

第四節：從實際經驗檢驗台灣的分流教育

台灣的分流教育體系有許多缺失而急需大幅度的改革，這已經是學界，教育界與社會各方面的共識。然而批評過去的問題容易，如何找出未來的正確方向則困難。今天我們從實際經驗來檢驗台灣的分流教育，不僅是要指出過去與現存的問題，而且要從過去的得失中尋求智慧與教訓，瞭解我國的教育與社會的特殊性質與困難，以為未來施政方向的參考。

九月初，教育部已經公開宣佈將「擴大試辦綜合高中」，延後分流，減少必修學分，以增加學生選擇的空間。綜合高中與學分制在目前已是大多數學者的共識，教育部搶先辦理，本應獲得鼓勵，然而學者們卻普遍質疑教育部未曾認真試辦綜合高中，何來「擴大試辦」之名，倉促上陣，恐怕會產生大量的問題。正如自學方案的理念何嘗不好，幾年試辦的結果卻是大不如人意。中等教育體系的改革茲事體大，任何一方面的變動，都會對教育、文化、社會、經濟、政治等各方面產生深遠的影響。舉措一有不當，也當然會產生嚴重的副作用。分流教育的改革，是針對中等教育體系所作的最根本的改變，其過程豈能不謹慎。台灣的分流教育積弊已久，為害已深，我們贊成立即改革與大幅度的改革，然而同時必須是建立在良好的研究基礎與全盤審慎考量上的改革。

在結構上，本節將先對於過去的經驗作一番檢討，下一節則將在本節的基礎上，進一步討論在從事分流教育改革時所可能面對的實際問題。談分流教育，自然一開始便將涉及「職業教育」與「技職教育」等名詞。我們以為，技術與才藝教育對於發展個人的實務性才能，鼓勵「從實作中學習」，以及給予人們多元的發展空間等方面，本有其積極的價值。然而過去幾十年來，重知識而輕視藝能的思想，卻使技職教育的品質受到政府與社會的輕視與忽略，而逐漸淪為「次等人」的教育。技職教育實應正

名為「藝能教育」，以有別於只是訓練人早點就業的「職業教育」。然而，在過去的台灣經驗中，這一類的教育，卻一直是以配合就業市場為其首要目標。在檢討歷史時，我們不得不沿用舊名詞。然而，在討論未來應有的教育體制時，我們將使用「藝能教育」一詞，以代表實務教育應有的以發揮個人的技藝與實作才能為主的理想。

一、.台灣分流教育的緣起，發展與本質

要瞭解台灣的分流教育，必須對其緣起，發展與本質先有一番宏觀性的檢討。大體而言，台灣的分流教育一向以配合國家經濟發展，達成政治與社會的安定為主要考慮。它是經建部門所主導之人力規畫的產物，偏重社會整體的目標，缺乏人本教育理念，不重視個體的完成。屬於一種高度強迫性的分流教育。台灣的技職教育體系既然是經建部門所主導的人力規畫之產物，其目的在於促進經濟發展及平衡就業市場的人力需求，這種設計，便決定了台灣職業教育的本質。過去許多研究已經一再證實這個情況。然而當我們進一步追問何以經建部門可以主導教育規畫？何以教育部門也願意配合，在中等教育中給職業教育超過三分之二的比重？職業教育與經濟發展的配合度到底如何？就必須進一步研究探索「職業教育」何以如此受政府「偏愛」的原因。對於這種現象，我們必須從近代重視職業教育的歷史談起，也唯有如此，才能深入瞭解職業教育政策在我國的特殊意涵，與其複雜的考慮。

1.背景與緣起

台灣的「實務教育」始於清末劉銘傳所辦的西學堂與電報學堂。劉銘傳於1887年及1890年分別創立「西學堂」與「電報學堂」於台北大稻埕區，前者在於培養通西文西學，可以幹濟實務的人才，後者則希望培養司報生及製器手等負責電報業務的能手。（汪知亭，民67）然而「實務教育」只是「技職教育」的先聲，與現代的「技職教育」仍有許多差異。當時的「實務教育」主要的目的在於培養可以從事洋務與技術實務的年輕人，與現代以發展技術體系，促進經濟發展，解決社會人力供需與職業間

題，發展「個人的實務取向」等各式觀點出發的「技術職業教育」，仍有所不同。當時尚無國民教育，同時並未有計畫的朝著建立現代化的經濟與社會之分工體系發展，所以也還談不上分流教育的構想。然而，就其同者而觀之，最早的「實務教育」與現代的「技職教育」，也都同屬一種追求現代化的，重視技術與實務的努力。

在臺灣，具有現代技職教育意義的分流教育體系的建立，始於日據時代。當時，「除了普通中學之外，已有農、工、商、水產等四類實業學校」。（謝小苓等，民84）然而，台灣人不僅一直絕難進入日制「高等普通教育」的系統，在民國三十年太平洋戰爭爆發之前，就連正式的職業學校也嚴格限制台灣人就讀。一般台灣人在12歲以後，只能接受以農業為主的「實業補習學校」的教育。⁴（何清欽，民69；許瀛鑑，民74）太平洋戰爭爆發之後，日人以台灣為南進基地，大量設置農工職業學校，台灣人才較有機會進入正式的職校就讀。然而，基於「農業台灣，工業日本」的政策，工職商職一向較不歡迎台灣人，進入農校的機會一直遠大於進入工商職校機會。（何清欽，民69）這雖然是一個被利用且極端不平等的開始，然而當時大多數台灣人最多是「國民學校」畢業，接受職校乃至補習職校的教育，仍然代表一種良好的成就。

無論是清末的「實務教育」或是日據時期的「實業教育」，其目的都在於培養國家或社會所需要的人才與人力，同時也都是在某種「計畫控制」的方式下進行。個人的地位，主體性，與才性的發揮，在在都不受重視；技術系統的客觀價值與從實務中學習的教育意義，根本不被瞭解。於是從一開始便使「技職體系」與「技職教育」淪為其他目的的工具，而難以發揮出技職體系本身所可以有的積極價值。這似乎是後進國家的「實務教育」，「實業教育」與「職業教育」所普遍遭遇的悲劇。⁵

⁴民國二十九年公私立職校所錄取的新生中，台灣人僅佔工業學校新生的百分之8.79，商業學校新生的百分之11.57，農業學校新生的百分之20.46。

⁵「實務教育」偏重學習西方人的技藝。「實業教育」偏重國家發展經濟與實業的整體性目標。「職業教育」則偏重職業的安排與就業的訓練。皆卑之無甚高論，而使受教者難有真正的個人成就感。只要就業機會與收入一降低，必然淪為「次等人」的教育。所以有人或許便提倡徹底地廢除技職體系與普通教育體系的分別，只設綜合高中及綜合大學，以便人人的才性有更多自由的發展的機會，同時增加受教育機會的公平性。然而，問題的關鍵在於偏重技術與實務的教育，到底有沒有客觀獨立的價值？是不是人人都應該走上主要是透過學理來學習事物的路？如果偏重技術與實務的學習方式有其教育上的積極意義，為何我們要屈從大家重視「士大夫」與「文人」的傳統觀念，放棄技職體系？我們認為技職教育對於發展個人的技藝性才能，鼓勵「從實做中學習」，以及給予人們多元

光復之後，台灣的分流與技職教育進入了一個新的，也是我們目前依然身處的時代。在討論這個時代中決定了目前中等教育體系的種種舉措之前，我們必須深入的探討有關技職教育的大時代背景，才能真正瞭解當時決策的目標與基礎。

早期主管台灣經建與教育的官員大抵都從大陸過來，而大陸時期的經驗，使職業教育的重要性早已深深的刻印在他們的心中。關於這一點可以從兩方面來談：

第一：在四九年以前，因應經濟與社會上迫切的實際需求，推行職業或生產教育，與抑制文人化的教育，始終是現代中國教育思想的一大主流。此事起於清末民初。有鑑於中國近代的積弱不振，有識者自宣統末葉便開始抨擊根植於士大夫思想、慕虛文、無用而不動手的文人教育，而極力提倡平民化的、務實的、有用而動手的職業教育。辛亥革命之後，國計民生日益困窮，普通學校與新式的，未能配合本國需要的實業學校之畢業生，大多無所事事，產生嚴重的出路問題。而當時西方反對傳統「文法中學」教育，重視實業教育的新思潮也在大行其道，對國內造成重大影響。陸費逵，黃炎培，陳獨秀等先生乃大力提倡職業教育思想。民國六年，「中華職業教育社」正式成立，以團體的力量大力推動職業教育，得到全國各界的熱烈響應。同時的新文化運動之中，各種「勞動神聖」，「從做中學」，「教學做合一」，「生活即教育」的呼聲響徹雲霄。在此大潮流之下，奠定我國今日學制之基礎的民國十一年新學制，便已賦予職業教育以法律根據及制度保障。稍後的各種工農運動與鄉村建設運動亦莫不重視職業與勞動教育的重要性與精神意義。

北伐後，國民黨力求國家的富強與政治經濟社會的穩定，對於職業教育的提倡更是不遺餘力。民國十七年的「第一次全國教育會議」便正式提出「提倡勞動，運用科學方法，增進『生產的技能』」，「中小學教育，均應以培養生產技能為中心」等目標。而三民主義的「民生史觀」更使國民黨找到了重視經濟與民生發展的理論基礎。抗戰時物資的艱辛與人才的缺乏，進一步使政府體認到大量生產及專門人才的重要。經濟上的迫切需要，使從蔣介石以下的國民黨人對於「生產教育」有著高度的興趣。

的發展空間等方面，本有其積極的價值。然而過去幾十年來，重知識而輕視藝能的思想，卻使技職教育的品質受到政府與 懋的輕視與忽略，而逐漸淪為「次等人」的教育。技職教育實應正名為「藝能教育」，以有別於只是訓練人就業的「職業教育」。

這其中雖然承繼著新文化運動期間重視實作與勞動的理念，然而國民黨人所提倡的職業教育到底是從經濟與國防等實用觀點出發，理想的色彩已十分淡薄。所謂「生產教育」，正是以人作為生產的工具。

第二：雖然從清末便有人提倡職業教育，而後政府與社會各界亦大力支持，我國人民崇拜讀書人與士大夫的思想仍是牢不可拔。大陸時期的職業教育依然成效不彰。「學校培養出來的人才，大半是想升官發財的，學力既不足，德行又差……『延至今日，已成滿目失業之社會，到處蠢動之國家，一言以蔽之，即是就業問題為之也，不良教育之影響為之也。』」（任時先，《中國教育思想史》）當時流行所謂「畢業即失業」，而大量的失業或不適業文人自然走向反政府，擁護無產階級與馬列主義的路。大陸淪陷的教訓，對於國民黨官員有著最深的刺激，來台後全面重視人力規畫的工作，提倡職業教育，其目的不僅是為了經濟發展，而同時有其維持政治與社會安定的考量。

目的雖然不只是經濟的，然而手段卻必須是經濟的。經濟發達、人力供需平衡，則政治與社會自然安定。大陸的經驗同時告訴政府工業生產是富的基礎，而富又是強的基礎，追求國家富強本來是中國近代最重要的集體目標，再加上政府當時既以「反攻大陸」為最高國策，發展經濟，追求富強自然是政府的首要目標。同時就政治控制而言，技術官僚最容易掌握，用技術官僚主管經濟，主導政府的行政部門，致力於經濟發展，是政治上最安穩的作法。各方面的效用結合，「經濟掛帥」便自然當道，教育部門也只能配合，而「職業教育」便成為中學教育的主要組成。然而，我們卻不應輕易的相信其目的只是為了經濟發展。

台灣的分流教育體系下的職業教育一開始便以配合國家經濟發展為主要考慮，這便規範了它的本質。然而，這不是一個孤立的現象。大體而言，誠如羊憶蓉與吳惠林教授所曾指出：「職業教育的設計是舉世普遍存在的現象，並且自一九七〇年代以來，有漸擴充的趨勢，很明顯是以國家的經濟發展為考量」。世界銀行的教育經濟學者Psacharopoulos曾描述此現象：「一九七〇年代的很多教育規畫者，想要一石兩

