成大陸地區高等職業教育的擴張需要，而在1999年金融風暴以來，更為擴大內需以促進經濟發展並解決失業問題，而實施的高等學校擴招政策，造成大陸地區高等教育規模快速成長，使得高等職業教育的規模也快速擴張(方展畫、劉輝、傅雪凌，2009)。對此，張應強(2009)則指出大陸地區的高教擴招具有偶然性和必然性，偶然性是為因應亞洲金融風暴所啟動的刺激教育內需消費，進而促使高等教育的擴大招生；而必然性是中國經濟建設培育所需人才，達到科教興國的策略和目標，因而，促使大陸地區的高等職業教育規模快速的擴張。

伍、海峽兩岸高等技職教育規模擴張背景比較

兩岸高等技職教育規模擴張的背景，分別在政治解嚴和開放改革下，政治發展、經濟建設和社會需求對兩岸高等技職教育擴張的間接因素，以及教育改革的鬆綁理念和教育產業化的高教擴招下，分別對兩岸高等技職教育擴張的直接因素影響，整理如表 1 所示。

表 1
兩岸高等技職教育發展擴張的背景因素比較

地區	臺灣地區			大陸地區		
間 接 因 素	政 治 解 嚴	政 治 發 展	政治民主化下，為能迎合民眾的政治手段；以分流體系的雙軌教育制度，促成高等技職教育的規模擴張。	開 放 改 革	政 治 發 展	以黨領政下，有關高等教育的改革和發展，深受中共黨代表大會及政府相關工作會議等直接的影響。
		經 濟 建 設	因應經濟發展和產業升級，培育各產業所需應用性的專業人才，以符應經濟發展的人才需求。		經 濟 建 設	計劃經濟逐漸轉變為市場經濟，高等職業教育也調整為高技能和技術的實用型的管理和服務人才。
		社 會 需 求	由於高職學生升學機會偏低，專科學生插班大學等結構性的問題，進而促使高等技職教育的規模擴張，以滿足社會大眾就學的需求，		社 會 需 求	滿足社會民眾對高等教育的需要，促進高等教育大眾化，以擴張高等職業教育來滿足民眾對接受高等教育的需求。
直 接 因 素	教 育 改 革	鬆 綁 理 念	高等教育應持續的擴張，引導高等教育應朝實務性的大學來發展，發展實務性的技術大學，並將專科學校改制技術學院措施。	教 育 產 業 化	高 教 擴 招	因應亞洲金融風暴，擴大高等學校的招生數量，以「拉動內需、刺激消費、促進經濟增長、緩解就業壓力」為目標。

一、間接因素

（一）政治發展

就兩岸高等技職教育皆深受政治發展所影響，臺灣地區將高等教育逐步的開放，以作為迎合民眾的重要手段，促使臺灣地區高等教育的擴張，同時，為建立多樣化型態和多元功能的各類型高等教育學校，善用民間的資源，鼓勵私人興學，

引導高等教育應朝實務性的大學來發展，發展實務性的技術大學，並規劃專科學校改制技術學院措施，以分流體系的雙軌教育制度，促成高等技職教育的規模擴張。而大陸地區高等教育的發展深受政治所主導，政治上仍是實施以黨領政，有關高等教育的改革和發展，受中共黨代表大會及政府相關工作會議等的影響，根據中國共產黨第十五、十六和十七次全國代表大會的決議，由國家主導高等職業教育的發展模式和目標，建立高等職業教育多樣和彈性的人才培養模式，持續建設示範性職業技術學校，從人力資源大國邁向人力資源強國，全面提高高等教育的品質，並建全高等教育的結構和辦學的特色，預定到 2020 年，高等教育粗在學率達到 40% 的大眾化水準，並強調要大力發展高等職業教育。

