

中國大陸職業教育政策的變遷與發展

張曉峰 *

摘要

職業教育是現代教育體系的重要組成部分，對促進經濟繁榮和社會發展具有重要意義。本文屬教育政策分析，對中國大陸 1949 年以來職業教育的政策演變進行研究，旨在尋求職業教育發展的經驗和規律。本文將中國大陸職業教育的發展區分為四個階段：1949-1978 年的奠基和反復，1979-1996 年的迅猛發展，1997-2001 年的喜憂參半，以及 2002 年以來的重振和完善。政策分析的結果表明，一個完善、健康的職業教育體系要能夠因應市場變化，滿足經濟社會發展的需求，在中等和高等職業教育上有效銜接，並與普通教育保持互通。以示範性職業院校建設引領職業教育品質的全面提升，是一條行之有效的途徑。此外，政策環境對於職業教育的發展至關重要，職業教育的健康發展離不開政府的重視和政策的支持。

關鍵詞：職業教育、政策分析、體系

* 張曉峰，上海師範大學現代校長研修中心副教授

電子郵件：xiaofengzhang@live.com

來稿日期：2012 年 7 月 6 日；修訂日期：2012 年 8 月 8 日；採用日期：2012 年 8 月 15 日

Cater for People and Serve the Society: A Policy Analysis of the Development of Technical and Vocational Education in the Mainland China

Xiao Feng Zhang*

Abstract

Technical and vocational education (TVE) plays an important role in economic and social development. From the perspective of policy, this paper analyzed the development of TVE in the mainland China, which could be divided into the following four periods: foundation and reversal during 1949-1978, rapid growth during 1979-1996, progress and regress in half and half during 1997-2001, and revival since 2002. It found that a sustainable TVE system should be able to cater for people and serve the society. Within the TVE system, the secondary TVE should be linked up to the higher TVE. Besides, the TVE should be connected with the other parts of the whole education system. To establish demonstrative TVE schools or colleges is an effective way to improve the overall quality of TVE. The Government should highly value and actively support the development of TVE.

Keywords: technical and vocational education, policy analysis, systems

* Xiao Feng Zhang, Associate Professor, Center for Educational Leadership, Shanghai Normal University

E-mail: xiaofengzhang@live.com

Manuscript received: July 6, 2012; Modified: August 8, 2012; Accepted: August 15, 2012

職業教育是現代教育體系的重要組成部分，它與人們的工作和生活密切相關，對促進經濟繁榮和社會發展具有重要意義，被聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）稱為「經濟和社會發展的一把鑰匙」（a key to economic and social development）。由聯合國教科文組織主辦的第三屆國際職業技術教育大會（Third international congress on TVET）（UNESCO, 2012）於2012年五月在上海召開，其主題便是「培養工作和生活技能」（building skills for work and life）。

中國大陸職業教育歷經 60 多年的發展，獲得顯著成效，逐步形成比較完善的職業教育體系。當然，職業教育在這期間也走過一些彎路，因此，對職業教育政策的發展變化有必要進行系統梳理，以便總結經驗和教訓，促進職業教育的更好發展。本文屬教育政策分析，對中國大陸職業教育政策的演變過程進行分析，進而總結發展職業教育的經驗和規律。本文之研究方法主要對相關的政策和規章制度進行文本分析，期了解中國大陸不同階段職業教育的發展狀況和特點。

本文第一部分簡述中國大陸的職業教育體系，為後續對職業教育政策進行分析奠定基礎；第二部分將職業教育的發展劃分為四個不同的階段，俾分析中國大陸職業教育政策的演變和發展歷程；第三部分總結中國大陸職業教育發展過程中所累積的經驗；第四部分對中國大陸職業教育發展過程中存在的問題進行分析，並提出解決之道。

壹、前言

中國大陸的職業教育體系可分為職業學校教育和職業培訓兩大類別。其中，職業培訓為非學歷教育，包括就業培訓、崗位培訓、轉崗培訓以及其他多種形式的技術和技能培訓等，沒有固定學制，時間可長可短，方式靈活多樣。按照培訓時的時間安排，這些職業培訓又可區分為「脫產」和「業餘」兩種類型，其中「脫產」培訓（off the job training）即離職培訓，指員工離開工作崗位一段時間而接受的集中培訓，期限一般不超過半年；「業餘」培訓也稱在職培訓（on the job

training)，指員工在工作之餘接受的培訓。職業培訓的主要機構有成人技術培訓學校、各級各類職業學校和就業訓練中心等。

職業學校教育屬於學歷教育，一般為全日制，可區分為初等職業教育、中等職業教育和高等職業教育三個層次，其培養目標及學制說明如下：

首先，初等職業教育是在初級中學階段開展的職業教育，也是九年義務教育的組成部分，目前，這類學校主要設在欠缺開發的農村地區和邊遠山區，實施這類教育的學校主要是職業初中，其招收對象是小學畢業生或相當於小學文化程度的人員，一般在講授初中文化課的同時，開設一些有關專業的生產勞動和職業技術課程，使學生學有一技之長，學制3年或4年。

其次，中等職業教育主要招收初中畢業生，學制以3年為主，旨在培養數以億計的技能型人才和高素質勞動者，它在對學生進行高中文化知識教育的同時，根據職場的需求針對性地提供職業知識教育和職業技能訓練（中國大陸教育部，2006b）。隨著經濟社會的發展，初等職業教育轉型為基礎或入門的職業培訓（中國大陸教育部，2006c）。中國中等職業學校目前共有以下四類：

第一類，中等專業學校（簡稱「中專」或「普通中專」），傳統上其培養目標主要是中級技術人員、管理人員和小學教師（由中等師範學校培養）。改革開放以來，特別是近年來，中等專業學校的培養目標已經擴大到各類技能型人才。