鳥。擴張中等教育體系，一方面滿足社會（對中學）需求，一方面又藉職業教育，提供擴張中的現代化經濟體系中所需的勞工技術。」(Psacharopoulos,1990:375-376)」(轉引自羊憶蓉等，民84)這代表了當時各國，尤其是發展中國家的一種普遍需求與設計。西方國家在現代化理論的主導之下，也大力支持這種政策。我國在發展職業教育之初，獲得了美援及世銀的大力補助，並在史丹佛大學等國際學術機構的協助下設計職教的體系，才使得技職系統得以快速的發展。重視職教，可說是當時的一種世界性風潮。然而其施行的結果，誠如Psacharopoulos所指出「中等學校課程的『職業教育化』，效果不一定如表面那麼誘人。」(轉引自羊憶蓉等，民84)，這在我國也不例外。

特殊的歷史背景與國際的大趨勢決定了國民黨在當時「經濟掛帥」以及擴張職業教育的政策。「人力規畫」與市場經濟結合的作法，也符合民生主義的原則。同時人力規畫本身又與威權體制中「治國」的理念相配合。這一切都使得以社會整體目標來決定教育結構及內容在當時顯得非常自然，沒有受到真正的阻力。在這種情形之下，個體的完成當然就受到忽視了。有的學者或許會說：當初未能走向真正的自由主義、市場經濟的路，否則國家將更快的走向富強安定。然而大陸的經驗讓當時的主政者，深深的相信如果沒有宏觀的規畫與控制，則社會的矛盾百出，不僅效率不彰，且終將造成亂局。這其中是非互見，需要長期的研究才能判定，我們在此僅敘述當時的思想與時代背景。

在這些背景之下，政府從民國50年代中期開始，到民國69年以前，乃積極的使用人力規畫的方法，規範了中等教育的發展，並逐漸使高中與高職達到3與7之比。民國69年之後，經濟的結構與政府的人事都已有較大的改變，在人力規畫方面，不再有強力主導的能力與政策。職業教育的規畫，大抵因循前一時期的作法，與經濟發展的實況日益脫節，問題也日益嚴重。因此，研究台灣分流教育體系下技職教育的發展，應當以民國69年為重要的分水嶺。本文也將分這兩階段來分析分流教育的發展及其所展現的特質。

2.用心規畫的第一階段

光復之初，延續大陸時期對於職業教育的重視，在法令上乃至於經建計畫中對於職業教育仍有充分的保障。然而政府預算都用於軍費與行政開支，對於職教並無力量去發展。民國四十年代的經濟，仍以農業為重點，既然並未積極發展工業，對分流教育的人力配置亦無具體的規畫。這種情形充分的表現在民國40年與46年的第一及第二期經建計畫之中。當時反而是美國人對於推動我國的職業教育大有興趣：

民國41年，美國經援顧問建議培養職教師資，當年省立師院（即今之臺灣師大）即設立工業教育系與家事教育系，並公佈「暫行各類職校課程標準」。.....另一方面，美援會也於民國42年舉辦「中美職業教育座談會」，組織「工業教育視察團」，普遍視察全省工職與專科，決定採用美國當時所實施的「單位行業訓練方式」。民國43年，教育廳、農復會與美聯邦安全分署共同擬定「示範農業職業教育計畫」。次年，教育部即選擇3所示範工職與4所農校辦理單位行業訓練，又於民國47年，建造4艘漁船以發展水產教育。民國30與40年代職業學校學生人數大約僅及普通高中人數的一半。但是在美援會顧問的強力推動，以及美援大幅補助之下，民國50年高職增加至111所，學生達八萬八千餘人(謝小苓等，民84)

光復後在台灣最早推動現代技職教育的主力，竟然是美國人，不能不令人感慨。

民國51年，「美援會邀請史丹福大學顧問訪華，並發表《發展與教育》研究報告（史丹福報告），建議加強中級人力、中等教育與專科學校。」(謝小苓等，民84)這代表了美國學術機構的介入，也代表了當時對於開發落後國家應重視中級人力，職業教育，與人力規畫的普遍看法。民國52年，美援會改組為經合會，它從此成為主導台灣經濟發展最重要的機構，也開啓了台灣的人力規畫事業。⁶經合會下設人力資源小

⁶「現在的行政院經濟建設委員會（經建會），最早為民國41年成立的「經濟安定委員會」開始，歷經改組為「美援運用委員會（美援會）」、「國際經濟合作發展委員會（經合會）」、「經濟設計委員會（經設會）」、到目前的經建會。這個跨部會的最高經濟發展指導部門長期左右著臺灣技職教育的發展，各期的經建計畫也都有對教育的具體建議。經建部門主要是規劃與決策，職教政策必須由負責教育事務的教育部執行。」(謝小苓等，民84)

組，民國54年所提出的「第四期四年經建計畫」，開始對職業教育提出具體主張，建議增設工業與水產等職業學校。人力資源小組又於民國55年「發表《人力發展分組研究報告》，要求增加高職招生，並首度訂出高中職學生人數比例，計畫在民國63年到達6:4。同年開始實施第一期人力發展計畫，擴充工職人數，改進農業及商業職業教育。經合會人力發展小組57年提出『第二期人力發展計畫』，次年併入第五期經建計畫（58-61），繼續加強工職及水產職教、調整農商教育的政策，並訂定高中職比例於61年達5:5，到66年達4:6的目標。教育部於是加速發展五年制專科學校，在閻振興部長任內增設了五十多所專科學校，其中絕大多數為私立」（謝小苓等，民84）這個過程讓我們清楚的看到美援和美國學術機構對於人力規畫和分流教育的重大影響。

就決策過程而言，美國人雖居幕後推動的地位，我國的政府官員亦充分支持這項計畫。當時也有部份官員主張擴張普通高中，然而在反覆討論之後，經濟的考量，尤其是發展工業的需求，顯然佔了優勢：

就業市場技術人力供需失調的情況，工業發展對於基層技術人力的需求，終使各方優先發展工業職業教育政策的看法趨於一致。乃在經合會副主任委員李國鼎的策動下，由經合會與教育部共同訂立下列幾項革新方案：1.農職試用兼辦工科.....。2.工業職校擴充容量.....。3.申請世銀教育貸款.....大部份投資於技術職業教育體系所屬的技術學院、工專及工業職校.....（鎮天錫等，民72：83-84）。（轉引自羊憶蓉等，民84）

多年之後，在討論如何從事經濟發展工作及制訂經濟政策時，李國鼎所強調的重點仍然包括「加強人力的培育與運用」。他指出：

過去我們運用受過良好基本教育且數量豐富的勞工，成就了今天的事業，今後我們如何加強培育人才及維持人力供需的平衡，將與今後經濟發展的成果有密切關係。由於九年義務教育及國人對於教育的重視，國人的教育水準及受過高等教育者的數量大增，但是卻忽略了素質及結構性的配合，我們到處發現人求事、事求人的失調現象，學校教育與社會需要發生很大的脫節。我們今後必須加強職業訓練，減少人力供求失調的結構性失業，提高人力素質，才能一方面

提高原有勞力密集產業的升級，一方面配合技術密集產業的發展。」（李國鼎、陳木在，民76:490）

李國鼎又曾明確指出：

「爲了要成爲工業化國家，我們必須要開發並累積這些極其重要的人力資源。但如何進行呢？答案是雙管齊下，即透過教育和訓練。」（李國鼎，民67:167）」（轉引自羊憶蓉等，民84）

對於當時人力規畫所牽涉到的經濟性考慮，有清楚的說明。

就職業教育與經濟發展的關係而言，五十年代政府開始「人力規畫」的構想並開始設計高中、高職人數比例，決定擴展高職，這很顯然和當時政府經建發展將重心由農業轉爲工業有關：

相關的人力及教育政策尙包括了五十七年的延長國民教育；分流制度也因此延緩到高中階段才開始。換言之，以教育提高人力素質的全盤計畫從當時開始。民國五十年代中期到六十年代中期的十年間，可以說是台灣的經濟發展關鍵期；也是政府人力規畫政策最「雷厲風行」的時期。以高中高職學生人數比例而言，在經建計畫及人力發展計畫中，可說逐期修訂、檢討，並且具有強力執行能力。這十年間的實際學生人數比例，大約都可依計畫而迅速達成目標。以整體技職教育體系而言，當時最主要政策是不斷擴充工職。五十七年延長國教之後，國中畢業生人數增加，但普通高中學生人數維持穩定（高中生人數增加在民國五十年代；民國六十年第一屆國中畢業生產生之後，高中生人數反而停滯不動）。也就是說，因延長國教而增加的國中畢業生，多由職業教育體系所吸收，使得高中階段的分流教育結構迅速改變，形成高職學生人數及比例都遽增的現象。以就業市場的人力需求而言，那也是一個工業就業人口增加，但服務業的人力需求保持平穩停滯的時期。⁷（羊憶蓉等，民84）

⁷ 蠟燭迨Q七年開始的九年國民義務教育，對分流及職教體系有重大的影響。「所有私立學校在國中階段的普通教育措施全部停辦，而改辦高級職業教育之類科，使原來以公立爲主的工業職業教育措施

純就經濟立場而論，這一階段的人力規畫可以說是相當成功。一方面達成了發展第一階段進口替代工業所需的大量低階的技術人才，一方面解決了就業問題，因此而維持了經濟上的快速發展與社會的穩定。

從民國50年到60年，「高職學生比十年之間人數加倍，達198,969人，高中職人數比例逆轉為4.9:5.1。」(謝小苓等，民84)到了民國六十年代，在政府強力政策的推動之下，對人力發展與分流教育都有全面的規畫：

經合會同時於民國60年提出「第三期人力發展計畫」，鼓勵私人興學，專科與職校仍繼續發展工業、海事與水產類，高中職人數比繼續依4:6的比例逐年調整。62年經合會改組為經濟設計委員會（經設會），提出「第四期人力發展計畫」。這項計畫後來併入次年的『第六期四年經建計畫』（62-65年），其中對於技職教育的指示包括：擴大辦理建教合作；限制五專擴充並調整科別；高中職人數在十年間轉變為3:7，停止高中擴增，工、商、水產、醫事類增加招生，農業、家事類維持原人數。3:7的比例從此維持了將近二十年。(謝小苓等，民84)

大體而言，「民國62年的第四期經建計畫進一步訂定於十年內將高中與高職（五專）學生比例轉變為3:7。這個目標在69（1980）學年度便已達到。可見職教在數量上的發展充份回應經濟發展的人力規劃。」(謝小苓等，民84)從這整體的發展，我們可以清楚的看出，整個中等教育的結構性發展，是完全在政府的操控之中，當時的規畫與施政能力，至少在民國69年以前，可說是相當的強。⁸而鼓勵私人興辦職校，與擴大商業、水產、醫事等類科招生的作法，也大體符合當時的需要。

完全改觀，私立學校與公立學校之校數比為2：1，高中高職學生人數比由民國55年的4：6，在民國65年達到7：3，職業學校的學生人數激增，其中工業職業學校的學生人數佔最大多數(60%)，成為台灣職業教育中非常重要的轉捩點。」(羊憶蓉等，民84)

⁸對於政府施政的能力以及高職人數是如何快速達成經建計畫所設定的目標，「張清溪（民83）懷疑所謂人力規劃只是對已發生的現象做事後的追認。但也有人認為，民國五十與六十年代間，臺灣經濟正在起步，但是民眾尚未普遍富裕，高等教育亦仍稀有。職業教育可以習得一技之長，在勞力密集的生產方式下，不愁就業問題，因此確實具有其吸引力。人力發展計畫對於所規劃的高中職學生人數比例目標，並沒有採取任何強制措施，而是符合需求而自然達成的（李然堯，民83，座談會）」。(謝小苓等，民84)所謂「事後的追認」，「沒有採取任何強制措施」，似乎並不符合實情。即使如張、李兩位先生所言，亦可見政府在70年代以前所做的人力規畫並不違背社會的實況或實際

