

高等教育新視野： 比較與前瞻

*New Visions for Higher Education:
Comparison & Prospects*



高等教育新視野： 比較與前瞻

溫明麗 主編

翁福元、廖昌珺、張國保、巫博瀚、王娜玲
戚務念、葉坤靈、陳怡如、Sigrid Zeitler 等著

目次

高等教育新視野：比較與前瞻

序／溫明麗

臺灣與英國高等教育改革之比較：2000~2015年

／翁福元、廖昌瑤 1

兩岸三地高等教育自主治理之比較／張國保、巫博瀚、王娜玲 39

中國大陸大學生就業制度演變的國家邏輯／戚務念 63

美國加州高等教育總體規劃之回顧、因應與啟示／葉坤靈 97

英國大學學費、貸款與助學措施一體化政策探討／陳怡如 147

德國課程改革與教育標準／Sigrid Zeitler 181

Contents

New Visions for Higher Education: *Comparison & Prospects*

- A Comparison between the Higher Education Reform in the
United Kingdom and Taiwan 2000-2015
/ Fwu Yuan Weng, Chang Chun Liao 1
- Comparing the Autonomy of Higher Education among Taiwan,
Hong Kong, and Mainland China
/ Kuo Pao Chang, Po Han Wu, No Ling Wang..... 39
- The State Logic of College Graduates' Employment System in
Mainland China: Employment as a Political Issue
/ Wu Nian Qi 63
- The California Master Plan for Higher Education: Retrospect
and Current Issues */ Kuen Ling Yeh*..... 97
- The Integrated Policies on Tuitions, Student Loans, and the
Student Support Mechanism in the United Kingdom
/ Dorothy I-Ru Chen 147
- Educational Standards for Germany */ Sigrid Zeitler* 181

序

改革是進步的要件，更是品質提升必要的手段。教育品質的提升乃本世紀高等教育的重大變革。本專書共收錄臺灣與英國高等教育改革之比較、兩岸三地高等教育自主治理之比較、中國大陸大學生就業制度演變與政治關係、美國加州高等教育總體規劃之回顧與啓示、英國大學學費、貸款與助學措施相關政策，及德國課程改革和教師標準之研究等六文，內容涵蓋了歐美國家、大陸，以及兩岸三地等高等教育近期關於政策、就業、自主治理、制度、學費、課程改革與師資專業標準等議題，每個議題均為高等教育改革的重要面向，既兼具廣度與深度，也顧及現況分析、比較、反思與未來動向。

首篇由暨南國際大學教育政策與行政學系教授翁福元暨彰化師範大學教育研究所博士生廖昌琄共同撰文，比較2000年至2015年臺灣與英國高等教育改革背景、內容、困境與問題、因應策略與改革趨勢，針對大學教學品質、大學財務與自主辦學、學生學費、產學合作、多元生源，及面臨少子化與全球化衝擊之大學轉型與整併等議題，幾乎囊括了本世紀全球高等教育改革重點，也點出本書探討的重大內容。

其次，銘傳大學教育研究所所長張國保暨銘傳大學教育研究所助理教授巫博瀚及臺北市立大學教育行政與評鑑研究所博士候選人王娜玲共同為文，探討本世紀臺灣、中國大陸及香港高等教育創新改革，包括自主辦學、辦學績效和品質等機制與實踐層面，延續首篇臺灣和英國高等教育討論的內涵，除加入同文同種的中國大陸和香港，也深化高等教育創新改革的主題，提供臺灣高等教育人才培育政策制訂的參考。

再者，江西省教育科學研究所研究員戚務念以大學生就業為探討的維度，研析中國大陸高等教育人才培育與就業市場之經濟與社會和政府政策相互糾結又依偎的複雜關係，並藉此深入政府政治意識型態，提出「就業問題即政治問題」的國家高等教育政

策改革的邏輯，意義深遠，也檢視了政治權力與文化因素對高等教育改革脈動的影響，足供各國政府制訂高等教育政策時，思慮因應市場機制與社會公平拉拒之審度。

除分析與比較臺灣、中國大陸、香港高等教育改革重點和趨勢外，本書亦分別探討美國加州高等教育改革的理念與作法，英國高等教育學費隱含的社會正義和菁英教育之義蘊，以及德國師資培育課程和教育標準之高等教育政策，尤其是制度的形式、政府對大學之輸入和输出的控制變革，各邦的教育主導權和建立於合議制共識的國家教育標準等，是國內研究德國教育較少觸及的面向。各篇均提出精闢的論述，值得參採。美國加州高等教育總體規劃一文由臺灣師範大學教育系副教授葉坤靈所撰；英國大學學費、貸款與助學政策之研究，則由暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授陳怡如撰稿；德國國家教育標準與各邦課程間的關係一文，則由德國耶拿大學（Friedrich-Schiller-Universität Jena）教育科學研究所學校教育學及教學論講座 Sigrid Zeitler 所撰，其乃本書主編年前委託榮獲耶拿大學哲學博士學位的陳灝翔先生向該系教師邀稿而來，甚為難得。

本書承蒙翁福元教授、廖昌珺博士生、張國保所長、巫博瀚助理教授、王娜玲博士候選人、戚務念研究員、葉坤靈副教授、陳怡如副教授及 Zeitler 講座的厚愛賜稿，譽成美事，於此謹代表國家教育研究院感恩各位專家學者不吝將多年來研究高等教育之成果分享國人，也成就國家教育研究院引領國人掌握各國教育動向之目標。此外，黃榮村前部長、政治大學秦夢群教授及財團法人高等教育評鑑中心蘇錦麗處長對本書內容的增修建言，審查者的嚴謹把關，以及柯華葳院長帶領下，為本書默默付出心力的張雲龍主任、黃以喬編審、楊永慈小姐、李詠絮博士、伍鴻麟博士生、封面設計的吳亭亭小姐等的協力，本人除感佩渠等的負責和熱心外，更感恩其為促成一本專書的完美呈現所做出的貢獻。

教育改革非一蹴可成，更不能半途而廢，而需要永續地進行有機的改革，方能確保教育提升其品質，圓滿達成培育優質人力資源與社會公民的目標。高等教育是人才培育的最後一哩，更是

國家競爭力的彈藥庫，其改革的步伐更不容懈怠與停歇。爾後，國家教育研究院仍將持續針對各級教育的國際化、教育機會均等、中國大陸教育發展趨勢、東南亞教育等議題，邀請學有專精的國內外學者共襄盛舉，以豐富國家教育研究院作為國家教育政策研究基地的實力與資源，提供政府檢討與制訂教育政策，及國人論述教育方針的教育學術研究與專業對話的優質平台。時序已入秋，謹於此秋風起兮敬祝各位秋日勝春潮，豐收滿園春。

主編

溫 明 麗 謹誌

2015年10月 於台灣首府大學

臺灣與英國高等教育改革 之比較：2000~2015年

翁福元* 廖昌珺**

摘要

不論臺灣與英國，皆衡盱國內外情勢，提出改革方案與計畫，提升高等教育的品質，促進國際競爭力。本文以2000年至2015年臺灣與英國高等教育改革背景、內容、困境與問題、因應策略與改革趨勢進行比較分析，期以透過英國高等教育改革提供我國高等教育改革參考，提升我國高等教育的品質與競爭力。結論如下：1. 大學課程教學與研究品質提升，吸引更多國內外學生；2. 大學科系與課程多元化，本土與全球性發展同時俱進；3. 鼓勵國外學生來臺就讀，建立優秀國外學生留臺工作辦法；4. 政府補助大學經費、大學財務自主與學生學費取得平衡；5. 高等教育與經濟發展專責機構設立；6. 大學轉型與整併速度可考量市場機制與企業合作，設立預警機制輔導學生大學入學選擇；7. 在職回流教育分階段，提升高等教育產業合作。

關鍵詞：高等教育、教育改革、英格蘭、教育趨勢

* 翁福元，國立暨南國際大學教育政策與行政學系教授

** 廖昌珺，國立彰化師範大學教育研究所博士生

電子郵件：fyweng1959@gmail.com; kindman@tses.tc.edu.tw

來稿日期：2015年8月20日；修訂日期：2015年9月15日；採用日期：2015年10月19日

A Comparison between the Higher Education Reform in the United Kingdom and Taiwan 2000-2015

Fwu Yuan Weng* Chang Chun Liao**

Abstract

This study compared and analyzed the higher educational reform adopted in Taiwan and the United Kingdom in 2000-2015. The conclusions are as follows: First, the quality of teaching and research of universities need to attract more domestic and international students. Second, the programs in universities need to be diversified, to achieve balanced domestic and international development. Third, there should be effective measures to recruit foreign students to study and work in Taiwan. Fourth, the solid financial status of universities should be maintained with revenues of tuition, donations, and adequate subsidies from the Ministry of Education. Fifth, special agencies should be established charged with the mission of higher education and economic development. Sixth, the universities can seek more opportunities of collaboration with industries. Finally, a recurrent education mechanism should be organized on different levels on the basis of academia-industry cooperation.

Keywords: Higher Education, Educational Reform, England, Education Trend

* Fwu Yuan Weng, Professor, Department of Educational Policy and Administration, National Chi Nan University

** Chang Chun Liao, Doctoral Student, Graduate Institute of Education, National Changhua University of Education

E-mail: fyweng1959@gmail.com; kindman@tses.tc.edu.tw

Manuscript received: August 20, 2015; Modified: September 15, 2014; Accepted: October 19, 2015

壹、前言

現代資訊科技發達科技，訊息瞬間的傳遞能達無礙，加上交通運輸工具暢通，人與物交流頻繁，地球村的形成，經濟也成全球化，打破領域限制，時間誤差也漸減少。因此，經濟是國家的命脈，也是國民生活品質的保障。知識經濟時代，由於大學錄取率高，高等教育成爲社會扮演著一個人由學校到就業前的學習階段，也是謀職前的準備；因此，高等教育對於知識經濟發展扮演重要的角色。教育以社會爲導向，一方面培養學生適應社會，滿足社會需求；二方面培養學生改造社會，促進社會進步（黃政傑，2005）。而大學在推動人類文明不斷的進步、創新與突破的歷程中，一直扮演重要的角色（楊國賜，2015）。

英國是現代高等教育的發源地，其高等教育政策也受到全球矚目。由於其政黨面對國內外的發展有其不同的主張；但隨著高等教育政策的實施後，發現財政擴張，已不敷支出，且國民的教育觀念轉變，國際性的競爭與大學校數擴張，以及對高等教育品質的重視，英國政府遂藉由學雜費的自付額提高與吸收國外學生入境留學以增加生源與財源，也間接提供其國內大學課程的選擇性多元。

聯合國教科文組織（United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, UNESCO）在《21世紀高等教育的願景與行動》（*Higher education in the twenty-first century vision and action*）中提到，高等教育的基本價值是公平入學，維護人權，並具有促進學術自主與自由化的關鍵性與前瞻性功能，對社會應盡職責。在高等教育的變革中，國家機構決策者以學生需求爲核心，彼此互爲主要的夥伴與需承擔責任的利害關係人。高等教育的革新旨在重視新資訊與溝通技術的潛能，促使知識與訊息延伸與匯集方式傳遞。因此，建立地方與國際標準結構，做爲辨認研究與文憑的基礎，以促進國家系統之間與內在的流動，包括被認可與執行的技能證明、畢業資格與能力等（UNESCO, 1998）。

教育改革方案的擬定與執行是教育政策的一環（翁福元，2007）。不論我國與英國皆針對國內外情勢，提出改革方案與計畫，

提升高等教育的品質，促進國際競爭力。因此，當高等教育改革方案實施後，可能延伸出其它問題，如政府財政、學校與學生數量增加與品質、留學生居留與移民。本文以 2000 年至 2015 年（以下簡稱 21 世紀初期）臺灣與英國高等教育改革背景、內容、困境與問題、因應策略與改革趨勢進行比較，期提供我國高等教育改革參考，提升我國高等教育的品質與競爭力。

貳、臺灣與英國高等教育改革背景

爲了吸引更多傑出人才，造就卓越的大學院校，高等教育學生全球自由流動（mobile），一方面可以顯示國家高等教育在國際間卓越程度，另一方面做爲國內到境外國際學習的接軌，形成國家在國際間競爭力表徵。政府對爲了提升高等教育的國際競爭力，挹注高等教育，除了硬體設備外，還高薪吸引傑出的國內外學者駐留教學與研究。可見，高等教育不僅需要政府政策的支援，更需要自由民主的風氣。以下簡述說明臺灣與英國高等教育改革背景：

一、臺灣高等教育改革的背景

臺灣自 21 世紀前的「廣設高中大學」政策，導致大學數量激增，到 21 世紀初已呈現高等教育普及化，2014 年大學數量已增加到 159 所。我國在 1991 年時有 446 所研究所，851 個學系，908 個學科，到 2014 年時已增加爲 3,417 所研究所，4,291 個學系，398 個學科（教育部，2015）。1997 年全國人口教育程度調查，研究所 8 萬 3,817 人，大學院校 80 萬 934 人；2014 年全國人口教育程度調查則顯示，研究所 93 萬 8,091 人，大學院校 355 萬 5,050 人（教育部，2015a）。臺灣高等教育的改革雖解決高等教育入學高門檻的問題，但供過於求，教育品質，與就職能力的銜接，高齡化社會終身學習等問題接踵而來，需持續改革。

（一）21 世紀初高等教育普及化後的因應

1. 高等教育校數規模與類別增多，市場供過於求

2008年大學指考錄取率再創新高97.1%，有105個系招生不足額，大學的某學系，只要7.69分就可入學，刷新2007年18分就可以進入學院就讀的紀錄，有些系所甚至招不到任何學生。教育部要求招不到學生的大學系所，設立緊急應變小組，進行系所整併，並強制大學設立低分門檻，避免度發生低分進大學的情況（客家電視台，2008）。這即高等教育出現校數規模過度膨脹，市場供需不均的問題。

2. 教育品質受到質疑

高等教育入學率高，其教育品質受到質疑，社會對低分進大學都產生疑慮，故不僅需要建立的合理升學制度，以同時解決提升教育品質和建立合理升學制度的問題（行政院，2008）。

（二）高等教育與經濟需求脈動連結

1. 開放學位獲取，強化高等教育與社會經濟的連結

2000年，教育部配合行政院「知識經濟發展方案具體執行計畫」，實施「網路學習發展計畫」。2001年教育部發布「大學辦理研究所（系）碩士及大學部二年制在職專班審核作業要點」，提供在職人士進修學位之管道。2001年教育部發布「大學辦理進修學士班審核作業要點」。2004年總統令修正公布「專科學校法」，授權專科學校組成各科及校級課程委員會發展課程，學生畢業後授予副學士學位（教育部，2015b）。一連串的高等教育政策，不僅將遠距學習與學位的獲取及認證納入法律中，提高學生就讀意願與就業能力，並配合社會經濟發展連結，擴展高等教育的實際價值。

2. 臺灣高等教育邁向終身學習社會，增加成人就業知能提升機會

1998年教育部提出邁向學習社會白皮書，2011年公布「風雲再起—鼓勵成人就讀大學方案」，打破傳統終身教育以補習教育為主的作法，開闢多元入學管道，將各級學校正規教育納入全民終身學習系統，普及化高等教育，建立終身學習社會，讓每個人隨時都有接受教育的機會，並落實終身學習。

3. 高等技職教育體系急速萎縮，不利經濟發展

1992年全國總計有3所技術學院，74所專科學校，2012年，全國總計有53所科技大學、24所技術學院、14所專科學校。升格改制後的技術學院或科技大學雖然可以附設專科部，但學校設置專科部

的意願相對較低，專科學校的快速縮減，也逐漸衝擊到二技的招生。目前高等技職教育學生以四技學生最多，占 69.58%；其次為專科學生，占 12.9%；再次為二技學生，占 5.59%；第四則為碩士生，占 5.01%，以上合計已占 93.08%。專科畢業生原是業界人力的重要來源，但其在高等技職教育體系之比重卻從 1991 年占 98.19%，至 2012 年急速萎縮至 17.27%（教育部，2015a）。此顯示，基礎技術人員來源減少，可能對經濟發展造成不利的影響。

（三）臺灣高等教育朝向國際競爭力發展，重視人才培育

1. 提升大學國際競爭力，發展國際級大學，擴展境外教學

2004 年頒布「教育部獎勵大學校院推動國際化補助計畫」，2009 年加以修正，以強化國際交流及提升大學國際競爭力。2005 年教育部規劃「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，自 2006 年起分 2 期推動：第 1 期為 2006 年 1 月至 2011 年 3 月，第 2 期為 2011 年 4 月 1 日起至 2016 年 3 月 31 日止，更名為「邁向頂尖大學計畫」，第 2 期計畫目標為：加速頂尖大學國際化，擴展學生之世界觀；提升大學研發創新品質，強化國際學術界之影響力與能量；積極延攬並培育人才，厚植國家人力資源；強化產學合作，促進產業升級及提升國家競爭力；回應產業及社會需求，培育跨領域頂尖人才（教育部，2015b）。國際化發展與提升競爭力，成了高等教育改革主要目的。

2. 於開發中國家建立境外教學，並鼓勵海外華裔回國就讀

2002 年，教育部配合南向政策，宣布為期 3 年的「教育南向政策」專案計畫，擴大補助提升海外臺灣學校軟硬體建設，協助 6 所海外臺灣學校增建校舍、擴大招生容量，並擬定「獎勵海外優秀華裔學生回國就讀大學校院獎學金核發試辦要點」，除提供「優秀僑生獎學金」外，針對符合優質高中或當地成績優秀的僑生資格的學生，新增「菁英僑生獎學金」，吸引更多海外華裔回國就讀（教育部，2015b）。

3. 大學持續進行民主化完全自主管理，目的提升高等教育品質

面對市場競爭，政府過多的約束與保護，造成大學無法透過自主方式獨立發展；但政府持續提高挹注之經費之餘，必須讓大學在課程發展、預算編列、經費運用及用人取才上，擁有更大的自主與彈性，含括學術自主、行政自主及師生權益之保障（教育部，2001）。大學校園民

主化及自主管理，其目的在於提升教學、研究及社會服務的品質。

4. 社會期望高等教育提升品質，重視人才培育

2001年，教育部提出大學教育政策白皮書（教育部，2001），分析大學教育問題，其重要作法包括建立彈性人才培育管道，加強科技人才的培育、延攬與運用，擴增成人回流參與高等教育的機會；2012年，教育部公布《人才培育白皮書》（教育部，2012），以「轉型與突破」為主題，分成「國民基本教育（K-12）」、「技術職業教育」、「大學教育暨國際化及全球人才布局」三大主軸，期許未來十年（103-112年）我國的人才能具備「全球移動力」、「就業力」、「創新力」、「跨域力」、「資訊力」、「公民力」等關鍵能力，俾提升國際競爭力。

臺灣高等教育改革的背景，除了國內社會與經濟的需求，也會隨著政策的發展而做修正，如原因應社會需求，廣設大學到大學數量增多，加上學生來源減少問題產生，便希望大學進行合併與轉型；而大學配合政府的高等教育改革，提升本身國內外的競爭力，強化人才的培育與高等教育的品質。

二、英國教育改革背景

（一）高等教育與就業能力融合，形成市場經濟提升的重要關鍵

1. 高等教育之中央行政部門名稱即為「商業、創新及技能」

英國教育部於1995-2001年名為「教育與就業部」（Department for Education and Employment），自2001年開始，受到市場化和全球化的影響，英國教育與就業部更直接指出，有效教育的根本指標就是受教者的生活和就業技能，因此教育與就業部更名為「教育與技術部」（Department for Education and Skills）；2007年，又改為「創新、大學與技能部」（Department for Innovations, Universities and Skills, DIUS），確立高等教育的獨立性；2009年分立，負責高等教育部門更名為「商業、創新與技能部」（Department for Business, Innovations and Skills, BIS）。英國最高教育機構名稱的更變，顯示英國教育改革的方向和重點，也更明確化教育部的職責和政策目標，強調教育和就業之間的綿密關係，因此教育部所關切的就是要提升受教者的就業能力（溫明麗，2006；陳榮政，2014）。

2. 高等教育內容即為 21 世紀就業技能訓練而設計

前英國首相布朗（James Gordon Brown）爲了英國 21 世紀所需職業技能，於 2006 年提到《利奇報告》（*Leitch report*），指出 84% 成人擁有實質基礎技能，有 16% 的成人沒有基本技能。因此，提出國家雇主訓練計畫（National employer training programme），主要針對具備英國國家職業資格（National Vocational Qualifications, NVQ）第二級以上的員工所設計，不同於目的評估與學院、大學與高等教育專注於未來就業的培育；不論學院教育或員工的工作力（workforce）訓練，都是爲了使人民獲得更高層次的技能（The House of Commons，2006）。

（二）高等教育的投資，公共部門與個人的投資比例轉換

1. 高等教育投資觀念，從過去政府經費提撥轉爲使用者角度思考 Browne（2010）《確保英國高等教育可持續發展的未來》（*Securing a sustainable future for higher education*）的報告中提出以下觀點：使用者付費，欲得到更多便需付出更多；提供訊息，確保學生選擇所需的課程；公平的對待每位學生，使其皆能獲得高等教育的效益；政府提供學生有關高等教育前期的學習與生活所需的資助，增加高等教育受教機會；學生能在畢業後，依其賺取所得適度承擔所需歸還之學費與生活費。可見，確保英國高等教育未來可持續發展的原則爲：更有效的投資高等教育；增加學生的選擇；每個人從高等教育獲得潛在的效益；直到開始工作前不需任何支付；可以承擔的支付；兼職學生與全職學生的學習支付相同。

2. 英國高等教育大學學費收取需配合認可制度，得到較高大學學費調整權利

2011 年《以學生爲核心》（*Students at the heart of the system*）的白皮書（BIS，2011）提出大學機構依據公開詳細的課程與教學成果，遵守品質標準與學生公平入學的機會，且須經公平入學辦公室（Director of Fair Access）審核符合標準獲得認可通過後，可將學費從原來的 3,290 英鎊（約新臺幣 16 萬 2,000 元），提高到 6,000（約新臺幣 29 萬 5,000 元），甚至到 9,000 英鎊（約新臺幣 44 萬 3,000 元）。這也讓原先依學生數量和學生就讀專業課程情形，提供大學經費的撥款遭到終止或減少，使得大學的經費高度倚賴學生學費的收入。

3. 國際競爭，高等教育改革產生的教育品質與管理的壓力

面臨國際的競爭，和社會與經濟對於高等教育的品質的重視，加上政府財政並未寬裕協助，英國於 2003 年提出《高等教育的未來白皮書》（*The white paper "The future of higher education"*），開啓英國政府對於高等教育校院強烈的改革與投資的意願，使得英國大學在經費、品質和管理等方面都承受著相當大的壓力（張雅玲，2008）；此即英國政府目的在於各大學在經費、品質和管理等方面必須進行改革，讓政府資金的提供除避免過度的壓力，也能從將高等教育改革獲得這三方面的提升，強化國際競爭力。

（三）高等教育學位多元化，並重視入學與就學公平性

1. 學生與成人獲取高等教育學位多元化

爲了提供傳統升學制度下更多學生與就業的成人有機會接受高等教育，使其爲了獲得更多的求職技能，及就讀高等教育意願與時間的配合，各方面多元化的需求，高等教育制度的學位的改革隨之多元化因應。例如英國高等教育因應學生意願和時間的需求，學生來源多元化：從勞工階級到中產階級，藍領階級到白領階級；白人、黑人、亞裔、非洲裔、拉丁美洲裔；學位課程、就業所需技能；全職上課、部分時間上課等不一而足（翁福元，2008）。

2. 強調入學與就學的公平性

英國身心障礙學生的補助以 2010 年均等法案（*The Equality Act 2010*）所提出的身心障礙人士條件爲依據，包括如身心障礙學生補助（*Disabled Students' Allowances, DSAs*）範圍爲長期身體疾病（*long-term health condition*）；心理疾病（*mental health condition*）；特別學習困難（*specific learning difficulty*），如閱讀障礙（*dyslexia*）（U.K., 2015）等，其目的在於確認身心障礙學生能夠獲得入學與就學的公平機會。

綜上所述，不論臺灣與英國的高等教育對於高等教育與就業能力融合，皆成爲市場經濟提升的重要關鍵；高等教育的投資，教育品質的重視；政府經費補助與大學學費的經濟問題；對不同階層的照顧，尤其關注弱勢團體；並重視學生的國內外流動，提高大學卓越與邁向世界頂尖等，同爲臺灣與英國高等教育改革的重要背景。

參、臺灣與英國近十年高等教育改革內容

一、臺灣高等教育改革內容

透過教育部全球資訊網資料、2014 年中華民國教育年報、統計資料，及近代中外歷史與教育大事對照資料整理如下（國家教育研究院，2014；教育部，2015b）：

（一）大學入學多元化，廣增學生來源

1. 入學與申請制度的改變

臺灣目前大學入學多元，此乃自 1992 年我國大學制度改革建議書一大學多元入學方案，整合推薦甄選、申請入學、甄選入學、分發入學、繁星計畫等考招分離的招生管道，尤其繁星推薦、個人申請入學與考試入學，分別為大學甄選入學委員會及大學考試入學分發委員會負責，考試事務分為學科能力測驗、指定科目考試及高中英語聽力測驗與術科考試，各由大學入學考試中心與大學術科考試委員會聯合會等機構負責（教育部，2015d）。學測各科測驗範圍以高一及高二之必修課程綱要為準，考生 5 科都必須應考，成績採級分制，可用於大學繁星推薦入學、大學個人申請入學、大學考試入學，及科技校院申請入學等招生管道。

2. 兩岸及國際交流與境外學生來臺就讀

境外學生分為學位生及非學位生，學位生包含正式修讀學位外籍生、僑生（含港澳）及正式修讀學位陸生，非學位生包含外籍交換生、短期研習及個人選讀、大專附設華語文中心、大陸研修生及海青班（國家教育研究院，2014）。2011 年行政院核定「高等教育輸出——擴大招收境外學生行動方案」，並列為十大重點服務業之一，以「精進在臺留學友善環境」及「強化臺灣高等教育優勢行銷」為主軸，推動各項高等教育輸出重點工作（國家教育研究院，2014）。

（1）僑生面：分別有清寒僑生助學金、菁英僑生獎學金，除海外聯合招生方式外，大學校院經核准後得自行招收僑生入學、開設僑生專班，以及若有本國學生未招足之情形，得以僑生名額補足（國家教育研究院，2014）。

(2) 開放大陸地區學生來臺就學及採認大陸地區學歷部分：2011年高等教育開放入學，提供陸生來臺法源；大陸地區設置大學學科能力測驗考場；公立大學學士班學生招生總名額管制。另「大陸地區學歷採認辦法」，納入專科學歷採認相關事宜，個人可持大陸地區高等學校或機構專科學歷作為後續升學、進修等用途（教育部，2015b）。

3. 積極教育輸出，實施境外教育

(一) 大學可赴大陸與東南亞等境外地區設境外專班與推廣教育

政府為提高我國大學國際化，鼓勵大學教育輸出，並提出「擴大招收境外學生行動計畫」，引導大學強化國際競爭優勢，擴展校際交流，多元發展國際化。教育部選擇臺灣優勢領域、系所、學程，與東南亞國家合作，利用臺灣高教學術研究及教學品質的既有優勢，深入東南亞國家高等教育體系，致力於使我國發展成為亞太地區智財匯流、知識及創意、技術匯流中心（國家教育研究院，2014）。

(二) 重視大學卓越表現，提高大學自主自治與鬆綁彈性

1. 人事管理：校長遴選明訂性別比例，並刪除校長任期之過渡規定；放寬教師之兼職、聘任及資遣規定，教師升等機制將走向多元化，授權各大學院校自行審查教師資格，奠定學校發展各自特色的基礎。另放寬國外學歷及大陸學歷之採認，協助大學提升聘任國際人才之彈性，此外，教育部亦放寬優秀人才之待遇及服務年限，提供學校競爭國際優秀人才之利基（教育部，2015b）。

2. 財務面：進行國立大學校院校務基金管理，落實公教分離，賦予國立大學更大的經營自主空間，明訂編制內教師與員工比照專業技術人員待遇，並辦理自籌收入業務有績效之行政人員的工作酬勞支給方式，以及簡化修訂收支管理規定層報審議之程序；成立財團法人私立學校興學基金，以類似教育聯合勸募方式，為私立大學籌措財源，捐款給私立學校個人免稅額度可提高至50%，營利事業單位免稅額度可提高至25%（國家教育研究院，2014）。放寬校務基金自籌收入範圍及投資支用限制，有助於我國大學逐年提升其教育投入成本，並增進其財務績效。

3. 經營面：教育部將推動大學自主治理方案及績優私校自主，我國大學自主權將進一步提升，此外，並規劃常態性學雜費調整方案及組織規程自訂措施，將學雜費及學校規程與校務經營面結合。

4. 教學面：碩士班增設陸生名額及系所增設調整將放寬，逐步回歸學校基於其教學面需求自行考量，並鬆綁博士及碩士班招生規定，協助學校落實其招生自主權。除招生面，數位學習課程之採認亦將放寬，俾使我國大學教學設計得以更開放多元。

(三) 重視大學品質與國際競爭力，進入大學整併與轉型時期

1. 因應少子女化，研議大學整併與轉型配套措施

預估 2016 年是少子女化嚴重衝擊大學招生的關鍵年，大學總量及院系所、學程宜配合產業發展需求領域及趨勢調整招生人數；依 2011 年新修正的總量標準妥適調整招生名額；並參考經建人力推估，檢討學士、碩士、博士需求數；且教育部已將連續 2 年註冊率低於七成、畢業生就業不理想等條件作為調整大學招生名額之參據；並會同各部會（各學門領域）代表，依合理人力需求狀況，共同審議核定學校招生名額。2012 年發布的「國立大學合併推動辦法」，研擬推動國立大學合併機制，以行政協助為主、經費補助為輔，建立與合併學校溝通平臺，以利提高整併成功機率（國家教育研究院，2014）。

2. 積極提升大學國際競爭力

強化大學國際競爭力，引導學校以本身優勢特色，發展國際化推動措施，設立國際學程或提供國際學生修讀之相關課程，以優質課程吸引國際生來臺修讀。此外，透過相關競爭型計畫經費，鼓勵學校選送學生出國研修交換，增加學生國際移動能力之機會與管道。結合頂尖一流大學、教學卓越計畫、藝術與設計類國際競賽計畫、藝術與設計菁英海外培訓，跨國學習展成效等相關機制、舉辦暑期英語授課教師海外培訓及學生英語課程，持續增加學生出國機會（教育部，2015b），以提升大學的國際競爭力。

3. 提高大學自負經營管理責任

大學實施校務基金制度後，其經費來源除政府編列預算撥付外，放寬學校得以推廣教育、建教合作、場地設備管理、捐贈、孳息等 5 種收入方式作為自籌經費，大學肩負廣籌財源的責任，使得財務規

劃較具整體性，提升資源使用的有效性（國家教育研究院，2014）。因此，提高大學財務自主運作與彈性自籌經費能力，減輕政府財政負擔，大學自負經營管理的責任相對提高。

（四）資源分配與補助調整，以健全的評鑑制度提升高等教育品質

1. 大學學雜費調整檢討，整體提高大學競爭優勢

有關大學資源配置，需檢討公私立大學經營成本，以3大目標為主：「保障經濟弱勢學生就學權益，提升教育品質與學生競爭力，尊重學校辦學特色」，訂定學雜費合理調整機制；並期透過常態性大專學雜費調整機制之建立，提供國內公私立大學公平競爭環境，為大學奠定永續經營與卓越發展基礎（國家教育研究院，2014）。

2. 依據學生教育成本檢討公私立教育資源分配比例

鬆綁稅制，齊一公私立大學減稅待遇；督導學校依據所建立之內部控制制度運作，落實自我監督；擴大給予大學經費籌措彈性，吸引民間資金投入；鬆綁產學合作限制，爭取業界資源挹注；鼓勵大學善用自有資源充實基金，以擴充財源；營造公私立大學辦理附屬機構、合作經營及投資相同環境條件；督促大學財務資訊公開透明，以利各界檢視與監督；鬆綁私校人事退撫法令，縮小公私校教職員退休給予差距（國家教育研究院，2014）。

3. 高教評鑑授權自主辦理，落實大學經營治理權責

成立高等教育評鑑中心，建立與推展高等教育評鑑制度，執行定期評鑑。因應科技變革日新月異，教育部已籌組改進大學評鑑制度工作圈，針對評鑑中心發展及相關議題提出具體方案；針對評鑑指標之爭議，引導大學形成功能區隔及自我定位，發展不同特色（或類型）大學評鑑指標，系所評鑑逐步回歸大學，鼓勵大學以國內外專業評鑑機構或自我評鑑取代教育部評鑑，促使大學主動基於自我需求的目的，訂定一個具有外部性完整評鑑架構與體系的規範，並定期依此規範執行，以達品質保證的目標（國家教育研究院，2014）。