（二）經濟建設

兩岸高等技職教育擴張皆配合經濟的建設，臺灣地區高等技職教育的制度變革和發展，主要是技職校院的升格和改名，其原因是配合經濟發展和產業升級，為能培育符合產業發展所需的人才，政府鼓勵績優的專科學校改制為技術學院，並讓具有規模的技術學院改名為科技大學，使臺灣的高等技職教育規模開始擴張。而大陸地區隨著開放改革和經濟發展，高等教育在提高人力資源的素質，進而在提升經濟發展的具有重要的角色。在改革開放的 1978 年開始，為能因應經濟體制的改革，高等教育除引進自由經濟的市場原則，也都以配合經濟發展的需求，作為高等教育培育人才的方向，特別是高等技職教育更是以培育產業所需人才為目標，除了適應從經濟計劃轉變為市場經濟外，對於人力資源的數量、規模和技能都不同的需要，從以往勞力密集和資本密集的產業發展，走向技術密集和知識密集的產業轉變，並促使大陸地區高等職業教育的擴張。

（三）社會需求

兩岸高等技職教育擴張皆為能符應社會的需求，臺灣地區由於國民平均生產總值（GDP）達到 12000 美元的水準，此因，經濟成長而促進社會對高等教育的期盼，提升到超過 50% 的普及化階段需求；加上為能解決高職學生升學機會相對偏低，專科學校畢業生插班大學等結構性的問題，滿足社會大眾就學的需求，進而促使臺灣地區對高等技職教育的規模擴張；大陸地區於 2010 年每人平均 GDP 超過 4000 美元的水準，此因，由於經濟收入成長而促進社會對高等教育的期盼，提升到超過 15% 的大眾化階段需求，加上在歷經文化大革命後的開放改革以來，隨著經濟快速成長，社會大眾對於接受高等教育非常期盼，且由於高等教育具有促進個人社會地位垂直流動的重要功能，使得大陸地區民眾對高等教育的需求非常熱烈，特別進而促使大陸地區高等職業教育的擴張。

二、直接因素

臺灣地區和大陸地區分別直接受到教育改革和教育產業化的因素，如圖 5 所示，臺灣地區在教育改革的鬆綁理念，促使高等技職教育的多元化和精緻化，大陸地區在金融風暴的高教擴招，致使高等職業教育的教育產業化發展，因而影響到兩岸高等技職教育的擴張。