在民國六十年代，關於技職體系還有一個重要的新發展，那就是提供升學的管道。這是因為：

民國六十年代中期以後，台灣經濟發展進入新的階段。工業轉型的壓力很大，因此具體政策也很明顯。以職業教育而言，技術密集產業所需的人力，無法全由高職階段的教育和訓練所提供；因此技職教育制度亟須升級，重要政策包括增設技術學院的四年制學系，發展學生「就業—升學—就業」的途徑等。」(謝小苓等，民84)

給技職體系下的有志青年一條進修的路，是提高技職體系之地位的首要途徑。可惜這條管道始終太過狹窄，高職系統也逐漸淪為「次等人」教育的代名詞。

3.問題重重的第二階段

民國七十年代以降，台灣的政治和經濟結構都明顯轉型。然而此時期政府的規畫與調整能力卻明顯地趕不上時代：

產業結構方面，服務業快速擴展，「一般教育」重於「專門技術訓練」的概念（逐）漸出現；政府的經建部門以此為考慮，開始準備檢討高中、高職學生人數比例。但也就在此期間，政府對人力計畫的控制和規畫能力明顯減弱；經建部門雖透露計畫修正分流教育設計，但已不復有強力規畫的能力。民國七十年代末期所規畫的「國家建設六年計畫」（計畫期間為民國八十年至八十五年），如第三章所分析顯示，有關人力部分僅有「提升教育素質，培養各類人才」等模糊的說法，並且未再出現「人力發展」一詞」。換言之，政府對於逐漸將以服務業為主體的社會所需要的人力已經無法掌握，雖然已經注意到在新的時期「一般教育」應重於「專門技術訓練」，卻又無力因應。人力規畫的工作一方面墨守成規一方面也幾乎停擺，經濟與社會卻快速邁入轉型期，分流教育與技職教育墨守前期的規畫，和社會脫節的情形也日益嚴重。(謝小苓等，民84)

需要。

到了民國80年，全國的職業學校有212所，「附設職業類科的高中則有74所，學生人數接近48萬，高中職（含五專前三年）比例已經高達2.8:7.2。」（謝小苓等，民84）也就是說，從民國69年到今天，長達15年的時間，分流教育的結構基本上沒有調整，而社會經濟已有了天翻地覆的變化。我們在以後各節從各種指標檢討目前的分流教育，可以看到各種問題主要都從民國69年之後開始惡化。就事論事，我們只能說後期官員的施政能力遠不如前期，卻不能以當今的問題一筆抹煞前期的辛苦經營。⁹

綜合上述，我們可以說：臺灣的教育發展方向長期由國家強力主控，經濟建設部門的人力規劃政策，便成為技職教育發展的「最高指導原則」。從最早民國42年成立的「美援運用委員會（美援會）」、「國際經濟合作發展委員會（經合會）」、「經濟設計委員會（經設會）」、到目前的經建會。這個跨部會的最高經濟發展指導部門長期左右著臺灣技職教育的發展，各期的經建計畫也都有對教育的具體建議。經建部門主要是規劃與決策，職教政策則由負責教育事務的教育部執行。經濟部門領導技職教育政策的清況至為明顯。綜觀各期經建部門對於職業教育規劃，都相當穩定地依循三個主軸來發展：

（一）職業學校的持續擴張與普通高中的相對凍結.....（二）職業學校中，各期計畫對於商業、農業、海事水產、醫護等類科的規劃不一，唯獨對於工業類科持續要求擴張；（三）隨著經濟成長，人力計畫中對於技職人力的需求也逐漸提高，從早期的高職、五專，提昇到二專、技術學院的層次。（謝小苓等，民84）

前兩項政策在民國65年以前，都是合理的規畫。然而70年之後，就顯然應當加以調整。第三項政策尤其是提昇技職教育品質的要務，開始於六十年代，然而70年之後，成長的速度，卻遠遠不及現實的需要。使得今日各種建設所需的真正技術人才不僅嚴

⁹也有學者曾整理歸納 ~台灣的人力供需預測結果來和教育人力政策相比較，指出「不管資料顯示職校學生供過於求或供不應求，增加高職比例是一貫政策」（張清溪，民83）。論者認為，這表示「台灣的教育政策並非根據人力預測的研究結果，而只是一二人心之所向。」（羊憶蓉等，民84）然而，職校學生的供過於求主要發生在69年之後，所以這是一個前後期施政能力不同的問題。

重不足，且品質堪虞。嚴重的阻礙了產業的升級。這十五年來，政府僵化的教育政策，不僅不能配合經濟的發展作適當的調整，反而扯了經濟轉型的後腿。經建與教育部門，都應該深自檢討。

若就教育的本質意義而言，教育應當幫助個人充分發揮其才性，並健全其人格。前後期的技職教育均遠達不到這個標準。有學者指出：

教育部門對於經建計畫的積極回應，是人力發展政策得以落實的關鍵，但是也凸顯出經濟目標在教育事務中的優位性，以及教育在國家政策中的工具性功能。作為經濟發展的工具，長期以來，臺灣的技職教育政策都甚為被動，持了執行人力政策外，甚少主動提出教育性的規劃。這種情形一直到民國七十年代才開始改觀。(謝小芩等，民84)

民國七十年代以後雖然開始提出教育性的規劃，然而，職教的問題到了七十年代之後卻也日益嚴重。似乎較前期更遠離教育的本質目標。我們以下將分項來檢討目前技職體系所存在的問題。

二、.台灣分流教育的教育內容

台灣的分流教育既然是經濟掛帥之下的產物，其教育的內容自然不合教育學與心理學中以幫助每一個人發揮其才性為目標的教育理想。不僅如此，它還有多方面的副作用。而這些副作用隨著時間的發展，影響日益嚴重。首先是士大夫觀念與文憑主義，使大家擠向高中的窄門，而職業教育則長期受到社會各方面的忽略與歧視。由之而生的升學主義更是敗壞了整個大中小學的教育內容。

1.強制二分法的流弊

就教育的內容而言，台灣的強迫分流教育所造成的問題，有許多已為人們所熟知。其中包括升學主義，填鴨教育，惡補，文憑主義，專重知識主義，抹殺個人性向

等等。¹⁰而其結果是教育的本質目標喪失，德育、體育、群育、人格培養，藝術教育，才藝教育，都受到忽視。而這一切都是爲了擠進那高中與大學的窄門。

就算我們承認，在經濟發展的早期，爲了經濟發展與有限資源的考量，而市場調節又不成功的情形下，不得不限制進入高中的人數比例。我們仍不禁要問，這種強制將人依據「讀書能力」的高下，分成兩類的思想根源是什麼。一個最主要的因素應當是對於「知識」與「讀書人身份」的崇拜。而其背後，則是非民主的「菁英主義」。林文瑛等人指出：

赫欽斯(R.M.Hutchins)說得好：「當我們談到我們的政治目的時，我們認每個人都有統治者的權利；當我們談到我們的教育綱領時，我們說只有一小部份人具有接受統治者應該受到的那種教育的才能，而沒有看清楚這種說法的不一致性。」(《民主社會中教育上的衝突》，頁55)他一針見血地指出在民主社會中高談分流教育人士的盲點：每個人都有受教育的權利，但只有少數人具備接受良好教育的天資，那些不具備接受良好教育天次的人則「不應該受到符合人們公認的『教育』這個詞的任何意義上的教育」(前引書，頁53)。當我們相信只有少數人具備接受領導菁英階級所受教育的能力時，我們自然傾向於如何把這些人才甄別出來，於是我們只能得到我們設定的比例的人才，如再扣除任何篩選方式(作者案：如「知識主義」)必然伴隨的誤差，最終所獲人才必遠小於我們預設的比例。反過來說，如果我們相信大部份的人都有接受良好教育並成

¹⁰林文瑛等指出：「在教育部的官方文書中，有一段話將強制分流對學校教育的扭曲描述得十分生動：『由於升學主義的影響，聯考制度造成國中教學偏重智育、學生課業負擔繁重，並連帶產生能力分班、越區就讀、c補、體罰等不正常現象，嚴重影響國中學生身心發展，殊堪憂慮。仔細分析這些國中教育所面臨的問題，主要乃在於升學競爭、聯考壓力所引起，如果只從改進國中教育本身著手，勢必仍無法根本解決。』(教育部，《國中畢業生自願就學輔導方案初步規畫簡介》，民82，頁3)教育部的這份診斷有二個重要的訊息：第一，今日的國中教育問題不出在國中本身，而是出在升學競爭與聯考壓力。在國中畢業生升學率已達88.32%(《中華民國教育統計》，民82)的今天，這裡所謂的升學競爭顯然是公立高中的入學競爭。由於競爭激烈，對公平的要求自然迫切，於是以統一考試、峇@命題、試卷彌封、入闈閱卷等等保證絕對公正的聯考制度便應運而生。第二，由於這麼激烈的競爭全是在試卷上一決高下的，爲求試卷上的必勝，教育被扭曲成準備考試的歷程，學校的活動以準備聯考爲重心被組織了起來。在校園裏，學校只重視那些聯考會考的科目，教師只重視教材中那些聯考比較可能考的部分；不想參加聯考的學生另被編成幾班，要參加聯考的學生則被迫接受惡性補習。總而言之，國中教育受到升學競爭的全面扭曲，已成爲官方、民間要求教育改革的最主要原因。」(林文瑛等，民84)

為統治階層的可能，我們便不會熱中於如何鑑別人才，如何分類人才，而會比較注意如何使人從教育中獲得民主社會統治者的能力，從而我們也較有可能獲得最大範圍的人才。

換言之，知識主義化的菁英主義思想，是我國依據「讀書能力」將人二分的思想根源。也是扭曲了教育本質的一個最重要因素。崇拜知識，不能說不是一件好事。菁英份子，在任何社會都也有其存在的必要性。然而只承認以知識為分類與教育的標準，而忽略了許多更重要的事物，就使這一切成為壞事。在一個民主與多元化的社會裏，我們需要經由各種管道與各種標準所產生的人才。強制分流，人力二分，與一元化的知識主義都完全不能反應時代的需要。

2.高中階段技職教育的內容

我國職業教育的宗旨明訂為「養成健全之基層技術人員」，實施時幾乎完全以訓練初級之技術人力為考量，而不重視個人人才性的發展與人格的完成，亦缺乏升學或進修的機會，使職業教育在社會上淪為「次等人」教育的代名詞。加以教育政策偏重菁英，對職校明顯歧見，使得職業教育的品質低劣。誠如謝小芩等所指出：

臺灣的後期中等教育，分流為普通高中與高職五專。在共同的義務教育階段之後，實施多元分軌的教育，供不同性向的學生做適才適性的選擇與發展，原本無可厚非。然而，傳統以「士」為首的階級觀仍普遍存在，使得人文取向的普通高中比技術取向職業學校享有較高的社會聲望與地位。政府的教育政策，不但沒有導正精英主義的偏誤，反而長期且系統性地歧視高職教育，更深化並鞏固了高中與高職之間的不平等。(謝小芩等，民84)

這種現象，在民國40與50年代還不顯著，60年代之後則日益明顯。70年代之後，則逐漸成為嚴重的問題。

民國65年修正公佈的「職業學校法」第一條便開宗明義地將職業學校的宗旨定為『教授青年智能，培養職業道德，養成健全的基層技術人員』。這很明顯地是從人力

規劃的觀點出發，要將職校學生塑造成有利於經濟與社會發展的工具，而未曾考慮學生性向才能所可能有的變化與發展，也忘卻了早年提倡職教者所呼籲的「生活即教育」，「從做中學」，「勞動才能培養健全人格」等理念。誠如謝小芩等所指出：「從教育的觀點而言，學校的目標應該在於培養學生某種特質與能力，而不是把學生事先歸類到特定的社會階層。」(謝小芩等，民84)就教育的立場而言，民國65年所定的職教宗旨還遠不如民國21年版的「職業學校法」為職業學校所定的目標：「培養青年生活之知識，與生產之技能」。「經濟掛帥」的功利化取向，使規畫教育者目光狹窄，同時使受教者成為社會的工具和犧牲品。

