

台灣大學社會學研究所

碩士論文

Department of Sociology

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

教育改革如何促成高職轉型？——綜合高
中的社會學政策分析

How does education reformation make vocational high school transition
possible? —

A sociological policy analysis of comprehensive school

林凱衡

Kai-Heng Lin

指導教授：林國明博士

Advisor : Kuo-ming Lin, Ph.D.

中華民國 101 年 7 月

July, 2012

謝詞——在學究理性之前與親密關係之後

碩士論文的漫漫長路，總算告一段落了，沒想到我也真的能將它完成。這篇論文得以完成，要感謝的人相當多，我深怕漏掉任何一人，沒有你們每一個人，也就沒有這篇論文與今天的我，謝謝所有陪伴我寫完論文的你們。

我要謝謝我的指導教授林國明老師，謝謝老師願意在我對題目徬徨時成為一根救命浮木，不但給我許多自由發揮的空間，而且也一步一步引導我重新建構以及釐清問題。還有我的口試委員謝小苓老師、劉曉芬老師和何明修老師，小苓老師與曉芬老師不但分享許多教育界的實務經驗，甚至也幫忙我引介許多關鍵受訪者。另外明修老師對於教育改革的想法也啟發我的研究甚多。我還要感謝很多人一路上的陪伴。謝謝台大社會系、楊弘任老師與曾宗盛老師在工作上的照顧，因為有這些工作收入，我才有穩定的生活與研究經費。R97 的夥伴們，邑軒、若凡、駿盛、李屹、如涵、育含、意唐、家榮、宏富、思齊、怡娟還有民傑，研究所這段時光若是少了你們就褪色一半。在研究所階段曾經帶過我讀書會的順楠、定綱和毓澤學長，謝謝你們指導閱讀原典。這篇論文還經過了許多人一起琢磨才得以成形。感謝大毛、李航、傳凱、允中、龍達和勤之等博士班學長們，在我發想題目、思考理論和研究寫作的過程中，給予我許多建設性的想法與鳥瞰的視野。其他對這篇論文給過建議的還有邑軒、駿盛、若凡、李屹、天空親、筱筑、上儒，以及賴曉黎老師和張茂桂老師的鼓勵。對寫論文的人而言，面對建議與批評的心情常常是矛盾複雜的，一方面我們亟需聆聽與修正，另一方面卻又往往害怕自己建立的想法毀於一旦。我非常感謝這些朋友們願意對我「直言不諱」，經過數次類似的洗禮，不僅心臟變大顆，實際上也逐漸能感受到自己的成長。當然，這篇論文一切的文責都應該由我來承擔。

回想這段接近四年的訓練與寫作過程，在智識和人生上都是滿滿的學習。用一句話形容現在思索謝詞的我，大概就是「學究理性之前與親密關係之後」，我想再花一點時間與篇幅，反省這四年的旅程。

學究理性需要的一個基礎條件乃是「閒暇」(leisure)，閒暇是建立在一定的社會條件上，在這種條件下，我無須應付太多日常生活實作的迫切性，而這又促成了我可以對現實採取抽離態度來思考。對我而言，因為我很幸運地來自一個中產雙薪家庭，在這條社會軌跡上，我擁有足以應付學校考試和同儕相處的經濟與文化資本（雖然在高中的時候仍然感受到顯著的區隔），讓我得以稍具餘裕和自由，探索我自己的志趣方向。而且我的父母不僅重視我的教育，也力行著言教身教，使得我在許多待人處事上能夠妥善以對。正是在這樣被安穩和自由包覆著的社會空間中，使得我對人生、對社會，多多少少帶有某些自在自為的理想期待。

正是這些條件，讓我很幸運地來到台大，而且遇上了社會學，社會學正是一種具理想性的學究理性學科，它帶給我對社會經驗現象極具洞察力的解讀，而且又帶有對人的關懷這一理想性，讓我願意持續地付出投入。在社研所這四年，我一直期許自己，能利用自己生命中的幸運與社會條件，透過社會學，為周遭的人、為社會、還有那些身處苦難的人，貢獻和分享一點點自己的生命，朝向那個自在自為的理想。

然而正是由於過度投入對社會學的寄望與理想，卻因此忘記社會學的另一面，用社會學客觀化地自我反思反省。在這四年的經院生活中，我丟失了許多支撐成就我個人的社會關係，尤其是一段對我而言甚為重要的親密關係。我以為待在研究室念書寫作，就能真的改變某些社會現實。然而在封閉的學術環境中，學習到具抽象普遍形式的知識經常和現實背離，這種背離讓我感到憤恨，因此許多言行舉止顯得得理不饒人。對現實的憤恨轉化為學習動力固然很好，遍布生活四周卻是一種心魔，也因此忘記了維繫個人日常生活的再生產過程。甚至波及到身邊最親密的人，面對小事的態度變得尖銳，也為了論文吝嗇地付出相處的時間。到頭來寫完論文後，才看到自己也只是滄海一粟，那些汲汲營營也是過眼雲煙。

走到這裡，時間也無法倒轉，或許這就是另一堂四年的人生學分。我認為這篇論文應該貢獻給我的爸爸媽媽，還有陪伴我寫作近四年的妳，以及阿白、阿黑，謝謝妳一直包容著我的任性直到最後，雖然我們的人生已經交錯，你們是我寫作論文最重要的支柱，我由衷地感謝。

2012/7/15 台北

摘要

教育改革至今已經超過 15 年，許多教育改革政策卻始終未能有效地研究。本文利用歷史制度論和教育市場這兩種觀點，研究高職轉型綜合高中的政策過程，並且強調理念和象徵鬥爭在這改革過程的重要性。本文考察的問題有三個：第一，過去高職教育的歷史遺緒，包括外部的政治經濟條件、內部的教育政策理念，以及綜合高中政策的前身——「普通科學生跨科選修職業類科課程」。第二，教育改革運動促成的關鍵轉折，包括人本主義教育理念，以及教改諮議會中的政策辯論，促成綜合高中成為廣設高中和高職轉型的主要政策。第三，綜合高中在後期中等教育市場中如何擴張與衰退。

本文發現，第一，在高職轉型綜合高中的過程，高職教育理念是一個重要的變項，從強調技職教育的理念，替換成人本主義理念，是造成高職轉型的主要原因之一。第二，儘管許多人批評教改人士需要為教改負責，但是本研究發現，改革過程的參與者包括教育部官員、教改運動人士、教育學者以及學校校長，教育部官員仍然扮演關鍵的影響力。第三，當綜合高中開始在教育市場推動時，部份學校為了在市場上競爭與生存，所以投入轉型，綜合高中快速擴張，而高職則快速減少。然而由於教育政策的調整、少子化現象以及市場內的競爭，最後使得許多轉型的學校退場，就讀綜合高中的學生數量持續減少。

本文強調理念和象徵鬥爭在教育改革的重要性，理念不僅賦予政策正當性，在實作中也和利益混合，這尤其反映在教育市場的競爭中，理念成為學校之間競爭的象徵資源。綜合高中改革的失敗提醒我們，許多立意良善的改革政策和理念，需要妥善考慮到現實環境的阻力以及實作邏輯。

關鍵字：技職教育、綜合高中、歷史制度論、教育市場、理念、象徵鬥爭

Abstract

Education reformation has been started more than 15 year. Many education reformation policies have not been effectively researched yet. My perspectives are historical institutionalism and education market. I used them to study the transition process which vocational high school transformed comprehensive school. And I stressed the importance of idea and symbolic struggle in this reformation process. This thesis examines three questions: First, the vocational high school's historical legacy, including the external political and economic conditions, internal education policy idea, and the comprehensive high school predecessor — “the Experiment Electives of Vocational Curriculum”. Second, the education reform movement contributed to the critical conjuncture for comprehensive school policy, including the humanist idea, and the policy debate in the Education Reformation Advisory Council (教育改革審議委員會). Third, the comprehensive high school expanded and recessed in post-secondary education market.

I've found these results in this thesis: First, in the process which vocational high school transformed to comprehensive school, policy idea matters. The policy idea which emphasizes vocational education transformed to humanist idea, is an important reason why vocational high schools transform. Second, Although many people think that education reformation activist need to be responsible for education reformation chaos, I found that officials of the Ministry of Education(MOE), educators, and school principals are all involved in the reformation, and MOE play a key role. Third, many vocational high schools are aiming for increasing competitive strength in the beginning, and that makes comprehensive schools increase and vocational high schools decrease. However, due to the adjustment of the education policy, the low birth rate and intensive competition in the educational market, many comprehensive school transform back to vocational high school. The number of comprehensive school students is decreasing.

This thesis emphasizes the importance of idea and symbolic struggle in education reformation. The idea legitimatizes the policy, and mixes with interest in practice. The case of educational market exemplifies these two characteristics of idea. The failure of comprehensive school reminds us that good policy and idea need to considerate more about environment and logic of practice

Keywords : technical and vocational education(TVE), comprehensive school, historical institutionalism, education market, idea, symbolic struggle.

目錄

導論：教育改革十五年後.....	1
第二章 文獻回顧與研究方法.....	5
2.1 對政策研究的反省.....	6
2.2 綜合高中與高職轉型的社會學觀點.....	8
2.3 對教育政策考察的社會學取徑.....	11
(一) 回歸施為者.....	11
(二) 歷史制度論作為方法、理念作為內生解釋動因.....	13
(三) 象徵權力與鬥爭：理念競逐的動力學.....	15
(四) 綜合高中政策的實際影響：教育市場的研究取徑.....	16
2.4 研究方法.....	18
第三章 綜合高中之遺緒——台灣技職教育制度的歷史形構.....	19
3.1 台灣技職教育制度的政治經濟條件.....	21
3.2 教育何以為重？——以技職教育為主要的教育理念.....	26
3.3 綜合高中的雛型——普通科學生跨科選修職業類科課程（1987~1994）.....	31
第四章 政治機會結構下的理念替換——綜合高中政策如何成型？.....	36
4.1 民間教改運動與人本自由主義教育理念的興起.....	37
4.2 教改會的定位.....	41
4.3 教改會時期的後期中等教育改革論戰（1994~1996）.....	43
4.4 教改會的改革結論.....	49
4.5 綜合高中：官民之間的同床異夢.....	52
第五章、綜合高中的興衰：後期中等教育市場的結構變遷（1995-2010）.....	55
5.1 國家與教育：教育市場的分析路徑.....	56
5.2 臺灣後期中等教育市場的結構（1967~1994）.....	58
5.3 綜合高中的改革方案.....	66
5.4 後期中等教育市場的結構變遷與綜合高中的興衰（1996~）.....	71
(一) 試辦擴張階段（1996~1998）.....	72
(二) 法制化控管階段（1999~2003）.....	76
(三) 私校退場階段（2004~2010）.....	82
5.5 小結.....	85
六、結論.....	87
6.1 對政策社會學的反省與修正.....	87
6.2 新的教育市場研究取徑——邁向一種文化的政治經濟學.....	88
6.3 未盡的改革？改革的極限？.....	89
6.4 未來可能的研究方向——政策社會學的可能性.....	90
七、參考資料.....	93

表目錄

表一、受訪者身份與編碼.....	18
表二、初中職與高中職學生數變化（1950~1965）	28
表三、1983 年高級中學教學科目與時數課表.....	33
表四、職業類科選修課程範例.....	34
表五、教改會政策審議期間出現的四種高中職政策路線.....	43
表六、後期中等教育比例變化.....	54
表七、後期中等教育人數消長.....	55
表八、三所私立高中職學雜費收入佔支出的百分比.....	61
表九、綜合高中共同、專精及部、校訂課程之編配學分與比例.....	68
表十、綜合高中選修學程課程範例.....	69
表十一、後期中等教育市場人數變化（1996-1998）	76
表十二、高等教育校數變化（1996-2004）	77
表十三、綜合高中與高中職社區化預算變化（單位：千）	79
表十四、後期中等教育市場人數變化（1999-2003）	82
表十五、後期中等教育市場人數變化（2004-2010）	82
表十六、公私立綜合高中校數與人數的消長變化（1996-2010）	83

圖目錄

圖一、歷年出生人口變遷與國中生畢業人數變遷.....	65
圖二、綜合高中各年級課程比重.....	68
圖三、綜合高中期刊數量統計.....	73

導論：教育改革十五年後

1994 年四月十號，來自全國各地的民間教育改革團體，為了解決持續惡化的教育問題，於是展開串連，齊聚於國父紀念館遊行要求教育改革。這一遊行向政府提出了「落實小班小校」、「廣設高中大學」、「促進教育現代化」以及「制訂教育基本法」等四大訴求，吸引了上萬人一同參與。由於 410 遊行成功地號召民眾對教育改革的關心，也使得政府被迫召開全國教育會議以及成立教改會，啟動教育改革以回應社會對教育現況的不滿。

其中，這一遊行最受矚目，也最具爭議的一個訴求，就是「廣設高中大學」，這個議題引發社會各界諸多辯論。包括升學現象、教育不平等和高中高職價值的辯論。當初喊出「廣設高中大學」口號的黃武雄，正是為了打破升學的瓶頸以解決升學造成的教育扭曲問題。黃武雄在「臺灣教育的重建」一書中是這樣談的：

「...事實上要打破文憑主義的最佳方法，便是讓多數人都可以擁有文憑，這時候用人取材便只有取決於人的能力與學識。」¹(黃武雄 1995：37)

也因此，1994 年後教育改革的一個重要項目就是調整高中職比例，由教育部提出增設高中、完全中學和綜合高中等方式來擴充高中生比例。綜合高中是其中最重要的政策，這一政策試圖讓高職轉型，利用既有的高職資源，改變課程結構，以高中與高職課程混合的綜合高中學制來擴張高中生。當時的技職司司長吳清基也將綜合高中視為是技職教育的轉型新出路：

「技職教育既然與國家經濟建設發展關係密切，理應社會將應給予應有之肯定與尊嚴。然而，事實上並不然...技職教育並未得到應有的肯定與尊嚴。技職教育的學校仍是一般學生心目中的「第二個選擇」，...的確，作為一個技職教育行政工作者，對於技職教育所受到的冷落和輕視，深深感到不以為然。...

...

...構想中之「綜合高中」的課程實驗，亦可容許「綜合高中」依其科別與課程規劃之特色，...則綜合高中之選讀技職教育課程者，應可實現技職資優教育的理想。」(吳清基 1995a)

¹ 標楷體為原作者所加。

綜合高中在教改會成為改革共識後，即快速地在高中職推動，1996 年就讀綜合高中的學生有 6568 人，到 2001 年時，已經達到 74798 人。同時高職的人數則從 520153 人下降至 377731 人，高職看似就要走入歷史。然而這一改革在 2003 年卻遇上重大反彈。2003 年 7 月 20 日，由百位學者發起的「重建教育連線」聯盟，召開記者會發表了「終結教改亂象，追求優質教育」的萬言書²，強烈批判 410 教改運動後的教改政策。在談到技職教育的部份，萬言書這樣寫道：

「…所謂綜合高中，採行『高一統整，高二試探，高三分流』的政策，…結果是「兩頭落空」，普通科目不如高中生，技能科目又不如高職生。可是，他們之中大多數人都必須跟高中生一起去參加升學競爭。」(重建教育連線聯盟 2003)

綜合高中不僅受到支持技職教育以及反對教改人士的抨擊。而且也在最近五年明顯出現降溫的情形。2006 年以後，就讀綜合高中的學生開始逐年下滑，2006 年有 112677 人就讀綜合高中，到了 2010 年只下滑至 89088 人。反而是高職學生從 335554 人回升至 362514 人。從這裡我們可以看到，這項廣設高中的重要政策似乎開始出現疲態。

距離教改運動喊出「廣設高中大學」的口號，已經超過十五年，我們對這段改革過程與發展，卻仍然不甚清楚。教育改革從早期被賦予高度期待的，到後來成為高度爭議的一項社會改革。有許多反對教育改革的聲音，認為教改改革製造許多新的教育亂象。另一方面，也有許多支持者認為，教育改革確實改善許多教育問題，不應當讓改革的腳步停下。就連當前預計於 2014 年實施的十二年國教，也與過去的教育改革高度相關。但是這些爭議至今，對所有過去教育改革沸沸湯湯的爭執，包括教育改革的過程，以及政策造成的實際效果，仍缺乏清楚的事實的考察與解釋。我們很容易在各種教育政策的討論內容中，看到「教育改革」的旗號，但是這些政策也未必是教改運動人士的主張。或著倒過來說，教育改革的口號下，其實包括了各個不同的教育政策，造成我們對教育改革的討論經常出現許多混淆。許多人喜歡評判教育改革的成功與失敗，卻不清楚是採取何種標準，或是指出哪些政策出了問題，甚至連參與教育改革的施為者也未能有正確的認識。再加上輿論媒體造成的污名化，使得我們一直對教育改革有許多誤解。

我對於過去廣設高中大學的政策，也曾經有許多強烈的偏見，認為這樣一種高中擴張的改革不僅扼殺了技職教育，而且強調一般高中教育的重要性，這種教育價值觀可能不符合弱勢族群對教育的需求。當時，我將這些民間教改人士的改革價值觀歸類到另一種偏見上。以這個想法為基礎，我想了解教改運動後的高職教育是如何轉型的，所以我開始研究，考察高職轉型和廣設高中的主要政策——綜

² 2003-07-20 聯合晚報 記者謝蕙蓮／台北報導 重建教育宣言 疾呼終結 10 年亂象

合高中。然而，在挖掘這段歷史的過程中，我發現教育改革的過程遠比外界想像的複雜，其參與者並不只有民間教改運動人士，還包括官員、學者以及其他學校的辦學者參與。我發現目前對於教育改革的許多描述和解釋，與實際的情形仍有相當的出入。這促使我轉向另外一種研究的態度，比起尋求批判某個立場，我更在意的是重新考察教育改革的歷史，提出更貼近事實的描述與解釋。我認為，對事實的呈現應該優先於批判。

也因此，在這篇論文中，我想問的問題是，民間教改運動後的教育改革，如何促成高職教育轉型？教育改革啟動後，高中職數量明確地發生消長情形，高中生數量增加了，而高職生則快速下降。整個後期中等教育制度從過去以高職為主，開始轉向高中數量增加。我在本文將強調，後期中等教育制度的變遷，其中一個主要原因是源自於教育政策理念的變遷所導致的。這剛好反映在綜合高中這一選修課程的政策上，因為不同的教育政策理念而有不同的實施對象。我考察的對象將集中在綜合高中這一政策的發展過程，將這一政策發展過程分成三個子問題。首先，綜合高中政策最早是在甚麼情境脈絡下出現在後期中等教育中？其次，綜合高中政策如何成為回應廣設高中訴求的改革政策？最後，綜合高中政策如何改變了臺灣後期中等教育市場？

我將利用三章來處理上述三個問題，貫串這三個問題的重要核心概念則是「理念」(idea)，透過對綜合高中政策的歷史爬梳，我在本文將論證，教育政策的制訂與執行過程中，理念是一個重要的變遷因素。為了回答第一個問題，我將重建綜合高中這一政策的歷史遺緒。事實上綜合高中政策並不是在教育改革發動時才出現，而是在 1979 年政府提出十二年國教的脈絡下，其中一支教育實驗計劃，由於當時重視技職教育的教育理念，使得這個計劃的目標是將部分高中生導入技職教育。

針對第二個問題，我將解釋為何綜合高中能夠成為廣設高中的改革主要方案，其實這一方案並非來自民間教育改革陣營所提出的，反而是由政府提出，為了順應民間改革訴求所提出的改革方案。這一方案受到民間教改運動人士所持的人本主義教育理念，以及改革成本等考量所影響，從過去在高中加入技職教育選修，逆轉成為將高職轉換為高中的改革計劃。

面對最後一個問題，我將後期中等教育視為一個教育市場，許多轉型改革的學校，實際上不純粹是因為認同理念而改革，背後尚有教育市場的生存競爭邏輯，尤其是學校為了爭取學生的學費收入與名望，因此辦理綜合高中。在本章要指出的是，各種教育改革的政策應該考慮到上有政策下有對策的問題，政策審議時的純粹政策理念，進入實際執行時，實作邏輯反而優位於理念邏輯，組織的生存與延續是辦學者迫切要面對的問題，我們卻也看到辦學者的實作，援引了這些理念

進行象徵鬥爭。因此我認為，面對教育政策一方面要看穿其背後的政治經濟學邏輯，另一方面也要理解與之相關的理念文化意涵，才能理解政策的變遷與實施成效。

在本文，雖然我考察的是教育政策的歷史，但是我不接受許多政策研究的觀點，將政策視為是連續的步驟或階段。而傾向於把政策視為是模糊且複雜的過程(Lindblom 1980)。由於教育政策不可能自外於社會、政治與經濟條件下，因此考察教育政策使用的工具，也應該向各種社會科學借取。例如 Levin(2001)就批評教育政策的研究成果甚少考慮政治科學的研究成果。在本篇論文中，我們將以社會學工具為主，政治學與經濟學工具為輔，以解釋綜合高中這一政策的發展過程。最後透過這些研究結果，返回來看它對既有的教育政策過程和教育體制，有甚麼新的啟發與可能。



第二章 文獻回顧與研究方法

本章是進入本論文討論的文獻與理論預備工作，首先我會整理過去有關綜合高中的討論，指出既有的政策研究可能有哪些不足，本文和既有綜合高中文獻最大的不同在於，本文並非政策規劃或是政策評估的研究，本文專注的是考察與解釋政策過程還有變遷，所以不涉及相關政策的應然價值評判。

接著我將透過一些理論觀點，建構我的研究對象。我使用理論的方式是屬於實用取向的，也就是依據實際的經驗現象，選取合適的理論與概念工具進行分析。由於本文考察的政策過程，我們會看到重要的決策者仍是以政府官僚為主。在這裡我們想到國家中心論強調在政策與制度變遷，國家擁有的能力與相對自主性 (Skocpol 1985)，這將有助於理解教改推動時政府所扮演的角色。但是國家中心論或是國家/社會區分的觀點都仍嫌過於粗糙，在實際的政策過程中，許多部門的施為者的位置很難用這一武斷區分定位，他們往往穿梭於國家和社會部門之間，處於相當曖昧的位置。也因此須更下探至施為者的層次來討論其對政策變遷的影響，藉由考察施為者之間的關係與政策過程中的實作，來解釋政策發生與變遷的原因。

政策與制度的生成和變遷，並非源自施為者的純粹自利理性的行動，過去各種施為者之間的衝突與互動，以及許多偶然性的事件，形塑了既有的制度環境以及實作條件。我希望透過歷史制度論的方法，尤其是對事件順序和因果關係的強調，來理解制度形成的基本動力學。在政策施行的過程中，制度會發生變遷，這些變遷可以再進一步區分成漸進的或是偶然的。一方面是在穩定的狀態下進行著細微的改變。又或是遭受外部環境突發性事件，而產生劇變，使其朝向特定的方向發展，形成路徑依賴的現象。在本文考察的政策過程，我們看到綜合高中因為教改會這一關鍵轉折，得以成為廣設高中的改革方案，同時也是當時技職教育制度的轉型方案。綜合高中改革剛開始的前五年快速擴張，之後卻遇上種種阻礙，以至於無法繼續擴張，甚至衰退，我將試著利用歷史制度論理解這一過程。

在我們解釋政策變遷的觀點中，並沒有少掉對文化層次的考察，我將理念看作相當重要的操作變項，而這同樣也是反對將施為者看作是理性人的解釋觀點。在政府內部的政策審議過程，正是經歷了不同的教育政策理念辯論與競爭，才形成新的綜合高中改革政策。除了理念以外，我們也會考察外部客觀條件和特定施為者的作用。在政策審議的過程中，理念雖然是重要的變項，然而當政策開始改變教育市場時，其服膺的邏輯更為複雜，並不只是特定的教育政策理念，還必須考慮到各個施為者在市場中的實作邏輯。我們會看到理念在教育市場中，已經被施為者混雜在實作中，施為者參與政策實際上既不違反自己的實際利益，也合理地

盡可能符合政策的理念，在教育市場中進行合理的象徵鬥爭，或是影響政府政策決策。

在本文使用的教育市場的概念，與一般古典經濟學意義下的市場有所不同。這一概念的使用前提，包括反對教育市場由原子個體化以及完全理性選擇的供應者（學校）和需求者（學校）所構成，教育市場內雖然有供應者與需求者，但是其競爭是具有文化意涵的，依據各自的位置採取不同的佔位策略，以競爭學校的聲望以及文憑證明。除此之外教育市場也受到國家政策高度介入，非單純由價格機制作調控。在這一章會建構教育市場中供應者與需求者的基本實作邏輯，接著放入綜合高中政策的執行過程，來解釋綜合高中如何促成教育市場轉型，以及施為者如何返回影響政策這一辯證關係。

在對既有的綜合高中與教育的文獻討論中，本文與這些文獻的差異在於試圖更具體地提出強調理念的變遷解釋機制，本文認為在綜合高中的政策過程中，以職業教育為主要的教育理念過渡到人本主義教育理念是重要的變遷因素。然而我們仍需回到政策的實作過程來檢視這兩種理念，而非先設不同的理念範疇再套用至經驗現象上。

在最後一節，我將簡單討論本文使用的研究方法，本文主要採取歷史文獻討論再輔以訪談。由於大部分的資料皆是文本，我們很難看到在這些文本背後施為者的實作，因此我們也訪談了參與綜合高中的官員、校長和學者，以此理解許多政策背後的實際動機以及經營綜合高中的過程。

2.1 對政策研究的反省

當前討論有關綜合高中或是高職教育轉型政策的碩博士論文，大概可以分成政策評估(郭文祿 1996; 李然堯 1998; 王國隆 1999; 曾淑柑 2000; 劉怡慧 2000; 戴明國 2000; 莊耿惠 2001; 楊瑞明 2002; 2005; 何金針 2006; 韓繼成 2010)和個案研究(李志祥 2003; 林福樹 2003; 劉昭一 2003; 周志岳 2008)這二大類。政策評估的研究通常會分析整體政策執行現況，無論作者贊成或反對該政策，其目的在於了解綜合高中政策是否有達成目的，指出政策問題所在並且提出改善建議。而個案研究的範圍則通常是針對單一學校或特定地區，研究綜合高中政策推動的過程、目的與遭遇的問題。

上述這兩種政策研究，前者偏向「自上而下」(Top-down)的研究角度，可以說是偏向理性決策思考的研究取徑，後者則偏向「自下而上」(Bottom-up)的角度，由低階執行者擬訂對政策的正式與非正式行動策略。自上而下的研究有明確清晰的政策目標，然後釐清該政策所欲達到目的必須採取的手段與困難，評估其

成功與否給予調整建議。簡言之就是研究欲達成的目的，或是有待解決的問題，提出有效的手段。而自下而上的研究則專注於低階執行人員該如何應對處理政策 (Howlett & Ramesh 2006)。無論是自上而下或是自下而上的研究取徑，雖然都有助於實際的政策推動的應然面，但是也因此相對忽視實然面的考察，這反映在對某些事實的忽略，包括政策過程中行動者的實作邏輯、政策的歷史遺緒以及政策過程中的矛盾衝突。

首先，採取自上而下的政策研究，基於政策主導者立場，研究如何達成政策目的，然後提出對應手段。這樣的研究方向具有相當程度的規範性，經常專注在政策理想與環境現實的之間的衝突，卻未能解釋「現實」，也就是學生或是辦學者等施為者的實作邏輯。例如有研究認為，學生將綜合高中視為另一種升入大學的踏板，忽略或誤解綜合高中多元適性發展的目的，因此應該加強宣導理念(曾淑柑 2000)。這樣的診斷就忽視了對一般人而言，高中、高職和五專有各自不同的偏好程度，綜合高中的出現能提供類似於高中升大學的機會誘因，自然使得部份需求者更偏好於選擇綜合高中做為高中的替代品。又或著說，政策研究點出許多私立學校辦理綜合高中的動機，未能理解政策理念，而是為了招生與補助(李隆盛 1999)，卻未討論到更深層的原因，一部份是源自於教改運動促成的高級中等教育市場結構轉型，私立學校有機會採取新的佔位策略改變既有的市場位置。另一部份則指向既有的制度對私立學校的限制，例如學費或生員，對私立學校而言，它必須面臨自身在教育市場上的競爭與生存問題，參與綜合高中所得到的招生與補助可以說是對組織自身有利的轉型策略。

其次，政策研究只專注在特定時刻下，特定的政策目的與解決手段，其很難考慮到政策範圍外的歷史遺緒。例如這些研究幾乎不會注意到綜合高中早已在 1988 年省政府教育廳下進行實驗，當時的教育實驗稱為「試行普通科選修職業類科課程」，只有吳珮禎(2007)的研究，追溯過這一教育實驗的歷史，以及在郭文祿(1996)文中被略為提到。綜合高中的政策方案不是無中生有，1988 年的教育廳實驗與 1996 年的綜合高中實驗，有相同的教育學者參與其中。我們不應該遺忘政策的歷史遺緒，反而應該考察這些遺緒為往後的政策過程帶來何種限制與可能性。事實上許多教改政策也是早在教改運動前就已經醞釀許久，之後這些政策透過教改會的政治機會結構獲得推動的正當性。

最後，政策研究由於先設定了規範性目的，因此很少考慮到政策的這些目的在執行上會發生衝突，對於政策研究而言，幾乎不會考慮到政策推動過程時，發生的各種衝突或鬥爭。例如這些研究很少批判性地引用教改會的研究，指出教改會內部對高職改革的爭論，在「分流教育的社會效果」(林文瑛、王震武 1995)一文中的建議是：

分流點應顧及個人發展與弱勢階層，儘量延長探索期，延後分流。(林文瑛、王震武 1995：101)

然而在「技職教育政策與職業學校的運作」(謝小琴, 張晉芬 & 黃淑玲 1996)一文中，卻對此表示不同的意見：

...教育當局對於私立學校及學生的歧視政策，更悖離教育機會均等與社會正義的原則。而部分主張全面延後分流的意見，則傾向於以純粹以教育理念為主導，甚少正視台灣學校體系穩定且多重階層化的結構性特質(普通／職業，公立／私立，能力分校)，以及民眾對學校教育工具性功能的重視程度。(謝小琴, 張晉芬 & 黃淑玲 1996：95-96)

由上述引文可知，政策制訂過程並不是全然無雜音，而是存在各種不同的歧見與選項。但是在政策研究的文獻中，卻認為綜合高中是教改會形成的「共識」，不會注意到不同行動者對政策的歧見。所以在政策執行的視角上，我們很難抽離出來以較為客觀的角度分析政策執行過程中的各種衝突歧見。

就上面三點對政策研究的反省，本文認為對政策研究雖有助於改善政策的執行實務面，但未必能真正理解政策作用的環境與對象。要讓政策能夠達成作用，必須掌握確切的社會機制。透過重建歷史與客觀關係條件，我將利用社會學，理解政策作用下的社會機制，以及綜合高中政策造成的後果。

2.2 綜合高中與高職轉型的社會學觀點

依據上述的檢討，政策研究注重執行的應然面，而容易忽略政策過程的社會機制考察。本節將整理目前以社會學觀點研究綜合高中或教育的文獻，以此指出本文可以改進之處。本文不同於既有的社會學研究主要有兩點，一為明確指出以理念為主的變遷解釋。二為強調回歸政策實作脈絡的考察。

目前對於高職轉型綜合高中過程的研究中，有試圖提出解釋框架的研究包括有林本炫(2006b)、劉曉芬(2006; 2007)以及黃欣惠(2008)等討論。三者皆指出國家在政策的研擬上對於高職轉型綜合高中有重要影響。然而這些對高職轉型綜合高中的研究，通常都將第七次全國教育會議與教改會的共識視為是高職的轉型關鍵，卻甚少討論為何綜合高中的方案會浮現。這些研究幾乎未注意到——反而是許多政策研究，例如郭文祿(1996)、吳珮禎(2007)才提到了綜合高中政策的前身——「普通科學生跨科選修職業類科課程」實驗研究³，這項教育實驗研究針對考慮到部份高中生升學困難，故對這些高中生施以技職教育，使其具有一技之長，有些當

³ 台灣省教育發展史料彙編—高中教育補述篇(下)。P.908

時參與這項研究的學者後來也成為綜合高中政策的推手，例如吳清基或是黃政傑。故本研究認為綜合高中這一政策在台灣發展的歷史源頭，還必須追溯到這個被遺忘的教育實驗。

黃欣惠的研究中以「國家中心論」的視角解釋高職轉型綜合高中過程中，其列出了立法院公報以及其他官方文件報告等討論，指出政府相關部門的決策扮演重要性角色，但是其使用的國家自主性的概念並未解釋實際上的轉型機制為何，也未討論政府作為決策的重要角色如何採取行動，本研究認為這些都有必要再繼續深入探究。

林本炫的研究透過訪談嘉義地區的高級中等教育升學生態與學校競爭，指出地方的升學生態的改變主要原因來自於國家在增設高級中學和綜合高中的政策所導致。可以看到許多私立學校藉由綜合高中的改革來提升招生的競爭力，而公立學校是直到整個教育環境逐漸走向升學為導向，才跟著加入轉型競爭。其研究雖然亦指出國家政策的效力如何改變地方教育生態，但同樣亦未解釋最初的政策變革機制為何。

劉曉芬則以歷史制度論提示高職轉型綜合高中的分析框架，來理解高職轉型綜合高中的過程。在劉曉芬的討論中，技職教育的路徑依賴現象指的是，一直以來教育部規劃高職轉型的政策過程中，重視的是政策的工具性格如何解決現有的問題，而非以技職教育的思維來考量如何改善現有的技職教育問題(劉曉芬 2006)。

本研究同意高職發展到轉型綜合高中的過程，是因為一直以來對高職採取工具性的立場所造成的路徑依賴結果。然而我們有必要進一步細緻地發掘路徑依賴的過程。晚近有關教改運動事後的政策轉向研究，其已經更具體地指出教改運動如何被官僚收編，官僚面對教改運動的訴求對應乃採取「選擇抵抗最小的路徑」的策略來面對(何明修 2009)。本研究支持這個觀點，認為官方並非實際回應教改訴求，而是在既有條件下採取最低成本的方式回應。我認為綜合高中轉型也是一種低成本的改革，利用既有的高職資源，在校內增加師資和課程的方式，快速擴充高中人數。這些改革卻未直接面對高中職資源落差、高職發展未受到重視等問題，政府也未確實地增設發展高中。雖然短時間內綜高人數迅速增加，高職人數驟減，但是低成本的改革方案使得改革一旦受阻，退出成本也相對低廉，許多學校得以再轉型回高職。從這裡可以看到既有高職體制對於改革的抗拒，也看到低成本改革方案的衰退。

綜合高中政策的「關鍵轉折」討論也還需要再繼續推進，許多教改運動的研究已經指出教改會是重要的體制化轉折，例如丁允中(2003)在討論高教改革過程中

提到教改聯盟、教改會和教育部之間意見的差異，指出教改會的意見乃是重要的官方民間改革共識來源。吳維寧(2000)注意到 1994 年後教改運動進入體制沉潛出現的正當性弱化問題。其將教改聯盟、教改會與教育部對廣設高中的主張區分出來，由此可以看到綜合高中的政策並非源自於最初教改運動人士的主張，最早是出現在第七次全國教育會議中。本文認為，綜合高中方案雖然是教育部所提出的，然而在教改會中，該方案才成為官方與民間教改人士的共識，並且在此之後才開始進行新一波的課程實驗。因此本研究將視教改會中的討論為綜合高中政策發展的「關鍵轉折」，並對這一轉折進行分析。