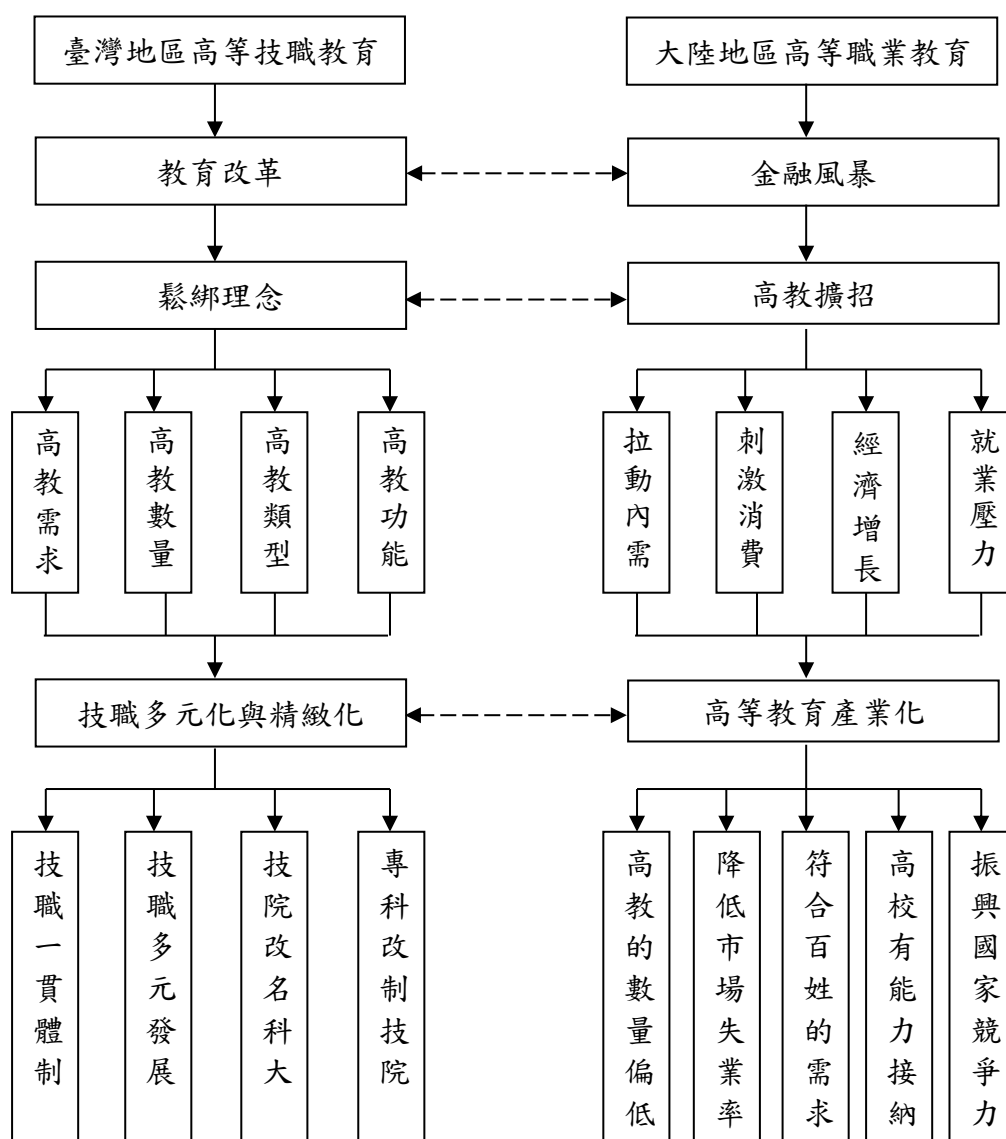


圖 5 兩岸高等技職教育的擴張直接因素比較

臺灣地區根據於 1996 年所提出「教育改革總諮議報告書」中，說明教育改革的鬆綁理念，要解除教育體制上過當的管制，以促進高等教育的鬆綁；對於高等技職教育的發展，主張高等教育的數量必須擴張，其擴張應以側重實務性教育的校院為主，且以充份運用民間資源為主；政府應儘速引導高等教育朝實務性的校

院來發展，如「專科改制技術學院暨附設專科部」等措施，建立實務性教育應有尊嚴和社會地位，以促使高等教育的多元發展和功能；配合產業發展所需實務技術人才的需求，建立更加多元和彈性的高等技職教育的學制及學程，並供在職人員繼續進修的管道；重視並強化高等技職教育師資的實務能力，建立多元師資聘用和審查機制。據此，教育部先後研擬 1997 年的《教育改革總體計畫綱要》和 1998 年的《教育改革行動方案》，其中在「四、促進技職教育多元化與精緻化」中，要擴充高等技職教育，並提升技職教育品質，以建立技職教育一貫體系和彈性學制，推動輔導績優技術學院改名為科技大學，並輔導辦學績優的專科學校改制技術學院且附設專科部。復於 2000 年的技職教育白皮書中，主張要運用民間的資源，適度擴增高等技職教育，並發展具實務的技職校院為主（教育部，2000）。這些高等教育的多元化和私有化的教改鬆綁理念，都直間促使高等教育的技職化和私有化（林柏儀，2006）。

大陸地區高等教育產業化的發展，則因 1998 年發生的亞洲金融風暴，中共中央政府試圖多方擴大內需，以確保經濟的發展（傅雪齡，2008）；羅丹（2008）也指出大陸地區以政府主導的行政指令，進行高等教育的規模擴張，正是隨著開放改革以來，由市場經濟取代計劃經濟的轉變。經由高等教育的招生容量擴張，不僅可以增加國內的經濟消費需求，更可滿足大眾對進入高等教育的要求，以及可減緩每年數百萬就業的壓力，因此，在過分標榜經濟發展的需要下，中國教育部門很快的從 1999 年開始，推動高等教育的相關擴張的政策，此將高教擴張當成擴大內需的手段，讓大陸地區的高等教育蒙上教育產業化的色彩。而根據大陸地區被稱為教育產業化之父湯敏，在 1998 年所提「關於啟動中國經濟有效途徑——擴大招生量一倍」的建議書中，指出大陸地區高等教育的數量偏低，當時大陸地區高等教育的學生數量，遠低於同等發展水準的其它國家；提高進入高等教育的學生數量，可有效減低亞洲金融風暴下的失業率；大陸地區隨著改革開放政策下，經濟發展下百姓生活水準提高，教育被認為是百姓最大的需求；根據當時的教育現況，一個教師平均僅帶 7 個學生，高等學校可以再擴招更多的學生；且接受高等教育的人數，以及高等教育的普及程度，可以振興國家的競爭力，達成科教興國的目標，因此，大陸地區在高等教育產業化的高教擴招下，也促成高等職業教育的規模擴張。