於此同時，教育部又明文將接受技職教育的學生，定位為「不適用於繼續接受高中學教育之學生」。完全不從技職教育本身所具有的意義著眼。其對於技職教育的無知與偏見，誠可為長嘆息：

民國68年公佈的『高級中學法』第一條指出，高級中學『以發展青年身心，並為研究高深學術及學習專門知能之預備為宗旨』，雖然沒有賦予高中教育獨立的教育目標與價值，也沒有明顯的人力規劃的意含，但很清楚地區分了高中與高職的功能。教育部門對於高職與高中最直接的評比出現於『高級中學法』的第八條：『高級中學應就學生能力、性向及興趣，輔導其適當發展。對於資賦優異學生，應予特別輔導，並得縮短其優異學科之學習年限；對不適用於繼續接受高中學教育之學生，應輔導其接受職業教育或職業訓練，其辦法由教育部定之。』在教育部門的眼中，後期中等教育的學生可分為三類，應給予不同的安置：資賦優異者，予特別輔導；資賦普通者就讀高中；不適用於繼續接受高中教育者（資賦不佳者？）就讀職校。雖然號稱是就學生的能力、性向及興趣給予輔導，就條文中所提供的三種進路看來，『能力』可能是立法者及輔導者真正考量的指標。換言之，職業教育被定位為給能力較差，不適用於接受高中教育的學生。在教育法律的設計中，高職教育與高中教育的分野，不僅僅是功能性的分工，更是能力階級的區隔；作為次等能力者所受的教育，職業教育作為提供不同性向與興趣者另一種學習選擇的功能，也因而斷傷殆盡。(謝小芩等，民84)

普通高中既以「發展青年身心」為宗旨，我們不免要問，難道受職業教育的年青人的身心便不要發展了嗎？較喜歡實務而不喜歡抽象的學理，或是較活潑好動而不喜讀書，不僅不是一種錯誤，而且往往在社會上更有其他多方面表現。只以能讀書為能力的指標，才是最大的錯誤。

我國普通高中教育本來設計為普通高等教育的預備，而普通高等教育的訓練本應偏重學理的探討，所以我國的高中與大學教育，均偏重學理的探討。就一個常態的社會而言，多數人未必適合走探討學理的路，而毋寧更適合從實務中學習一技之長。我們應鼓勵適合從事實務的人走技職的道路，也同時應設計一條技職體系內在的上達之路，使其從中得到適性的發展及自我的成就感。技職教育的立意並非不佳，然而一旦被貼上「次等人」的標籤之後，則人人不願落入其中。目前從各方面湧向大學的人，其實又何嘗是為喜歡研究學理，為知識而知識，恐怕大多數的人也只是為了一張比較好看的文憑，以爭取較高的社會地位和待遇罷了。我們從各類組的第一志願都是出路好的實用性科系，便可以窺其大概。上了大學的人，多半是為文憑與出路，未必對學理有興趣。而技術與實用方面，卻又缺乏足夠的人才。兩方面都失敗。結果是在學術與技術兩方面，都成了一個三流的國家。

就升學的情況而言，分流教育使初中升高中階段之升學壓力大增，扭曲了教育與學習。目前高中與高職的比例既然是2.8:7.2，這使得公立高中的錄取率平均在28%左右，而北高兩區更在25%左右。比考大學還要艱難。小小年紀，便為考試所苦，徹底的扭曲了正常教學。另一方面，大量高職畢業生不甘永為人後，然而「職校升學機會極有限，直到民國79年二專與技術學院增加，高職應屆畢業生升學率才突破10%，僅及一般高中的1/5。」(謝小苓等，民84)高職升大學非常艱難，專科生改流亦不易，大多數情況均為一試定終生。這使得很多人的潛能永遠無法發揮，難以獲得人生的幸福感。而同時許多有興趣研究學理，或有心拿一張好文憑的高職生與專科生，往往經過非常曲折的過程，轉考大學，插班，或研究所，不僅造成大量的人力與物力的浪費，亦造成技職教育與普通教育的目標扭屈，名實不符。

就師資與課程的情況而言，我國高職的課程普遍設計不當，師資亦不佳。無論從人格養成，人文教育，與訓練技術各方面而論，都有許多重大的缺點。這種現象，在私立高職問題尤其嚴重。首先就師資而言：「在民國七十四年公佈的『教育人員任用條例』並沒有任何一條明確規定專業技術教師的資格。」(謝小苓等，民84)甚至到了民國八十三年通過的「師資培育法」，「也完全沒有關於技術教師的規定。缺乏法令的保障與規範，使得技術教師的質量與數量多年來皆無法提昇，影響技術課程的品質。」(謝小苓等，民84)於此同時，高職教師也缺乏有系統的養成管道：

除了兩所師大有工業教育系與商業教育系之外，家事、農業、醫護、海事水產與藝術類科都沒有固定的師資來源。工教與商教系的畢業生只分發到公立高職，造成師資過剩，許多老師無法教授專長學科。相對的，私校「合格教師」的來源貧乏，流動率高，學校運作必受影響。此外，「技術實習」需要實作經驗豐富的技術教師（或是技術導工），但是教育部卻從不將這麼重要的教師納入其合格教師的範圍之內，並且規定實習課程在校內進行為主，限制了職業教育與業界的交流與合作。(謝小苓等，民84)

由此可見政府多年來對於職校師資的忽視。而多年來高職的聲譽不佳，也自然難以吸收優秀的師資。改良之道，似乎應將技術與實務科目盡量與工廠或企業結合，在實際的工作場合中學習。效法德國的作法，學校方面只負責人文與學理方面的課程。則師資的問題較容易解決。

除了教學與課程的基本結構有問題外，高職教育的一般課程內容與安排也有許多大問題：

包括課程內涵與就業需要脫節，課程銜接不良，實習機會太少（馮,民79:162-163）。工業類科課程設計不當，內容過於艱深，致學生負擔過重。例如，電機科學生高一到高三期間，需學35個學科；而高中學生三年所學僅約27個學門（王、饒,民79）。此外，自五十八學年度省立沙鹿高工試辦建教合作以來，教育當局便大力推廣這種教育形式，至民國七十六年已有近四分之一的高職辦理。但是研究指出，大多數的建教合作教育訓練，學校與合作工廠協調配合不

佳（康,民77，陳,民80，紀,民81）。建教班學生因工作學習負擔太重，學習成效不理想，且身心壓力大，又因作息時間與一般學生不同，而被貼上標籤，致學生往往自稱是「見笑班」（夏,民82）。(謝小苓等，民84)

這樣問題百出的課程標準又長期未能得到適當的修訂：

課程標準約十年才修訂一次，無法配合日新月異的社會實際需求。課程的修訂，通常以臨時編組的方式進行，既無法顧及新舊課程的銜接，也沒有對新課程做追蹤評鑑，更談不上不同科目間的橫向連結與整合。更甚者，課程修訂通常由不了解高職教育實務的大學教授所主導，高職教師的經驗與意見不受重視，以致於所規劃的課程不符合學生的能力與需求。草率的規劃影響了50萬學生的教育品質。(謝小苓等，民84)

其中問題尤其嚴重的是，除了建教合作外，限制實習「以校內為原則」，使得學生在校內學到的通常是一些脫節的技術，或是「理論化的實務」。而學校應給於學生的人文教養，卻又不受校方與學生重視。

眾所周知，德國職業教育著名的「二元制（dual system）」，就是由學校提供文化通識課程，以及由工廠企業界提供技術訓練課程，所共同組成的。與企業界密切合作，不但有助於掌握符合社會脈動的技能，更有助於學生了解技術在工作世界中的位置與角色（technology in context），真實的工作情境也是培養職業知能與職業態度的最佳場所。「職業學校規程」第四十一條的規定，斬斷了學校與企業界經常聯繫、互通資源的管道（少數建教合作者除外），增加學校設備成本的負擔，也使得技術的學習與其實際運作情境脫節。「實習以校內為原則」的限制，完全背離了職業教育的特質，(謝小苓等，民84)

以如此的心態，如此的師資，如此的課程，高職教育素質之低落，當然是可以預期的。而最不幸的，就是從這種體系下製造出來的，既缺乏良好的人文或知識的教養，也往往不具備真正實用技術的學生。

綜合論之，技職教育之所以淪為次等人教育的結果，一則是士大夫觀念與文憑主義使大家普遍看重高中與大學。二則是高職生的出路惡化，經濟地位大不如人。三則是政府本身便將高職教育定位成不適用於繼續升學，甚至是不能讀書的人所受的初級技術教育。四則為缺乏升學管道，註定教育地位不如人。五則為課程與師資普遍不佳，教學品質不良。既缺乏人文與學識的陶養，又常與實務脫節。我們知道大抵在民國五十年以前的高職生地位並不輸於高中生，隨著五零年代以降高職的不斷擴充，高職生的地位也日益低落。七零年之後，更是一落千丈。¹¹這實有其文化、制度與經濟的多重原因。若不全盤改革，勢必無法解決這些盤根錯節的問題。

三、.社會效應分析

1.在臺灣，文憑主義與社會地位之評量密切相關，高職教育造成當事人較低的對自我社會地位與自我能力之評估。

高職教育既然已經漸漸淪為次等人教育的代名詞，則社會乃至當事人對高職畢業生的能力與社會地位之評估，可見一斑。本來「在臺灣地區民眾的心目裡，在教育、職業、收入和財產四個地位向度中」，就以「教育對自己整體社會地位的評估，具有最大的影響」(章英華等，民84)。¹²照說以教育而不以金錢論人也不是一個壞現象，然而一試定終生的結果，卻使得許多高職的畢業生難有翻身的機會。受高職教育者的社會地位與自我評估明顯地處在較低的社會階層。：

大體而言大學學歷者的自我評分最高，其次是三專學歷者，再其次是二專、五專與高中學歷者（三者的平均分數幾乎相同），最後是高職畢業者。(章英華等，民84)

¹¹時至今日，「儘管考生人數不相上下，高職聯考的陪考家長人數 約不到高中聯考陪考人數的三成。」(中國時報，民84年7月29日，第14版；轉引自林文瑛，民84)

¹²「從這樣的結果，我們可以說，個人的教育、職業與收入對整體社會地位的評價，是透過他對不同社會地位向度評價後的結果，而這些向度中，是以教育地位評估的分量最重，職業其次，收入和財產

即使將來另外有了事業與學業上的成就，高職出身的身份，竟仍像「烙印」般的永遠留在他們身心之上：

最值得注意的是，高職與高中學歷者，只要是未進入再高一級的學校，所受的教育年限是完全相同的，但是高職學歷者在教育地位、職業和收入三者的自我評估，都低於高中學歷者。其次值得注意的是，高職畢業者能進入大學者，在社會地位各方面的自我評估，都低於高中與五專畢業之後能獲得大學以上學歷者(章英華等，民84)，

在社會上所受的待遇也明顯的不平等：

即使高中,高職兩者的出身背景與現職都一樣,高中的月收入仍高出大約6000元。.....高學歷者不但初職高,升遷機會大,現職也就較高，因而得到高收入，即使現職與低學歷者一樣，高學歷者的收入也較高,這可能反映出雇方的文憑主義所導致的同工不同酬的現象。高學歷者在初職、現職，收入上的優勢，以為數不少的"從高中升上來的大學以上學歷者"，所具有的優勢最具關鍵性，是否具有如此的教育分流歷程對初職、現職，收入之影響是所有代表教育分流的變項中最大。(章英華等，民84)