在現有對教改運動的研究中，也開始注意到教改運動理念到政策落實中間的非預期後果。這一類的研究大抵專注在教改運動發生的新自由主義轉向，透過論述等分析指出運動訴求到政策落實之間的差異。目前批判教改新自由主義的研究，分析 410 教改大遊行的訴求和教改會等文獻，發現教改運動要求國家「鬆綁」此概念意涵造成的雙重詮釋取向，或是教改諮議報告書中模糊不清的結論，導致鬆綁的自由化與市場化連結再一起(蘇峰山 2003; 李奉儒 2008)。這是過去教改運動人士與主張市場自由化的學者未及時切割所導致的結果(何明修 2010; 黃武雄 2010)。

這些研究指出，教改會內部的討論或是教改諮議報告書之中，許多內容其實是鬆散與空泛的，各種教育改革政策的走向並非真的有明確的共識，到後來變成不同施為者各自詮釋表述。然而現有的許多政策研究經常直接援引這一類文本如教改諮議報告書的結論，而未思考其中內部的矛盾。我認為必須對教改會中的論述重新清理，尤其是在廣設高中大學，以釐清高職轉型綜合高中的討論脈絡為何。我雖無意將高職轉型綜合高中的過程與教改運動中的新自由主義轉向進行連結，但認為其分析「自由」理念對教育改革政策的影響，有助於啟發本研究強調以理念為重要變遷機制的解釋。

但是應該要注意到，對教育改革的評估如果先設一組分類範疇，例如「市場化」或是「新自由主義轉向」等，再將經驗現象置入，可能會造成部份經驗現象的偏誤解讀。我們必須認知到在「教育改革」下，實際上包裹著各種不同的教育政策，這些政策可能彼此相關，也可能完全無關，也各自有不同的討論脈絡與施為者群體，我們很難將這些政策與施為者都妥善置入先設的分類範疇中。如果要論證教育改革促成了市場化，更恰當的方式可能是將政策視為一種實作，把教育改革下的各種政策一一抽出討論，重新歸納分類各種政策實作，以此避免研究上以特定分類先入為主，而掩蓋或造成某些事實偏誤解讀的危險。故本文對綜合高中的政策討論將著重於回到這一政策脈絡，藉由發現明顯不同的政策理念，才得以進一步以理念作為重要的解釋變遷機制。

至此，本節簡述了目前對高職轉型、綜合高中發展和其他相關議題的社會學研究，並指陳了這些研究的不足或是可供本研究援引的洞見，作為本研究可以繼續拓展的基礎。

2.3 對教育政策考察的社會學取徑

討論完有關綜合高中與教育改革的社會學研究檢討。我們又該採取何種觀點和取徑來研究政策過程呢？我在本節將討論準備使用的社會學概念，首先，我將指出社會學的論述取徑或是國家—社會框架，很少關注實作與施為者的問題，我們可以將政策變遷看作是施為者的實作結果。其次，歷史制度論對歷史的關注，有助於我們掌握施為者實作的能動性與限制。在我們的研究案例中，這些施為者促成政策與制度變遷的原因，很大一部份是源自於施為者就不同的政策理念之間進行象徵鬥爭。然而在不同的位置，理念呈現的方式也不一樣，在政策場域中，它可能是無涉利益的純粹理念競爭。但是當這些政策理念用在實際的政策執行和教育市場中，就關乎組織在市場中的生存，以及許多不被言明的利益（interest）。

（一）回歸施為者

就研究對象來看，首先要避免純粹流於文本解讀的研究。教育社會學在 90 年代，由 Ball(1990; 1994)開始以 Foucault 的論述取徑來研究教育政策。在 Ball 的方法中，將政策分別視為文本（text）與論述（discourse）作解讀(Ball 1994)，一方面文本成為各種複雜行動結果的表象（representations），另一方面政策的論述又可以視為是權力的展現。Ball 的意圖乃是藉由解讀政策的文本與論述，來拆解政策過程背後的各種權力關係。

這種路徑存在一個重要問題，乃是過於重視文本與論述對政策的影響，而忽略了施為者之間的關係與位置，我們應將這些文本與論述視為是施為者的實作成果，進一步挖掘背後的實作邏輯。對政策文本的研究很少考慮到在政策過程中，各種施為者之間的關係，以及施為者如何參與、制訂或詮釋政策。在這方面無論是政治學對政策的研究，或是社會學對制度的研究，都注意到施為者在政策過程的重要性。也因此，教育社會學對政策的研究仍有必要向政治學與社會學汲取資源。

對施為者忽略的問題，晚近在教育政策領域的研究已經有人指出這項問題，Sutton 與 Levinson(2001)已經開始強調「政策作為/位於實作」(policy as/in practice)的研究取徑，其實作指的是個人或團體等施為者，在既存的結構中是被限制或能動。依據 Bourdieu 的討論，實作（practice）可說是一種合乎情理的（reasonable）策略(Bourdieu 1977; Bourdieu & Wacquant 1992)。本文關心的課題則是考察在政策過程中，是如何在各種施為者關係下實作政策，綜合高中政策正是透過施為者

互動關係中的實作，促成了後期中等教育制度的變遷。

在台灣的教育改革政策研究的脈絡下，過去有關教育改革的研究觀點，常常採用的是「國家—社會」框架，這種框架視民間教育改革運動為教育改革的開端，促成一系列教育改革政策的推動，然而這種觀點的理解是有極限的。首先，把民間教育改革運動當作教育改革的開端，隱含著「國家—社會—國家」的時序辯證關係。在這一時序中，國家在教育政策立場上被視為是保守的，在教育政策上被要求「鬆綁」，讓有活力的社會部門參與以滿足民間的教育需求，最後才促成國家對改革的推動。但事實上，許多教育改革的政策方案其實源自政府，政府對教育改革的參與和規劃遠比民間教改運動來的多⁴，而且在面對不同的訴求與壓力時，有一群學者智庫能提供對應解決的方案，如同Skocpol在「找回國家」裡所說的：「作為一種對特定領土和人民主張其控制權的組織，國家可能會確立並追求一些並非僅僅是反映社會集團、階級或社團之需求或利益的目標，這就是通常所說的『國家自主性』。」(Skocpol 1985：9)

即使國家參與政策的份量比教改運動人士來的重，一般許多輿論卻習慣將教育改革的所有政策與後果都指向民間教改人士。我認為應該要改變對教育改革的觀點，將教育改革視為一連串由官方與民間人士共同參與、合作和妥協的過程。我在本文將指出教育部對於教育改革的重要性。事實上政府對政策一直具有高度的影響力，理解教育改革的時序應該修正為「國家—國家（社會）—國家」，政府部門內存在著許多口袋備用方案，一但過去既有的政策挑戰時，就會從尋求這些備用方案作回應。

其次，民間教改運動當時以「國家—社會」對立的形式來理解教育改革⁵。許多施為者很難放入這對立的分類之中，這些施為者來回穿梭於國家與社會部門中，用「國家—社會」的框架無法精準地理解教育改革。我們無法精準地劃分或是找到「國家」或是「社會」的實體（entity），如同Abrams所言，這種取徑將國家「物化」（reification）(Abrams 1988)。以此而言，許多施為者的位置與關係，是無法套入「國家—社會」的分析框架的，又或著說「國家」其實是可以再分成諸多政府部門，這些政府部門也會有不同的影響力與立場。也因此我們就有必要暫時將這個分類先擱置，先進入經驗現象考察。不過由於取材和篇幅的限制，我主要關注的是教育部在教育改革過程中所扮演的角色。

是故，既不可能只考慮強調國家能力的國家中心論觀點，或是將國家與社會兩個概念對立起來理解教育改革。這些關係都必須返回到實際上的政策過程去考察，透過更細緻的捕捉。社會運動與國家中心論的討論，都已經注意到社會運動人士

⁴ 一個最熟悉的例子是多元入學方案，其規劃和推動主要是由教育部大考中心來執行。

⁵ 例如薛曉華(1996)和吳維寧(2000)。

不只是在非政府的範圍活動，這些人也可能和政黨或其他政治菁英聯合起來影響政治(Goldstone 2003; 何明修 2004)。在政策研究裡，也有類似的概念在捕捉政策過程中的施為者關係，例如議題網絡(issue network)、政策網絡(policy network)、政策社群(policy community)或是倡議聯盟(advocacy coalition)等概念(Atkinson & Coleman 1992; Jordan & Schubert 1992; Sabatier 1993; Dowding 1995; Colebatch 1998; Thatcher 1998; Sabatier 2004; Howlett & Ramesh 2006)，分別描述了政策過程中不同的施為者關係。在本研究中，我們可以明顯區辨出推動綜合高中的政策網絡，是由官員、教育學者、部份高中職校長以及民間教改運動人士等所形成的。雖然這群人的位置與目的都不盡相同，卻共同促成了高職改革轉型。

總而言之，必須注意到「國家—社會」分析的侷限，然後下降至更具體的施為者實作。或著說，我們不能將「國家—社會」這組抽象的概念分析與實際的經驗考察混同，更應該與這些概念進行二度斷裂(second break)(Bourdieu 1977)，重新思考這些概念所指涉的經驗對象，才能真正「掌握客觀論知識」。因此我將不會任意地將施為者歸類至國家或社會部門，而是依據政策過程中，各個施為者的意見與其社會位置和軌跡出發，把握政策過程中的施為者實作邏輯，重建教育改革的分析。

(二) 歷史制度論作為方法、理念作為內生解釋動因

正如同 Marx 所說的：「人們自己創造自己的歷史，但是他們並不是隨心所欲地創造，並不是在他們自己選定的條件下創造，而是在直接碰到的、既定的、從過去承繼下來的條件下創造。」我們研究的課題是由施為者實作的政策，這些施為者的實作卻非任意的，而是在歷史條件的限制下展開，歷史扮演著一定程度的因果條件。在必須考慮到歷史條件下，我們選擇了歷史制度論作為研究方法。故本文將會考察綜合高中政策的歷史遺緒(historical legacy)、「關鍵轉折」(critical juncture)與「路徑依賴」(path dependence)的情形。歷史遺緒指的是歷史所留下的行動背景條件，關鍵轉折指的是特定時間點上具有多種可能的選擇，這些選擇多半具有不可逆的性質，一但選擇就難以回到最初的決策起點。路徑依賴此處則指的是在選擇後以「報酬遞增」(increasing returns)的方式自我強化，新的變遷因為轉換成本越來越高，其它可能的選項替代的可能性就會越來越低(Mahoney 2000)。

對歷史制度論而言，重要的課題就是如何有效地以歷史資料來解釋制度或政策的變遷。歷史制度論討論變遷時，對制度與政策的變遷的解釋多半可以分成外生與內生變因，前者指的是外部的環境與背景，後者指的是在系統和環境間的某些特質(March & Olsen 1996)。就歷史制度論者而言，早期的討論相對重視外部社會經濟環境變遷對制度所造成的改變(Steinmo & Thelen 1992; Skocpol & Pierson

2002)，當然這不意味著這些學者不重視制度的內生變因問題，一直都有學者提到理念 (idea) 的重要性，而且得以因此和理性選擇理論作區隔(Steinmo & Thelen 1992; Goldstein & Keohane 1993; Hay & Wincott 1998; Immergut 1998; Lieberman 2002)。

但是許多學者仍指出，歷史制度論仍有在解釋上過份重視制度的外生環境變因，或是對理念的操作方式仍不清晰等問題。Schmidt(2008：2)認為歷史制度論的取徑對變遷的討論大部分都集中在外生變因的討論，或是其對制度變遷的機制說明仍不夠清楚，應在解釋上轉向理念與論述 (discourse)，並且提出了「論述的制度論」(discursive institutionalism) 作為補充的研究取徑(Schmidt 2010)。Béland (2005)也指出歷史制度論在研究政策過程中貶低了理念的重要性，理念對政策的選擇相當重要，政策選擇常常根植於既定的政策典範，另一方面政策也需要理念的框構來取得群眾的支持。Hay(2006)提出的「建構論的制度論」(constructionist institutionalism)，同樣也強調理念在制度變遷過程中的重要性。最近的這些文獻討論都開始有一波新的轉向，更多關注在政策過程與制度變遷中的理念與論述等內生性變數的重要性。

在 Campbell(2004)的討論中，對於這些內生性變因的提問與操作有較為清楚的歸納與整理。Campbell 認為制度論對制度變遷機制的解釋不夠清楚，除了抱怨未能打開變遷機制的黑盒子以外。也提出制度論用理念解釋制度變遷上的五點問題：(1) 對理念的定義模糊。(2) 理念的承載者不清楚。(3) 制度如何影響理念。(4) 理念又如何返回影響制度。(5) 理念的影響程度說服力不夠。Campbell 歸納出四種理念類型：典範(paradigm)、公眾情感(public sentiments)、程序(programs)和框架(frames)。透過上述的理念類型，我們得以辨認理念對制度所發生的作用為何。

在本研究，歷史遺緒指的是形成過去技職教育體系外生與內生條件。過去整個後期中等教育體制，受到經濟計劃與人力計劃等外生變因影響，國家為了吸引外資發展經濟，利用教育制度提供充沛的人力資源。當時的治理策略是壓抑高中的升學，將學生導入高職。最後形成高中職 3：7 比例。豐沛的人力資源雖然創造了經濟奇蹟，但是重量不重質的發展，卻也埋下日後教改運動的導火線。除了這些政治經濟條件外，90 年代以前，教育政策的理念乃是以技職教育為主，該理念貶抑升學造成的教育扭曲現象，強調技職教育才是適性發展的道路，以此正當化貶抑高中擴充高職的政策。

為了解決當時許多高中生無法升學的問題，省政府教育廳在 1988 年執行了一個跨科選修職業類科課程實驗計劃，該計劃同時也是「以職業教育為主的十二年國教」計劃下的一個子計劃。受到強調技職教育的教育理念影響，該計劃強調給

予高中生選修技職教育課程，發展一技之長是真正的「適性」。在 1994 年教改會後，這一課程實驗發生了關鍵轉折。教改運動成功地開啟了教改會的政策審議機會這一政治機會結構（political opportunity structure），使得教改人士有機會影響教育政策，人本主義教育理念也成為主要的教育改革理念。在這個轉折點下，選修職業類科實驗變成綜合高中，成為高職的改革共識，強調一般高中基礎學科能力才是「適性」，技職教育反而變成窄化學生發展，缺乏給學生自主選擇機會的一種教育。可以明顯地看到由於不同的教育政策理念，所謂「適性」的意義也發生了逆轉。

綜合高中的改革是利用既有的高職資源做調整，是一種為了應付廣設高中訴求的低成本改革方案。雖然在初期快速擴張，但是在 2004 年以後也快速消退。我們可以說綜合高中政策的路徑依賴情形並不完整，由於綜合高中多半是在高職校內撥出班級辦理轉型，初期又以私立學校為主，使得改革的基礎並不穩當，當許多學校看到教育市場風向改變，或競爭條件不利於辦理綜合高中時，就會退出改革。對許多部份辦裡的學校而言，尤其是私立學校，再次改變學校經營方向的成本並不高。

理念是歷史制度論用以解釋變遷的重要變因，卻還是必須透過施為者的實作，才有可能改變既有的政策或制度。在歷史制度論的討論中，施為者的角色是相對模糊不清的，施為者常常被既有的制度所侷限，很少以施為者的實作來解釋制度的建立或變遷。Hay & Wincott(1998)評價歷史制度論中的計算與文化取徑時，就抱怨施為者的角色並不清楚，在施為者層面上的加強能更清楚解釋制度變遷中，施為者與制度之間的相互關係。Peters(2005)也認為歷史制度論中，制度與施為者的關係不夠清晰。Campbell(2004)將施為者視為是理念的承載者，認為要討論理念如何影響制度，就有必要關注施為者，其區分了數種影響制度制訂與變遷的施為者或群體，包括決策者、理論家、框架制定者、支持者和中間人等不同的施為者類型。在這裡我們將理念理解為一種外在世界賦予施為者的行動圖式（schema），施為者透過這套圖式認識世界和進行實作，而這些實作又與施為者之間的關係和位置有關。除此之外要釐清的是，我們不能將理念的邏輯等同於施為者的實作邏輯。因此我將之分開來處理，在第三、四章處理兩種理念的邏輯，在第五章則處理這些理念如何被整合進實作邏輯。理念在政策審議階段，是最重要的政策變遷動力，但是理念並不能解釋所有施為者的實作或是制度變遷，仍然要考慮其他政治與經濟相關因素。

（三）象徵權力與鬥爭：理念競逐的動力學

在歷史制度論的討論中，Campbell 雖然整理了數種理念類型，但是如果將理念視為重要的制度解釋變因，還有兩個問題必須釐清，首先是理念與利益之間的

關係為何？其次則是當理念在競爭時，如何解釋特定的理念能夠勝出？

在這裡 Bourdieu 對象徵權力 (symbolic power) 和象徵鬥爭 (symbolic struggle) 的討論將有助於銜接這部份的空白。對於第一個問題，我們不能將理念與利益對立起來，認為施為者的行動邏輯只能在其中二選一。理念未必是反對利益，即使表面上理念反對純粹理性的經濟利益，但是理念仍會以一種特殊的正當化表現形式來掩蓋實際利益，我們可以將其指認為是一種象徵權力，對 Bourdieu 而言，象徵權力乃是一種「建構事實的權力，試著建立認知性秩序。」(Bourdieu 1991: 166)。理念作為一種象徵權力，得以制訂一套新的秩序正當化利益。

象徵鬥爭正是施為者為了建立正當性秩序的認知，或是一種普遍性的共識 (doxa) 而進行的鬥爭，施為者將自身的感知結構加諸於社會世界的客觀認知結構上。客觀上，可以透過個體或集體行動影響某些表徵，或是在主觀上改變社會世界的分類範疇與評價標準。透過象徵鬥爭，建立正當的觀點以保證社會秩序得以持續再生產運作 (Bourdieu 1989)。當不同理念競逐時，關鍵在於，如何在象徵鬥爭中，將理念化為具有普遍性的說詞，來取得代表集體的的正當性。

人本主義教育理念的論述，訴諸的是人民的「教育權利」與人的「發展可能性」等在法律和哲學層次上高度抽象具普遍性的論述，來連結到發展一般高中教育的正當性，與國家高度介入的人力規劃教育對抗。相對於此，僅只訴諸教學資源與技術上改進的技職教育改革論述難以與之在抽象普遍層次對抗競爭。由此，在研究制度變遷過程中的理念與利益時，可以將不同的理念看作是，不同團體之間為了重新界定新的分類正當性而進行的象徵鬥爭。

這些理念可能會因為施為者位置與關係，而有不同的使用策略。在教改運動或是政策辯論場域，由於參與者不需要面對學校組織的生存問題，所以內部的討論可能趨近於純粹的理念象徵鬥爭。然而對許多校長而言，其面臨的教育市場競爭和組織的生存，因此我們可以看到這些學校的實作策略，混合了理念與市場競爭。也因此分析綜合高中的政策上必須區分政策辯論的場域與教育市場這兩個層次。在本文的第五章我將專心解釋教改政策與教育市場轉型之間的關係。

(四) 綜合高中政策的實際影響：教育市場的研究取徑

除了透過理念進行的象徵鬥爭理解政策過程外，本文還試圖解釋政策的實際效果。由此就必須解釋，綜合高中的政策過程如何影響學校與學生的實作選擇，導致就讀綜合高中的人數產生變化。本文將試圖利用「教育市場」(education market) 的概念來解釋。

對於教育市場的概念，我們有必要做許多釐清。首先，我之所以採取這個概念，是因為許多教育政策，都要面對資源競爭的課題，而不是純粹由理論和法制規範就能解決。其次，教育市場裡的資源不只是狹義上的經濟資源，教育市場裡的施為者也在爭奪有限的象徵資源，例如學歷、名望等等。教育市場不能僅依據市場的貨幣交易價格決定，還包括學生對不同學位的需求，以及學校為了自身組織生存所提供的教育服務。對學生而言，學位將影響學生的升學機會、社會地位和未來在勞動市場上可能的機會。對學校而言，在既有的條件下採取各種策略招生，以保證組織自身能穩定運作。而國家則是認可學歷以及教育服務的象徵暴力壟斷者(Bourdieu 1989)，國家的所認可的教育理念和教育政策，這些分類形式賦予的正當性，都會影響到教育市場的樣態，可以看到國家力量對於教育市場影響甚鉅。

Bourdieu(2005)分析住屋市場的方法將有助於我們分析綜合高中政策對教育市場的影響。Bourdieu 反對所謂新古典的市場分析方法，認為其中理性選擇論與方法論個體主義的假設化約了各種歷史事實與施為者的行動傾向(Bourdieu 2005: 215)。因此其分析方法的基本命題是指出「住屋市場」受到各種住屋政策所影響，然後透過分析供給與需求面的結構關係確定市場的基本樣態，存在哪些種類的供給者與需求者，以及供給者與需求者之間與之內的關係。所以供給者與需求者所採取的策略模式並不是純粹的理性計算思考，而是依據自身和其他競爭者之間的相對位置關係中，做出的合理決策考量。透過建立供給端與需求端被結構化的行動傾向，當住屋政策施行時，我們就能分析實際上對於供給者與需求者的影響，而得以解釋住屋政策是如何影響改變住屋市場。

同理，可能影響教育市場的施為者，就包括了學校供給端 (supply)、學生需求端 (demand)，以及國家。教育市場的樣態，實際上是受到供給端、需求端與國家三方互動形塑而成的。當教改開始發動推行綜合高中政策時，就能透過政策對供給面與需求面的實際影響，來解釋綜合高中的變化。在教育市場的執行過程中，供給者與需求者其順應的邏輯並非完全依據教育政策的理念，或純粹的理性計算思考，理念與理性計算混雜在教育市場中供應者與需求者的實作邏輯，這些供應者與需求者各自有不同的實作應對策略來面對綜合高中改革。供應者與需求者依據自己的位置 (position)，採取有利於自身的佔位 (position-taking) 策略。當一個改革政策出現，整個環境傾向於調整高中職比例時，相對於公立學校位居弱勢的私立高中職會有較強的動機，藉由這個政策，來提升在教育市場的位置。高中學位需求者也可能轉而進入綜合高中，利用綜合高中的升學優勢獲得較好的學歷。

本節對於本文將使用的概念與理論作了扼要的介紹整理，為接下來的三章寫作預備。在第三章，我將討論過去技職教育發展的歷史遺緒，包括受到人力計劃指

導所形成的政府管制，以及強調技職教育價值的教育理念，早期教育廳的綜合高中實驗計劃，受到這些歷史遺緒影響甚深，也因此其改革的對象是高中生，目標是將無法升學的高中生疏導向職業教育。接著在第四章，我們會看到 410 教改遊行打開了一個政治機會結構，成為綜合高中政策的關鍵轉折。教改運動陣營所持的人本主義教育理念得以進入政策審議，影響教育改革政策的制訂。在一連串機緣以及教育理念之間象徵鬥爭過程中，綜合高中不僅得以成為重要的後期中等教育改革政策，而且由於教育理念的置換，綜合高中的改革方向從改革高中變成改革高職。最後，為了解釋近年來綜合高中數量的變化，我們引入了教育市場的概念，透過綜合高中政策對教育市場供應端與需求端的影響來解釋。

2.4 研究方法

本文的研究方法將以歷史文獻作為主要的研究材料，然後輔以對政策過程參與人員的訪談，來彌補許多表面文獻不會透露的資訊，以此試圖更貼近地解釋綜合高中的政策策過程。

本研究收集的文獻包括過去省政府教育廳時代的職業類科選修實驗計畫、綜合高中相關的期刊討論、政府公報，還有其他相關的報章雜誌討論。另外有關教改會的研究報告、文章投稿與會議記錄都相當完整，這讓我們可以有效地分析在教改會這一關鍵轉折過程中，綜合高中政策是如何成為改革決議的。

本研究的訪談對象針對綜合高中的政策過程，包括政策辯論、決策以及學校辦學情形。由於屬於特定對象，因此由口試委員幫忙牽線，以滾雪球的方式尋找受訪者，受訪者類型包括了教改運動參與者、教育部官員、教育學者以及部份高中職校長（見表一），依據不同的受訪對象，調整訪談問題，這些訪談問題通常會根據既有的計畫、會議資料等歷史文件設計。針對教改運動和教改會參與者，主要是詢問有關廣設高中大學的訴求，如何在教改會中討論，最後得出綜合高中這一改革決議，以及當時如何試圖影響教改會的討論與決策。針對教育學者和大學教授，則是詢問過去綜合高中政策的源起，以及其如何和教育部與高中職校長互動執行政策。針對教育部官員，則是詢問了解教育部執行綜合高中政策的立場有甚麼轉變，最後對於高中職校長，我們將訪談內容著重於如何經營學校、辦理綜合高中，還有對目前政策過程的觀點想法。

本章的定位乃是在為理論、文獻與方法做預備，讓接下來的三章論證工作得以順利進行。

表一、受訪者身份與編碼

編碼	受訪者身份
----	-------

A	教改運動參與者
B	教改運動參與者
C	教改會參與者
D	教改運動參與者
E	大學教授
F	高中職校長
G	高中職校長
H	教育學者
I	教育部官員
J	高中職校長
K	高中職校長
L	教育學者



第三章 綜合高中之遺緒——台灣技職教育制度的歷史形構

一般而言，對台灣的「教育改革」討論，1987年是一個重要的時間點。解嚴促成了許多社會力的興起，民間教改團體亦是其中一支重要的社會力量，面對當時國家教育體制出現的問題與危機，提出挑戰與批判，並且發展民間的教育改革的論述與方案，終於在1994年的410教改大遊行，撼動了政府的教育政策方針，

為了回應所謂的民間訴求，政府隨即在同年六月召開第七次全國教育會議提出改革方向，九月由行政院正式成立「教育改革審議委員會」，教育改革正式啟動。

上述理解教育改革的觀點，可以將之視為一種「**國家—社會—國家**」的時序辯證關係，也就是先有一個國家掌握的教育部門發生問題，接著對其不滿的社會力量提出新的改善，最後影響國家促成新一波的教育改革。我認為這一觀點有其盲點必須修正，首先，「**國家—社會—國家**」的時序，會讓我們誤以為許多教育的政策源自於民間，這點是有問題的。這忽略了許多政策有其自身的脈絡，並非來自民間教育改革運動的影響。因為對國家而言，政策的形成通常並不會無中生有，被選定的改革方案一方面必須應付社會需求，另一方面政策應有一定的成熟度才有可能成為政府官僚的口袋方案，才能在必要的時候回應執行。故要理解這些教改政策的軌跡，必須掌握國家與社會各自的改革脈絡，以及認識到其相互影響的複雜性，才能真正理解所謂的教育改革軌跡與內涵，甚至是所謂「教改收編」的問題。

其次，繼承上述的批判，由此我們應該釐清，教育改革中政府部門與社會運動之間，各自造成何種影響。來自社會部門的教改運動或許有能力影響國家的行為，但最終決策權力仍然掌握在國家，就這點而言，教改運動對政府部門的影響力也應當重新評估，套到本文的問題上變成：「教改運動與政府各自對教育改革做出何種貢獻？」本章將以綜合高中這一政策為例子⁶，指出教育改革過程中，往往仍是由政府扮演最重要的角色，民間教改運動對實際的政策過程參與甚少，也因此將教育改革的時序修正為「**國家—國家（社會）—國家**」，以此強調政府部門在教育改革過程的重要性。

正是在前述的理由之下，本章將處理綜合高中過去的歷史遺緒（**historical legacy**）。這包括過去台灣技職教育體制的政治經濟條件，還有以技職教育為主要的教育政策理念，最後則將追溯綜合高中的雛形。台灣的技職教育體制以及強調技職教育的政策理念，可以說是在全球冷戰體系下，由美援打下的基礎。透過國家指導的經建與人力計劃，影響教育政策，提供了充沛的勞動人口，這些勞動力不僅有助於國外資本在台灣的生產，也促成台灣本地經濟進一步地開發。

人力計劃的規劃單位來自於經發會，經發會又是繼承過去美援規劃的單位。透過人力計劃，政府對各產業所需的勞動人口進行評估，依據這些產業需求，調整不同類型學校的招生數量。這些調整中，最重要的是限制高中職的學生比例，以及教育資源分佈不均，造成扭曲的升學競爭現象，日後的教改運動一部份正是來自於對該現象不滿的改革。

⁶ 其他來自政府主導的教育改革政策，例如多元入學方案以及專科學校轉型技術學院與科技大學。然而這些政策不是本文要考察的主題，我們在本文不處理這些政策中國家扮演的角色。

除此之外，伴隨著技職教育體系建制與擴充的，是一套強調技職教育重要性的正當化說詞。這套理念無論是為了國民黨政權反攻大陸，或是在地建設開發台灣，都是服務於國家的。為了能將人力由一般教育體系的升學競爭，疏導至技職教育體系，讓人力能夠投入生產與建設，因此該理念批判一般教育體系狹隘的升學主義，侷限了個人的發展。強調技職教育才是一種適性的選擇，讓每個人都能各自發揮自己的長才。

這種教育理念主宰了整個 50 年代至 90 年代間的中後期中等教育政策。這不僅反映在壓抑一般教育與擴張技職教育的政策方向上，也反映在 80 年代初開始規劃的十二年國教——所謂的「延長以職業教育為主的國民教育」。其中許多實驗計劃或是附屬的政策都可以看到強調技職教育的教育理念。最早的綜合高中政策正是屬於十二年國教下的一個小型教育實驗，當時被稱作「普通類科選修職業類科課程實驗」，這是為了解決當時大學低錄取率的問題，讓考不上大學的高中生能夠擁有一技之長。早期的「普通類科選修職業類科課程實驗」，採取一般科目和職業科目混同的課程安排，卻是在既有的高中選修課程框架中，加重了技職教育課程的比重，將高中生導向就業方向。與此相比，現在的綜合高中則是著重於改革高職，強化一般基礎科目的能力。

本章的任務是考察最早的綜合高中課程實驗，以及其所處的政策脈絡和教育理念形成過程。第一節將討論台灣的技職教育，是在何種政治經濟條件下發展成為重要的教育制度。第二節則將討論在臺灣的中後期中等教育體制發展過程中，如何形成一種以職業教育為主的教育理念。在國家建設這一需求的前提下，這種教育理念影響了政府面對升學現象的問題化與解決辦法，尤其是在中等教育的政策上。於是我們在第三節中看到，受到這種教育理念的影響，教育政策通常是採取擴張技職教育的方式來處理各種教育問題，例如延長以職業教育為主的國民教育。最早的綜合高中實驗也正是在這個十二年國教，以及強調技職教育為主的教育理念這一脈絡下出現的。

3.1 台灣技職教育制度的政治經濟條件

自日治時期開始，台灣才真正出現接近現代意義的學校(許佩賢 2005:19)。為了能在臺灣這一殖民地有效地建設開發，就地建立與產業相關的技職教育體系，以提供所需的勞動力。日治時期的技職教育體系，主要是以實業學校和實業補習學校為主，這是自 1922 年修正臺灣教育令以後，同日本本土的實業學校法開始設立的。除了實業學校以外，另外還有專門學校，培養更高等的技職教育人才。早期台灣以生產米、糖的農業為主，自 1931 年九一八事變起，為了將台灣建立成南進基地，產業開始朝向工業化發展，接受實業教育的學生人數也開始成長，當時進入實業學校與實業補習學校的學生共計有 4564 人。1937 年七七事變爆發

後，接受實業教育的學生有 7772 人，之後成長幅度更快。至 1943 年，則已經達到 28445 人(李園會 2005)。

戰後，國民黨政府展開對台接收工作，並在 1949 年成立「台灣區生產事業管理委員」，除了接收日本在台灣所留下的產業外，也接收了在台灣的所有學校。其參照的是教育部訂定的「職業教育法」，學制採取三三制，在接受台灣的學校設施時，將實業學校改成高級職業學校，實業補習學校改成初級職業學校(李園會 1984：318)，並且重新分科，變成農業、工業、商業、醫護、水產和家事六類(歐素瑛 1997：64~65)。

戰後接受的教育工作重視的是「國語普及教育和三民主義思想」，並且「清除日治時期以來所教導的奴化教育思想」，屬於意識形態層面居多，著重在國語、歷史三民主義等課程的實施，而非投入更多設備和資源在技職教育上。另外也因為經費拮据與戰爭影響，因此只求能穩定維持校務運作，並無暇顧及技職教育進一步地推動發展(歐素瑛 1997)，直到美援時期注入的資源，重新建立了戰後台灣技職教育制度發展的基礎。

1959 年開始的美援可以說是台灣技職教育制度發展的起點。在國民黨剛撤退至台灣時，美國已經放棄支持國民黨政權，直到韓戰爆發，為了讓台灣成為反共的前線基地，美援才重新進入台灣穩定台海局勢(林炳炎 2004)。美援可分為軍援與經援，軍事援助能夠穩定當時的台海軍事危機，經濟援助則是為了穩定國民黨政權成為反共軍事力量的基礎條件。早期的美援重點主要是以支持軍力，穩定台海局勢的戰略考量為主，在穩定以後則轉向經濟自立(文馨瑩 1990：97)。所以文馨瑩(1990)即指出，美援應放入冷戰的時空背景下進行理解，是為了對共產黨勢力進行圍堵的全球冷戰產物。如果對美援的結構比例進行分析，美援的大半支出主要是提供給國民政府軍隊作為防衛台灣之用，按比例來看除了軍援以外的經援則只佔了美援總額的 4 成，其中經援內亦有部份軍事開支，用於軍事防禦的實際支出高於統計數字，因此文馨瑩將對台美援歸納為「軍事模式」(文馨瑩 1990：91)⁷。

美援的結果是將台灣納入美國國際戰略和經濟的一個環節(劉進慶 1992)。在 1950~1965 的美援時期，當時國民黨政府為了保護國內工業，採取進口替代的經

⁷ 安後暉的研究對於美援對職業教育的影響做了非常詳盡的整理，然而該研究反對劉進慶、段承璞和文馨瑩等人採取美援採取軍經依賴的說法，認為美援時期的教育政策，並沒有完全受到美國對台政治經濟結構影響，而有自身的自主性現象存在，例如教育部並未完全採納美援的教育政策(安後暉 1998：219)。筆者認為指出教育官僚的自主性和美援造成的政經依賴這兩現象位於不同的層次，實際上並不衝突。軍經依賴的說法實際上也不否認美援所促成的「發展」，但其更要強調的是，美援並不是純粹以「協助發展」作為主要目的，而是在更大的冷戰框架下，以美國的國家利益做為最終目的在進行。文馨瑩(1990)分析美援的支出結構，有力地論證了美援屬於軍事模式。類似的討論也可參見方俊育(2000：56)的註腳 5。