第二類，技工學校，其培養目標是中、初級技術工人。

第三類，職業高級中學（簡稱「職業高中」），這類學校是在改革教育結構的基礎上發展起來的，大部分由普通中學改建而成，其目標與中專和技工學校類似，以培養服務一線的操作人員為主。

第四類，成人中等專業學校（簡稱「成人中專」），這類學校是改革開放以後發展起來的，最早是把具有初中教育程度的成年人（在職人員為主）培養成中等技術人員。由於形勢的變化，其招生條件改以應屆初中畢業生為主。

二十一世紀，上述中國四類中等職業學校的培養目標逐步趨同，辦學形式也日益接近，政府已決定通過改革、布局結構調整和資源整

合等方式，逐步打破部門界限，走向融合，統一規範為「中等職業技術學校」或「中等職業學校」（中國大陸教育部，2006b）。2008年，中國大陸中等職業學校共有14,767所，每年招生規模達到810萬人，在校生達2,056萬人；屆此，中等職業教育與普通高中教育招生規模大體相當（中國大陸全國人大教科文衛委員會，2009）。最後，高等職業教育是改革開放後為適應地方經濟社會發展需要而創建的。作為中國大陸高等教育發展過程中的一種新類型，高等職業教育自二十世紀九〇年代已進入快速發展時期。高等職業教育旨在培養生產、建設、服務和管理第一線的高素質技能性專門人才。高等職業學院主要招收普通高中和中等職業學校畢業生，學制2年或3年，特別強調應用型、工藝型高技能人才的培養。2009年，中國大陸獨立設置的高職院校共1,215所，招生人數達313.4萬人，與大學招生規模大體相當；高職在校生964.8萬人，高等職業教育成為高等教育的半壁江山；全國90%以上的地市¹至少有所高職院校（新華社，2010）。

貳、中國大陸職業教育發展與政策演變

中國大陸職業教育的發展並非一蹴而就，而是經歷一系列的發展過程和政策積累才形成當前比較完善的職業教育體系。具體來說，中國大陸職業教育的發展可以區分為如下四大階段：

一、奠基和反復階段：1949-1978年

1949年之後，基於工業化和大規模經濟建設對於技術人才的迫切需求，職業教育受到重視，發展迅速。當時的重點集中在中等職業教育的發展上。中國大陸原政務院《關於整頓和發展中等技術教育的指示》（1952）明確指出，大量訓練與培養中級和初級技術人才尤為當務之急，遂增建許多中等專業學校和技工學校：1965年，中國大陸中等專業學校1,265所，在校生54.74萬人；技工學校281所，在

¹ 一般包括直轄市和省轄市，通常下設區、縣以及規模較小的縣級市。

校生 10.1 萬人；職業中學 61,626 所，絕大多數為職業初中，在校生 443.34 萬人，其中 365.84 萬人為職業初中學生（中國大陸教育部，2006a）。

「文革」期間，職業教育事業受到很大削弱，中等職業學校停辦者不少，造成中等教育結構單一化（主要由中專和技校構成），職業教育在校生人數銳減，高中階段職業學生的比例由 1965 年的 52.6% 下降到 1976 年的 6.1%（李藺田，1994：151）。而占人口絕大多數的普通高中畢業生中，除少數能進入大學深造外，大都缺乏就業所需的專業知識和技能。由此導致社會上技能型人才數量奇缺，人員素質不高，嚴重影響經濟和社會的發展。

二、迅猛發展階段：1979-1996 年

中國大陸 1979 年進入改革開放時期以後，職業教育迎來迅猛發展。針對當時教育結構與經濟建設的實際需要嚴重脫節的狀況，鄧小平（1994：108）在 1978 年全國教育工作會議上提出，整個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例，特別是擴大農業中學，各種中等專業學校、技工學校的比例。隨後國家制定一系列方針與政策，把改革教育結構、大力發展職業教育作為教育改革的重要內容之一。中國大陸國務院批轉的教育部、國家勞動總局（1980）《關於中等教育結構改革的報告》開始對中等教育結構進行調整，明確實行普通教育與職業、技術教育並舉的方針，並制定一系列政策促進中等職業教育的發展，如把部分普通高中改辦為職業（技術）學校、職業中學和農業中學，² 提倡各行業廣泛舉辦職業技術學校。在這一政策的影響下，除原有的以三年學制為主的中專、技校教育不斷發展以外，中等職業教育機構更加豐富和多樣。這些新出現的職業學校以不統一分配工作、³ 服務地方、靈活多樣等辦學方向受到歡迎。屆此，中國大陸的職業技術教育進入前所未有的迅猛發展階段，中等教育結構不合理的狀況開始有所扭轉。

² 根據這一文件規定，職業（技術）學校招收初中畢業生，主要進行職業（技術）教育，同時開設有普通文化課。農業中學、職業中學是普通教育與職業技術教育相結合的中等學校，其中農業中學面向農村培養各種技術管理人員，職業中學則面向城市。

高等職業教育在這時期也開始萌芽。由於當時經濟社會發展和大量新技術的開發與運用，故對第一線從業人員的技術水準和能力結構提出更高的要求，亟須培養大量既掌握高職業技能又具有理論知識的高層次技術人才，然而傳統的高等教育菁英人才培養模式顯然無法滿足這一需求；爲了培養在數量和專業上能切合地方和行業發展的人才，各地方和各行業自主辦學培養人才的呼聲日趨強烈。在這種情況下，一種新型的地方大學——職業大學於 1980 年以後開始出現（課題組，2008：227）。高等職業教育以地方職業大學爲標記。高等職業教育的發展已經打破傳統一般大學單一辦學模式，也有助於滿足群眾對高等教育的強烈需求。