4. 提高大學教育品質與縮小學用落差問題

為解決人才供需及提升學生就業力問題，教育部自2006年起全面推動大學教學卓越計畫，提升教師教學專業能力及對教學之投入、健全課程精進制度與教學評量制度及全面性（入學到畢業）學習暨

生涯輔導制度等，均有具體成效（教育部，2015b）。爲了提升就業力，就業的輔導上，針對學生從入學的定向輔導展開的第一哩路（first mile），讓學生透過最後一哩路（last mile）與業界接軌，落實畢業立即就業，無縫接軌目標的達成。課程設計加強與產業關聯。教師的教學需落實教學評鑑制度，均辦理教學評鑑，使學生意見得以反映，另教師可自我檢視教學成效並檢討授課內容。

5. 高等教育就學應落實社會正義，進行整合弱勢助學措施

依「教育經費編列管理法」，協助弱勢學生能在高等教育順利就學，2014年度起逐步推動，透過各相關單位協調規劃高等教育有關簡化助學措施所需繳交各項證明文件之可行性；另爲提升學生國際競爭力，增加學生國際視野，正在研議強化貸款相關措施，如增加海外研修費用貸款項目，以提升學生國際移動能力（國家教育研究院，2014）。這些高等教育就學以落實社會正義爲目的，提供弱勢學生在高等教育就學機會。

（五）重視人才培育，提升技職教育

1. 高等教育師資來源與薪資鬆綁與彈性，整合區域相關資源進行產學合作培育人才

積極重金延攬頂尖學者，提供國際人才移動的各項誘因與配套措施，頂尖大學計畫及獎勵大學教學卓越計畫之學校，已有96%大學建立彈性薪資機制。精進「彈性薪資方案」及鬆綁「外籍專業人士來臺工作」規定，鼓勵延攬優秀外籍教師。學校得依群科特色或配合產業發展需要，規劃雙師以上教學課程，業師專家於教學授課前應與學校教師共同規劃課程、研擬單元教學，並納入學校成果檢核辦理（國家教育研究院，2014）。2013至2016年推動「發展典範科技大學計畫」，引導科技大學進行創新研發之環境建構，整合區域內相關資源，進行長期性產學合作人才培育、研發布局及成果推廣，帶動產學合作人才培育及智慧財產加值之爲促進業界專家與專任教師教學相長，理論及實務結合（教育部，2015b）。

2. 提升技職教育品質，評鑑與學校特色結合

獎勵科技大學及技術學院教學卓越計畫，發展學校特色。評鑑制度之設計，主要以等第制評鑑結合學校特色調整評鑑模式爲「自我品

質保證」(self-quality assurance)，一方面導引績優學校透過自我評鑑機制，以自我品質管控代替外部評鑑，一方面鬆綁例行性評鑑，打破一體適用之效標，使學校得以發揮特色，俾透過制度引導學校辦學趨向多元，滿足高等教育多元化發展（國家教育研究院，2014）。

3. 投入技職教育資源

技職校院實作教學所需實習工場之建置及機具與相關設備等需投入之經費，均高於普通教育；惟現行在政府補助、企業或校友捐贈等方面，技職校院獲得之經費仍不足，亦成為技職教育發展之一大隱憂。寬籌對技職校院之經費補助，以扭轉社會「重高教、輕技職」之印象，並考量將弱勢助學及學雜費減免學生人數之多寡，納入經費補助之參考，確實依學校體質、背景、發展差異，調整教育資源配置，充裕技職教育資源（國家教育研究院，2014）。

二、英國高等教育改革

英國高等教育改革主要包括入學制度、學費政策、學位授與制度、大學財務、技能訓練課程、技職教育取向、促進國際合作及銜接（翁福元，2008），負責高等教育的政府機構為商業、創新與技能部（The Department for Business, Innovation & Skills, BIS），是政府負責經濟成長的部門，以技能與教育的投資，促進貿易、提升創新與協助人民發展商業，也保護消費者與降低規章的影響。目前在教育相關的優先工作為提供 10 億英鎊發展大學長期性研究計畫與對繼續教育學生引入新的貸款系統（GOV.UK, n.d. a）。

（一）高等教育的經費、品質與入學設立管控機構

英國高等教育撥款委員會（HEFCE）的角色是負責大學與學院撥款與管控，確保政府資金投入於學生與公眾利益，並努力於高等教育在研究、教學與知識交流，進而提升高等教育的卓越與創新（Higher Education Funding Council for England, n.d.）。英國政府設置高等教育撥款委員會（Higher Education Funding Council for England, HEFCE）、高等教育品質保證局（Quality Assurance Agency, QAA）、公平入學辦公室（Office for Fair Access, OFFA）與獨立仲裁員辦公室（Office of the Independent Adjudicator, OIA）等機構，扮演高等教育的重要

管制角色，包括學生權益，兼具公平入學與品質最低限度（minimum quality threshold）的維護，適當的公共投資，公共財政的經營、評估學生數量管控與提供學生入學機會（BIS, 2010）。其中「公平入學辦公室」（OFFA）是一獨立公共主體，主要是對於高等教育公平入學加以管控，並要求各高等教育機構必須提供公平入學機會，簽訂「擴大參與策略之評估」（widening participation agreement, WPA），以及實施「擴大參與策略之評估」（widening participation strategic assessment, WPSA），才得以調漲學費（OFFA, n.d.；教育部，2015c）。

（二）以經濟成長為目標，確保公平入學的高等教育

商業創新與技能部（BIS）的成立即為以經濟發展為核心，視高等教育在於知識與技能學習與創新，目的提升就業能力。英國商業創新與技能部在2011年的《高等教育的支撐分析白皮書》（*Supporting analysis for the higher education white paper*）提出建立國際水準的高等教育系統，並確保公平入學；如此，高等教育方能具有完整性且長期穩定支持國家的經濟成長，成為英國政府高等教育改革的重要目標（BIS, 2011）。政府針對高等教育，以開放所有背景的人民可以負擔得起原則下，提供最大資金支出；執行新國家獎學金方案（New national scholarship programme）提供2012學年高等教育入學學生獎學金（BIS, 2012a），以確保高等教育公平入學。

（三）提供資助，吸引年輕與成人在高等教育的參與率

早年英國政府的經濟稍稱寬裕，高等教育機構則採低學費制度，希望學生不因個人經濟因素喪失接受高等教育的機會，因此補助大學生學費及生活費（引自教育部，2015c）。但隨著全球經濟不景氣以及政府財政緊縮，補助經費大幅短縮，英國大學自2012年9月開始陸續調整教育費用，英國學生1年學費由原先的約3,000至4,000英鎊漲至約9,000英鎊（指英國及歐盟籍學生），對學生及其家庭造成經濟上不小的負擔，因此許多英國學生開始申請就學貸款繼續接受高等教育（教育部，2013）。獎助學金申請標準主要以家庭年收入為主，於審核過後發給，毋需償還。此類獎助學金種類繁多，包含生活助學金（maintenance grant for living costs）、特別助學金（special support grant）、收入補助金（income support）、子女照顧補助金（childcare

grant)、父母學習津貼 (parents' learning allowance)、扶養成年眷屬補助金 (adult dependents' grant)、身心障礙學生津貼 (disabled students' allowances) 等等 (引自教育部, 2013)。

2014 至 2015 學年度學生主要資助有助學貸款 (tuition fee loan) 與生活貸款 (maintenance loan for living costs), 前者最高補助全職學生且非私校生額度為 9,000 英鎊, 最低的是兼職學生就讀私校為 4,500 英鎊; 後者視學生類別與居住地給予不同貸款額度, 最高為離家而居住倫敦的額度為 7,751 英鎊。另有僅提供全職學生申請的生活費貸款 (maintenance grant for living costs) 與生活費補助 (maintenance grant) 或特別支持補助 (special support grant); 生活費補助以家庭年收入不超過 4 萬 2,620 英鎊為標準, 特別支持補助有特殊情形的補助, 如單親或特定缺陷。前述費用都會逐年增加 (GOV.UK, n.d)。

(四) 提供社經地位不利者社會流動機會

英國政府對選擇進入高等教育校院的未來學生 (prospective students), 即指未來將就讀高等教育的傳統學制進入的學生與成人, 不同高等教育機構的訊息, 以確保每所大學均發布對學生關鍵性的有用訊息; 從不同的課程與大學畢業後, 學生滿意度與研究生出路的訊息等 (BIS, 2012a)。政府建立具品質保證架構的生涯輔導, 對於所有收費超過 6,000 英鎊的學校, 必須同意公平入學董事會所訂定的入學協議書, 提供低社經地位學生入學機會。另以風險取向為基礎, 確保品質, 允許學位授予的權力的步驟與標準由高等教育高標準組織 (The Higher Education Better Regulation Group, HEBRG) 判斷認定, 保障學生與納稅人的權益 (BIS, 2011a)。

(五) 以學術與職業導向, 彈性學習選擇獲取學位

大學階段的學位的包括文科學士 (Bachelor of Arts, BA)、理科學士 (Bachelor of Science, BSc)、教育學士 (Bachelor of Education, BEd) 以及工程學士 (Bachelor of Engineering, BEng)。學位還分為普通與榮譽, 各學校可能情況不同。一般情況下, 如果學生完成整個學位所有課程, 但是成績沒有達到三等榮譽學位的話, 會給其頒發「普通」或「未分類」學位。基礎學位: 榮譽學位的前兩年課程, 可以全職學生方式或兼職方式學習, 包括學科攻讀, 以及與工作實習相關

的內容，可以作為獨立的證書學習，或完成後繼續進入榮譽學位學習（Education UK, n.d.）。

英國研究所階段的碩士學位屬於學術證書，頒發給在某個領域學習中，成功表現較高程度的學術表現之學生。碩士主要分為兩種：授課式與研究式。授課式碩士課程包括一系列授課和考試，當然還有許多研究報告。研究式碩士課程包含對某一個特定領域的深入研究，通常需要2至3年，並且可以透過論文或學術演講的方式，呈現研究結果（Education UK, n.d.）。

許多大學全職學生需要3年時間完成學位，全職碩士課程則需要1年或更長時間；非全職學習通常需要花較長時間完成，可以一邊工作或者以相對輕鬆的步調學習。對於非全職學生學習的課程，並沒有特別規定畢業年限，每個課程可不同，具彈性學習方式（Education UK, n.d.）。

（六）高等教育競爭性分配的投資與商業結合，獲得卓越表現

英國高等教育的卓越發展範圍包括確保高等教育的未來科學與研究的投資，專注於卓越；提供準備與執行卓越研究架構（research excellence framework, REF）申請系統（submissions system），開放機構回答與引導評估；而高等教育學校之間的競爭性分配，政府透過競爭性的分配與獎勵一流大學方案，以10億英鎊資金，提供大學與私人或慈善方式聯合投資，形成重要長期研究夥伴關係。因此，英國高等教育將研究商業化，希望透過研究能獲得更多的私人投資，幫助科技與研究商業化，並透過科學與科技卓越創造為核心，讓大學與企業強力連結（BIS, 2012a）。

肆、臺灣與英國高等教育困境與挑戰

國家財政、社會期許、經濟發展所需及大學院校本身的競爭力都影響高等教育發展政策，也是高等教育困境與挑戰。英國《高等教育：將學生置入系統核心》（*Higher education: Students at the heart of the system*）白皮書提到，英國高等教育面對的挑戰是，如何將學生的

經驗放入高等教育系統的核心(BIS, 2011a)。臺灣於2012年提出《人才培育白皮書》(教育部, 2012), 指出「培育優質創新人才, 提升國際競爭力」為教育整體發展願景。兩者皆重視人才的培育, 也會面臨挑戰, 以下分述臺灣與英國高等教育發展的困境與挑戰。

一、臺灣高等教育困境與挑戰

目前臺灣高等教育規模擴大, 高等教育經費提高, 高等教育急需國際化, 是面對高等教育面對的競爭力, 雖歷經教育改造運動, 但對於重大社會議題所討論的不少都是長期以來的老問題, (黃政傑, 2005), 例如, 自2002年實施多元入學制度後產生的問題包括對公平性的質疑、內容複雜難懂、學生入學申請成本過高、與社會正義的忽視等(秦夢群, 2004)。2001年教育部提出《大學教育政策白皮書》(教育部, 2001)分析臺灣大學教育問題, 2012年教育部《人才培育白皮書》(2012), 指出大學過度重視學術研究, 教學與學習產生未激發學生主動學習, 影響學習成效等問題; 大學與社會待互動、研究與產業創新未充分密合、大學教育國際化程度不足、政府因跨部會整合, 人才培育難以通盤檢討及迅速調整。

2013年《中華民國教育年報》提到, 高等教育受少子女化趨勢衝擊, 學校經營管理、大學國際競爭力不足、大學治理缺乏自主彈性、大學教育品質與學用落差、高教資源配置等問題(國家教育研究院, 2014)。近年國內學者(吳清山, 2010; 郭添財, 2014; 楊國賜, 2015)歸納, 臺灣高等教育面臨的困境在於高等教育大眾化、民主化、資源分配、少子化及國際競爭等, 經彙整如下:

(一) 高等教育大眾化, 無法因應人口結構問題

高等教育的大學校院數量在教育自由化之下快速擴大, 形成高等教育大眾化, 但因少子化的社會性人口結構問題, 導致高教生源短缺, 規模太小之經營困難。

(二) 高等教育經費提高, 資源分配稀釋化問題

高等教育經費的提高, 資源分配受排擠分配稀釋化且不足, 且質量失衡。

(三) 高等教育國際化，因應國內外的競爭問題

高等教育無法跟上全球經濟的腳步，且國外大學來臺搶學生，高教所培育的人才在全球專業化的市場中缺乏國際競爭力。

(四) 就業供需失衡，待提升產學合作機制問題

高等教育的商業化與強調「科技至上」的危機，就業能力期望符合社會需求程度，待大學校園產學合作相關制度進一步鬆綁，減少學用落差讓畢業生就業供需失衡。

(五) 入學制度公平性與社會正義的問題

大學入學公平性受到質疑、多元入學方式複雜難懂、學生入學申請成本過高、未顧及社會正義等。

(六) 大學自治管理，整併與轉型的配合問題

大學校園民主化的衝擊，要求自治管理，以期提升高等教育的品質；但因就讀學生數量減少，學校教育品質受到質疑，必須透過學校之間的整併或學校自身的轉型以維持學校的存續。

(七) 改善高等教育評鑑，提升教育品質問題

為了確保高等教育的品質，應提升高等教育教學方法與理念，進而達到改善高等教育的目的。而了解高等教育品質成效的方式，即透過高等教育評鑑。

二、英國高等教育的困境與挑戰

英國屬於「福利國家」(welfare state)，黃源協(2001)認為，社會福利民營化策略造成福利國家「過度統治、過度支出、過度稅收、過度借貸及過度操縱」之各種危機；因此，英國高等教育之改革理念與策略的出現有其歷史脈絡與現實的壓力。

(一) 大學數量膨脹，但非每個高等教育機構都被認可

英國大學數量由1984年48所擴充至到2007年的106所，主要有二個浪潮，第一個浪潮是1992年允許30所理工專科學校(polytechnics)轉型為大學；最近的浪潮是在2004年，制訂法規，許可不具研究性的學位，並授予權力的認可，將學院轉型為大學(Brown, 2011)。然而並非每所大學皆具有政府認可的高等教育的學位授予權力。

（二）公部門對高等教育支出高，影響國家財政

為維持高等教育的水準，英國在二次戰後承襲最大的預算赤字，政府遂轉移公部門對教學撥款支出，朝向學費貸款；學費貸款提供確保高等教育得到足夠的資金，如同公部門的高等教育資金支出時，大學獲得實質的救助（BIS, 2011a）。英國這些政策，一方面期望減少英國政府預算支出，一方面能維持高等教育學校的發展。

（三）公立高等教育資助學生學費的競爭者日增，成學生選擇關鍵

Brown（2011）認為於2012年後出現的高等教育資金供應者，可能具有相當的區別性；這是由於政府對高等教育資金分配政策導致的結果，受到政府資助委員資助的大學與高等教育學院，與面對來自私人供應的大學校院，包括為了獲得利益（for profit）的私人供應者，形成不同供應者的大學校院之間的競爭。現行受 HEFCE 資助的大學與學院已經面對嚴峻的挑戰，將來自以海外的英國與居住歐盟的學生為基礎的機構，例如美國大學倫敦校區（American universities with London campuses）屬於外國大學跨境於英國國內設校招生，是另一種高等教育供應者的型態。如此，增加學生有不同的選擇，形成大學校院之間學生來源的競爭。

（四）加強社會流動，需協助社經地位不利者進入大學

高等教育對加強社會流動（social mobility）必須有更多的責任（BIS, 2011a）。高等教育的學費容易造成社經地位不利學生無法順利就學；政府高等教育改革需要關注是否能夠提供社經地位不利的學生進入大學的機會。

（五）高等教育如何提供學生獲得較佳的學習經驗，增強學生未來的就業能力

高等教育機構必須給予學生較佳經驗，改善對就業工作能力所需教學、評量、回饋與準備（BIS, 2011a），即大學校院應具良好教育品質，檢視學生畢業前是否已獲得未來就業能力，或獲得較佳的學習經驗，這也是大學的基本責任。

（六）英國嚴管移民政策恐影響留英的國際學生

英格蘭高等教育撥款委員會（HEFCE）於2014年指出，2010至2013年，留英的海外學生數量負成長，是29年來首見。英國大學倡

導團體（Universities UK）主席斯諾登（Sir Christopher Snowden）解讀其原因，指出：英國當前移民政策使得英國大學招生頂尖學生的吸引力不如美國和澳洲的大學（引自張詠晴，2015）。

（七）鄰近國家以低學費或國內學生收費吸引國外學生

法國和德國以低廉學費向中國招攬研究生，紐西蘭收取外國學生的學費與紐西蘭本地學生相同，這些國家的招生策略都影響英國大學招收研究生的人數。除此之外，英國獎學金的提供與管道，相較於美國和一些歐洲國家都來得少，對於想到英國就讀的優秀窮學生來說，也是極為不利的阻礙（國家教育研究院，2012）。

（八）因高等教育因開放國外學生就讀學科選擇，產生不平均而影響國內學生選課機會

英國高等教育出現招收學生的困境，例如現行英國羅素大學聯盟的學生分布包含外國學生，而因大量的國外學生就讀的學科選擇關係，對國內學生學科選擇，出現了極大學科上的不平均。以社會人文藝術學科的學生方面，以美國學生占大多數；工程與技術學生以中國學生為優勢（國家教育研究院，2012）。

伍、英國高等教育改革對臺灣高等教育改革之啟示

英國高等教育受政黨、種族、移民、經濟及文化歷史脈絡的因素影響，以及受到歐盟與全球經濟的挑戰，使得英國中央政府直接將高等教育最高行政單位更名為「商業創新與技能部」，以區隔中等教育以下的教育行政單位，企圖將高等教育直接與就業能力及商業結合，達到經濟發展卓越與品質的目的極為明顯。

以下從英國高等教育改革因策略，提出可供臺灣高等教育改革因應策略之參考主如下：

一、英國高等教育改革因應策略

英國商業創新與技能部（Department for Business Innovation and Skills）於2011年提出《高等教育：以學生為核心系統》（*Higher education: Students at the heart of the system*）白皮書，認為高等教育有其基本價值（fundamental value），即大學在研究或吸引國際學生與經濟的貢獻等應具備世界等級（BIS, 2011a），該白皮書並提出目前英國高等教育改革因應策略如下：

（一）提供持續性的學習教育

當人們離開學校，教育仍不能停。提供全職與兼職；學術與職業等不同形式，進行2010年「維持成長的技能」（skills for sustainable growth）的技能系統（BIS, 2011a）。

（二）使用者付費，減少政府財政支出

2010年高等教育財政與學生財務狀況獨立調查報告（Independent review of higher education funding and student finance），即布朗調查報告（Browne Review），形成一個氛圍。高等教育受益人（beneficiaries）對高等教育的支出，需要更多的負擔（BIS, 2011a）。

（三）提供資助學生系統，維持學生獲得學習保障

成立高等教育資助系統，支援學生生活支出，確保初入大學學生能獲得前端費（up-front fee），當薪水達2萬1,000英鎊時，以部分的薪水支付先前教育貸款費用。許多兼職與遠距學習的學生獲得教學貸款以支付所有的教學費用。簡單的說，推動「以你所賺得支付系統」（BIS, 2011a）。

（四）提高學生學費，改善學生貸款還款機制

減少學生數量或投資每個學生或畢業後緩進式的還款機制，對學生、大學與國家曾是不公平的，取代的是有利於畢業生的長期分擔方式。預計2014-2015年高等教育現金約增加10%，但更多的資金會來自畢業生分擔（BIS, 2011a）。

（五）積極與他國進行學歷共同承認，擴展畢業學生工作機會

以目前歐洲就業市場委縮，英國青年失業率極高的情況下，英國羅素大學聯盟希望英國政府應該積極的向國外拓展學歷共同承認，讓

在英國高等教育畢業的本地或外地學生有機會到更多國家工作，以解決目前英國境內居高不下的青年失業率（國家教育研究院，2012）。

二、英國高等教育改革對臺灣高等教育改革的借鑒

臺灣高等教育面對人口結構問題、經濟層面、公民核心素養與全球競爭能力等多方面思索與改善，才能使臺灣高等教育長久發展並永續培養出具有全球競爭力的優質人才（郭添財，2014）。其中人口結構問題，少子化的趨勢尚未減緩，政府對高等教育經費不足與學費調整，且爲了國際競爭力與就學公平，形成高等教育的發展必須解決的問題。因此，依本文所及英國高等教育改革，對於臺灣高等教育改革參考提供策略如下：

（一）終身學習概念形成，改變學生入學時機與多元方式的選擇

臺灣目前大學入學方式分爲繁星推薦及個人申請入學與考試入學（教育部，2015d），生源會隨少子化而遞減，無法供應原有擴增大專院校數量與規模所需；雖臺灣目前大學院校設立進修部，提供在職者進修機會，但並未蔚爲風氣。英國高等教育改革，允許學生工作一段落後或同時進入大學院校就讀，實務與學術結合，形成終身學習概念。臺灣高等教育尚未營造就業者，隨時依自己就業能力所需，進入大學學校就讀獲取就業能力的精進氛圍。

（二）教育使用者付費減少政府財政負擔，但應兼顧社會公平

臺灣也實施助學貸款，但囿於社會對於薪資的不平衡明顯，畢業生助學貸款尚無法建立彈性還款機制；當畢業生謀職不順利，或因薪資不足，無法順利依規定按時還款，而英國的學費貸款彈性還款機制可以做爲臺灣參考。

（三）臺灣大學院校國際性有待提升，國際語言全學習課程待增

臺灣大學院校推動與獎勵全英語課程，以提升高等教育國際性，吸引更多國際留學生，也避免因語言溝通問題而成爲大學院校選擇重要因素。

（四）維護公平正義，提供弱勢助學與還款福利措施

臺灣技專校院弱勢助學措施包含特定對象雜費減免；弱勢助學金、工讀助學金與緊急紓困金補助；就學貸款，以家庭年收入 120 萬

元為基準，申貸範圍：學雜費、實習費、書籍費、住宿費、學生平安保險費、海外研修費等（技術及職業教育司，2013）。英國高等教育學費借貸措施仍有一定標準，除鼓勵與獎助經濟不利學生就讀，透過未來謀職所得薪資情形還款，甚至到一定期限後未還完學費借貸金額，便取消還款方式。這方式，臺灣可以就學生學習成就、未來就業所得情形及還款方式改變，避免畢業即為背負債務，無法從事符合高等教育在校所學專長的工作。

陸、英國高等教育改革趨勢對臺灣教育改革的啟示

面對 21 世紀，高等教育的品質是一種多元概念，包括了教學與學術方案、研究與學術成就、職員、學生、基本設施與學術環境。多元的高等教育的模式、招生方式與規準，學習者有著適當選擇範圍與知識獲取，形成終身學習概念；並且高等教育須專注於公共服務，而公部門對高等教育與研究的持續支援是不可或缺的，尤其知識是透過研究產出，確保教育與社會使命保持平衡；因此，強力的職能人員開發培訓政策也是是高等教育不可或缺的要害，特別是卓越的研究與教學（UNESCO, 1998）。簡言之，高等教育便是社會就業人才的培育。而高等教育國際化與競爭力是高等教育應有的品質表徵，教育出高品質的大學畢業生與有責任的公民，更是高等教育畢業學生不僅獲得較高學習力，也能在生活中處處學習。英國高等教育改革亦為如此，臺灣高等教育改革又何嘗不是。

英國高等教育改革可做為臺灣未來高等教育改革參照者如下：

一、英國高等教育改革的趨勢

英國自柴契爾夫人以來的高等教育政策，第一步便引進大學外國學生學費政策，柴契爾夫人率先力排眾議，推行此外籍生學費政策，以補足大學更殷切之研究經費需求，當時保守黨人士認為此舉將大量

減少外國人士旅英求學意願，反而降低英國吸引全球優秀人才的良機，但事後證明，僅於政策施行第1年人數下滑外，國際學生數量逐年增加，此舉讓大學更能自主運用經費，以利提升英國大學之國際競爭力（國家教育研究院，2013）。

（一）許多機構結合形成較大且多元的個體，維持市場競爭力

2000年，英國政府挹注資金的不足，影響學生對高等教育的選擇。許多專業性機構專注於形成較大的個體，主要目的是獲得更多的資源，以維持相對的競爭力與面對大且更多元機構產生的風險，一方面反映市場競爭，一方面減少市場的選擇（Brown, 2011）。臺灣目前的大學院校數量與招生學生數，是否受到少子化的影響，仍能維持市場的被選擇與競爭力，的確可能將受到考驗。

（二）高等教育的投資不再是公部門擔負，除提高學生學費也提供貸款機會

高等教育在個人與公共投資之間的分擔保持平衡，會隨著時間改變。OECD（2010）的報告指出在2000年至2007年之間，大部分的會員國處在高等教育個人支出在總支出比率增加情形。在這期間，英國在這些會員國中，是採用或增加學生的分攤部分，幅度最大的國家（BIS, 2011）。2010年英國政府決定，2012年秋季後，除了昂貴的科學與技術課程外，學生應評估所有課程成本，在未來獲得較高的所得成本考量下，進行不同的學費貸款；同時，中央政府提供大學的補助比大學收入的一半還要更少，大學需從各式各樣的消費者身上獲得大部分的經費（Brown, & Carasso, 2013）。

（三）轉移免學費或低學費導向，加大成本分擔，保障教育公平

英國2012年保守黨自由民主黨聯合政府（the Conservative-Liberal Democrat Government）在一連串的高等教育改革中，最重要的變革是廢除國家直接補助學校大部分的費用，其它的變革也同樣爲了增加制度性的競爭與消費者的選擇；該政府認爲這些改革是爲了擔保財政永續、提升品質與增加社會流動性（Brown, 2013）。

（四）提供擬入學學生高等教育機構相關資訊，促進競爭力

爲促進競爭，將有更多的資訊提供給學生與潛在的學生，學科部分包括國際學生服務、職業與薪資；機構部分包括與學生有關的獎學

金、住宿費用（accommodation costs）與訊息（Brown, 2011）。

（五）英國高等教育市場需要鼓勵更多新資金供應者，提高教育品質與可用性

高等教育因公部門減少直接提供的教學資金，幾乎所有經費來自學生學費，而公部門則提供並且成爲有效的擔保系統。因此，英國聯合政府對於英國高等教育市場化的政策，是鼓勵出現新的供應者。藉由未來的資金供應者的改變，特別是來自非政府的多元化供應者，或可促進現有的供應者合理化供應，甚至供應者之間產生較劇烈程度的商品差別化。透過提供者間的學費競爭，以提高品質與可用性（availability）（Brown, 2011）。

二、從英國高等教育改革思考臺灣高等教育改革

英國高等教育改革著重於學生是否能獲得就業的能力，以及能銜接畢業後的工作執行能力，希望從高等教育的品質提升，獲得更大的市場競爭力。因此，著重於經濟，以學生爲制度與系統的核心，是英國高等教育改革主要趨勢。這些可提供臺灣高等教育改革的參考。

（一）大學院校的競爭力，表現於市場機制而進行轉型或整併

英國公立大學雖有政府資金的挹注，但仍須面對私立大學在經營上的競爭。雖如部分公立大學聯盟，一方面容易獲得政府撥款補助，但面對私立大學發展，仍有高度競爭壓力。當市場機制及講究績效，加上大學院校出現需特定機構認可，方能授予學位，如此方能展現學校競爭力。因此，臺灣對於市場機制的競爭面對，可加速因應市場機制，進行轉型或整併。

（二）吸收境外學生不僅提升高等教育國際化，也解決目前生源逐年減少問題

英國大學和學院針對境外學生開設多種課程，其證書也爲世界各地雇主與學術機構所承認。英國高等教育證書，包括學士學位和碩士學位、企業管理碩士（master of business administration, MBA）、還有博士學位（PhD/DPhil）。博士課程並不一定要求學生擁有碩士學位。專業與職業證書，攻讀專業或職業證書課程旨在提高專業技能或習得某項工作所要求的特殊技術。大部分都會包括實際培訓，提供學生取

得第一手工作經驗的機會。轉換課程是一個職業導向的研究所資格證書課程（Education UK, nd.）。臺灣為促進高等教育之國際化，增加國內外人民之相互了解，以及增加國家經濟收入等，提出「高等教育輸出一擴大招收境外學生行動計畫」，以「精進在臺留學友善環境」及「強化留學臺灣優勢行銷」為推動主軸，以打造臺灣成為東亞高等教育重鎮為願景，並持續強化僑外生招生作為，補助部分機構及各大專校院赴海外宣傳、增加入學名額及釋出熱門科系名額、鬆綁僑外生相關就學規定，並擴大提供僑外生獎學金等（國際及兩岸教育司，2014），藉此吸收國際生源，以減緩高等教育少子化衝擊。

（三）地球村知識的產生與輸出競爭

全球知識經濟的高度分工與整合，及快速成長的情形，國家的高等教育便是擔任知識產生與輸出的重要培育所在；以國家整體而言，需要面對地球村，所帶來的合作與競爭（教育部高等教育司，2013）。而英國政府認為高等教育被視為是人力資源，也是經濟成長的重要因素；並認為高等教育能促進知識經濟的成長，透過國際間的流動，知識的產生與輸出應可促進經濟成長與競爭（BIS, 2011）。因此，臺灣與英國面對高等教育全球化，知識經濟需要在國際間具流動性；亦即高等教育改革需透過知識的創新以及國際流動，形成知識產生與輸出，以提升國家的競爭力。

（四）大學國際競爭力不足，人才供需落差嚴重

根據英國一流機構牛津經濟研究院（Oxford Economics）在2013年底公布的人才競爭力調查，預測臺灣將在2021年成為人才供需落差最嚴重的國家之一。此外，根據教育部的出國留學統計，從2008年開始至2013年，臺灣出國留學人數一路下滑減少了近18%（張珍瑋，2015）。如此情形，需藉由與國際接軌學習，提升大學學生國際競爭力，減緩或縮短人才供需落差。

（五）少子女化趨勢與大學教育品質提升，高等教育最適規模考量

傅祖壇（2011）從臺灣高等教育院校之學校品質、經營效率與最適規模分析，研究結果顯示，最適規模會與學校品質成正比。實證結果亦顯示，就目前之學校品質而言，臺灣高等教育之最適規模約為1萬人學生數，因此，約有40%之大學或技職院校之規模均超過最適水

準，應考慮調降規模，以收規模經濟之利，而這些學校大體上以私立大學或技職為主。反之，約有 60% 之學校其規模仍未達最適規模，其中有 38% 應可增加規模，而這些學校多屬公立院校。而就目前之平均學校品質水準而言，約有 60% 之大學及技職院校之規模未達或超過最適規模水準，應設法擴大或降低這些學校之經營規模，而根據傅祖壇（2011）的研究所得之實證結果當可作為這些學校規模調整之參考。此外，研究亦發現：經營效率改善所獲致之成本節省，將超過調整規模所能產生之成本效益。是故，學校在調整規模之同時，更應重視成本效率之提升。

（六）資金與費用問題衝擊高等教育學校經營管理，將部分的課程支出由學生負擔

由於英國大學院校學生配合就業問題，會有不同就讀形式；高等教育便出現政府的撥款資金與學生學費之平衡產生差異。因此，在於使用者付費觀點，臺灣可採學生選擇單一課程，其課程支出由學生負擔。

柒、結論

英國高等教育改革可為臺灣高等教育改革借鏡，但仍應酌予參考，審慎實施，避免產生水土不服現象。溫明麗（2006）指出，臺灣教育改革需要強化的「計畫性」、「務實性」和「前瞻性」三大特色；並呼籲教育改革需要統整規劃，一體管理，接納多元、彈性作法，並兼顧工具效益和人文價值，以展現教育改革的專業性。教育部《人才培育白皮書》（2012）授權大學自主，鬆綁人事、財務支用及校務治理等面向，並引進類董事會的自主管理委員會，實施多元治理及提升經營效能，藉由試辦經驗作為規劃適合國立大學之運作及符合國際趨勢之治理模式。因此，如本文所述，臺灣高等教育與英國高等教育都面臨國際與國內競爭力表現、提高教育品質、學生來源、學費調整與資金來源的相關議題改革。英國高等教育改革對臺灣高等教育改革的主要的省思如下：

一、大學課程教學與研究品質需提升，以吸引國內外學生

大學具有教學、研究與服務的義務，是國家重要的知識生產與輸出的機構。遑論現在世界大學排名成爲學生留學選擇的指標；因此，提升高等教育教學與研究品質是目前國際高等教育競爭努力目標。

二、大學科系與課程多元化，本土與全球性發展同時俱進。

大學科系與課程應多元化，除了彈性提供國內外學生課程選擇，對於一些本土或傳統科系與課程可能較不具經濟產值，無法獲得永續發展；高等教育改革應納入延續思考，勿一味追求國際卓越，忽略本土文化、資產與價值的永續性，甚而失去創新與轉型的機會。

三、鼓勵國外學生來臺就讀，訂定優秀國外學生留臺工作辦法。

鼓勵國外學生來臺就讀，除了增加生源、大學財務，政府可透過高等教育政策的配合，並橫向與各相關單位研擬法規策略，提供與保留更多優秀國外留學生留臺工作機會，增加國家知識產值與競爭力。

四、政府補助大學經費、大學財務自主與學生學費取得平衡

目前大學經費仍不少倚賴政府補助，除了部分學校募款能力佳外，對於地區、產業相關性低與規模不同的大學，無法滿足其學校所需財務。以讓大學財務完全自主方式，或以校際聯盟與企業結合人才培育方式，學生學費收取應配合產業所需，科技知識研發程度，而提供多樣的課程選擇，再考量大學學費收取的適度調整。因此，大學本身不僅獲得適度的經費挹注發展其特色，學生入學機會可以多樣選擇，或者因私人資金的人才培育獲得學費補助，以取得政府、大學、學生之間的財務平衡點。

五、高等教育與經濟發展需設立專責機構

借鏡英國對於大學經費補助非由單一官方單位認定標準，且透過不同單位，包含官方與民間相關組織，檢視大學財務發展、人才培育與評鑑結果，共同評估補助費用多寡。不僅經費補助制度形成有所循，更重要的，兼顧弱勢學生並提供公平入學機會。

六、提供分階段在職回流教育，提升高等教育產業合作

透過高等教育知識及技術生產與輸出優勢，政府協助及提供平台進行與企業合作，高等教育的研究生產知識，透過在職回流教育，提升企業技術與生產；同樣將企業實務經驗與問題發現，藉由高等教育

的研究與教學獲得解決方式，期產學共同卓越精進。

七、大學轉型與整併速度可考量市場機制

目前大學轉型與整併受生源左右，政府可以考量提供企業認養即將轉型的大學一段期間，透過產學合作，提高辦學特色，並適度增加市場資金的挹注，減少政府財政支出，提供大學轉型或整併前發展新途徑。

參考文獻

- 行政院（2008）。劉揆：教育政策首重人才培育。中華民國行政院：即時新聞。取自 http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=917B0857136101A4 [Executive Yuan, Republic of China. (2008). Premier Chao-Hsuan Liu: The highest priority of education policy is human resource development. Executive Yuan, *ROC: Instant News*. Retrieved from http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=917B0857136101A4]
- 林保源（2014）。臺灣高等教育學費問題與助學政策之探討。臺灣教育評論月刊，3（5），25-32。[Lin, B. Y. (2014). Exploring on issues of tuition fee and bursary of Taiwan's higher education. *Taiwan Educational Review Monthly*, 3(5), 25-32.]
- 吳清山(2010)。高等教育的挑戰與轉型。師友月刊，519，37-41。[Wu, C. S. (2010). Challenges and transformation of higher education. *The Educator Monthly*, 519, 37-41.]
- 技術及職業教育司（2013）。經濟弱勢補助。取自 <http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=2161&Type=1&Index=3&wid=560d2ade-378e-4cb6-8cb4-c2ce2b227759> [Department of Technological and Vocational Education, Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2013). *The subsidy on economical disadvantaged student*. Retrieved from <http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=2161&Type=1&Index=3&wid=560>]

d2ade-378e-4cb6-8cb4-c2ce2b227759]

秦夢群（2004）。大學多元入學制度實施與改革之研究。《教育政策論壇》，14，59-83 [Chin, J. M. (2004). Better or worse: Examining the feasibility of the college multiple entrance program. *Educational Policy Forum*, 14, 59-83.]