高中與大學畢業生的優勢不僅是顯著，而且是決定社會地位的關鍵性因素。這也就難怪大家都一窩蜂不顧性向，甚至也不論經濟效益地要往高中大學去擠了。這不僅反映出文憑主義的現象，也充分表現出高中畢業生與高職畢業生在社會所受的不公平待遇。章英華等人指出：「高職學歷者在民眾的心目中的素質較低,地位較低，而不易提高收入；即使離開學校所就業，高職畢業生的心目中，仍烙記著高職教育所代來的低度自我社會地位之評估」(章英華等，民84)內在與外在雙重的貶抑，其結果不是用任何其他方法所能彌補的。誠如林文瑛等人指出：

現在的分流政策事實上只是在大部份的國中生身上烙印下「次等」的標記，並只期待他們次等的表現，因此它事實上是在限制人才，而非培育人才。這種由

的影響較弱。」(章英華等，民84)

強制分流所造成的限制是無法用終身教育來補償的，因為那限制明顯的是心理層次的，是尊嚴層次的。

在未成熟階段的一試所定的終生竟是如此的可怕！

2.過早的分流教育加劇社會的階層化

更可怕的是，在台灣受高中教育與受高職教育的人，在出身背景上，似乎已有階層化的傾向。「出身背景較佳者，較可能升高中，背景較差者，較可能升高職，五專。」(章英華等，民84)也就是說，較差的教育背景是有世襲傾向的。章英華等人透過精密的實證研究顯示：

在台灣地區，個人的教育和家庭背景有關，父母親教育、性別、和省籍都會影響教育的成就，例如父親教育程度較低的人，本人教育程度在「高中以下」者比率偏高，如果繼續升學，則選擇進入職業學校者較選擇普通高中為多。這個現象隱含著分流教育下，「普通高中」和「職業學校」所吸引的學生，已有層化的現象；也就是說，出生較好的學生較有可能進入前者，出生較差者則較有可能選擇後者。如果觀察父親具有大學或以上學歷的人，我們發現幾乎不論升學年代為何時，有一半以上的人會進入普通高中。然而這些影響力仍然都隨著時間演變，而有些變化。基本上這些影響力，除了省籍外，都有下降的趨勢，性別影響力的下降則更為明顯，因此可預見短暫未來男女教育會趨於平等。.....再就國初中畢業後面臨分流教育中四種升學途徑（包括不升學）整體而論，雖然升入高職者仍有別於未升學者，卻和升普通高中和升五專不同。一般而言，升普通高中和升五專的影響因素較為相似，其中父母親教育較高者或外省人傾向於就讀普通高中或五專，分流教育的層化現象再度被證實。」(章英華等，民84)

早早的強迫分流，早早的一試定終生，使家庭背景的不平等因素更為凸顯。社會因此而更趨於階層化。由之而來的職業機會不平等，子女受教育機會不平等，以及其他種種機會之不平等，也更難以消除。

然而實證的資料同時顯示，在各種不同的年齡層中，「進入高職者的父親教育程度是屬於中間者；父親教育程度低者的子女升高職比率不高，是因為子女未繼續升學者所佔比率偏高，父親教育程度高者的子女升高職比率不高，是因為子女升入普通高中比率偏高的緣故。」(章英華等，民84)換言之，連高中高職都升不上去的人，才是真正的最弱勢者：

是否能“上高中、職或五專”而接受分流教育，大大關係到本人最後的教育成就，並影響到進一步的初職、現職及收入，背景好的，能順利升上高中、職或五專，而大大提高教育成就，以及進一步的職業與收入，是否能“上高中、職或五專”乃在為機會不平等性中扮演著具有關鍵性中介角色，相對而言，只要能升上去，究竟上的是“高中，高職或五專”就不是那麼重要。(章英華等，民84)

能進入高職體系的，已經強出未升學者甚多。這種現象在經濟發展的早期尤其明顯。然而隨著時間的變化，讀高職的人，也越來越有成為弱勢階層的現象。理想的民主主義教育，誠如林文瑛等人所指出：「強調的是機會均等的教育，是不論能力高低，每個人都有機會接受配合其能力、資質的教育，每個人都獲得充份發展的保障之教育。」(林文瑛等，民84)我們不能讓教育成為複製階級的工具。相反的，我們應該讓教育成為減少背景不平等的積極因素。為了同時解決上述的種種問題，十二年義務教育加上綜合高中，應該是較合理的選擇。

四、.經濟效益分析

關於經濟效益的討論，我們首先會遇到教育是不是可以用經濟角度去衡量的質疑，其次便是計畫派與自由派的爭論，然後才是效益及成本的各種計算方式。教育的意義與成敗得失當然不能只由經濟層面去衡量，然而「民以食為天」，完全不考慮經濟因素與學生出路的教育也根本無法存在。無論中外，技職教育從一開始便不免從培養社會所需的技術人才之目標出發，這種偏重整體需求的設計，對於個體的完成常造成種種的壓抑與限制，然而如果我們全然不考慮社會整體的目標，到頭來依然是問題

無窮。經濟效益之必須考量，其原因正在於此。一個理想的分流體系，必須同時兼顧學生的出路，才性的完成，與社會經濟的需要等問題，而不應只從單一的觀點出發。至於如何達成經濟方面的需求，我們首先應當檢討計畫派與自由派的不同觀點，而台灣的分流教育經驗便是一個檢討雙方觀點的良好例子。

1.人力規畫或市場自由調節？

過去十多年來，高職教育乃至整個技職教育體系百病叢生，所以學者們紛紛對其加以大力抨擊，從而對於「人力規畫」在經濟層面的正當性也提出全面的質疑。多數學者都認為經建部門的人力規畫為官僚體系的產物，無法真正配合市場的需求，因而造成大量的扭曲與浪費。然而，幾乎所有成功的後進國家之經濟發展，卻都經歷過一個需要完整的人力規畫的階段，而後才能逐漸的自由化，以追求更高的效率，與更理想的體質。日本、台灣、韓國、新加坡、香港、乃至馬來西亞的經驗莫不如此。從一開始便一切仰賴自由市場機制的後進國家，似乎還少有很成功的例子。人力規畫自然會衍生出許多屬於規畫不當的問題，然而對於一個觀念、制度、社會體質、乃至文化傳統都往往與現代社會相忤的發展中國家，是不是可以完全不要經建與人力規畫便能夠最有效的達成現代化的各種需求，恐怕仍然是個值得懷疑的問題。從實證的立場而言，如果我們仔細研究許多學者所批評的內容，則將發現各種問題主要出在民國六十年代末期之後，在此之前的人力規畫，在經濟上其實相當成功。所以，就我國曾作為一個發展中的國家的歷史經驗而言，問題到底是人力規畫本身便要不得，或是後期的政策與規劃不當，應當先作一個澄清。

然而就目前的情況而論，經過長期的經濟起飛與體質的改變，社會中早已經產生了種種可以自主的機制，因此我國目前的問題自然是必須從以前的種種束縛中全面鬆綁。在一個現代化已有一定基礎的社會中，自由的體制不僅比計畫經濟有效率，也更合乎民主與人道的需求。這應當是一個不爭的事實。然而，即使在現代社會中，有許多事情仍然必須由政府作宏觀調控。美國的教育最合乎自由主義的精神，然而美國的教育系統也是問題重重。我國的教育事業是否從此便完全不要規畫或調控，一切由市

場機制來調節，實在必須審慎考量。茲事體大，難以立刻有定論，以下將先對過去的經驗加以檢討。

甲..經濟與人力規畫在前期經濟發展中的重要性

關於經濟規畫的問題，我們可以先引尹仲容先生當年的一段話來看經濟規畫與政府領導在早期經建的重要性。尹先生說：

要從事經濟發展，必須要有少數思想開闊具有遠見的人，其本身能夠擺脫歷史傳統的約束，改變被動的一代傳一代的作風，並形成一個領導集團，領導全社會人民擺脫阻礙技術發展的歷史傳統，改變墨守祖制的作風，從事新觀念的吸收，新生產技術的採用，新事業的冒險。為一池止水的社會注入新源流，為疲滯不前的經濟加入動力。但是在一個比較落後的國家，這種領導人才多半集中於政府。因此政府便需要負擔起除舊佈新，擺脫歷史傳統的約束和轉移風氣的責任。.....台灣過去十年的經濟發展，政府始終站在領導的地位，策劃、推動、獎勵、扶植、保護。如果政府不採取這種積極態度，僅憑民間自動自發的去做，則經濟發展的進度將比現在落後很多。(尹仲容《我對台灣經濟的看法 三編》頁36, 70, 轉引自王作榮《台灣經濟發展論文選集》，民61)

這些話，一針見血的道出了當時的實況。

至於人力規畫在五十與六十年代的重要性與迫切性，我們可以引鄭竹園先生在民國64年所說的一段話來說明：

近數月來，有關臺灣高級人力的培養運用及整個高等教育的革新問題，在國內曾引起討論。縱合各專家的分析，當前我國大專教育最嚴重的現象，是教育制度與經濟發展脫節。大專院校對社會上最需要的科技人才，未能充分供應，而每年所培養的四、五萬名畢業生，有五分之一以上不能就業。即使已就業的畢業生，又有四分之一以上「學非所用」。易言之，即僅有百分之六十左右的大專畢業生能夠達到「學以致用」的原則。這一情形如不及早糾正，不但將阻抑經濟成長，而且可能為社會帶來不安，值得當局的密切注視，迅籌對策。．．．「過份教育」(Over_Education)有時不但不能增加個人與社會的福

利，且可能造成社會的亂源。如果每年五萬名大專畢業生中有一萬人找不到適當工作，積年累月，失業人數勢必繼漲增高。這一群受過高等教育的失業者中，可能大部份並非無業可就，而是進入大學以後，使他們的期望昇高，非某種工作不願接受，造成「高不成低不就」的心理狀態。社會上這類高等知識份子，常因失業而滋生不滿情緒。近十年來，許多發展中的國家如印尼、泰國等，大學生頻起騷動。左傾份子的煽動固為主因，但「過份教育」所造成的失業，實為重要因素之一。懲前毖後，我們不能仿效美國，由大學生自行解決出路，而應有整套的計畫與縝密的設計。．．． 我們高等教育的科系配置，與社會需要嚴重脫節。學非所用的人，每有「懷才不遇」之感，縱然能獲得工作，亦難發揮所長。這種現象的存在，同樣是社會資源的浪費。大學畢業生缺乏出路，而每年大專聯考仍成爲我們社會青年的嚴重考驗。彷彿只要擠入大學之門，便會紫陌紅塵，前程如錦。落第者則有被摒出社會的感覺。這一怪象的形成，可以說是新科學主義的流毒。(鄭竹園《政治經濟論集》，民65)

而這種「新科學主義」，在今天並未減少他的力量。當年靠著壓縮高中與大學的窄門而勉強加以馴服的「新科學主義」怪獸，在廣設高中大學之後，是不是又會大肆作怪，產生類似上述的種種問題，值得有識者深思。

在當年，即使是最具有自由思想的王作榮，有鑑於國人升學主義與士人主義之嚴重，也提出要改善技職教育，抑制高等教育的「計畫」式思想。他說：

立法委員劉杰認爲凡開發中國家都在謀求職業教育的發展，而我國卻發生三種值得憂慮的現象：(一)學生和學校都不重視職業教育，(二)除非萬不得已，考生不願報考高職，(三)聯考時無人以專科爲第一志願。我們不但對劉委員的意見深具同感，而且認爲這是現階段經濟發展中一個非常嚴重，非立即著手解決不可的問題。．．． 因此我們主張對大學教育的擴充加以嚴格的限制，而且還要進一步的縮小大學教育的規模。我們因爲每年昇入大學的人數太多，便被迫擴充大學教育以求容納，這是絕對錯誤的政策，而且不能算是政策，只能算是應付而已。一個負責任的教育當局必須要立即改變這種情勢：限制大學教育的擴充，並進一步加以緊縮。．．． 在此同時，政府應寬籌職業教育經費，辦好