綜上所述，兩岸高等技職教育擴張中，分別受到教育改革和教育產業化的影響。其中，臺灣地區根據教育改革的鬆綁理念，強調要解除教育體制的管制，主張高等教育的擴張應重實務性，並善用私人興學的資源，引導高等教育朝實務性的校院來發展，而將績優技術學院改名為科技大學，並讓專科學校改制技術學院，

導致高等技職教育規模的擴張；同時，建立技職教育一貫體系和彈性學制，促進技職教育多元化與精緻化，以提升技職教育品質。另外，大陸地區則因金融風暴的高教擴張政策，經由高等教育產業化以確保經濟的發展，隨著開放改革以來，由市場經濟取代計劃經濟的轉變，進行高等教育的擴張，解決失業的問題和壓力，以強化國家競爭力和科教興國的目標，並滿足大眾對進入高等教育的期盼，而在將高教擴張作為擴大內需的手段，致使高等教育產業化的同時，也促成高等職業教育的擴張。

陸、結語

臺灣地區根據「教育改革總諮議報告書」，要解除教育體制上過當的管制，以促進高等教育的鬆綁；對於高等技職教育的發展，主張高等教育的數量必須擴張，其擴張應以側重實務性教育的校院為主，且以充份運用民間資源為主，政府應儘速引導高等教育朝實務性的校院來發展，依《教育改革行動方案》促進技職教育多元化與精緻化，要將高等技職教育擴充，並提升技職教育品質，以建立技職教育一貫體系和彈性學制，推動輔導績優技術學院改名為科技大學，並輔導辦學績優的專科學校改制技術學院，並主張要運用民間的資源，適度擴增高等技職教育，發展具實務的技職校院為主（教育部，2000）。這些高等教育的多元化和私有化的教改鬆綁理念，就是臺灣地區高等技職教育規模擴張直接的因素。

而大陸地區高等教育產業化的發展，因 1998 年發生的亞洲金融風暴以來，藉由擴大內需的教育產業化政策，以解決失業的問題和確保經濟的發展；因此，在過分標榜經濟發展的需要下，大陸地區教育部門很開始推動，實施高等教育的相關擴張的政策，此將高教擴張當成擴大內需的手段，自 1999 年以來，為擴大內需以促進經濟發展並失業問題，而實施高等教育的擴招政策，造成大陸地區高等教育規模快速成長，使得高等職業教育不論是在學校數、招生人數或學校平均人數上，也持續的進行規模的擴張；因此，在高等教育產業化的高教擴招下，正是大陸地區高等職業教育規模擴張直接的因素。

總之，臺灣地區在政治解嚴後，為符應政治發展、經濟建設和社會需要，且回應社會大眾對於高等技職教育的需求，遂進行教育改革，衍伸帶動對於高等技職教育功能與類型的發展，以及對於數量與需要的擴張。大陸地區則是為了開放改革下，同樣為了政治發展、經濟建設及社會需要，引發教育產業化趨勢，進而透過拉動內需、刺激消費、經濟成長、就業壓力等因素，帶動高等職業教育的蓬勃發展。兩地相比，其差異因素在於起因不同，臺灣地區是解嚴後，因教育改革而導致高等技職教育的擴張，以朝向多元化與精緻化方向發展；大陸地區則是改

革開放後，因教育產業化而引發高等職業教育的擴張，以促進產業發展和解決人力需求。據此，臺灣地區的高等技職教育可借鏡大陸地區的高等教育目標，聚焦於振興國家競爭力和降低勞工市場失業率等方向，積極調整高等技職教育政策；大陸地區則應審慎考量高等職業教育的供需問題，避免過多的校院數量而影響教育品質，並學習臺灣地區高等技職教育的多元化與精緻化，以有效提升高等技術職業教育的教學品質及人才培育功能。