翁福元（2007）。《教育政策社會學：教育政策與當代社會思潮之對話》。臺北市：五南。[Weng, F. Y. (2007). *Sociology of educational policy: A dialogue between educational policy and contemporary social thoughts*. Taipei, Taiwan: Wu Nan.]

翁福元（2008）。21世紀初期英國高等普通暨技職教育改革主要趨勢。《教育資料集刊——各國教育變革與發展》，40，103-130。[Weng, F. Y. (2008). Orientational and trends of British higher education reform in the early twenty-first century: A peaceful and promising revolution. *Bulletin of Educational Resources and Research*, 40, 103-130.]

國家教育研究院（2012）。英國羅素大學聯盟之優勢與未來招生之隱憂。《國際教育訊息電子報》，3，取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=3&content_no=127 [National Academy for Educational Research (2012). Advantages and challenges of future enrollment of the Russell Group Universities in UK. *International Education Newsletter*, 3. Retrieved from http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=3&content_no=127]

國家教育研究院（2013）。英國柴契爾夫人與其教育政策之影響。《國際教育訊息電子報》，29，取自 http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=29&content_no=1646 [National Academy for Educational Research (2013). The effect of Thatcher's education policies. *International Education Newsletter*, 29. Retrieved from http://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=29&content_no=1646]

國家教育研究院（2014）。《中華民國教育年報，民國一〇二年》。臺北市：教育部。取自 http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/80/pta_5596_4497134_96661.pdf [National Academy for Educational Research (2014). *Education yearbook 2013/ The Republic*

- of China*. Taipei, Taiwan: National Academy for Educational Research. Retrieved from http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/80/pta_5596_4497134_96661.pdf
- 張珍瑋（2015）。向內育才、向外攬才：各國高等教育階段的國際教育策略發展方向初探。國家教育研究院教育脈動電子期刊，2，取自 <http://pulse.naer.edu.tw/content.aspx?type=F&sid=104#> [Chang, Z. Z. (2015). Cultivating inward and recruiting outward on human resource: the orientation of higher education international education policy. *Pulse of Education*, 2, Retrieved from <http://pulse.naer.edu.tw/content.aspx?type=F&sid=104#>]
- 張詠晴（2015）。英國反移民提案：留學生拿到學歷快點滾。天下雜誌，每日報。取自 <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5069206#> [Chang, Y. C.(2015). British anti-immigrant proposals: Flick roll when getting the degree. *Daily newspaper, Common Wealth Magazine*. Retrieved from <http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5069206#>]
- 張雅玲（2008）。論九十年代以來英國高等教育之改革趨勢並對我國之啓示 - 以 Dearing Report 爲鑑。網路社會學通訊，71。取自 <http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/71/71-22.htm> [Chang, Y. L. (2008). On trends and implications of British higher education reform since the 1990s: A lesson learned from the Dearing Report. *Sociology Newsletter On Network*, 71. Retrieved from <http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/71/71-22.htm>]
- 教育部（2001）。大學教育政策白皮書。臺北市，作者。[Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2001). *University education policy white paper*. Taipei, Taiwan: The author.]
- 教育部（2012）。人才培育白皮書。臺北市，作者。[Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2012). *Human resource development white paper*. Taipei, Taiwan: The author.]
- 教育部（2013）。英國高等教育就學貸款與獎助金現況。教育部電子報，587。取自 http://epaper.edu.tw/old/windows.aspx?windows_sn=13916 [Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2013). Tuition

- fee loan and awards of higher education of the British. *The Ministry of Education Newsletter*, 587. Retrieved from http://epaper.edu.tw/old/windows.aspx?windows_sn=13916
- 教育部 (2015a)。中華民國教育統計。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/u.xls [Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2015). *Education statistics*. Retrieved from https://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/u.xls]
- 教育部 (2015b)。近代中外歷史與教育大事對照。教育部部史。取自 <http://history.moe.gov.tw/milestone.asp> [Ministry of Education, Taipei, Taiwan (2015b). *Comparison between historical events The history of Ministry of Education*. Retrieved from <http://history.moe.gov.tw/milestone.asp>]
- 教育部 (2015c)。英國大學學費政策概述。教育部電子報，655。取自 http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=13779 [Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC (2015c). British university tuition policy overview. *The Ministry of Education Newsletter*, 655. Retrieved from http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=13779]
- 教育部 (2015d)。大學多元入學升學網。取自 <http://nsdua.moe.edu.tw/index.php/relations> [Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2015d). *Multiple college entrance network* Retrieved from <http://nsdua.moe.edu.tw/index.php/relations>]
- 教育部高等教育司 (2013)。中華民國高等教育簡介 2012/2013。臺北市：教育部。取自 <http://www.edu.tw/high/index.aspx>。[Department of Higher Education, Ministry of Education, Taipei, Taiwan, ROC. (2013). *The brief introduction of higher education of ROC in 2012/2013*. Taipei, Taiwan: Ministry of Education.]
- 郭添財 (2014)。臺灣高等教育問題與改善策略。教育學術彙刊，6，61-72。[Kuo, T. T. (2014). The Challenges and reform strategies of higher-education in Taiwan. *Bulletin of Education Research*, 6, 61-72]
- 陳榮政 (2014)。英國教育行政機構之變革與分析。教育研究月刊，237，139-158。[Chen, J. C., (2014). Reforms and innovations of

- educational administrations in UK. *Journal of Education Research*, 233, 139-158.]
- 客家電視台（2008）。考不上真難 7.69 分就上大學。取自 <http://web.pts.org.tw/hakka/news/detail.php?id=25291> [Hakka TV Station. (2008). *Easily enter college by 7.69 points on the test*. Retrieved from <http://web.pts.org.tw/hakka/news/detail.php?id=25291>]
- 傅祖壇（2011）。臺灣高等教育院校之學校品質、經營效率與最適規模分析。教育科學研究期刊，56（3），181-213。[Fu, T. T. (2011). School quality, operational efficiency, and optimal size: An analysis of higher education institutions in Taiwan. *Journal of Research in Education Sciences*, 56 (3), 181-213.]
- 黃政傑（2005）。課程改革新論：教育現場虛實探究。新北市：冠學文化。[Hwang, J. J. (2005). *On curriculum reform: Educational site actual situation inquiry*. New Taipei, Taiwan: Great Scholar Publishing.]
- 黃源協（2001）。社會福利民營化——發展脈絡·實踐省思與新出路。南投縣：內政部社福研習中心。[Huang, Y.-S. (2001). *Social welfare privatization—Context development, reflections and practice, new way*. Nantou, Taiwan: Social Welfare Workers Learning Center, Ministry of The Inter]
- 楊國賜（2015）。站在轉捩點的臺灣高等教育。臺灣教育，691，2-9。[Yang, K. S. (2015). A Turning Point for Taiwan's Higher Education. *Taiwan Education Review*, 691, 2-9.]
- 溫明麗（2000）。魯賓斯報告書。教育大辭書，國家教育研究院：雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網。取自 <http://terms.naer.edu.tw/detail/1314220/?index=7> [Wen, M. L. (2006). Robbins Report. *National academy for educational research: Bilingual vocabulary, academic term and dictionaries news*. Retrieved from <http://terms.naer.edu.tw/detail/1314220/?index=7>]
- 溫明麗（2006）。1988 以降英國教育改革對臺灣教育的啓示。教育研究月刊，148，5-16。[Wen, M. L. (2006). The implications of the british education reform for Taiwan after 1988. *Journal of Education Research*,

148, 5-16.]

Brown, R. & Carasso, H. (2013). *Everything for sale? The marketisation of UK higher education*. London, UK: Routledge.

Brown, R. (2011). Looking back, looking forward: The changing structure of UK higher education. In Brennan, J. & Tarla Shah, T. (Eds.), *Higher education and society in changing times: Looking back and looking forward*. (pp. 13-23). London, UK: Centre for Higher Education Research and Information.

Brown, R. (2013). *England's new market based system of student education: An initial Report*. Retrieved from http://www.cshe.berkeley.edu/sites/default/files/shared/publications/docs/ROPS.CSHE_.7.13.Brown_.Engl and%27sMarketSystemforHE.4.16.2013.pdf

Browne, J. (2010). *Securing a sustainable future for higher education: An independent review of higher education funding and student finance*. Retrieved from <http://www.educationengland.org.uk/documents/pdfs/2010-browne-report.pdf>

Department for Business, Innovation & Skills, BIS (2010), Supporting analysis for the higher education white paper. *BIS Economics Paper, 14*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32110/11-1007-supporting-analysis-for-higher-education-white-paper.pdf

Department for Business Innovation and Skills, BIS (2011). *Supporting analysis for the higher education white paper*. Retrieved from <http://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/3909>

Department for Business Innovation and Skills, BIS (2011a). *Higher education: Students at the heart of the system*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32409/11-944-higher-education-students-at-heart-of-system.pdf

Department for Business Innovation and Skills, BIS (2012). *Government response to 'Students at the heart of the system' and 'A new regulatory framework for the HE sector'*. Retrieved from <https://www.gov.uk/>

government/consultations/higher-education-white-paper-students-at-the-heart-of-the-system

Department for Business Innovation and Skills, BIS (2012a). *Business plan 2012-2015: Department for Business Innovation and Skills*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31960/12-p58-bis-2012-business-plan.pdf

Education UK (n.d.). *Higher education*. The British Council. Retrieved from <https://www.educationuk.org/global/sub/higher-education/>

Gillard, D. (2011). *Education in England: A brief history*. Retrieved from <https://www.educationengland.org.uk/history>

GOV.UK (n.d.). *Student finance*. Retrieved from <https://www.gov.uk/browse/education/student-finance>

GOV.UK (n.d. a). *Department for Business, Innovation & Skills homepage*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills/about>

Higher Education Funding Council for England (n.d.). *Our role*. Retrieved from <http://www.hefce.ac.uk/about/role/>

Machin, S. & Vignoles, A. (2006). *Education policy in the UK*. London, UK: Centre for the Economics of Education, London School of Economics.

Office for Fair Access (OFFA). (n.d.). *About OFFA : Aims and objectives*. Retrieved from <https://www.offa.org.uk/about/objectives/>

The House of Commons. (2006). *House of commons treasury committee: The 2005 pre-budget report, second report of session 2005-06 report, together with formal minutes, oral and written evidence*. London, UK: The Stationery Office Limited.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO. (1998). *Higher education in the twenty-first century vision and action. World Conference on Higher Education*. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345e.pdf>

兩岸三地高等教育自主治理之比較

張國保* 巫博瀚** 王娜玲***

摘要

高等教育是人才培育的搖籃，為提升大學自主治理效能，因應全球化的高度競爭、社會的劇烈變遷，建立更彈性自主且有效率的大學治理模式，已為當今高等教育改革與提升競爭力之重要課題。尤其是中國大陸的高等教育人數躍居世界第一，積極從高校自主治理提升辦學績效與品質的管控；香港素採英國高等教育體制，亦持續追求大學自主治理績效與卓越；我國教育部不但提出大學自主治理鬆綁，又提出高等教育行動創新方案，而回歸《大學法》所揭櫫的大學學術自由與治理核心——大學自主，將是保持高等教育競爭力的主要策略。本研究採文獻分析與比較研究法，針對兩岸三地高等教育自主治理之現況進行探討與比較，析論臺灣「國立大學自主治理試辦方案」以及「高等教育創新行動方案」對於大學自主治理之影響，並省思國立大學自主治理試辦方案之制度設計及其影響。結果發現，兩岸三地的大學自主治理模式雖在法人地位之取得、管理體制及自主治理程度或有不同機制，但追求大學享有完整自主權的理想是一致的。香港政府授權各校院自主治理，享有完整的自主權，是兩岸共同努力的目標，可提供我國高等教育改革及人才培育之參考。

關鍵詞：國立大學自主治理試辦方案、高等教育創新行動方案、大學治理、學術自主權、績效責任

* 張國保，銘傳大學教育研究所副教授兼所長

** 巫博瀚，銘傳大學教育研究所助理教授

*** 王娜玲，臺北市立大學教育行政與評鑑研究所博士候選人

電子郵件：kuopao@mail.mcu.edu.tw；pohan0514@gmail.com；fay7086@gmail.com

來稿日期：2015年3月12日；修訂日期：2015年6月11日；採用日期：2015年10月19日

Comparing the Autonomy of Higher Education among Taiwan, Hong Kong, and Mainland China

Kuo Pao Chang* Po Han Wu** No Ling Wang**

Abstract

Along with the keen global competition and the enormous society changes, an important issue faced by contemporary higher education institutes is to achieve an autonomous, flexible, and effective management. University autonomy and academic freedom are the core value observed in the Act of Universities in Taiwan, to maintain the competitiveness of higher education. This study used documentary analysis and comparative research methods. The results showed that all three places share the same ideal of pursuing total autonomy in universities while they may use different mechanisms in obtaining the corporation status, and thus achieve different levels of flexibility in autonomy. The Hong Kong government authorizes each university with full autonomy which is a goal shared by educators in Taiwan and mainland China. This article examined the design and impact of the Innovation Plan for University Autonomy on higher education in Taiwan.

Keywords: Pilot Program for the University Self-Government, Autonomy, university governance, academic autonomy, accountability

* Kuo Pao Chang, Associate Professor & Dean, Graduate School of Education, Ming Chuan University

** Po Han Wu, Assistant Professor, Graduate School of Education, Ming Chuan University

*** No Ling Wang, Doctoral Candidate, Graduate School of Educational Administration and Evaluation, University of Taipei

E-mail: kuopao@mail.mcu.edu.tw; pohan0514@gmail.com; fay7086@gmail.com

Manuscript received: March 12, 2015; Modified: June 11, 2015; Accepted: October 19, 2015

壹、前言

全球化使得整個世界正進行前所未見、緊密聯繫與相互依賴的歷程，並以沛然莫之能禦之勢，對教育產生了深遠的影響，且不斷地擴大。在不可逆轉的全球化潮流中，高等教育也正經歷一場變革，置身於全球市場的競爭之中。全球化不僅為高等教育機構與體制的變革帶來令人振奮的發展機會，風險與挑戰亦隨之而來。高等教育國際化與經濟全球化促使高等教育必須建立一個彈性、有效、更加透明的績效責任（accountability）制度，以及品質保證標準（Altbach, Reisberg, & Rumbley, 2009），且必須靈活地對瞬息萬變的競爭性環境做出快速反應，方能在全球市場中維持競爭力。而大學自主治理（university self-government），將是保持高等教育競爭力的主要策略（Newman, Couturier, & Scurry, 2004）。

高等教育是人才培育的搖籃，其自主治理以學術自由與學術權力為基礎，以培育人才、服務社會及創新知識為目標所建立的內部決策機構（周志宏，2012）。美國高等教育基於對學術自由的尊重，大學由教師、校長及董事會共同治理（Cummings, Fisher, & Locke, 2011），此一高度自主與績效責任的治理模式乃美國高等教育學府不僅具有崇高聲譽與卓越成就，亦能在高度市場化的競爭環境下，擁有自主治理校務、有效規劃財務、運用經費，維持高度競爭力之重要因素。

近年來，市場機制與企業理念已深植於美國高等教育，以企業化經營的方式，據以提高大學績效、降低成本，滿足社會與市場的公眾需求以及對高等教育之期許（陳伯璋、宋孜孜，2005；Kavanagh, 2000）。愈是高等教育市場化的國家，愈需強化大學的自主性（Brown, 2011）。為因應全球化對高等教育之衝擊，儘管自由化與多樣化遠不如美國，且政府對高等教育管理與控制強度較高的國家（如韓國、日本），這些國家近年來為了強化競爭力，陸續賦予大學更多自主權以擺脫政府的控制，因此發展出多樣化的大學管理模式，透過大學自主治理，鼓勵競爭，並據以創造市場與競爭力（Newman, Couturier, & Scurry, 2004）。例如日本受到英、美等國獨立行政法人改革、市場競爭導向及國際化的高等教育改革之影響，推動國立大學全面法人化，

實現國立大學與政府行政機關之分離、大學財政自主權的提升，以及教職員工身分的非公務員化。透過將國立大學納入以市場競爭為基礎的新型開放體系中，提高大學自主權，並降低公共財政的負擔。另，新加坡亦推動法人化，南韓首爾大學亦將轉型為行政法人，中國大陸則將企業治理制度納入高等教育改革方向。從國際高等教育發展趨勢來看，時值全球化與高等教育市場化時代，為了提升競爭力，政府需要賦予大學更多的自主權。

然而，我國高等教育行政欠缺彈性，大學仍屬政府的公營造物組織，舉凡組織規程、招生、增調系所、人事、財務會計運作、評鑑機制等諸多事項，均須受到主管機關的層層審核節制，大學不但鮮有自主特色，亦缺少自我課責機制，影響大學自主治理發展，一向為社會所詬病。此外，過去二十多年來，由於大學生人數大幅增加，造成政府在財政上的負擔隨之提高，也相對產生資源分散影響教育品質的隱憂。財政上的拮据，使得中央教育主管機關開始對高等教育賦予較為嚴格的績效責任標準，政府對高等教育機構的經費挹注，從過去雨露均霑式地補助，轉為更多競爭型計畫的擇優獎勵。藉由大學績效與經費補助的結合，對大學的品質與運作進行更多的控制；透過降低大學的自治權，企圖限制大學的成長與擴張，開始對大學的辦學績效與品質保證機制有了更多的關注與要求。惟當世界各國高等教育朝向自主權與責任義務發展之際，我國大學卻受限於政府的嚴密監管，自主程度偏低，無法快速地面對日趨嚴苛的競爭環境中發展與生存。

為因應國內高等教育普及化、國際高等教育高度競爭化之現況，並順應國際高等教育朝向更開放、尊重學術自主權及責任義務之國際教育發展趨勢，教育部《人才培育白皮書》指出，因應國際改革浪潮，揭示教育部對於高等教育之辦學績效，將由過去的管制者轉為輔助者的角色，由大學自負績效責任，並由市場機制扮演調節的功能（教育部，2013），藉由重新審視並調整高等教育學府與政府間的關係，透過鬆綁與授權，賦予大學自主組織權、人事自主權及財務會計自主權，取代過去政府由上而下、單向的控制與監督管理，方使得大學能夠在當今激烈競爭的市場環境下具備彈性與高效運轉。此外，教育部將2015年訂為「教育創新行動年」，提出「高等教育創新行動方案」，

擴大賦予大學規劃自主創新發展機制，以面對少子女化時代浪潮的挑戰（教育部，2015），此為當代高等教育經營與改革之重要課題。

由上可知，為因應全球化的高度競爭、社會的劇烈變遷，以及大學校園之治理與運作實務，建立更彈性自主且有效率的大學治理模式，以提供優質的高等教育學習環境，實為當今高等教育改革與提升競爭力之重要課題。大學自主將是保持高等教育競爭力的主要策略之一。因此，本文以文獻分析法與比較研究法，針對兩岸高等教育自主治理之現況進行探討與比較。研究過程首先蒐集臺灣、中國大陸及香港有關高等教育制度與自主管理之相關資料，將教育資料加以描述與解釋，綜合整理兩岸三地高等教育自主治理的解析。本文是採用兩岸三地之法人地位取得、管理體制、自主治理程度作為比較點，以並列（juxtaposition）與比較（comparison）法辨別異同，歸納比較分析之結果，並根據比較結果提出結論與建議。

綜上所述，本文以兩岸三地高等教育自主治理之現況進行探討與比較，析論臺灣「國立大學自主治理試辦方案」對於大學自主治理之影響，並省思國立大學自主治理試辦方案之制度設計與存在之問題。最後，檢視中國大陸與香港高等教育改革值得借鏡之處，提供我國高等教育改革及人才培育之參考。

貳、兩岸高等教育自主治理現況與比較

一、臺灣高等教育自主治理之法源依據

在大學入學機會大幅擴充下，適逢少子女化趨勢，面對社會的快速變遷，以及全球化所帶來的國際競爭壓力，高等教育正面臨前所未有的挑戰。而大學傳統由政府治理模式卻造成教育資源的投入未能發揮預期效益，教育資源相互排擠，導致大學運作機制亟待調整與改革。為提升高等教育學府的競爭力，以及因應快速變遷的能力，高等教育勢須加速改革，才能迅速因應當前社會與國際競爭之需要。爰此，重視大學自主治理與高效轉型之策略便應運而生。

在1994年12月28日《大學法》修訂後，教育部與大學的關係從管理者調整為監督者角色，有關大學的組織結構、人事、師資聘任、課程、招生等事項，已漸進地回歸大學自主權與學術自由原則辦理，現行法令雖然維持備查與核定等傳統監督機制，惟已有相當程度之鬆綁。而2004年《國立大學校院校務基金設置條例》及相關配套措施之修訂，除落實公教分離，並進一步賦予國立大學更大的自主經營空間。另教育部曾於2004年規劃大學法人化方案，期使大學朝自主治理發展。原期望以立法方式，賦予國立大學獨立機構定位，據以形塑高等教育學術自主專業經營模式。惟因該項政策涉及大學去公務員化、取消新任教師公教退撫、國有財產移轉至大學等重大議題，且各校體質殊異，自主治理與經營的能力仍有相當大的不同，在立法院及學校未能充分支持的情況下，大學法人化政策未能推動（教育部，2014）。

在財務與會計方面，2009年完成《國立大學校務基金管理與監督辦法》之修訂後，賦予國立大學更大的自主經營空間。此外，教育部依據2010年總統與學術教育類國策顧問座談會指示，研辦「大學自主治理方案」，並於第八次全國教育會議提出「落實大學法人化精神，提升大學經營與治理效能」方向。經教育部邀集多次跨國顧問會議，並與跨校公法團隊及結合會計師事務所之財會團隊研議，在不修法、不影響國立大學現有教職員待遇、公教退撫及任用權益，以及國立大學之法定定位等前提下，研訂「國立大學自主治理試辦方案」（教育部，2014）。由於各國立大學規模與條件不一，且修法影響層面過大，為避免大規模改革徒增校內外政策成本與社會不安，因此，現階段的高等教育改革並未如新加坡推動法人化、日本國立大學全面法人化採取一次到位之方式全面推動（教育部，2014），而調整核心制度、避免去公務員化衍生的大規模反對聲浪、尊重各校意願試辦且分階段方式推動。簡言之，「國立大學自主治理試辦方案」之啟動，係採尊重各校意願，由願意參與試辦之學校主動提案，教育部協助配合政策規劃，以確保各校研提方案已獲得校內成員之認同。

二、臺灣高等教育自主治理之努力方向與作為

(一)「國立大學自主治理試辦方案」之背景與發展

國內高等教育囿於法令規範，在比照公務機構的組織運作機制下，大學受限於公務部門的層級節制與防弊導向的運作系統，缺乏彈性靈活與符合經濟效益之自主經營方式。教育部於2010年提出《中華民國教育報告書》，揭示促進高等教育轉型與發展為未來高等教育發展之主軸方向，指出未來高等教育應強調大學本身自主經營的角色，重視大學自主與學術自由，以促進高等教育的品質與持續發展，而「大學自主治理方案」即為高等教育轉型與發展的首要具體策略。其目標有二，其一為釐清政府與大學治理（university governance）之權責關係，強化大學自主治理精神；其二為鬆綁財務與人事等行政法規，建立大學專業治理新模式。該方案之具體落實方法包含以下四大方向：1. 優先推動法人化精神；2. 試辦大學自主治理方案；3. 規劃大學財務自主管理；4. 放寬人事任用法規（教育部，2010）。細究其具體措施，旨在賦予大學經營自主權、學術事務決策權、財務會計自主權及人事任用自主權，以取代過去單向的政府治理模式，為高等教育更加獨立自主，並負擔更多的責任義務，提供了嶄新的契機與動力。

為引導大學跳脫公部門行政機關之定位、建置獨立人事與財務的自主系統、提升學術事務決策權力，並審酌大學對社會與產業之連結，教育部於2014年4月提出「國立大學自主治理試辦方案」，揭示方案目標並提出具體實施策略，期促成高等教育自主治理。

(二)「國立大學自主治理試辦方案」之實踐

「國立大學自主治理試辦方案」旨在落實大學自主權與責任義務，其方案目標、實施策略及實施現況分述如後（教育部，2014）。

1. 方案目標

(1) 賦予經營自主權，提升大學競爭力與彈性

為降低公務系統層級節制，提升學術研究案執行效率，以及國際人才聘任彈性，教育部特別進行跨部會協商大學人事及財會自主。並授予試辦大學在組織調整、招生學位、學生事務及財務會計具有自主權，逐步發展大學專業自主治理，並能對外在不斷變遷的新環境迅速

做出反應。

(2) 透過多元治理模式強化大學績效

「國立大學自主治理試辦方案」打破以往由上而下的「教育部大學」單一治理模式，改以學校代表、學校推薦校友代表、社會公正人士及政府代表（教育部或各該所屬地方政府遴派之代表）組成之「大學自主治理委員會」，採多元共治模式，透過社會資源與產業力量之導入，促動大學快速因應社會變遷與產業脈動。在享有大學自主的同時，承擔更多的責任義務與績效責任。

(3) 釐清校務決策分工，促進大學效能與品質

有鑑於以往校長與校務會議權責不明，素為校園衝突之根源，是以「國立大學自主治理試辦方案」釐清校務會議與大學校長之權責，各類校務決策依其屬性，回歸最適決策及諮詢單位，校長亦須定期向大學自主治理委員會提出教學研究與服務之績效報告，據以強化校長的外部考核機制。此外，試辦學校辦理自主治理期間，自主治理委員會就授權事項具有校務處理議決權，而校務會議對自主治理委員會仍具有制衡之監督權、否決權及解散權（教育部，2014）。

2. 實施策略

「國立大學自主治理試辦方案」第一階段以國立成功大學為試辦學校。以推動大學組織成立「大學自主治理委員會」為策略，並規劃「校內自主管理機制」及「契約式的績效責任」等配套（教育部，2014）。其具體實施策略摘述如下：

(1) 授權

為改善教育部與國立大學間之治理權與管理權關係，並強化大學之績效責任，將政府與國立大學的關係從傳統由政府治理模式，亦即上下從屬關係，漸進地調整為獎優懲劣的契約關係。在程序上，教育部與試辦大學正式締結行政契約，將教育部與相關單位之相關事務及大學自身權限授予「自主治理委員會」。而自主治理委員會組成成員包含學校內部委員代表：校內教職員工生 8 名（教師代表 5 人、教師組織代表 1 人、職員工代表 1 人、校級學生組織代表 1 人）與外部委員代表：社會公正人士 4 名、校友代表 4 名、本部代表 2 至 3 名，人數不超過 19 人，外部委員代表不低於總人數之 1/2。由於自主治理委

員會為大學內部組織，係採取大學自主之法理，正當化此一內部之概括授權，為大學組織與決策結構之自主範疇（國立大學自主治理試辦方案作業要點，2014；教育部，2014；梁學政，2012）。

教育部與試辦大學授權事項計有系所設立及調整審議權、大學招生名額調整審議權、校長遴選與續任權、校務發展計畫議決權、校務預算議決權及彈性薪資機制議決權等六項。另其他政府單位行政鬆綁事項則包含：自訂自籌經費之校內管理會計制度、自訂內部控制及稽核之規範、自訂人事費用之標準、參與人事及主計室主任之甄選指標（教育部，2014）。

(2) 責任義務

試辦大學自籌經費預算之編列，除法規另有規定外，無須參照公務機構標準或行政指導，而由大學自行制訂自籌經費預算編列原則，另預算書應呈現自籌科目彈性。由於自籌經費大幅鬆綁，是以教育部主張試辦大學須健全其內部控制及稽核制度，並分別就組織面及制度面研擬改善措施。

就組織面而論，試辦學校應設置財務副校長，並下設財務處與主計室。財務處主管財務管理與風險控管，主計室則負責試辦學校報表編製與相關資訊提供。就制度面而論，試辦學校須就自籌經費建立完善的內控與稽核機制，內控部分應確實就自籌經費交易循環訂定作業說明及控制重點，循環項目至少應涵蓋收入、採購及支付、薪資、固定資產、投資、融資及研發面（國立大學自主治理試辦方案作業要點，2014；教育部，2014）。為行使「國立大學自主治理試辦方案」實質授與之審議權，試辦學校需更積極地對外呈現績效責任，以減低社會大眾對實質授權之疑慮（梁學政，2012）。