職業教育，使國中畢業而願有一技之長的人，都能有機會接受成本低廉而充實的職業教育。這應該是「建教合一」的教育方針的最基本的實踐。（王作榮《財經文存》，1977[本文則作於民國60年]，223）

綜合上述，可見民國70年代以前，以人力規畫來控制分流教育結構的思想，確實是朝野一致的共識，而有其針對時代與國情需要的適切性。

乙..後期的問題

時至今日，規畫下的分流教育體制已是問題百出，於是批評的意見紛紛出籠。針對政府的人力規畫而提出全面內部批評，而深受學者注意的有的張清溪教授「教育與人力規畫」（全國民間教育改革會議，民83）一研究。張氏整理歸納歷年台灣的人力供需預測結果來和教育人力政策相比較，指出「不管資料顯示職校學生供過於求或供不應求，增加高職比例是一貫政策」（張清溪，民83），認為這代表了政府的人力規畫根本沒有原則。也有論者據此認為「台灣的教育政策並非根據人力預測的研究結果，而只是一二人心之所向」（羊憶容等，民84）。然而職校學生的供過於求主要發生在民國60年代中期之後，在此之前則大體是供不應求，純就經濟觀點來看，前期擴張職校，並不算錯。問題主要在於前期的目標已經達成之後，台灣的經濟與體質突飛猛進，而後期的官員不具有前期的眼光或幹勁，無法因應變局。所以這是一個前後期施政與應變能力不同的問題，而並非政府的人力規畫從來不顧人力預測，只憑主觀意向。

同時有學者對人力規畫提出本質性的質疑：

整體而言，台灣的技職教育成爲人力規畫的一部分，並且亦步亦趨跟隨著國家的經濟建設計畫而來。這種「計畫」心態及強力決策，在民國五十年代中期至整個六十年代最爲明顯。以政策制定而言，的確反映當時代的經濟發展進度。但其中有一個嚴重的問題，即各期人力規畫似乎未考慮(1)人力預估的基本困難，以及(2)教育的「延遲性效果」(delayed effect)，以致於各期人力規畫的結果，可以說是決策者對經濟發展的「期望」。若以經濟學家根據較詳細的資料進行人力供需預估，則職業教育設計與經建會本身人力報告不符之處，十分明

顯。換言之，政府的教育目標和『計畫心態』，說明政府以『人力規畫』來制定教育政策，在「正當性」議題上受質疑。（羊憶蓉等，民84）

然而其文中卻也肯定了民國五十與六十年代的人力規畫似乎「的確反映當時的經濟發展進度」。可見事情不見得全然不可為。文中所謂「若以經濟學家根據較詳細的資料進行人力供需預估，則職業教育設計與經建會本身人力報告不符之處」所根據的正是前述張清溪的研究，而其中所牽涉的問題已如前述。至於各期人力規畫似乎未考慮人力預估的基本困難以及教育的「延遲性效果」，這確實是人力規畫所易有的缺失。然而估算的困難與誤差，在邏輯上並不代表估算無價值。完全不估算規畫，一切靠市場供需調節，在當時只會產生一連串更嚴重的經濟、政治、社會、與教育問題。

羊吳兩位進一步根據數據對政府的人力規畫與職校政策提出了一些質疑：

我們可以說，在1970及1980年代，我國經濟處於勞動密集的階段，在急需基層技術人力的情況下，政府的職校擴張政策在當時可能是正確的。1966年經合會人力報告中建議增加高職招生，使高中高職比例在1974年達到6：4之比。1968年的第二期人力計劃與1969年第五期四年經建計劃，提出高中高職的比例目標，在1972年是5:5，1977年為4:6，這種僵固的比例是如何決定的，仍是值得懷疑其必要性。由表4-5中1977年預估1976~1981年的結果來看，高中、高職在人力決策當局的運作下，其人力調整的結果只是使高職人力過剩的數字大於高中人力過剩的數字罷了。由表4-6可發現，1980~1989十年人力供需推估中，高中、高職均有供過於求的現象，其中尤以高職為甚，而在各類科中，商職過剩最多，農職反有不足的情況。而經建會卻建議「高中與高職、五專入學人數組成比例於七十學年度達到三比七的目標。」

另外由表4-7及表4-8，未來人力供需的推估中，高職人力一直呈現過剩的現象，且高中在1990~1993、1994~1996反呈短缺的情況，表4-4至表4-8告訴我們，教育單位在規劃高中、高職的比例時，並未有因應人力供需預測的改變而加以調整，這與當初經建會擴大職校比例之理由：加強基層及中級技術人力的培育，以應經濟及社會建設的需要並不符合。同時，不管資料顯示職校生供不應求或者是供過於求，「增加高職比例」似乎是一貫的政策。儘管人力供需長

期顯現職校供過於求，部分高職又有招生不足的現象，但高中、高職比例之調整卻一直未見改變。到底此種強制的高級中等教育分流，是否已使職業教育培養出經建發展所需之人力，這種僵固的高中、高職及五專入學人數組成之比例在不斷改變的經濟環境中，是否適時提供勞動市場所需的技術人力？」(羊憶蓉等著，民84；所列之表，詳見該文)

此處同樣承認1980年以前的職校擴張政策可能是正確的，然而其後的作法則大可批評。至於高中職比例自6:4,5:5,4:6一直調到民國69年的7:3，這個決策過程是否太粗糙，仍有待進一步的實證研究。然而政府當時至少還企圖根據種種的資料不斷作調整。民國69年之後，則顯見為僵化不合理，以至於今日之問題重重。

另外謝小芩教授等所做的研究則指出，政府當年對於分流教育之控制方法為固定高中的班數與人數，同時讓職校自由擴張。(謝小芩等，民84)我們由是可知現今的分流體系，其實是計畫與市場的共同結果。能進入普通教育體系的人數，始終在政府的嚴格控制之下；至於技職教育的部份，除了政府興辦的公立高職外，私立職校往往要扮演更重要的角色。公立職校執行政府的人力規畫政策，而私立職校則因應市場的需要作比較靈活的調節，兩者互相配合，使政策需要及市場需要均得以滿足。然而政府對於公私立高中的數目則嚴格控制，以降低進入普通教育的人數，維持社會人力供需之平衡，並保障作為菁英教育的高等教育之素質。而同時放鬆對於職業學校的管制與要求，以因應升學與經建的需求。大體而言，在當年國家資源有限，人力素質普遍低下的狀況下，這不失為一個可以接受的政策。

然而謝小芩等人也同時提出政府教育人力規畫下所犯的種種錯誤。其中有規畫不良的問題：

臺灣技職教育政策的另一項特色是，先求量的擴充，再談質的改進，因此技職教育相關法規的制定或修訂，總是落後其規範對象。五十年代先開放私立專科職校大量設立，待出現浮濫弊端之後，才在57年成立「專科職業教育司」、訂定私立學校輔導原則加以規範，就是最明顯的例子。(謝小芩等，民84)

另外則為民國70年之後大量出現各種供需失調的問題：

技職教育與勞動市場之間常出現供需失調（如，施溪泉，民79）。此外，工、商與服務業職業教育內涵與技能檢定項目配合者不多，而技能檢定資格也不受事業（僱人）單位的重視（康自立等，民80）。職業學校的人力配置功能顯然有待檢討。（謝小芩等，民84）

供需失調中，尤其嚴重的是職校所設類科與社會需要不符的問題。謝小芩等人指出：

關於職業學校改制與類科增刪的問卷資料顯示，經建部門的人力規劃政策確實對於職業學校有著深刻的影響。工業類職業教育在經建計畫的大力推動之下，二十年間成長為臺灣職業教育的主力。不過，人力規劃政策可能只對公立職校有直接的規範性，私立學校並不受限於經建計畫中抑制商職、護校與家職招生人數的政策。相對地，經建政策刻意栽培海事水產人才的用心，也得不到私立職校的回應，僅賴公立職校肩負起政策性的任務。由此顯出政府推動的人力政策與民間需求之間的落差，其中尤以商業教育政策最為偏離社會需求。（謝小芩等，民84）

海事類科失敗的原因在於：「民國71年以前，政府力求商船國際化，船員薪水高，海事學校招生甚佳。但後來海洋事務不受重視，升學管道復受限制，招生狀況大幅下跌」（謝小芩等，民84）。問題又出在民國70年之後的政策及規畫不能與前期銜接。至於忽視商校的問題，則較複雜。民國四十年代初期，農校與商校學生的人數均遠遠超過工業學校，而工業技術人才卻嚴重不足，為了配合五零與六零年代全力發展製造業的需要，早期教育規畫偏重工職，這在當時實為必要的正確措施。然而到了六零年代末期以後，服務業興起，這時當然應該改弦易策。然而後期的經建官僚卻全然未能做出適當的反應。其結果是：「民國80年商職學生十七萬三千多人，較諸民國41年增長了14倍，佔全體職校生的36%。私立商校不斷增設，商職學生持續成長，反映出民眾對於商職教育的興趣，以及勞動市場對於商業人力的需求。」（謝小芩等，民84）。「第八、九、十期經建計畫期間有9所職校陸續停辦工業類科，而且都是私立學校，反映出七十年代以後，高工供過於求所導致的招生困難現象。」（謝小芩等，民84）後期的四年經建計畫不但沒有正視這些問題，反而長期「抑商扶工」，這說明了後期台灣人力規劃忽略商業與服務業的嚴重偏失。人力規畫工作本來是件困難的工作，必須不斷的

研究調整，同時必須與市場機制結合。經濟結構與市場機制越健全，規畫的範圍便應越減少。這樣才能有較佳的結果。

另外一個嚴重的問題便是教育部對於職校的不當管制，往往造成了大量浪費。謝小苓等人的研究一再指出私立職校在配合市場需求的重要性，然而私立學校雖能較靈敏地回應社會需求而調整招生類科，「但是在打算新增類科的同時，往往受限於設置二類的規定，還必須取消原有類別，因而加劇變動程度，」（謝小苓等，民84）這個問題，如同前述的情況，在民國70年以前並不顯著。因為「從高職普查資料看來，民國七十年代以前，高職不斷成長，停辦類科的情形較為少見（8所職校停辦農業類，1所停辦工業類）。」然而七十年代以後職校數量發展達到高峰，新設學校的空間不多，反而是經濟轉型之後，各校的類科需要調整，然而受限於一校只能設置兩類的規定，「十年間便有26所職校取消原有類別。這種現象，除了學校本身運作考量外，法律規定也必然是重要因素。」（謝小苓等，民84）類別的限制，在早期可能是希望學校專心辦好需要專業性的科目。然而，經濟轉型之後，反而可能增加職校的變動與困擾。

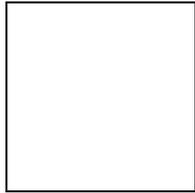
人力規畫是一把兩面的利刃，用之得當，則可以快速的促進經濟發展。用之不得當，則將產生無窮的問題。所以主政者的素質，便成為決定其成敗的關鍵。規畫本身，並無一定的對錯。

然而從另一方面而論，一個開發中國家，在發展的初期，經濟活動與社會人力需求較單純，人力規畫的難度相對較低，而同時人民落後保守，政府的程度通常遠高於人民，此時由政府多推動一些計畫，常常是利大於害。反過來當經濟日趨繁榮與複雜，人民的程度與主動性已大為提昇，此時由一般的政府計畫還往往遠不如由市場自動調節，或是由市民社會自己推動。我們的今天的社會，當然必須走上後面一條路。然而，即使在今日，我們社會的許多內在機制與觀念都還非常不健全，一旦全面自由放任的結果，也會產生各種「洪水橫流」的後果。有識者於此不能不事先防範，同時看準事情應有的大方向，耐心疏導。