中國共產黨中央委員會《關於教育體制改革的決定》（1985）進一步明確職業教育的地位、作用和發展政策，初步確立了較爲完整的職業教育體系框架。《關於教育體制改革的決定》指出（中共中央，1985），大力發展職業技術教育；發展職業技術教育要以中等職業技術教育爲重點，同時積極發展高等職業技術院校，逐步建立一個從初級到高級、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；各機構安排工作時應優先錄用職教畢業生；中學教育階段學生開始分流等。以中央決定的方式發布政策，具有高度權威性，爲今後職業教育的發展奠定基調（和震、王秋、張眉、崔劍，2008）。

儘管職業教育快速發展，但其基礎薄弱、師資不足、資源投入不足、產學合作機制不健全等亟須提高，方能提高其品質和辦學特色。有鑑於此，中國大陸國務院（1991）《關於大力發展職業技術教育的決定》明確指出，職業教育發展主要走內涵發展進路，挖掘現有學校潛力，繼續擴大招生規模，尤其擴大中職招生，使中等職業教育在校生人數超過普通高中教育在校生人數。《關於大力發展職業技術教育

³ 在傳統的計畫經濟體制下，中等專業學校、技工學校以及高等學校的畢業生不是通過自主擇業尋求工作崗位，而是由國家統一分配。這種制度免除學生在畢業後找不到工作崗位的後顧之憂，但另一方面也會造成不能人盡其才、忽略畢業生就業意願等現象的發生。這種統一分配制度直到 1990 年代中期之後才取消，改爲學生畢業後自主擇業。而 1980 年代新出現的這類中等職業教育機構儘管不再統一分配工作，但相對於傳統的中專和技校而言，其入學門檻更低，而且當時快速發展的經濟爲畢業生提供大量的工作機會，所以這類新出現的職業學校對學生很有吸引力。

的決定》要求提高辦學品質，有計畫地辦骨幹學校、示範學校。⁴ 據此，從 1991 年至 1994 年，對中等職業學校開展全面評估工作，首批評選出 249 所國家級重點中等專業學校、296 所國家級重點職業高中、196 所國家級重點技工學校，還有一大批省級重點中等職業學校（課題組，2008：230）。隨著 1992 年鄧小平「南巡」講話的內容，明顯加快改革步伐。同（1992）年，中國共產黨第 14 次全國代表大會確立教育優先發展的地位；《中國教育改革和發展綱要》（中共中央國務院，1993）的頒布是二十世紀九〇年代迄今，中國教育改革與發展的依據。就職業教育而言，《中國教育改革和發展綱要》強調，要充分調動各部門、企業單位和社會各界的積極性，形成全社會興辦多形式、多層次職業教育的局面；實行「先培訓，後就業」制度，強調勞動者的職前培訓和職業技術教育經驗（中共中央國務院，1993）。

繼之，中國大陸《職業教育法》（中國大陸全國人民代表大會常務委員會，1996）頒布實施，為職業教育的健康發展提供法律保障，其內容涉及職業教育在國民經濟和社會發展以及教育體系中的地位與作用、職業教育的體系結構、辦學職責和管理體制、各相關的義務和權利等，確立職業教育的法律地位。從改革開放至 1996 年，中國大陸職業教育經歷發展期，中等教育結構單一的狀況得到扭轉，高等職業教育開始發展，一個在政府統籌下依靠社會興辦職業教育的多元化辦學體制逐步形成。1997 年，全國職業初中 1,469 所，在校生 80.9 萬人，另外還有「三加一」（初中讀完 3 年後再接受 1 年職業教育）、「初二後分流」（初中二年級後分流接受職業教育）、初中引進職業教育因素等多種形式的初等職業教育。初等職業教育的發展對於經濟較不發達地區和農村勞動力的培養發揮重要作用，當然也是普及義務教育的良方。就中等職業教育而言，1990 年底，各類職業技術學校已發展到 1.6 萬多所，高中階段各類職業學校和普通高中的招生數之比已接近 1：1；到了 1997 年，中等職業學校（含中專、技工學校和職業高中）共有 17,116 所，在校生 1,089.4 萬人，分別是 1978 年的 3.6 倍和 8.6 倍，中等職業在校學生數占高中階段學生總數的比例，也由

⁴ 骨幹學校、示範學校是重點建設的學校，起著示範和引領作用。

1978 年的 7.6% 提高到 1998 年的 57.4%。就高等職業教育而言，全國有高等職業技術學院 37 所，職業大學 73 所，高等技術專科學校 3 所，舉辦五年制高等職業教育班的中專學校 14 所，此外還有部分高等專科學校和成人高校也在進行高等職業教育試點（課題組，2008：230-232）。

中等職業教育是整個職業教育體系的發展重點，其快速發展可以歸結為三個因素（和震等，2008：222-223；課題組，2008：230-232）：第一，「統包統分」政策的實施，即學生的培養費全部由國家承擔，畢業生的工作由國家分配。這是傳統計畫經濟體制下的一種制度，此等免費就學和良好的就業前景吸引一大批優秀的初中畢業生進入中專學校和技工學校；第二，是迅速發展的城市服務業，也在客觀上推動按照市場需求、實行自主擇業的職業高中發展；第三，擴大職業教育規模、建設重點示範學校、鼓勵普通教育與職業教育互通、優先對口就業等政策，亦是促成職業教育的良好發展。此外，發展高等職業教育，並貫通中、高等職業教育，使高等職業院校可以對口招收中等職業教育畢業生，也促進中等職業教育乃至整個職業教育體系的發展。