(3) 成效評估

為落實國立大學自主治理試辦方案試辦學校之績效責任，及檢視大學自主治理委員會運作成效，教育部將組織評鑑小組，每3年定期評鑑試辦大學之辦理成效。惟當試辦學校未能發揮預期效益時，教育部可提前終止契約，依約定提出停辦或不續辦，並將教育部與其他相關機關原鬆綁授權之監督管理權限收回。另有關試辦學校自籌經費之稽核工作，也將改採績效導向的外稽模式，不再單一以財務表

現（如執行率）做為評估指標，乃以試辦學校預算編列時所提報之方案成效進行檢核。此外，財務績效與財務報表須委託外部獨立會計師進行查核，且試辦大學應每年向「大學自主治理委員會」提交財務報告書，並每年對外公布「校務基金績效報告」（教育部，2014），已落實試辦學校之績效責任與成效評估，這也反映財務資源規劃執行（resource planning implementation）及績效管理（accountability and governance）在大學自主的需求性（Toma, 2010；Burke, 2005）。

（三）政府與國立大學關係之變化

在教育部提出「國立大學自主治理試辦方案」前，國立大學屬於政府行政機構的一部份，由中央政府設立與資助，因此國立大學受到政府嚴密的監督與管控，自主權偏低。舉凡學校組織調整、招生名額調整、系所設立與調整、校長遴選與續任權、學生事務及重大決策，皆受政府監管，其管理幅度從備查至審查不等（教育部，2014），顯見在行政實務上並未落實大學機構自主權。為解決現行單一且由上而下的政府治理大學模式，以及在監管上的闕漏，教育部自2014年四月間實施「國立大學自主治理試辦方案」，改變了國立大學的政府行政機關身分，並賦予試辦學校推動學術自主與財政自主權。政府透過與試辦大學正式締結行政契約，將教育部與相關單位之相關事務及大學自身權限授予「自主治理委員會」，除提升學術自主權外，亦免除政府機關層級節制，從而提升大學效能。為檢視大學自主治理委員會之實施成效，試辦學校須每3年定期接受教育部所組成的評鑑小組之評鑑，據以落實績效責任（教育部，2014）。由此可知，政府對國立大學的管理方式，最顯著的改變即從直接管理轉為間接管理，亦即透過外部評鑑來管理大學。

（四）「國立大學自主治理試辦方案」對大學組織內部生態之影響

「國立大學自主治理試辦方案」為臺灣高等教育邁向自主治理的重要里程碑，不僅改變了政府與大學間的上下從屬關係，亦在大學組織內部與生態產生了一系列的影響。首先，大學自主治理委員會在授權事項部分具有校務處理議決權，即扮演著大學治理者的角色，審議並協助校長就授權事項所提提案，並透過校長遴選與參與校務評鑑方式提出績效評估。

其次，在實施「國立大學自主治理試辦方案」前，國立大學係以教授為中心的大學自治體制。無論是校長遴選、教師聘任、教師升等及校務運作與發展，教師都享有較大的自主權。而由教師為主要組成的校務會議則是大學內部管理的核心機制。至於國立大學校長的權力有限，主要扮演學校事務的協調者。在「國立大學自主治理試辦方案」實施後，促使國立大學校長的決策結構發生了重大轉變，國立大學自主治理試辦大學校長將成為校務的管理者，具有完整的管理權，且校長提案之校務發展策略或重大決策經大學自主治理委員會同意後即可執行，並須對大學自主治理委員會提出教學研究與服務之績效報告（教育部，2014；梁學政，2012）；校務會議則對大學自主治理委員會具有制衡之監督權、否決權及解散權（教育部，2014）。由此可知，大學自主治理委員會的功能與定位，取代過去教育部的領導與管理角色，為大學內部生態產生了變化，且試辦方案重新釐清校長與校務會議的權責與定位，期能降低校園中的內耗與衝突。

（五）「高等教育創新轉型方案」為高等教育自主與法令鬆綁帶來契機

為因應少子女化趨勢的衝擊，確保高等教育品質的維持，並協助各大專校院之轉型發展，教育部頒布「高等教育創新轉型方案」（教育部，2015）。該方案旨在重新整合與規劃高等教育資源，提供大專校院多元發展的經營型態，期透過高階人才躍升、退場學校輔導、學校典範重塑及大學合作與合併等四大執行策略，達成提升高教國際競爭力、促進學校辦學特色、高階人力協助產業升級、退場學校正向發展之目標（教育部，2015）。

值得注意的是，高等教育創新轉型方案中，為激勵學校典範重塑，教育部以「法令鬆綁」為主，「經費獎勵」為輔，據以協助大學依其優勢與特色發展。高等教育學府所提創新典範如涉及法令鬆綁，第一階段將修正或解釋現行法規命令或行政規則；第二階段則將納入「高等教育創新轉型條例」，以專法突破現行法律（教育部，2015）。當前國內外高等教育競爭激烈，為塑造更自主與彈性的環境，以提升大學競爭力，實為重要課題。而高等教育創新轉型方案賦予大學得基於學校發展與創新轉型需求適度地鬆綁相關政策與法令，俾使大學經

營與運作更開放多元，提供大學自主治理之利基。

三、中國大陸高等教育自主管理的策略與實踐

（一）社會主義市場經濟時期的高等教育發展與制度變遷

為建立適應社會主義市場經濟發展的新目標、促進國民經濟整體素質和國力之提升，中國大陸共產黨中央委員會與國務院於1993年二月公布《中國大陸教育改革和發展綱要》，揭示在改革辦學體制方面，要改革政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體、社會各界共同辦學的體制，希冀政府轉變職能，由對學校的直接行政管理，轉變為運用立法、撥款、信息服務、政策指導和必要的行政手段，進行宏觀管理；招生部分，則改變全國按國家統一計畫招生的體制，實行國家任務計畫和調節性計畫相結合；財政撥款機制方面，充分發揮撥款手段的宏觀調控作用，修正過去依照學生人數撥款的方式，逐步實行基金制，大學在國家和地方預算下的教育經費外，可依法籌集資金（中國大陸共產黨中央委員會、國務院，1993）。

另於1995年頒布《中華人民共和國教育法》，明訂中華人民共和國境內各級各類教育之法源依據，亦鼓勵企業事業組織、其他社會組織及社會團體可支持教育、參與學校管理。隨後，中國大陸為發展高等教育事業，實施科教興國戰略，促進社會主義物質文明和精神文明建設，特於1998年頒布《中華人民共和國高等教育法》明確揭示高等教育之任務、實施方針和基本原則，規範高等教育的宏觀管理體制，並確立高教內部管理體制（陳金聖，2014），強調高等教育應關注社會，依法自主辦學、實行民主管理（第11條），並鼓勵高等學校與科學研究機構及企業事業組織之間展開合作，實行優勢互補，以提高教育資源的使用效益（第12條）（中華人民共和國高等教育法，1998）。

（二）中國大陸高等教育自主權之法源依據與實施策略

隨著中國大陸高等教育下放辦學自主權的政策後，1998年所頒布的《中華人民共和國高等教育法》更明訂高等校院享有更大的自主權，例如，高等學校自批准設立起取得法人資格，且以校長為法定代表人（第30條）；可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模，制定招生方案，自主調節系科招生比例（第32條）；可依法自主設置和

調整學科、專業（第33條）；可依教學所需，自主制定教學計畫、編選教材、組織實施教學活動（第34條）；與其它企業組織、社會團體進行科學研究、技術開發和推廣等形式之合作（第35條）；強調校長全面負責學校的教學、科學研究和其他行政管理工作（第41條）；對於舉辦者提供之財產、國家財政性資助、受贈財產依法自主管理和使用，惟不得將用於教學和科學研究活動之財產予以挪用（第38條）；高等學校設立學術委員會，審議學科、專業的設置，教學、科學研究計劃方案，評定教學、科學研究成果等有關學術事項（第42條）（中華人民共和國高等教育法，1998）。

綜上可知，不論是《中華人民共和國教育法》或《中華人民共和國高等教育法》均強調，國家鼓勵企業、社會團體及其他社會組織和公民等社會力量依法舉辦高等學校，並共同支持和參與高等學校事業的改革與發展。可見，中國大陸高等教育已從政府辦學轉變成市場與社會參與辦學之變革。值得注意的是，《中華人民共和國高等教育法》在諸多條項上，賦予大學自主辦學之法源依據。邇來，中國大陸共產黨中央委員會、國務院於2010年頒布《中國大陸教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》，指出高等教育應朝向全面提高高等教育質量、提高人才培育質量、提升科學研究水平、增強社會服務能力及優化結構辦出特色等方向辦理。另有關高等教育體制改革部分，則明確揭示「推進政校分開、管辦分離」、「落實和擴大大學校辦學自主權」、「完善中國大陸特色現代大學制度」、「深化辦學體制改革」等一系高等教育改革任務（中國大陸共產黨中央委員會、國務院，2010）。

有鑑於中國大陸大學「行政化」已成為中國大陸大學特有的一種「組織病」，這是由於公立大學如同行政組織一般運作，並實行政治化的管理，強調行政權力在校務決策與管理中的全面支配，儘管大學教師對相關事務具有發聲的權力，惟對實質決策的影響微乎其微（陳金聖，2014）。為促進與擴大大學校辦學自主權，《中國教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》明確提出了高等教育「去行政化」，亦即減少政府對大學的不必要監管與干預。具體來說，政府部門要樹立服務意識，改進管理方式，完善監管機制，減少和規範對學校的行政審批事項，依法保障學校充分行使辦學自主權和承擔相應責任。高等

學校在符合中國大陸法律法規和宏觀政策下，關於學校辦學自主權之落實與擴大，則包含自主開展教學活動、科學研究、技術開發和社會服務，自主設置和調整學科、專業，自主制定學校規劃並組織實施，自主設置教學、科研、行政管理機構，自主確定內部收入分配，自主管理和使用人才，自主管理和使用學校財產和經費。擴大普通高中及中等職業學校在辦學模式、育人方式、資源配置、人事管理、合作辦學、社區服務等方面的自主權（中國共產黨中央委員會、國務院，2010）。

近年來中國大陸高等教育大學行政化飽受社會所詬病，例如陳金聖（2014）指出，中國大陸的高等教育受到高度集權的教育行政體制的影響，大學缺少如學術自主的辦學自主權，政府主管機關透過教育行政職能，幾乎包攬了學校一切事務，教師學術權力幾乎完全失去了伸張的空間。中國大陸政府也意識到大學行政化的嚴重後果，因此從政策行動層面矯正以往大學行政化的缺失，透過立法與政策宣告，為大學學術化與自主化建立了初步的制度基礎。在此一背景下，中國大陸高等教育開始從制度面重視學術權力的重建，部分大學也積極嘗試教授治學的相關制度探索，例如湖北大學於2011年12月，整合校內原有的學術委員會、學位委員會、教學指導委員會及職稱評定委員會等多個專門機構的基礎上，成立了學校一級的教授委員會，作為學校最高學術權力機構，負責有關教學、科學研究及人才隊伍建設等攸關校務發展的重大事項之決議權（陳金聖，2014）。隨著社會民意對於改革的聲浪，以及政府對於學術自主的重視，中國大陸在大學學術權力的制度化建構指日可待。

四、香港高等教育自主管理的策略與實踐

（一）香港高等教育之背景與發展

香港大學於1911年創立，為香港地區的第1所大學。直到1963年香港第二所大學——香港中文大學成立後，香港政府認為香港應設立一個與英國的大學教育資助委員會相若的委員會，就大學的設施、發展與財政需要，向政府提供意見（大學教育資助委員會，2015b）。因此，大學教育資助委員會（簡稱教資會）於1965年10月獲得正式

任命，並負責香港大學與香港中文大學的發展和經費的分配。香港回歸中國大陸後，教資會維持以往的非法定諮詢委員會性質，負責就香港特別行政區各高等教育院校的發展及所需經費，向中華人民共和國香港特別行政區政府提供意見。

教資會的工作範圍包含定期對各大學進行教學及研究評估，以決定資助大學經費之撥款額度。教資會資助院校的撥款包含經常補助金與非經常補助金兩類。經常補助金用於院校的學術活動及有關的管理工作，通常採3年期的方式發放，以符合院校學術發展計畫之週期，並以整體補助金撥款的形式向院校發放，使院校可靈活地運用補助款項。撥款一經批准，各校可自主決定如何以最妥適的方式運用資源。非經常補助金則用以資助大型建設及較小型的校園維修工程（大學教育資助委員會，2015c）。

迄今，透過教資會取得撥款計有8所高等教育院校，其包含香港大學《香港法例第1053章》、香港中文大學《香港法例第1109章》、香港科技大學《香港法例第1141章》、香港理工大學《香港法例第1075章》、香港城市大學《香港法例第1132章》、香港浸會大學《香港法例第1126章》、嶺南大學《香港法例第1165章》及香港教育學院《香港法例第444章》，上述8所校院擁有其各自的法例，並依據法例確定管理方針，且能在法律的許可範圍內享有管理院校事務的自主權。

（二）香港高等教育自主權與績效責任之實踐

自主管理與教授治校為香港高等教育令人注目的特色與成就。由於香港為一高度民主化、法制化的社會，因此香港高等教育自主管理機制的形成與高效能，亦是透過《大學條例》與《專上學院條例》等法律予以保障與和實現。香港法律明確揭示各大學校院享有高度的自主權，例如：人事任用自主權、招生自主權、課程制訂與學術水平自主權、研究計畫自主權、經費與財會自主權。教資會於2015年2月5日回應有關「2014年研究評審工作」結果時，再次對大學學術自由與自主權做出以下宣示：

學術自由及院校自主是香港珍惜的核心價值，更是香港高等教育界賴以成功的基石。8所大學受到教育資助委員會（教資會）

資助院校均是根據本身法例成立的獨立自主機構，各自設有校董會。教資會的《程序便覽》清楚訂明，院校無論在制訂課程與學術水平、甄選教職員與學生、提出與進行研究，以至內部調配資源等方面，均享有自主權。教資會一直遵循《程序便覽》的指引，在恰當地於財務上及對公眾問責的前提下，支持並維護學術自由和院校自主。此外，教學及行政事宜屬於教資會資助院校的自主範圍，院校可根據本身的法例及內部程序處理。院校須以公眾利益為依歸，並為本身的決定負責，與此同時，教資會呼籲社會繼續尊重院校自主（大學教育資助委員會，2015a）。

由此可知，香港高等教育在法律規定的範圍內，政府不直接管理大學，而是透過教資會來對大學進行管理，並賦予教資會針對各大學教育經費的核定與撥款，同時亦強調給予學院自主權與學術自由。有關教學、行政及校務發展事宜均屬於院校之自主範圍，院校可根據本身的法例及內部程序處理，但受資助院校須以公眾利益為依歸，落實績效責任，並為本身的決定負責。

參、兩岸三地高等教育自主治理之比較

一、兩岸三地高等教育自主治理之比較

（一）法人地位之取得

依據《中華人民共和國高等教育法》第30條之規定，大學取得法人資格，且以校長為法定代表人。然而在高等教育運作實務上，大學多設有黨委書記，且校內地位排名在校長之前。簡言之，儘管《中華人民共和國高等教育法》賦予國立大學的法人地位，惟實務運作上，自主治理僅限於自主辦學與治學的範疇，校內重大決策多掌握在黨委常委會議。

高度民主化與國際化的香港，不僅有成熟的民主環境、健全的

制度與法令規範，因此得以發展出高度成熟且具競爭力的高等教育體系。香港的大學具有明確的法人地位，其享有的自主權利均受到法律的保障與支持。

相較於中國大陸與香港，臺灣目前除私立大學為學校法人組織外（私立學校法，2014），國立大學並非法人組織。儘管《大學法》經多次的修訂後，國立大學的組織結構、人事權、師資聘任及招生等事項已有相當程度的鬆綁，漸漸地回歸大學自主，惟仍維持過去報部備查或核定的監管機制。依據臺灣現有法律規範（如《大學法》），國立大學與政府之間具有隸屬關係，在這樣的背景下，「國立大學自主治理試辦方案」之推動，對於尊重大學學術自由，提升大學彈性自主的空間，促進高等教育競爭力，具有劃時代的意義。

（二）管理體制上的比較

長久以來，中國大陸教育部對於教育事務的掌管與介入程度甚深，此種高等教育管理制度與中國大陸中央集權的政治體制是密切關連的。隨著《中華人民共和國高等教育法》明訂高等院校享有諸多事務的自主權，中國大陸高等教育體制已從以往政府的過多干預轉向部分分權，逐漸減少對大學的規範與行政監管事項，並將權利下放予高等院校，依法保障大學辦學自主權，並負擔相對應的義務與責任。然而陳金聖（2014）指出，中國大陸高等教育內部學術權力與辦學自主雖已甦醒，並獲得普遍的重視，惟迄今仍處於一種「制度建構」的狀態，未能發展出足與行政化制度結構相抗衡的設施，尚難使中國大陸高等教育表現出鮮明的行政邏輯，學術自主亦未能彰顯。值得注意的是，由於教師群體對於學校事務的參與欠缺制度上的保障，使得教師主體精神、積極性及創造性受到壓抑，恐損及大學的教育質量與學術創新之慮。

香港政府並不直接管理大學，而透過香港法例與大學條例，授權各校院自主治理，保障了大學全面推動自主治理與學術自由。香港的高等院校管理體制為採校董會體制，校董會為大學的最高諮詢團體，校董會下設校務委員會與教務委員會。校務委員會為大學的最高管治團體，行使大學的所有權力，執行大學的所有職責。而教務委員會則負責掌管大學中與教育有關之相關事宜。整體來說，受教資會資助之

大學均享有完整的自主權，並落實績效責任，各校須為自身的決定負責。綜上可知，教授治校為香港高等教育自主管理之核心精神。

我國《大學法》第3條明訂，我國的高等教育主管機關為教育部，與中國大陸一般，大學均受到教育部的監管與約束。有關大學的法制、內部治理及外部監督，《大學法》經數次的修訂，已賦予法源依據或增加授權規定，並對政府的控制幅度與項目進行鬆綁與調整，強化大學自主治理的權限（例如組織與人事任用自主權、教師權利義務的調整）。細究臺灣與中國大陸的教育行政管理體制可以發現，兩岸高等教育均具有中央集權的特性，但基於社會與國際發展趨勢，又同時具有擴大大學自主治理權利，以及教授治校之需求。而臺灣近期推動之「國立大學自主治理試辦方案」，企圖降低政府對大學之不必要干預，依法保障學校充分行使辦學自主權和承擔相應責任。「高等教育創新行動方案」更期望大學自主建立特色，提高自主競爭管理權責。

（三）自主治理程度之比較

隨著《中華人民共和國高等教育法》的頒布後，中國大陸高等教育行政體系下放了部分權利，使得高等校院享有相較於以往更大的自主權。例如高等校院可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模，制定招生方案，自主調節系科招生比例；可依法自主設置和調整學科與專業；自主制訂學校組織規劃、自主設置教學；科研及行政管理機構。儘管《中華人民共和國高等教育法》與《中國大陸教育改革和發展規劃綱要（2010-2020年）》均揭示高等校院落實與擴大辦學自主權為高等教育改革之主軸與任務。陳金聖（2014）指出，當前中國大陸高校的教育改革是立基於「黨委領導、校長治校、教授治學」的制度框架進行的局部性變革，無論教授委員會的組織功能為決策或諮詢，其組織層級為學院一級或是學校一級，其影響力多限制在「治學」的範圍內，更多時候流為對黨委領導、校長治校的一種補充。此外，細究法律的授權條文，仍可窺知「有條件」授權的有趣現象，部分治校的自主權是有但書的（例如在高等校院可依據社會需求、辦學條件和國家核定的辦學規模下，得……）。由此可知，中國大陸高等校院自主治理雖具法制化之基礎，惟落實至高等教育行政與自主權的實踐上，仍有待社會的催化與國際思潮的促動，方能進一步地落實學

術自主。

香港在高等教育的發展上，採取全面開放、與國際接軌的態度，因此在教授治校、自主權及績效責任上，都吸收了國際高等教育的發展經驗。香港政府對於高等教育之管理，並不是運用行政力量進行直接的監管，而是透過非行政機關之非法定諮詢委員會的方式，即透過對大學教育資助委員會，以間接的方式敦促大學落實績效責任。簡言之，香港具有完善與法律體系與管理制度的保障，因此香港高等校院享有高度的自主權，且不受政府或政治上的干預與介入。

《大學法》第1條第2項清楚揭示，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。惟在《大學法》相關法令的限制下，臺灣的國立大學被定位為行政機關，校內凡是組織調整、招生名額、系所調整、財務會計、人事任用，乃至於學籍管理，均屬政府的監管範圍。相較於香港高等校院或其他國際知名大學，國內大學內部組織僵化缺乏彈性，且囿於會計、人事及採購等相關法令限制，使得大學無法有效發揮自主組織權。儘管「國立大學自主治理試辦方案」並未修改相關法令作為配套措施，但仍不失為大學建立新專業經營模式之契機。因此，要如何進行外部評鑑與監督，以確保自主治理的辦學品質，並落實績效責任，值得持續關注。

表 1

兩岸三地「高等教育自主治理」說明簡表

比較點	臺灣	中國大陸	香港
法人地位之取得	僅私立大學為學校法人組織，國立大學並非法人組織。	自批准設立起即取得法人資格。	大學具有法人資格，並獲得法律的保障。
管理體制	大學受到教育部的監管與約束，而國立大學自主治理試辦學校，得免受政府之不必要干預，除行使辦學自主權，並承擔績效責任。	中央對於教育事務的掌管與介入程度高。	香港政府授權各校院自主治理，不受政府或政治上的干預與介入。
自主治理程度	除國立大學自主治理試辦學校外，舉凡大學校內組織調整、招生名額、系所調整、財務會計、人事任用等，均受政府的監管與控制。	自主治理僅具有法制的基礎，尚未落在高等教育行政與自主權之實踐上。	享有完整的自主權。

二、改革與實踐

（一）落實自主權的同時亦強化大學之績效責任

從香港高等教育自主治理的發展與經驗觀之，香港政府並未直接管理高等校院，對於各大學校務的推動與規劃均不予干涉，據以保障大學的辦學自主權。對於大學的辦學品質與績效責任，則透過大學教育資助委員會實施間接的評估。教資會定期對各大學進行評鑑工作，而各校的評鑑結果將影響教資會核撥政府資助予各大學的教育經費。香港政府在高等教育行政管理的作法，值得我國省思。未來可透過大學自我評鑑與績效責任的落實，以及外部評鑑等方式，將評鑑結果做為經費補助之參考依據，即採取間接的方式對大學的辦學品質進行監督與控制，取代過去透過核定或備查等行政手段監管學校呈報相關事務。

（二）重新審視國立大學的法律定位，並完備法令規範

公立大學法人化及高等教育去集權化（decentralization）為全球化背景下，許多先進國家促進高等教育自主治理所實施的一項政策（Huisman, 2009；Harris, & Kinney, 2004）。甚如政治體制採中央集權之中國大陸政府，於1998年頒布之《中華人民共和國高等教育法》，亦順應國際高等教育改革潮流，明訂大學自批准設立起即取得法人資格，透過法令的授權與鬆綁，讓高等校院享有更大的自主權。而依據臺灣現有法律規範，國立大學與政府之間具有隸屬關係，使得大學內部組織過於僵化缺乏彈性，亦無法發揮組織自主運作之效能。儘管「國立大學自主治理試辦方案」為試辦學校自主治理提供新的契機，惟其法制欠完備。且推動法人化後，國立大學與政府行政機關分離為獨立權利主體，實現國立大學與政府行政機關之分離，並落實大學自主治理與績效責任，使大學在高度變遷的環境中迅速反應。

肆、結語

近年來政府相繼推出邁向頂尖一流大學計畫、教學卓越計畫、技職校院典範科技大學計畫等，共通之目的無不期盼高等教育透過各種競爭型計畫的援助，提高卓越競爭發展能量。隨著高等教育的全球化與市場化，以及國內教育環境的巨大變化，唯有賦予大學靈活地對變化萬千的環境迅速做出反應，並課予應有自主管理權責，方能在市場化競爭下維持高度的競爭力，因而建立更彈性自主且有效率的大學自主治理模式，為高等教育改革與提升競爭力之重要策略。兩岸三地的大學自主治理模式雖在法人地位之取得、管理體制及自主治理程度或有不同機制，但追求大學享有完整自主權的理想是一致的。香港政府授權各校院自主治理，不受政府或政治上的干預與介入，更是兩岸共同努力的目標。我國「國立大學自主治理試辦方案」避免大規模修法、大學去公務員化、教職員銓敘退撫等大學內部人員權益保障之爭議，重新建構大學與政府之間的關係，增加大學自主權，並賦予績效責任，且「高等教育創新行動方案」開創大學更大自主發展生機，為大學建立新專業經營模式之契機。

參考文獻

- 大學教育資助委員會（2015a）。大學教育資助委員會回應有關「2014年研究評審工作」結果公布的查詢。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/press/2015/pr05022015.htm> [University Grants Committee (2015). *The University grants committee response to “2014 research assessment exercise” query results*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/publication/press/2015/pr05022015.htm>]
- 大學教育資助委員會（2015b）。歷史概述。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/about/overview/history.htm> [University Grants Committee (2015a). *History Overview*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/>]

- big5/ugc/about/overview/history.htm]
- 大學教育資助委員會（2015c）。**教資會工作範圍**。取自 <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/activity/activity.htm> [University Grants Committee (2015b, March 8). *UGC Activities*. Retrieved from <http://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/activity/activity.htm>]
- 中國大陸共產黨中央委員會、國務院（1993）。**中國大陸教育改革和發展綱要**。取自 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250.html> [Central Committee of the Communist Party of China (1993). *The outline for reform and development of education in China*. Retrieved from <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250.html>]
- 中國大陸共產黨中央委員會、國務院（2010）。**國家中長期教育改革和發展規劃綱要**。[Central Committee of the Communist Party of China (2010). *National medium and long-term educational reform and development program*.]
- 中華人民共和國高等教育法（1998）。[Higher Education Law of the People's Republic of China (1998)]
- 中華人民共和國教育法（1995）。[Education Law of the People's Republic of China (1995)]
- 私立學校法（2014）。[Private School Law (2014)]
- 周志宏（2012）。**學術自由與高等教育法制 II**。臺北市：高等教育。
[Chou, Z. H. (2012). *Academic freedom and higher educational law II*. Taipei: Higher Education Publishing Co.]
- 國立大學自主治理試辦方案作業要點（2014）。[Operation directions for Pilot Program for the University Self-Government (2014)]
- 教育部（2010）。**中華民國教育報告書**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2010). *Education Report in the Republic of China*. Taipei: Author.]
- 教育部（2014）。**國立大學自主治理試辦方案（核定本）**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2014). *Pilot program for the university self-government*. Taipei: Author.]

- 教育部（2015）。**高等教育創新轉型方案**。臺北市：作者。[Ministry of Education (2015). *Innovation and transformation program of higher education*. Taipei: Author.]
- 梁學政（2012）。政策論述：國立大學自主治理試辦方案。**高教技職簡訊**。取自 <http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=352> [Liang, H. C. (2012). Policy discussion: Operation directions for pilot program for the university self-government (*Higher Education, Technological & Vocational Education Newsletter*). Retrieved from <http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=352>]
- 莫家豪、盧一威（2004）。大學整併與中國大陸高等教育治理變遷。**教育政策論壇**，7（1），83-100。[Mok, K., H., & Lo, Y. W. (2004). University Merging and Changing Higher Education Governance in China. *Educational Policy Forum*, 7(1), 83-100.]
- 陳伯璋、宋孜孜（2005）。美國大學治理之影響因素——兼談現代大學的新挑戰。載於淡江大學高等教育研究與評鑑中心（主編），**21世紀高等教育的挑戰與回應：趨勢、課程、治理**（頁295-318）。新北市：淡大出版中心。[Chen, P. C., & Song, M. M. (2005). Influence of American university governance. In Higher Education Research and Evaluation Center of Tamkang University (Ed.). *On the new challenges of the modern university* (pp.295-318). Taipei: Tamkang University Publishing Center]
- 陳金聖（2014）。**大學學術權力的制度化建構——基於組織分析的新制度主義視角**。北京市：中國大陸社會科學出版社。[Chen, C. S. (2014). *The institutional construction of academic power in perspective of the new institutionalism in organizational analysis*. Beijing: Chinese Social Science Press]
- Altbach, P. G., Reisberg, L., & Rumbley, L. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Paris, France: UNESCO.
- Brown, R. (2011). *Higher education and the market*. New York, NY: Routledge.
- Burke, J. C. (2005). *Achieving accountability in higher education: Balancing*

- public, academic, and market demands*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Cummings, W. K., Fisher, D., & Locke, W. (2011). Introduction. In W. Locke, W. K. Cummings, & D. Fisher (Eds.), *Changing governance and management in higher education: The perspectives of the academy* (pp 1-16). Dordrecht, Netherlands : Springer Link. Retrieved from <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-94-007-1140-2>
- Harris, M., & Kinney, R. (2004). *Innovation and entrepreneurship in state and local government*. Lanham, MD : Lexington.
- Huisman, J. (2009). *International perspectives on the governance of higher education: Alternative frameworks for coordination*. New York, NY: Routledge.
- Kavanagh, P. (2000). A vision of democratic governance in higher education: The stake of work in academia. *Social Policy*, 30(4), 24-30.
- Newman, F., Couturier, L., & Scurry, J. (2004). *The future of higher education: Rhetoric, reality, and the risks of the market*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Toma, J. Douglas (2010). *Building organizational capacity: Strategic management in higher education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

中國大陸大學生就業制度 演變的國家邏輯

戚務念*

摘要

「大學生就業」常被中國大陸學界視為教育、經濟和社會層面的問題，但是本文考察中國大陸大學生就業制度之演變後，提出從國家層面言之，大學生就業問題之本質乃為政治問題的論述。新中國之初，社會結構急劇變革，統一分配體制終結「畢業即失業」的問題，並維護了社會安定，更重要的是國家需人孔急，加之外部經驗與早期經驗。改革開放之初，百廢待興，人才斷層卻面臨「畢業生分配工作苦惱」。在「經濟即最大政治」的意識形態下，改革畢業生就業制度的市場化改革，在政府主導下破冰前行。然世紀之交，大學生「失業」大軍可能成為社會不穩定之源，此顯現「就業關乎政治」的「國家話語」，政策轉向力推就業服務。一言以蔽之，「就業問題即為政治問題」（就業作為政治）是就業制度變革的國家邏輯。

關鍵詞：大學生就業、就業問題即為政治問題、國家邏輯

* 戚務念，江西省教育科學研究所研究員

電子郵件：qiwunian@qq.com

來稿日期：2015年2月12日；修訂日期：2015年3月8日；採用日期：2015年10月19日

The State Logic of College Graduates' Employment System in Mainland China: Employment as a Political Issue

Wu Nian Qi*

Abstract

The issue of China college graduates' employment has been heatedly discussed at different levels as an educational, economic, and social issue, which leads to various findings. The author maintains, however, that the issue is more of a political nature. Upon the founding of PRC, to maintain stability in the drastically changing society and to ensure sufficient manpower supply, the government practiced centralized job assignment for all college graduates. At the adoption of the reformation and opening policy, the issue of college graduates' employment in a market-oriented system has turned itself into a political priority. However, the turn of the new century, being unemployed becomes the origin of social instability, and the policies shifting to vigorously promote employment service. This reaffirms the belief that employment issue is a political issue of high priority in the state logic.