濟政策，國外資本尚未能有效投資台灣(段承璞 1992; 劉進慶 1992)。對美國而言，美援在台灣的基礎建設是為了提供美國資本良好的投資條件。為了建立培育勞動力的技職教育制度，也因此美援的其中一個項目就是教育，包括師資培訓單位、課程、設備與管理技術，目標是打造一條完整的技術工人訓練體制。若林正文為當時台灣的國際發展情境做了很好的總結：「...我們可以說形成台灣之NICs⁸發展的政治條件『開發獨裁』，是由『反共準軍事獨裁』轉換來的。...可以說是封鎖亞洲共產主義最前線的『反共準軍事獨裁』，為了結合『中心』的資本，技術及『周邊』的低廉勞力而轉換為『開發獨裁』。」(若林正文 2004：166)

教育項目在美援的計劃型支出的百分比為 2.4%，相對基金的百分比則為 4.08%，嚴格來說教育項目在美援中實在不算是最重要的部份(趙既昌 1985)。但是仍有力地重建了戰後的台灣技職教育體系，當時主導美援資源使用的政府單位包括安全分署教育組、經安會、農復會與美援會。還有密西根大學顧問團與史丹福研究所參與教育調查。實際的建設上，美援不僅提供經費、技術與設備，也協助設立技職教育師資培育機構，例如中興農教系、師大工教系與家政系。另外還有引進新的技職教育制度與課程改革，例如引進新的單位行業 (unit trade)⁹ 課程，以及逐漸廢除初職、建立建教合作制度等。美援對戰後台灣技職教育體系奠定擴張基礎，使得進入技職教育體系的學生能夠更配合產業人力需求(安後暉 1998; 鍾瀚樞 2004)。

為了有效運用美援的資源，統籌美援資源使用的經建單位就具有重要的決策權力，得以影響政府各部門的決策。卻也因為掌握美援資源的使用，容易接掌其他行政部會的業務，破壞既有的行政體制而常受到批評(陳思宇 2011：97)。美援對技職教育政策的影響，同樣可以看做是經建單位對教育單位的政策干預，這種情形在經合會後的人力計劃指導下更為嚴重，直到經合會改組經設會回歸正常行政體制，經合會下的人力規劃組織被裁撤，經建單位對教育單位的政策影響才開始趨緩。受到經建單位的決策影響，臺灣的技職教育體制的建制與擴張因此與經濟計劃呈現高度相關。

早期位於權力核心的經建單位是經安會，負責的事項從對外的金融貿易事項到農工業的發展計劃都有，美援會則尚無決策權力。通常是由經安會提出經建計劃後再向美援會申請經費。之後美援會改組，經安會併入美援會使得經安會的人員接替大部份的美援事務，美援會的職權掌握整個經建計劃的制定與美援資源的使用(余慶俊 2009：75)，在 1963 年改組為經合會。

⁸ NICs 指的是新興工業化國家 (Newly Industrialized Countries) 或也有人用 NIEs (Newly Industrialized Economies) 代稱，在發展社會學議題中一般指的即香港、南韓、台灣和新加坡，所謂的亞洲四小龍。

⁹ 單位行業課程指的是，其規劃首先考量工作單位上的需求，重視的工作與職業的內容分析，再回過頭來決定課程的安排，設定學生需要學習的知識與技能(陳昭雄 1988：124)。

1965 年美援結束後，臺灣的經濟政策由進口替代轉向出口導向，在高雄設置第一個加工出口區(谷蒲孝雄 1992：107)。且工業部門的 GNP 首次超越了農業部門，這可以視為台灣由農業社會轉向工業社會的重要指標(若林正丈 2004：153)。為了讓國外資本能夠有效運用，經合會時期提出的經建計劃為了建立宏觀經濟模型，也比過去三次計劃龐大(陳思宇 2011：167)。可以看到在第四期四年計劃開始，有完整的人力資源計劃篇章編於其中。經合會統合各部會政策規劃經建計劃的職權，直到 1973 年全球能源危機，經合會改組為經設會，整個決策權被蔣經國的財經五人小組取代，整個行政體制的業務才逐漸回歸一般行政部門(余慶俊 2009：82)。

美援時期的經建計劃包括經安會的第一期四年經建計劃(1953-1956)、第二期四年經建計劃(1957-1960)，以及美援會的第三期四年經建計劃(1961-1964)，美援結束，美援會改組後的經合會後則繼續訂定第四期(1965-1968)與第五期(1969-1972)四年計劃。美援時期的技職教育政策，雖然是為了配合產業發展，但還沒有專職的人力規劃組織，所以在前三期的經建計劃文件中，看不到專門討論人力資源的篇章¹⁰。美援結束後，行政院將美援會改組為經合會，在經合會組織下成立了「人力資源小組」，該小組負責人力研究、評估及規畫工作。在第四期四年經建計劃，為了規劃國家的總體經濟模型，因此人力這一變項也被納入計劃的一部份。隔年人力資源小組也提出了第一期人力計劃，1967 年更名為「人力發展小組」，1969 年再改名為「人力發展工作小組」(張匹繼 1995：735)，往後共提出三期人力計劃。在經合會時期，由於人力規劃組織的統籌，使得政府在政策上得以有力地統合經濟、教育與就業三方的政策相互配合。由此可以看到美援所促成的政治經濟體制，對於技職教育影響深遠。

從影響規模來看，1965 年以前的美援時期，接受技職教育的人數成長幅度並不大，1950 年的高職生有 11226 人，高中生有 18866 人，到 1965 年美援結束時，高職生有 74114 人，高中生有 116197 人。自從經合會提出第四期經建計畫與人力計劃以來，技職教育配合其指導，擴張各種技職教育所需人數，並對高中職人數比例進行調整，擴張高職人數壓抑高中人數。在第五期四年經建計畫，高職五專與高中入學人數訂為 5：5(行政院國際經濟合作發展委員會 1969：335)。在第二期人力計劃更提出應在 66 學年度達到 6：4 的目標(羊憶蓉、吳惠林 1995：65)。這些調整手段包括鼓勵私人興學，增設職業類科，辦理綜合性中學¹¹。到 1973 年能源危機時，調整後的高職生有 232574 人，高中生有 191388 人。高中職比例的調整延續到第七期六年經建計畫(1976-1981)，朝向 3：7 的方向邁進，並於

¹⁰ 1961 年第三期四年經建計劃中，僅出現初步的人力規劃項目，要求訂定教育應當培育的各級人才目標(經濟部 1961：157; 林大森 2002)

¹¹ 此處的綜合性中學，指的是高中附設職業類科或高中附設普通科，各科之間課程無法相通互轉，不同於我們要討論的綜合高中。

1978 年達成目標。之後這個比例維持了約 15 年，直到教改運動後才開始鬆動調整。

當時的後期中等教育，只有高中生才有機會升入大學，技職教育體系尚未建立屬於高等教育的技術學院，一直要到 1974 年台灣工業技術學院¹²成立，才算是建立起一貫的技職教育體系¹³，但是技術學院的數量卻沒有再增加。根據統計，1991 年的時候技術學院只有 3 所，大學和一般學院的數量卻有 50 所。相對於高中大學的升學路徑，技職教育體系要升學的機會更少。

1973 年的石油危機，蔣經國藉機收回權力，將經合會改組為經設會，經設會不再具有統籌整合各單位的權力，內閣逐漸回歸正常體制(余慶俊 2009：81)。在經合會改組經設會的過程中，人力發展工作小組遭到裁撤，雖然在其他部會單位都設立人力規劃單位，但確定的是已無居中協調聯繫的人力規劃組織(張匹繼 1995：736-737)。在這裡可以看到一部份的人力規劃職權轉回教育單位¹⁴，由教育部的「教育計畫小組」接手相關業務，這一小組隸屬於教育部教育研究委員會的組織下，聘請各種教育學者擬訂國家教育發展的計畫¹⁵。教育計畫小組的教育計畫雖然仍須要考慮人力供需的問題，但是在教育部單位下訂定計畫，而非經設會，表示教育計畫除了配合經建計畫的人力需求外，還有教育部自己的教育政策考量¹⁶。在當時對教育計畫目的的討論中，開始出現反對將教育為經濟服務做為最優先考量¹⁷。除了投資人力資本的目的，更是強調教育具有促進現代化與社會整合的功能(黃昆輝 1973; 1978a; 1978b)，這可以看作是教育部的政策自主性在經合會改組後開始逐漸提升，開始強調教育的目的並非僅只服務經濟發展，而有更多其他的社會功能。

台灣的技職教育體系發展在 70 年代後趨於穩定，1973 年後除了可以看到教育部逐漸收回決策權力外，1974 年台灣工業技術學院成立，台灣的「技職教育一貫體系」終於發展至完備，有等同於大學的高等教育體制¹⁸。但是當時也只有這麼一家技術學院，進入技職教育體系的學生升學機會因此仍遠比一般高中生

¹² 即現在的台灣科技大學。

¹³ 然而當時台灣工業技術學院只招收專科畢業生。

¹⁴ 林大森研究中的說法是認為「民國 70 年代以前的技職教育政策，教育部門漸漸開始主導技職教育的走向，而不再只是經建計畫的執行單位。」(林大森 2002：54)，本文認為這一移轉的現象可能從 1970 年代就已經開始，有待更多研究發掘。

¹⁵ 1974-01-14 聯合報 本報記者 陳揚琳 當前教育課題。專家共同看法 實施計劃教育。配合國家建設

¹⁶ 1974-10-20 聯合報 本報記者陳揚琳 教育部重視教育規劃工作

¹⁷ 參見王文科(1973; 1974)之討論，這些討論認為經合會要求對教育預算的刪減建議並不恰當，規劃教育政策的行政體系也應該釐清重整，可以看到教育部和經合會兩個部門之間存在的矛盾關係。

¹⁸ 1973-09-10 聯合報 本報記者陳揚琳 技術學院的發展藍圖

低¹⁹。其他的重要改革多屬於高職課程上的改進，例如群集課程（cluster concept program）²⁰與能力本位（competence-based）職業教育²¹。美援時期的單位行業課程到 70 年代開始被檢討，這一課程被認為分工過細，不適合越來越快的產業變遷潮流，於是西德的階梯課程模式²²與美國的群集教學課程先後被引入台灣競爭，這些新的課程被寄望能夠加強基礎能力，適應快速的產業變遷，最後在 1986 年完成了半套的新工職課程標準(方俊育 2000)。能力本位教學則是在 1982 年試辦的重要教學改進計劃。

本節簡單討論了戰後台灣技職教育體制的形成脈絡，其重建的基礎源自於美援的資源，包括設立相關的師資培育機構以及引入新的制度和課程。然而美援機構掌握的資源與職權也影響到教育部門的業務與決策，這種情形在美援結束後非但沒有減緩，反而因為經建計畫與人力計畫的因素，使得教育政策更加從屬於體制外的經建部門。技職教育體系也是在這個時期，受到經建計畫與人力計畫的指導下快速擴張，在 1978 年完成高中職 3：7 的目標，這一結構穩定地維持了約 15 年。而教育部門的決策自主性是在 1973 年經合會改組經設會後逐漸回復，掌握教育政策的主導權力。

3.2 教育何以為重？——以技職教育為主要的教育理念

要處理台灣以技職教育為主要的教育理念前，必須先注意到，這套理念雖然主宰了 50 年代至 90 年代台灣的中等教育政策，但是其在不同時期，強調的內涵並不完全一致，然而我們並不是要考察政策理念的系譜學，這非本文的研究課題，在這一節我們僅只是試圖描繪這一政策理念內涵。戰後最早對技職教育政策的重視，主要是為了隨時準備應付對戰爭的準備。接著在冷戰的背景下，美國的社會科學，包括發展經濟學、人力資本論和現代化理論，都強烈地影響接受美援的國家(Latham 2000)。包括台灣，這些社會學理論也影響到技職教育政策的理念內涵。在這個時期，以技職教育為主要的政策理念可說是帶有強烈的工具性格的。

雖然政府在整體教育政策上一直強調技職教育的重要性，但是實際執行面上，卻一直是採取一種「重量不重質」的態度，並未完全如其所宣稱的那麼重視技職教育。最明顯的證據在於對職業教育的經費投資不足，過去政府擴充職業教育的方式不外乎鼓勵私人興學和高職設校增班等方式在進行(李聰超 2002)，大部分

¹⁹ 第二所技術學院直到 1991 年由屏東農專改制升格為屏東技術學院才真的出現，中間相隔 17 年(林大森 2002：96)

²⁰ 職業群集課程指的是為了讓學生獲得廣泛且基本的就業能力，因此讓學生先學習一組接近的職業中的共同知識，保持相當的彈性，然後再逐漸縮小專精(陳昭雄 1988：125)。

²¹ 能力本位職業教育指的是設定預定的能力目標，學生的學習進度只要達到預訂的目標即算完成，因此就有可能出現不同時間畢業的學生。(黃孝棧 1984：7)

²² 階梯課程指的是德國的技工培育制度，其將課程分段教學，其中分成：基礎教育、專業教育和專長教育三個階段(陳昭雄 1988：128)。

接受職業教育的學生就讀的是私立高職或專科學校，這等於是把提供技職教育的責任推到私部門，接受職業教育的學生平均而言得到的投資相對於一般公立教育而言是不足的，再加上私立學校的學費即使被政府控制，仍比一般公立學校高出許多，使得這些學校在資源和競爭上都相對弱勢。技職教育的普遍弱勢，再加上稀少的高中幾乎是通往大學的唯一管道，使得高中的升學競爭相當激烈，從這些都可以證明技職教育政策是重量不重質，實際上的政策和理念並不完全相符。

以技職教育為主要的教育理念，其歷史根源與國家是高度相關的。1950 年國民黨政權撤退至台灣的時間點開始，無論是「反共準軍事獨裁」(若林正文 2004：166)或是「(準)戰時體制」(林果顯 2004)，都精準地描述了那時候國民黨政權的發展情境：既要確保在台灣政權穩定，並且為未來反攻大陸進行準備。也因此當時的統治體制必須兼顧戰爭的準備與一般的政治經濟治理，將兩者配合實行。例如在 1951 年的行政院施政計劃綱要即這樣寫的：

「...因為積極建設台灣，即所以培養充實反攻大陸的力量，亦即為將來收復大陸後建設全國樹立基礎。至準備反攻大陸，雖以軍事為中心，但同時應著重政治與經濟的建設，在政治與經濟上從事反攻。...」²³

在教育上，也可以看到為了配合可能發生的戰爭做的動員準備，國民黨政權在台的教育方針，主要奠定於 1950 年教育部頒布的「戡亂建國教育實施綱要」²⁴，同年，省教育廳也頒布「臺灣省非常時期教育綱領」²⁵，為國家教育政策的制訂確立重要方向(薛化元 2000)。其中，在「台灣省非常時期教育綱領」中，除了確立以三民主義作為中心思想，以及強化愛國教育的方向外，也強調戡建教育的重要性，其注重勞動、生產與實習等各式職業教育的施行，以配合國家戰爭之所需²⁶。可以看到此時期的職業教育理念，強調的是在國家處於戰爭狀態下，必須透過職業教育，動員人力投入後勤生產，以預備支援隨時可能發生的戰爭。

隨著韓戰爆發，美援進入台灣，台海關係中立化以後，技職教育的規劃思維也有所轉變，技職教育的目的逐漸不再扮演支持戰爭所需的生產角色，而是完全支援經濟發展。美援的最終目的是為了建立美國反共基地的前線，達成不需要美國援能夠助自給自足。在當時，開發經濟所需要的技術工人相當缺乏，協助美援的懷特公司就建議應當訓練更多技術工人，以供建設所需(安後暉 1998：14)。

站在國家的立場，為了盡可能地有效使用人力，國家不願意看到人力被導向普通教育體系，希望越多人能夠接受技職教育，才能為經濟建設與勞動生產提供更

²³ 1951-11-28 聯合報 本報訊 行政院四十一年度施政計劃綱要

²⁴ 教育方針與政策資料(教育部 1953b)

²⁵ 臺灣省非常時期教育綱領(台灣省政府教育廳 1940)

²⁶ 另外可參見 1952 年教育部頒布的「中小學學生實施生產技能訓練辦法大綱」(教育部 1953a)

多人力。然而許多人仍投入一般教育體系的升學競爭，這一點可由 50 年代後初中職與高中職就學人數的成長幅度證明（見表二），當時初中和高中的學生成長速度是遠大於初職和高職學生。過多人投入升學競爭而不投入職業教育的勞動生產的現象，被官方認定是需要解決的教育問題，也就是「升學主義」。

表二、初中職與高中職學生數變化（1950~1965）

	初職	高職	初中	高中
1950	23211	11226	61082	18866
1951	23541	13075	64370	21303
1952	25860	14231	71900	21046
1953	29787	15814	84513	21793
1954	35007	17823	101005	24198
1955	39211	21186	115755	30169
1956	40493	25410	133687	37253
1957	39445	30378	150594	43992
1958	36728	35104	160490	48394
1959	37205	40595	177842	54314
1960	39720	44617	205853	57512
1961	42227	46108	252107	62548
1962	42828	48905	295363	70590
1963	42500	54421	340972	82893
1964	42638	64205	382998	100873
1965	43461	74114	426822	116197

資料來源：中華民國教育年鑑

蔣介石在 1953 年發表的「民生主義育樂兩篇補述」²⁷是政府討論升學主義議題的重要代表(黃春木 2008：91)，當時在這篇文章中提出了教育的三大弊病：升學主義、形式主義與孤立主義。簡而言之，該文認為教育無法培育出當時國家或社會所需要的人力，是由於既盲目於升學（升學主義），且只追求某種文憑資格（形式主義），因此沒有對於國家或社會有任何貢獻，甚至不如工人和農人辛勤勞作貢獻（孤立主義）。從這裡可以看到當時教育中的升學現象開始被「問題化」。

針對升學主義這一「教育問題」，為了達成國家發展經濟所需，為國家培養技工人力。就必須配合政策發展一套教育理念，達成教育為國家服務這一目的而「正常化」。在國家規劃教育的理念中，樹立了傳統／現代與升學主義／職業教

²⁷ 參見 <http://www.chungcheng.org.tw/thought/class05/0002/0002.htm>

育觀念的二元對立，此種意識型態認為教育中升學主義的現象，導因於「士大夫」文化，而這一文化的性質是屬於傳統非現代的，要配合經濟建設發展工業，以邁入現代化的社會，就有必要發展投入職業教育中²⁸。例如在 1960 年省政府教育廳廳長劉真對省議會的工作報告中就提到：

...要發展生產教育，必須在觀念和思想上先轉變我國傳統的士大夫『學而優則仕』的舊觀念，和建立『勞動神聖，職業平等』的新思想。要轉變這種舊觀念和建立這種新思想，一方面應由社會人士和學生家長鼓勵青年和子弟報考職業學校，學習實用技能；另一方面則應配合本省經濟建設的需要，謀求各類職業教育發展，並改進現行普通中學的課程與施教方式。(臺灣省政府教育廳 1977：103)

由這裡可以看到當時的教育政策理念，強調勞動與生產理念的重要性，甚至是一般普通教育也需要在課程與教學法上配合技職教育。總而言之，在國家欲動員發展經濟的情境下，為了強調參與勞動生產的重要性，以及對抗所謂的「升學主義」現象，在國家的教育政策理念中，採用傳統／現代的分野，認為應該放棄狹隘的升學觀念，透過技職教育讓每個人得以各安其份。技職教育被歸類為屬於「現代」的一環，用以解決升學主義的問題，這一解決方式沿用了 40 年，直到教改運動興起，才發生新的轉折。

雖然在國家的經建目標中，早已宣示勞動生產與技職教育的重要性，美援也早就挹注資源於技職教育，但在政策實踐上，技職教育被納入經建計劃中，具體地為經濟發展服務，卻是 1965 年以後的事。為了解決勞動力過剩和就業的問題，於是有了「人力政策」。當時人力政策的課題，如同規劃人力政策的主事者所言：

人力政策的主要功能，一方面是設計使人力資源能夠配合經濟發展需要的政策；另一方面是透過經濟發展，創造足夠的就業機會，已達成充分就業。(鎮天錫、余煥模、張丕繼 1983：18)

此時的教育政策，受到經濟學人力資本論 (human capital) 的影響，教育與經濟政策的關係被加以強化，整合於經濟學之下，例如教育經濟學先驅 Schultz(1961) 的討論中，將人力資源視為一種資本，教育可以使人力習得知識和技藝，提高國家的整體生產力，因此投資教育對國家總體經濟的產出而言相當重要，應該納入經建計劃中一併考量。為了達成上述目的，就要計算教育的成本效益，並且將人力政策與教育結合，投資人力資本，配置適當的人力組成。

也因此，臺灣的技職教育政策理念開始帶有極強的人力治理色彩，為了解決升

²⁸ 有關傳統／現代與升學主義／職業教育二元對立的討論也可以參見黃春木(2008)，

學現象，將人力導入技職教育。首先透過統計數據評估各類別技職教育所需人數，然後調整高中職人數比例，以及發展特定產業部門需求的人力，例如降低農職的學生人數，提高工職的學生人數，才能應付工業部門對人力的需求。在這個時期，我們可以看到，接受技職教育的學生能否充分就業，一直是人力政策的重要課題。強調技職教育理念的教育政策，受到人力資本和人力政策影響，其目標仍是減緩升學主義的問題，使得教育能夠充分供應經濟發展所需之人力(羊憶蓉 1994：51)。

除了 1960 年代人力資本的概念滲入以技職教育為主要的教育理念外，技職教育政策的教育理念也受到功能論的觀點影響，這種觀點和投資人力資本的觀點不太一樣，其指向的不只是教育的經濟功能，更著重於討論教育的社會功能，既強調教育扮演著社會分化與勞動分工的角色，使得每個人能夠安於社會中的不同位置，而這些分化又是來自於教育制度下的競爭流動。這種技職教育政策理念認為社會可以透過教育制度扮演分化的角色，合理地將學生疏導至技職教育，解決一般教育中升學管道過度競爭的問題，讓所有人都能夠被安置到適當的位置上。

以 1966 年人力資源小組的研究報告為例，當時中等教育政策部份，為了解決升學和惡性補習所推出的「國校畢業生志願就學方案」，有以下幾點建議施行原則：

1.初中階段，兼顧升學及就業，對在學學生之性向志趣及能力應與以甄別與輔導，自第三年起分為普通班及現代班，初中普通班之課程著重自然科學及社會科學。初中現代班之課程則除簡化一般科目之教學外，應加強工藝教育及職業輔導等課程，以利將來就業及接受學徒訓練，...

...

3.初中現代班畢業生應按其志趣性向輔導其就業或接受職業訓練（包括學徒訓練），其中以供業訓練為首要。(行政院經合會人力發展小組 1968：17)

上面的政策建議，雖然看似將升學和就業兩種選擇同等並列，但整個政策規劃的理念更強調的技職教育的重要性。對人力政策規劃者而言，相較於普通教育只注重升學的狹窄選擇，透過課程安排與輔導技術，讓學生能夠找到自己的志趣性向才是主要的政策方向，在這個意義上技職教育反而可能給予學生更多的選擇空間。在這套教育政策理念的說詞中，「適性」與「分流」是連結在一起的，透過聯考與學校容量進行的強制分流，被認為是一種適性的社會分化，藉此對大多數學生施以技職教育。

至此，我們可以稍微總結一下以技職教育為主的政策理念內涵。戰後台灣的技職教育發展有相當強的工具性格，服務於國家發展建設的脈絡下。為了將學生有效導引至技職教育，因此以技職教育為主的政策理念原則，一直將一般教育體制中的升學現象視為一種教育問題，就是大家耳熟能詳的升學主義。其基本原則是，以傳統／現代來區隔升學主義與技職教育，升學主義被歸類為傳統儒家士大夫觀念對國家邁向工業化和現代化的阻礙，為了邁向工業化與現代化的社會，因此應該要掃除傳統的升學觀念。

這個原則同時受到不同的情境以及社會科學理論所影響。最早是在配合國家軍事動員的情境下，以勞動生產為目的強調技職教育。接著受到人力資本理論的影響，人力被視為是一種資本，可由教育對人力資本投資。由此教育政策受到經建計劃中的人力政策指導，為了總體經濟模型的發展需要，規劃教育對人力的投資，以配合既有的產業結構對人力之需求，因為人力資本的理論使得技職教育得以合理地擴張。除了人力資本論外，也明顯地受到功能論的影響，透過教育進行社會分化和勞動分工的概念強化了將人力導向技職教育的政策理念。因此在 90 年代以前，以技職教育為主的政策理念認為，應該反對盲目地升學，「分流」讓多數學生就讀技職教育才是「適性」發展，這時候的技職教育是和適性的概念連結的。直到民間教改運動後，這種觀念才發生逆轉，高中教育被認為才是適性發展，而高職被認為是過早分化。在下一節我們將討論以技職教育為主的政策理念如何實際地在教育政策上使用。

3.3 綜合高中的雛型——普通科學生跨科選修職業類科課程（1987~1994）

強調技職教育才是適性發展，批判一般盲目擠入升學窄門的升學主義，這種以職業教育為主的政策理念，到 90 年代以前都一直主宰著臺灣後期中等教育政策。當時雖然高中是通往大學的最佳途徑，但是大學容量仍不足以容納所有高中生，1990 年以前高中生的升學率都未破五成²⁹。為了盡可能地有效配置人力資源，就要盡可能地將學生導向技職教育，或是讓未升學的高中生具有一技之長。

1979 年政府開始提出新一波十二年國教教育改革，也受到強調技職教育的理念所影響，被稱作「延長以職業教育為主的國民教育」。這一改革計劃十二年國教的政策脈絡對於往後三十年的中等教育政策影響甚鉅，在十二年國教的改革脈絡下，開始有許多小規模的教育實驗研究出現，進行新的制度或課程改革試驗。最早出現的有 1983 年開始試驗辦理的「延教班」，是目前實用技能班的前身。另外還包括自願就學方案、發展與改進國中技藝教育、學年學分制等等，許多目前看到的政策或制度，最早都出自於這一政策脈絡下的教育實驗研究。最早的

²⁹ 教育部教育統計指標 www.edu.tw/files/publication/B0013/99indicators.xls

綜合高中方案也是出自十二年國教改革下的其中一項教育實驗，被稱作「普通科學生跨科選修職業類科課程」。

有關十二年國教教育改革，最早是蔣經國在國民黨第十一屆第四次中委會中，開始提出：「延長以職業教育為主的國民教育」³⁰。此政策是繼九年國教以後，新的國民教育延長計劃。依據教育部的規劃，十二年國教的第一階段就是延長以職業教育為主的國民教育，第二階段則是讓所有願意升學的學生升學，最後第三階段使全體國中畢業生後都能升學。在這一計劃的長遠考量中，政府將技職教育視為是一種基礎教育，盡量提供國中升高職的升學機會。同時也開始考慮打通高中與高職的管道，例如讓專科生具有報考大學的資格³¹。

在延長國民教育這一教育改革的脈絡下³²，1988年省政府教育廳廳長陳偉民正式提出了綜合高中的改革實驗³³。當時教育廳考量到既有的高中選修課程架構，尤其是藝能科無法讓學生適性發展，以及考量到當時升學率不高³⁴，讓未升學之高中畢業生俱備就業技能³⁵。於是選定在高中附設職業類科的學校中，利用既有的職業課程師資、設備與教材，進行「普通科學生跨科選修職業類科課程」的研究。這一計劃當時的參與者的組成主要以官員和學者為主，包括中教司司長李建興、技職司司長楊朝祥、教育廳副廳長湯振鶴和主任秘書崔劍奇，學者則有黃國彥、康自立、王作榮、瞿立鶴、黃政傑、吳清基等人，我們在往後還會看到黃政傑和吳清基等人對於教改後的綜合高中政策推動有重大影響，和1988年這一改革實驗可說是有相當的關係。選修職業類科課程研究於1988年至1990年期間試行。這一實驗對象針對的是高中校內普通科的學生，藉由職業選修課程將普通科和職業科的界線打破，以選修科目來取代現有固定分科的情形，也為未來辦理綜合型學校或綜合高中進行事先預備工作。

然而類似的想法並不是在1988年才開始出現，1974年就開始有研究報告建議高中的教育目的除了注重升學準備外，應加入職業準備這一選項，並可以考慮在高中選修課程中加入職業選修(薛光祖 1974)。1979年，高中與職業課程混合的思考越趨完整，同樣是薛光祖(1979)的研究報告，「高級中學設置職業選科與加強輔導之研究報告」，在教育部教育計劃小組和行政院經建會合編的「教育計劃叢書」中。該研究的目的乃是「...為性向未定而不宜升學的學生設置職業選修課程，加強期評量輔導，始能獲至適宜及充份的發展...」(P.2)，當時的教育政策以限制高中發展高職為主軸，針對高中職比例做了許多調整，然而仍然有高中畢

³⁰ 1979-12-11 聯合報 本報訊 蔣主席致詞全文

³¹ 1986-12-25 民生報 本報記者 張慧中 政府積極推動 延長義務教育

³² 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇(下)(教育部中部辦公室 1999: 908)。

³³ 1988-04-02 民生報 本報訊 綜合高中 即將試辦

³⁴ 1971年高中畢業生升學率為43.47%，到1989年都仍只有44.40%。

³⁵ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇(下)(教育部中部辦公室 1999: 907)。

業生就業人數低於高職畢業生，以及許多高中生無法考取大學的問題有待解決。故該研究報告結論中認為「...如果在高中設置職業選修課程，以試探學生的職業性向，增強學生對職業與人生之認識，奠定其就業的基礎，或許能減少歷重考之人數，也能減緩應屆畢業生盲目升大學的壓力，進而會提高應屆畢業生的升學率，以發揮高中教育的重要功能。」(P.88) 簡言之，該研究乃是針對應升學而未升學的同學，提出相關的教育配套措施，以解決升學問題。其建議是透過輔導工作中的智力測驗和性向測驗，確認學生的性向，以及安排職業認識必修課程與職業選修課程並行的方式，讓不適合升學的學生得以在高中階段的學習目標，從升學轉向就業。

上文的「性向」，指的不只是純粹性向測驗的結果，還內含了使用智力測驗來評估學生的升學與就業傾向。實際上的情況是，先透過智力測驗鑑別學生適合升學與否，再透過性向測驗來輔導學生選擇科系與職業。有關性向測驗，在該研究報告的建議是這樣寫的：「...所以從高一至高三有必要繼續實施性向測驗以了解學生性向改變的情形。如果學生適宜升學，則應給予升學輔導，如果適宜就業，則給與就業輔導，為達到此目標，又需要編製...以測驗學生智力是宜升學或宜就業。又不論升學或就業，均會面臨選科系和選職業別的問題。因此，又有需要編製...以以測驗學生所具性向，聚以輔導其選擇適宜的科系或職業。」(P.90) 透過輔導工作中的性向測驗將學生分類，而讓學生能夠「適性」地修習職業選修課程。

總而言之，該報告提出了在輔導與課程的建議，促使技職準備這一教育目的加在高中的教育目的上。但這些建議仍不夠具體，並沒有明確訂定應該如何安排職業選修課程，這些建議中高中生修習職業選修課程並不能等同於高職生，也沒有規劃高中生俱有升學四技二專的資格，只具有普通課程與職業課程混和的想法雛型。在高中課程中加入職業選修課程這一政策，還必須推遲到 1988 年後的「普通科學生跨科選修職業類科課程」教育實驗研究才被實現。

「普通科學生跨科選修職業類科課程」改革實驗的課程標準，仍以高中課程為主（見表三），從民國七十二年新公佈的「高級中學課程標準實施辦法」³⁶中的選修學科框架中，有系統地安排職業教育的選修課程。整個課程安排在高一加入職業觀念選修課程（見表四），高二、高三時則依照高中選修科目實施要點辦理，主要是以實用與就業作為設計原則，二年級每周三至九節，三年級十四至十九節³⁷，畢業後除了發予高中畢業證書外，另外加發選修證明書。

表三、1983 年高級中學教學科目與時數課表

³⁶ 台灣教育發展史料彙編—高中教育篇(台灣省政府教育廳 1985a : 142)

³⁷ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999 : 910-911)。

		語文		社會			數學	自然				體育	軍訓	藝能				選修					班會	團體活動	合計	
		國文	英文	三民主義	公民	歷史		地理	基礎科學	物理	化學			生物	地科	音樂	美術	工藝	家政	語文類	社會類	數學類				自然科學類
第一學年	第一學期	5	5		2	2	2	5	6				2	2	1	1	各2節, 2 選1							1	1	37
	第二學期	5	5		2	2	2	5	6				2	2	1	1	各2節, 2 選1							1	1	37
第二學年	第一學期	5	5		2	2	2	4		各3節, 4選2				2	2	1	1	各2節, 2 選1	3-6					1	1	36- 39
	第二學期	5	5		2	2	2	4		各3節, 4選2				2	2	1	1	各2節, 2 選1	3-6					1	1	36- 39
第三學年	第一學期	6	6	2									2	2					14-19					1	1	34- 39
	第二學期	6	6	2									2	2					14-19					1	1	34- 39

※粗框即為選修課程框架。

資料來源：改編自台灣教育發展史料彙編—高中教育篇(台灣省政府教育廳 1985a：142-143)

表四、職業類科選修課程範例

電機科選修課程(任選一組，共十八節)			
共同必修課程			
基本電學	電工識圖	電工法規	
上：4節	上：2節	下：2節	
分組選修課程			
A 電器修護組			
家庭電器	家電實習	冷凍實習	
下：4節	全：8節	全：4節	
B 工業配線組			
電力設備	電機控制	低壓實習	
下：2節	下：2節	全：8節	
C 室內配線組			
配線設計	室內配線實習	自控實習	高壓實習
下：4節	全：8節	全：4節	全：4節

※也就是說，上述這套新設計的課程內容會被放入前表的選修課程當中。

資料來源：台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇(下)(教育部中部辦公室 1999：911)

在這一實驗計劃中，這些學生不具有高職生的升學資格，在研究建議中，已經建議教育部修習職業選修課程的學生，應該比照職校畢業生，准予報考二專³⁸。但是因為涉及到學制變更等重大調整，所以教育部並沒有批准。當時參與實驗研究的受訪者H就提到：

「...教育部並沒有接受綜合高中這樣大的突破，因為教育部覺得這是學制上的一個很大的改變，所以希望就現有的課程標準去做，...後來教育廳也沒有辦法也只能接受教育部的決定，...，就規畫出這個就是普通科學生跨科跨校選修職業類科課程。」(受訪者H)

1991年後，除了高中普通科學生選修職業類科課程外，也增加職業類科學生選修文化陶冶課程。而該研究計劃也修正為「台灣省高級中等學校試行跨科選修課程研究」³⁹。然而這個計劃內容中的文化陶冶課程僅執行兩年就未再繼續。1993年則繼續有「台灣省高級中等學校試行跨科選修職業類科課程研究」⁴⁰，仍然以普通科學生選修職業類科的方向為主。1994年加入學年學分制繼續施行⁴¹，1995年教育部終於同意跨科選修同樣類別職業類科的學生，修滿六百小時以上且具有學校證明文件，即可參加四技二專的升學考試⁴²。此時可以說高中朝向四技二專的升學管道已經被打通，但是另一方面，高職升向大學的升學管道仍未被開啟。在當時高中職3：7的結構底下，這些政策將升往高中一般體制的學生導向技職教育的意圖相當明顯。

本章討論了綜合高中政策的歷史遺緒，首先先討論了台灣技職教育的歷史型構，也就是其擴張的政治經濟條件。在國家經濟建設需要這一條件下，教育部門也同樣必須為國家建設服務，擴張技職教育，將學生導向勞動部門變成一個主要的目標，故教育部門自然地著重在技職教育的發展，並有意地壓制一般高中教育體制。