三、喜憂參半階段：1997-2001 年

1997 年以後，職業教育的發展喜憂參半：喜的是，高等職業教育開始蓬勃發展發展，尤其隨著高校擴招政策，高等職業教育的規模也迅速擴大。《關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》（中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院，1999）指出，要大力發展高等職業教育，現有的職業大學、獨立設置的成人高校和部分高等專科學校要通過改革、改組和改制，逐步調整為職業技術學院（或職業學院）；支持本科高等學校舉辦或與企業合作，舉辦職業技術學院（或職業學院）；省、自治區、直轄市人民政府在對當地教育資源的統籌下，可以舉辦綜合性、社區性的職業技術學院（或職業學院）。

憂的是，中等職業教育的發展進入一個大滑坡階段，其招生數占高中階段招生比例不斷下降，到 2001 年中職與初中生的數值比約為 4：6。其中的重要原因是職業教育由原來的計畫培養體制向市場驅動

機制轉變，而職業教育未能適應這一轉變。和震等人（2008）歸結造成職業教育滑坡因素如下：第一，隨著經濟體制改革的深化，經濟結構調整和企業改革轉制等造成大批工人失去工作，中職畢業生就業機會減少，從而抑制中等職業教育的發展；第二，職業學校的專業設置和課程體系等未能切合市場需求；第三，中專和技工學校在計畫經濟體制下享有的優惠政策被逐步取消，尤其是「統包統分」和戶口「農轉非」（由農業戶口轉為非農業戶口），開始實施繳費就學和自主擇業制度，使得中等職業教育對於初中畢業生的吸引力大幅減弱；第四，同時期的高校擴招帶來的普通高中熱，更擠壓了職業教育的發展空間。此外，民間本來就存在有鄙薄職教的觀念，這種觀念在職業教育「統包統分」等政策取消後便抬頭升溫。上述各種因素皆導致中等職業教育發展的困難。

為此，政府頒布相關政策措施來扭轉這種局面。1999年《關於深化教育改革全面推進素質教育的決定》（中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院）提出，要構建不同類型教育相互轉換、相互銜接的教育體制，為畢業生提供繼續深造機會；高等職業技術學院可採取多種方式招收普通高中畢業生和中等職業學校畢業生，高職畢業生經過一定選拔方式有機會進入本科高等學校繼續學習。同（1999）年，《關於積極推進勞動預備制度加快提高勞動者素質的意見》（中國大陸勞動保障部等，1999）頒布，要求從1999年起在城鎮普遍推行勞動預備制度，組織新生勞動力和其他求職人員在就業前接受1-3年的職業培訓教育，以取得相應的職業資格及職業技能後再就業。還是1999年，《關於積極推進高中階段教育事業發展的若干意見》（中國大陸教育部，1999）要求普通高中與中等職業教育協調發展，但中等職業教育滑坡的局面並未得到根本改變。

四、重振和完善階段：2002年以降

2002年以後，職業教育開始重振，中國大陸連續召開3次全國職業教育工作會議，分別是2002年7月28日至30日、2004年6月17日至19日和2005年11月7日至8日，其中2002年和2005年的全國教育工作會議由中國大陸國務院組織召開，2004年的由中國大陸

教育部、國家發展改革委、財政部、人事部、勞動保障部、農業部、國務院扶貧辦聯合召開。會議的層級之高、頻率之密是職業教育發展史上前所未見，此顯示出政府改革職業教育的迫切性。溫家寶（2005）在會議上指出，職業教育在科教興國和人才強國政策中具有特殊的地位，大力發展職業教育既是當務之急，又是長遠大計；職業教育應該是面向人人的教育，使更多人能夠找到適合於自己學習和發展的空間；職業教育應該與本國實際需求緊密結合，有效促進經濟社會發展，要在實踐中探索具本國特色的職業教育發展特色。2002年以來的三次全國職業教育工作會議先後提出三份文件（中國大陸國務院，2002，2005；中國大陸教育部等七部委，2004），涉及職業教育發展的原則、目標和措施，以促進職業教育的發展。具體來說，這三份文件大致包括以下幾個方面的內容：

第一，加強基礎能力建設，確保職業院校的辦學水準和品質：必須建立和完善遍布城鄉的職業教育和培訓網路，每個地級市都要建設一所高等職業院校和若干所中等職業學校，每個區縣（包括縣級市）都要辦理一所骨幹示範作用的職教中心（中等職業學校），鄉鎮或社區要開展職業教育和培訓，企業要建立健全現代企業培訓制度。

第二，加強中等職業教育與高等職業教育，職業教育與普通教育、成人教育的銜接，建立人才成長「高架橋」，使職業教育成為終身教育體系和學習型社會的重要環節：擴大中等職業學校畢業生進入高等學校，尤其是進入高等職業學校繼續學習的比例，適當增加高等職業教育專科畢業生接受本科教育的比例，適度發展初中後五年制高等職業教育，在高中階段開展職業教育與普通教育互通的綜合課程教育實驗。

第三，以就業為導向，深化職業教育教學改革：根據市場和社會需要，不斷調整專業結構，更新教學內容，改進教學方法，繼續實施職業教育實訓基地建設計畫，加強學生實踐能力和職業技能。大力推行產學結合、校企合作的培養模式，中等職業學校在校學生最後一年要到企業等用人單位頂崗實習，⁵高等職業院校學生實習時間不得少於半年。