2.中等教育體系的投資效益分析

關於高級中等教育階段的普通教育和職業教育的教育報酬率，羊憶蓉等人曾對過去的實證研究作了整理。本節將對其加以歸納分析。羊憶蓉等人指出：

1.西元1970年教育投資報酬率（Pascharopoulos,1987）



高中	26.2 %
高職	27.4 %

報酬率皆高於我國銀行的基本利率10%，因此高級中等教育尚有很大的投資空間。

2.西元1972年教育投資報酬率（Gannicott，摘自李建興，民67）

單位：%

	社會報酬率		私人報酬率	
	男	女	男	女
高中	12.6	10.0	12.7	14.5
高職	13.2	9.7	13.2	13.5

這是我國正式計算教育投資報酬率的開始，亦是採用與上述研究相同的內在收益率公式。

3.西元1974年教育投資報酬率（教育計劃小組，民64）

單位：%

	社會報酬率		私人報酬率	
	男	女	男	女
高中	12.82	7.28	12.98	7.38
高職	13.53	8.56	13.63	8.65

此與1972年的研究方法相同，採用相同的問卷收集資料以及相同的計算公式，但研究樣本增加。

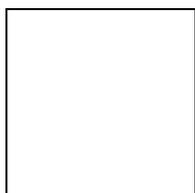
4.1976年教育投資報酬率（教育計劃小組，民66）

單位：%

	社會報酬率		私人報酬率	
	男	女	男	女
高中	10.73	6.64	11.70	7.91
高職	13.61	9.95	15.68	11.45

本次調查無論問卷的設計、樣本的選擇以及內容的分析，與前兩次的研究明顯不同，但是其中亦有採用內在收益率的公式來計算。

5.1988年教育投資報酬率（彭台臨，民78）



單位：%

	公立	私立
高中	4.3	3.8
高職	5.6	5.1

C：高職、高中各年級學費， $i=1,2,3$ ；

W：中學畢業的勞動報酬（以年計）；

W：高職、高中畢業的勞動報酬（以年計）；

r：教育報酬率。

採用的公式與前面研究所使用的公式有些差距，作者以利率5%作為投資比較的準則。其實證結果發現：高中報酬率低於利率5%，而高職的報酬率也在5%左右，因此說明高級中等教育的投資似乎已呈現飽和狀態。（羊憶蓉等，民84）

羊憶蓉等人認為：

「以上的實證結果因為使用的公式不同或採用資料的差異，所以有很大的差距。但是若以當年的高中、高職來作比較，我們可以發現都是高職的報酬率稍

微高於高中的報酬率。高職教育是以培養基層人力為目的，理當在勞動市場上佔相當的優勢，但是以往實證上對高中、高職報酬率估計的結果，高職報酬率卻只是略高於高中些許而已，似乎並無在勞動市場上佔有極大的優勢。」(羊憶蓉等，民84)

然而，根據其所列資料，我們卻認為造成投資報酬率的重大差距之另一最主要原因似乎是時間。1970—1976年以前的投資報酬率顯然高於1988年。這呼應我們一再指出的事實：1980年以前，職校的投資，就經濟方面而言，仍不失其合理性。尤其值得注意的是1976與1988年高職的投資報酬率均高於高中約30%左右。而同時我們應當考慮到進入高職體系的，大抵都是背景，功課與所謂「學習能力」較差的學生，所接受的又往往是師資與課程皆不良的教育，再加上社會的歧視及薪資受文憑主義剝奪，而其結果竟能有如上述的表現，不能不說是技職教育在經濟層面的一種成功。

另外羊憶蓉等人自己的研究則指出：

由表5-1中以詳盡法所估算的數據來觀察，可以看出公立學校中高中與高職的報酬率不相上下，並無極大的差異。1978年與1979年公立高職的社會投資報酬率明顯高於公立高中，表示在當時，職校生確實在勞動市場上佔有優勢；自1980年以後，職校的報酬率則逐漸下降，至1993年，其與高中的教育報酬率可說是相當接近，差異甚小。就私立學校來看，高職的報酬率明顯大於高中報酬率，但其差距卻是急劇的縮小，由1978年的3.71%降至1993年的1.67%。所以，民國六十年代末期實施至今的職校擴張政策似乎並無其預期的成效產生。若就詳盡法所估算的私人報酬率來看(參見表5-4)，公立學校在1978年、1979年兩年中高職的報酬率明顯高於高中的報酬率，自1980年以後，高中與高職私人報酬率之差異則逐漸縮小，同時尚有幾年反而出現高中的私人報酬率略高於(高職的?)私人報酬率的現象，在私立學校亦有類似的情況。此與社會報酬率最大的不同在於比較公私立學校高中、職私人報酬率時，我們發現私立學校的高中與高職其私人報酬率不再是天壤之分、涇渭分明，反倒是細察之下，可看出私立學校的報酬率有低於公立學校的走向。這也可以說明為什麼學生較喜愛就讀公立學校，但是這並未解釋高中競爭激烈的原因，因為從代表個人投資依據的

私人報酬率來看，高中與高職的報酬率雖時\（然）互有上下，但大致說來是差不多的。就薪資函數估計的結果來看(參見表5-7)，很明顯地，高中的報酬率高於高職（包括專科前三年）的報酬率。以此方式所估算的數據，由於並不須代入直接教育成本的資料（如學雜費或辦學成本），又所得並無區分公私立學校的情形下，教育報酬率就未分公私立學校。這使得無法將此方法所估算的結果與其它兩種方法所估出的數值作比較。但由估算的數值可以發現高職教育的確已過度投資，因為自1978年至今，高中的報酬率一直高於高職（包括專科前三年）的報酬率。」（羊憶蓉等，民84）

配合上述論述並仔細觀察下面所附**羊憶蓉等所製之表**，我們發現各種數據均大體顯示出1978~80年之前，高職的報酬率均高過高中，問題主要出在民國69年之後。其中公立高職的社會及個人的投資報酬率在1980年之前均明顯高過公立高中。而 就私人報酬率而言，公立高職在1985年以前均高於高中、而其後則大體不相上下。同時私立高職的社會投資報酬率則一直遠高於高中；私人報酬率在1981年之前也明顯高於高中，其後則大體類似。（均根據較可靠的詳盡法）另外薪資函數報酬率的估算對於高職不利，因為社會受文憑主義的影響，即使同工的情形，給予高中生的新資也比高職生多。然而即使是如此，1978年以前的高職生，薪資函數報酬率也未必低於高中生（數據未顯示），綜合觀之，高職教育的投資報酬率實在不差。當然，無論那一種指標也都顯示1980年之後，高職的優勢便明顯下降了。¹³

¹³羊憶蓉等人認為：「就薪資函數與教育報酬率來看，高職教育的投資結果與教育期待的目標並不相符合，這與王誕生、謝玉娥(1994)的研究結果一致，他們的研究指出，高職教育未具長期效益，只具微小的短期效益。如何使高職的功能加以發揮，達到其投資的目的，是當前極為重要的課題。」(羊憶蓉等，民84)前面所引述的種種，似乎難以全面支持這種結論。我們只能說，1980年之後，公立高職的投資效益相當低落。

(附羊憶蓉等所製之表，編號照原文)

表5-1 高中、高職社會報酬率（詳盡法）

單位：%

項 目	公立學校		私立學校	銀行基本利率
	高中	高職	高中高職	
1978	5.20	6.19	2.966.67	9.25
1979	4.73	6.20	2.786.89	12.00
1980	4.34	4.41	2.945.04	13.50
1981	5.03	5.14	3.325.73	13.00
1982	5.64	5.01	3.556.03	9.00
1983	6.61	5.04	4.555.95	8.50
1984	5.28	5.43	3.826.19	8.00
1985	5.35	5.53	4.036.34	7.00
1986	5.86	5.38	4.496.49	6.25
1987	4.46	4.89	3.255.70	6.25
1988	5.12	4.81	3.835.58	6.75
1989	4.74	4.30	3.665.02	10.50
1990	3.31	3.42	2.894.66	10.00

1991 | 3.62 3.58 | 3.394.92 | 8.50

1992 | 3.64 3.36 | 2.934.26 | 8.00

1993 | 2.29 2.59 | 1.723.39 | 7.75

註：a:取自於經濟部統計處歷年的《國內外經濟統計
指標速報》。

b:此處之高職內包含專科前三年之樣本。

表5-4 高中、高職私人報酬率（詳盡法）

單位：%

年 別	公立學校		私立學校	銀行基本利率
	高中	高職	高中高職	
1978	6.49	7.59	5.666.77	9.25
1979	6.10	7.68	5.206.83	12.00
1980	5.49	5.60	4.864.94	13.50
1981	6.39	6.37	5.655.68	13.00
1982	7.61	6.81	6.676.00	9.00
1983	8.43	6.63	7.535.94	8.50
1984	6.51	6.92	5.886.24	8.00
1985	6.73	7.14	6.606.40	7.00
1986	7.73	7.32	6.906.54	6.25
1987	5.89	6.49	5.245.83	6.25
1988	6.60	6.33	5.925.73	6.75
1989	6.29	5.77	5.675.22	10.50
1990	5.08	5.35	4.554.80	10.00
1991	5.55	5.50	5.205.01	8.50
1992	5.05	4.72	4.564.27	8.00

1993 | 3.82 3.85 | 3.343.41 | 7.75

註：a:取自於經濟部統計處歷年的《國內外經濟統計
指標速報》。

b:此處之高職內包含專科前三年之樣本。

表5-7 高中、高職教育報酬率

——以薪資函數導出的報酬率法估計

單位：%

年 別	高 中	高 職
1978	7.18	6.97
1979	7.33	6.88
1980	6.96	5.68
1981	7.05	5.59
1982	7.52	6.05
1983	7.48	5.54
1984	5.92	5.33
1985	6.44	5.76
1986	6.86	5.86
1987	5.56	4.98
1988	6.03	4.67
1989	5.72	4.47
1990	4.77	4.34

1991		5.01	4.18
1992		4.79	3.87
1993		4.45	3.67

註：a:此處之高職內包含專科前三年之樣本。

3.高中與高職畢業生的「社會與市場價值」及職業地位

關於高職畢業生的社會與經濟價值，謝小芩等人的研究指出：「高職畢業生對於臺灣產業發展有其不容忽視的貢獻。」(謝小芩等，民84)透過座談會與調查，他們發現高職與整個技職體系所教育出來的學生，很受一般企業歡迎：

一般工商服務業者，則相當肯定高職教育。他們認為高職生具有專長（與高中生比較），穩定性高、具團隊精神（與大學生比較），通常是公司、工廠的中間幹部。京華超音波公司的葉勝發經理表示，以該公司從事電機方面研發工作的經驗而言，高工與二專的實務經驗豐富，將研發部門成果轉換為實用生產技術的能力強；而生產技術的轉換，與產品功能性的開發（而非基礎技術的研發）正是臺灣中小企業發展所最需要，而非偏重裡問訓練的大學生所能勝任的（座談會）。業者並不否認高職、專科生的薪資水準較大學生低，且大學生多居於管理階層；然而，管理階層需求較少、訓練時間長，加上大學生本身的不穩定性，與對所管理的技術與生產體制不熟悉，都使得業者較偏好技職體系出身者。(謝小芩等，民84)

雖然「不論高科技業者或是一般產業業者，都同意雇主本身的學歷會影響他們對於員工學歷的評價。高科技產業的雇主多半具有大學以上的學歷，傾向於雇用大學生（座談會2—3），或歧視高職生（座談會3-2）；相對的，中小企業多為白手起家，學歷不高，企業所需要的專業也不高，因此較依賴高職生。」然而，「基本上，業者都認為職業教育有其存在的價值。」(謝小芩等，民84)其中，長期居台灣經濟主體的中小企