為了正當化擴張技職教育的政策，教育部門形成了一套以技職教育為主要的教育理念，將教育制度中出現的升學問題，視為是一種狹隘受到傳統儒家觀念影響的升學主義，許多技職教育的政策都將將升學現象視為一種盲目狹隘的文憑偏見，並強調技職教育是一種寬廣的適性選擇。這種理念在早期的中等教育政策中時常可見，例如處理高中生低升學率的問題，或是繼續延長國民教育，都可以看到這種理念主宰著整個政策的規劃方向。

³⁸ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999：914)。

³⁹ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999：948)。

⁴⁰ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999：979)。

⁴¹ 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999：986)。

⁴² 台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇（下）(教育部中部辦公室 1999：1016)。

當然這也包括「普通科學生跨科選修職業類科課程」。在延長以職業教育為主的國民教育政策脈絡下，當時這一實驗研究是為了讓無法升入大學的高中生能夠及早習得一技之長出去就業，因此在既有的高中選修課程框架中，安排職業選修課程。雖然當時修習這些課程的學生並不具有高職生的資格，但這是第一次出現打破高中與高職課程界線的嘗試，只是改革方向仍是以技職教育為主。



第四章 政治機會結構下的理念替換——綜合高中政策如何成型？

上一章討論了以技職教育為主的教育政策理念，如何影響一般教育體系，形成了綜合高中的雛型。而本章將解釋 1994 年到 1996 年這段關鍵時期，高職教育的轉型如何發生，使得在省府教育廳的高中選修職業類科課程實驗這一政策，轉化成改革高職主要政策的綜合高中。本文認為，高職教育的轉型與民間教改運動的興起有極大的關係，尤其是民間教育改革主張的人本教育理念影響甚鉅。本來強調技職教育的教育理念，以及高職自身的轉型改革方案，受到民間教改運動的強力挑戰，高職的改革直接由轉型綜合高中來取代。在偶然的機會結構下，政府為了回應教改運動廣設高中大學的訴求，既有的綜合高中政策遺緒與人本教育理念交錯，形成一種以人本教育理念包裝的高中代用品——即今天的綜合高中政策。

過去大部份的教育學文獻對教改的綜合高中政策定位，不外乎認為這是一種高職改革必經的時代趨勢，被認為是「進步」的象徵，例如認為高職的轉型理念背景是由於政治民主化、社會多元化、產業科技化、教育均等化和世界普遍趨勢(吳清基 1998)。此種說法除了過度化約的問題外，將高職轉向綜合高中的變遷視為

一種社會發展法則下必然的結果，具「目的論時間性」(teleological temporality)的解釋(Sewell 2005)。預設了有一受歷史命定的必然發展方向，遮掩了歷史中其實存在著許多其他種可能性。實際上，在 1994 年至 1996 年期間，高級中等教育改革方案存在著不只一種可能的選項。必須採取回溯式的觀點，去探究結果的發生受到多少原因所影響，去追問：是何種原因促使綜合高中成為回應教改的政策？

綜合高中這一政策之所以能從名不見經傳的「普通類科選修職業類科課程實驗」，搖身一變成為回應教改運動的重要改革政策，是因為民間教改人士成功地發動了 1994 年的 410 大遊行，創造了一個重要的政治機會結構 (political opportunity structure)，綜合高中成為回應該運動廣設高中大學訴求的主要政策。在 1994 年到 1996 年這段期間，這一政治機會結構創造了許多教育理念以及改革方案同時並存的空間，人本主義教育理念得以在這段時間的決策核心中，替代了過去強調技職教育的教育理念。用歷史制度論的觀點來看，這一政治機會結構同時也是綜合高中政策的關鍵轉折 (critical conjuncture) 時間點，在這個時間點下，「普通類科選修職業類科課程實驗」由新的人本主義教育理念重新包裝，成為現在的綜合高中改革方案。最後經過教改會的激烈辯論，在教改運動策略考量和成本考量等妥協下，綜合高中得以在諸多改革方案中脫穎而出，成為教改會官民皆同意的改革高中職政策。

本章第一節將討論民間教改運動的起源脈絡，以及教改運動背後的人本主義教育理念。第二節將討論在 1994 年到 1996 年這段時間內，政治機會結構得所容納的各種教改聲音。在教改會政策審議時期，有關後期中等教育的議題，我將區別幾種不同的改革路線的差異。在這議題上最後勝出的是以多數教改會人士支持的綜合高中改革路線。最後第三節則將解釋，為何綜合高中可以成為高職改革與廣設高中大學中共同的改革選項。

4.1 民間教改運動與人本自由主義教育理念的興起

由於 1970 年代國民黨政權遇到的正當性危機促成新的自由空間，所以在 1980 年代，開始出現許多新興自發的社會抗議事件。用社會運動理論的術語來說，威權體制的政治轉化，製造了新的政治機會，也因此促成更多新的政治動員，所以才造就 1980 年後另一波社會運動的風潮(張茂桂 1989：108)。

民間教改運動即為 1980 年代後開始逐漸興起的其中一支社會運動，有關教育改革的議題相當多元，包括來自教師、學生、教授和其他民間人士等有各自不同的議題訴求與運動軌跡。最早的教改運動發展軸線可以追溯至 80 年代大專校園內的學生運動。這一時期的校園民主化運動最早來自於 1982 年台灣大學的「普

選事件」，之後又有「大新社事件」、「自由之愛」等反對校園內黨國威權體制的政治議題，這些議題也將校園內的改革派教授捲入其中，也為日後的民間教改運動埋下重要種子⁴³。

1987 年解嚴後產生的新的政治空間中，大學教授、中小學教師和民間人士紛紛成立許多教育改革團體，再加上當時有關教育事件出現在報章雜誌上的頻率大量增加(王震武、林文瑛 1996：39)，輿論對教育問題的不滿持續加劇，這段時間民間教改運動快速擴張。1987 年到 1992 年之間成立和教育議題有關的團體，包括了教師人權促進會(1988)、人本教育促進會和人本教育基金會(1988)、主婦聯盟教育委員會(1988)、大學教育改革促進會籌備會(1989)、振鐸學會(1989)、澄社(1989)、台灣教授協會(1990)和台灣教師聯盟(1992)(薛曉華 1996：182-183)。這些團體一方面透過遊說立法委員，來推動大學法、師範教育法以及教師法等法案改革外，另一方面各個團體也開始橫向連結結盟。1991 年，眾多不同議題的改革團體匯集結盟，成立「救救下一代行動聯盟」，此時還未有廣設高中大學的訴求，然而該聯盟的其中一項遠程目標即為「促成高等教育自由化，從而紓解升學壓力」(薛曉華 1996：200)。

1994 年是民間教改運動最重要的一年，教改運動人士發起「410 教育改造全民大結合運動」，是最大的一次活動動員，參加人數超過兩萬人⁴⁴。發起該活動的「410 教改聯盟」對政府提出四大訴求：落實小班小校、廣設高中大學、促進教育現代化以及制訂教育基本法，這一活動將教改運動的聲勢推到了頂峰，製造了一個政治機會結構。這一政治機會結構下有一定的空間，政府不僅必須回應民間教改的訴求，讓新的教育理念與政策方案得以影響官方制訂教育政策，直到 1996 年教改會結束為止。

1994 年六月，政府召開第七次全國教育會議，其中提出若干改革政策作為對 410 訴求的回應。教育部雖然同意既有的高中職比例應該進行調整，然而對於廣設高中大學這一訴求有所保留，在第七次全國教育會議中，教育部提出的方案是「研究綜合中學制度之適切性與可行性，以利課程統整及輔導學生適性發展。」(教育部 1994：286)此時綜合高中政策正式被教育部端上檯面，作為回應民間教改訴求的其中一項官方教改政策。

1994 年九月，行政院教育改革審議委員會正式召開⁴⁵，在這一委員會的政策審議過程中，以鬆綁和人本的理念包裝，成為官民共識中重要的高中職改革政策。

⁴³ 例如黃武雄、黃榮村、張則周、楊國樞等人。可參見鄧丕雲(1993)和薛曉華(1996)對 80 年代大學校園運動的討論。

⁴⁴ 1994-04-10 聯合晚報 記者簡余晏、郭乃日、吳家詮/台北報導 兩萬人總動員 四一〇教育改造 編織美麗大夢

⁴⁵ 1994-08-31 聯合報 記者陳鳳馨/台北報導 行政院設教改會 九月中旬開始運作

在這段時間可以明顯地看到教育政策的理念發生了明顯的替換現象，民間教改運動發揮了影響力，人本教育理念成為教育改革政策中的重要理念。

來自民間教改運動的人本教育理念，受到 80 年代後「民間社會論」的影響，當時這一觀點認為社會部門有自身的自主性，反對國家的介入控制，國家成為所有運動共同的目標(錢永祥 2004：118-119; 李丁讚、吳介民 2008：413)，教改運動與人本教育理念同樣也受此觀點影響甚深(何明修 2011：187)。在 80 年代的大學校園中，對抗的是國家對大學體制的控制以及言論和集會自由的壓制，在一般中小學中，對抗的是國家對教育內容的箝制以及要求學校在學費和教育權上有更多自主的權力。對一般老師，對抗的則是國家干預教師的基本人權與思想自由(薛曉華 1996)。

整個教改運動的內容雖然龐雜，其中卻有一支發展出完整的教育理念思想，對於整個民間教改運動影響甚鉅，即人本主義教育理念。該理念具有強調個體重要性的自由主義色彩，認為「人即目的」，個體的行動應完全基於其自由意志所決定⁴⁶。人本主義注重人天生下來所具有的創造能力⁴⁷，正因為這一創造力才使得人類發展出文明。然而文明的高度發展，卻反而掩蓋人本身所具有的天賦創造力，「人本身遂異化為觀念世界的工具。」⁴⁸，正是因為人即目的的出發觀點，所以人本主義反對將人視為達成目的之工具⁴⁹，重視兒童未受文明化影響的創造力，故在教育上這樣強調：「...人本教育，則要回歸這素樸的面目，保存並發揮兒童原有的創造特質，使兒童在高度的自主性中，走入人類社會，為人類文明注入富於創造的批判力和生命力。」⁵⁰

也因為對個體的重視，故人本主義反對國家集體主義對個體自由的侵害，批判性地質疑集體規範價值⁵¹。然而人本主義並非是完全放任自由的觀點⁵²，其仍然重視秩序的存在，只是這必須透過個體的自主性發展來建立秩序，因此強調「人有參與社會秩序的自由」⁵³。

人本主義對升學問題的理解，不同於強調技職教育的教育理念，將其歸因到士大夫文化造成盲目的升學現象。教改人士將升學問題視為源自於國家對教育機

⁴⁶ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：67)

⁴⁷ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：92)

⁴⁸ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：71)

⁴⁹ 在教育上的一些想法(史英 1993：19)

⁵⁰ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：196)

⁵¹ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：205)

⁵² 民間教改運動中有關人本主義與自由放任之間立場的差異，已有許多文獻討論，請參考蘇峰山(2003)、何明修(2010; 2011)、黃武雄(2010)，就我自己閱讀教改會內部的委託研究報告，也同樣可以發現這兩種立場之間隱含的矛盾。

⁵³ 童年與解放衍本(黃武雄 2004：227)

會的限制，造成文憑的稀缺性，使得人人都必須競爭求取教育文憑，這造成考試引導教學等各種扭曲的教育亂象。因此黃武雄主張「...要打破文憑主義的最佳方法，便是讓多數人都可以擁有文憑，這時候用人取材變只有取決於人的能力與學識。」⁵⁴，在這種思維下，要求國家放寬文憑限制的廣設高中大學訴求也跟著誕生。

技職教育在教改運動中並沒有得到太多注意，這裡可以由人本主義的內涵以及運動人士組成來解釋。人本主義批判國家，也反對將人工具化，為民間教改運動陣營提供了重要的論述武器，這一理念也和當時的技職教育體制發生衝突。因為過去技職教育的規劃和擴張，是源自於國家為了提供低階技術人力以發展經濟，故在經濟計劃中也要求教育部門予以配合。用這個觀點來看，技職教育確實只是經濟計劃下的其中一個配合的工具，這就和人本主義的理念內涵發生衝突。

另一個原因則是和民間教改運動人士的組成有關，依據前述的團體分類，其參與者的組成來源可以分成大學教授、中小學教師與家長，在這之中缺少和技職教育相關的人士。而如果以「救救下一代行動聯盟」的行動目標為例，其推動的教育法規修訂中包括大學法、師範教育法、私立學校法、國民教育法、教育會法等(薛曉華 1996:199)，並不包含職業教育法。故即使教改運動的組成與訴求相當多元，從運動理念以及成員背景來看，技職教育在教改運動中幾乎未被關注。

民間教改運動開始關注技職教育，主要源於教改運動對於人力計劃和高中職人數比例管制的批判。在 1994 年年初舉辦的「民間教改會議」，開始出現許多討論，大抵這些觀點認為當前高中職教育出現的升學主義，源自於國家為了經濟發展，以人力規劃的方式不當地介入高中職 3:7 的比例管制，忽略人民求學的意願，強制對學生進行分流。也因此認為教育不應以經濟發展為考量，大量開辦職業教育，應該檢討既有的分流教育與比例限制等政策措施(薛曉華 1996:263-264)。410 大遊行的廣設高中大學訴求，同樣也牽涉到高中職學生比例，然而實際上教改運動並不是真的關注技職教育的發展，並未對於技職教育的改革並未提出完整的方案。

總而言之，依據人本主義理念的內涵以及民間教改運動訴求，其與技職教育之間的親近性是很低的。此時有關技職教育的改革，是為了解決升學主義造成學生學習壓力，所以批評政府管制高中職比例的議題，才間接被帶入教育改革的討論議程中，並且和教育部回應的綜合高中政策銜接，技職教育在教改浪潮下處於一種被動等待被改革的情形。在當時，技職教育體系本身是缺乏屬於自己的改革議程的。

⁵⁴ 台灣教育的重建(黃武雄 1995:37)。粗體為原作者所加。

4.2 教改會的定位

過去只在教育廳實驗的綜合高中政策，雖然因為教改運動的浪潮，成為教育部回應教改運動的重要政策之一，然而此時仍然僅只是官方的回應，仍需要進一步得到教改人士的首肯，才有可能真正成為官民間的改革共識。行政院為了吸納來自民間的教改壓力，在七月成立「教育改革審議委員會」，教改會採任務編組，其任務包括：一、關於教育改革方案之擬議及重要教育發展計劃之審議事項。二、關於國家重大教育政策之建議、諮詢事項。三、其他有關教育改革及教育發展之建議與審議事項。工作時間為兩年，並於任務完成後檢討裁撤⁵⁵。其提出的諮議報告書，定位接近於由第七次全國教育會議中的教育白皮書中的延伸意見，針對特定改革議題提出建議(曾憲政 1996:139)。一方面吸收了部份 410 遊行的訴求，但同時也對教育部提出若干贊同與補充意見⁵⁶。

教改會的組成成員則包括政府官員、民間教改人士、教育學者、學界人士和校長等來自官、民與學界代表。教改會的成立表示使得教改運動不同於過去 90 年代初期，只能間接透過遊說民意代表，在立法院推動修法改革。由行政院成立的教改會，其半官半民的組成結構，讓教改運動人士有機會更深入到教育政策的決策當中發揮影響力(吳維寧 2000:84)。綜合高中在教改會的政策審議過程中成為官方和民間共同同意的改革政策，為往後的政策推動獲得更多的正當性。

然而如何評估教改會對教改的實質影響，目前仍然眾說紛紜，一般的區分方式分成「教改」與「反教改」兩種解讀(何明修 2011:192-193)。民間教改人士多半認為，教改會雖然開啟了民間教改人士提出意見的空間，但另一個結果則是教改會吸納了教改的正當性，使得許多改革與最初的運動期盼有所落差，在這意義上對民間教改運動而言是失敗的(吳維寧 2000:90)。對民間教改人士而言，教改會妥協過多，沒有解決實際的結構性問題，例如：教改會不主張設立公立大學、談小班不談小校、未做社會動員以及進行財務需求估計(黃武雄 2007:266)。至於反教改人士則認為教改會多由李遠哲及民間教改人士所主導，排除了專業師範體系人士的參與(周祝瑛 2003:89; 黃光國 2003:21、37; 吳清山 2008:45)。我認為這些都是不夠細緻或是有問題的說法。民間教改人士的說法忽略了在教改會的審議過程中，自身缺乏具體的政策建議，許多具體的政策討論，還是來自教育部所提出的回應方案。而反教改人士的說法忽略了從教改委員到研究組、溝通組等外圍人士都有師範體系的學者參與討論⁵⁷，如果依照何明修(2011)對教改委

⁵⁵ 第一期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995b)

⁵⁶ 教育改革審議委員會對教育部「中華民國教育報告書」之意見(教改會 1995)

⁵⁷ 來自師範體系的教育學者包過教改委員楊國賜、黃炳煌、簡茂發和陳伯璋。溝通組組長陳舜芬與副組長潘慧玲也是出身師範體系的學者，再加上許多政策在審議過程也都有請到師範體系的學者提供專業意見，說教改會或是教改諮議報告書排除師範體系的說法是相當有問題的。類似的

員參與狀況的整理，實際上教改會的審議過程更像是學者、官員和教育人員等多方相互協商的過程。

要評估教改會對教育改革的影响，如果使用一些特定範疇進行區分來討論，例如改革與保守、左與右或著是市場化與否等等，都仍嫌粗糙，無法真正反映教育改革實際上如何影響教育政策。一方面於教改會政策審議內容包括各式各樣的教育政策，每一種教育改革政策的支持人士與反對人士未必相同，改革脈絡與論述也不同，利用特定範疇的區分，會遮掩更細緻的政策辯論與角力互動，要評估教改會對如何影響往後的教育改革，就應當逐一檢視各個政策脈絡的行動者以及其正反立論。政策本身的內涵也未必完全能歸類到這些範疇之中，更應該考察的在政策討論的脈絡下，行動者如何以理念與論述討論，互相競爭與佔位（position-taking）。也因此，本文之後將繼續檢視在教改會政策審議過程這一政治機會結構下，有關綜合高中政策支持者和反對者的立論，以及有哪些競逐的論述。

如果我們單看教改會的改革建議結論，很明顯的，綜合高中作為調整高中職比例結構的主要政策，是教改會與教育部都同意的共識（雖然改革的目標並不一致，教改會主張以綜合高中為主體的高級中等教育制度，教育部則認為應將高中職比例調整為 5：5⁵⁸）。然而實際上在教改會內部，依據教改會的研究報告與會議文獻，可以發現有關廣設高中大學和高職教育改革等議題，內部仍然是爭論不斷，有不同的改革方案在競逐。另外在教改會外部，主張廣設高中大學的 410 教改聯盟也不同意綜合高中的改革方案。由此我們就有必要進一步說明，綜合高中政策的共識是如何形成的？

因此我們在下文將進一步歸納幾種不同的高中職改革方案，黃武雄曾經分辨出當時的幾種改革路線：

「...如果把 1994 年以前教育部所一貫主張以『管制與規劃』為主軸的路線，稱為第一路線；而把教改會所提出以『鬆綁與多元』為主軸的路線，稱為第二路線；那麼 410 所主張則是第三路線。這第三路線的主軸是『結構與自主』。」（黃武雄 2007：292-293）

如果說過去高中職 3：7 的比例限制屬於第一路線，教改會的綜合高中屬於第二路線，教改會外的 410 主張廣設公立高中屬於第三路線。則本文認為在當時的

討論參見何明修(2011)。

⁵⁸ 教育部郭部長回應諮議報告書(郭為藩 1995)，按照當時的技職司司長吳清基在教改會內部討論的說法，教育部自身訂定 5：5 其實也沒有任何學理根據可言，只是意味著 2000 年以前還會有一半的高職存在，所以 5：5 的說法純粹是為了讓既有的高職能夠安心面對改革。參見(行政院教育改革審議委員會 1996a：B-45(4))

廣設高中大學辯論中，還有「第四路線」未被注意到，那就是高職體制內改革選項，這一選項強調國家長期以來輕忽技職教育，造成技職教育體系下，教材、設備、師資、資源和課程等各種問題有待解決，因此教育改革應該針對這些問題，而非用廣設高中來替代技職教育的弱勢情形。這一路線在教改會內和主張綜合高中的第二路線在分流教育上曾經有一段激烈的爭辯，這兩條路線的爭論只有在王震武與林文瑛的書中被略為討論(王震武、林文瑛 1999)，然而第四路線重視技職教育的思考在往後仍影響了綜合高中的政策走向，因此在這裡應該檢視第四路線的內涵。總括而言，這四個路線當中，第一和第四路線的教育理念思維是偏向技職教育的，第二和第三路線的教育理念則可說屬於人本主義的。然而二三四路線都批判過去國家在教育不正當的介入所造成的問題（見表五）。

表五、教改會政策審議期間出現的四種高中職政策路線

路線	倡議者	主張
第一路線	過去的教育部官員與人力規劃學者	依據人力計畫要求控制高中職 3：7
第二路線	教育部官員和大部份教改會參與者	調整高中職比例，廣設綜合高中
第三路線	410 民間教改聯盟	調整高中職比例，廣設公立高中
第四路線	少部份教改會外圍參與者	解決國家控制下的技職教育弱勢問題

表格由作者自製

透過檢視教改會時期的爭論，看到其他的改革選項，我們將著重解釋，綜合高中如何在這些改革路線中脫穎而出，成為高中職改革的主要方案。這一部份涉及到教改會內部定調的改革理念，透過理念形成包裝綜合高中政策的論述，使得這一政策具有說服力。另一方面綜合高中透過教改會中的論述，將高職改革與高中職比例調整兩個不完全相同的問題嫁接在一起，一面說服教改人士這一改革政策，另一方面則說服技職教育人士接受改革。

雖然教改會時期的各種討論文獻內容都相當詳細，也伴隨的是龐大破碎的文字。因此本文不擬將這些文字全部鋪陳，而是透過各期諮議報告書、教改通訊上的辯論，以及 410 教改聯盟提出的主張，來討論第二、第三與第四路線如何批評與改革既有的高中職制度，並提出各自的主張與辯論，最後解釋教改會支持的第二路線綜合高中改革，為何得以勝出。

4.3 教改會時期的後期中等教育改革論戰（1994~1996）

面對 410 大遊行提出廣設高中大學的訴求，教育部以試辦綜合高中的政策回應，有關廣設高中大學和綜合高中的辯論持續延伸進教改會中。綜合高中的改革議程在教改會政策審議期間，連結到兩個不同的議題，分別是高中職比例結構調整，另一個則是技職教育的改革。在高中職比例結構這個議題上，綜合高中被寄

予厚望，成為調整高中職人數比例的重要手段。在技職教育的議題上，綜合高中也同樣被視為高職改革的主要方案，尤其是教育部技職司司長吳清基提出的「給技職教育一片美好的天空和尊嚴」一文中也提到了綜合高中⁵⁹。故綜合高中這一政策在教改會第二路線的改革脈絡，一方面成為高職的主要改革政策，另一方面則是調整高中職人數比例的手段。教改會並未認可大量新設高中作為主要的改革政策。

雖然綜合高中成為將調整高中職比例以及改革技職教育兩個議題嫁接起來的重要政策，但是也有對第二路線改革的質疑聲音。教改會外的 410 教改聯盟人士主張廣設公立高中的第三路線，還有教改會中部分參與者，例如謝小琴或劉源俊強調高職教育改革的第四路線。從這裡可以看到教改會時期，其實有諸多可能的改革方案辯論與競爭。

教改會的綜合高中改革路線主要的倡議者是教育部官員、相關學者以及大部份的教改會參與者，為了回應 410 廣設高中大學的訴求，延續教育部的教育白皮書內容，重新定位包含普通教育與職業教育的高級中等教育，所以第二路線的改革是針對整個整套後期中等教育制度進行調整。第二路線受到 410 教改運動批判的影響，同意升學主義和文憑主義等現象，主要來自高中職比例結構固定僵化，高中容量供不應求造成惡性競爭。過去由政府訂定高中職比例，以經濟領導教育的人力資源分配規劃已經跟不上經濟環境變遷，也不符合「人本」的理念。然而其回應的綜合高中政策卻是因地制宜的，也就是說其改革的方式是將現有的高職學校以增班這種最小成本的方式來增加高中比例與容量，來回應廣設高中大學的訴求。

教改會外的第三改革路線，其主要倡議者是來自 410 大遊行的主要參與成員。同樣是要求調整現有高中職比例結構，源自於其不滿教改會的第二路線迴避了結構性問題，故進一步強調「社會正義」的理念⁶⁰，以求結構性地改造⁶¹，並修正廣設高中大學的訴求，提出廣設公立高中大學這一更具體明確的改革方向⁶²，相對於綜合高中的改革更為激進。

第四路線關注的是既有的技職教育問題，面對升學主義和文憑主義的問題，認為其肇因於長期以來由於國家資源配置的失當，導致高中優於高職，高職只能是次等選擇的偏見，也因此才會造成學生多半以高中為第一升學志願的問題。第四路線部份的觀點是和其批判的第一路線是接近的，也就是重視技職教育，批評教育問題與盲目的升學主義有關。但其和第一路線的決裂點在於第四路線也批判國

⁵⁹ 給技職教育一片美好的天空和尊嚴(吳清基 1995b)

⁶⁰ 民間教育改造藍圖(四一〇教育改造聯盟 1996：28)

⁶¹ 民間教育改造藍圖(四一〇教育改造聯盟 1996：24)

⁶² 民間教育改造藍圖(四一〇教育改造聯盟 1996：337)

家對技職教育的歧視。雖然過去三、四十年來整個高中職結構以高職為主，政府也強調發展技職教育的重要性，但是國家投入的資源卻是相當稀少的，故有必要正視技職教育受到國家歧視的問題。第四路線主張改善既有的高職教育內容，指出的高職教育問題現況，包括師資、教材、課程、設備、分科等項目，其提出的改革方案是在既有的高職體制下做改善，並不考慮廣設高中或轉型綜合高中的方案。

在教改會中，我們可以從第一期諮議報告書討論第二路線改革的理念基礎。教改會中的教育改革理念有兩項，分別為「人本主義」與「鬆綁」。人本主義的理念，被定調為「…以個人發展為主，社會發展為輔…」⁶³，強調教育的目的是要「培養受教者的健全思想、情操及智能，以促進各人的發展及自我的實現」⁶⁴。在教改會中的人本主義，指的是一種預設個人優位於社會，並且預設人具有相當的潛能接受多樣全面性的教育。

正是在人本主義這一對個人主體性的重視，才能進一步提出鬆綁的理念，指出當前的教育體制應透過鬆綁使得教育「自由化」。鬆綁理念批判政府長期以政治指導教育的做法，認為應解除「…政府有關單位對各種教育措施仍多不必要的干預，…」⁶⁵，其中教改會舉出了四個應當鬆綁的項目，包括：教育資源、教育結構、教育內容、教育行政⁶⁶，高中職比例限制的問題被歸類在「教育結構」這個項目當中。教改會人士認為高中職比例的鬆綁「…重點並非在尋求固定的百分比數，…社會需求的取向，因而使教育政策淪為人力政策的下游產品。」⁶⁷

故在第二期諮議報告書中，已經可以看到教改會針對高中職比例，具體地提出改革方案。其批判以人力規劃為基礎的教育計劃，認為政府對高中職比例的限制，尤其是對高中的限制和過多的高職，不僅促成升學為導向的教育亂象，也難以適應當前以服務業為主、需要高級技術和快速變遷的經濟環境。因此有關技職教育應該培養的學生被重新定位為「…應培育具備靈活而有彈性的應變能力，…在高職（或五專前三年）的教育階段，應加強基本學科能力的學習…，而不是熟練一些可能不久就會被汰換的技術。…至於產業界所需的熟練工，則應改為由職訓局培育及由業界加強在職訓練計劃，自行培養。教育當局與業界都應充份體認『職業教育』與『職業訓練』所應有的分工」⁶⁸就此而言，教改會提出的改革建議強調基本學科能力必須加強，有助於學生適應產業環境快速變遷的能力，且否定實施過多的職業教育，認為單一僵化的技術容易被淘汰，所以建議將職業訓練

⁶³ 第一期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995b：19)，粗體字為原文所加。

⁶⁴ 第一期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995b：19)

⁶⁵ 第一期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995b：23)，粗體字為原文所加。

⁶⁶ 第一期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995b：25)

⁶⁷ 教育鬆綁的理念、原則與項目(行政院教育改革審議委員會 1995a)。粗體字為原文所加。

⁶⁸ 第二期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995c：29)

劃出學校。其高中職比例結構的改革方向以高中教育為主。

為了改變高中職學生比例，除了增設一般高中，綜合高中這一政策在改革上是被寄予厚望的，認為可藉此調整現行學制分流和課程僵化等問題。第二期諮議報告書中，可以看到包括在法律上，建議將「高級中學法」和「職業學校法」修定合併為「高級中等學校法」，建立以綜合高中為主體的高級中等教育制度⁶⁹。在短程目標，為了調整人數比例，鼓勵公私立高職轉型為高中，增設普通班，並且適度減招高職學生⁷⁰。改革標準化課程觀念，進行「綜合高中」課程實驗⁷¹。在中程目標中，公佈新型「綜合高中」共同核心課程，並推動各校「綜合高中化」。而大學入學制度也以綜合高中之課程為重要考量。⁷²最後在遠程目標中，則推行以「綜合高中」為主的學區制。接著在第四期諮議報告書中，再度強調綜合高中⁷³，將綜合高中政策定調為「發展以綜合高中為主、他類高中並存的制度」。

在總諮議報告書中，教改會對於高中職比例結構改革，同樣主張以綜合高中作為主要改革政策，最後確定的改革建議大致上與第二期諮議報告書提出的內容相同，差別在調整學生比例建議的 2-1 點上，在第二期諮議報告書中僅只是鼓勵公私立高職轉型為「高中」，卻在總諮議報告書中變成「綜合高中」，這意謂著綜合高中實際上變成調整高中職人數比例的主要手段。

從諮議報告書來看，似乎綜合高中這一政策並無太大疑義，但其實在教改會內外都有不少爭議存在，許多民間教改人士對教改會的立場是失望的，故在教改諮議報告書出版後就開始跟教改會劃清界線，形成所謂的「第三路線」，認為教改會過度重視「鬆綁」，改革事務只限於教育部轄下的業務，而非就整體社會相關的教育事務進行改造，且忽視社區自下而上的教育改革動力⁷⁴。因此提出「社會正義」的概念要求，開始和教改會中的自由放任主義劃分關係(何明修 2011：190)。在後期中等教育政策上，其改革方案有別於教改會由高職改制綜合高中，提出廣設公立高中，要求國家投入更多教育資源以保障大部份的人就讀高中的權利，然而其對於技職教育的建議除了提出證照制度和職業訓練⁷⁵外並沒有太多的著墨。

在教改會中，還有另外一股質疑綜合高中的聲音，但是這個聲音少有人注意到，本文在此將之稱為第四路線，有別於第二和第三改革路線。第四路線可以在教改

⁶⁹ 第二期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995c：30)

⁷⁰ 第二期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995c：30)

⁷¹ 第二期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995c：31)

⁷² 第二期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1995c：31)

⁷³ 第四期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1996c：34)

⁷⁴ 民間教育改造藍圖(四一〇教育改造聯盟 1996：62-66)

⁷⁵ 民間教育改造藍圖(四一〇教育改造聯盟 1996：332-333)

通訊和委託研究報告中分辨出來。在教改會中有關廣設高中大學的爭議，大致上就分成第二路線與第四路線的改革辯論，第四路線的支持者專注於高職教育問題，包括師資不足、教材編排混亂、課程缺乏彈性、設備更新不夠等各種高職教育資源匱乏的情形。他們認為升學主義與文憑主義的問題不能單靠改變高中職比例、將高職轉型為綜合高中或新設高中而得以解決。高職體系本身有許多更迫切待解決的問題必須被重視，當技職教育得到更多的資源投入，技職教育不再被視為次等選擇，自然能緩解升學主義與文憑主義的問題，這種觀點就是所謂的第四路線。

在教改通訊上，例如謝小芩對綜合高中的批評，就認為該政策的教育目標與課程規劃等問題並未被提出⁷⁶。劉源俊也質疑綜合高中的政策，認為有可能流為普通高中或是由高職與高中所拼湊的學制，且綜合高中在美國的辦理也未必順利，應正面面對既有的技職教育問題，而非以綜合高中來取代既有的學制安排⁷⁷。

在教改會委託各學者所作的特定議題研究。「分流教育」項目下的四個研究剛好各兩個研究，分別站在第二路線與第四路線兩種不同的立場，提出不同的建議。

「分流教育與經濟發展」以及「分流教育的社會效果分析」兩篇研究報告，代表的是第二路線，分別從效率和人權的概念，對政府規劃 3：7 的強制分流教育提出批判。「分流與經濟發展」一文，批判政府的強制分流並未如預期達成規劃的效果，人力預測常常會發生失誤。另外依據循環成本與教育報酬來看，循環成本高中略高，教育報酬則是高職略高於高中。即使如此，該文提出的論據仍認為投資高職並無明顯的優勢，因此應該考慮重新配置資源，發展以高中為主的普通教育，無需固定高中職比例，並增加學生選課彈性(羊憶蓉、吳惠林 1995：151-156)。

在「分流教育的社會效果分析」一文中，認為教育應設計出一套教育制度，使得個人得以發展自身潛能達成「自然分流」，而非被教育制度「強迫分流」以致於因此決定了未來的人生(林文瑛、王震武 1995：26)。高職教育被認為限制人的發展可能性，將學生強迫作社會位置的分工(林文瑛、王震武 1995：29)。雖然批判強迫分流制度，其立場未完全拒斥國家，而是主張受教育是人民的權利，國家有義務保障人民受教育的權利(林文瑛、王震武 1995：8)。

同時，「廣設高中大學」的議題再度出現在這篇文章當中，也連結到綜合高中，主張利用綜合高中將現有的高職改成高中。在「廣設高中大學」的辯論上，該文

⁷⁶ 「中華民國教育報告書」—技職教育評論(謝小芩 1995)

⁷⁷ 從終身教育看教育分流—析論高職改為高中之議(劉源俊 1995)

除了對自由競爭意見提出批判外，也反擊對廣設高中大學的質疑。一種反對廣設高中大學的說法，乃是社會中需要各種不同位置的人，教育正是一種安排人盡其才的體制。王震武和林文瑛在該文中認為，此種主張忽略個體的可能性而合理化現有的教育體制促成的社會地位不均等，且即使是分化，也不應該是以高中高職二元對立的形式呈現，使得學生的選擇非此即彼(林文瑛、王震武 1995：90-95)。另外該文也批判落實證照制度這一建議，重蹈文憑主義的後塵(林文瑛、王震武 1995：95-97)。

總結之前兩篇研究，可以看到第二路線反對分流教育以及高職教育，這一派的主張，由於國家強制執行的分流制度，將大多數學生還未確定性向時就導向高職，造成不當的資源配置，也忽視個人的教育選擇和個人潛能。故教育改革方向應該增加高中減少高職，綜合高中是一個重要手段，最終是以普通教育的高中為主，如此才能尊重個體的可能性，讓個體能夠適性發展。