第四，建立職業教育貧困家庭學生助學金制度、學費減免制度、

以及助學貸款或延期支付學費制度：全國職業教育工作會議之後，《關於完善中等職業教育貧困家庭學生資助體系的若干意見》（中國大陸財政部、教育部，1996年）明確要求，安排專項資金用於資助家庭經濟困難學生接受中等職業教育。2007年五月，《關於建立健全普通本科高校、高等職業學校和中等職業學校家庭經濟困難學生資助政策體系的意見》（中國大陸國務院，2007）頒布，資助力度大幅提高，俾從制度面解決家庭經濟困難學生的就學問題，從而促進職業教育持續健康發展，維護教育公平。與2006年相比，2007年對接受中等職業教育的學生之資助，由在校生總數的6%提升到90%，資助額度由每生每年1,000元人民幣提到高1,500元（折合新臺幣約6,900元）。2007年秋季開始，90%的中等職業學校學生獲得政府資助（中國大陸全國人大教科文衛委員會，2009）。此外，原有的高等學校學生資助體系已經涵蓋高等職業教育學生。

中國大陸《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》（中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院，2010）發布，確立今後職業教育的發展方向。目前，中等和高等職業在校生2009年分別為2,179萬人和1,280萬人，預計到2015年將分別達到2,250萬人和1,390萬人；2020年達到2,350萬人和1,480萬人。《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》（中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院，2010）提出，要加快普及高中階段教育，合理確定普通高中和中等職業學校招生比例，保持普通高中和中等職業學校招生規模大體相當。⁶同時，要增強職業教育吸引力，完善家庭經濟困難學生資助政策，中等職業教育逐步實行免費制度，積極推進學歷證書和職業資格證書之「雙證書」制度，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管道。

⁵ 頂崗實習是安排在校學生實習的一種方式，學生到專業對口的工作崗位上，完全承擔該崗位上的所有職責，獨當一面地工作。

⁶ 為此，除了引導初中畢業生按比例合理分流，還要完善招收非應屆初中畢業生的招生制度改革，繼續把往屆初中畢業生、未升學普通高中畢業生、城鄉勞動者、退役士兵等納入當地2012年度招生計畫，引導他們接受中等職業教育。參見2012年中國大陸《教育部關於做好2012年中等職業學校招生工作的通知》（中國大陸教育部，2012）。

參、大陸職業教育的發展現況與特點

中國大陸職業教育經過 60 多年的發展，尤其隨著 2002 年以來一系列政策的調整和實施，有了豐碩的成績，一個以中等和高等職業學校教育共同發展，學歷教育與非學歷培訓並舉，形式多樣、靈活開放的現代職業教育體系基本形成，職業教育邁向健康發展的軌道。就招生規模而言，當時的目標是到 2010 年中等職業教育的招生規模要與普通高中大體相當，高等職業教育招生規模占整個高等教育招生規模一半以上。目前這一目標已經實現。2008 年，中等職業學校（包括普通中專學校、技工學校、職業高中、成人中專學校）共有 14,767 所，招生達到 810 萬人（比 2001 年增加 410 多萬人），在校生達到 2056 萬人；2008 年，高等職業院校發展到 1,184 所，招生 310 多萬人，在校生 900 多萬人，招生數約是普通高等院校招生數的一半（中國大陸全國人大教科文衛委員會，2009）。中國大陸職業教育在發展過程的特色，從以下四方面展現出來：

一、因應市場，服務社會

職業教育旨在培養能夠適應社會需要、服務於生產線之具有操作性專門職業技能的人才，它在整個教育體系中最容易受到社會、市場因素的影響（和震等，2008）。因此，職業教育的健康發展也必須切合社會和市場的需要，堅持「以服務為宗旨、以就業為導向」的辦學方針，堅持面向社會、面向市場、面向企業，把職業教育的發展與繁榮經濟、服務社會緊密結合起來，提高人才培養的針對性、靈活性和開放性。中國大陸職業教育的發展從一開始就注重服務於經濟建設，正是基於工業化和大規模經濟建設對於技術人才的迫切需求，職業教育受到重視，並快速發展。職業教育的發展主要依賴政府的政策發展，即政府對經濟和社會發展進行規劃，並提出相應的人才需求，然後提供職業教育部門按計畫培養人才。二十世紀七〇年代末期，隨著改革開放政策的實施，經濟和社會蓬勃發展，同時（尤其是九〇年代以後）市場經濟體制也逐步確立，對職業教育在人才培養層次、人

才培養數量、專業設置等方面提出要求，中等職業教育機構的數量遂快速增加，類型也更多樣化，高等職業教育也開始出現。然而 1997-2001 年中等職業教育發展的滑坡在於專業設置和課程體系未能滿足市場需求。

可喜的是，2002 年以來職業教育的發展乃因應市場、服務社會。爲此，在專業設置和課程內容上努力切合經濟和社會需要；在培養模式上，著力培養學生的職業道德、職業能力和就業創業能力，大力推行產學結合、校企合作和實質占缺的實習模式，有效推廣「訂單式」培養；在辦學機制上，堅持實行政府主導、面向市場、多元辦學的機制，充分發揮行業、企業的作用，大力推動職業院校與企業密切合作與共同發展。

二、政府重視，政策支持

從職業教育的發展過程可以看出，凡是政府重視並從政策上切實支持的時候，職業教育就能發展得比較好。從改革開放直至 1996 年這段時間，中國大陸職業教育快速發展的重要原因就在於，它沿襲計畫體制下職業教育學生免費就學、畢業後工作包分配的「統包統分」等政策，國家對職業教育投入多、支持力度大。而進入 1997 年之後中等職業教育發展之所以出現滑坡，也因為職業教育爲因應市場機制，取消「統包統分」政策，而支持中等職業教育發展的新政策也未同步跟上。2002 年之後，職業教育之所以能夠重返健康發展的軌道，也在於政府的重視和政策的支持。在繼續強調職業教育要面向市場、借助社會力量的同時，強化政府辦理職業教育的責任。中國大陸在 4 年內召開 3 次全國職業教育工作會議，明確把職業教育作爲經濟社會發展的重要基礎和教育工作的重點，加大對職業教育的軟硬體投入，切實解決職業院校學生的後顧之憂，諸如此類的支持政策推動著職業教育向前健康發展。