Keywords: College graduates employment system, employment as a political issue, state logic

* Wu Nian Qi, Researcher, Jiangxi Academy of Educational Sciences

E-mail: qiunian@qq.com

Manuscript received: February 12, 2015; Modified: March 8, 2015; Accepted: October 19, 2015

壹、問題意識：大學生就業問題的屬性分析

高等教育畢業生就業的嚴峻形勢在新舊世紀之交，就已引起學界高度關注。學界通常視「大學生就業」為教育、經濟或社會問題。然而真的是如此嗎？以下分別進行分析。

一、大學生就業問題非教育問題

就業既是學生求學極重要目的，也是高等教育工作極重要一環。因此，大學畢業生是教育的「產品」，大學生就業就易被視為教育問題。如，學者(王霆、曾湘泉，2009)詬病，高等教育改革相對滯後，培養的人才與社會用人單位的實際需求脫節；也有人(藍欣，2008)認為，職業社會化不足，導致了大學生由學校到職場時的過渡不暢；更有不少人(王玉輝、塗杜思，2004)認為，大學生就業難，乃因為大學生擇業觀念存在誤區，或在擇業中呈現一系列心理問題(楊桂香，2004；王海軍，2005)，甚至其就業道德素養弱化(趙建華，2011)所致。然而真的如學者所分析的原因嗎？

二、大學生就業問題與經濟問題相互影響，但為間接影響

在調查中小學學生學業負擔的研究中，一名小學生向顧明遠(2010)提到：「上不了好的大學就找不到好的工作，將來如何養家糊口？」就業作為經濟問題，是社會多數人的共識。中國大陸高等教育在世紀之交急速擴張規模，旨在拉動內需，刺激經濟增長(湯敏、左小蕾，2004)。不少研究者(賴德勝，2001；楊偉國，2007a；范皚皚，2013)從「供給—需求」的視角，分析大學生就業問題後指出，供給總量上的壓力，在轉型時期相對存在，是高等教育擴招行為短期造成的現象；摩擦性失業¹對大學生就業只是造成間接影響(姚裕

¹ 摩擦性失業：是指勞動者想要工作與得到工作之間的時間消耗造成的失業。在實際勞動市場上，工人尋找最適於自己的工作需要時間。在工作匹配過程中所引起的失業即摩擦性失業(frictional unemployment)。

群，2004）；結構性失業才是核心問題（張進，2007；孫紅日、劉丹，2014）。郎鹹平（2011）也認為，中國只是個製造大國，一旦產業鏈缺陷，將導致大學生無用武之地。

三、大學生就業問題不僅僅是社會問題

大學畢業生首度就業的問題關乎社會公平，但緊扣資本問題。Victor Nee（1989）認為，在向市場經濟轉變過程中，「市場分配原則」將取代或瓦解「政治分配原則」；「市場轉型將提高教育投資的回報」；郝大海（2010）也發現，自1976年改革開放後，父親工作單位對子輩就業的影響逐漸衰退，但子輩的教育程度對於獲得管理和技術職位的影響則增強，此反映出中國大陸勞動就業體制正逐漸由計畫模式轉向市場配置模式。與主張大學生就業中之人力資本的作用持續增長的論點不同，也有不少人認為，人力資本的「作用受到了限制」。如Stanley Rosen（2004）認為，教育市場化以及高等教育擴招政策的實施，不利於貧困子弟的社會流動，其中包括獲得職業機會上並不公平；賴德勝及田永波等人（2005），以工作搜尋模型為分析框架，指出「知識失業」在很大程度上是由勞動力市場的制度性分割所引起；邊燕傑及張文宏（2001）認為，華人社會的文化背景，人際關係的強弱所產生的人情作用，也關係獲得工作的可能性。丁小浩（2004）考察大學生感知到的人力資本和社會關係網路的相對重要性時指出，男性、教育程度高、重點高校畢業生等族群所感受到的人力資本相對重要，相對於縣城生源，生源地的學生相較於來自城市和農村的群體所感受到的人力資本的相對重要。還有一些研究（賴德勝等，2012）指出，應該進行將社會資本與人力資本對比的研究，以考察何者對於大學畢業生就業更為重要，或考察二者聯合作用機制對大學生就業的影響。

綜上所述，從不同的視角檢視，可以發現大學生就業市場的差異情況。然而，上述視角仍存在一些盲區。例如，僅將大學生就業問題視為教育問題。我們發現在現實生活中，道德說教並不是解決就業緊張的根本對策，且其效益甚微。再者，高等教育改革停滯後的問題一再老調重彈，教育界和勞動力市場卻各說各話，甚至互相推諉指摘。但若將大學生就業問題視為是經濟問題，似乎又與薩伊定律²產生衝

突。依據經濟學的薩伊定律，大學畢業生只要肯降低求職期望，總可以找到工作。但我們要反思的是，為什麼有的大學畢業生因編制、福利等不願屈就，或者即使屈就了又因社會資本等因素而導致無法就業的情況也並不少見（戚務念，2015）。教育學家和社會學家都明白，教育具有穩定社會階層和社會流動的功能。然而，廉思（2009：22）的「蟻族」調研結果指出，「這一群體……強烈的身分認同，容易形成政治共識，這是社會運動的重大誘因。」張靜（2010）認為，大學生實際獲得的社會地位與文憑教育給他們的預期身分形成強烈反差，此反差甚至經年累月地加劇著社會上「憤青」³的現象。這些觀點雖然大多屬於研究的推論，但也提醒社會和政府，大學生就業不能只單純地視為教育問題、經濟問題或社會問題，更是個政治問題。本文將分析中國大陸大學生就業制度的變革，並以此為例呈現大學生就業之政治本質。

貳、新中國成立之初的統一分配體制： 執政者合法性的追求

新中國成立之初，中國社會結構面臨急劇變革，一定程度上，從新中國成立一直到20世紀80年代的大學生統一分配制度，可以視為對民國時期大學生「畢業即失業」現象的一種制度回應。再深層分析，可以看到政策決策者在設計制度時所面臨國家現代化的焦慮。實施大學畢業生統包統配制度⁴更多是立於國家至上的需求，於此階段，國

² 薩伊定律（Say's Law）：18世紀末19世紀初，法國經濟學家薩伊（Jean Baptiste Say）否定生產過剩的存在，提出了著名的「供給能夠創造其本身的需求」（Supply creates its own demand）的觀點，即所謂的「薩伊定律」。

³ 憤青（Angry Young Men），全稱「憤怒青年」，指對不公平社會現狀不滿，伸張自己認為的正義的觀念，用自己的行動影響周圍的人，急於改變現實的青年，後來被簡稱為「憤青」。

⁴ 統包統配制度：國家運用行政手段安排城鎮勞動力和大中專畢業生等就業的制度。它以國家統一包下來，統一分配為特徵，是建國後在高度集中管理體制的基礎上逐步形成的，對保證社會主義經濟建設對勞動力的需要和穩定職工隊伍曾起到過積極作用。

家與社會若高度統一，則大學畢業生將是國家培養的「接班人」和「建設者」。此做法既有歷史經驗的路徑可以依賴，也有社會主義蘇聯的經驗借鑒。以下分析此分配制度階段的合法性歷程。

一、終結「畢業即失業」，呼應穩定社會秩序的合法性訴求

新中國成立前後，政府對知識分子的態度相當寬厚，原來在大專院校擔任教職者，仍維繫其教職；同理，在政府機關任職者，也續任其職。總之，一切維持原狀，失業知識分子的基本生活反而得到前所未有的照顧（中共中央文獻研究室，1993：78-79）。這種「包」下來的政策，使政府為成知識分子最重要的衣食父母（陳永發，2001：661）。所謂「包下來」就是在任何情況穩定就業，政府所以如此做的直接原因，在於保證城市居民的基本生活，減少失業對社會穩定的衝擊（武力，2010：125）。因此，強調新社會的優越性，提出終結「畢業即失業」，以穩定社會秩序，也是大學畢業生統一分配制度得以建立的主因。總之，新政權把舊政權沒有做好的事做好了，足以擄獲民心。大學生從而對新政權產生強烈的認同感和信任感，也同時打消了對政權的防衛和顧慮。

1950年開始，大學畢業生開始接受統一分配，充任國家幹部。1951年10月1日，政務院發布《關於改革學制的決定》，其中明確規定「高等學校畢業生的工作由政府分配」（中國教育年鑑編輯部，1984：686）。由此確定大學生由國家負責，按計畫分配就業的制度。1949年末，全國城鎮失業的人數有472萬2,000人，城鎮失業率高達23.6%（國家統計局社會統計司，1987：109），面對470多萬失業者，政府首要考慮和解決的卻是統籌安排大學畢業生的工作。從1952-1953年開始，所有大學生就學期間實施公費制，不僅免學費，住宿、伙食、醫療也全部免費。1952年8月7日《人民日報》社論宣稱「舊中國學生所飽嘗的『畢業即失業』的痛苦，永遠被消除了」（轉引自楊偉國，2007b）。可是到1958年，政府宣布，社會失業現象完全消除。易言之，當時政府在勞動力總量過剩，結構性不足的情況下，解決失業問題的政策也考量其輕重緩急。

二、國家「需要才急，需要才專」乃現代化講求經濟績效的合理訴求

在論述改革開放前的中國大陸政權建設時，學者們（Zhao，2001）多將意識形態合法性視為其特徵，認為國家統治的正當性基於一個宏大的構想，並為實現該理想而努力。其實，任何政權都無法依賴單一的合法性而永續生存。新中國政府雖然「在馬上」奪得國民黨政權，但也面臨必須即刻治理天下的情境。就建立大學畢業生統一分配體制而言，國家經濟績效的合法性訴求相形見重。從「國家需要才急，國家需要才專」的國家政治話語中可以窺見，政府大規模的進行經濟建設，使高等教育畢業生成為稀缺資源，而在社會經濟運行過程中，當某種資源或產品供不應求，而市場調節成本過大時，則政府將「理所當然」地採取行政手段加以調控，合法化其政策權力。析言之，為了恢復生產、滿足現代化建設的需要，在資源有限的環境下，政府對大學畢業生先於其他勞動力資源實行統籌分配政策，在當時不但是合法性訴求，也是合理性訴求。

新中國成立（1949年）後，百廢待興，諸多重大專案工程需要大量技術人才，高層領導日益感到知識分子的匱乏。作為時任中華人民共和國總理的周恩來，比其他領導人更早、更充分地認識到這一個問題。他在1950年秋和1953年秋，兩度提到：蘇聯在十月革命勝利後10年才提出「幹部決定一切」的主張，我們則應從新中國建立起就提出這個問題，不應該把發展教育看作是將來的事，不能等待，現在就應著手（周恩來，1993：160；趙德強，1998）。1950年6月8日，周恩來在全國高等教育會議上說了一句很實在，並廣為流傳的話：現在我們國家的經濟正處在恢復階段，需要人「急」，需要才「專」（周恩來，1984：19）。1951年，周恩來在政務院各部門負責人會議上反復強調：

人才缺乏已成為我們各項建設中的一個最困難的問題。不論在經濟建設，國防建設，還是在鞏固政權方面，我們都需要人才。這兩年我們常說，只要我們的工作開展了，中國的知識分子就不是太多，而是太少了。任何一個部門的工作一開展，馬

上就會提出專門人才、技術人才不夠的問題。水利部只治一道淮河，就感到工程技術人才不夠（周恩來，1984：34）。

1952年7月，第146次政務會議討論勞動就業問題的講話，周恩來具體指出：「我們的大學畢業生也少得很，七湊八湊，才湊到兩三萬人，而我們每年平均卻需要10萬人」（封長虹譯，2011：1187）。據〈高等學校畢業生〉（1957）報導，即使到了1956年，各部門曾提出需要高等學校畢業生18萬人，實際配備的畢業生只達到需求數的30%多。這種供不應求的緊張狀況，特別表現在工科這一部分專業人才的欠缺。

中共對於人才的渴求不僅體現在領導人的各種講話中，並迅速落實在建政之初的行動上。1950年，全國公私立高等教育畢業生1萬7,000人，他們大都是在國民黨統治時期入學、新中國成立後第一批畢業的大學生。當（1950）年6月22日，中央人民政府政務院發出《有計畫地合理分配公私立高等學校畢業生的通令》，對畢業生實行「政府招聘和地區調劑相結合」的分配辦法，從華北、華東、中南和西南調節7,400至8,700名畢業生，支援東北地區進行經濟建設（李朝軍，2007）。1951年，全國高等學校畢業生人數僅為各地區請求分配人數的1/10，遠不及國家各方面建設工作的實際需求（〈畢業同學們〉，1951）。為了滿足緊迫的人才需求，1952年1月3日，教育部指示：理學院、工學院、水利、採礦、冶金、地質、數學、物理、化學、氣象等系，原應在1953、1954兩年暑假畢業的學生，提前1年畢業，並規定：3年畢業的學生即作為正式畢業生，由中央人事部統一分配，其政治待遇、物質待遇與4年制畢業生相同（金鐵寬主編，1995：107）。此後，土木、機械、化工、紡織以及工業管理等系的學生，也有提前一年畢業而分配工作者（李朝軍，2007；龐守興，2012）。實際上，提前畢業，參加分配的大學生遠遠超出教育部指定的科系，不僅工科專業提前畢業，文科專業也不例外。1952年9月，復旦大學新聞系三年級學生提前1年畢業，加上4年級畢業生合計共150多名，新華社全包了（李朝軍，2007）。

在農業、手工業和工商業三大改造將要提前結束的形勢下，毛澤東正籌劃掀起大規模經濟建設高潮，儘快將中國建成社會主義。要實現這個偉大的目標，必須要有充足的幹部和優秀的科學技術專家。爲此，1956年1月，中共中央召開關於知識分子問題的會議，周恩來代表中央做報告，正式提出「向科學進軍」，並在官方場合第一次將知識分子比喻成「國家的寶貝」。毛澤東在會議結束前到會講話，指出：中國要培養大批知識分子，要有計畫地在科學技術上趕超世界水準，先接近，後超過，把中國建設得更好（中國共產黨歷史網，2012）。

三、外部經驗借鑑以及早期經驗的延續

外部經驗的借鑑指「向蘇聯學習」。不可忽視的是當時中國大陸所處的國際環境，大學畢業生分配制度的形成與整個國家發展戰略選擇緊密相關，但此絕不是個孤立事件。從我國大學畢業生實行統一分配制度中，即能發現受到蘇聯的影響，計畫經濟體制的構建常被認爲是「蘇聯模式」的翻版（高尙全，1993）。1938年，蘇聯《高等教育章程規定》顯示：畢業生在高等學校畢業前6個月，由主管的部或局分配工作。然而，中國大學畢業生的分配制度在執行上卻比蘇聯更爲嚴格（東北人民政府文化教育部編，1949）。1951年10月之前，用人單位可以向中央教育部等相關部門備案後，直接到學校聯繫要人，學校也可以直接向各部門、各省市推薦畢業生（李朝軍，2007）；國家主要通過宣傳，動員畢業生服從國家分配，爲人民服務，個別不願接受分配的畢業生要說明理由，但不強迫服從國家分配。之後，從分配方針到運作方式，都逐步發生了較大轉變，即隨著計畫經濟體制的確立和對社會控制的加強，以及國家對「統一」的偏好和誤讀等多方面原因，國家加強對畢業生、用人單位等的掌控，逐步確立了國家對大學畢業生的絕對統一分配權。蘇聯的畢業生「必須根據自己的專業，義務工作2年」，且「原則上禁止在專業以外的部門工作」（黃福濤譯，1998：292）。而中國大陸則無限期要求學生克服自身的困難，以滿足國家需求。蘇聯有關統籌分配工作的規定是「學生在畢業前半年，即可預知其將來服務的場所、待遇及職務」（東北教育社，1950）；而中國的大學畢業生則直接被派遣去政府單位工作。當時莫斯科大學有

20%的畢業生在計畫外的單位工作（黃福濤譯，1998：292），但中國的大學畢業生則因為所有的工作機會均由國家的公共部門控制，別無選擇地必須到指定的單位工作。

由此看來，中國的政策儘管有蘇聯的影子，但具體措施又與蘇聯有很大差異，甚至相悖離，至少在大學畢業生的分配制度上，中共雖學習蘇聯，卻又結合中國經濟社會實情及當時的任務與能力，進行選擇性地借鑑，而非全盤接受。

為政權培養人才乃中國共產黨早期經驗的延續。1927年，國共合作破裂後，共產黨在江西農村成立蘇區政府，在不斷遭到軍事進攻的情況下，雖無法辦理正規高等教育，卻依然制定幹部短期培訓教育，該培訓教育也為後來的延安教育模式奠定基礎（強海燕、田建榮，1999：1841）。抗日根據地和解放區的大學教育，形式上相對多元，規模也大些。舉例言之，為因應抗日戰爭形勢的需要，陝北公學（1937年8月於延安成立）第1、2隊，約招收200多名學員，經過1個月的學習即畢業，是第一批分赴華北各個戰場的大學畢業生（孫培青主編，1992：761）。抗日軍政大學的學生畢業後根據其學習成績、工作能力及本人的志願，由學校分配到各個戰線去參加戰鬥，分配到適當的地方從事抗日救亡工作（中央教育科學研究所，1944：2）。

由於魯迅藝術文學院、自然科學院和1940年創辦的行政學院（延安大學前身）的學生大多來自各地解放區選派的行政人員，因此，畢業後都回到原工作崗位；解放戰爭期間創立的解放區大學，學生畢業後由政府分配到適當的革命工作崗位。如華北大學的辦學方針是大量吸收蔣管區⁵的大學生或中學生，經過短期培訓後，成為解放區各方面建設的幹部（中共中央檔案館，1948）。新中國成立前後，人們受教育水準普遍低下，高中畢業生就已經是知識分子中的要員了。曾任國務院副總理的李嵐清，在其回憶錄中（李嵐清，2006）提到，解放前，雖然未強制要求畢業生必須服務的具體崗位，但也明顯地告訴我們，共產黨已經在統籌考慮知識分子的出路，並確定了大學畢業生具體的工作範圍。

⁵ 蔣管區：解放戰爭時期南京國民黨政府統治的區域，又稱國民黨統治區。

通過對中國共產黨早期辦學經驗和學生分發的考察，統包統配制度的雛形已然呈現。革命根據地的幹部培養機構和解放區的大學中，學生來源屬於指派的革命幹部，並由政府提供全部費用，畢業後的工作，則由教育機構或上級主管部門決定，由此可見，政府基本上對畢業生統一分發的制度已經確立並執行了。

參、改革開放年代的市場化就業制度之演進——經濟是最大的政治與改革共識的生成

市場化改革不是一朝一夕可以完成，是一段長久的歷史發展過程。文革結束後的經濟體制改革，一開始便受到了計畫經濟體制慣性的巨大阻力。最初的十餘年，改革一直圍繞在「計畫」與「市場」關係上糾纏著。鄧小平（1979）提出「經濟工作是當前最大的政治，經濟問題是壓倒一切的政治問題」的論斷，成了改革不竭的強心針。20世紀80年代初期，政府提出「計畫經濟為主，市場調節為輔」（俗稱「鳥籠經濟」體制）；80年代中後期提出「計畫與市場相結合」乃至「有計畫的商品經濟」（「十三大」模式），在國家再分配經濟體制中逐漸展現市場彈性，直到1992年，中共「十四大」明確提出，建立社會主義市場經濟體制（劉春燕，2012）。大學生就業制度市場化與經濟體制改革演進路徑高度契合。

雙軌制⁶是中國經濟體制改革的特徵，大學畢業生就業制度的市場化改革也是如此。從改革之初到20世紀末，大學生的就業一直實行雙軌並行政策。限於篇幅，本文不於政策進程上著墨，而以考察市場化的合法性獲得為論述重點。

⁶ 雙軌制：指計畫經濟軌和市場經濟軌，在大學畢業生就業中既有實行計畫分配制就業者，也有實行市場型就業者。

一、「百廢待興」中的「畢業生分配苦惱」：一個「悖論」的誕生

隨著文革結束和黨的十一屆三中全會召開，中國歷史又一次實現了偉大轉折，中華民族又迎來了另一個百廢待興、百業待舉的局面。因為十年文革的動亂，耽誤高層次專業人才的培養，處處出現嚴重的人才斷層危機。有鑑於此，中央領導人將工作重心轉移至經濟建設。依照常理論之，大學畢業生在就業市場上應該非常搶手，並能受到很好的安置，然而，令人困惑的是，畢業生的分配工作卻苦惱重重。以下分析其原因。

當時黨和政府三令五申（〈嚴禁高校畢業生〉，1981；〈教育部〉，1983）：「所有大學畢業生都要服從國家需要，服從國家分配」、「所有用人單位都不准向學校指名要人」，且一再向各級部門強調「抵制畢業生分配中不正之風」，認真貫徹1979年中央紀律檢查委員會發出的《關於不准干擾大學畢業生分配工作的通報》等等。然而，1981年12月13日，《人民日報》刊登「主管畢業生分配幹部的苦惱」（景傑敏，1981）時指出，各院校都收到1、2百封要求關照畢業生分發的信函；發函的單位很廣，上至黨、政、軍領導機關、廠礦企業，下至街道辦事處、生產大隊等，不一而足。1982年，全國又有數以千計的高等學校畢業生不服從分配，大學畢業生在總體上雖供不應求，卻仍有數十個專業、1萬多人供過於求，不得不靠行政手段，硬將大學畢業生塞給一些無此類人才需求的單位；另一方面，有些單位爲了得到所需的人才，採取了「五不要」（不要戶口、糧食、檔案材料、報到證、黨團關係）的特殊政策（胡守律，1993）。

1980年8月，《人民日報》登載了「大學生分配專業不對口，人才浪費現象應予重視」的文章，呼籲「改革大學畢業生分配制度」（引自李林祥，1980）。長期在教育部從事大學畢業生就業工作管理的胡守律（1993），回顧當時情景時提到：

一些沒有人才需求的單位，年年都在進人，而一些真正缺人的中小企業和基層單位，卻往往被排斥在計畫分配之外，得不到所需要的人才（胡守律，1993：38）。

1987年,《人民日報》報導:大學畢業生分配首次出現被退回的「寒潮」(周慶,1987), (其實此現象在新中國之初就出現了)。早在1951年,廣東省高等學校舉辦的學習班結束後,工業專科學校和華南聯合大學的6名學生反對統一分配,離開班級,始終未歸(轉引自大塚豐,1988);1953年暑期,上海市高等學校畢業生不服從國家同意分配的高達143人(上海檔案館,1953);〈高等學校畢業生〉(1957)披露,好多學生到了工作崗位都是「組織服從,思想不通」。

文革結束後,整個社會對人才極度渴求,但畢業生分發工作卻出現諸多不順利。國家正處於「文革」結束後急切用人之秋,為什麼恢復統一考試後的最初幾年,就出現了那麼多問題?畢業生分發制度就是其中的關鍵問題。

二、改革分配體制勢在必行：決策層的意識轉變

文革結束後,為恢復社會秩序,國家大面積地實施撥亂反正政策。1979年,是全國知識青年於文革時期「上山下鄉」後返城的洪峰年,人流滾滾,怨氣難平,西雙版納農場知青下跪請願,群體臥軌,7萬人罷工事件,震驚了中南海;彼時,華國鋒和胡耀邦對下鄉知青十分同情,但在解決問題時,一開始還停留在怎樣改進工作,加強領導,制止幹部違法亂紀的思路(胡德平,2011)。當(1979)年5月29日,宣傳口⁷和政法口工作彙報時,觸及知青返城問題,胡耀邦立即和全國就業問題聯繫起來,指示:「要下決心解決就業問題。」同(1979)年6月13日、14日、15日3天,胡耀邦抱著「要把就業問題說到家」的態度,一口氣談了3次就業問題(胡德平,2011)。

畢業生分配工作的苦惱反應社會的民意,國家工作人員在了解和體驗民意後,必將喚醒國家改革的意識。而國家高層的意識覺醒使國家成為大學生就業制度改革的關鍵推手。自1958年到「四人幫」倒臺前,失業問題是公眾討論的禁區(Emerson, 1983, pp.1-16)。然而,文革結束後,面對全國就業問題、返城知青問題、大學生分配問

⁷ 宣傳口:1990年以前,我國大陸中央、省、市級黨政部門對宣教行政機構歸類的一種通俗稱呼。同理,政法機構統稱為政法口。

題，國家高層終於意識到就業 / 失業問題是個嚴酷的事實，如果解決不善，可能危及社會穩定。1984年10月20日，十二屆三中全會通過《中共中央關於經濟體制改革的決定》；隨之，科技和教育體制的改革成爲迫切的戰略性任務；10月29日，中央書記處決定將科技、教育改革提上日程，由胡啓立主持「教育體制改革的決定」方案的醞釀、調研和起草工作，並成立領導小組；胡耀邦指示，要抓住教育的主要問題及主要矛盾處，做出旗幟鮮明地回答，寫出一個綱領性檔案。胡啓立（2008）在調研中痛切地感受到，整個教育最大的弊端，乃計畫經濟體制下長期形成的僵化模式。高等院校一概統招、統分、統配，其結果是「學校吃政府的大鍋飯，學生吃學校的大鍋飯，學生只要考進大學，就像進了保險箱」。

其實，早在1962年，國家就已經認識到了畢業生分配中的不合理現象，並試圖補救。1962年11月1日，中共中央、國務院批轉內務部《關於對使用不當的高等學校畢業生進行調整工作的報告》規定（轉引自楊偉國，2007b），大學生分配計畫確定後，由教育部根據分配計畫進行調配，畢業生分配後在1年實習期內，如有分配不當者，由人事部門調整。此表明政府已經意識到畢業生分配中的不當安置問題（侯捷，2006）。改革開放後，1985年5月27日，政府頒布《中共中央關於教育體制改革的決定》規定：改變高等學校全部按國家計畫統一招生，畢業生全部由國家統包分配（中共中央，1985），改行以下三種辦法：（一）國家計畫招生。（二）用人單位委託招生。（三）在國家計畫外招收少數自費生。

《中共中央關於教育體制改革的決定》表達國家最高管理階層的決心，雖然教育政策仍然強調「畢業分配」與「國家計畫」，但首次以公開檔案的形式，對建國30多年來高等教育畢業生就業分配制度做出重大突破，並爲以後進一步深化改革奠定了基礎，進而逐步過渡到「自主擇業」的就業制度（曾湘泉，2004）。

1986年，時任中央書記處的胡啓立書記如是說，

改革分配制度，取消大學生的統分統配，是遲早問題。否則，都分配到全民企業、國家機關、科研單位，其容量有限，其結

果是招工指標限制了招生人數，對我國教育事業的發展極為不利（胡啓立，2008：2）。

胡啓立建議教委應提出具遠見又長短結合的漸進式改革方案。1989年，《關於改革高等學校畢業生分配制度報告的通知》明確指出，現行高等學校畢業生分配制度雖曾發揮積極作用，但是，這種以統和包為特徵的畢業生分配制度存在明顯的弊端，不利於調動學生學習、學校辦學、用人單位合理使用人才的積極性，尤其此制度與新的經濟運行機制越來越不協調（法規庫，2011）。此後，有多項政府公文書要求在2000年實現高等教育畢業生就業制度之改革。

三、「畢業生的分配，實際是就業」：市場意識的深入

然而，改革開放之初，處於當時「政治經濟學」背景下，社會的主流觀點認為（李漢城，1984），即將走向工作崗位的大學畢業生是國家的主人，不是商品，但無可否認，官方的意識形態和改革行動，迅速啟動了民間的商品意識。高等學校畢業生分配領域，甚至出現了「有償分配」的主張：即企業不能無償使用人才（畢業生），國家或學校在向企業分配畢業生時，亦採取「用人付費」原則，收取一定的款項，用於補償育才費。此觀點即認為，對畢業生實行有償分配，是社會主義商品經濟的必然產物（鄧旭初，1984）。華中師範大學教育系八四級同學（華中師範大學教育系八四級，1988）在「教育經濟學」課堂上圍繞「有償分配」議題，展開熱烈討論。有的認為，有償分配可以看作知識升值，也是對國家教育投資的彌補，可以作為學校集資的一種方式；有的雖然認為「向企業索要『人才培養費』沒有道理」，但隨著「社會主義初級階段理論的確立，有必要重新認識教育商品化和勞動力商品化的問題。」

長期以來，高等教育作為非義務教育，反而由國家統包學費，而且以助學金形式包辦一大部分食宿等生活費用。1986年，隨著《義務教育法》頒布，改變「重高教，輕普教」的投資結構，高等學校學生成為高等教育的消費者（宋維玲，2010），需要繳費。1988年4月29日，李鵬主持總理辦公會議時明確指示，「大學畢業生的分配，實際

上是個就業問題，要改革統一分配制度，按社會就業對待」（轉引自楊偉國，2007b）。李鵬所提出的「大學畢業生的分配，實際上是就業問題」的說法，類似胡耀邦數年前對於黨在宣傳上把「失業」稱為「待業」的口號不以為然：因為「『待業』，就是失業」（胡德平，2011）。1993年，《中國教育改革和發展綱要》確立大學收費制度，也進一步強化了就業市場化的意識形態（人民網，1993）。

20世紀80年代，百業待舉，國家轉向追求經濟績效的合法性，統包統配政策旨在提高人才配置效率，然而此制度在現實中卻明顯存在著弊端。面對分配的種種苦惱，社會與政府終於認識到「取消大學畢業生的統分統配是遲早的問題」。自20世紀80年代初期起，國家和社會層面對大學畢業生就業政策出現了市場選擇，即政策為市場選擇做準備（楊偉國，2007b）。如1985年的《中共中央關於教育體制改革的決定》、1993年的《中國教育改革和發展綱要》等政策，官方的市場意識正式表露無虞：

第一，學校作為大學畢業生的「製造商」，有權力也有責任關心「產品」的去向，也因此強化學校的教育責任。

第二，高等教育學生必須繳納學費，確定了人力資本投資的主體，這會導致人力資本配置主體產生一致性的要求，為大學生自主決定勞動力供給奠定基礎。

第三，在勞動力市場的宏觀管理領域，國家勞動部門的「歸口管理」⁸，也順理成章。1979年，上海交大的領導鄧旭初提出的有償分配論述，1987年華中師大「教育經濟學」課堂裡的討論等，表明市場經濟的意識已經銳不可擋的進入大學領導、教師和學生腦中。隨著中央大量政策的出臺、中央領導人的發言以及部分高等教育畢業生分配工作的改革試點，「分配就是就業」、「上大學不等於進了保險箱」的觀點，逐漸深入民間。

⁸ 歸口管理（centralized management by specialized departments）指按國家賦予的權利和承擔的責任、各司其職，按特定的管理管道實施管理，一般是按照行業、系統分工管理，防止重複管理、多頭管理。

肆、就業是重大的政治問題：新世紀的國家話語思維

隨著改革的持續深化和經濟的持續發展，20世紀90年代，延續數十年的短缺經濟宣告結束，買方市場形成。教育部（2004）1號文規定，自2000年起，將畢業生就業派遣證改為就業報到證，確立畢業生就業自主地位，標誌著官方確立了市場化就業制度的全面實施。然而，經濟增長不必然帶來就業增長，大學生就業也已進入買方市場階段。於此新舊世紀之交，適逢亞洲金融危機，國務院大幅度擴大高等學校招生規模，以拉動國內消費需求，在校生人數連年以每年一、二百萬人的速度增加，花10年時間走過其他國家花30-50年方完成改革歷程，中國大陸的高等教育規模先後超過俄羅斯、印度、美國，成為世界第一。2003年畢業之際大學畢業生未就業人數高過56萬人；2006年起，大學畢業生未就業人數逾百萬之眾。以下繼而分析國家的話語思維。

一、就業乃民生之本

擴大就業是中國大陸當前和今後長時期重大而艱巨的任務，創造就業和工作崗位開始成為政府最重要的經濟發展目標，中共十六大報告中提出「就業是民生之本」的口號（江澤民，2002）。2003年初，中央政治局集體聽取就業專題講座，明確提出「將就業放在經濟社會發展的突出位置」的要求。2003年8月17日，《人民日報》的社論指稱，就業是「關係國家長治久安的重大政治任務」。2008年，為擺脫國際金融危機的衝擊，中央又進一步提出「將就業放在經濟社會發展更加突出的位置」；2009年底，中央經濟工作會議指出：擴大就業是保障和改善民生的頭等大事；2010年底，中央經濟工作會議再次強調，「把促進充分就業作為經濟社會發展的優先目標」；中央在「十二五」規劃建議中進一步明確提出「就業優先」，並以之作為國家「十二五」就業專項規劃的主線（中國就業促進會課題組，2011）。在中央高層會議和政策檔中如此密集地出現重視就業的話語，且語氣愈

趨具有分量，這體現中共十六大報告之「國家實行促進就業的長期戰略和政策」的主張。

二、把高等教育畢業生就業擺在政策的首位

根據教育部官方公布資料測算，早在擴招之前就已存在大學生就業不充分現象，但2002年以後，大學畢業生就業議題開始進入政府高層的視野，甚至成為中央高層、全國人大、全國政協等全國性會議的重要議題（引自賴德勝，2012）。2003年，適逢1999年高等教育擴招的第一批本科生畢業。同年（2003年），政府以國務院的名義，首度召開全國高等教育畢業生就業工作電視電話會議，以後每年的六月由國務院召開會議，專門部署高等教育畢業生就業工作。當時，非典疾病橫行，時任總書記的胡錦濤每天關注大學生就業的資料，並在黨的十七大報告做出「提高高等教育品質」、「積極做好高等教育畢業生就業工作」的相關部署，「加強高等教育畢業生就業指導和服務」也被寫入2008年的政府工作報告（中國網，2009）。溫家寶在擔任總理期間於各地視察時，常常突訪高等教育，文情並茂地說「我最關心的還是應屆畢業生」（引自竹前，2009）。媒體渲染2009年是30年來大學生就業之最難的一年，因為當年高等教育畢業生總量達到610萬，超過城鎮新成長勞動力總量的一半，是近年來的最高值（新浪網新聞中心，2009）。而突如其來的國際金融危機又減少了崗位的供給量，有些企業甚至放棄了每年例行的校園招聘。為此，國務院要求各地區、各有關部門，「把高等教育畢業生就業擺在當前就業工作的首位」，雖然2007年頒布的《中華人民共和國就業促進法》明文規定了「公平就業」的條款（中華人民共和國就業促進法，2007）。2009年國務院《國務院關於做好當前經濟形勢下就業工作的通知》重申「把大學生就業放在就業工作的首位」（國務院，2009）。此相關政策的出臺，表明了大學生就業工作在黨和政府心目中的分量，即使經濟形勢轉好，黨和政府對此也毫不懈怠。