面對第二路線的改革主張，屬於第四路線的「教育分流與社會經濟地位—兼論：對技職教育改革的政策意涵」一文，指出分流教育對於機會不平等並非重要中介因素，反而是教育年數影響較大。該文質疑，廣設高中大學並不能解決升學與文憑主義的問題，高中和大學對大部份的人而言並非全人教育，而是文憑資格的取得(章英華、薛承泰、黃毅志 1995：122-123)。既然問題在於教育年數，增加高職五專的升學機會，更有可能解決問題(章英華、薛承泰、黃毅志 1995：128)。另外該文也質疑高中通才教育比較能「適應市場變遷」的說法，因為高中的通才教育在職業取得上並無優勢。該文認為教育改革的重點並非快速擴張高中大學，而應注意就業市場的需求與教育供給之間的關係，進行適當的調整。

最後在「技職教育政策與職業學校的運作」一文，認為重視實作的技職教育，本有它應存的地位和價值，但受到國家制度性地歧視，造成以下兩點問題：技職教育與產業的脫節，以及技職教育被定位為次等教育(謝小苓、張晉芬 & 黃淑玲 1996：97-98)。故解決問題的方式應正視既有教育的階層化結構，解決技職教育次等的問題，比辦理綜合高中更為重要(謝小苓、張晉芬 & 黃淑玲 1996：95-96)。該文提出幾個改革建議：擴大技職教育的師資來源與資格、增加技職教育的升學進修機會、對招生、學費和類科設置鬆綁、放寬課程制訂的彈性和提昇現有的學校品質(謝小苓、張晉芬 & 黃淑玲 1996：99-100)。

就此總結以上兩篇研究，不同於第二路線對廣設高中的建議。第四路線的意見雖然同意國家介入強制分流造成的問題，但認為教育不平等更根本的原因來自於不完善的技職教育體系規劃，無論是在師資培育、教育經費、教材、產業聯結不周全，或是升學機會，都因為國家的歧視性規劃，導致接受高職教育的學生無論是在資源或社會聲望等各方條件上都顯得弱勢。這些研究的立場可以歸類為「第

四路線」，也就是診斷現有的技職教育問題，並針對這些問題提出「高職改革」的方案。

4.4 教改會的改革結論

我們已經歸納第二路線、第三路線與少有人討論的第四路線的高中職改革方案。第二路線主張應解除高中職 3：7 的分流教育管制，現有的高職過早將人進行分流，忽視個體的選擇，主要以綜合高中課程安排改革高職並且調整高中職比例。第三路線相較於第二路線更為激進，以廣設公立高中作為改革訴求，以社會正義為目標要求結構性地改造，我們可以說第二路線與第三路線的改革都受到人本主義理念的影響，具有「通才教育」的色彩。第四路線主張應更加重視技職教育的發展，解決過去教育資源分配不均的問題，所以要在課程、教材、師資、設備等各方面都投入更多資源加以改善。也因此，這種改革仍受到重視職業教育理念影響，相對於第二、三路線而言更具有「專才教育」的色彩。

如果將第四路線和第二、第三路線相比，第四路線的位置是相對接近既有的教育體制而屬於保守的，對於將高職轉型為綜合高中的改革，抱持著謹慎懷疑的態度，自身卻沒有一個完整明確的理論基礎與主張。高職改革並不完全否定調整高中職比例等改革方向，也批判國家資源分配不當，但認為當前的教育問題的主因不在於過早分流，而是既有的高職教育是否完善的問題。因此教改會中的第四路線改革，多半是在既有的技職教育體制下提出建議，並不考慮置換既有的技職教育體制。第二、第三路線則是相對激進，其背後透過鬆綁、人本主義或社會正義等理念來挑戰國家規劃的教育，甚至因為國家與技職教育之間的深刻關係，對技職教育多半抱持著否定的態度，試圖以高中這種通才教育的思維和模式來取代整個技職教育。

最終，還是由第二路線的綜合高中改革方案獲得勝利，這可以透過各期諮議報告書或總諮議報告書內容得到證實。在總諮議報告書中的具體建議，就明確定調為「朝綜合高中發展」，包括：(一)透過修法建立以綜合高中為主的教育制度。(二)逐年降低高職五專的學生人數與普通高中的比例。(三)調整類科彈性，提升師資素質，更新實習設備，提高學生單位成本也即改善教育環境。(四)進行「綜合高中」課程實驗。(五)推動各校「綜合高中化」以及增設地區職訓中心。(六)推行以「綜合高中」為主的學區制，高職成為少數且精緻的技藝高中⁷⁸。而針對技職教育改革建議，則包括：(一)調降高職及五專學校數、學生人數及招生類別。(二)建立多元而彈性的技職教育制度。(三)重視學生的基本能力與通識教育。(四)建立多元化技職師資審查體系，重視技職師資的實務能力。(五)

⁷⁸ 教育改革審議委員會總諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1996b：50-52)

強化專業證照之公信力⁷⁹。

將上述對綜合高中與技職教育的具體建議進一步歸納分析，則在綜合高中的部份，(一)、(二)、(四)、(六)偏向高中改革的建議，(五)部分屬於高中改革，另一部份則屬於技職改革，(三)屬於改革技職教育的建議，但僅只是條列出原則，改革方式並不够明確具體。在技職教育的部份，(一)、(三)偏向於受到人本主義理念的影響，增加高中生比例以及強化高職的基礎科目和通識科目教育，(二)、(四)、(五)則屬於技職教育方向的改革，但是同樣沒有具體的改革方針，並且仍有許多對技職教育的改革問題並未出現在報告書中，例如技職教育的教育目標、課程標準、課程架構、課程審議(饒達欽, 劉昌煥 & 鄭永福著 1996:10-15)，這些項目在總諮議報告書的結論中是看不到討論的。從具體的改革建議和被忽略的改革問題來看，我們可以說後期中等教育改革議題上，多半著重於朝向高中通才教育的方向改革，並且相對而言忽視了高職教育的問題。

為何屬於教改會第二路線的綜合高中方案能勝出？本文認為這個問題應當分成兩個層次來討論，首先必須理解，增加高中為何成為共識？再來進一步討論，為何採取的是綜合高中的手段？本文認為增加高中成為共識有以下幾個原因：(一)「廣設高中大學」口號。(二)教改會參與人士的背景。(三)改革理念與論述的支持。

(一)「廣設高中大學」口號。410 聯盟率先提出「廣設高中大學」口號，獲得相當大的輿論迴響，使得政府感受到輿論壓力而進行調整，整個教改的討論議題也幾乎被限定在與廣設高中大學之中，很少有人具體討論高職教育未來的發展方向，大部份參與人士的討論都是著重在「如何以高中教育來改善弱勢高職教育」。

(二)教改會參與人士的背景。教改會參與人士多半來自高等教育體系，對於技職體系的運作情形了解不够深，因此更容易傾向於將改革方向朝向高中，而非改善技職體系⁸⁰。

(三)改革理念與論述的支持。增加高中作為改革方向，背後有來自民間教改人士以及教改會中「鬆綁」和「人本主義」理念的支持，透過這些理念產生的論述，使得教改會參與者多半願意支持這些理念而支持改革政策。第四路線主張的技職教育的改革論述本身並未有「鬆綁」與「人本主義」這類的理念與論述的支持，大部份僅只就實際的運作問題提出改革建議，缺乏完整理念以及口號，不利於說服教改會人士接受這一條改革路線。而且其雖然其批判國家對技職教育的歧

⁷⁹ 教育改革審議委員會總諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1996b:62)

⁸⁰ 這裡指的不只是教改委員，還包括其他參與討論或協助研究的參與者。

視，但和第二與第三路線相比，相對而言仍然是接近過去舊的教育體制，因此第四路線的改革選擇在教改會並不受太多青睞。

由於上述三個原因，可以理解教改會中的高中職改革議題為何限縮在增加高中的方向上，第四改革路線因此出局。然而即使如此，為何最後的改革共識是第二路線的「綜合高中」，而非第三路線的「公立高中」呢？本文認為有幾個原因：(一) 教育部率先提出具體方案。(二) 綜合高中推行成本較低。(三) 教改會中一些教改人士的妥協。

(一) 教育部率先提出具體方案。廣設高中大學的訴求雖然是 410 聯盟提出的，但當時並未有具體的改革方案，廣設高中大學其實是一個模糊的訴求，尚未有具體的改革方案。反觀第七次全國教育會議中，綜合高中率先由教育部提出，而成為教改會中重要的討論議程。而且當時在教改會的討論中，推動綜合高中的技職司司長吳清基，本身就是教育廳時代普通科學生跨科選修職業類科課程實驗的參與者，換言之綜合高中這一方案既有過去的實驗經驗，又占據了好的討論時機，在民間教改勢力在當時尚未提出具體改革方案的前提下，綜合高中的方案容易被接受。

一位從教改運動開始參與，在教改會負責研究的學者，印證了當初 410 教改運動提出廣設高中大學的訴求時，並未有具體的方向。

「其實 410 並沒有設定一個明確的關於說我們的廣設高中應該是怎麼樣的高中啦，410 的想法只是很單純的只是說，我們要把升學的壓力給拿掉，…」
(受訪者 B)

另一位幾乎參加過全部教改會討論的教改會委員也在受訪中提到：

「…對啊，廣設高中大學那句話其實是很不清楚的。廣設，要多廣，而且我們那時候的討論裡面，爭辯的其實是路線，就是如何做，在這個高中應該增加這個沒有問題，如何做就有你是設高中還是改高中，…」(受訪者 C)

從這些受訪者回憶的訪談記錄中，得以再次印證當時的廣設高中大學缺乏具體政策方向，而使得綜合高中的改革方案能夠「卡位」，進入第七次全國教育會議以及教改會的政策審議過程。

(二) 綜合高中推行成本較低。相對於第二路線，第三路線的改革是顯得更激進的，如果依照 410 教改聯盟的訴求，大量設立公立高中的成本過高。反倒是在既有的教育資源上，如果能將現有的高職進行轉型，則將可省去許多成本。付出

的成本較低，且綜合高中一開始推動時，採取的形式是課程改革，而非學制改革，使得改革有更多權變的可能。同樣的，採取校內課程改革的方式對於既有的高職體制衝擊也相對較小，綜合高中的課程規劃中仍然包含與技職體系相關的課程，得以涵括既有的技職教育體系師資，不需要大幅度調動師資的需求與配置，這種方案將會使基層學校端比較容易接受改革。

其中一位參與綜合高中政策規劃甚深的教育學者，也在訪談中提到，新設學校是需要大量成本的：

「…政府沒有那麼多錢，因為新設一個高中高職，土地不要算大概要十億以上吧，就是那個是很花錢的。」(受訪者 H)

由此可見得，在推動政策改革上，經濟成本是一個相當重要的考量，然而這些考量在政策文本上很難透露出訊息。

(三) 410 雖然提出了廣設高中大學的訴求，但當時並未有具體的想法措施，反而是教育部先行提出了綜合高中這一改革政策，在前述的條件下，教改會中的教改委員以及部分外圍的民間教改人士也被說服同意這個改革政策。

我們前面的教改會委員受訪者也提到當時教改會對綜合高中的看法。

「…只是把現在的高職裡面的課程做一些改變，那他就達到走向高中的條件，綜合高中做久了，他如果慢慢職業那部份要放棄，他就又改到高中來，我們那時候的主張就是用這種方式，用緩進的方式，讓他做這種調整，是調整不是新設。」(受訪者 C)

換言之，我們可以說綜合高中是一個由教育部、教改委員和教改人士共同妥協同意的漸進擴張高中政策。

4.5 綜合高中：官民之間的同床異夢

教育部在第七次全國教育會議提出綜合高中的政策以後，一方面在教改會中尋求支持，另一方面也委託師大教育研究中心研究如何具體落實政策，該研究主持人黃政傑由於有過去在教育廳試辦普通科學生跨科選修職業類科課程實驗的經驗，又是當時師大教育研究中心主任，因此接受委託後，在 1995 年提出了綜合高中的課程規劃研究，該課程規劃研究也曾經提到過去教育廳的課程實驗(黃政傑 1995)，並於 1996 年提出試辦學校課程規劃辦法(黃政傑 1996)。從這裡我們可以看到在許多教育政策與師大教育研究中心這一智庫單位密切相關，師大教育

研究中心等於是為教育部提供許多專業的政策諮詢服務，1996 年後許綜合高中相關的配套政策，包括數次綜合高中評鑑，也是由該單位負責。

就事後來看，教改會與教育部的改革方向並不同調。當初在教改會的總諮議報告書中，後期中等教育改革的目標是要朝向「建立以綜合高中為主的教育制度」為目標，也就是長遠的目標是要把高職限縮為少數，然後將大部份的高中職都朝綜合高中的方向發展，對教改會而言，綜合高中是一種降低高職數量，改變高中職比例結構的緩進政策，最後是要將大部份的後期中等教育學校轉型為「綜合高中的高中」。所以在教改諮議報告書中，綜合高中的改革還必須有相關的法令與執行組織改革搭配進行。例如遵照教改會中體制改革小組⁸¹的建議，修正「教育部組織法」，將技職司、中教司與國教司合併成為「學校教育司」⁸²。以及將「職業教育法」、「高級中學法」和「國民教育法」合併為「學校教育法」⁸³。

然而教育部並未完全依照教改諮議報告書的建議來進行，而是在既有的組織與法令框架上推動綜合高中政策。所以教育部推動綜合高中業務的單位仍是技職司，並沒有中教司。主要參與綜合高中轉型的學校，是以高職、高中附設職業類科以及高職附設普通科這一類的學校為主，大部份的一般高中皆未參與綜合高中這一計劃。之所以由技職司主導推動改革，受訪者 H 提出了具有功能性的回答：

「…因為職業學校的課程裡面也有普通教育的部份啊，而且不是懂不懂的問題，而是說你能夠支持學校的問題，因為他比較知道這個，所以他才比較能夠支持，因為他實際上是管這塊的，因為他（按：指中教司）沒有這個資源啊，資源不只是錢啦，師資設備人力的動員，這些都是你要擺在技職司是比較容易弄的，…」(受訪者 H)

對教育部而言，綜合高中是一個為了回應民間廣設高中大學訴求的低成本政策。類似於在高等教育上，將既有的專科學校大量升格為技術學院和科技大學，以快速擴張高等教育規模(林大森 2002)。後期中等教育體制我們也能看到類似的低成本快速擴張模式，教育部的綜合高中政策採取的是補助既有的在職學校，在體制內擴編師資和改變班級課程內容，來達到提高高中生數量的目的。依照 2000 年修訂的高級中學法，綜合高中雖然正式入法體制化，但是只被認為是後期中等教育體制中的其中一種類型，依據其課程和升學路徑來看，綜合高中是由高職體

⁸¹ 在教改會的政策審議過程中，這一小組是相當突兀的產物。教改會於 1994 年九月召開，該小組在 1995 年年底才開始籌備，許多參與者並沒有參與前期的政策審議，卻提出了許多和教育法令與教育部組織的改革建議。依據我們受訪者 B 的回憶，指出這一小組是由於對教改委員審議結果的失望，所以另外推動成立的。然而由於所提出的改革建議涉及太多既有法令體制與教育單位組織，可想而知，在教改會後的改革過程中，該小組的提議從未被真的付諸實現。

⁸² 第四期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1996c：85)

⁸³ 第四期諮議報告書(行政院教育改革審議委員會 1996c：89)

制轉型形成介於高中與高職的一個過渡類型，夾在大學與四技二專兩條國道中間。往後的改革方向並未完全遵照教改會的建議，朝向以綜合高中為主的後期中等教育體制改革。

在人數上，教育部調整高中職的手段，透過既有的高中職轉型綜合高中、國中升級設立綜合高中為主，其他新設高中為輔的方式，在短短的六年內將國內高中職人數比調整成 5：5。但是實際檢視這個比例會發現一大部份是透過綜合高中的學生來提高高中生數量（見表六）。將綜合高中內包括學術學程與專業學程的學生都併計入計算，如果將課程接近高職的專業學程學生歸入高職，則實際上增加的高中人口並未達到教育部所宣稱的比例。

表六、後期中等教育比例變化

學年度	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
高中	29%	29%	30%	31%	33%	35%	37%	38%	39%	38%	38%	38%	38%	38%	38%
綜合高中	1%	2%	4%	5%	7%	9%	11%	12%	13%	14%	14%	14%	13%	12%	11%
高職	57%	55%	54%	51%	48%	45%	42%	41%	41%	41%	42%	42%	43%	44%	44%
五專(前三)	13%	13%	13%	12%	12%	11%	10%	9%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	7%

資料來源：教育部統計處

雖然教育部並未完全遵照教改會的諮議報告書建議進行改革，兩者之間的政策立場有相當的落差，但是教育改革已經啟動，在某種意義上對教改會與部門民間教改人士而言，其已經與教育部在同一條船上，故這批改革人士對教育部的教改仍然多半抱持著支持的立場，即使後來改革的方向與結果並不是教改會與教改人士所期待的。2003 年反教改陣營對教改提出許多批判，其中也包括綜合高中這一政策(重建教育連線聯盟 2003)，教改會與民間教改人士則呼籲政府堅持計改革(何明修 2011：201)。當初的廣設高中大學訴求，經過教育部提出的政策回應和教改會的政策審議，到最後的政策執行，已經成為混雜著民間和官方意見，雙方同床異夢的改革政策。

本章著重討論的是教改運動對教改政策具有關鍵影響力的 1994 到 1996 年這段政治機會結構，在這個時期，教育改革政策併存了多種理念與改革方案相互競逐。對綜合高中這一政策而言，這個時期也可以視為是一個關鍵轉折，人本主義教育理念取代了過去政府中以職業教育為主要的教育理念，再加上過去教育廳實驗研究的歷史遺緒以及其它政策考量，綜合高中不再是過去那個在高中課程中加入職業課程選修的實驗計畫，在這一關鍵時間點上翻轉成為人本與適性的高職改革計劃。雖然這一計劃在教改會的討論中，看似是官民之間最具共識的改革政策，但是實際上雙方卻仍有各自的立場，教育部視其為低成本的收編政策，教改會與部份民間教改人士則視為緩進的高中職調整，於是綜合高中政策變成一種雙方各有所求

卻又不盡相同的改革計劃。

第五章、綜合高中的興衰：後期中等教育市場的結構變遷（1995-2010）

上一章我們討論了在 1994 年到 1996 年政治機會結構所開創的空間中，民間教育改革運動的人本主義教育理念，取代過去強調技職教育的教育理念，成為主導教育政策的新理念。普通科學生跨科選修職業類科實驗計劃，這個將一般高中課程與職業教育課程混合的改革方案，本來是準備給無法考上大學的高中生一技之長。在經過關鍵轉折以後，搖身一變成為將高職改革為高中的綜合高中課程改革計劃，並且得到官方與民間的共同支持。在本章中，我們會看到在政策審議過程中各種不同教育理念，在政策開始實際執行時，表現的不只是其純粹的理念意涵，而更多是成為各個學校彼此之間競爭的象徵資源，學校透過這些理念之間的象徵鬥爭，為自己的爭取更多招生優勢。

前面我們提到，綜合高中這一政策還混雜著諸多官方與民間各自的考量，改革的步調和方向並不完全一致。這一政策實質上衝擊的，是既有的 3：7 高中職結構，國家開始調整後期中等教育的供應結構，在既有的高職校內中改制，鼓勵高中職辦理綜合高中來增加一般高中的比重。綜合高中的人數從 1996 年的 6568 人，2006 年達到最高點 112677 人，隨後卻又開始下降逐漸下降，至 2010 年，綜合高中的人數已經降至 89088 人（見表七）。

表七、後期中等教育人數消長

學年度	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
高中	261498	270587	276987	286354	294878	296182	296135	299999	305698	308942	306463	304342	302741	306787	311554
綜合高中	6568	20508	34851	45264	61711	74798	87374	93690	103937	111666	112677	110215	103575	96396	89088
高職	520153	509064	493055	467207	427366	377731	339627	325996	326159	331604	335554	339497	346563	354608	362514
五專(前三)	116994	117686	115457	111576	104846	94347	82574	68103	57140	51329	50016	51707	51559	52186	53427

資料來源：教育部統計

為了解釋綜合高中學生數量的消長，在本章，我把所有屬於後期中等教育制度的學校，包括高中、五專、高職與綜合高中的集合，視為一個「教育市場」。利用市場供應端與需求端這兩個概念，將有助於我們來解釋綜合高中的數量消長。在教育市場中，國家的教育政策對供應端與需求端都有相當重要的影響力，使得我們能夠透過綜合高中的政策過程，來解釋部份的教育市場的變化，而另一部份則是由市場內的競爭來解釋現象。所以在進行解釋之前，第一節我將首先重新整理教育市場這一概念的討論，一方面避開新古典經濟學式，以價格機制為主的解釋方式，另一方面則是討論一種研究教育市場可能的取徑。為了和價格機制的解釋方式有效區隔，我將借用 Bourdieu 的做法來建構教育市場中供應端和需求端的結構。我在第二節利用這個方法，討論 1994 年教改以前的臺灣後期中等教育市場的結構與動力，以及具體指出國家在哪些制度和政策上，有效地干預了市場的供給面與需求面，我們會看到教育市場的轉型過程中，國家扮演了相當重要的角色。在第三節，我會返回來簡單討論介紹 1995 年開始試辦的綜合高中政策內涵。然後在最後一節，將綜合高中放入第二節我們建構的後期中等教育市場模型。藉由綜合高中的政策過程來解釋後期中等教育市場中，綜合高中的結構變化。

5.1 國家與教育：教育市場的分析路徑

本章將後期中等教育的學校的集合視為是一個「市場」(market)，意味著教育是一種產品或服務，可被進行交易，因此其中有所謂的供給者 (supply) 與需求者 (demand)。在教育市場中，供給者指的是提供教育服務的學校，而需求者則指的是需要教育服務的學生。其中供給者與需求者在市場中爭奪象徵資源，不同的供給者提供的教育服務有不同的聲望，需求者則是依據自身需求爭取教育服務以獲得文憑。這些供給與需求的類型與數量，形成了特定的教育市場結構，本章要處理的問題正是教育市場如何發生結構轉型。

雖然我在此使用了市場這一概念，但是我認為解釋教育市場的運作，不能採用古典經濟學的解釋方式。古典經濟學裡的市場，通常是透過價格機制 (price mechanism) 在進行解釋，也就是預設了市場中的供給者和需求者，其交易行為以價格的高低作為判準，各自進行理性以及利益最大化原則作交易，最終會達到一個價格均衡的狀態。但是實際上在教育市場的運作，價格機制的解釋力是有限

制的。

影響市場結構的力量並非只有價格機制，依據 Block(2004)的批評，認為古典經濟學中純粹的市場概念無法真正地捕捉現實，許多市場的實際運作並不是那麼理想化地以價格機能來調節，實際上有更多其他非價格因素在影響市場。因此 Block 提出了「市場性」(marketness) 的概念，市場性越高，指的是市場中價格機制的影響力越大，相對的，市場性越低則指的是市場中價格機制影響力低，其它因素有相對高的影響力，教育市場的市場性可以說是相對低的。

在教育經濟學對教育市場的討論，已經注意到教育市場中價格機制的影響力並不高，反而是國家的影響力相對重要，也就是說，教育市場具有低市場性的特點。蓋浙生(1993)指出教育市場有四種特性：一、教育市場是一個計劃性的市場。二、教育市場是一個受干預的市場。三、教育市場屬於不完全競爭的市場。四、教育市場不是「市場機能」操作的市場。由此我們可以看到，教育市場中國家扮演著重要的角色，分析國家政策對教育市場的影響，是解釋教育市場結構轉型的一條可能的路徑。

雖然教育經濟學已經意識到教育市場中國家角色的重要性，然而我們仍未指出國家如何實際地影響教育市場。簡而言之，只指出國家有能力干預教育市場並不夠，我們必須更具體地指出國家有哪些政策與制度，會影響供應端和需求端的類型與數量，進而改變教育市場結構。在此我認為 Bourdieu(2005)對法國住屋市場的研究取徑，有助於我們進一步深入討論，國家的政策是如何影響教育市場的供應端與需求端，並且將國家與教育市場之間的關係做連結。

Bourdieu 在「The Social Structure of the Economy」一書中，分析了法國住屋政策的變化如何造成法國的住屋市場結構改變。為了反對新古典市場模型的價格調節機制，其強調國家力量對住屋市場的影響，他具體地分析房貸、租屋等各種政策如何影響市場中的供應端與需求端。而在供應端與需求端的分析，也未預設其為理性原子化的個人，Bourdieu 認為「供應端與需求端是一種分化的且被結構的空間」(the differentiated and structured space of supply and demand) (Bourdieu 2005 : 72)。換言之，供應端與需求端的行動者是彼此互相牽連相關的，不同位置的施為者有不同的實作策略傾向，在特定的條件下競爭與分化。Bourdieu 的分析方法是先建立供應端與需求端的關係結構和施為者傾向，接著討論各種具體的政策，如何改變供應者和施為者在住屋市場的實作，使得住屋市場發生變遷。

在這裡，供應端不僅僅是建造和提供住屋的商人，還包括建商之間的關係互動、資本、廣告和市場策略等等，構成了供應端的結構空間。需求端則是指具有不同經濟資本、需求與品味的購屋者，購屋者依據自身不同的條件，對各類住屋有不

同的需求。具體地討論完法國住屋市場的供應端與需求端結構空間後，Bourdieu 指出 1960 年代法國的住屋政策發生了新自由主義的轉向，受到特定官員和壓力團體的影響，住屋政策傾向於讓小家庭擁有自有屋，因此可以看到低房貸以及降低租屋提高自有住宅比例等政策，影響了住屋市場的供應端和需求端。在該研究案例中，低房貸政策刺激了購屋需求，而國家降低租屋量，也促成住屋供應量的增加，改變了住屋市場結構，民眾住屋越來越趨向私有化。從這個研究案例中，我們看到住屋政策的私有化或市場化，很大一部分是由於國家政策所導致的結果。所以在研究市場結構變遷的過程中，除了考察供需兩端的結構，也要考察國家政策對市場的影響。

有關後期中等教育市場的討論，我們也將依循這個模式，首先建立供應端與需求端的關係與結構，我們可以看到不同類型的供應端，也就是不同類型的學校，在教育市場中的競爭關係，也可以看到需求者對不同教育服務的競爭與偏好，不同學校的偏好順位反映著需求者的文憑偏好，後期中等教育市場在教改後的變遷，可以看作是教育政策與需求者所共同促成的改變。接著我將介紹綜合高中政策，其政策理念與改革項目。最後具體指出該政策的實際效果，如何造成後期中等教育市場的供應端與需求端發生變化，來解釋後期中等教育市場的結構變遷。我們將看到，後期中等教育市場的變遷，其實是學校之間以不同的教育理念作生存象徵鬥爭的過程。

5.2 臺灣後期中等教育市場的結構（1967~1994）

如前所述，我們定義了教育市場的供給者與需求者，分別是指學校以及學生。而在臺灣的後期中等教育市場中，供給者指的是包括高中、高職與五專⁸⁴等非義務中等教育的學校，需求者則指的是所有國中已畢業且要再繼續升學的學生。對供應端與需求端的主要影響來源就是國家的教育政策，國家影響供應端的政策包括調整學校的數量與類型，以及控制學費、補助和施行評鑑等措施。影響需求端的政策則以後期中等教育升學制度為主。最後我們還必須考慮到人口成長對市場規模的影響⁸⁵，臺灣戰後的嬰兒潮與之後的數波生育率降低，對於後期中等教育市場的規模也有相當顯著的影響。

以下我們將建構 1967 年至 1994 年的後期中等教育市場，並且專注在私立高中職的部份。1967 年施行九年國教以後，後期中等教育市場規模開始逐步成長。這是因為戰後大量的人口成長與產業人力需求增加，教育需求也跟著快速升高，國家也在經建計劃的指導下擴張後期中等教育，尤其是技職教育體系。這一市場

⁸⁴ 在我國教育的分類中，專科學校被歸類為高等教育，然而五年制專科學校和一般高中高職一樣收的是國中畢業生，因此此處將五年制專科學校和高中高職並列在一起，都屬於後期中等教育的一部份。

⁸⁵ 人口這一變音感謝林宗弘老師在 2011 社會學年會上的建議與提醒。

在 1978 年後達成高中職 3：7 的比例後，該比例凍結長達 15 年，直到 1994 年開始進行教改以後，才重新再調整。

對國家而言，擴張教育可以透過興建更多的學校以及增加學校容量，但是興建公立學校的成本又高昂，為了快速擴張技職教育，除了興建公立學校外，國家選擇了一個低成本的教育擴張手段來應付大部份的教育需求，也就是鼓勵私人興學。這使得後期中等教育市場中存在著大量的私立高中職，綜合高中初期的轉型擴張也以這批學校為主，因此本節將花許多篇幅討論後期中等教育市場結構中，國家與私立學校之間的關係。

在臺灣後期中等教育市場的供應端結構上，有高中、高職和五專等不同的後期中等教育類型，這些學校分別提供不同的教育服務，並且都受到國家經建計劃指導，調控高中、高職與五專學生的比例(謝小琴, 張晉芬 & 黃淑玲 1996; 林大森 2002)。依照 1979 年訂定的高級中學法第一條規定，高中是為了「研究高深學術及學習專門知能之預備。」⁸⁶其提供的教育服務是為了升入大學做準備。而 1976 年訂定的職業學校法第一條規定，高職的目的是「教授青年職業智能，培養職業道德，養成健全之基層技術人員。」⁸⁷其提供的教育服務是為了培育基層技術人員。同樣在 1976 年修正的專科學校法第一條規定，專科學校的目的是「教授應學與技術，養成實用專業人才。」⁸⁸和高職有所區別，專科學校所提供的教育服務是為了培育專業技術人員，修業年限和位置較高職略高一些。

在台灣從 1967 年開始，受到經建計劃中的人力計劃指導所影響，開始快速擴張職業教育，鼓勵私立高中職設校增班，這些強調職業教育理念的教育政策，使得就讀高職的人數快速增加，1972 年因為私立學校設立的浮濫，政府暫緩接受籌設私立學校，並於 1974 年訂定「私立學校法」⁸⁹，明確規範私立學校的運作辦法(李聰超 2002)。這造就了一個公私立學校混合的後期中等教育市場，其中又是以私立學校為主，有超過半數以上的龐大人口就讀私立學校。

然而這不代表國家創造了一個自由的教育市場，在教育市場中公立學校本身就必須服膺國家的政策指導，對於私立學校，國家雖然無法像公立學校一樣控制，但仍有許多干預的手段，透過這些手段國家得以控制另外一大半非公立學校的教育市場，這些干預手段包括：(一) 控制學費。(二) 招生數量與種類。(三) 獎補助等。

⁸⁶ 臺灣教育發展史料彙編——高中教育篇。(台灣省政府教育廳 1985a：14)本法於 1999 年修正發佈 31 條條文，本章後面還最會再提到這項修正。

⁸⁷ 臺灣教育發展史料彙編——職業教育篇。(台灣省政府教育廳 1985b：15)

⁸⁸ 臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(上)。(臺灣省政府教育廳 1987a：9)

⁸⁹ 在這之前，設立和規範私立學校的法源是「私立學校規程」。

(一) 控制學費

私立高中職的學費收入，是由國家統一制訂學雜費標準來收取，為了普及教育，這一標準長期以來走的是低學費政策路線。雖然是低學費，由於教育成本昂貴，私立學校的學雜費仍然高於公立學校。對於私立學校，學雜費收入佔私立學校的收入接近八成(國立台灣師範大學教育研究中心 1994：51；李繼來 2001：80)。私立學校的主要收入既必須依靠學雜費，卻又由政府統一訂價，並未反映辦學成本，也使得大部分的私立學校提供的教育服務不如公立學校。在學費高於公立學校，提供的教育服務品質卻低於公立學校的環境下，私立學校的經營顯得艱困許多，所以在教育市場中私立高中職的位階多半是低於公立高中職的。

(二) 招生數量與類型

私立學校的招生數量與類型上也受到政府管制，1994 年的私立學校法第四十二條⁹⁰規定：「私立學校經主管教育行政機關核准立案後，使得招生；其招生辦法及班、級名額，應報經主管教育行政機關核定。」也就是說，私立學校無法完全依據實際市場需求的情形做調整，必須先自行評估和確定要招生數量與類型，再通過政府機關核可，隨時可能面臨報名人數過多或是招不滿的問題，即使再開班也都要報請政府機關，而政府機關也有可能予以否決。可見得國家有能力干預私立學校招生的數量與類型。

(三) 獎補助

對私立學校的獎補助，在私立學校法確立以前，主要是以行政命令為主，1974 年私立學校法通過以後，對於私立學校的獎補助有明確的法源依據(李聰超 2002：90)，主要是依據私立學校法第四十六條⁹¹規定：「各級政府應編列預算或設定基金，對辦理成績卓著之私立學校，予以獎助。」並於 1980 年訂定「私立學校獎助辦法」，其中第四條規定：「獎助私立學校所需經費，由各該主管教育行政記官按實際需要每年擬訂運用計劃，編列預算，送請審議。」⁹²從這裡可以看到，國家對於私立學校的獎補助都是有特定的目的與計畫用途的，藉由獎補助經費來引導私立學校朝特定方向辦學。

進一步討論公私立學校的經費結構。一般而言不論是公私立學校，主要的支出都是以經常門為主，根據 1994 年的研究報告，公私立高中職的經常門支出佔總支出的 80%，而且經常門支出的 80% 以人事費為主，主要支付於教師與行政人員的薪水(國立台灣師範大學教育研究中心 1994：53)。然而私立學校不像公立學校，大部分的收入源自於國家。公立學校的經費來源超 85% 都是由政府撥款，自籌經費佔支出的百分比相當低，僅約 0.5%~1.5%(國立台灣師範大學教育研究

⁹⁰ 臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(上)。(臺灣省政府教育廳 1987a：26)

⁹¹ 臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(上)。(臺灣省政府教育廳 1987a：26)

⁹² 臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(下)。(臺灣省政府教育廳 1987b：1758)

中心 1994：44)。而學雜費則是私立學校穩定維持自身運作的主要經費來源，學雜費是收入來源的最大宗。我們引述一份學雜費研究中，私立高中職學雜費收入佔支出的百分比就可以看到學雜費對私立學校的重要性（見表八）。

表八、三所私立高中職學雜費收入佔支出的百分比

收入項目		學雜費	電腦實習費	雜項	合計
台北市私立高職 A	金額	68981349	865220	8576822	73423391
	百分比	87%	1.20%	12%	

收入項目		學雜費	補助及捐助教學收入	財務收入	雜費收入	合計
台灣省私立高職 B	金額	87663528	726927	1919682	1338843	91648980
	百分比	95.60%	0.80%	2.10%	1.50%	

收入項目		學雜費	作業收益	補助及捐助教學收入	財務收入	雜費收入	合計
台灣省私立高職 C	金額	141478634	402827	200000	1919682	1338843	91648980
	百分比	93.40%	0.30%	0.10%	2.10%	1.50%	

資料來源：中小學學雜費調整之研究(國立台灣師範大學教育研究中心 1994)