事實上，儘管市場機制對於推動職業教育的發展起積極作用，但單純的市場機制也存在弊端，它甚至會引發職業教育發展的以下危機（覃壯才，2004）：第一，市場機制不能實現職業教育的自我發展：職業教育實現自我發展最好方法是「以廠（場）養校」，但是職業學

校的經營能力有限，而且作為教學實踐基地，其附屬工廠（場）效率會比較低，從而缺乏市場競爭力；第二，市場化無法實現對職業教育資源的有效配置：職業教育資源具有公益性，不是單純的成本 - 效益問題，而是如何更好地服務於廣大納稅人，這與市場化相悖離；第三，市場化無法實現職業教育與其他社會組織尤其是行業組織、企業組織的有效聯合，必須借助於法律的強制性和其他如稅收等措施或制度的配合，才能與追求利益最大化的社會組織形成有效聯合：市場化只能造成壟斷或短視，市場化無法代替政府對職業教育的高投入。相對於普通教育，舉辦職業教育需要更多的設備、場地和人員投入，這離不開政府的支持；第四，市場化無法有效實現職業院校內部運營機制的最優化：職業學校內部管理涉及相關利益群體如學生、社區、相關企業、政府、教師等的切身利益，沒有他們的參與，利益衝突將很難解決；此外，市場化也不能有效解決教育領域中的政策公平等問題。因此，在職業教育面向市場、多元辦學的機制中，政府對職業教育發展所擔負的責任和主導作用均不可或缺。

三、內部銜接、普職互通

長期以來，中國大陸職業教育以中等職業教育為核心，中等職業教育承擔著培養中級專門人才的任務。而要滿足經濟社會對大量高素質技能型專門人才的客觀需要，就必須走發展高等職業教育的道路。因此，中國大陸的職業教育政策在以中等職業教育為發展重點的同時，積極發展高等職業教育。同時，努力做好中等和高等職業教育之間的銜接，對中、高等職業教育的培養目標、教學計畫、課程內容和結構等進行整體設計和統籌安排，使持有中等職業教育畢業文憑的學生有更多機會進入高等學校學習。事實上，關於中等職業學校畢業生能否繼續升學問題，早在 1991 年就有了肯定答案：推薦報考的職業高中畢業生與普通高中會考合格的考生具有同樣的資格和權利，錄取時應同樣對待（中國大陸原國家教委，1991）。儘管當時實際上參加高等學校入學考試的中職畢業生比例較小，而且他們需要獲得學校推薦才能參加，但這一政策初步貫通職業教育與普通高等教育之間的橋樑，對於吸引學生進入中職教育具有重要意義。2011 年向前更推進

一步，指出要完善高端技能型人才，通過應用本科教育對口培養的制度，積極探索建立高端技能型人才專業碩士培養制度（中國大陸教育部，2011）。

此外，貫通職業教育與普通教育，使資源互享，學生在兩種教育系統之間可以合理流動，此在許多政策中都已體現，且與普通教育互通的職業教育體系也有助於增加職業教育的吸引力，促進職業教育的健康發展。事實上，職業教育的健康發展既不離職業教育體系內部中、高等層次間的銜接，也離不開與普通教育之間的互通。此外，更在發展職業教育的內涵上，引入學習型社會和終身教育理念，把發展職業教育視為構建學習型社會和終身教育體系的有機組織。如同《國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020）》（中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院，2010）所提出的，要建立體現終身教育理念、中等和高等職業教育協調發展的現代職業教育體系，既滿足人民群眾接受職業教育的需求，也滿足經濟社會對高素質勞動者和技能型人才的需要。

四、以評促建，以點帶面

以重點校或重點基地建設等引領職業教育品質全面提升，是中國大陸職業教育發展的顯著特點。早在二十世紀九〇年代初，為促進中等職業教育辦學品質的提升，就開展骨幹學校、示範學校建設評估，評選出國家級、省級重點示範性。《關於大力發展職業教育的決定》（中國大陸國務院，2005）提出，大力提升重點建設高水準的 1,000 所示範性中等職業學校和 100 所示範性高等職業院校，促進他們在深化改革、創新體制和機制中起示範作用，帶動全國職業院校辦出特色，辦出水準。同時，要求每個縣、區或縣級市都要重點辦好一所起骨幹示範作用的職教中心或中等職業學校。另外，實施職業教育實訓基地建設計畫，建設 2,000 個職業教育實訓基地。至於提高職業教育師資品質方面，2012 年六月，中國大陸教育部（2012）批准天津職業大學等 33 個單位為全國職業教育師資培養培訓重點基地，神州數碼網路（北京）有限公司等 2 個單位為全國職業教育師資專業技能培訓示範單位，以積極發揮基地在職業教育師資培養培訓和職教科研方面