三、失業關乎社會穩定

面對如此龐大的大學生「失業」大軍，政府高層和大多數的社

會成員首先想到的是，這可能成爲社會不穩定之源。誠然，失業無依者的「流動」歷來被政府認爲是社會不穩定因素。例如《叫魂》（陳兼、劉昶譯，1999）中，下層的無業流動人口被認爲是破壞社會秩序的群體：

失業無依會造成極大的社會動盪，哪怕在盛世，「那些居無定所、沒有家室的人也是無法納入控制的人」（陳兼、劉昶譯，1999：55）。

廉思（2009：22）對「蟻族」⁹進行調研後指出，相較於農民工、下崗職工和農民，「蟻族」受過高等教育，已經意識到「經濟吸納，政治排斥」模式對自己不公，強烈的身分認同愈易形成政治共識，此乃社會運動的重大誘因；張翼（2008）曾指出，大學生失業導致過渡到中產階級的道路受阻，大學生獲得的實際地位與文憑教育的身分預期形成強烈反差的現象，加劇著「憤青」的反對浪潮，敗壞教育作爲結構分流之社會穩定器的功能。

國家雖不統包分配，但並未退出就業領域，甚至將此經濟領域的問題視爲政治問題來處理。相對於如美國等西方發達國家而言，中國大學生就業顯現大群體、大規模集中、短時間就業的特點（荊德剛，2008）。國家所以如此關注高等教育畢業生就業問題，除了出於民生考慮外，更重要的是考量社會穩定的政治因素。如江澤民（2006：506-507）提到，就業「是重大的政治問題」；國務院領導在電視電話會議上也強調：

⁹ 「蟻族」，是對「高校畢業生低收入聚居群體」的典型概括。該群體高知、弱小、聚居，是繼「農民、農民工、下崗職工」三大弱勢群體之後的第四大弱勢群體。他們受過高等教育，主要從事保險推銷、電子器材銷售、廣告行銷、餐飲服務等臨時性工作，有的甚至處於失業半失業狀態；他們平均月收入低於2,000元，絕大多數沒有「三險」和勞動合同；他們平均年齡集中在22—29歲之間，九成屬於「80後」一代；他們主要聚居於城鄉結合部或近郊農村，形成獨特的「聚居村」。他們是有如螞蟻般的「弱小強者」，他們是鮮爲人知的龐大群體。

在高等教育畢業生培養過程中，國家、社會和家庭都投入巨大資源，如果他們不能及時就業，沒有穩定的工作，不僅會增加家庭負擔也會造成人才資源的巨大浪費，影響社會穩定（張德江，2009）。

2009年是新中國成立60周年，能不能妥善處理高等教育畢業生就業問題，直接關係到能否保持校園穩定和社會和諧（劉延東，2009）。當前政府不再把自己置於大學生就業市場的主導或支配地位，與過去由政府主導的「計畫分配」形成鮮明對比，旨在突顯市場配置的基礎性地位。然而，這並不意味著國家完全退出就業市場；相反的，基於民生和社會穩定的政治考量，新世紀的政府，調整為規範和維護市場秩序，就業政策也從「管理」轉向「服務」，主要舉措包括高等教育畢業生就業已被納入國家整個就業體系，國家政策主要集中於規範勞動力市場和促進就業兩方面。因此，政府在勞動力市場的做法大致為規範勞動力市場和制訂促進畢業生就業的政策。

伍、結語

一、就業作為政治——一條並未斷裂的歷史長河

學術界對於中國大陸高等教育畢業生就業政策演變的梳理，大多分析官方檔案，將就業制度變革劃分為三個階段：（一）計畫經濟體制下的「統包統分」；（二）經濟體制改革過渡下的「供需見面」、「雙向選擇」；及（三）深化市場經濟體制改革下的「自主擇業」。布羅代爾（Fernand Braudel）提出「長時段歷史」的概念（布羅代爾，1987），即相對於歷史事件和「態勢」，唯有長時段歷史，也就是「結構」，因其長期存在而且左右著歷史長河的流速，故具有促進和阻礙社會發展的作用。

轉型是近代以降中國改革的主題。民國政府遵循市場原則，讓大學畢業生自謀生路，但面對惡劣的就業形勢，學生向政府提出工作

訴求，國家縱使能力不足，但也不得不做出各種安撫舉措，以維持政局穩定。相較於晚清於朝廷政權培養人才的高等教育模式，民間時期的大學生就業模式變革在中國就已經經歷了一次由計畫轉向市場的轉型。新中國初期對大學畢業「包當幹部」、「統一分配」的政策，也使人想到中國傳統高等教育的官僚模式（許潔英譯，1999：89）。

國家主導的就業制度變革對於大學生就業市場的轉型，一直發揮著決定性作用。自晚清大學畢業生「誕生」以降，大學生的就業就一直與民族、國家、政權、社會秩序等政治命題生存與共，不僅僅是經濟問題、教育問題或社會問題，而「就業作為政治」也從來沒停止過。我們甚至可以推論，大學生就業最初表現為「教育問題」、「經濟問題」、「社會問題」只是表象，就業問題最終仍會歸結為政治問題，本質上，其制度變革歷程就是「就業作為政治」的體現。

二、新時期的大學生就業制度變革需有新思路

中國經歷了大學生就業制度的市場消解、市場容納、市場重生三大階段，高等教育培養人才的目標產生變化。官方檔案檔中，新中國對教育目的的表述一直是「為社會主義事業培養建設者和接班人」。然而，隨著私人單位在勞動力市場上獲得合法地位，以及世紀之交的「自主擇業」政策的確立，高等教育的人才培養目標，就由改革前「為國育才」轉變為向社會/市場培育人才，這是中國大陸大學生就業史和高等教育史上的重大變革。

考察新中國大學生就業市場的變革與國家角色轉換之間的關係可以發現，國家主導了歷次的變革，縱使在新世紀的「自主擇業」背景下，國家角色依然不是旁觀者，國家成為市場秩序和社會秩序的提供者，以及市場中的交易主體（戚務念，2014）。過去，國家和政府的要求和想法往往通過行政命令的方式去達成，如今則是通過政策的激勵去引導，回到一個「交易」的公平理念，政府（國家）和大學生（個人）成為平等的市場主體。相較於計畫分配時代，政府作為行政安置的主體，大學生只是行政安置的物件，當前的政策是個巨大的變化，也是中國大陸高等教育政策從行政安置轉變到市場選擇的核心意義，隨後的就業政策，更多的是屬於技術上的完善與加大政府「扶持之手」

的力道。

也許是對「就業作為政治」的誤讀，如今高等教育卻承擔著巨大的低就業率之痛。就業率是教育品質的重要體現，對就業率的適度追求也是其職責。然而，在「就業關乎社會穩定」的意識形態下，為了達到「理想」的就業率，就業率統計制度遂成爲一項「有效」的政策工具，成爲高等教育生存與發展的「緊箍咒」。而此政策的奏效，根源於高等教育仍然遵循單位制的運行模式¹⁰。但是，執行就業率統計制度的偏誤，卻損傷高等教育形象、職能泛化、專業性職能削弱、師生關係撕裂等不良後果（戚務念，2015）。

本文並不認爲國家需要完全退出就業市場；反之，國家在「自主擇業」的社會脈絡下，依然是市場與社會秩序極有力的維護者，故解決大學生就業問題需要新的思路，合理協調「穩定壓倒一切」和「發展是硬道理」這兩條基本的國家運行邏輯，國家需引導社會建構公平、公正、有序的勞動力市場規則，將剛性的社會穩定觀變爲柔性的社會秩序觀。即，國家職能的轉化在「有所不爲」的同時，也應「有所爲」，如國家應調整自身角色與責任定位，調整政府與高等教育之間的關係，並設定高等教育在勞動力市場的地位，建構大學生就業的社會支援系統，以改善高等教育品質，並引導學生的擇業價值觀。

參考文獻

- 丁小浩（2004，9月24日）。社會關係對高等教育畢業生就業的影響。中國教育報，3版。[Ding, X. H. (2004, September 24). She hui guan xi dui gao deng jiao yu bi ye sheng jiu ye de ying xiang. *China Education Daily*, Version 3.]
- 人民網（1993，2月13日）。中國教育改革和發展綱要。取自 <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250>。

¹⁰ 單位制：單位是中國社會組織所普遍採用的一種特殊的組織形式，作為控制與分配資源的主要工具，成爲國家控制個人的主要手段。

- html [Peopoe.co (1993, February 13). *Zhong Guo jiao yu gai ge han fa zhan gang yao*. Retrieved from <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66685/4494250.html>]
- 上海市檔案館 (1953)。關於對不服從國家統一分配畢業生情況調查與處理意見 (1953) (編號 B23-2-183)。上海市：上海市檔案館。[Shang Hai Shi Dang An Guan (1953). *Guan wu dui bu fu cong guo jia tong yi fen pei bi ye sheng qing kuang diao cha yu chu li li jian (1953)*. (Numbering B23-2-183). Shanghai, China: Shang Hai Shi Dang An Guan.]
- 中央教育科學研究所 (1944)。老解放區教育資料——抗日戰爭時期(上冊)。北京市：教育科學出版社。[National Institute Of Education Sciences (1944). *Lao jie fang qu jiao yu zi liao - kang ri zhan zheng shi qi (Vol. 1)*. Beijing, China: Educational Science Publishing House.]
- 中共中央 (1985)。中共中央關於教育體制改革的決定。取自 http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/200407/2482.html。[Zhong Gong Zhong Yang (1985). *Zhong gong zhong yang guan wu jiao yu ti zhi gai ge de jue ding*.]
- 中共中央文獻研究室 (1993)。建國以來重要文獻選編 (第4冊)。北京市：中央文獻出版社。[CCCPC Party Literature Research Office (1993). *Jian guo yi lai chong yao wen xian xuan bian (Vol. 4)*. Beijing, China: Zhong Yang Wen Xian Chu Ban She.]
- 中共中央檔案館 (1948年7月13日)。中共中央宣傳部關於新收復城市大學辦學方針的指示。北京市：中央檔案館。[The State Archives Administration of the People's Republic of China (1948, July 13). *Zhong gong zhong yang xuan chuan bu guan wu xin shou fu cheng shi da xiao ban xiao fang zhen de zhi shi*. Beijing, China: Zhong Yang Dang An Guan.]
- 中國共產黨歷史網 (2012)。「向現代科學進軍」的方針。取自 <http://www.zgdsw.org.cn/BIG5/n/2012/1116/c244520-19602169.html> [Zhong Guo Gong Chan Dang Li Shi Wang (2012). “Xiang xian dai ke xiao jin jun” de fang zhen.]

- 中國教育年鑑編輯部（1984）。中國教育年鑑（1949-1981）。北京市：中國大百科全書出版社。[Zhong Guo Jiao Yu Nian Jian Bian Ji Bu (1984). *China education yearbook (1949-1981)*. Beijing, China:Encyclopedia of China Publishing House.]
- 中國就業促進會課題組（2011年2月16日）。「十二五」實施就業優先戰略勢在必行——關於「就業優先發展戰略的若干思考。中國勞動保障新聞網，取自 <http://www.clsn.com/html1/report/3/6282-1.htm> [Zhong Guo Jiu Ye Cu Jin Hui Ke Ti Zu (2011, February 16). “125” Shi shi jiu ye you xian zhan lu: Shi zai bi hang - guan wu “Jiu ye you xian fa zhan zhan lu: Re gan si kao”. Zhong Guo Lao Dong Bao Zhang Xin Wen Wang.]
- 中國網（2009）。2008年溫家寶作政府工作報告（全文）。取自 <http://www.sbsm.gov.cn/article/ztlz/ljhlzt/lhzt/200903/20090300049190.shtml>。[China.com.cn (2009). *2008 Nian Wen Jia Bao zuo zheng fu gong zuo bao gao (full text)* .]
- 中華人民共和國就業促進法（2007）。[Employment Promotion Law of the People's Republic of China (2007).]
- 王玉輝等（2004）高校畢業生擇業期望、心態與實際就業的分析。現代大學教育，4，110-112。[Wang, Y. H. (2004). Analysis the employment expectation psychology and employment reality of university graduates. *Xian Dai Da Xiao Jiao Yu*, 4, 110-112]
- 王海軍（2005）。當代大學畢業生的就業心理探析。中國大學生就業，13，49-50。[Wang, H. J. (2005). Dang dai da xiao bi ye sheng de jiu ye xin li tan xi. *Zhong Guo Da Xiao Sheng Jiu Ye*, 13, 49-50.]
- 王靈、曾湘泉（2009）。高校畢業生結構性失業原因及對策研究。教育與經濟，1，1-4。[Wang, T. & Tseng, H. C. (2009). Gao jiao bi ye sheng jie gou xing shi ye yuan yin ji dui ce yan jiu. *Jiao Yu Yu Jing Ji*, 1, 1-4.]
- 畢業同學們，服從統一分配，參加國家建設（1951，7月11日）。人民日報，取自 <http://wqku.blog.163.com/blog/static/204548436200910113350699/> [Bi ye tong xiao men, fu cong tong yi

- fen pei, can jia guo jia jian she (951, July 11). Paper people.]
- 高等學校畢業生分配工作中有些什麼問題？（1957，6月2日）人民日報，3版。[Gao deng xiao jiao bi ye sheng fen pei gong zuo zhong you xie she ma wen ti? (1957, June 2). *Paper people*, version 3.]
- 嚴禁高校畢業生分配走後門北京市紀委籌備組通告任何人不得批條子（1981，10月13日）。人民日報，4版。[Yan jin gao jiao bi ye sheng fen pei zou hou men bei jing shi ji wei chou bei zu tong gao ren he ren bu de pi tiao zi (1981, October 13). *Paper people*, version 4.]
- 教育部發出通知要求各地教育部門 堅決抵制畢業生分配中的不正之風。（1983，6月7日）人民日報，5版。[Jiao yu bu fa chu tong zhi yao qiu ge di jiao yu bu men jian jue di zhi bi ye sheng fen pei zhong de bu zheng zhi. (1983, June 7). *Paper people*, version 5.]
- 江澤民（2002）。全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面——在中國共產黨第16次全國代表大會上的報告。取自 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632239.htm [Jiang, Z. M. (2002). *Quan mian jian she xiao kang she hui, kai chuang zhong guo te se she hui zhu yi shi ye xin ju mian — zai zhong guo gong chan dang 16 dai biao da xiao shang de bao gao.*]
- 江澤民（2006）。江澤明文選（第3卷）。北京市：人民出版社。[Jiang, Z. M. (2006). *Jiang Ze Min wen xuan (Vol. 3)*. Beijing, China: Ren Min Chu Ban She.]
- 竹前（2009）。溫總理：我最關心的還是應屆畢業生。中國大學生就業，12，4-7。[Zhu, Q. (2009). Wen zong li: Wo zui guan xin de hai shi ying jie bi ye sheng. *Zhong Guo Da Xiao Sheng Jiu Ye*, 12, 4-7.]
- 宋維玲（2010）。淺析我國高等教育資源及配置問題。管理與財富：學術版，4，62-63。[Song, W. L. (2010). Qian xi wo guo gao deng jiao yu zi yuan ji pei zhi wen ti. *Guan Li Yu Cai Fu: Xiao Shu Ban*, 4, 62-63.]
- 李林祥（1980，8月16日）。大學生分配專業不對口人才浪費現象應予重視。人民日報，3版。[Li, L. X. (1980, August 19). Da xiao sheng fen pei zhuan ye bu dui kou ren cai lang fei xian xiang ying.

Paper people, version 3.]

李嵐清（2006）。音樂·藝術·人生。北京市：高等教育。[Li, L. Q. (2006). *Music. art. life*. Beijing, China: Gao Deng Jiao Yu.]

李朝軍（2007）。大學畢業生統一分配制度研究（1950–1965年）（未出版之博士論文）。復旦大學，上海市。[Li, C. J. (2007). *Da xiao bi ye sheng tong yi fen pei zhi du yan jiu* (1950–1965) (Unpublished doctoral dissertation). Fudan University, Shanghai.]

李漢城（1984，7月22日）。「有償分配」質疑。人民日報，5版。[Li, H. C. (1984, July 22). “You chang fen pei” zhi yi. *Paper people*, version 5.]

周恩來（1984）。周恩來教育文選。北京市：教育科學出版社。[Zhou, E. L. (1984). *Zhou En Lai jiao yu wen xuan*. Beijing, China: Educational Science Publishing House.]

周恩來（1993）。周恩來經濟文選。北京市：中央文獻出版社。[Zhou, E. L. (1993). *Zhou En Lai jing ji wen xuan*. Beijing, China: Zhong Yang Wen Xian Chu Ban She.]

周慶（1987，11月9日）。用人之秋話分配——1987年大學生畢業分配面面觀。人民日報，3版。[Zhou, Q. (1987, November 9). Yong ren zhi qiu hua fen pei — 1987 da xiao sheng bi ye fen pei mian mian guan. *Paper people*, version 3.]

東北人民政府文化教育部編（1949，12月）。蘇聯高等教育法令選輯。石家莊市：華北人民政府文化教育部。[Dong Bei Ren Min Zheng Fu Wen Hua Jiao Yu Bu Bian (1949, December). *Su lian gao deng jiao yu fa ling xuan ji*. Shi Jia Zhuang Shi, China: Hua Bei Ren Min Zheng Fu Wen Hua Jiao Yu Bu.]

武力（2010）。中華人民共和國經濟史（上、下卷）。北京市：中國時代經濟出版社。[Wu, Li (2010). *Zhong Hua Ren Min Gong Han Guo jing ji Sshi* (Shang, xia juan). Beijing, China: Zhong Guo Shi Dai Jing Ji Chu Ban She.]

法規庫（2011）。國務院批轉國家教委關於改革高等學校畢業生分配制度的通知。取自 http://china.findlaw.cn/fagui/p_1/88352_alfx/page1

- [Fa Gui Ku (2011). *Guo wu yuan pi zhuan guo jia jiao wei guan wu gai ge gao deng xiao jiao bi ye sheng fen pei zhi du de tong zhi.*]
- 金鐵寬主編 (1995)。中華人民共和國教育大事記 (1-3 卷)。濟南市：山東教育出版社。[Jin, T. K. (1995). *Zhong Hua Ren Min Gong Han Guo jiao yu da shi ji* (Vols.1-3). Jinan, China : Shan Dong Jiao Yu Chu Ban She.]
- 侯捷 (2006)。論就業制度對我國大學生就業的影響 (未出版之博士論文)。華中科技大學，武漢市。[Hou, J. (2006). *Lun jiu ye zhi du dui wo guo da xiao sheng jiu ye de ying xiang* (Unpublished doctoral dissertation). Hua Zhong Ke Ji Da Xiao, Wuhan.]
- 姚裕群 (2004)。論我國的就業形勢與大學生就業問題。中國大學生就業，22，79-80。[Yao, Y.Q. (2004). Lun wo guo de jiu ye xing shi yu da xiao sheng jiu ye wen ti . *Zhong Guo Da Xiao Sheng Jiu Ye* , 22, 79-80.]
- 封長虹 (譯) (2011)。周恩來傳 (迪克·威爾遜著)。北京市：國際文化出版公司。[Wilson, D. (1984). *Zhou Enlai* (Feng, Z. H., Trans). Beijing, China: Guo Ji Wen Hua Chu Ban Gong Si. (Original work published 1984)]
- 胡守律 (1993)。高校畢業生面向市場的重要一步——「供需見面」十年回顧與思考。中國高等教育，7、8，38-40。[Hu, S. L. (1993). Gao jiao bi ye sheng mian xiang shi chang de chong yao yi bu — “gong xu jian mian” shi nian hui gu yu si kao. *Zhong Guo Gao Deng Jiao Yu* , 7 & 8 , 38-40.]
- 胡啓立 (2008)。《中共中央關於教育體制改革的決定》出臺前後。炎黃春秋，12，1-6。[Hu, Q.L. (2008). “Zhong Gong zhong yang guan wu jiao yu ti zhi gai ge de jue ding” chu tai qian hou. *Yan Huang Chun Qiu*, 12, 1-6.]
- 胡德平 (2011)。胡耀邦思想年譜。北京市：人民出版社。[Hu, D. P. (2011). *Hu Yao Bang si xiang nian pu*. Beijing, China: Ren Min Chu Ban She]
- 范皚皚 (2013)。文憑膨脹：高校擴招與畢業生就業的困境與選擇。

- 教育學術月刊，4，16-23。[Fan, A. A. (2013). Wen ping peng zhang gao jiao kuo zhao yu bi ye sheng jiu ye de kun jing yu xuan ze. *Jiao Yu Xiao Shu Yue Kan*, 4, 16-23.]
- 郎鹹平（2011）。大學生就業難是偽命題。取自 <http://bbs1.people.com.cn/post/11/1/2/135632188.html>。[Lang, X. P. (2011). Da xiao sheng jiu ye nan shi wei ming ti.]
- 孫紅日、劉丹（2014）。大學生一般就業能力與自我效能的關係——自尊的仲介效應檢驗。教育學術月刊，10，83-86。[Xun, G. R. & Liu, D. (2014). Da xiao sheng yi ban jiu ye neng li yu zi wo xiao neng de guan xi-zi zun de zhong jie xiao ying jian yan, *Jiao Yu Xiao Shu Yue Kan*, 10, 83-86.]
- 孫培青主編（1992）。中國教育史。上海市：華東師範大學出版社。[Xun, P. J. (Ed.). (1992). *China education history*. Shanghai, China: East China Normal University]
- 荊德剛（2008，7月11日）。同一命題 不同求解——中美高等教育畢業生就業的比較分析。中國教育報，3版。[Jing, D. G. (2008, July 11). Tong yi ming ti bu tong qiu jie-zhong mei gao deng jiao yu bi ye sheng jiu ye de bi jiao fen xi. Chinese Education Press Agency, version 3.]
- 郝大海（2010）。流動的不平等——中國城市居民地位獲得研究（1949-2003）。北京市：中國人民大學出版社。[He, D. H. (2010). Liu dong de bu ping deng - zhong guo cheng shi ji min di wei huo de yan jiu (1949-2003). Beijing, China: Renmin University of China.]
- 高尚全（1993）。中國經濟制度的創新。北京市：人民出版社。[Gao, S. Q. (1993). Zhong guo jing ji zhi du de chuang xin. Beijing, China: Ren Min Chu Ban She]
- 國家統計局社會統計司（1987）。中國勞動工資統計資料（1949-1985）。北京市：中國統計出版社。[China Labour Statistical Bureau (1987). *China labour statistical yearbook 1949-1985*. Beijing, China: National Bureau of Statistics of the People's Republic of China.]
- 國務院（2009）。國務院關於做好當前經濟形勢下就業工作的通知。取

- 自 http://www.gov.cn/zwgk/2009-02/10/content_1226243.htm [State Council of the People's Republic of China (2009). Guo wu yuan guan wu zuo hao dang qian jing ji xing shi xia jiu ye gong zuo de tong zhi.]
- 張進 (2007)。提升就業能力：緩解大學生就業難的重要選擇。《*高等教育研究*》，12，37-41。[Zhang, J. (2007). Shi sheng jiu ye neng li: Huan jie da xiao sheng jiu ye nan de chong yao xuan ze. *Gao Deng Jiao Yu Yan Jiu*, 12, 37-41.]
- 張德江 (2009)。國務院召開全國普通高校畢業生就業工作電視電話會議。取自 http://www.gov.cn/ldhd/2011-06/02/content_1875945.htm [Zhang, D. J. (2009). Guo wu yuan shao kai quan guo pu tong gao jiao bi ye sheng jiu ye gong zuo dian shi dian hua hui yi.]
- 張靜 (2010)。社會身分的結構性失位元問題。《*社會學研究*》，6，41-57。[Zhang, J. (2009). She hui juan fen de jie gou xing shi wei yuan wen ti. *Sociology Research*, 6, 41-57.]
- 張翼 (2008)。中國未來勞動力人口的供給與需求。載於汝信、陸學藝、李培林 (主編)，2009年中國社會形勢分析與預測 (頁 233-254)。北京市：社會科學文獻出版社。[Zhang, Y. (2008). Zhong Guo wei lai lao dong li ren kou de gong gei yu xu qiu. In Ru, X., Lu, X.Y. & Li, P. L. (Eds.), 2009 *Zhong Guo she hui xing shi fen xi yu yu ce* (pp. 233-254). Beijing, China: Social Science Academic Press.]
- 強海燕、田建榮 (1999)。延安時期的高等教育及其影響。載於陳學飛 (主編)，中國高等教育研究 50 年 (1949-1999) (頁 1840-1842)，北京市：教育科學出版社。[Qiang, H. Y. & Tian, J. R. (1999). Yan an shi qi de gao deng jiao yu ji ji ying xiang. In Chen, X. F. (Ed.), 1949-1999 *Zhong Guo gao deng jiao yu yan jiu nian* (pp. 1840-1842). Beijing, China: Educational Science Publishing House.]
- 戚務念 (2014)。把國家帶回分析的中心：當前大學生就業研究的新視角。《*現代大學教育*》，3，63-69。[Qi, W. N. (2014). Ba guo jia dai hui fen xi de zhong Xin- Dang qian da xiao sheng jiu ye yan jiu de xin shi jiao. *Xian Dai Da Xiao Jiao Yu*, 3, 63-69.]
- 戚務念 (2015)。就業率統計制度執行與高校單位制延續。《*四川師範大*

- 學學報（社科版），3，87-93。[Qi, W. N. (2015). Jiu ye lu: Tong ji zhi du zhi hang yu gao jiao chan wei zhi yan xu. *Si Chuan Shi Fan Da Xiao Xiao Bao*, 3, 87-93.]
- 教育部（2004）。教育部**2000**年工作要點。取自 http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/moe_164/201002/t20100220_3419.html [Ministry of Education of the People's Republic of China (2004). *2000 Jiao yu bu nian gong zuo yao dian*.]
- 許潔英（譯）（1999）。**中國大學：1895-1995** 一個文化衝突的世紀（原作者：Ruth Hayhoe）。北京市：教育科學出版社。[Hayhoe R. (1996). *China's universities, 1895-1995: A century of cultural conflict* (Xu, J. Y., Trans). Beijing, China: Educational Science Publishing House. (Original work published 1996)]
- 陳永發（2001）。**中國共產革命七十年**（修訂版）。臺北市：聯經。[Chen, Y. F. (2001). *Zhong Guo gong chan ge ming qi shi nian*. Taipei, Taiwan: Linking Publishing.]
- 陳兼、劉昶（譯）（1999）。**叫魂：1768** 年的中國妖術大恐慌（原作者：孔飛力）。上海市：三聯書店。[Kong, F. L. (1999). *Soulstealers: the Chinese sorcery scare of 1768* (Chen, J. & Liu, C., Trans). Shanghai, China: Joint Publishing.]
- 景傑敏（1981）。主管畢業生分配的幹部的苦惱。人民日報，3 版。[Jing, J. M. (1981). Zhu guan bi ye sheng fen pei de gan bu de ku nao. *Paper people*, version 3.]
- 曾湘泉（2004）。變革中的就業環境與中國大學生就業。經濟研究，6，87-95。[Zeng, X. Q. (2004). Bian ge zhong de jiu ye huan jing yu zhong guo da xiao sheng jiu ye. *Jing Ji Yan Jiu*, 6, 87-95.]
- 湯敏、左小蕾（2004）。關於啟動中國經濟有效途徑的思考。取自 <http://finance.sina.com.cn>。[Tang, M. & Zuo, X. L. (2004). Guan wu qi dong zhong guo jing ji you xiao tu jing de si kao. Retrieved from <http://finance.sina.com.cn>]
- 華中師範大學教育系八四級（1988）。大學生談高等學校畢業生的「有償分配」問題。教育與經濟，1，41-43。[Central China Normal

- University (1988). Xiao sheng tan gao deng xiao jiao bi ye sheng de “You chang fen pei” wen ti. *Jiao Yu Yu Jing Ji*, 1, 41-43.]
- 黃福濤(譯)(1998)。現代中國高等教育的形成(大塚豐者)。北京市：北京師範大學出版社。[Da, Z. F. (1995). *Xian Dai Zhong Guo Gao Deng Jiao Yu De Xing Cheng* (Huang, F. T., Trans). Beijing, Normal University.]
- 廉思(2009)。蟻族：大學畢業生聚居村實錄。桂林市：廣西師範大學出版社。[Lian, S. (2009). *Yi zu: Da xiao bi ye sheng ju ji cun shi lu*. Guilin, China: Guangxi Normal University.]
- 新浪網新聞中心(2009)。大學生就業有多難。取自 <http://news.sina.com.cn/z/2009qglianghui/cehua/job.html>[Sina (2009). Da xiao sheng jiu ye you duo nan.]
- 楊桂香(2004)。高校擇業畢業生的心理問題及對策。遼寧教育研究，1，47-49。[Yang, G. X. (2004). Gao jiao ze ye bi ye sheng de xin li wen ti ji dui ce. *Liao Ning Jiao Yu Yan Jiu*, 1, 47-49.]
- 楊偉國(2007a)。短期緊張、結構缺口與大學生就業。中國圖書評論，5，15-21。[Yang, W. G. (2007a). Duan qi jin zhang, jie gou que kou yu da xiao sheng jiu ye. *Zhong Guo Tu Shu Ping Lun*, 5, 15-21.]
- 楊偉國(2007b)轉型中的中國就業政策。北京市：中國勞動社會保障出版社。[Yang, W. G. (2007b). *Zhuan xing zhong de zhong guo jiu ye zheng ce*. Beijing, China: Zhong Guo Lao Dong She Hui Bao Zhang.]
- 趙建華(2011)。高校學生就業道德素養弱化成因分析及對策探索。教育研究，3，65-68。[Zhao, J. H. (2011). Gao jiao xiao sheng jiu ye dao de su yang ruo hua cheng yin fen xi ji dui ce tan suo. *Jiao Yu Yan Jiu*, 3, 65-68.]
- 趙德強(1998)。周恩來有關人才和教育的思想、實踐及其形成的基礎。江西教育科研，1，2-7。[Zhao, D. Q. (1998). Zhou en lai you guan ren cai han jiao yu de si xiang , shi jian ji ji xing cheng de ji chu. *Jiang Xi Jiao Yu Ke Yan*, 1, 2-7.]
- 劉延東(2009)。國務院召開全國普通高校畢業生就業工作電視電話會議。取自 http://www.gov.cn/ldhd/2011-06/02/content_1875945.htm

- [Liu, Y. D. (2009). Guo wu yuan shao kai quan guo pu tong gao jiao bi ye sheng jiu ye gong zuo dian shi dian hua hui yi.]
- 劉春燕（2012）。再分配經濟中的市場彈性。桂林市：廣西師範大學出版社。[Liu, C. Y. (2012). *Zai fen pei jing ji zhong de shi chang dan xing*. Guilin, China: Guangxi Normal University.]
- 布羅代爾（1987）。歷史與社會科學：長時段。史學理論，3，106-120。[Braudel F. (1987). Li shi yu she hui ke xiao: Chang shi duan. *Shi Xiao Li Lun*, 3, 106-120.]
- 鄧小平（1979）。關於經濟工作的幾點意見（1979年10月4日）。載於中共中央文獻編輯委員會（主編），鄧小平文選第二卷（頁數194-202）。上海市：人民出版社。[Deng, X. P. (1979). Guan wu jing ji gong zuo de ji dian yi jian. In Zhong Gong Zhong Yang Wen Xian Bian Ji Wei Yuan Hui (Ed.), *Deng xiao ping wen xuan* (Vol. 2, pp.194-202). Shanghai, China : Ren Min Chu Ban She.]
- 鄧旭初（1984，5月6日）。按照「三個面向」改革高等教育。人民日報，5版。[Deng, X. C. (1984, May 6). An zhao “San ge mian xiang” gai ge gao deng jiao yu. *Paper people*, version 5.]
- 賴德勝（2001）。勞動力市場分割與大學畢業生失業。北京師範大學學報，4，69-76。[Lai, D. S. (2001). Lao dong li shi chang fen ge yu da xiao bi ye sheng shi ye. *Journal of Beijing Normal University*, 4, 69-76.]
- 賴德勝（2012，11月）。高等教育擴張下的勞動力市場變革。載於北京論壇（2012）文明的和諧與共同繁榮——新格局·新挑戰·新思維·新機遇：「世界經濟變化中的教育發展：品質、公平與效率」教育分論壇論文及摘要集（頁數65-76），北京大學、北京市教育委員會、韓國高等教育財團，北京市。[Lai, D. S. (2012, November). Gao Deng jiao yu kuo zhang xia de lao dong li shi chang bian ge. Paper presented at 2012 Wen Ming De Han Xie Yu Gong Tong Fan Rong-Xin Ge Ju, Xin Tiao Zhan, Xin Si Wei, Xin Ji Yu. Beijing University & Beijing Municipal Commission of Education & The Korea Foundation for Advanced Studies, Beijing, China & Korea.]
- 賴德勝、田永坡（2005）。對中國「知識失業」成因的一個解釋。經濟

- 研究, 11, 111-119。[Lai, D. S. & Tian, Y. P. (2005). Dui zhong guo “Zhi shi shi ye” cheng yin de yi ge jie shi. *Jing Ji Yan Jiu*, 11, 111-119.]
- 賴德勝、孟大虎、蘇麗鋒 (2012)。替代還是互補——大學生就業中的人力資本和社會資本聯合作用機制研究。北京大學教育評論, 1, 13-31。[Lai, D. S., Meng, D. H. & Su, L. F. (2012). Ti dai hai shi hu bu - da xiao sheng jiu ye zhong de ren li zi ben han she hui zi ben lian he zuo yong ji zhi. *Bei Jing Da Xiao Jiao Yu Ping Lun*, 1, 13-31.]
- 藍欣 (2008)。從學校到職場：大學生職業社會化研究 (未出版之博士論文)。南開大學社會學系, 天津市。[Lan, X. (2008). *Cong xiao jiao dao zhi chang: Da xiao sheng zhi ye she hui hua yan jiu* (Unpublished doctoral dissertation). Nankai University, Tianjin.]
- 邊燕傑、張文宏 (2001)。經濟體制、社會網路與職業流動。中國社會科學, 2, 77-89。[Bian, Y. J. & Zhang, W. H. (2001). Jing ji ti zhi, she hui wang lu Yu zhi ye liu dong. *Zhong Guo She Hui Ke Xiao*, 2, 77-89.]
- 龐守興 (2012)。20 世紀 50 年代初我國高校院系調整的幾點辯證。河北師範大學學報 (教育科學版), 1, 35-40。[Pang, S. X. (2012). Wo guo gao jiao yuan xi diao zheng de ji dian bian zheng. *He Bei Shi Fan Da Xiao Xiao Bao*, 1, 35-40.]
- 顧明遠 (2010)。學習和解读《國家中長期教育改革和發展規劃綱要 (2010-2020)》。高等教育研究, 7, 1-6。[Gu, M. Y. (2010). 2010-2020 Xiao xi han jie dou “Guo jia zhong chang qi jiao yu gai ge han fa zhan gui hua gang yao. *Gao Deng Jiao Yu Yan Jiu*, 7, 1-6.]
- Emerson, J.P. (1983). Urban school-leavers and unemployment in China. *The China Quarterly*, 93, 1-16.
- Nee, V. A. (1989). Theory of market transition: From redistribution to markets in state socialism. *American Sociological Review*, 54(5), 663-681.
- Rosen, S. (2004). The victory of materialism: Aspirations to join China's urban moneyed classes and the commercialization of education. *The China Journal*, 51, 27-51.