既然學校的主要支出在於人事費用以提供教育服務，而私立學校的收入來源又以學雜費為主。所以我們可以說，私立學校供應的教育服務，是面向市場需求的，哪裡有需求，就往哪裡招生調整經營方向。招的到學生才有穩定的學費收入，能保證自身穩定的運作。然而政府統一控制私立學校學雜費，採低學費的政策，而且也管控招收員額的條件下，往往使得私立學校的收入和辦學成本不相符。這造成許多私立學校出現弊端、收取規費以及辦學品質不佳等現象，自然私立職業教育變成升學競爭中最次等的選擇。也因此在台灣的分流教育中，可以看到落在私立職業教育的學生，其社經地位和未來機會都是相對弱勢許多。

除了控制學雜費以外，國家也控制教育市場中提供各種不同教育服務的類型與數量，這同樣受到經建會人力計劃的指導。自 60 年代末至 80 年代末，整個後期中等教育政策的主軸是壓抑一般高中，擴張技職教育。一般與技職體系的區分外，技職教育下的各種教育類型也同樣受到干預調控，例如擴張工業職業教育，壓抑商業職業教育或促使農業職業教育轉型。

在補助上，國家透過獎補助的方式，鼓勵私立學校辦理特定類科，調節教育市場中教育服務供應的類型與數量。例如自 1968 年開始，為了因應九年國教的升學人口，因此鼓勵私立學校兼辦職業類科⁹³，使得就讀私立高職的學生大量增

⁹³ 實施九年國民教育後輔導私立中學及私立職業學校之原則。(臺灣省政府教育廳 1967)

加。1968 年有 50831 位學生就讀高職，到了 1971 年已經膨脹兩倍，達到 104859 人，其中已就讀工職的人數增加最多。很明顯可以看到政府擴張職業類科是有選擇性的，尤其在當時特別重視工職教育。1979 年政府為了將產業結構由人力密集工業轉向技術密集工業，開始執行三期「工職教育改進計劃」⁹⁴，政府對公私立工職學校的設備、課程、教材與師資都予以補助改進。在勞動力市場對人力的需求，以及政府對工職學校挹注資源的條件下，當時就讀工職的人數持續地提升，1979 年就讀工職的人數有 149559 人，佔高職總人數的 46%。執行工職教育改進計劃後，1985 年就讀工職的人數有 209701 人，佔高職總人數的 50%。

從這些都可以看到，國家透過獎補助政策干預調整後期中等教育市場結構。一般而言國家對後期中等教育市場挹注的資源，是高中優於高職，且公立學校遠高於私立學校(謝小琴, 張晉芬 & 黃淑玲 1996)。早期政府對於私立學校的補助是微不足道的，在 1989 年省政府教育廳才開始提高對私立高中職的補助額度時。至 1997 年凍省前，臺灣省對私立高中職的補助超過支出的 8%(李繼來 2001：69-70)。在私立學校學費被控制無法自由收取的情況下，這些能降低辦學成本的微薄資源就顯得相對重要。國家也透過補助來干預、改變或強化私立學校所提供的教育服務。這些獎補助政策的方向與內涵，既是源自於國家理性面對勞動力市場需求的治理規劃，卻又有一套正當化政策論述，也就是強調技職教育，貶低升學現象的教育理念。

由此我們可以總結教育市場供應端的結構。既然私立學校的收入和辦學成本依靠的是學生的學雜費，在教育市場中私立學校為了尋求學雜費收入，在辦學方向上理應比公立學校更貼近市場需求者的偏好。在臺灣後期中等教育市場的供應端結構中，雖然有數量龐大的私立學校，這些私立學校的學雜費與招生員額卻都受到國家管制，並非自由市場。私立學校的經濟來源受到限制，導至私立學校無法正常提供教育服務，或是在管制的學費下出現各種規費。造成私立學校只能提供比公立學校品質差的教育服務，而且私立學校被控管後的學費仍比公立學校高，自然使得私立學校普遍而言，在後期中等教育市場中，無法提供好的教育服務，競爭力不如公立學校。

同時這些學校由於受到國家控管，體質羸弱的私立學校的辦學方式，就容易受到國家政策補助的誘導。國家政策有可能影響或改變部份教育市場中的需求，所以當私立學校朝向國家指定的政策方向經營時，一方面可以迎合部分被改變的市場需求，另一方面也降低私立學校的辦學成本。國家藉由這種一手棒子一手蘿蔔的控制策略，間接地調控治理教育市場內的私立學校，鼓勵私立學校配合政策，提供特定類型與數量的教育服務。

⁹⁴ 第一期工職改進計劃的執行時間是 1979 年到 1981 年，第二期工職改進計劃的執行時間是 1982 年到 1984 年，第三期工職改進計劃的執行時間是 1985 年到 1986 年。(林灯松、廖錦文 2001)

在這裡另外要注意的是，雖然私立學校相對於公立學校，更偏向市場導向，其經營策略重視招生數量，以及其帶來的收入。但是由於政府對教育市場的高度的介入，形成了制度上對招生的控管，以及某種具正當性的教育政策理念，另外還包括學生在教育市場中對學歷的不同需求，這些外部條件都會影響到學校的經營實作。因此本文更傾向認為私立學校的經營實作策略是一種「合情合理的」(reasonable) 選擇，而非「理性的」(rational) 選擇，這指的是實作並非以純粹追逐經濟利益為目標，它還帶有其他政治與文化面向上的考量。

在供給端結構上，我們看到國家的強力規範與特定的教育理念，促成龐大的技職教育供應體系。在需求端結構上，則涉及到國中畢業生如何去選擇高中、高職與五專，呈現的卻是另一種重視高中的選擇偏好。對於需求者而言，不同種類的學校提供不同的教育服務與文憑，透過學校的訓練與授予的文憑證明，並且由國家進行認證，教育制度將人進行分類，這些社會分類賦予個人一定的社會地位。也因此教育投資在現代社會變得相當重要，個人期望在學校經過訓練和獲得文憑得到的社會地位，之後得以在勞動力市場換取更多經濟利益(Bourdieu & Passeron 1977; Bourdieu 1984; Weber 1993; Collins 1998; Bourdieu 2004)。

既然教育文憑在當代社會中具有相當的重要性，需求者就必須在升學競爭中去求取入學資格，期望未來有更好的升學機會或是敘薪標準。對於各種不同類型的學校，也就是市場供給者，需求者有一套選擇順位，用白話的方式講，即大眾對各種文憑價值的認定。這種主觀認定的選擇順位，是服膺於客觀的教育機會結構與勞動力市場上的敘薪標準。然而當客觀結構發生改變時，實際上需求者的主觀評價不會立即發生改變的反應，而會有一段時間停滯 (time lag) 的現象。

要描繪出需求端的結構，就有必要得知高中、高職與五專的社會地位聲望、未來的升學路徑以及平均薪資的差異。透過這些資料，我們可以得知一般需求者在選擇學校時的順位考量。這部份可以由過去的量化實證研究結果來描繪。在台灣，教育是影響社會地位最重要的變項，依據章英華等人對台灣教改以前的教育階層化研究(章英華、薛承泰、黃毅志 1995)，如果學歷越高，則主觀上評價自身的社會地位就會越高，評價的高低依序為大學、三專、五專、二專、高中與高職。其中三專與二專並不屬於後期中等教育階段，如果以高中、五專、高職三者都是最高學歷來比，五專的社會地位會是最高的。然而五專與高職升入大學的機會又遠低於高中，進入高中意味著有更多機會升入大學，所以實際上五專與高中之間的社會地位評分平均數沒有相差太多，而出身於高職的學生，社會地位相對於五專和高中來講是最低的。

由上述可知，各種學校未來的升學路徑也可能是影響這些需求者的選擇順位，

這意味著高等教育的學校結構也會影響需求者對後期中等教育的選擇。在一般普通教育體系中，高等教育階段的大學很早就已經完備。但是在技職教育體系，卻要到 1974 年台灣工業技術學院的成立，技職教育體系的高等教育階段才稍有小成（也就是技職一貫體系的建立），第二所技術學院在 1991 年後才成立，高等技職教育體系是在這之後才開始擴張(林大森 2002)。高等技職教育機會不足這一客觀結構，使得高職和五專的學生升入高等教育的機會是低於高中學生的，所以在 1990 年以前要接受高等教育，能夠進入高中就讀是相當重要的一個條件，這自然使得高中成為許多人希望取得的文憑與機會。

學歷除了影響個人的社會地位和升學機會外，也影響到在勞動力市場上的收入多寡。章英華等人(1995)的研究也指出，同樣職業不同教育程度有同工不同酬的情形，同樣最高教育年數的高中和高職，最高學歷為高中的收入還比高職高 6000 元左右。由此可知高中學歷在社會地位、升學機會甚至是收入上，都扮演相當重要的角色，所以對需求者而言，高中自然會是最多需求者競爭的選項。

透過量化研究中民眾對不同學歷的偏好與社會地位任之，我們可以了解在後期中等教育市場中的需求端結構。對需求者而言，競爭最激烈的高中學歷。因為高中學歷對於社會地位、大學入學機會和薪水相對於高職或五專都有相當的優勢，這點我們也可以從楊瑩(1994)的研究中看到，國中生最想進的學校，依序是高中、五專、高職，再次證實後期中等教育市場中，需求者對學歷的評價普遍而言，高中是最優先的選項。既然對需求者而言，高中是最優先的選擇順位，則不難理解為何在教改運動中廣設高中大學的訴求會獲得許多響應，以及綜合高中由於能夠和高中的學歷需求相配合而快速擴張。

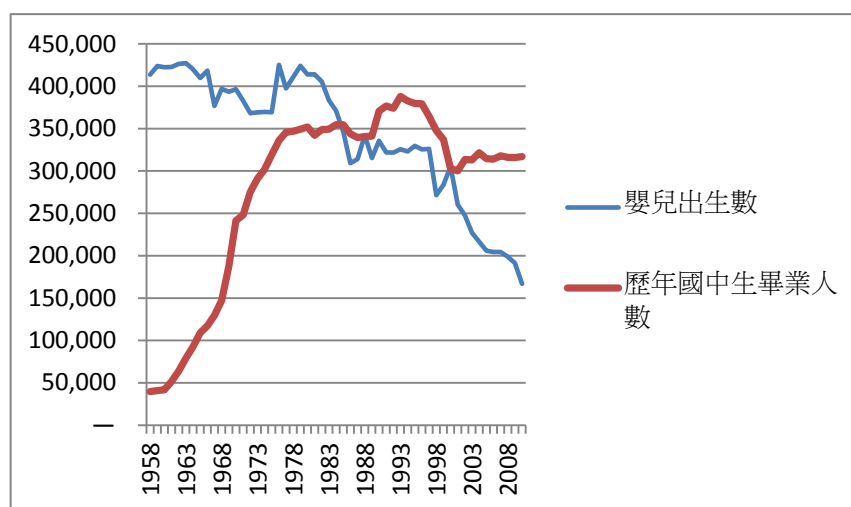
最後我們考慮人口變遷對於整體後期中等教育市場規模的影響。臺灣戰後自 1951 年至 1984 年，嬰兒出生人數大約都在 36 萬到 42 萬之間徘徊。第一波少子化出現於 1982 年到 1986 年之間，嬰兒出生人數從 40 萬降低至 30 萬，之後到 1997 年為止，嬰兒出生人數大約都在 31 萬至 33 萬之間(黃毅志 2011)。1998 年第二波少子化中，嬰兒出生人數開始跌破 30 萬，之後就持續下降。

一般人進入後期中等教育市場的年齡大約是在 15 歲，因此將出生人口數往後推 15 年，就可以看到台灣後期中等教育市場如何受到人口變遷所影響。從 1970 年第一批九年國教的國中畢業生開始算起，約有 24 萬人，之後人數一直提高，也使得後期中等教育市場的規模持續擴張。直到受到 1982 年至 1986 年的第一波少子化所影響開始有第一波萎縮，這段時間大約是在 2000 年前後左右。這一點我們也可以從當時的報章雜誌看到明顯的跡象⁹⁵。教育市場規模的擴張與萎縮，

⁹⁵ 2000-07-08 聯合報 記者林宜靜／永和報導 教改速度快 私立高中職招生困窘；2000-08-02 聯合報 記者潘彥妃／台北報導 私立高中報到率低 二十一校未額滿； 2001-07-18 聯合晚報 記者

將直接影響到許多學校的招生與生存。

圖一、歷年出生人口變遷與國中生畢業人數變遷



資料來源：教育部統計處、內政部人口資料庫

藉由建構 1967 年至 1994 年之間的后期中等教育市場結構，我們看到在該市場中，供給端與需求端各自有何種運作趨勢。處於供給端的學校當中，有相當多的比例是私立高中職，尤其是技職教育系統中，私立學校甚多。在國家對學費、招生類型予以介入與控制的條件下，私立學校即使面對市場需求，國家也能提供相當的誘因，促使其服膺於國家的教育政策。在 90 年代後的高職轉型綜合高中，或是專科學校轉型技術學院和科技大學的過程中，也可以看到類似的轉型模式。對需求端的學生而言，後期中等教育市場有高中、五專和高職三種學校選擇，依據學歷所提供的社會地位、升學機會和薪水來看，教育市場中的需求者對這三種學校的選擇順位分別是高中、五專與高職。最後我們討論人口增減對後期中等教育市場中需求者規模的影響，在目前可以見到的兩波少子化過程中，第一波少子化(1982~1986)對後期中等教育市場的影響，招生來源銳減，明顯地反映在 2000 年前後許多私立高中職招生困難的現象上。

依據前述的討論，我們大致上確定了可能影響後期中等教育市場結構的諸多變數，並且也可以指認出後期中等教育市場的基本動力學。在這個後期中等教育市場結構模型中，主要將會有兩種不同來源的力量影響這一結構變遷，其一是教育政策對教育市場的直接介入力量，其二是教育是場內供應者與需求者各自的競爭與選擇，促成了市場生態變化。然而實際上我們無法完全確認市場結構的變化是特別來自於政府政策或市場競爭，這兩者的效應往往是混雜的而且有相互辯證關

謝梅芬／高雄報導 高中私校不景氣 還有逾萬名缺額；2001-08-21 聯合晚報 記者李孟蓁／台北報導 高中職唱空城 苦連天 北市 3 萬缺額 等無人；2002-07-26 聯合報 記者雷顯威／台南報導 部分私校 招生登記個位數。當然這部份還有受到其他新設學校的競爭所影響，後文會再繼續討論。

係。

從需求面來看，教育改革以前學生對高中學位需求殷切。當國家的教育政策受到教改運動、教改會與教育部的影響，開始以綜合高中的政策調整高中職 3：7 的比例，私立學校具有的高度市場導向的特性，意識到綜合高中將可以是一般高中的代用品，且能夠迎合市場需求者的需求而開始參與辦理。依據高中優先的偏好順位，無法進入一般高中的需求者將會傾向於選擇綜合高中，於是後期中等教育市場開始發生轉型，綜合高中擴張且高職發生萎縮。綜合高中利用升學機會優勢，成功地在教育市場佔位，吸引許多學生就讀。

在這個轉型的過程中，也跟著影響到未轉型的學校以及國家教育政策，新一波的賽局再度開始。一方面教育市場競爭更為激烈，面對轉型綜合高中學校的競爭，有許多新的學校加入轉型，既有的高職的經營也轉向升學化，再加上高等教育也跟著大量擴充，進入高等教育的機會越來越多，高中文憑的稀缺性降低，性與相對的升學優勢也減弱。對市場需求者而言，升學機會變多了，甚至連高職也朝升學發展時，就未必一定要選綜合高中。這時候就出現文憑貶值的效應（Collins，1998）。另一方面政策卻又未能持續支持綜合高中，而導致綜合高中在教育市場的需求降低。

綜合高中政策上的補助優勢與升學紅利都逐漸在減少，對供給者或需求者而言，綜合高中漸漸地不再是一個值得投入的選項。再者，綜合高中的教育政策對辦學者的鼓勵也逐步縮減，市場的需求減緩與供給端優勢條件降低，使得綜合高中的成長停滯甚至開始倒退。這個後期中等教育市場的動力模型我將在 5.4 節進一步論證，以下我們將先簡單介紹綜合高中這一改革方案。

5.3 綜合高中的改革方案

在上一章裡我們談到，本來的「高中選修職業類科課程實驗」，在 410 教改大遊行開啟的政治機會結構中，受到民間教改運動的人本理念所影響，發生一百八十度的轉折，成為今天的「綜合高中」。由過去高中加入職業教育課程，變成在高職的課程中，增加基礎共同科目與選修課程。本節將簡單討論經過教改會轉折後生成的綜合高中，透過介紹該政策方案內涵，以此幫助讀者理解後期中等教育的改革政策中，高職是如何往綜合高中的方向進行調整。這些調整包括課程層面和升學路徑，最後討論綜合高中對當時既有的高中職與五專結構的影響。

在教改會的討論中，一般的共識認為由於透過聯考成績篩選，將學生分發至高中與高職，缺乏讓學生選擇的空間與意願。尤其是高職被認為是過早分流，扼殺學生的學習興趣與選擇，因此綜合高中被期望為一個解決考試分流的方案。在上

一章我們討論到，對教育部而言，綜合高中是一種低成本的改革路徑，對教改會或民間教改人士而言，綜合高中是一種緩進的擴張高中手段。可以看出這一政策主要是利用既有的高職教育資源作改革，來擴張高中的數量。而實際的改革過程，該項改革計劃被定位為「綜合高中課程實驗」，主要調整的是校園內的課程安排方式。參與的學校大部份都是部分參加辦理，也就是提供部分招生的班級辦理綜合高中。在當時，辦理綜合高中的學校可以選擇參加高中或是高職聯招。形成了一個學校內可能有職業科或普通科，以及綜合高中部這種一校兩制，甚至是一校三制的複雜情形。

綜合高中為了讓學生有更多自主選課的機會，勢必需要開出夠多的課程給學生選擇，參與的學校必須增加人力，或是讓老師再進修，參與共同科目與學術學程的教學，以及讓學生有更多課程選擇，其中最基本的關鍵還是在於開設足夠多的人力應付選修課程。教育部對辦理綜合高中學校的補助分成經常門與資本門，經常門主要是補貼增班、學程與師資的成本，例如增聘老師或是增加老師教學鐘點時間等⁹⁶。資本門則是綜合高中課程的相關設備，包括學術學程需要的實驗設備，或是職業學程需要的實習設備等等。⁹⁷

綜合高中的課程的目的強調「延後分化」⁹⁸，在課程設計的特色為「一年統整、二年試探、三年分化」⁹⁹。這些改革不同於以往高職的課程，有三點重要的區別。首先，在綜合高中的課程結構，為了達成延後分化的目的，課程安排上採取高一不分科，高二再逐漸進行「適性分化」，在課程選擇上配合施行學年學分制而有很大的彈性空間，讓學生能夠自行安排選課，相對於高中高職有更多彈性選修課程的空間。所以辦理綜合高中的學校必須有提供學程選項，透過選修學程的方式，讓性向未定的學生能夠有更多試探自己興趣的機會。也因為相對於過去的學制，賦予學生更多安排課程的空間，因此理想的綜合高中規劃，學生常常必須「跑班」，而不限於同一個教室空間上課。

綜合高中的專精科目類型，主要可以分成學術學程與職業學程¹⁰⁰，學術學程的課程接近高中的課程安排，職業學程的課程接近高職的課程安排，學生可以擇一選修，或是兼修兩種學程¹⁰¹。學生修完後可以自由報考大學、四技二專或科技大學¹⁰²。每個學校開辦綜合高中的最低限度是必須至少提供兩個學術學程（自然組與社會組）與兩個職業學程。修完學程的學生在高中畢業證書上加註修習的

⁹⁶ 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：80)

⁹⁷ 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：81)

⁹⁸ 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：64)

⁹⁹ 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：68)

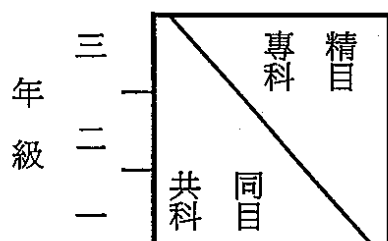
¹⁰⁰ 後來改稱「專門學程」。避開「職業」的字眼，由此也可見得「職業教育」這一名稱對許多人來說仍存有不佳的印象。

¹⁰¹ 綜合高中試辦要點(臺灣省教育廳函 1996)

¹⁰² 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：67)

學程。為了讓學生有自主選擇的可能，學校也必須加強對學生的生涯規劃輔導¹⁰³。

圖二、綜合高中各年級課程比重



資料來源：綜合高中課程規畫之研究(黃政傑 1995)

其次，由於強調高一統整，所以剛入學的高一學生不分科，學生修習共同科目的比重大量增加。安排方式是一年級時最多，之後逐年遞減，而專業科目則逐年增加(黃政傑 1995：68-69)。過去高職的共同科目比重，大約是 35%，專業科目是 55%，選修科目則佔 10%(柯俊瑋、陳聿芸、吳宏茂 2006)。在綜合高中的課程安排中，共同科目比重大約是 40~50%，專業科目則是 50~60%¹⁰⁴(見表九)，共同科目比重高於當時高職課程是綜合高中的一項重要特色。

表九、綜合高中共同、專精及部、校訂課程之編配學分與比例

	部 訂 必 修	校 訂		總 計
		必 修	選 修	
共同科目	64 (40%)	0-16 (0-10%)		60-80 (40-50%)
專精科目*			80-96 (50-60%)	80-96 (50-60%)
總 計	64 (40%)	96 (60%)		160 (100%)

*含學術導向、職業導向和綜合導向，由學生在輔導下選修。

資料來源：綜合高中課程規畫之研究(黃政傑 1995)

第三，過去高中職的課程都是依據部訂標準予以安排，但是在綜合高中的課程安排中，校訂課程學分比重佔 60%，可以看到綜合高中的課程規劃給予學校很

¹⁰³ 檢送「綜合高中試辦計畫」暨「綜合高中試辦要點」(教育部函 1995)

¹⁰⁴ 綜合高中課程規劃之研究(黃政傑 1995：68)

大的彈性空間，這就是所謂的「學校本位」¹⁰⁵ (school-based)。學校的老師必須組成課程委員會，依據學校特色或是學生需求，設計課程與教材¹⁰⁶ (見表十)，如果有必要，學校無法開出需要的課程，就有必要增聘老師，和其他學校合作開課，或是校內老師再進修來應付這些需求。

表十、綜合高中選修學程課程範例



¹⁰⁵ 綜合高中試辦學校實驗課程規劃與設計研究(黃政傑 1996：4)

¹⁰⁶ 綜合高中試辦學校實驗課程規劃與設計研究(黃政傑 1996：17)

類別	部定科目		校定科目				備註
	必修科目	學分數	必修科目	學分數	選修科目	學分數	
(應用外語—日語組學程)			日語 I	*2	商業概論 I	2	
			日語 II	*2	商業概論 II	2	
			(應用外語學程四種語言必須選修一種)		經濟學概論 I	2	
				經濟學概論 II	2		
				會計 I	2	*	
				會計 II	2	*	
				會計 III	3		
				會計 IV	3		
				國際貿易實務 I	2		
				國際貿易實務 II	2		
				計算機概論 I	2		
				計算機概論 II	2		
				中英輸入法	2		
				文書處理 I	2		
				文書處理 II	2		
				資訊軟體應用 I	2	*	
				資訊軟體應用 II	2	*	
				日語 III	4	*	
				日語 IV	4	*	
				日語聽力與會話 I	2	*	
				日語聽力與會話 II	2	*	
				日語聽力與會話 III	2		
				日語聽力與會話 IV	2		
				日文習作 I	2		
				日文習作 II	2		
				應用日文 I	2	*	
				應用日文 II	2		
		新聞日語 I		2			
		新聞日語 II		2			
		小計	4	小計	64		

資料來源：綜合高中試辦學校實驗課程規劃與設計研究(黃政傑 1996)

由上述簡要的介紹改革內容，可以了解綜合高中課程的改革目的，是在既有的高職學校體制與課程基礎下進行。一為增加基礎共同科目，二為提供選修學術學程與職業學程，期望學生得以兼顧「升學與就業」¹⁰⁷，並且有報考大學和四技二專的資格。三為開放學校訂定課程。

進一步討論上述改革對當時的後期中等教育市場影響。我們可以以兩種邏輯解釋綜合高中政策對教育市場的影響。一方面政策改革往往是基於立意良好的教育「理念」，然而這一理念卻反映的是市場結構的改變。對教育市場的供給者和需求者的實作策略而言，可說是揉合了教育理念與實際利益，正如同 Bourdieu 所言：「以實作的主要利益導向的策略，幾乎總是伴隨著次級策略，意圖是滿足表

¹⁰⁷ 綜合高中試辦學校實驗課程規劃與設計研究(黃政傑 1996：5)

面的官方需求，如此將開明自利（enlightened self-interest）與道德無暇的優勢混合」（Bourdieu 1977：22）。對學校而言，綜合高中四班的最低限度，其中規定最少必須包含兩班學術學程，這意味著有機會滿足更多高中文憑的需求，既能招生也能提升學校的名聲。然而學校辦學的說法並不會明白指出這些招生目的，而是強調讓學生能適性發展自我的教育目標。另外，大量提高校訂課程比重，一方面讓學校有相對多的自主空間可以在教育市場中進行特色化區隔，但也可能因為學校的資源不足或是人力不夠，無力自行設計課程與教材。某種程度上可以說是課程的「市場化」，也就是讓學校承擔更多教學的責任。對需求者而言，在當時高中是升上大學的必經之路，綜合高中就是能提供另一個可以升入大學現實考量，取得好的教育文憑有助於社會地位以及提高勞動力市場上的競爭力。

對政府來說，透過課程改革的方式減緩對既有高職教育的衝擊，也能宣稱正在進行擴張高中調整高中職比例的改革。綜合高中課程內，嚴格來說只有修習學術學程的學生才真正符合一般高中的訓練，修習職業學程的學生訓練則仍然接近高職。然而教育部卻擴大高中文憑資格的認定標準，將修習職業學程的學生歸類為高中生。在統計數據上，也可以看到教育部將修習學術學程與職業學程的學生都併計入屬於高中生，因此看似高中生快速增加。總而言之，綜合高中作為改革高職與擴張高中的政策，過去政府控管的高中職 3：7 開始鬆動調整，確實讓後期中等教育市場發生新的轉型。

5.4 後期中等教育市場的結構變遷與綜合高中的興衰（1996~）

當教改會提出教改諮議報告書改革建議後，教育改革接著就由教育部和行政院接手，成立了「教育改革推動委員會」¹⁰⁸。之後在 1998 年提出「教育改革行動方案」，為各項教育改革政策編列預算。綜合高中這一政策被列在教改行動方案的第四項，「促進技職教育多元化與精緻化」中的一個改革項目。

綜合高中實際上推動的過程中，還可以細分成三個不同的階段，分別是（一）試辦擴張階段（1996~1998）、（二）法制化控管階段（1999~2003）與（三）私校退場階段（2004~）。在試辦擴張階段，這一政策尚未明確法制化，然而由於在改革初期，所以吸引了許多私立學校辦理。在法制化控管階段，綜合高中雖然正式成為體制的一部份，然而教育部也開始對經費與辦學品質進行控管與調整。而在私校退場階段，很明顯可以看到許多私立學校不再辦理綜合高中，轉由公立學校接手，綜合高中的人數開始出現萎縮下滑的情形。

¹⁰⁸ 1996-12-03 民生報 記者林永勝/報導 政院擬成立跨部會教改推動委員會

（一）試辦擴張階段（1996~1998）

1996年起開始實施的三年五期的綜合高中課程實驗改革，參與政策的施為者形成了一種鬆散但是有短期共同目標的「政策網絡」(policy network)¹⁰⁹。我們可以明顯地觀察到兩種連結形式：教育部—教育學者—高中職校長，以及民間教改運動人士—地方政府首長。

在教育部官員—教育學者—高中職校長這個連結中，對於教育部官員來說，綜合高中可以減緩民間對高中需求的壓力。對於高中職校長而言，有的是受到上面的政策需求指定而參與，或著是認為這項改革可能位學校帶來新的市場競爭優勢才參與，尤其是在許多需求者都在競爭高中入學資格的情況¹¹⁰。對於教育學者而言，他們位居官員和校長之間，扮演著協助政府規劃與執行政策的專業知識諮詢的角色，並且向高中職校長介紹這一新的課程改革與觀念。

在這一網絡中，師大教育研究中心的學者黃政傑和李隆盛等人扮演類似智庫的角色¹¹¹。我們的受訪者H描述了師大教育研究中心如何幫助綜合高中的政策改革：

「對，而且不只是智庫，他是真正扮演真正去幫他執行幫他推動，不是只有提頭腦而已，還幫他把學校找來，然後跟學校溝通，因為我們不是說由上而下跟學校講說你一定要這樣，我們是有一些想法，然後他們有一些想法，然後慢慢你形成一個綜合高中的課程架構方向目標，然後他們願意參與，...」
（受訪者 H）

在 1994 年，教育部就已經委託師大教研中心的學者進行研究規劃，成立「綜合高中專案諮詢小組」進行規劃工作。之後隔年，這一工作小組再加上一些學校的校長與主任這些屬於基層學校單位的人員參與和建議。所以在初期試辦擴張的

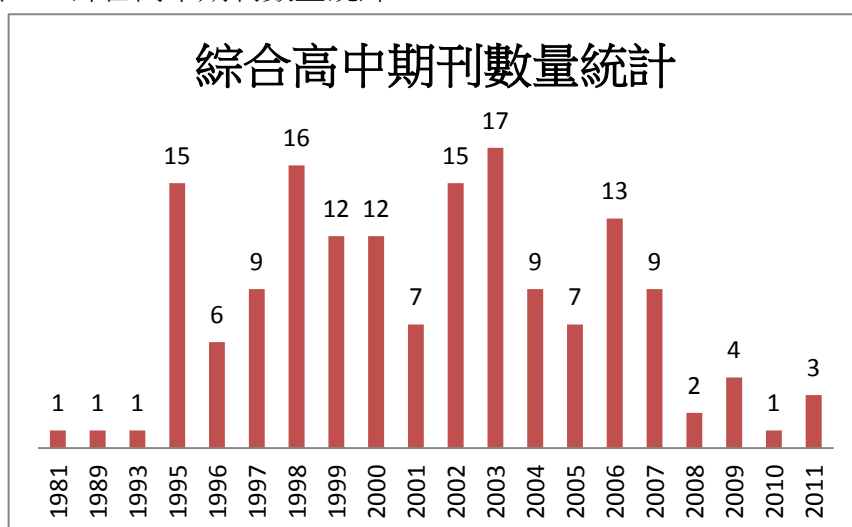
¹⁰⁹ 在這裡我們以最寬泛的方式使用政策網絡這一概念，是為了要描述跟綜合高中這一特定政策相關的一群行動者，促進了政策的推動。在政策研究領域中其他類似的概念還包括有議題網絡 (issue network) (Hecló 1978)、政策社群 (policy community) 或是倡議聯盟 (advocacy coalition) (Sabatier 1993; 2004)等。議題網絡依據 Hecló 的說法，無法指認決策者，然而在本經驗研究中的行動者，我們仍能指認出政策決策者，故不擬採用此概念。至於政策社群或是倡議聯盟的概念，由於具有一定程度的封閉性，因此也不採用這些概念。這些相關概念的釐清與討論，可參考 Atkinson & Coleman(1992)、Jordan & Schubert(1992)、Dowding(1995)、Colebatch(1998)、Thatcher(1998)、Howlett & Ramesh(2006)的介紹與討論。

¹¹⁰ 按照受訪者 H 的說法，第一期之所以有許多公立學校參與辦理，有一部份是當時教育部指定的。這是因為當時教育部長郭為藩擔心公立學校不參加意味著政府沒有缺乏推動改革的決心。

¹¹¹ 國內目前有關教育政策過程的智庫研究並不多，有關智庫扮演的角色與功能，可以參見王麗雲(2006)的討論，然而可惜的是，在她初探的國內教育政策過程相關智庫列表中，卻未將師大教育研究中心或是大考中心等對教育改革有深遠影響的單位納入其中。

階段，我們可以看到許多官員、學者或高中職校長與主任之間密集的互動，包括出國參訪¹¹²、撰文說明或是辦理相關說明會與研討會¹¹³。有關綜合高中的討論在1995年後大量出現，這現象可以從期刊論文數量統計看到（見圖三）。推動綜合高中政策的官員、學者與高中職校長們（還有許多主任等），共享一套有關綜合高中相關的知識與理念。包括延續自教改會對高職問題的診斷，例如「延緩分流」與「適性」的理念，還有來自學者有關綜合高中的相關知識，例如強調基本能力的「一年統整、二年試探、三年分化」課程規劃原則。施為者之間透過分享共同的信念與知識，讓改革能夠協調以推動得更順利。

圖三、綜合高中期刊數量統計



資料來源：整理自國家圖書館臺灣期刊論文索引系統

這些理念與知識，也有利於辦學者在教育市場中競爭。在象徵層次上讓辦學者認知到，綜合高中強調相對於高職具有「延緩分流」、「適性」與「基本能力」等特性，高職與之相比變成提早「窄化」、未能注重「個體」發展或是「基本能力不足」。利用這些理念與知識吹起改革高職的號角，在教育市場中展開新一波的象徵鬥爭（symbolic struggle）（Bourdieu 1985; 1989; 1991），辦理綜合高中的學校藉由這些理念與知識與既有的高職學校做區隔，改變自己在市場中原來的位置，更有利於在後期中等教育市場中佔位（position-taking），靠向類似高中以升學為導向的有利位置。然而在實作層次上，大部分的學校採取的策略還是部分辦理綜合高中這種多角化形式，透過提供高中、高職或綜合高中等多樣不同的教育服務，得以分散風險和爭取不同的市場需求者。

再來談談民間教改人士、地方政府首長與綜合高中之間的關係，這也是另一

¹¹² 1997-05-02 中央社 記者劉崇澤／洛杉磯報導 綜合高中教育考察團將訪問美西

¹¹³ 可參見試辦綜合高中分區座談會成果報告(國立臺灣師範大學教育研究中心, 1995)和綜合高中國際學術研討會論文集(國立臺灣師範大學教育研究中心, 1998)

推動綜合高中的重要動力。綜合高中對地方政府首長而言，可以實現教育政見諾言。對民間教改運動人士而言，則是一項緩進的高中擴張政策。過去民間教改運動人士的軌跡多半是站在反對黨國教育體制的立場，因此跟民進黨的政治人物社會空間距離相對接近。在第七次全國教育會議後，台北市長候選人陳水扁和民間團體與教改人士，其中包括王震武、黃榮村、史英等學者及主婦聯盟董事李美玲，提出了台北市的教育改革方案作為競選政見，包括增加高中容量、增設完全中學和綜合高中以及開放私人興學等方案¹¹⁴，綜合高中也由此被排上台北市教育的議程方案。陳水扁勝選後，台北市教育局為了兌現陳水扁在競選期間所開出的教育政見，採取許多政策來擴張高中容量。包括進行補助以鼓勵私立高中職轉型綜合高中¹¹⁵、將國中改制為完全高中、綜合高中或是大學附設高中。也因此，在陳水扁任期內綜合高中增加比率最快的地區乃是台北市，其中又多半以私立高中職為主¹¹⁶。