的作用。大抵言之，重點學校或基地建設既有國家層次，也有省級層次及地市級層次。事實證明，重點示範學校的建設和評估是提升職業教育品質的重要途徑。

肆、省思與建議

儘管中國職業教育在過去數十年獲得很大成就，但也存在一些必須正視的問題。當前，職業教育仍然是教育事業的薄弱環節，中等和高等職業教育在專業設置、課程與教材體系，教學與考試評價等方面仍然存在脫節、斷層或重複現象，職業教育整體吸引力不強，與技能型人才培養的需求尚有較大差距（中國大陸教育部，2011）。此外，儘管在政策中視職業教育為促進經濟、社會發展的重要基礎和重點，但在社會現實中，重普教、輕職教，重研究型人才、輕技能型人才的現象仍很鮮明，職業教育被邊緣化和社會認同不高的問題依然存在（中國大陸全國人大教科文衛委員會，2009；和震等人，2008）。就政策本身而言，政策品質不高、政策工具不足的問題，使得職業教育的政策往往只具有宣示作用，部分政策存在失效危機（和震等人，2008）；連帶地，政策執行不力也是當前職業教育發展過程中存在的問題。例如，就業准入制度⁷和職業資格證書制度在實施上就為切實執行，聘用單位擅自聘用無任何證照人員的事情時有發生。

爲了促進職業教育的健康發展，必須重視上述問題，下列方案或有助於解決問題：第一，統籌和規範中、高等職業教育的專業設置，加強職業教育的課程和教學建設，完善職業教育的評價體系。第二，完善和嚴格實施就業准入制度和職業資格證書制度，優化職業教育發展的社會環境。第三，完善職業教育政策實施的監督和回饋機制，使相關政策能夠嚴格實施，並及時發現和解決政策實施過程中的問題。可喜的是，教育部門已經開始制定中等職業學校專業教學標準，以加

⁷ 就業准入是指對從事技術複雜、通用性廣、涉及到國家財產、人民生命安全和消費者利益的職業（工種）的勞動者，必須經過培訓，並取得職業資格證書後，方可就業上崗。實行就業准入的職業範圍由中國大陸勞動和社會保障部確定並向社會發布。

強專業教學（中國大陸教育部辦公廳，2012）。中國大陸已經全面普及9年義務教育，高等教育進入大眾化發展階段，職業教育也獲得很大發展，已經實現由「人口大國」向「人力資源大國」的轉變，職業教育亦須不斷適應，並服務於這一轉變。

參考文獻

- 中國共產黨中央委員會（1985）。**關於教育體制改革的決定**。北京市：作者。〔Central Committee of Chinese Communist Party (1985). *Decision on reform of educational system*. Beijing: Author.〕
- 中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院（1993）。**中國教育改革和發展綱要**。北京市：作者。〔Central Committee of Chinese Communist Party, & State Council (1993). *The programme of Chinese Education Reform and Development*. Beijing: Author.〕
- 中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院（1999）。**關於深化教育改革全面推進素質教育的決定**。北京市：作者。〔Central Committee of Chinese Communist Party, & State Council (1999). *Decision on deepening Education reform and furthering quality education*. Beijing: Author.〕
- 中國共產黨中央委員會、中國大陸國務院（2010）。**國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）**。北京市：作者。〔Central Committee of Chinese Communist Party, & State Council (2010). *The programme of middle-/long-term of Chinese education reform and development*. Beijing: Author.〕
- 中國大陸全國人大教科文衛委員會（2009）。**關於職業教育改革和發展情況的調研報告**。取自 http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1108/2009-04/22/content_1499416.htm 〔The Science, Education, and Health Committee of the National People's Congress (2009). *Report of the reform and development of technical and vocational education*. Retrieved from <http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1108/2009-04/22/>〕

content_1499416.htm]

中國大陸全國人民代表大會常務委員會（1996）。**職業教育法**。北京市：作者。〔 Standing committee of the 8th National People's Congress (1996). *Technical and vocational education act*. Beijing: Author. 〕

中國大陸原政務院（1952）。**關於整頓和發展中等技術教育的指示**。北京市：作者。〔 State Council (1952, April 8). Directive on adjustment and development of secondary technical and vocational education. *Beijing: Author.* 〕

中國大陸原國家教委（1991）。**關於推薦應屆職業高中畢業生參加高考的有關問題的通知**。取自 <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1991/206003199103.html> [National Commission of Education. (1991). *Notice on recommendation of senior secondary school graduates for the university entrance examination*. Retrieved from <http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1991/206003199103.html>]

中國大陸財政部、教育部（1996）。**關於完善中等職業教育貧困家庭學生資助體系的若干意見**。北京市：作者。〔 Ministry of Education, & Ministry of Finance (1996). *Recommendations on perfecting support system for underprivileged students in secondary technical and vocational education*. Beijing: Author. 〕

中國大陸國務院（1991）。**關於大力發展職業技術教育的決定**。北京市：作者。〔 State Council (1991). *Decision on development of technical and vocational education*. Beijing: Author. 〕

中國大陸國務院（2002）。**關於大力推進職業教育改革與發展的決定**。北京市：作者。〔 State Council (2002). *Decision on reform and development of technical and vocational education*. Beijing: Author. 〕

中國大陸國務院（2005）。**關於大力發展職業教育的決定**。北京市：作者。〔 State Council (2005). *Decision on development of technical and vocational education*. Beijing: Author. 〕

中國大陸國務院（2007）。**關於建立健全普通本科高校、高等職**

業學校和中等職業學校家庭經濟困難學生資助政策體系的意見。北京市：作者。〔State Council (2007). *Recommendations on establishing and perfecting support system for underprivileged students in universities, higher technical and vocational colleges, and secondary technical and vocational schools*. Beijing: Author.〕

中華人民共和國教育部（1999）。關於積極推進高中階段教育事業發展的若干意見。北京市：作者。〔Ministry of Education (1999). *recommendations on active implementation of senior secondary education*. Beijing: Author.〕

中華人民共和國教育部（2006a）。1949-1978。取自 http://www.gov.cn/ztl/2006-08/26/content_370553.htm〔Ministry of Education (2006a). *1949-1978*. Retrieved from http://www.gov.cn/ztl/2006-08/26/content_370553.htm〕