Zhao, D. (2001). *The power of Tiananmen: State-society relations and the 1989 Beijing student movement*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

美國加州高等教育總體規劃之回顧、因應與啟示

葉坤靈 *

摘要

1960年通過「加州高等教育總體規劃，1960-1975」，確立了加州公立三層級高教系統，即加州大學、加州州立大學及社區學院，使得加州在全美率先達到高教普及化的理想，也培育了加州經濟生產所需的中高級技術人才，裨益了加州社會的福祉。但自1990年代以來，加州由於經濟的不振與人口結構的改變，使得高教產生許多問題，學者紛紛對總體規劃的適切性提出質疑。本文主要採歷史研究，探討1960年代加州高教總體規劃的緣起、協商過程、要旨、主要貢獻及對高教的影響，並分析加州高教的現況與困境、影響因素及嘗試的解決之道。本研究發現：（一）「總體規劃」奠基在加州高教既有的基礎上，盱衡時勢，整合而成；（二）「總體規劃」的高教理念契合民主精神；（三）「總體規劃」應建立更具效能的協調機制，以引領高教發展；（四）高教政策的規劃需與時俱進。至於提供臺灣高教的借鏡有二：（一）政府應設置高教專責機構，主動針砭高教課題，採擷現況發展相關資料，並提出因應對策，供政府形成政策之參照；（二）機構間應作功能區分，避免過於同質化，俾彰顯特色與培養符合社會所需人才。

關鍵詞：加州高等教育總體規劃、三層級高教系統、高教普及化

* 葉坤靈，臺灣師範大學教育系副教授

電子郵件：t04003@ntnu.edu.tw

來稿日期：2015年7月6日；修訂日期：2015年9月8日；採用日期：2015年10月19日

The California Master Plan for Higher Education: Retrospect and Current Issues

Kuen Ling Yeh*

Abstract

In 1960, the California Master Plan for Higher Education signed into law established the public tripartite higher education system. The Master Plan made California the first state in the U.S. to achieve universal access to higher education while maintaining a high quality of research. Nevertheless, with the declining state revenues and the demographic shifts since 1990, many people began to question the adequacy of the Master Plan. This study aims at exploring the origin, the missions, the success of the Master Plan and their lasting influence. Findings include: a) the Master Plan was based on the integration of the existing higher education institutions and not a total invention; b) the Master Plan corresponds to the principles of democracy; c) the Master Plan should reestablish an effectual statewide coordinating agency to formulate the practicable policies; d) the Master Plan should be regarded as a planning in order to accommodate the changing world. The followings are the implications for higher education in Taiwan: a) government authorities should establish a specialized mechanism to raise questions and collect data for reexamining assumptions and policies of higher education and provide solutions; b) the differentiation of functions among higher education segments can avoid the shortcomings of isomorphism and cater to the demands of today's economic development.

Keywords: California Master Plan for Higher Education, tripartite higher education, universal access to higher education

* Kuen Ling Yeh, Associate Professor, Department of Education, National Taiwan Normal University

E-mail: t04003@ntnu.edu.tw

Manuscript received: July 6, 2015; Modified: September 8, 2015; Accepted: October 19, 2015

壹、前言——問題脈絡

L. Veysey 在《美國大學的興起》(*The emergence of the American university*) 提到美國現代大學是從 1865 年南北戰後開始發展，哈佛與康乃爾大學代表實利與民主的高教理念，率先進行革新，強調大學宜滿足工商業社會所需的服務功能；其後受到德國大學的影響，於 1876 年成立約翰霍普金斯大學，著重科學研察，突顯大學的研究角色；到了 20 世紀初，實利與科學研究理念合流，使得大學沾染商業氣息，研究範圍則過於專門化與瑣碎，若干高教學者倡議應恢復傳統博雅文化的學習，注重教學的統整，關注大學的教學任務 (Veysey, 1965)。於是教學、研究及服務三種功能匯聚在現代大學中，然而這有著矛盾性質的理念如何在高教機構中運作？實須深究。

C. Kerr 的《高等教育不能跳脫歷史：21 世紀的論題》(*Higher education cannot escape history: Issues for the twenty-first century*) 第三部分論述高教機構「分化」(differentiation) 與「同質化」(homogenization) 功能之間的問題，提到美國在 1960 年代，社會強調「平等」(equality) 的民主精神，要求高教須降低入學標準，而 1980 年代，隨著國際間競爭趨於激烈，社會氛圍側重「功績」(merit)，「平等」與「功績」如何兼顧？Kerr 認為有賴機構之間展現功能的區隔，即分化 (Kerr, 1994a: 81)。該書接著論述二次戰後全球高教有兩件「爆炸性」事件：一是入學人數激增，由 1950 年的 660 萬人增至 1988 年的 5,800 萬人；二是勞動市場所需高中以上學歷的專業或技術人才，由 1947 年的 12% 增至 1990 年的 30% (Kerr, 1994a: 81)。面對這種變局，有的國家在既有的大學中調適轉變，有的則設立新型態的高教機構，但共同的課題是邁入高教大眾化與普及化¹，其合理結構該如何規劃？Kerr 認為須採兼顧「平等」與「功績」之「高教聚合模式」(the convergence model of higher education)，方足以契合高科技民主社會

¹ M. Trow 將高教發展發展狀況分為菁英型 (elite access)、大眾型 (mass access) 及普及型 (universal access)。菁英型指高教學生數占高教適齡人口的 15% 以內，大眾型為 15% 至 50%，普及型則為 50% 以上 (引自戴曉霞，2000：40-41)。

中，教育機會均等之要求與專業與技術人才培育之需要，且特別強調 1960 年制訂之「加州高等教育總體規劃」(A master plan for higher education in California) (以下簡稱「總體規劃」)，展現了揉合「平等」與「功績」理念之高教系統 (Kerr, 1994a: 85)。

1960 年「總體規劃」通過立法後，獲得許多美譽，我國介紹「總體規劃」的論文 (陳維昭，2007；郭為藩，2004)，也大都肯定其機構間功能區分的作法，但戴曉霞則認為「總體規劃」忽略高教環境的可能變遷，未將相關議題列入考量，尤其是 1990 年代教育機會均等和經費不足所帶來的供需失衡問題 (戴曉霞，1999，2000)。

21 世紀後的發展又如何？C. Gonzalez 的《Kerr 的加州大學：高教的領導、多樣性及規劃》(*Clark Kerr's university of California: Leadership, diversity, and planning in higher education*) 旨在引介加州大學 (以下簡稱加大) 的發展歷程，探討不同校長的領導風格和對高教多樣性的重視，闡釋 Kerr 和 D. Gardner 兩位校長的治校風格。Gonzalez 指出，Kerr 是具「遠見的刺蝟型」(a visionary hedgehog) 領導，Gardner 則是「精明的狐狸型」(a shrewd fox) 領導，但 Kerr 仍有其視域的盲點，雖重視教育機會均等議題，卻忽略多樣性的重要，對女性和少數族裔受教權的論述付諸闕如 (Gonzalez, 2011: 148)。Gonzalez 認為加州社會階層化加劇²，種因於「總體規劃」，加大錄取成績前 12.5%，而非前 15% 高中畢業生，這種現象因近來州政府高教經費的緊縮益形惡化 (Gonzalez, 2011: 146)。

Gonzalez 提及「總體規劃」未能契合 21 世紀加州高教學生族群益趨多樣化的現實需要之觀點，也見於 S. Rothblatt 主編的《Kerr 的高教世界邁入 21 世紀：特殊歷史的篇章》(*Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century: Chapters in a special history*)；P. Callan 在該書〈成功帶來的險軼：Kerr 與高教總體規劃〉(*The perils*

² 「總體規劃」原本規劃高中畢業生成績前 15% 皆可入加州大學，後來礙於經費因素，縮減為前 12.5%，1990 年代後，復因經濟情況惡化，加大與加州大採用更嚴格之選擇式入學方式，致使成績雖符合之學生，無法順利就學，而弱勢族裔學生要躋入加大或加州大原本就不容易，因經費惡化採嚴格篩選入學之結果，使得更多弱勢族裔學生僅能就讀實務型導向的社區學院，社會階層再製情況益形明顯。

of success: Clark Kerr and the master plan for higher education) 一文中提到：

我們不能期待在 1959 和 1960 年運作良好的計畫能契合半世紀後的現今社會。因此，若批評「總體規劃」未預見「第 13 項提案」(Proposition 13)、人口結構的改變及公立中小學校品質低落等改變加州教育現況之變數，是不公允的，但如說「總體規劃」缺乏調適力，則符合實情，因該計畫部分條文成爲州憲法條文，並被標榜爲「加州之夢」，一般人咸認爲其足以應付任何變局。50 年後，「總體規劃」的結構和治理方式容或不受影響，但其基本運作原則卻遭逢危機 (Callan, 2012: 79-80)。

J. Douglass (2010) 則在〈從混亂到有序再回復混亂嗎？〉(From chaos to order and back?) 中指出各界對於「總體規劃」產生的緣由、要旨及在現今社會的適切性等問題仍有若干誤解，澄清如下：一、加州的「三層級公立高教機構」(the tripartite system of public higher education) 並非「總體規劃」首創，而是規劃前已存在；二、「總體規劃」旨在保留原有體制，並使之成爲法律；三、「總體規劃」的形成固有其教育理念，也是許多現實政治利益考量的結果；四、Kerr 對「總體規劃」的促成雖居功厥偉，但也是高教不同部門領袖共同協商下的結果。

透過學者對「總體規劃」提出的不同看法可知，「總體規劃」並非完美無缺，本文將進一步藉由相關文獻，尤其是 21 世紀之後的學者，從歷史研究的角度，探討面對 21 世紀政經情勢丕變的加州社會，「總體規劃」是否如同 50 年前般展現高度的調適力？抑或面臨困境？基此，本文首先溯源「總體規劃」制訂前的加州高教系統發展梗概，繼之，說明「總體規劃」的形成過程與要旨，及其彰顯的高教理念及貢獻，進而說明加州高教的現況與面臨的難題及嘗試的解決之道，最後提出臺灣高教可資借鑑之處。

貳、加州公立高教系統在「總體規劃」前的發展梗概

加州公立高教三層級系統的形成可以溯自「總體規劃」之前加州高教的發展，可分3大階段：

一、草創時期（1870-1900年）

1870年代，加州的公立學校系統尚未成形，除公立中小學集中在北加州都會區外，僅有1所在聖荷西（San Jose）的師範學校和加大³（Dauglass, 2010）。到了1870年代末，因加州人口激增，加上政治不安與經濟不振，迫使州議會在1879年修憲，以圖革新，其中一項提議是在新憲法中將加大提升到「公共信託」（public trust）位階，使得董事會擁有相當的自主權，以規劃辦學方向，免受州議會和社會大眾的干預，這項自主權對於加州公立高教系統的形成格外重要（Douglass, 2000: 67-68; Rothblatt, 2012: 23）。

二、「進步時期」⁴公立高教三層系統的形成（1900-1920年）

20世紀初，加州政府希望透過教育（尤其是高教），以革新其政治，加強行政效率⁵，其方針為：（一）高教不再是「特權」，而是「權

³ 1868年，加州獲得《莫里爾法案》（the Morrill Act）的聯邦補助款，在柏克萊設立加州大學。

⁴ 「進步時期」指的是美國南北戰後，約自1870至1920年間，由於產業革命加速，美國由農業社會快速轉型為工商業社會，造成都市化現象，尤其以1890至1910年改變最為劇烈，對學校教育的衝擊也極大，如中等教育學生就學人數激增，連帶影響高教的辦學方向（Tozer, Violas, & Senese, 2002: 84-85）。

⁵ 「進步時期」持民主實利教育觀的改革者，目睹時政的腐化，為達服務社會之理想，認為高教應負革新政治之責，通常透過三種方式來影響公共事務：1. 涵泳大學生的公民道德意識；2. 訓練政治領導人才以淨化政治環境；3. 透過學術研究，提出一套合理的政治運作方式，以改變政治陋規（Brubacher & Rudy, 1997: 164-166；Veysey, 1965: 72-73）。

利」；(二) 高教是民眾社經地位流動和經濟繁榮及文化精緻提升的要件；(三) 州與地方政府應儘可能提供民眾就讀高教的機會。Douglass 稱之為「加州理念」(the California idea) (Douglass, 2000: 81-82)。受這些理念的引領，公立高教三層系統逐漸形成於 1900 至 1920 年間的「進步時期」(the Progressive Era)，使得加州率先建立起全美第一個高教大眾化系統。加州在此時期獲致的高教成就為：

(一) 成為全美第 1 個立法創立公立「初級學院」(public junior college) (後改稱社區學院) (community colleges) 的州，並劃定學區，在 1910 至 1970 年間，每年平均增設 2 所 (Douglass, 2000: 126)。

(二) 初級學院的廣設，使得加大得以挑選成績優異的學生，專注在高深的學術研究與訓練，成為研究型大學的典範 (Douglass, 2000: 127)。

(三) 在州教育部主席 A. Lange 的倡議下，柏克萊分校的大學部課程分為高低年級，並在初級學院設「副學士」⁶ (A. A. degree) 學位。此種措施使得初級學院畢業生得以轉學至加大與師範學校 (其後改制為加州州立大學，以下簡稱加州大)。此時期洛杉磯師範學校併入加大 (即現今的加大洛杉磯分校⁷)，成為全美第 1 所多重校區的大學 (Douglass, 2000: 127)。

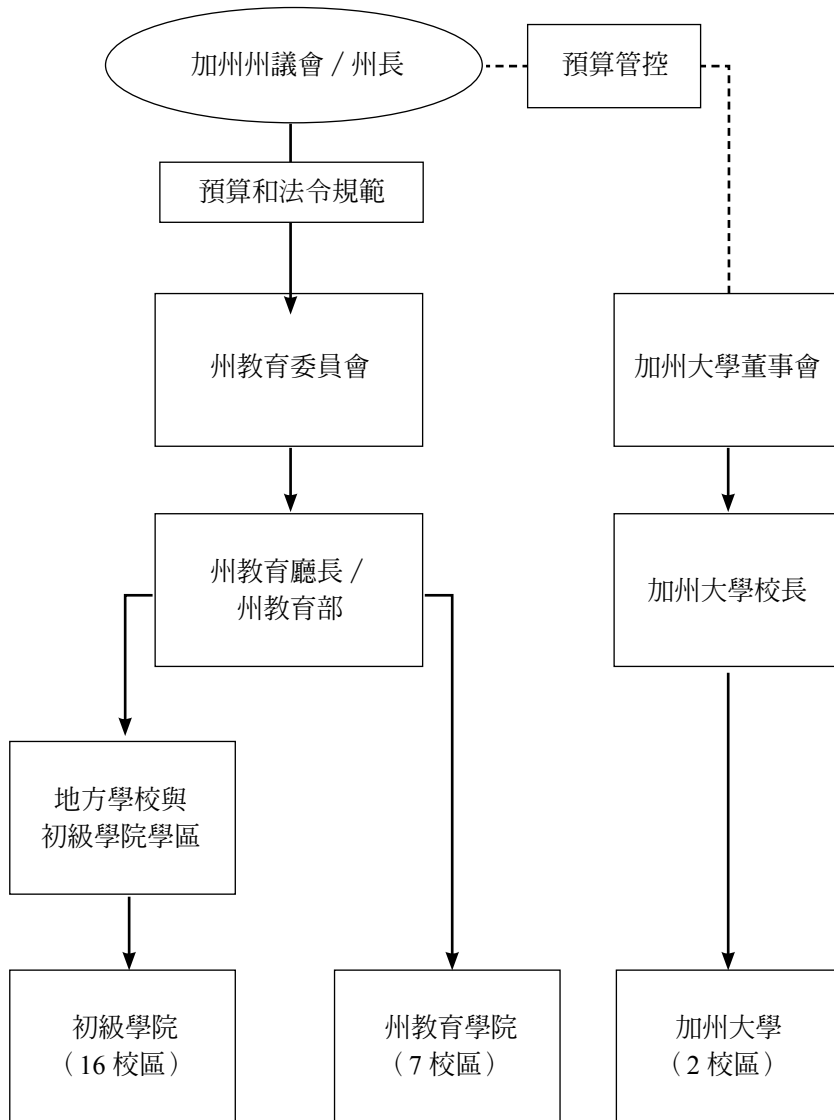
(四) 1921 年立法整合 7 所師範學校，由「州教育委員會」(以下簡稱州教委) (the State Board of Education) 統一管理，也將其發展成四年制的高教機構 (Douglass, 2000: 126)。

時至 1921 年，加州的公立高教機構計有加大 (包含柏克萊與洛杉磯兩校區)、7 所師範學校及 16 所初級學院，三層級高教系統儼然成形，如圖 1。

⁶ 在社區學院修習滿 12 學分的人文學科、12 學分的社會學科和 9 學分的數學與科學學分，就可獲得副學士學位。取自 <http://catalog.northampton.edu/degree-information/aa-and-as-degrees.htm>。

⁷ 洛杉磯師範學校成立於 1882 年，1919 年併入加大成為其南方分部，1927 年改制為加大洛杉磯分校。

圖 1 加州公立三層級高教系統：1921



資料來源：Douglass, J. (2000). *The California idea and American higher education: 1850 to the 1960 master plan* (p. 129). Stanford, CA: Stanford University Press.

三、經濟大蕭條至二次戰後的規劃（1920-1960）

隨著加州三層級高教機構的形成，在 1930 年時，加州高教學齡人口的就學率達 20%，遠高於全美平均的 10%，到了 1960 年，加州的就學率已達 45%，全美為 25%。加州高教就學率的日益普及，實拜初級學院就學率的快速成長，且與初級學院畢業生轉學至加大與加州大的功能暢通有關（Douglass, 2010）。到了 1930 年代末，另一就讀初級學院的誘因是 1929 年的全球經濟大蕭條（the Depression）後，職業訓練需求日增，初級學院在此時期開設許多職業課程，滿足了民眾就業的需求（Douglass, 2010）。

然而隨著二次大戰的爆發，快速改變加州的產業結構，製造業和科技產業取代農業，成為經濟的主體，因應戰爭的需要與戰後經濟與社會環境的改變，加州公立三層高教機構就成了政府與學界因應產業需要的人才培育之所，加以戰後通過的《退伍軍人權利法》（The GI Bill of Rights），大量的退伍軍人將湧入大學校園，加州高教機構如何安置？成了棘手問題（Brubacher & Rudy, 1997: 235; Kerr, 1991）。

參、「總體規劃」的緣起和協商過程及立法

二次戰後，美國政經情勢改變，衝擊加州高教，加大董事會與校長 Kerr 認為必須研擬相關方策以爲因應，以維護加大與加州整體高教的發展。以下說明「總體規劃」的緣起，其次說明協商歷程與立法。

一、「總體規劃」的緣起

「總體規劃」始於 1958 年 8 月，加大董事會鑑於加州高教內外環境的變化，授權校長 Kerr 區分加大與加州大的功能，Kerr 分析當時局勢如下：

（一）學生就學人數激增：二次戰後嬰兒潮的出生率為 3.6%，超過平時的 2.1%，此外，每年約 50 萬人移入加州，且戰後的新生兒，

此時已到了就讀高教的年齡，高教由大眾化逐漸邁入普及化（Kerr, 1991, 1994a: 114）。

（二）蘇聯史波尼克號（Sputnik）太空船升空的衝擊：1957年蘇聯人造太空船史波尼克號發射，美國輿論譁然，全美危機感日重，聯邦政府賦予加大等研究型大學從事研發國防尖端武器之責（Kerr, 1994a: 114）。

（三）人力資本觀念的強調：1960年代歐美經濟學者，如 T. Schultz 重新審視 A. Smith 的「國富論」（The wealth of nation）的論點，比較人力與物質資本對財富累積的重要性，認為人力資本尤勝物質資本，於是高教機構成為人力資本培育場所之概念益形重要（引自 Kerr, 1994a: 114）。

（四）州議會權力過大：加州州議會在高教政策的決策權力越來越大，甚至未經徵詢州教委會的意見，就擅自決定設置高教機構的場所，如 1957 年決議在特洛克（Turlock）鎮設置州立學院，其因為州議會的教育委員會主席出身於該鎮。此外，1944 年州議會不顧加大的意見，強行將聖塔芭芭拉州立學院（Santa Barbara State College）併入加大。州議會的這些設校動機純基於政治利益的盤算，使得加大憂心將喪失學術自主（Kerr, 1994a: 114-115; Rothblatt, 2012: 17）。

（五）高教部門間的齟齬：1950 年代，加州公立高教機構主要部門有三：一為加大，二為州立學院，三為初級學院。州立學院是由師範學校改制而成的綜合性學院，除原師培課程外，加入了工程和其他領域，隨著社會的快速變遷，舉凡州立學院增加新的學程都需經州「聯絡委員會」⁸（the Liaison Committee）的核可。通常州立學院提出的增設學程或系所都被加大代表否決；其次，州立學院想仿效密西根州立學院（Michigan State College）（後改制為密西根州立大學），成為研究型大學，加大認為此舉將危及其地位，試圖加以限制，二部門間的傾軋愈演愈烈。此外，州立學院與初級學院也存在矛盾，如有些初級學院希望改制成四年制學院，也反對若干州立學院授予副學士學

⁸ 「聯絡委員會」成立於 1945 年，因加大董事會和州立教育委員會為了協調加大與州立學院之高教事務而設置的協調單位，其委員會係由加大與州立學院選出的代表組成。

位，因而兩部門間也時常發生衝突（Kerr, 1992: 50）。

除此這 5 項因素外，近因是 1958 年新任的州長 P. Brown 在競選期間，於奇科州立學院（Chico State College）發表有關州立學院未來發展的政見，允諾當選後即將其改制為大學。之後，Brown 的幕僚 F. Dutton 擔任加大董事，公開支持州立學院，發表州立學院改制為大學才是加州未來的希望之言論。因 Brown 係民主黨員，加大董事會則是共和黨的大本營，被認為是保守菁英的代表，州長及其幕僚支持州立學院，認定其代表的是大眾化的民主機構，更加強州立學院與加大抗衡的態勢（Kerr, 1994a: 116）。

由於這些內外因素與 Brown 的教育動向，加大與加州高教的未來發展涉及的重要問題有 5：（一）在加州公立高教機構中，加大是否維持其唯一授予博士學位和提供高級專業（如醫學、法律、工程學及建築學等）訓練和基礎學術研究的主要場所？或者與其他機構共同承擔這些任務？（二）加大是否繼續大學部教育，尤其是低年級教育？（三）面對入學人數激增，要增設多少高教機構？又屬於哪一部門？（四）公立高教不同部門的入學標準如何訂定？（五）公立高教各部門間的事務如何協調（Kerr, 2001b: 174-175）？

Kerr 認為，「總體規劃」涉及的問題實非加大獨力可以完成，需與其他高教部門進行協商。

二、「總體規劃」的協商與立法

1959 年，加州議會通過立法要求加大董事會與管理州立學院的州教委會，儘速在 6 個月內提出高教規劃報告，並委由 Kerr 和州教育廳長 R. Simpson 草擬「總體規劃」（Callan, 2012; Douglass, 2000, 2010）。

「總體規劃」的協商最初由「聯絡委員會」運作，但由於加大與州立學院之間的糾葛，衝突不斷。Kerr 遂與 Simpson 改變策略，設置「總體規劃研究小組」（Master Plan Survey Team）（以下簡稱「研究小組」），並達成下列共識（Kerr, 2001b: 179-180）：

（一）將初級學院和私立高教機構納入協商，一方面兼顧加州整體高教的發展，另一方面也較能化解加大與州立學院間的正面衝突。

（二）確立公立高教 3 個部門的功能，即初級學院旨在實現加州

普及教育；州立學院則在擴充技術學程；加大則是博士學位的授予及高深的基礎學術研究。

(三) 邀請西方學院 (Occidental College) 校長 A. Coons 擔任「研究小組」召集人，成員主要包括 3 個公立高教部門的代表，Coons 則代表私立高教機構。

雖然加入了初級學院和私立高教代表，但加大的 D. McHenry 和州立學院的 G. Dumke 儼然是主要的協商代表。「研究小組」下設許多諮詢小組，針對入學和財務與經費等相關高教議題提出報告，最終完成 63 項建議案。其中關鍵議題，如 Dumke 建議基於學生單位成本考量，應提高加大與州立學院入學標準，降低入學人數，無法進入這 2 部門的學生，則由初級學院吸納，因其學生單位成本較低，以減輕財政負擔。但州立學院極力爭取授予博士學位和州政府補助其教師從事研究之提議，則遭加大的否決 (Douglass, 2000)。

「總體規劃」草案於 1959 年 12 月完成，卻引發一些州立學院校長強力反彈，在於州立學院未能授予博士學位和獲得州政府補助教師從事研究，遂試圖說服 Dumke 撤回達成的協議。Kerr 緊急在同年 12 月 18 日召開臨時會議，會中加大做出若干讓步，含同意以專案方式和州立學院共同授予博士學位，及州立學院可以進行和教學有關的研究。此外，加大也同意支持州立學院有獨立的治理委員會 (Kerr, 1994a)。

1960 年二月，Kerr 與 Simpson 將《加州高等教育總體規劃：1960-1975》(*Master plan for higher education in California: 1960-1975*) 草案交付州議會，並申明所有建議案，應視為不可分割的整體 (Callan, 2012; Douglass, 2000: 301-302)，州議會參議院教委會主席 G. Miller 與參眾兩院教委會聯席會議主席 D. Donahoe 極支持「總體規劃」強化加州既有公立高教三層結構的主張，及另設州立學院治理委員會之建議 (Douglass, 2000: 302)。但 Miller 對於「總體規劃」涉及的其他 3 項議題提出不同看法：(一) 反對「總體規劃」中提議將新設的州立學院「評議委員會」(Board of Trustees) 定位在憲法「公共信託」的位階，享有與加大董事會相同地位 (Miller 認為州長和州議會對於州立學院的經費和發展，應保留管理的權責)；(二) 反對將「總體規劃」的全部內容納入州憲法中，認為若將各部門的功能與入學標

準納入憲法，將嚴重限制州議會規劃加州未來高教的發展，而無彈性空間；(三) 反對「總體規劃」建議的高教「協調委員會」(Coordinating Council) 的委員產生方式，因其中缺乏公正的第 3 方代表 (Dougalss, 2000: 303-305)。

Miller 針對這 3 項議題進行修正，並另提「總體規劃」的法律案。1960 年 3 月 23 日，加州參議院教委會通過 Miller 的議案，其後加州眾議院教委會主席 Donahoe 做了小幅度修正，如提憲法修正案以增設州立學院「評議委員會」(Dougalss, 2000: 307)，就在加州眾議院教委會表決前夕，Donahoe 因病辭世，隔日眾議院教委會通過 Miller 的提案，爲了紀念 Donahoe 對加州教育的長期奉獻，Miller 將提案更名為《Donahoe 高等教育法案》(Donahoe Higher Education Act)，且獲得加州參眾兩院絕大多數議員表決通過，1960 年 4 月 14 日正式簽署《Donahoe 高等教育法案》成爲具有法律效力的法案 (Callan, 2012; Dougalss, 2000: 308; Kerr, 2001b)。

「總體規劃」雖經立法成爲具法律效力之文件，但經 Miller 和 Donahoe 的修正後，卻分屬 3 個部分，有的屬於法律條文，有的屬州憲法修正條文，有的則僅是政策建議而已，無法如 Kerr 等人期待將「總體規劃」的內容視爲不可分割的整體全部立法：

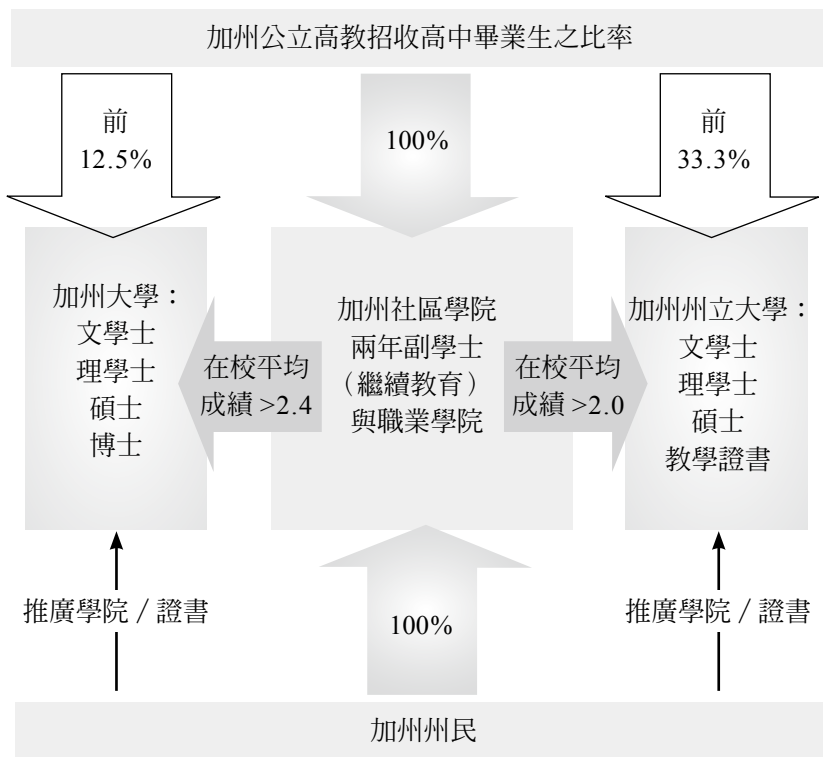
(一) 高教協調委員會和功能區分部分成爲法律條文：1.《Donahoe 高等教育法案》中規定加州設高教「協調委員會」，置委員 15 人，具諮詢性質，委員由公立高教機構和獨立機構代表及州議會與州長任命之代表組成。2.《Donahoe 高等教育法案》中規定公立高教功能區分如下：加大：授予學士、碩士、專業和博士學位，從事學術和公共服務及教師認證；州立大學：授予學士和碩士學位，主要從事教師認證工作及附加研究和服務功能；社區學院：授予 2 年制副學士學位，作爲加大和州立大學的預備教育，及提供職業教育和成人教育 (Dougalss, 2000:308; Kerr, 1994a)。

(二) 州立大學評議委員會經州憲法修正案成爲法律條文：《Donahoe 高等教育法案》提憲法修正案，將州立學院的治理脫離州教育委員會，改設「加州州立學院評議委員會」(California State College Board of Trustees)，並自 1961 年生效，1972 年加州州立學院更名為

加州州立大學校院（California State University and Colleges），1982 年又再次更名為加州州立大學系統（California State University system）（Callan, 2012; Douglass, 2000: 308）。

（三）入學標準和免學費部分未入法，屬政策建議：1. 入學標準：加大：錄取成績前 12.5% 之高中畢業生，社區學院轉學生之標準為學業平均成績 2.4（GPA）；加州州立大學：錄取成績前 33.3% 之高中畢業生，社區學院轉學生之標準為學業平均成績（GPA）2.0；社區學院錄取所有高中畢業生。2. 免學費政策：加州本地生僅收取雜費（Douglass, 2000: 309; Kerr, 1992），如圖 2。

圖 2 1960 年加州總體規劃修正之公立高教各部門入學比率



資料來源：整理自 Douglass, J. (2000). *The California idea and American higher education: 1850 to the 1960 master plan* (p. 284). Stanford, CA: Stanford University Press.