我們的受訪者 B 也提到當時如何透過地方政府首長推動政策的過程：

「...我本來是跟長扁都沒有關係的啦，那只是有一次突然間羅文嘉邀請我去給陳水扁的助理群上課，那我就去了，去了以後呢，沒多久就邀我幫他寫教育白皮書。...那所以我當時其實是給阿扁不小的壓力在選後，再加上他任用的教育局長等於是推薦的教育局長，所以在那個情況底下就說他不得不做到某個地步，所以他也就差不多把高中職比例改到五比五，可是對我來講其實重點不是那個比例的問題，重點是在於說品質的問題也很重要，他當時做到那個地步也差不多算有一點交代了啦，那我後來就跟阿扁沒有往來了，我跟他弄得滿不愉快的。」(受訪者 B)

在這個政策網絡當中，我們可以辨認出關鍵的決策者仍然是教育部官員，教育部官員依據其受到的改革壓力，以及背後智庫提供的意見，決定政策以及其執行方案。在我們的訪談當中，另一位過去在師大教育研究中心參與綜合高中規劃研究的受訪者 L，師大教研中心最早提出的綜合高中改革計劃，和教育部決定的改革計劃，這兩者是有出入的。教育部認為師大教育研究中心提出的學區制改革方式過慢，而決定採用「遍地開花」的改革方式。

「...我們是比較建議用區域方式推綜高，策略應該是找區內離島等適合實施學區制，比較沒有明星學校的地區，整區推綜高，區內高職都走綜合高中，給實驗區多一點資源，辦好了再擴散，...但是當時教育部的主事者認為這樣推速度慢，因為當時要回應行政院教改會的廣設高中大學，其中高中就是綜

¹¹⁴ 1994-07-04 聯合晚報 記者邱淑宜／台北報導 教改 北市帶頭 阿扁 提五方案

¹¹⁵ 1996-08-14 聯合報 記者范植明／台北報導 私中職轉型綜合高中

¹¹⁶ 這段時間出現在台北市辦理綜合高中的學校包括開平高中、成淵高中、金甌女中、東方工商、喬治工商、強恕中學、滬江中學、景文高中、惇敘工商、大理高中、恕德家商。

合高中。」(受訪者 L)

由此我們也可以看到綜合高中這一政策的工具性格，反映在教育部急於回應教育改革的壓力上，因而採取了由各校各自安排選修學程，辦理綜合高中轉型。教育部對政策的採用與執行，仍然掌握最終的決斷權力。

剛開始的改革政策為了鼓勵學校參與改革，提供了許多激勵措施吸引學校和學生，學校方面包括經常門、資本門補助，甚至是績優補助款(周祝瑛 2003: 181)。對許多辦學的私立學校而言，過去政府很少給予補助，收入與支出幾乎都必須倚靠學雜費。綜合高中額外的補助等於是降低了辦學成本，而配合政府新政策推動具有的招生優勢，又有助於增加或穩定學校的收入，自然促使許多私立學校願意投入辦理綜合高中。

除了實質的資源誘因外，綜合高中課程的規劃採取「學校本位」(school-based)的方式，由學校自行設計課程、科目甚至是教材(黃政傑 1996)，這提供參與學校很大的自由空間，提供不同的課程選擇，在教育市場中和既有的高職競爭，許多接受訪問的校長就提到：

「...我們改教學是改到很嚇人的，我們連課程內容都改，這也是一個關鍵，為什麼有些學校辦不起來，因為他沒有把這個東西重新思考以後，他用舊瓶子裝，也就是說他用綜合高中裝原來高職的內容，他就沒有挑戰力沒有競爭力，...」(受訪者 F)

「...把制式服裝科的僵化課程變為服裝設計學程，以學校本位精神發展特色課程，包含服裝設計、圍巾設計、配件設計、室內美化設計等內涵，除了設計的特色、更加融入創意的發想，課程有趣實用，學程類科就叫好熱門，學生的願景圖像就從裁縫師轉變成設計師，意像相差多遠?...」(受訪者 G)

在學生方面，綜合高中學生除了具有擇一報考四技二專或大學的資格外¹¹⁷，還可以參加大學推甄，以及 1999 年開始試辦的四技二專推甄，也首先為綜合高中學生開門¹¹⁸，後來四技二專的推甄中，綜合高中學生更保有和高職生相比 1:4 的保障名額(周祝瑛 2003: 182)。故當時的綜合高中對於學生來說，不論是大學或是技職體系都有升學誘因，相對於既有的高職而言，綜合高中具有相當的競爭優勢，也得以吸引需求者選擇綜合高中。

¹¹⁷ 1995-05-12 民生報 記者林永勝/報導 高級中等學校將重大轉型

¹¹⁸ 1998-09-22 聯合報 記者楊蕙菁/台北報導 四技二專推甄試辦 對象敲定。高職生參加四技二專甚至比綜合高中學生晚一年。這部分可另外參見：1999-01-04 聯合報 記者廖敏如/台北報導 四技二專推甄對象 將擴及高職

由此得以解釋從 1996 到 1999 這段時間的變化。在國家部門與教育市場供應端，受到教改而促成的結構變遷，接著造成了後期中等教育市場的轉型。在這段時間內，就讀綜合高中的學生快速增加，擴張幅度約是一般高中的兩倍。同時可以看到就讀高職的人數下降，約略等於高中和綜合高中增加的人數（見表十一）。

表十一、後期中等教育市場人數變化（1996-1998）

	1996	1997	1998
高中	261498	270587	276987
綜合高中	6568	20508	34851
高職	520153	509064	493055
五專(前三)	116994	117686	115457

資料來源：教育部統計處

（二）法制化控管階段（1999~2003）

1999 年以後，高級中學法修法，綜合高中從實驗階段被正式納入法制中¹¹⁹，高級中學法第六條規定高級中學類型包括了綜合高中，「二、綜合高級中學：指融合普通科目與職業科目為一體之課程組織，輔導學生根據能力、性向、興趣選修適性課程之學校。」法制化帶給許多其他觀望的學校相當的信心參與綜合高中的改革，所以可以看到法制化後隔年，有另一波參與辦理綜合高中學校的高峰。教育部令綜合高中法制化的理由亦是為了保障這一改革得以繼續施行，參與綜合高中規劃的受訪者H就表示：

「試辦的期間說真的不能太長，因為你太長的話你每年到教育部報告預算的時候審查的時候，每一次要去人家就問你說為什麼你這試辦不完啊，如果是好的話為什麼你不把它正式化？如果不好，你為什麼不把它停止？所以就行政機關他都會面臨這個壓力，所以他變成說綜合高中是一個學制，...那正式化這個時候就會變成法制化這是一個，包含課程的法制化，那高級中學法裡面他就是一個類型，...」（受訪者 H）

除了法制化因素外，這個時期綜合高中擴張的另一個因素在於高等技職教育體系快速擴張。吳京任內提出「兩條國道」的政策，加速了專科學校升格至技術學院和科技大學的擴張(林大森 2002)，再加上一般大學的擴張。高等教育有更多空間可以吸收學生。高等教育市場的擴大，連帶地影響到後期中等教育市場，綜合高中作為擴充高中的替代品，具有相對於高職的升學優勢，再加上高等教育供應增加的配合，使得綜合高中在當時的後期中等教育市場中具有競爭優勢（見表十二）。

¹¹⁹ 1999-06-25 聯合報 楊蕙菁／台北 高中 88 學年增招 4631 人

表十二、高等教育校數變化（1996-2004）

	大學			學院				專科			科技大學			技術學院		
	計	國立	私立	計	國立	市立	私立	計	國立	私立	計	國立	私立	計	國立	私立
1996	24	16	8	43	19	2	22	70	14	56	0	0	0	10	6	4
1997	38	20	18	40	19	2	19	61	10	51	5	4	1	15	6	9
1998	39	21	18	45	20	2	23	53	6	47	6	5	1	20	7	13
1999	44	21	23	61	23	2	36	36	4	32	7	5	2	40	10	30
2000	53	25	28	74	22	2	50	23	4	19	11	6	5	51	10	41
2001	57	27	30	78	21	2	55	19	3	16	12	6	6	55	11	44
2002	61	27	34	78	21	2	55	15	3	12	15	6	9	56	11	45
2003	67	30	37	75	19	2	54	16	3	13	17	6	11	55	10	45

資料來源：教育部統計處

由於法制化和高等教育升學機會的擴充，綜合高中這一改革看似進入軌道，在後期中等教育市場中穩定擴張，而高職逐漸萎縮。不過 1999 年後的綜合高中政策將遇到三個重要挑戰，第一，教育部開始對綜合高中學校進行控管，第二，由於少子化效應和更多公私立學校投入競爭，市場規模變小，競爭強度變大。第三，既有的高職學校強烈反對綜合高中政策。

首先談談在試辦擴張階段，教育部對綜合高中政策結果的評估。依照李隆盛(1999)的評估報告，該報告在問題檢討的第一條即指出：「...發現部分試辦學校對綜合高中的型態、特色與理念並不十分瞭解，甚至少部分學校只是想藉此改頭換面重振校譽，故彼此在觀念的溝通上較為辛苦。」¹²⁰，在建議中也明確指出：「有鑑於部分學校對綜合高中認識不夠或別有意圖，即投入試辦工作行列，...再行定奪試辦學校名單，寧缺勿濫。」¹²¹依照莊耿惠(2001)對政策成效的評估研究，也認為許多學校辦學並沒有達成當初綜合高中設定的教育理念。由此可以看到許多學校參與辦理綜合高中背後的動機邏輯，並非是純粹依據「適性」或「延後分化」的教育理念，反而是希望藉由轉型綜合高中的改革，來改善學校在教育市場的名聲與招生。依據綜合高中的評鑑報告，我們可以看到各校落實政策的實際情況：

尚未辦理班際選課（跑班）科目教學，宜即開辦，供學生選修，以符綜高適性教育基本精神之要求。

應考量「綜合高中」之精神，發展出本土型綜合高中，不只以升學為教育目

¹²⁰ 綜合高中實驗課程之評估報告(李隆盛 1999)

¹²¹ 綜合高中實驗課程之評估報告(李隆盛 1999)

標而是以適性教育為目標。

綜合高中學生數只有 300 餘人，只佔全校學生數 5% 左右。課程之規劃及開設亦缺乏跑班科目，未凸顯綜合高中自由選課之精神，宜儘速調整之。

綜高一年級學生於下學期即進行學程分班，與綜高一年級課持不分化之原則不符，宜儘速改善。

第四屆綜合高中評鑑報告(國立台灣師範大學教育研究中心 2003)

由此來看，這些評鑑的情形和計劃當初的理想還有一段距離。如果從參與實驗學校的基礎條件來看，這並不是很意外的結果。許多參與辦理的學校屬於私立，如同前面我們對這一類學校的基本描述，具有高度面向市場的逐利特性，而且這些學校在教育市場的位置，大部份對於需求者而言並不是優先的選擇選項。當具有激勵效果而且有機會改變這些供應者市場位置的政策發動時，能夠吸收高中需求的學校就會成為這一波政策的「獲利者」¹²²。

總之，在 1999 年時，一些學者已經注意到這一政策的實行情況已經偏離當初的理念。2001 年教育部召開了「教育改革之檢討與改進會議」，綜合高中的政策開始有大幅度的修正。綜合高中的定位從教改會的「未來高級中等教育的主流」，變成「後期中等教育主流之一」¹²³，這表示綜合高中改革的重要性已經被降低。該會議也提出更大型的「高中職社區化」政策。該政策的目的是整合地區的教育資源，並且平衡城鄉差距以及鼓勵學生就近入學。在定位上是在為十二年國教作預備，因此這一大型政策也將綜合高中和多元入學兩個政策進行整合(邱玉蟾 2002; 2003)。

修正綜合高中政策的實際用意，我們可以從一份教育部的公報中看到。在 2001 年一份名為「綜合高中試辦成效之檢討及未來發展新方向」(教育部 2001b)的公報中，明確指出綜合高中的問題癥結在於：「綜合高中的發展政策未明確(政策面)；申請及辦理無篩選機制(策略面)；補助款的誘因大於學校辦理的決心(策略面)；落實相關配套措施(執行面)。」對於這些問題，教育部採取的回應策略包括了：「鼓勵申辦學校五年內達到全校辦理，申辦審查機制從嚴、學程增調應配合高中職社區化方案辦理、調整補助機制、訂定綜合高中評鑑指標以評量學校辦理成效以及研議綜合高中升學管道回歸多元入學機制。」

這些調整中最重要的是高中職社區化與評鑑兩種政策工具，一大部份的綜合

¹²² 因此這裡還包括了區位考量，必須注意到參與綜合高中的學校都是位於都會區居多。

¹²³ 教育改革之檢討與改進會議實錄：新思考、新行動、新願景(國立教育資料館 2002：101)

高中的經費被挪移至高中職社區化的方案做整合，降低綜合高中一般性補助。在高中職社區化計劃中施以較為嚴格的獎助規定以及計劃審核來控管學校的辦學品質¹²⁴，這尤其是針對只意圖爭取一般性補助的私立學校。所以補助採取計劃競爭的方式而非過去試辦期間的寬鬆補助，對參與這些補助計劃的學校而言，參與不是取得補助的保證，必須進一步投入更多資源去撰寫計劃書，通過官方的審查才能獲得經費資源。這些學校也可能面臨計劃書申請未過關，而無法取得政府額外的補助資源。另一方面透過綜合高中評鑑將綜合高中的辦學品質與補助款連結，由評鑑機制監督補助款的使用，維持最低的綜合高中辦學水準¹²⁵。一位當時主事的教育部官員就指出：

「...第一個，我的立場是覺得綜合高中不必再去衡量，我認為質比起量是更重要的，...第二個，我基本的看法是我不希望再用大量的經費補助去誘導學校朝向綜合高中發展，但是另外一個面向我覺得是比較重要的，事實上在綜合高中發展的過程裡面，其實他事實上也是為了十二年國教，有關於整個高中職資源區域的均衡分佈這一塊在做佈樁，...那教育部這一塊做的是比較重點式的東西，當把高中職社區化與綜合高中去做結合的時候，那時候我們也把資源去重新做了一個調配，就是包括中辦的資源，包括技職司的資源，把它整合，就弄在一個整體大的高中職社區化的計劃下來推，減少了一般性的這種補助，大概主要做的是這件事。」
(受訪者 I)

簡言之，在 2002 年以後，原來綜合高中的計畫經費大幅縮減，教育部削減了對學校誘導激勵的措施，將這些經費一大部份挪移至高中職社區化。從教育部的預算報表中，也可以再次證實上述官員所作的政策調整（見表十三）。

表十三、綜合高中與高中職社區化¹²⁶預算變化（單位：千）

¹²⁴ 高中職社區化推動方案（修正版）—高中職社區化中程計畫準備期第二年推動工作計畫(教育部 2002)

¹²⁵ 教育部補助辦理綜合高級中學課程作業規定(教育部 2001a)

¹²⁶ 「高中職社區化」計劃後來又由「高中職均質化」計劃接手，但這兩個計劃的補助目的都不是針對個別學校，而是為了建構學習社區以及整合教學資源。

	綜合高中	高中職社區化	校數	人數
1996	無資料		18	6568
1997	無資料		44	20508
1998	200000		62	34851
1999	200000		77	45264
2000	494361		121	61711
2001	437455		144	74798
2002	254501	797523	151	87374
2003	198770	717499	159	93690
2004	164427	525488	162	103937
2005	113723	448543	162	111666
2006	107423	392493	157	112677
2007	104322	409888	151	110215
2008	99040	337976	144	103575
2009	75457	212535	139	96396
2010	74626		124	89088

資料來源：立法院教育部法定預算，由作者自行整理。

除了國家開始重新調整介入市場的手段外，市場內則另有兩點重要影響因素，市場規模萎縮與競爭者的回應策略，對於辦理綜合高中的學校也有重要的影響。2002 年政府緊縮綜合高中政策補助以前，整個大政策的目標朝向高中職比例 5：5 的方向，辦理綜合高中的學校相對於高職，擁有優渥的補助經費或是升學優勢等激勵措施，得以有效地吸引教育市場中的需求者，讓綜合高中的版圖擴大，就讀高中與綜合高中的學生人數持續成長，而就讀高職的學生急遽減少。

然而此時剛好適逢 1982~1986 年第一波少子化小孩的高中職入學時間，如果依照少子化的數量往後推估 15 年，1997~2001 年之間的整體市場規模萎縮了接近 10 萬人。另一方面，市場內的競爭程度卻也越趨激烈，許多未轉型的高職也開始回應綜合高中的佔位策略作調整，大致上有兩種回應的佔位策略：加入轉型綜合高中，或是提升學校的升學率。1999 年法制化以後，許多觀望的學校也加入辦理綜合高中，超過 50 所學校加入辦理，包括許多公私立學校。而高職的升學率從 1996 年的 15.58%，到 2004 年已經提升至 61.04%¹²⁷。

面對綜合高中的擴張與整體教育市場的萎縮，威脅到許多未轉型的學校，尤其是高職。這種政治矛盾終於在 2001 年爆發，首先是李遠哲提出了「廢除高職

¹²⁷ 教育部教育統計指標 www.edu.tw/files/publication/B0013/99indicators.xls

說」¹²⁸，表示高職未來應該轉型成高中或是綜合高中，高職很可能會成為歷史名詞¹²⁹。立即引來軒然大波，許多輿論認為不應該放棄高職。之後在 2003 年成立的反教改勢力，綜合高中這一政策也受到質疑，被認為定位模糊且排擠技職教育(周祝瑛 2003; 重建教育連線聯盟 2003)。接著在「職業教育發展會議」上，許多家長、校長與學者則是質疑持續推行的綜合高中政策，指出其對高職教育的補助缺乏以及綜合高中的定位不明，使得高職發展持續弱勢¹³⁰。一些師大的學者們也認為綜合高中擠壓了高職的生存空間，高職教育缺乏妥善的規劃¹³¹。接著在「全國教育發展會議」上，有許多對十二年國教與高職轉型綜合高中的政策批判¹³²。由這些批評聲浪可以看到反綜合高中改革的對立面開始出現，綜合高中的改革開始受阻。

從反對綜合高中的論述中，可以看到綜合高中與高職兩種學校之間不同的辦學理念，所產生新一波的象徵鬥爭，相對於綜合高中強調強化基本能力與適性學習，著重高職的論述則批評綜合高中的延緩分化使得其專業能力比不上高職，學術能力比不上高中，處在一種「半吊子」的尷尬位置，且綜合高中的發展定位也不明確¹³³，甚至擠壓到一般高職的生存¹³⁴。本文的一些受訪者提到了這些批評，也提出辯護回應，認為換另一個角度來看，可以說綜合高中「專業能力勝過高中，學術能力勝過高職」。

「...所以有很多批判，...他說你高一升高二學術比不上高中專業比不上高職，這個論述我常常跟他們反映說你怎麼不講，我專業贏過高中，我比你多讀了高一的試探，同樣的，我學術贏過高職，因為我高一多讀了這些共同核心科，一樣的現象，為什麼你要去做負面解讀，...」(受訪者 G)

「...那另外有的持反對意見的人認為說，綜合高中技術比高職差，然後學業比高中差，所以都是差，可是我們比較樂觀的認為說，我們的技術比高中好，我的學業比高職高，...」(受訪者 E)

雖然此時競爭越趨激烈，但是綜合高中具有辦學的成本補貼與相對於高職的升學優勢，再配合四技二專招生人數與錄取率的提升，綜合高中在這五年內學生人數成長了兩倍，從 45264 人增加至 93690 人，一般高中人數增加的幅度反而相當小。在綜合高中快速擴張以及少子化的情況下，五年內高職人數減少超過 10 萬

¹²⁸ 有關當時「廢除高職」的議論，還可以參考張康齡(2003)的簡單整理。

¹²⁹ 2001-12-16 聯合報 記者李名揚、章倩萍／台北報導 擴充高中大學容量 場內異口同聲

¹³⁰ 2003-09-06 聯合報 記者張明慧／台中縣報導 高職弱勢 教師批：教部矮化

¹³¹ 2003-09-08 民生報 記者賴至巧／報導 學者齊聲反對廢除高職

¹³² 2003-09-15 聯合報 記者張錦弘、孟祥傑、潘淑婷／台北報導 不錯評價...壓抑的聲音出來了 不想背書...教部的意志太強了

¹³³ 2002-06-03 中央日報 饒達欽 綜合高中需綜覈名實

¹³⁴ 高職教育的重整與再出發(楊朝祥 2003)

人，五專人數的減少則主要是源於專科學校改制技術學院與科大的緣故。

然而有趣的是，如果進一步分析參與學校的結構，我們會發現私立學校在這場競爭中開始逐漸出現頹勢，莊耿惠(2001)的研究發現 1996~1999 年之間，私立或著是過去僅有職業類科的學校，招生數呈現下降的趨勢。2001 年以後，雖然綜合高中人數持續成長（見表十四），而且到 2003 年都還有私立學校加入，同時卻已經開始出現明顯地私立學校退出潮，2001 年有 10 所學校退出辦理綜合高中，往後每年都有約 5 所私立學校退出(楊瑞明 2011)，由於市場改變與政策調整等因素，整個綜合高中結構又開始轉型。

表十四、後期中等教育市場人數變化（1999-2003）

	1999	2000	2001	2002	2003
高中	286354	294878	296182	296135	299999
綜合高中	45264	61711	74798	87374	93690
高職	467207	427366	377731	339627	325996
五專(前三)	111576	104846	94347	82574	68103

資料來源：教育部統計處

（三）私校退場階段（2004~2010）

在這個階段中，我們可以看到兩種變化趨勢，第一是綜合高中的擴張開始停滯，甚至在近兩三年開始出現減少的情形，反倒是就讀高職的學生開始增加。第二是綜合高中辦學的學校結構也明顯地發生改變，許多私立學校快速退場，辦理綜合高中的公立學校緩速成長（見表十五）。

表十五、後期中等教育市場人數變化（2004-2010）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
高中	305698	308942	306463	304342	302741	306787	311554
綜合高中	103937	111666	112677	110215	103575	96396	89088
高職	326159	331604	335554	339497	346563	354608	362514
五專(前三)	57140	51329	50016	51707	51559	52186	53427

資料來源：教育部統計處

從整個後期中等教育市場來看，就讀綜合高中的人數在 2006 年達到頂點，有 112677 人就讀，之後明顯開始下滑，2010 年下降至 89088 人。而就讀高職的學生數則是在 2003 年後重新開始成長，2003 年有 325996 人，到 2010 年則有 362514 人就讀高職，另外實用技能班的學生數量也明顯地提升(楊瑞明 2011)。至於高中與五專則沒有太多變化。

進一步檢視綜合高中的學校結構，從 2004 到 2010 年，辦理綜合高中的私立學校快速下滑，而公立學校則持續增加。我們可以看到除了 1996 年第一屆辦理綜合高中的公立學校比私立學校多以外，到 2006 年為止都是私立學校多於公立學校。整體而言私立學校的成長和衰退的趨勢都比公立學校快。私立學校 2000 年有 82 所學校辦理綜合高中，到 2002 年達到最高點，共有 98 所學校，之後逐步下滑，2010 年辦理綜合高中的私立學校只剩下 48 所。公立學校 2000 年有 39 所，之後逐步上升，到 2005 年後成長幅度趨緩，2010 年辦理綜合高中的公立學校共有 76 所。人數上公立綜合高中也在 2009 年以後超過私立綜合高中(見表十六)。

表十六、公私立綜合高中校數與人數的消長變化(1996-2010)

	公立		私立		總計	
	校數	人數	校數	人數	校數	人數
1996	10	3939	8	2629	18	6568
1997	13	8512	31	11996	44	20508
1998	17	13817	45	21034	62	34851
1999	21	16513	56	28751	77	45264
2000	39	24684	82	37027	121	61711
2001	48	32787	96	42011	144	74798
2002	53	38444	98	48930	151	87374
2003	62	41298	97	52392	159	93690
2004	69	44972	93	58965	162	103937
2005	72	47931	90	63735	162	111666
2006	72	49375	85	63302	157	112677
2007	74	49972	77	60243	151	110215
2008	75	50395	69	53180	144	103575
2009	75	50038	64	46358	139	96396
2010	76	48676	48	40412	124	89088

資料來源：教育部統計

這些結果，許多原因可以從上一階段發生的轉變來解釋。1996 年到 2003 年這段時間，綜合高中的擴張正跟在高等教育市場擴張的後頭，綜合高中的學生不但有機會選擇報考大學或是四技二專，而且在四技二專的推甄中，還保有與高職學生 1：4 的錄取保障。由於升學優勢的關係，綜合高中在後期中等教育市場中具有競爭力。2004 年以後高等教育市場的擴張明顯趨緩，未轉型的高職面對綜合高中的競爭也開始調整策略。早期高職生的升學率遠低於高中生，1996 年高中生的升學率是 58.88%，高職生則只有 17.71%。教育改革開始推動以後，高中生

與高職生的升學率都有提升，但是高職生的升學率仍與高中生有一段距離，直到 2002 年以後高中生與高職生的升學率差異才低於 30%，高職在後期中等教育市場的競爭策略越來越靠向以升學為主。2007 年高職畢業生升學率超過 70%，到 2010 年時，高職生的升學率也已經接近 80%。這時候高中、綜合高中和高職之間已經沒有太大的差異

當高職開始採取以升學為主的競爭策略時，對市場中的需求者而言，綜合高中相對於高職的優勢就逐漸降低了。高等教育市場擴張之初，高等教育文憑的價值尚未因為市場擴充而貶值，希望升學的需求者自然容易傾向於選擇綜合高中，做為替代高中進入高等教育的踏板。然而當高等教育市場擴張至幾乎沒有門檻，高職生也能有很高的機會進入高等教育，高等教育文憑的價值既不再像過去剛開始擴充時有價值，對許多欲升學的市場需求者而言，當高職升學率顯著提高後，高職同樣也可以滿足升學需求，也未必一定要選擇高中或是綜合高中。另外在 2008 年以後，綜合高中在推甄四技二專擁有相對於高職 1：4 的錄取名額優勢也被取消¹³⁵，升學政策上也不再對綜合高中的保障¹³⁶。

進一步看綜合高中的結構變化，我們可以說 2003 年以前政府對綜合高中政策的調整與經費的管控發揮了作用，許多私立學校無法像過去試辦期獲得一般補助款，擁有相對低的辦學成本優勢，對綜合高中的補助除了為了維持基本學程開銷的經常門補助以外，其他大部份的經費已經被挪移至高中職社區化等計劃。對許多轉型的私立學校而言政府補助辦學的成本優勢明顯減弱。再者，少子化使得市場規模變小，後期中等教育市場的競爭更加激烈，越來越多公私立學校也加入轉型綜合高中，公立學校擁有相對低的學費以及低經營成本的優勢，需求者更願意選擇公立學校，以低於私立學校的學費，得到比私立學校更好的教育服務。依照輔導訪視報告的結果來看，公立學校參與綜合高中，其訪視的成績也多半比私立學校好(江惠真 2005)，可見得公立學校具有更強的辦學優勢能與私立學校競爭。

除了因為政策變革改變市場競爭生態外，政府也直接介入了教育市場當中。面對許多私立學校退場的情形，政府擔心如果公立學校也跟著退場，表示政府不支持這項政策，會造成更強的退場骨牌效應，所以到後來為了維持改革政策，政府就要求公立學校不能退場。在我們的訪談過程中，受訪者 L 就表示：

「...尤其是中辦，會覺得你退掉了會導致連環退，當然不被容許退場...」(受訪者 L)

¹³⁵ 2008-01-16 聯合報 記者張錦弘／台北報導 四技二專推甄綜高限制取消

¹³⁶ 有關這點，我們的受訪者 K 告訴我們，綜合高中相對於高職 1：4 的錄取名額優勢，在不同的類科領域又不盡相同，也有綜合高中辦學者可能會支持取消，但早期 1：4 的規定也確實是推廣綜合高中的激勵措施，在這裡的討論我們沒辦法考慮這麼複雜的狀況。

也因此，我們看到 2004 年以後綜合高中發展呈現停滯到退縮，以及組成結構的改變，最後可以歸納到兩點，分別是政府的政策調整，以及市場內競爭生態的變化。前者的改變在於補助政策的調整和取消升學紅利。後者則要面對既有的高職採取升學化對策和公立學校投入辦學的競爭，不利於許多私立學校辦理綜合高中，最後導致私立學校大量退場，辦理綜合高中的學校的公立學校不但超越私立學校，而且整個就讀綜合高中的學生數持續減少，反而是就讀高職的人數重新成長。

5.5 小結

在這一章，我們利用教育市場中的競爭，解釋綜合高中在後期中等教育市場的增減情形。並且試著透過政策過程的改變來解釋後期中等教育市場中，綜合高中的增減原因。

我的討論方式並不是將市場化約成原子式的供應者與需求者，這一市場的運作邏輯也不完全是以價格作為調節機制，除了國家扮演重要的調控角色外，許多學校的生存邏輯，以一種文化和政治經濟學的混和形式展現，教育理念變成學校招生競爭的象徵資本。我們首先討論這一教育市場中的供應端與需求端的結構空間，供應端空間指的是各種學校的組成結構，需求端空間則是需求者對各種學校的偏好。接著討論當國家執行政策發動改革時，供應端與需求端不同的施為者如何就各自的位置採取不同的實作策略應對，重新佔位。

國家的教育政策持續地利用各種手段來改變供應端與需求端結構空間，調整教育市場，綜合高中的政策過程亦是為了回應廣設高中訴求的一個環節。在這個政策過程中，來自教改運動人士、教育界、政府與高中職校長雖然各有不同的目的，卻剛好組成了一個政策網絡，發動一次高職轉型綜合高中的教育改革。廣設高中就是透過綜合高中、完全高中還有其他一般高中，高中生數量逐漸提高，而高職生則開始降低，後期中等教育市場的結構開始發生轉型。

綜合高中選擇的轉型方式，在既有的學校中提出部份班級進行改革，是一種低成本的改革策略，後期中等教育市場存在的大量私立學校，率先投入這些改革，這些學校在體質與位階上皆弱於公立學校，因此實作策略上，這些私立學校將綜合高中看作是教育市場的競爭策略，以提升學校的位階和迎合學生對高中學歷的需求。因為國家補助以及私立學校市場導向的經營策略，綜合高中的學生數量快速成長。

然而好景不常，原本快速成長的綜合高中市場遇上幾個因素，改革發生新的變

數。第一個原因是來自國家，教育部開始調整補助辦法，從原本的寬鬆補助變成趨向於競爭型補助，以及綜合高中的升學優勢逐漸降低。第二個原因是受到第一波少子化的衝擊，整體市場規模變小，導致教育市場內的學校高度競爭。第三個原因則是教育市場內的其他競爭者，採取了應對的競爭策略，體質較好的公立學校投入綜合高中，另一方面許多高職也轉向升學化的方向，這些都威脅到私立綜合高中辦學。在 2003 年以後，私立學校快速退場，一方面整個綜合高中的結構從私立逆轉為公立，另一方面也可以看到高職的學生數量開始重新成長。

從綜合高中政策實施產生的後期中等教育市場轉型過程中，我們可以發現教育政策的實施是上有政策下有對策，一個教育理念放到實際上的學校經營與市場競爭當中，就不再只是一種純粹的理念，變成了各個學校爭取學生和位階的象徵鬥爭武器，這不代表理念的意義已經完全消失，而是和學校生存實作考量混合，成為一種具特定文化意涵的政治經濟學邏輯，關於這點我們會在結論再討論。除此之外，根據訪談資料，也彌補了部份看不到的政策過程變化原因。可以看到，綜合高中執行方案的選擇，到補助辦法的變換，教育部對教育政策仍然握有最重要的決策權。



六、結論

從戰後到90年代教改運動以前，教育政策背後的理念強調重視的是技職教育，因此對後期中等教育市場的治理，不斷地擴張高職而壓抑高中，高中容量相對稀少，然而當時的治理方針為了訓練勞動力而重量不重質，所以我們看到高中比高職享有更多資源，高中升入高等教育的機會也遠大於高職。這一類歧視高職的治理方針，乃是造成學生多偏好高中非高職，以及高中升學競爭過度造成教育扭曲的主要原因。

教改運動製造了新的契機，在教改會中，我們發現，肯定教育改革與質疑教育改革的兩方人士，對過去改革過成的解讀都有修正的必要性。肯定教育改革派認，為當初民間教改運動沒有提出具體的廣設高中大學方案，綜合高中是官方而非民間的改革方案。這個說法沒錯，但是當時也有許多民間教改人士，希望透過這一方案，漸進達成廣設高中改革，因此選擇妥協或支持綜合高中的改革方案。質疑教育改革派則認為，教育改革趨於民粹，並沒有讓教育專業人士參與，導致後來所謂的「教改亂象」。可是當我們檢視綜合高中政策過程，卻會發現擬訂推動政策的施為者，仍以政府官員和教育學者為主，民間教育改革人士不是最重要的推手。簡單地說，在綜合高中改革過程，是由民間教改人士、政府官員、教育學者和一些高中職校長所共同推動的。

教改運動與教改會的審議過程，我們看到人本主義的教育理念取代重視技職教育的理念，廣設高中成為改革共識。國家採取將高職轉型為綜合高中的低成本方案作為改革政策，這一政策剛好符合了既有的學歷需求，而許多私立學校也看到這樣的契機而辦理綜合高中，後期中等教育市場開始轉型。

然而藉由綜合高中來擴張高中的轉型過程並沒有完全成功，就結果來看，綜合高中的人數到2006年達到高峰後就快速下降，而且早期學生的來源組成主要是私立學校，最後但卻演變成以公立學校為主，大量的私立學校退場。之所以如此可以歸納以下幾個原因：國家政策調整、少子化造成教育市場總體規模收縮，以及其他學校加入競爭或轉向升學化經營。這些因素造成綜合高中的規模無法繼續擴張，成為像教改諮議報告書所期許的後期中等教育主流。

6.1 對政策社會學的反省與修正

藉由考察綜合高中這一廣設高中的教改政策過程，我想再次指出，社會學對政策的研究，還有很多可以改進的空間。首先，單純分析政策文本或論述是不足的，因為這些都只能看作是實作的效果，卻看不到參與實作的施為者。因此我試圖指

出參與政策的施為者所形成的政策網絡，如何促成政策推動。強調施為者與實作的取徑，也能夠解決國家/社會取徑化約的問題，在本文，可以看到綜合高中這一政策從規劃到執行的背後，有複雜的施為者政策網絡，包括官員、學者或教改人士，而且這些施為者的位置可能變動，從學者或是社運人士進入到政府單位工作，進而發揮不同的影響力。我們也看到教育改革過程中，許多改革方案仍然是由教育部官員和學者主導，民間教改人士的影響力則相對較弱。

其次，對教育政策和制度的考察，與外部的政治、經濟和社會條件，還有歷史結構息息相關，我們不可能單單只討論教育政策自身的流變。也因此，對教育政策的研究必須導入更多其他學科，才有可能看到真正的全貌，就此而言，思考一種應用各種社會科學工具的「教育社會史」，是一個可能發展的途徑。

最後，要解釋政策或制度的變遷，單單由外生因素來解釋仍有所不足，本研究指出理念作為內生因素，對於後期中等教育變遷有一定的解釋力。在政策過程中，我們看到理念和一些學者的研究有關，理念也賦予官員正當性，同時也能提供圖式（schema）進行規劃（Campbell，2004）。另外，理念也可以是學校辦學者在教育市場競爭招生的象徵資源，藉由不同的理念作市場區隔，在教育市場採取佔位策略。