中華人民共和國教育部（2006b）。中等職業教育。取自 http://www.gov.cn/ztl/2006-08/27/content_370667.htm〔Ministry of Education (2006b). *Secondary technical and vocation education*. Retrieved from http://www.gov.cn/ztl/2006-08/27/content_370667.htm〕

中華人民共和國教育部（2006c）。初等職業教育。取自 http://www.gov.cn/ztl/2006-08/27/content_370666.htm〔Ministry of Education. (2006c). *Primary technical and vocation education*. Retrieved from http://www.gov.cn/ztl/2006-08/27/content_370666.htm〕

中華人民共和國教育部（2011）。關於推進中等和高等職業教育協調發展的指導意見。北京市：作者。〔Ministry of Education (2011). *Recommendations on coordinated development of secondary and higher technical and vocation education*. Beijing: Author.〕

中華人民共和國教育部（2012）。關於做好 2012 年中等職業學校招生工作的通知。北京市：作者。〔Ministry of Education (2012). *Circular on 2012 jecondary technical and vocation school adwission*. Beijing: Author.〕

中華人民共和國教育部（2012）。關於批准天津職業大學等 33 個單位為全國重點建設職業教育師資培養培訓基地和神州數碼網路

- (北京)有限公司等2個單位為全國職業教育師資專業技能培訓示範單位的通知。北京市：作者。〔Ministry of Education (2012). *Notice on approval of 33 institutions including Tianjin Vocational University as the national key TVE teacher training bases and 2 organizations including Shenzhou digital network (Beijing) limited corporation as the national demonstrative TVE teacher vocational skills and competencies training institutions*. Beijing: Author.〕
- 中華人民共和國教育部、國家勞動總局（1980）。關於中等教育結構改革的報告。北京市：作者。〔Ministry of Education & State Bureau of Labor (1980). *Report on reform of the structure of technical and vocational education*. Beijing: Author.〕
- 中華人民共和國教育部等七部委（2004）。關於進一步加強職業教育工作的若干意見。北京市：作者。〔Ministry of Education, National Development and Reform Commission, Ministry of Finance, Ministry of Personnel, Ministry of Labor and Social Security, Ministry of Agriculture, & State Council Leading Group office of Poverty Alleviation and Development. (2004). *Recommendations on strengthening technical and vocational education*. Beijing: Author.〕
- 中華人民共和國教育部辦公廳（2012）。關於成立中等職業學校專業教學標準制訂工作領導小組和專家組的通知。北京市：作者。〔General Office of Ministry of Education. (2012). *Notice on Establishment of Leading Group and Expert Group in Developing Standards for TVE Specialized Subject Teaching*. Beijing: Author.〕
- 中國大陸勞動保障部等（1999）。關於積極推進勞動預備制度加快提高勞動者素質的意見。北京：作者。〔Ministry of Labour and Social Security, Ministry of Education, Ministry of Personnel, State Development Planning Commission, State Economic and Trade Commission, & State Administration for Industry and Commerce. (1999). *Recommendations on active implementation of the labor reserve system and further improvement of labor quality*. Beijing: Author.〕

- 李藺田（1994）。**中國職業技術教育簡史**。北京市：北京師範大學。
〔Li, L. T. (1994). *Brief history of China technical and vocational education*. Beijing: Beijing Normal University.〕
- 和震、王秋、張眉、崔劍（2008）。現代職業教育制度的構建。載於張秀蘭（編），**中國教育發展與政策 30 年**（頁 207-250）。北京市：社會科學文獻。〔He, Z., Wang, Q., Zhang M., & Cui J. (2008). Establishment of modern technical and vocational education system. In X. L. Zhang (Ed.), *China's education development and policy, 1978-2008* (pp. 207-250). Beijing, China: Social Sciences Academic Press.〕
- 覃壯才（2004）。市場化及其危機——20 年來我國職業教育政策發展的基本取向分析。**比較教育研究**，11，79-84。〔Qin, Z. C. (2004). Marketization and its crisis: The basic policy orientation in the development of Chinese vocational education in the last 20 years. *Comparative Education Review*, 11, 78-84.〕
- 新華社（2010）。**教育部副部長：高等職業教育要轉向「內涵型」發展**。取自 http://www.gov.cn/jrzg/2010-09/13/content_1701659.htm
〔Xinhua News Agency (2012). *Vice minister of Ministry of Education: Higher technical and vocational education in an "internal development" mode*. Retrieved from http://www.gov.cn/jrzg/2010-09/13/content_1701659.htm〕
- 溫家寶（2005）。**在全國職業教育工作會議上的講話**。取自 http://news.xinhuanet.com/politics/2005-11/13/content_3772626_1.htm 〔Wen, J. B (2005). *Speech on the national conference on VTE*. Retrieved from http://news.xinhuanet.com/politics/2005-11/13/content_3772626_1.htm〕
- 課題組（2008）。**教育大國的崛起**。北京市：教育科學。〔Research Group (2008). *The rising of a country through education 1978-2008*. Beijing: Educational Science Publishing.〕
- 鄧小平（1994）。在全國教育工作會議上的講話。載於鄧小平，**鄧小平文選（第二卷）**（第二版）（頁 103-110）。北京市：人

民。〔Deng, X. P. (1994). Speech on the National Conference of Education. In X. P. Deng *Selected works of Deng Xiaoping (Volume 2)* (pp. 103-110). Beijing: The People Publishing. 〕

UNESCO (2012). *Third international congress on technical and vocational education and training*. Retrieved from http://www.shmec.gov.cn/third-international-congress-on-tvet/index_en.html