業雇主尤其「對於高職畢業生有較明確的需求，對高中生則否。」(謝小苓等，民84)這明顯表示出高職畢業生對於台灣經濟發展，尤其是早期發展的貢獻。甚至對於新興的高科技產業，論者也指出：「高職的電子、電機與機械科畢業生具有專業技術，經由在職訓練可達到相當於專科程度而擔任技術員，則是高中畢業生所無法企及的。(謝小苓等，民84)部份高職類科仍然顯現出優勢。¹⁴至於「針對部份論者強調高中教育使得學生的學習、適應能力較強，為企業所喜愛之說法」，謝小苓等人所發現的數據並不支持。(謝小苓等，民84)

關於薪資所得方面，羊憶蓉等人的研究指出：「由薪資函數的分析結果可發現，1978年的高職就業者，其薪資顯著高於高中就業者，而1993年的迴歸結果卻顯示，高中職的薪資並無顯著的差異，似乎表示十五年以來對高職的過度投資，反使高職就業者不再佔有優勢。」(羊憶蓉等，民84)這與其他人的觀察一致。然而他們同時認為「高職教育並無顯著地較高中教育具有經濟效益」：

由高職教育變數得知，高職就業者的薪資的確有顯著高於高中就業者，也就是高職教育具有相當的經濟效益。高職教育的目標即在使高職就業者能在市場上有較佳的表現。若由這個角度來看，1978年的估計結果似乎可以支持高職教育的投資效益。但是，當我們以相同的模型再估計1993年的資料以便與1978年的結果對照，來顯現這十五年來我們繼續努力於高級中等教育投資的結果時，情形似乎不太樂觀。由表4-21中我們可看到，高職教育變數的係數值並不顯著，且呈負號。這表示高職就業者對高中就業者而言，其薪資並無顯著的差異存在。也就是說高職教育並無顯著地較高中教育具有經濟效益(羊憶蓉等，民84)

此論述的出發點在於「高職教育的目標即在使高職就業者能在市場上有較佳的表現」。然而，這卻是一個有待商榷的命題。因為如前所述，「進入高職體系的，大抵都是背景，功課與所謂「學習能力」較差的學生，所接受的又往往是師資與課程皆不良的教育，再加上社會的歧視及薪資所受文憑主義剝奪」，他們在就業市場上能有不遜於高中生的表現，就已經不錯了。更何況我們前述的資料幾乎都顯示高職生在受雇

¹⁴然而「操作員層次的工作，專業性不顯著，高職競爭力並不比高中強。」(謝小苓等，民84)

主歡迎度，與投資效益上均長期高于高中生，（1980年以後頗有下降，但仍然稍有優勢）。至於文中所指薪資所得之「無顯著的差異存在」，與高職文憑受歧視，同工亦不同酬有關。

就職業地位而言，章英華等人的研究則顯示通才教育的高中學歷者之職業地位一直都與技職教育的高職不相上下：

屬於普通通才教育的高中學歷者之職業地位，則一直都與技職教育的高職不相上下，即使隨著台灣的經濟發展，到了1980年代中期以後，工業邁向升級與服務業之擴充，在面對迅速產業結構與技術變遷的情況下，高中學歷者也沒因為通才教育而較能適應就業市場上技術快速變遷，而在職業取得上佔到優勢。不過高職學歷者也沒因為接受實用的技職訓練而佔到優勢，這可能是高職教育沒發揮應有的功效所致，也可能是高職學歷者就一般而言，本來素質就較低，或者在文憑主義下，被視為素質較低，而不容易佔到優勢。至於高職學歷者，即使職業與高中一樣，收入仍較低，則有可能是由於文憑主義，高職學歷者在民眾的心目中的素質較低，地位較低所致。（章英華等，民84）

無論是通才取向的高中教育或是專才取向的高職教育均不佔職業地位的優勢，這與高職生受文憑主義的歧視，「本來素質就較低」，課程與師資不佳等因素均有關。不能簡單的說是技職教育無效用。

另外就全體台灣民眾的初職，現職地位以及收入的整體而言，「以大學以上學歷者的平均值最高，二、三專及五專居次，高中、高職最低。不論是上高中，高職或五專，接受任何分流教育者，整個來說，如果能繼續升學，則初職，現職地位以及收入都會提高……最後完成的教育，即最高學歷為決定個人的初職、現職，以至於收入的關鍵所在。」（章英華等，民84）然而，進入技職體系者繼續升學者最少，這便使技職體系處於比較不利的地位：

升五專者絕大多數僅得到五專學歷，升高職者絕大多數僅得到高職學歷，升入這兩者教育分流者，很少有繼續深造的機會；相對而言，升高中者，多半能繼續升上三專，或大學以上特別是大學以上，升高中者有了許多深造機會而有助

於隨後的職業地位之提高，因而整體而言，升高中者平均初職、現職分別為46.6分與50.7分，比絕大多數沒有繼續升學機會的升高職者39.8分與42.6分高出許多。至於升五專者與升高中者相較，固然少有得到大學以上的最高學歷機會，然而至少可得到五專學歷，職業地位要比升高中者中為數不少的僅得到高中學歷者地位高出不少，整體而言升五專者與升高中者，初、現職都沒多大差別。(章英華等，民84)

其中尤其不利的是進入高職系統者。其平均的最終職業地位要比進入高中五專系統者低了很多。因此高職自然不為人所喜愛，然而其根本原因在於高職生很少有升學與深造進步的機會。誠如謝小苓透過與業界實際的接觸後所指出：

升學進修管道的狹窄，卻限制了高職教育的發展與產業技術的提昇。早期高職可吸引相當優秀的學生，扎實的實作訓練也奠定良好的基礎，高職畢業生的職業發展並不遜於高中生。參與我們座談會的五位企業主本身都具有高職背景，便是一例。隨著產業逐漸轉型，調整課程，加強數學、語文與寫工作報告等能力的訓練，則是高職教育有待改進之處。業者的意見頗能印證人力資源調查資料的分析結果。(謝小苓等，民84)

進修管道與在職訓練乃至證照制度的缺乏，都是高職畢業生的職業地位與收入長期處於劣勢並遭到不平等待遇的原因。

4.分流教育的社會成本

台灣中等教育的分流教育體系在早期雖然有其一定的經濟功能，1980年之後則經濟效益日漸低落。同時，在達成不彰的經濟功能時，它卻付出高昂的社會成本。林文瑛等人的研究指出：

當分流帶來強力的升學競爭，使得家長、學生不惜投注心力、時間、金錢，甚至不惜犧牲健康、青春以獲得升學機會，那麼主張分流的理由的正當性都應該在涵蓋社會成本的前提下重新加以檢視。反對廣設高中大學的人最常說的理由是教育資源有限，不可能無限制投資，但是若以高中、職的分流為例，光從財

務面來看，增加高中錄取率所需之邊際成本與不增加錄取率所需之邊際成本之試算，便可以明白告訴我們增加高中錄取率之經濟合理性。（林文瑛等人，民84）

林文瑛等試算「增加高中錄取率之邊際成本」與「不增加錄取率之社會邊際成本」而列出下面兩表：

[增加錄取率之邊際成本、邊際浪費]

增加率	增加之邊際成本（元）
25%	4887360189
50%	9774720388
75%	14622080568
增加率	邊際浪費（元）
25%	2443680095
50%	4887360194
75%	7331040284

[不增加錄取率之邊際成本]

科目	金額（元）
補習費	13818882000
近視率	390551217
參考書	954818942
國四班	1038929388

插大補習班	98701078
共計	16301882625

比較觀之，純就成本面而言，增加高中錄取率達75%之邊際成本較不增加錄取率之社會邊際成本還低了許多。同時因為林氏計算增加高中錄取率之邊際成本的方式是以高中學生單位成本×增加學生人數來計算，如果我們考慮部份高職可以改制為高中而並不太增加整體教育成本的情形，則因增加高中錄取率而產生之邊際成本要較表列值低出非常多。當然，也有人會以日本為例，指出普設高中（甚至廣設大學）後，惡補依然升級，且造成惡補總時間總人數均大量增加。國內目前則連大學生考研究所都紛紛參加補習。東方社會地少人稠，競爭激烈，所以惡性進補似乎很難避免。所以這一部份的成本估算，似乎仍難有定論。不過普設綜合高中與技術學院，增加升學與在校受正常教育的機會，總應當比民間普設補習班好得多。

5.配合新的經濟型態

自民國七十年代以降，高職出身的人的就業優勢已經十分式微。除了學生素質、課程與師資與整體設計的不良外，這背後更反映了經濟結構的變遷。新的產業結構一方面需要較高的教育程度，一方面需要的有較佳的基本知識，能夠不斷學習調整，以適應那快速變遷的經濟與企業環境的人。林文瑛等人指出：

隨著經濟型態的轉變以及產業技術的發展，今天的問題關鍵可能並不在於計劃教育是否可行，或如何使其可行，而是在於「不同的行業是否需要不同的教育？」在分析了21個研究報告後，一篇世界銀行所提出的報告認為職業教育不僅比普通教育花費較多，在傳授必要的技能上也未顯得較為有效（Haddad et al., 1990）。針對這份報告，自然有人會說，它反映的只是現行職業教育的失敗，並不代表分流教育不好。然而，如果我們將職業教育無法提供適當的勞動人力，歸因於職業教育的失敗，很可能會使我們的思考陷在二元教育系統的窠臼，而無法真正觸及問題的核心。首先，產業科技的快速發展與變動本就不是調適緩慢的教育系統所能配合的。今天學來的最新技術，明天可能就落伍了，

何況還有許多新的職業技能是技職教育人員聞所未聞的。假設職業教育是要使人適應他的經濟環境，「假定年輕人必須適應包括他們的經濟環境在內的環境，那麼，教育制度能夠處理、監督並指導整個的工作嗎？具體地說，在工業部門某一具體工作方面，教育制度給予一個男孩的訓練，能夠像工業部門本身給予該男孩的訓練那樣好嗎？」（赫欽斯/陸有詮譯，民83，頁13）答案顯然是不能。以日本為例，日本企業很少以預定特定職務的能力為採用員工的基準，而員工通常也以企業而非職務為選擇基準，企業的員工在進入企業之後，需接受相當綿密而專業的教育訓練（林顯宗，民75，第七章）。換句話說，企業並不期待學校能教導企業所需的特定能力，反倒較期待學校能培養員工在企業內轉換職務，或學習新技術的適應能力，以及學習能力。日本企業之注重學歷，並非以其為專業能力的指標，而是以其為學習能力的指標。這種將職業訓練式教育轉移至企業內部，由各企業來擔任的觀念在已開發國家中是相當普遍的趨勢（Psacharopoulos, 1985；Benavat, 1983）。而 Salmi (1991) 以阿爾及利亞、埃及、摩洛哥等開發中國家所作的調查研究亦顯示，不注重一般教育的職業教育成效並不好。事實上，除了少數行業外，大部份的職業通常很容易在幾週的在職訓練中獲得必要的知識與技能。即使是專業領域，其所必須的認知基礎通常還是表達能力與解決問題能力的重要性超過特定知識的重要性。也就是說，比之特定知識，能夠正確判斷特定知識、有系統地運用特定知識的思考能力才是未來社會所需要的人才之條件。（林文瑛等人，民84）

這段話明白的指出了在現代與為來的的社會中，傳統式的人力規畫與職業教育的限制。以今日快速改變經濟型態而言，教育體系所培養的也確實應該是更多「更一般的，具有調適能力的人，而不是更專業、更難以轉換的人才」（余煥模，民76；轉引自林文瑛等人，民84）。然而，矯枉亦不能過正。有許多的技藝性專業，在受教者自由選擇的前提下，是可以也應該在高中，甚至於更早的階段便開始的。二元化的教育體系，雖然產生了不少問題，然而一元化的教育體系也似乎是一個過分簡化與理想化的方案。一個社會，需要經由多種管道產生的人才。我們將在下一章，有關分流教

育改革的實務分析中，進一步地討論如何使普通教育與藝能教育體系之間，得到一個適當的搭配。