參考文獻

- 方展畫、劉輝、傅雪凌（2009）。**知識與技能－中國職業教育**。浙江省：浙江大學出版社。
- 中國教育部（2014）。**2013 年教育統計數據**。2015 年元月 2 日，取自 <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s8492/index.html>
- 匡瑛（2005）。**高等職業教育發展與變革之比較研究**。華東師範大學職業教育與成人教育研究所博士論文，未出版，上海市。
- 吳佳芬（2005）。**中國大陸高校獨立學院的發展與角色**。國立政治大學東亞研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 易元祥（2004）。**中國高等職業教育的發展研究**。華中科技大學高等教育學研究所博士論文，未出版，武漢市。
- 林大森（2003）。**高等技職教育轉型的社會學分析：以「專科改制技術學院」為例**。嘉義：南華大學教社所。
- 林柏儀（2006）。**求學作為勞動：一個學校教育的馬克思主義分析**（未出版之碩士論文）。國立政治大學社會學研究所，臺北。
- 南方人物週刊（2007）。**湯敏：我不是教育產業化之父**。2012 年 10 月 5 日，取自 http://news.xinhuanet.com/school/2007-01/16/content_5612332_1.htm
- 馬樹超、郭揚（2009）。**中國高等職業教育歷史的抉擇**。北京市：高等教育。
- 桂宏誠（2007）。**省思解嚴二十年後的民主轉型**。2012 年 5 月 4 日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/2693>
- 張興（2003）。**高等教育辦學主體多元化研究**。上海：上海教育出版社。
- 張應強（2009）。**精英與大眾－中國高等教育 60 年**。浙江省：浙江大學出版社。
- 張馨尹（2005）。**1987-2004 年臺灣職業教育政策發展與回顧**（未出版之碩士論文）。國立臺灣師範大學工業教育學系研究所，臺北市。
- 教育部（2000）。**追求卓越的技職教育**。臺北市：教育部。
- 教育部（2011a）。**中華民國技術與職業教育簡介**。臺北市：教育部。
- 教育部（2011b）。**建國百年技職教育專刊**。臺北市：教育部。
- 傅雪齡（2008）。**高等教育大眾化進程中高等職業教育發展研究**（未出版之博士論文）。華東師範大學職業教育與成人教育研究所，上海市。
- 湯堯（2003）。**高等教育品質保證機制之比較研究－以英美德澳日法為例**。**臺灣教育雙月刊**，619，50-61。
- 楊朝祥（2005）。**臺灣技職教育變革與經濟發展**。2011 年 10 月 17 日，取自 <http://www.npf.org.tw/getqr/1733>。

- 楊瑩（2008）。臺灣高等教育政策改革與發展。**研習資訊**，25（6），21-56。
- 鄔大光（2004）。高等教育大眾化理論的內涵與價值-與馬丁·特羅教授的對話。載於陳學飛、秦惠民主編，**高等教育理論研究精選集-與 135 學者論高等教育大眾化與高校擴張**，3-9。北京市：中央編譯。
- 葉煬彬、林佳穎（2008）。「年鑑學派中程史觀」的詮釋與落實—以臺灣技職教育政策的回顧為例。**研習資訊**，25（5），45-52。
- 樊秀娣（2003）。我國高等職業教育的基本建設研究（未出版之博士論文）。華東師範大學高等教育管理研究所，上海市。
- 盧曉梅（2008）。我國高等教育大眾化政策研究--基於混合掃描模型的視角（未出版之博士論文）。華科技大學高等教育學研究所，武漢市。
- 戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。臺中市：楊智文化。
- 簡明忠（2005）。技職教育學。臺北：師大書苑。
- 羅丹（2008）。規模擴張以來高校專業結構變化研究（未出版之博士論文）。華科技大學高等教育學，武漢。
- Macfarlane, B. (2012). Martin Trow: Twentieth-century higher education: Elite to mass to universal. *Higher Education Quarterly*, 66, 123–125.
- Trow, M. (1962). The democratization of higher education in America. *European Journal of Sociology*, 3(2), 231-262.
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.
- Trow, M. (2006). Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In J. F. James & G. Philip (Eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp. 243-280). Berkeley, CA: UC Regents.