6.2 新的教育市場研究取徑——邁向一種文化的政治經濟學

本文的一個重要貢獻，乃在於重新建構了教育市場的概念，藉此來解釋既有的教育制度變遷過程，此種取徑相對於描述既有的制度或政策流變，不僅更能捕捉變遷的動態，也能解釋許多政策造成的非預期後果。教育市場並非以價格機制調節為主，市場內的學生與學校主要競爭爭奪的是學位和名望的象徵資源。國家的教育政策則是影響這些象徵資源多寡的最重要權力，依據特定的教育理念來治理教育市場。

當後期中等教育市場在 90 年代開始進行轉型後，明顯地可以看到新一波的競爭。許多辦理綜合高中的學校借用了人本主義強調「適性」的概念，以此在市場和高職區隔作招生，高職相對於綜合高中變成是「窄化」或是「缺乏基本能力」。而高職面對綜合高中在教育市場的威脅，不僅採取升學化的策略，也強調高職的「專業」，認為綜合高中兩年的「專業」訓練不足。

在這個教育市場轉型的過程中，這些學校進行市場區隔的象徵鬥爭，最後都是為了在教育市場中能夠順利招生，讓組織得以繼續存續。因此其實這些策略揉合了不同的教育理念意涵，和經營學校的政治經濟學，我將它稱之為一種「文化的政治經濟學」。這並非將文化當作是一種工具或著是生產關係的反映(Alexander

2008)，而應該將之理解為外部象徵形式內化於施為者，所產生具有創生性且合乎情理的實作邏輯。即使文化在分析上有所謂的相對自主性，但是校長在經營學校仍然要優先處理學校生存問題，也因此在本研究中可以看到教育市場的內的競爭與生存課題，才是讓學校是否願意貫徹落實的最先決條件。

這也是為什麼我會使用「教育市場」的概念來分析，即使學校並非營利組織，但仍須要面對自身組織再生產的存續課題，學校的存續依賴的是招生，招生卻又依賴於學校的名聲，這些學校正是在這個意義下為了「利益」，彼此相互競爭招募學生，這其實也貼近我們對現實的認知。也因此我認為教育市場會是一個分析教育政策可行性的重要分析概念。

6.3 未盡的改革？改革的極限？

綜合高中作為廣設高中的代用品，雖然在試辦期間擴張迅速，但近幾年不僅私立學校大量退場，就讀的學生數量也逐漸下滑，反而是高職學生數量重新成長。以事後的觀點來看，即使發生轉折，卻沒有太多路徑依賴的現象。教育市場實際運作的結果，證明了由於採取相對容易的改革策略，初期的改革擴張成果不意留下，例如課程改革以及學校本位改革等策略。對於這些學校而言，綜合高中退出成本相對低廉，且容易受到教育市場競爭的波動所影響。對未參與全校辦理的學校，尤其是私立學校而言，綜合高中投入的成本並不高。當教育市場內的競爭條件改變，相關補助政策也開始緊縮時，這些學校未必能繼續維持綜合高中，學校重新調整經營模式應付市場需求，再度轉回高職放棄綜合高中，於是路徑被再次修正，就是我們看到近年來高職學生數量又再次提升。目前後期中等教育市場中，一般高中與技職體系的學生比例大約是 4.5：5.5，這個結果也與之前一些學者(張郁雯、林文瑛 2003)調查後期中等教育升學期望的比例不盡符合。當初教育改革運動中廣設高中的訴求與理想，在今天看來，與目前後期中等教育市場的發展還有一段距離。

以實施政策的觀點來看，教育改革政策的討論與制訂必須加入更多環境與對象的考察，不能只停留在不同教育立場的辯論，或是規範性的思考。教育改革不能存在於真空之中，而是和其他如政治、經濟或社會關係息息相關。本研究的一個重要成果，就是指出許多立意良好的政策理念，進入到以招生競爭為考量的教育市場時，有許多非預期後果。這時候，社會學對實作邏輯的考察就變得相當重要，掌握實作邏輯多少能預見政策實際的施行效果，才能提出更適切的政策規劃。

也因此，我們對單純人本自由主義的教育理念，其要求教育擴張所欲達成的理想，也都要重新評估。廣設高中製造的社會效果是複雜的，我們不可能光靠教育擴張達成社會平等，在既有的教育市場生態中，也還是要面臨競爭的法則

(Bourdieu 1984; Collins 1998)。不只是各個辦學供應者，採取新的策略在教育市場中競爭佔位。我們也看到需求者爭取學歷的競爭，高中和大學學歷被預期提供更好的社會地位與薪資，一旦開始教育擴充，就會有許多新的需求者投入教育競爭爭取學歷。但是當勞動力市場並未跟著和教育市場同時擴充或轉型時，勞動力市場未必能吸收大量抱著新興文憑的年輕人，就產生了「文憑貶值」的效應。以綜合高中為主的教育擴張，固然產生一定的教育效果與新的教育機會。然而當高職也跟著走向升學競爭，或是進入高中和大學的門檻大幅降低以後，高中的文憑就不再像一開始教育擴張前那樣受到青睞，教育擴張促使新一波的競爭與再階層化。不但高中文憑貶值，甚至可以看到許多學生回流到高職的現象。

Bowles 與 Gintis 對自由主義教育觀做了深刻的批評：「…自由主義教育改革的目標是彼此矛盾的：教育制度之所以已經發展出壓制且不平等的結構，正是因為它作為異化性與階層性勞動力之生產者的角色。」(Bowles & Gintis 1989:62-63)。我們往往對於教育改革和教育擴張有過份的期待，認為這些改革措施真的能夠經濟或階級上的不平等，卻忘記教育是一種「意識形態國家機器」(ideological state apparatuses)，屬於再生產(reproduction)的層次，是用於再生產生產力與現存關係(Althusser 2003)，也就是說，教育的功能是再生產正當化一般的生產關係和社會關係，我們不能寄望透過教育改革來改變資本主義秩序或是既有的社會階級。

當然，這樣說並不代表教育改革沒有任何貢獻。過去黨國威權時期，教育作為意識形態國家機器的一個重要環節，高壓式的教育手段以及封閉的教育體系，其灌輸的知識和控制僅只是為了既有的統治政權服務。民間教改運動象徵的是人民對教育的民主參與，民眾要求提供更多自身所需的教育。但這樣的自由觀或人本主義教育改革，距離改變生產與社會關係仍有一段距離。一旦寄託太多解放的希望在教育改革，卻忽視教育扮演的再生產角色，我們也就不用太意外看到後來許多改革的失望，甚至是受到許多「悖謬論」或「危害論」等反動修辭(Hirschman 2002)的批判與誤解。是故認清教育具有的再生產本質，從這個方向出發思考教育改革，或許更能切中改革的目標與極限。

我們的後期中等教育體制，應如何安排一般教育與技職教育的比重，這個問題將會持續地爭論，尤其在這十二年國教即將上路的時刻。可以確定的是，在臺灣就讀技職教育的學生仍以弱勢階級居多，也因此技職教育需要更多人來投入研究與關心。

6.4 未來可能的研究方向——政策社會學的可能性

在臺灣，雖然有超過一半的學生就讀於技職教育體系，但是社會學對於技職

教育體系的研究仍然付之闕如。本文也是在這個意義上，試圖研究高職轉型的政策過程。我認為有一些研究方向將可以奠基在本文的研究成果上繼續推進。首先，本文雖然簡單地描繪出一般私立學校趨向招生市場的經營實作邏輯，這個圖像仍不完整，對許多私立學校而言，其經營收入的來源除了開辦一般高中職以外，還包括實用技能班或是夜間進修等多種形式。既然私立學校的經營依靠招生收取學雜費，則應該盡可能考慮到所有收入來源，才能更貼近私立學校的經營邏輯。另外，臺灣的後期中等教育市場存在著大量的私立學校，現在的文獻討論在解釋這個現象時，往往只提出「政府為了降低辦學成本，因此鼓勵私人興學」的命題，卻未進一步深入討論受到國家高度限制的私人興學教育市場是如何形成的¹³⁷。

我也認為對後期中等教育市場的考察仍然過於粗糙，一個重要的關鍵是我使用了高中與高職的二分，綜合高中則是夾在這兩類的混合型態。然而現實的情況是，許多高中與高職不僅共存於同一學校，而且六大科下也有各種不同的分類。一般習慣將高中與高職對立起來討論，化約了太多異質性，把非高中普通教育的類科都視為技職教育，可是其實一個學校既有可能是高中或高職，或著是高中附設職業類科，或是高職附設普通科，這些不同的條件都會影響學校的經營策略。另外技職教育本身也有相當多元多樣化的類科。如果能夠將計算各校經營哪些類科，會更清楚後期中等教育市場的轉型過程¹³⁸。哪些類科正在減少，哪些類科又在增加？這些類科的變化，和勞動力市場、區域或是階級的關係是甚麼？我認為這些因素和後期中等教育市場的關係，都有待進一步地考察，才能細緻地描繪出這一教育市場的樣貌。

本文研究綜合高中的政策過程，可以說屬於巨觀層次的考察。在微觀層次上，我沒有研究實際上綜合高中的經營過程，是如何應對外部市場環境的變遷，以及綜合高中的課程改革，如何改變學生。上述這些考察，再加上綜合高中和一般高中與高職的比較，都是值得投入的田野研究方向。除此之外，本文將高中教育與高職教育對立起來，只當作是不同教育理念的競爭。前者重視一般基礎科目，後者則重視專業實習科目，卻未實際指出這兩種教育理念下的教育過程有何種實質差異。最後，我認為還有一種可以重新關注這兩類教育理念對立的途徑，至今未被重視，那就是關注兩種教育生產不同的知識形式，理論與實作知識的對立是如何發生的，又為何在國內的教育體制當中，實作知識的位階會被認為低於理論知識？吳泉源(1996)的一篇研討會論文就是這種路徑的嘗試，討論技術應用或實作在生產過程的重要性，來反省現有的教育改革方向。

本文乃是一個以社會學取徑研究教育政策的嘗試，我認為社會學對於公共政策

¹³⁷ 林本炫(2006a)對私立高等教育的討論，是少數有接觸到這個問題的研究。

¹³⁸ 莊耿惠(2001)研究了1996~1999年的綜合高中資料，其中的統計數據其實反映了辦理綜合高中學校的實際生態情形。

的研究與介入仍然不足。正如同蔡明璋(2006)所指出，社會學對公共議題的參與和能見度不足，一部份是由於社會學在政策研究上的缺席。因此應當發展一種「新政策社會學」，關注政策與制度面對社會成員影響的研究。我認為長期以來，由於社會學所具有的批判與實踐取向，經常站在國家的反對面，因此對國家的各種政策與制度的研究親近性不高。在社會學缺席的同時，政治學和經濟學的研究卻佔有重要位置，而得以有效影響公共政策與制度，如果社會學想要更進一步地介入公共議題，對於各類型公共政策和制度面的研究是必不可少的。相對於政治學由上而下的視角或是經濟學理性人的假設，社會學能以關係性的視角，將能提出更符合社會所需的政策考察與實踐。期許未來能有更多人踏入政策社會學的研究當中。



七、參考資料

網路資料：

聯合知識庫 <http://udndata.com/library/>

教育部統計處 <http://www.edu.tw/statistics/index.aspx>

書目資料：

Abrams, Philip (1988). Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, Blackwell Publishing Ltd. **1**: 58-89.

Alexander, Jeffrey C. (2008). *文化社會學：社會生活的意義*. 台北市, 五南.

Althusser, Louis (2003). 意識形態和意識形態國家機器(研究筆記). *哲學與政治：阿爾都塞讀本*. 陳越編譯. 長春市, 吉林人民出版社.

Atkinson, Michael M. & William D. Coleman (1992). Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. *Governance*, Blackwell Publishing Ltd. **5**: 154-180.

Béland, Daniel (2005). Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration*, Blackwell Publishing, Ltd. **39**: 1-18.

Ball, Stephen J. (1990). Politics and policy making in education : explorations in policy sociology. London ; New York, Routledge.

Ball, Stephen J. (1994). Education reform : a critical and post-structural approach. Buckingham [England] ; Philadelphia, Open University Press.

Block, Fred (2004). *後工業機會 一個批判性的經濟社會學論述*. 台北市, 群學.

Bourdieu, Pierre (1977). Outline of a theory of practice. Cambridge ; New York, Cambridge University Press.

Bourdieu, Pierre (1984). Distinction : a social critique of the judgement of taste. London ; New York, Routledge.

Bourdieu, Pierre (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. *Theory and Society*, Springer. **14**: 723-744.

Bourdieu, Pierre (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, American Sociological Association. **7**: 14-25.

Bourdieu, Pierre (1991). Language and symbolic power. Cambridge, UK, Polity Press.

Bourdieu, Pierre (2004). *國家精英 名牌大學與群體精神*. 北京市, 北京商務.

Bourdieu, Pierre (2005). The social structures of the economy. Cambridge, UK ; Malden, MA, Polity.

Bourdieu, Pierre & Jean-Claude Passeron (1977). Reproduction in education, society, and culture. London ; Newbury Park, Calif., Sage.

Bourdieu, Pierre & Loïc J.D. Wacquant (1992). An invitation to reflexive sociology.

- Cambridge, UK, Polity Press.
- Bowles, Samuel & Herbert Gintis (1989). *資本主義美國的學校教育 教育改革與經濟生活的矛盾* 臺北市, 桂冠.
- Campbell, John L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton, N.J. ; Oxford, Princeton University Press.
- Colebatch, H.K. (1998). *Policy. Concepts in the social sciences*. Buckingham, [England], Open University Press.
- Collins, Randall (1998). *文憑社會 教育與階層化的歷史社會學*. 臺北市, 桂冠.
- Dowding, Keith (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, Blackwell Publishing Ltd. **43**: 136-158.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change. J. Goldstein and R. O. Keohane. Ithaca, Cornell University Press: 3-30.
- Goldstone, Jack A. (2003). *States, parties, and social movements*. Cambridge studies in contentious politics. New York, Cambridge University Press.
- Hay, Colin (2006). Constructionist Institutionalism. *The Oxford handbook of political institutions*. R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman. Oxford ; New York, Oxford University Press: 56-74.
- Hay, Colin & Daniel Wincott (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies*, Blackwell Publishers Ltd. **46**: 951-957.
- Heclo, Hugh (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. *The New American political system*. A. King. Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Hirschman, Albert O. (2002). *反動的修辭*. 台北市, 新新聞文化.
- Howlett, Michael & M. Ramesh (2006). *公共政策研究: 政策循環與子系統*. 北京市, 生活.讀書.新知三聯書店.
- Immergut, Ellen M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*. **26**: 5-34.
- Jordan, Grant & Klaus Schubert (1992). A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*, Blackwell Publishing Ltd. **21**: 7-27.
- Latham, Michael E. (2000). Modernization as ideology : American social science and "nation building" in the Kennedy era. *New Cold War history*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Levin, Benjamin (2001). *Reforming education: From origins to outcomes*. New York, Routledge Falmer.
- Lieberman, Robert C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review*. **96**: 697-712.

- Lindblom, Charles E. (1980). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Mahoney, James (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, Springer. **29**: 507-548.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, Blackwell Publishing Ltd. **9**: 247-264.
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional theory in political science : the 'new institutionalism'*. London ; New York, Continuum.
- Sabatier, Paul A. (1993). Policy Change over a Decade or More. *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. P. A. Sabatier and H. C. J. -Smith. Boulder, Colo., Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2004). *政策過程理論*. 北京, 生活·讀書·新知三聯書店.
- Schmidt, Vivien A. (2008). FROM HISTORICAL INSTITUTIONALISM TO DISCURSIVE INSTITUTIONALISM: EXPLAINING CHANGE IN COMPARATIVE POLITICAL ECONOMY. presentation at the 104th Annual Meeting of the American Political Science Association Boston August, Association, American Political Science. **27**: 25.
- Schmidt, Vivien A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'? *European Political Science Review*. **2**: 1-25.
- Schultz, Theodore W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, American Economic Association. **51**: 1-17.
- Sewell, William H. (2005). *Logics of history : social theory and social transformation*. Chicago studies in practices of meaning. Chicago, University of Chicago Press.
- Skocpol, Theda (1985). Bringing the state back in: Strategies of Analysis in Current Research. *Bringing the state back in*. P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol. Cambridge, Cambridge University Press: 3-43.
- Skocpol, Theda & Paul Pierson (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". *Political Science: State of the Discipline*. I. Katznelson and H. V. Milner. New York, W.W. Norton: 693-721.
- Steinmo, Sven & Kathleen Thelen (1992). Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis. *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*. S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth. Cambridge [England] ; New York, Cambridge University Press.
- Sutton, Margaret & Bradley A.U. Levinson (2001). Introduction: Policy as/in Practice — A Sociocultural Approach to the Study of Educational Study. *Policy as practice [electronic resource] : toward a comparative sociocultural analysis of educational policy*. M. Sutton and B. A. U. Levinson. Stamford, Conn., Ablex

Pub.

Thatcher, Mark (1998). The Development of Policy Network Analyses. *Journal of Theoretical Politics*. **10**: 389-416.

Weber, Max (1993). *支配社會學*. 台北市, 遠流.

丁允中 (2003). *教育改革與制度變遷——台灣高等教育自由化的社會學分析*. 碩士論文, 臺灣大學.

文馨瑩 (1990). *經濟奇蹟的背後 臺灣美援經驗的政經分析(1951-1965)*. 台北市, 自立晚報社文化出版部.

方俊育 (2000). *技術或政治--台灣戰後工業職業教育發展史(1945-1986)*. 碩士論文, 國立清華大學.

王文科 (1973). "釐清教育計劃的若干概念." *幼獅月刊* **37:6**: 32-36.

王文科 (1974). "研訂我國教育計劃之基本途徑." *教與學* **7:3**: 2-5.

王國隆 (1999). *我國高級中等職業教育改革策略之研究*. 博士論文, 國立政治大學.

王震武、林文瑛 (1996). *教育改革的臺灣經驗 國民教育的政策及行政措施分析*. 臺北市, 業強.

王震武、林文瑛 (1999). *另眼看教育改革*. 台北市, 桂冠.

王麗雲 (2006). "智庫對教育政策歷程影響之研究." *當代教育研究* **14(3)**.

台灣省政府教育廳 (1940). "本省非常時期教育綱領." *台灣教育輔導月刊* **1(1)**: 50-51.

台灣省政府教育廳 (1985a). *台灣教育發展史料彙編—高中教育篇*. 台中市, 國立台中圖書館.

台灣省政府教育廳 (1985b). *台灣教育發展史料彙編—職業教育篇*. 台中市, 國立台中圖書館.

史英 (1993). *在教育上的一些想法*. 台北市, 書泉.

四一〇教育改造聯盟 (1996). *民間教育改造藍圖 朝向社會正義的結構性變革*. 臺北市, 時報文化.

安後暉 (1998). *美援對台灣職業教育的影響 (民國三十九—五十四年)*. 碩士論文, 國立師範大學.

江惠真 (2005). *綜合高中輔導訪視分析報告*, 光啟高中.

羊憶蓉 (1994). *教育與國家發展 臺灣經驗*. 臺北市, 桂冠.

羊憶蓉、吳惠林 (1995). *分流教育與經濟發展 政策分析與實際效果*. 臺北市, 行政院教育改革審議委員會.

行政院國際經濟合作發展委員會 (1969). *中華民國第五期臺灣經濟建設四年計劃*. 臺北市, 行政院國際經濟合作發展委員會.

行政院教育改革審議委員會 (1995a). "教育鬆綁的理念、原則與項目." *教改通訊*

4.

行政院教育改革審議委員會 (1995b). *第一期諮議報告書*.

- 行政院教育改革審議委員會 (1995c). "第二期諮議報告書."
- 行政院教育改革審議委員會 (1996a). 中小學與學前教育組會議記錄(三).
- 行政院教育改革審議委員會 (1996b). 教育改革審議委員會總諮議報告書.
- 行政院教育改革審議委員會 (1996c). 第四期諮議報告書.
- 行政院經合會人力發展小組 (1968). 人力資源發展分組研究報告. 臺北市, 行政院經合會人力發展小組.
- 何明修 (2004). "政治機會結構與社會運動研究." *國立政治大學社會學刊* 7: 33-80.
- 何明修 (2009). 從人本主義到新自由主義：台灣教育改革運動的政策回應. 《社會運動的年代》研討會. 高雄, 國立中山大學社會學研究所.
- 何明修 (2010). 教改運動的驚奇冒險. *秩序繽紛的年代：走向下一輪民主盛世*. 吳介民、范雲、顧爾德. 台北縣新店市, 左岸文化: 157-172.
- 何明修 (2011). 教育改革運動的政策回應. *社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義*. 何明修、林秀幸. 台北市, 群學.
- 何金針 (2006). 我國高級職業學校教育發展及其問題之研究. 博士論文, 國立臺灣師範大學.
- 余慶俊 (2009). 台灣財經技術官僚的人脈與派系(1949-1988年). 碩士論文, 國立政治大學.
- 吳泉源 (1996). 技術變遷與工程教育：重新思考人力資本理論. 中央研究院社會學研究所「第三回台灣勞動研究」專題研討會. 中研院.
- 吳珮禎 (2007). 我國綜合高中「試行普通科選修職業類科」政策分析：以微笑高中為例. 碩士論文, 國立屏東教育大學.
- 吳清山 (2008). *解讀台灣教育改革*. 臺北市, 心理.
- 吳清基 (1995a). "給技職教育一片美好的天空和尊嚴." *教改通訊* 6.
- 吳清基 (1995b). "綜合高中的理念與實施." *教改通訊* 卷期:11 期: 頁 48-53.
- 吳清基 (1998). *技職教育轉的轉型發展—提昇國家競爭力的做法*. 台北, 師大書苑.
- 吳維寧 (2000). 社會運動與公民社會—以解嚴後民間教改運動為例. 碩士論文, 國立臺灣大學.
- 李丁讚、吳介民 (2008). 公民社會的概念史考察. *群學爭鳴：臺灣社會學發展史，1945-2005*. 謝國雄. 台北市, 群學.
- 李志祥 (2003). 臺北市高職轉型為綜合高中之問題研究. 碩士論文, 國立臺灣師範大學.
- 李奉儒 (2008). 台灣政治解嚴以來的教育改革論述之評析. *解嚴以來台灣教育改革的省思*. 蘇永明、方永泉. 台北, 學富文化: 1-30.
- 李然堯 (1998). 美英綜合中學之研究及其對我國實施綜合高中之啟示. 博士論文, 國立臺灣師範大學.
- 李隆盛 (1999). 綜合高中實驗課程之評估報告, 國立臺灣師範大學工業科技教

育學系。

- 李園會, Ed. (1984). 臺灣光復時期與政府遷台初期教育政策之研究. 高雄市.
- 李園會 (2005). *日據時期臺灣教育史*. 臺北市, 國立編譯館.
- 李聰超 (2002). 我國私立高級中等學校監督與輔導政策之研究. 碩士論文, 臺北市立師範學院.
- 李繼來 (2001). 我國私立高中職學雜費政策與政府補助制度之研究. 碩士論文, 國立台北科技大學.
- 谷蒲孝雄 (1992). *台灣的工業化 國際加工基地的形成*. 臺北市, 人間出版 人間坊總經銷.
- 周志岳 (2008). 高職轉型綜合高中個案研究. 碩士論文, 國立中正大學.
- 周祝瑛 (2003). *誰捉弄了台灣教改?* 台北市, 心理.
- 林大森 (2002). 台灣技職教育轉型的社會學分析. 博士論文, 東海大學.
- 林文瑛、王震武 (1995). *分流教育的社會效果分析*. 臺北市, 行政院教育改革審議委員會.
- 林本炫 (2006a). "我國私立大學的設立、經營和合併問題." *教育與社會研究*(10): 65-92.
- 林本炫 (2006b). 我國高級中等教育結構轉型的社會學分析. *臺灣教育問題的批判與反省*. 周平、蔡宏政編. 嘉義縣, 南華大學教社所: 306-322.
- 林灯松、廖錦文 (2001). 設備經費. *臺灣工業職業教育五十年*. 國立臺中高級工業職業學校. 臺北市, 臺灣書店.
- 林果顯 (2004). "戰後台灣統治體制的再思考—威權體制的理論與適用." *現代學術研究* 13.
- 林炳炎 (2004). *保衛大台灣的美援(1949-1957)*. 台北市, 三民.
- 林福樹 (2003). 高中職社區化之研究---以國立光復高職轉型發展為例. 碩士論文, 國立東華大學.
- 邱玉蟾 (2002). "高中職社區化之推動與發展." *教育資料集刊* 27.
- 邱玉蟾 (2003). "高中職社區化的關鍵性議題." *教育研究月刊* 107.
- 柯俊瑋、陳聿芸、吳宏茂 (2006). "高職課程的發展趨勢-從群集教育到群科課程." *教育人力與專業發展雙月刊* 23(2): 8.
- 段承璞 (1992). *台灣戰後經濟*. 台北市, 人間出版 人間坊總經銷.
- 若林正丈 (2004). *臺灣 分裂國家與民主化*. 台北市, 新自然主義.
- 重建教育連線聯盟 (2003) "「終結教改亂象, 追求優質教育」宣言."
- 國立台灣師範大學教育研究中心 (1994). 中小學學雜費調整之研究.
- 國立台灣師範大學教育研究中心 (2003). 第四屆綜合高中評鑑工作報告. 台北市, 國立台灣師範大學教育研究中心.
- 國立教育資料館 (2002). *教育改革之檢討與改進會議實錄: 新思考、新行動、新願景*. 臺北市, 教育部.
- 國立台灣師範大學教育研究中心 (1995). 試辦綜合高中分區座談會成果報告,

- 教育部技職司。
- 國立臺灣師範大學教育研究中心 (1998). 綜合高中國際學術研討會論文集. 綜合高中國際學術研討會, 國立台灣師範大學教育學院大樓二樓國際會議廳.
- 張匹繼 (1995). 台灣地區的人力政策與行政組織. *臺灣經濟發展論文集*. 劉克智主編. 臺北市, 聯經: 757 面.
- 張茂桂 (1989). *社會運動與政治轉化*. 臺北市, 國家政策研究資料中心.
- 張郁雯、林文瑛 (2003). "升學主義還是升學機會?—升學壓力的社會意涵." *教育心理學報* 35(2).
- 張康齡 (2003). "再論高職存廢問題--雙重偶連性的觀點." *人文及社會學科教學通訊* 14(3).
- 教改會 (1995). "教育改革審議委員會對教育部「中華民國教育報告書」之意見." *教改通訊* 8.
- 教育部 (1953a). 中小學學生實施生產技能訓練辦法大綱. *教育方針與政策資料*. 教育部教育資料研究室. 台北市, 中央文物供應社.
- 教育部 (1953b). 戡亂建國教育實施綱要. *教育方針與政策資料*. 教育部教育資料研究室. 台北市, 中央文物供應社.
- 教育部 (1994). "第七次全國教育會議."
- 教育部 (2001a). 教育部補助辦理綜合高級中學課程作業規定. 教育部.
- 教育部 (2001b). 綜合高中試辦成效之檢討及未來發展新方向. 教育部. 324: 34-35.
- 教育部 (2002). 高中職社區化推動方案(修正版)—高中職社區化中程計畫準備期第二年推動工作計畫. 教育部.
- 教育部中部辦公室 (1999). *台灣教育發展史料彙編—高中教育補述篇(下)*. 台中市, 國立台中圖書館.
- 教育部函 (1995). 檢送「綜合高中試辦計畫」暨「綜合高中試辦要點」: 23-25.
- 章英華、薛承泰、黃毅志 (1995). *教育分流與社會經濟地位 兼論-對技職教育改革的政策意涵*. 臺北市, 行政院教育改革審議委員會.
- 莊耿惠 (2001). 綜合高中實施現況之分析. 碩士論文, 國立政治大學.
- 許佩賢 (2005). *殖民地臺灣的近代學校*. 臺北市, 遠流.
- 郭文祿 (1996). 高職轉型綜合高中問題之研究. 碩士論文, 國立臺灣師範大學.
- 郭為藩 (1995). "教育部郭部長回應諮議報告書." *教改通訊* 14.
- 陳思宇 (2011). 冷戰、國家建設與治理技術的轉變：戰後臺灣宏觀經濟治理體制的形成(1949-1973).
- 陳昭雄 (1988). *技職教育的探索*. 南投縣, 臺灣省政府教育廳.
- 曾淑柑 (2000). 我國綜合高中政策之研究. 碩士論文, 暨南國際大學.
- 曾憲政 (1996). 溝通歧議、建立共識, 共創教育美景. *教育改革的展望——教育部與教改會教育政策報告書評析*. 中華民國比較教育學會. 台北市, 師大

書苑.

- 黃光國 (2003). *教改錯在哪裏? 我的陽謀*. 台北縣中和市, INK 印刻.
- 黃孝棧 (1984). *能力本位職業教育*. 台北市, 正文.
- 黃昆輝 (1973). "教育計劃的社會基礎." *國立臺灣師範大學教育研究所集刊* 15: 69-130.
- 黃昆輝 (1978a). "我國當前教育計畫工作的改進途徑." *中華文化復興月刊* 11:7: 53-58.
- 黃昆輝 (1978b). "「教育計畫」專題." *幼獅月刊* 47:4: 34-64.
- 黃欣惠 (2008). 國家在高職轉型中的角色分析—以行政機關為核心. 碩士論文, 國立台北科技大學.
- 黃武雄 (1995). *台灣教育的重建*. 臺北市, 遠流.
- 黃武雄 (2004). *童年與解放衍本*. 台北縣新店市, 左岸文化.
- 黃武雄 (2007). *學校在窗外*. 台北縣新店市, 左岸文化出版 遠足文化發行.
- 黃武雄 (2010). 教改中的左與右. *秩序繽紛的年代*. 吳介民、范雲、顧爾德. 台北縣新店市, 左岸文化: 173-212.
- 黃政傑 (1995). 綜合高中課程規畫之研究. 國立台灣師範大學教育研究中心專題研究成果報告, 國立台灣師範大學教育研究中心.
- 黃政傑 (1996). 綜合高中試辦學校實驗課程規劃與設計研究. 國立臺灣師範大學教育研究中心專題研究報告, 國立臺灣師範大學教育研究中心.
- 黃春木 (2008). 台灣社會升學主義的發展與解決對策 (1945-2007). 博士論文, 國立臺灣師範大學.
- 黃毅志 (2011). *台灣的教育分流、勞力市場階層結構與地位取得*. 臺北市, 心理.
- 楊朝祥 (2003). 高職教育的重整與再出發. 國政研究報告.
- 楊瑞明 (2002). 臺灣綜合高中未來發展之研究. 碩士論文, 佛光人文社會學院.
- 楊瑞明 (2005). 後現代境況與台灣中等技職教育發展之研究. 博士(Doc 論文, 國立臺灣師範大學.
- 楊瑞明 (2011). 高職學校發展檢討工作圈—發展與定位小組第三次專家會議. 未出版.
- 楊瑩 (1994). *教育機會均等 教育社會學的探究*. 台北市, 師大書苑.
- 經濟部 (1961). *第三期臺灣經濟建設四年計劃*. 台北市, 經濟部.
- 臺灣省政府教育廳 (1977). *臺灣省教育發展的軌跡 歷任教育廳長向臺灣省議會教育工作報告詞*. 臺北, 臺灣省政府教育廳.
- 臺灣省政府教育廳 (1967). 實施九年國民教育後輔導私立中學及私立職業學校之原則. 臺灣省政府教育廳.
- 臺灣省政府教育廳 (1987a). *臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(上)*, 臺灣省政府教育廳.
- 臺灣省政府教育廳 (1987b). *臺灣教育發展史料彙編——大專教育篇(下)*, 臺灣省政府教育廳.

- 臺灣省教育廳函 (1996). 綜合高中試辦要點. 臺灣省教育廳. 87:冬:19 6-10.
- 蓋浙生 (1993). *教育經濟與計畫*. 臺北市, 五南.
- 趙既昌 (1985). *美援的運用*. 台北市, 聯經.
- 劉怡慧 (2000). 我國試辦綜合高中政策執行之研究. 碩士論文, 國立政治大學.
- 劉昭一 (2003). 高級職業學校轉型綜合高中之行動研究 國立龍潭農工之各案分析. 碩士論文, 國立中山大學.
- 劉進慶 (1992). *台灣戰後經濟分析*. 臺北市, 人間出版 人間坊總經銷.
- 劉源俊 (1995). "從終身教育看教育分流--析論高職改為高中之議 " *教改通訊* 10: 17-21.
- 劉曉芬 (2006). "歷史制度主義觀點的教育政策分析-以高職轉型綜合高中為例." *教育政策論壇* 9(2): 1-22.
- 劉曉芬 (2007). *歷史、結構與教育 技職教育變革的探討*. 臺北縣三重市 臺北縣中和市, 冠學文化出版.
- 歐素瑛 (1997). 光復初期臺灣職業教育之研究(1945-1949). 碩士論文, 國立師範大學.
- 蔡明璋 (2006). "社會學與公共影響力:新政策社會學的願景." *臺灣社會學刊*(37): 1-31.
- 鄧丕雲 (1993). *80年代台灣學生運動史*. 台北市, 前衛.
- 錢永祥 (2004). 公共領域在台灣:一頁論述史的解讀與借鑑. *公共領域在台灣:困境與契機*. 李丁讚. 台北縣, 桂冠.
- 戴明國 (2000). 綜合高中經營策略之研究. 博士論文, 國立臺灣師範大學.
- 薛化元 (2000). 戰後台灣教育制度中國家權力問題的歷史探討. *回顧老台灣展望新故鄉:台灣社會文化變遷學術研討會論文集*. 台北, 國立台灣師範大學歷史學系.
- 薛光祖 (1979). 高級中學設置職業選科與加強輔導之研究報告. 教育計劃叢書. 教育部教育計劃小組&行政院經濟建設委員會.
- 薛光祖, 張壽山, 呂廷和, 何清欽 (1974). 我國高級中學教育之檢討與其發展方向之研究, 台灣省立高雄師範學院.
- 薛曉華 (1996). *臺灣民間教育改革運動 國家與社會的分析*. 臺北市, 前衛.
- 謝小苓 (1995). "「中華民國教育報告書」—技職教育評論." *教改通訊* 6.
- 謝小苓, 張晉芬 & 黃淑玲 (1996). *技職教育政策與職業學校的運作*. 臺北市, 行政院教育改革審議委員會.
- 鍾瀚樞 (2004). 一九五〇年代台灣的美援教育計畫. 碩士論文, 東海大學.
- 韓繼成 (2010). 我國高職變革因素、變革抗拒與變革策略關係之研究. 博士論文, 高雄師範大學.
- 鎮天錫、余煥模、張丕繼 (1983). *人力政策的形成與實施*. 台北市, 聯經.
- 蘇峰山 (2003). 教育市場化論述分析:教育鬆綁的雙重詮釋. *市場、國家與教育-教育社會學的分析*. 齊力、蘇峰山. 嘉義縣, 南華大學教社所: 1-26.

饒達欽, 劉昌煥 & 鄭永福著 (1996). *我國當前高職專科技術學院課程與教材改革報告書*. 臺北市, 行政院教育改革審議委員會.