肆、「總體規劃」的要旨、哲學理念及影響

Douglass 認為「總體規劃」雖未能如 Kerr 等人所願，全部納入法律條文，但其為加州快速的社會變遷，提供了規劃高教的發展架構。茲將其要旨、彰顯的哲學理念及其對高教的影響和有待商榷處，敘述如後。

一、「總體規劃」的要旨

「總體規劃」的要旨迄今仍主導加州高教的發展，臚列如下 (Kerr, 1994a: 126-127)：

- (一) 建立起加州普及的高教制度，承擔的主要機制是社區學院，入學後也有機會轉入四年制高教機構。
- (二) 確立公立高教各部門的特定功能，鼓勵在其功能範圍內，致力追求卓越：1. 加大強調研究所和專業教育，且負督導公立高教機構在法律、醫學、牙醫及獸醫等方面的教學之責，是唯一授予博士學位的公立高教機構，亦可以與州立大學聯合授予。2. 州立大學主要從事大學部和碩士班的教學，所從事的研究，應配合其主要教學功能。3. 初級學院（後來改稱社區學院）負責至 14 年級的教育，主要實施通才教育，同時提供職業和技術方面的訓練。
- (三) 建立「高等教育協調委員會」，具法定地位。
- (四) 建立州立大學的治理組織，委員任期 8 年，脫離州教委會的管理。
- (五) 訂定公立高教各部門的入學標準：加大選取加州學業成績前 12.5% 的公立高中畢業生，州立大學為前 33.33%，其餘入社區學院。
- (六) 州民就讀加州公立高教機構，享有免學費之待遇。
- (七) 強化並廣設社區學院。
- (八) 社區學院原是公立學校的一環，持續接受聯邦政府有關職業教育之補助，現在則被納入高教系統。

二、「總體規劃」的哲學理念

雖然「總體規劃」有許多政治利益的考量，Kerr（1992）說甚至有人視之為一種「協定」（treaty），其源自 20 世紀初的「加州理念」，蘊含深刻的哲學理念。據 Kerr 的分析，主要有 4 項為：

（一）體現 T. Jefferson 的民主精神：Kerr 認為 Jefferson 雖然在《獨立宣言》（*The declaration of independence*）中揭櫫「人生而平等」之民主原則，但對於優秀的人才也應給予不同的合理待遇。質言之，Jefferson 認為民主制度的運作除了人民能管理自身外，也需要具領導才能和專業能力的「一流人才」，才能謀求整體社會的福祉。Kerr 認為這種觀點也與 J. Rawls 的正義觀相契，即 1. 所有人皆有表現其才能的平等機會；2. 一旦習得某種技能，此種技能須能裨益社會中處於不利地位的弱勢群體（Rawls, 1971: 72-75）。可見「總體規劃」雖提倡普及高教，但也保留追求卓越的園地，強調加大維持菁英之色彩，以維護品質（Kerr, 1994a: 120; 2001b: 186）。

（二）彰顯 B. Franklin 的實用知識觀：Franklin 認為不僅是高深的理論知識，所有實用知識都值得嘉納，Kerr 認為社區學院的價值不在於提供理論層次的知識，而在於其所教授的知識對社會的實用價值（Kerr, 1994a: 120; 2001b: 186）。

（三）實踐 J. Keynes 的經濟學理論：英國經濟學家 Keynes 認為自由放任的原子式經濟或集體控制的計畫經濟都有偏失，較可行的方式是在巨觀上採「指導式的經濟」，而在微觀上採原子式的競爭模式。Kerr 以此檢視高教，認為如採原子式競爭方式，所有的高教機構都想躋身研究型大學，其功能將同質化，將忽視對社會也極重要的功能，如中級技術人才和高教的普及化等。因此應在任務引導的架構下，各機構從事功能的分化，並在各自領域內追求卓越（Kerr, 1994a: 120-121）。

（四）展現高教機構自主精神：Kerr 認為，「機構自主」除彰顯學術自由精神外，另一特點是不同團體或機構間能共享權力。但就另一方面而言，機構自主是需透過負責任的行動和對社會做出貢獻而得。因此 Kerr 等人透過提出「總體規劃」來展現加州高教機構的自主精神，

並以加州整體社會福祉為依歸（Kerr, 1994a: 121）。

三、「總體規劃」的貢獻、影響及相關議題

由於「總體規劃」提供了發展的「政策架構」，使得加州的高教得以井然有序地擴張，其就學率領先全美各州。以下說明「總體規劃」對加州高教的貢獻及其對世界高教的影響。

（一）「總體規劃」對加州高教的貢獻

「總體規劃」迄今仍保持其基本架構，如圖3，僅作微調，如1967年新設「加州社區學院董事會」⁹（Board of Governors of the California Community Colleges），1973年將高教協調委員會改組為「加州後中等教育委員會」¹⁰（California Postsecondary Education Commission），2005年州議會通過加州大得以獨自授予「教育博士學位」（Ed.D.）（Callan, 2012: 65）。

Kerr在其2001年修訂版的《大學的效用》（*The uses of the university*），重申加大的成就歸功於1960年「整體規劃」，使得功能區分的效果能夠彰顯，形成既分工又合作的有機整體（Kerr, 2001a: 199）。「整體規劃」對加州的主要貢獻如下：

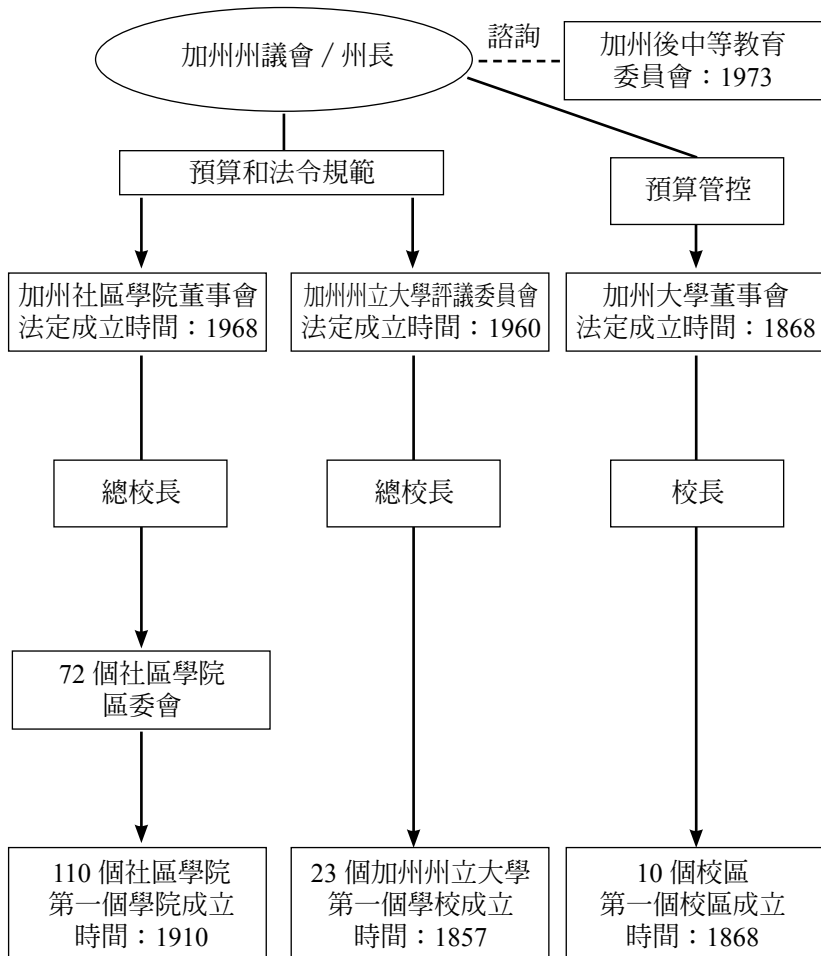
1. 契合加州社會的民主價值：「總體規劃」反映加州州民對公立高教擴增教育機會並保有傳統菁英卓越之期待，即全體州民皆能以開放入學方式進入社區學院，再藉轉學進入4年制的加州大和加大，一方面滿足普及高教的需求，另一方面也在彰顯功績社會體制的理想（Kerr, 1992: 57）。

2. 「總體規劃」通過後，因具法源，州議會即大力挹注教育經費，使得各部門能依其功能定位，充分的發展，這種榮景持續到1990年代，才因外在經濟衰退受到影響（Douglass, 2010）。

⁹ 1967年州議會通過設置社區學院董事會法案，自此脫離州教育委員會的管理，其設置宗旨在滿足社區當地需要外，也能顧及全州整體需求，基此也增設加州社區學院「總校長」（chancellor）一職，對董事會負責。

¹⁰ 1973年加州州議會通過法案將原協調委員會改為加州後中等教育委員會，其成員加入了需多一般社會人士，有別於先前由加州公立高教部門人士壟斷之組織，組織目標仍是負責加州高教長程規劃。

圖 3 2010 年加州公立三層級高教系統圖



資料來源：Douglass, J. (2010). *From chaos to order and back? A revisionist reflection on the California master plan for higher education @ 50 and thoughts about its future.* Retrieved from <http://www.cshe.berkeley.edu/chaos-order-and-back-revisionist-reflection-california-master-plan-higher-education50-and-thoughts>

3. 「總體規劃」簡明的架構具有調適力：「總體規劃」具有「極爲簡明」之架構，得以彈性調適環境的變遷，因此自通過後，雖經多次官方與民間團體的檢視，仍維持其原有基本架構，顯示大眾對其高度信賴（Callan, 1992: 80; 2012: 64）。

4. 公立私立高教各部門就其功能定位，各司其職：「總體規劃」旨在泯除無謂的「學術地盤爭奪戰」（academic turf war），猶如對各部門劃界，社區學院主要調適暴增的入學壓力，加州大專注於大學部與碩士階段的教學與學術活動，加大享有授予博士學位與從事高深學術研究的權力；此外，獎助學金的設置使學生得以就讀學費昂貴的私立大學（Kerr, 2001b: 183; Callan, 2012: 65）。

5. 對加州社會福祉的提升：「總體規劃」雖然彰顯教育機會均等與功績社會理想，但對加州而言，普及的高教意義尤爲重大，因爲加大柏克萊分校在「總體規劃」之前，早已奠定其一流的學術地位，拜「總體規劃」之賜，加州高教培育出大量高教人才，除提升公民素質外，對於經濟生產力也發揮極大作用（Kerr, 1992: 57）。

（二）「總體規劃」對世界各國高教的影響

加州「總體規劃」實施後的10年間，加州高教就學人數成長300%，在美國率先達到普及化，其他州雖未採行「總體規劃」的政策架構，但紛紛仿效，增設社區學院（Douglass, 2010）。

「總體規劃」的影響不僅限於美國，更遠播歐洲先進國家，如「經濟合作與發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）曾研究一些先進國家的高教制度，著眼於加州經濟的傑出表現與優越的高教制度，特將加州當作「國家」看待，研究其高教，尤其是「總體規劃」的制訂過程及對其他國家高教的借鑑，在1990年出版《加州的高等教育》（*Higher education in California*），讚譽「總體規劃」是揉合大眾主義和菁英主義的一項嘗試，兼顧平等與卓越（Halsey, 1992）。此外，G. Neave 在其〈對立的想像：法國、改革及加州總體規劃〉（*Contrary imaginations: France, reform and the California master plan*）一文認爲「總體規劃」具「世界參照性」（world referential）（Neave, 2012: 129）。

依此可見，「總體規劃」確實有其國際的影響力，但如 Kerr 所言：

「經濟合作與發展組織」的報告屬於「總體規劃」通過施行後評估其成效與對其他州或國家的借鑑之處之研究，但在進行「總體規劃」之時，我們規劃團隊並沒有關注未來成效的評估問題，僅是迫於時局的需要，要解決高教的燃眉之急，因此沒有設想要建構一個足以讓其他地方仿效的典範計畫，僅是想將問題化解，套用經濟語詞是：並不試圖最大化最終的實質效益，而是專事於滿足現行需要。質言之，「總體規劃」著眼於短期的問題解決，並沒有意識要創造歷史之偉構（Kerr, 1994a: 112）。

因此「總體規劃」的影響應如 Neave 所言具參照架構，S. Rothblatt 認為「總體規劃」可供他國參照者有二：其一，將「規劃」（planning）視為釐定公共政策的有效工具，即提出問題，收集與分析相關資料並提出解決方案（Rothblatt, 2012: 31）。P. Callan（2012: 78）也指出，「總體規劃」所以能獲得各方的共識，在於縝密分析加州教育的需要與承載容量，長達 230 頁的報告，詳載全州各地區的學生就學、教師需求及設備和經費預算，這些資料的取得，得力於全州各級學校和官員組成的「總體規劃」諮詢小組。雖然資料的收集與分析未必能取得最後共識，卻為政策的規劃與釐定提出有利的說服證據。其二，指出公立高教部門間需設置協調機制（Rothblatt, 2012: 31）。

（三）「總體規劃」有待商榷處

「總體規劃」解決了加州高教的燃眉之急，在 1990 年代，復受到「經濟合作與發展組織」的重視，Kerr 在《經濟合作與發展組織、總體規劃和加州之夢》（*The OECD, the master plan and the California dream*）一書中說：

我從未想過 30 年過後，「總體規劃」經官方 3 次檢視仍保持原貌，也未想到 30 年後，「經濟合作與發展組織」的研究小組會以「總體規劃」作為研究主題，探討對其他國家的啓示。……當時所關心的是 1960 年代的加州高教狀況，較無暇顧及 1970 或 1980 年代的發展，雖稱為「總體規劃」，但並不認為是在釐定計畫，僅認定正在與高教各部門磋商一項「協定」，俾讓州

長和州議員同意。總之，我們所要的是一項規劃而非計畫，如同木匠所用的詞彙，即「概略架構」，作為縝密發展的基礎，也如同德國所稱的「原則性基準法」(a Rahmengesetz)之意，而非規範鉅細靡遺之計畫 (Kerr, 1992: 47-48)。

如 Kerr 所言，自 1960 年通過「總體規劃」後，經過多次檢視，如 1971 年「高等教育協調委員會」與「高教總體規劃州議會聯席委員會」(Joint Legislative Committee on the Master Plan for Higher Education) 任命組成的「高教總體規劃特別委員會」(Select Committee on the Master Plan for Higher Education)，在 1973 提出研究報告，涵蓋高教目標、結構與治理、計畫與協調、學生入學、公私立高教機構角色定位及經費等問題，報告結論語多肯定，主要建議有二：1. 廢除「高等教育協調委員會」，代之以較具效能的「高等教育委員會」；2. 建議加大與加州大挪出 1/8 的低年級學生名額，採非傳統入學標準，以吸納弱勢族裔和女學生 (Joint Committee on Higher Education, 1973: 5)。

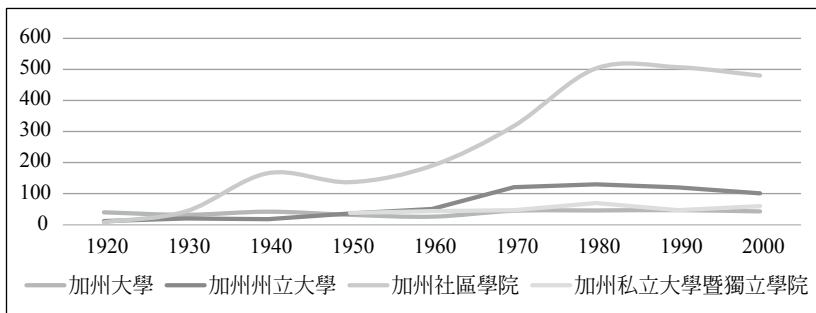
1980 年代計有兩次較大規模的檢視：一為 1985 年成立的「高等教育總體規劃委員會」(Commission for the Review of the Master Plan for Higher Education)，在 1987 年提出研究報告；二為「高教總體規劃州議會聯席委員會」於 1989 年提出報告，兩次如同 1970 年代，均肯定「總體規劃」(Callan, 1992: 81)。如 1987 年的報告，主要提出努力的 4 項目標：1. 整體性 (unity)：「總體規劃」旨在彰顯加州高教為一系統，應加強社區學院轉學管道的暢通，建議加大與加州大應維持低年級學生數不超過整體大學部學生數的 40%，俾讓合格學生能順利轉入；2. 公道 (equity)：為達高教的公平性，應多晉用弱勢族裔與女性教師，也應提供弱勢學生獎助學金，使其不因高漲的學費而影響學習；3. 品質 (quality)：為確保公立中小學品質，高教機構應更注重師培，此外，各機構應提升大學部教學品質並善用教學科技以提升教學效能；4. 效率 (efficiency)：為求高教永續發展，應賦予「加州後中等教育委員會」更大的權責，從事長程的高教規劃 (Commission for the review of the Master Plan for Higher Education, 1987)。

最近一次檢視是由加州議會參眾兩院聯席委員會主導，於 2010 年 11 月完成報告，但僅針對現況做局部修正，並無宏觀規劃 (Douglass, 2010)。由此看來，「總體規劃」看似周備，但就如 Kerr 所言，當時釐定「總體規劃」時，僅將其視作動態的「規劃」而非固定的「計畫」，由其名稱「加州高等教育總體規劃，1960-1975」可以看出，僅規劃 15 年內，意指應隨加州外在社會環境的變遷而斟酌損益，因此 Douglass 在〈從混亂到有序再回復混亂嗎？〉中說：

「總體規劃」通過 50 年後，僅經幾次修正，迄今仍被視為是歷久不衰的政策利器，幾乎達到了神話般的地位。……當代許多高教人士簡直將「總體規劃」當作「聖經的重要事件」(a biblical event) 歌頌之，Kerr 被當作催生美國高教系統智者，規劃出井然有序的社區學院、州立大學及加州大學之三層級高教體系，使得所有的高中畢業生都得以接受高教而受惠 (Douglass, 2010: 3)。

Douglass 認為「總體規劃」絕非完美無缺，如當時規劃社區學院與四年制大學的入學比例各 50%，且一半的社區學院學生能轉入大學；但到了 1975 年，社區學院吸納 60% 的大學生，2006 年則如圖 4，增至 70% 以上 (Douglass, 2010: 11)，這種不均衡的現象與加州

圖 4 加州每萬名人口就讀公立高教圖：1920-2000



資料來源：Douglass, J. (2000). *The California idea and American higher education: 1850 to the 1960 master plan* (p. 256). Stanford, CA: Stanford University Press.

人口結構的變化與公共經費的逐漸刪減有關。

曾參與「總體規劃」和擔任「加州後中等教育委員會」委員等職的 Callan 則進一步說明「總體規劃」有待商榷處如下：

1. 過度仰賴社區學院作為體現高教普及化的機制：「總體規劃」認為只要將社區學院設置在州民可以通勤的範圍內、採取免學費或低學費及對學生提供助學貸款等，就可以達到普及教育的理想。事實上，這些僅是必要而非充分條件，還有其他重要因素需考量，如公立中小學的教學品質與人口結構的改變等（Callan, 2012: 79）。

2. 高教部門內的機構趨於同質，有礙個別學校或分校特色之彰顯：雖然「總體規劃」促成高教各部門的穩定成長，但規範每一部門特定的功能與規模，將使其內的機構無法發揮各自特色，如加大聖塔克魯斯分校（UC, Santa Cruz）；Kerr 本欲將其塑造成博雅教育的重鎮，但流於失敗，因該校教師與其他分校一樣，極重視專門化研究（Callan, 2012: 79; Kerr, 2001a）。

3. 高教部門間缺乏通力合作：「總體規劃」區分 3 部門的定位與功能，在 1960 和 1970 年代尚能履行其職責，但時間一久，卻缺乏通力合作，使得許多部門間應共同協商之事務，懸而未決，如社區學院的轉學功能、公立學校的教學品質與高中畢業生的學力提升、校內外使用教學科技以強化入學和教學品質及社區學院的經費挹注等問題（Callan, 2012: 79; Geiser & Atkinson, 2012; Kerr, 2001b: 188）。

4. 缺乏有力的整體政策規劃之單位：「總體規劃」迄今尚未建立強有力協調各部門的單位，雖以「高等教育協調委員會」取代原先的「聯絡委員會」，其後又以「後中等教育委員會」取代「高教協調委員會」，但該單位於 2011 年又因成效不彰遭廢（Callan, 1992: 85）。因缺乏規劃全州高教事務的有力機構，使得高教面臨經費困窘之際，無法提出具說服力的政策，以勾勒遠景，如 2007 年「加州公共政策研究院」（Public Policy Institute for California）提出研究報告，指出 2020 年需要增加 39% 高教人才，但以目前的高教就學狀況，屆時將僅增加 33%，除非加強西班牙裔的就學率，否則將造成人力短缺（Johnson & Reed, 2007），迄今仍無具體解決方策，這都與缺乏具高瞻遠矚的規劃與協調機構有關（Callan, 2012: 80; Kerr, 2001b: 188）。

伍、「總體規劃」的困境及脫困之道

「總體規劃」自 1990 年代後，因內外在政經與社會情勢的轉變，浮現出若干棘手問題。以下首先說明加州高教的現況與浮現的課題及影響因素，其次引用學者的看法，提出脫困方策。

一、加州教育的困境與生態的轉變

(一) 加州高教現況與困境

1. 加州高教的現況：

二次戰後，加州人口快速成長，到了 1960 年代初，已達 1,572 萬人，到了 2010 年成長至 3,725 萬人 (Callan, 2012: 66)，如表 1。為回應人口快速成長，高教的就學人數由 1950 年的 16 萬 3,000 人，增至 1960 年的 25 萬人，再增至 2010 年的 200 萬人，學生大都由公立高教機構吸納，如表 2。

表 1

加州人口成長暨公立高教就學成長圖 (1960-2010 年)

年份	加州人口(單位：千人)	加州人口成長率 (%)	加州公立高教成長率 (%)
1960	15,727	49	67
1970	20,038	27	300
1980	23,780	19	36
1990	29,828	25	12
2000	34,099	14	16
2005	36,154	6	14
2010	37,254	3	6

資料來源：Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (p.66). New York, NY: Springer.

表 2

加州高教各部門就學人數成長表 (1948-2010 年)

年份	社區學院	州立大學	加州大學	私立大學校院	總和
1948	55,933	22,787	43,469	資料不詳	資料不詳

(續下頁)

年份	社區學院	州立大學	加州大學	私立大學校院	總和
1950	56,624	25,369	39,492	41,036	162,521
1960	97,858	61,330	43,748	47,000	249,936
1970	526,584	186,749	98,508	資料不詳	資料不詳
1980	752,278	232,935	122,761	133,313	1,241,287
1990	818,755	272,637	152,863	145,375	1,389,630
2000	999,652	279,403	165,900	173,341	1,618,296
2005	1,121,681	324,120	201,403	202,035	1,849,239
2010	1,161,807	358,063	232,613	203,068	1,955,551

資料來源：Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (p.67). New York, NY: Springer.

將公私立高教各部門學生就學成長狀況（Callan, 2012: 67）略述如下：

（1）社區學院：就學人數成長最為迅速，由1948年的5萬6,000人增至1960年的9萬8,000人，再增至2010年的110萬人，學校數由1945年43所增至1960年64所，再增至2011年的112所。

（2）州立大學：由1948年的2萬3,000人增至1960年的6萬1,000人，再增至2010年的36萬人，學校數由1945年的9所增至1960年的16所，再增至2011年的23所。

（3）加州大學：由1948年的4萬3,000人增至1960年的4萬4,000人，再增至2010年的23萬2,000人，分校數由1950年的2所，增至1960年6所，再增至2011年的10所。

（4）私立大學校院：由1950年的4萬1,000人，增至1960年的4萬7,000人，再增至2009年的20萬3,000人，但就學總人數與全州的比率由1950年的25%，降至2009年的10%。

由成長數據可知，公私立四年制大學在1950年的學生就學人數居高教總人數的2/3，但至2009年下降至39%，社區學院成了就學人數最多的機構，這種轉變主要受「總體規劃」的規範所致，為擰節成本，由教學成本較為低廉的社區學院，作為實現普及教育的主要機制，惟原先規劃公立二年制與四年制的就學人數應各半的比率已經失

衡，也與加州整體教育環境的改變有關。

2. 加州高教的困境：

Douglass 認為評估「總體規劃」的表現，可由五個角度加以觀察：(1) 高中畢業生的高教就學率；(2) 學位完成率，尤其是學士或以上的學位完成率；(3) 學術學程的品質；(4) 學術研究產出；(5) 經費的挹注 (Douglass, 2010: 11-12)。就第 3 與第 4 項學術表現而言，加州高教自 20 世紀以降，在全美，甚至全球均維持優異的水準，主要拜加大所賜，其他項目則落後其他各州的平均。在 1960 年代，加州無論在就學率與學位完成率均居全美各州前 5 名，與加州高教經費的挹注有密切關係，當時高教經費大致維持全美各州的平均值，加以社區學院吸納大量的學生數，使經費尚能供其他兩部門的發展。因此在 1960 年代「總體規劃」通過後，加州高教在就學率、學位完成率或研究水準均居美國高教的領導地位，但至 21 世紀，昔日榮景已產生很大變化，主因在公部門的高教經費大幅刪減，連帶使學費上揚，復以人口的成長與結構的改變，衝擊公立中小學教育品質，也波及社區學院和 4 年制大學高教品質的不均衡發展，尤其 4 年制學位完成率大幅滑落，落居全美的後 10 名 (Callan, 2012: 80)。

Douglass (2010) 亦指出，知識經濟時代，中高級技術人員及科技研發人才需求孔殷，僅靠加大吸引來自世界各地的人才是不足的，且近來歐盟各大學積極吸引世界各地優秀學生前往就學，使得加州經濟發展人才更形窘迫。S. Geiser 與 R. Atkinson (Geiser & Atkinson, 2012) 指出，欲維持加州的經濟優勢與提高 4 年制大學的學位完成率有關也與提高就學率密切相關。以 18-29 歲大學學齡人口計算¹¹，加州的高教就學率仍高居全美第 2，達 33.4%，如表 3；但細究之下，社區學院為 24.6%，居全美第 1，但 4 年制則為 8.7%，居倒數第 2 位，連帶影響學士學位完成率，落居全美各州的 43 位，如圖 5。這種高教就學率與完成率下滑現象又與加州少數族裔人口快速增加有關，18-29 歲少數族裔高教的就學率為 23%，居全美各州第 13 位，2 年制

¹¹ Geiser 與 Atkinson 的研究樣本非採傳統高教學齡人口 18-24 歲，而用 18-29 歲在於考量許多學生都延長畢業時間。

社區學院就學率為 18.3%，居全美第 3 位，4 年制的就學率為 4.6%，居全美第 47 位，如表 4。「加州公共政策研究院」以加州目前 4 年制學位的完成率推估，至 2025 年將面臨學士技術人才嚴重短缺，高達 100 萬人（Johnson, 2010）。Geiser 與 Atkinson（2012）也認為這導因於「總體規劃」對 4 年制大學入學比率的限制，也與加州財政惡化和 4 年制大學學費高漲有關。因此，如何兼顧加州高教普及化與研究品質，是重新思索「總體規劃」的重要議題。

表 3

全美各州 18-29 歲人口公立高教就學率比較表

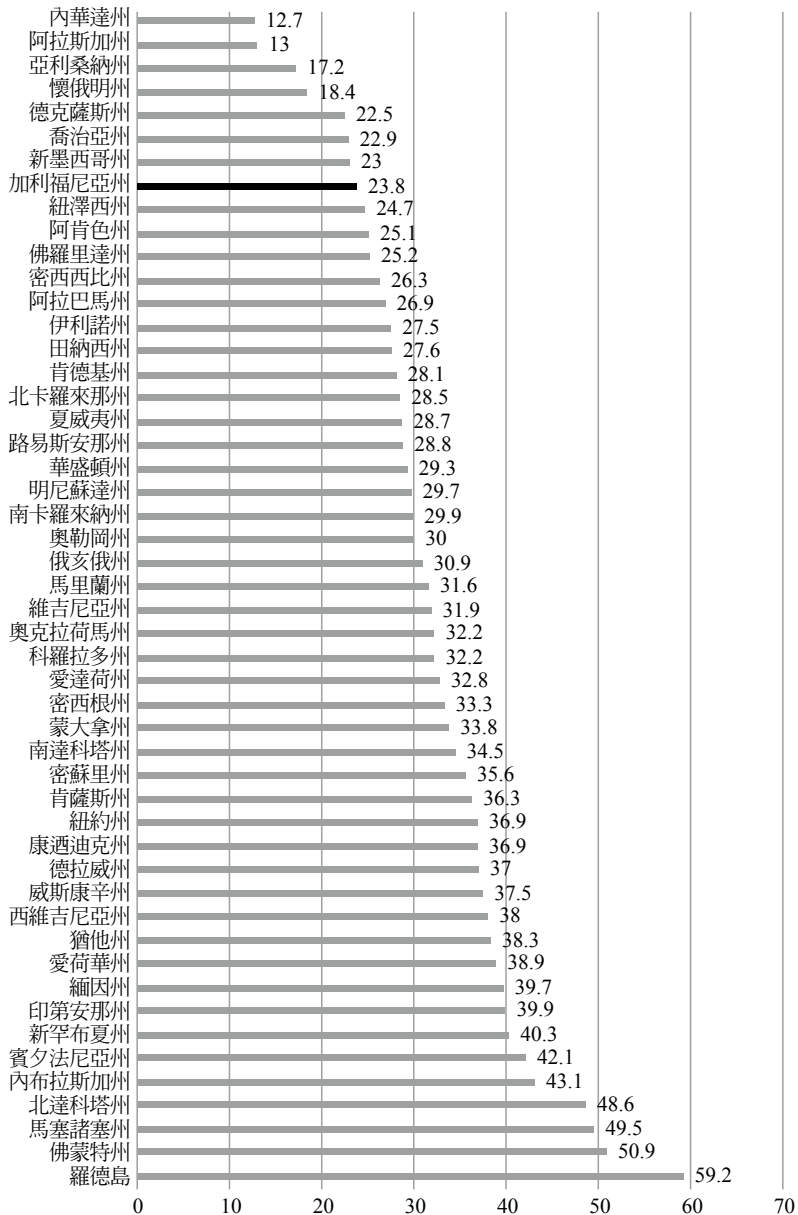
州別	18-29 歲高教學齡人口公立高教就學率	18-29 歲高教學齡人口 2 年制學院就學率	19-29 歲高教學齡人口 4 年制大學就學率
阿拉巴馬州	25.2%	9.9%	15.3%
阿拉斯加州	23.6%	1.2%	22.4%
亞利桑那州	26.8%	17.4%	9.4%
阿肯色州	26.8%	11.2%	15.6%
加利福尼亞州	33.4%	24.6%	8.7%
科羅拉多州	26.2%	10.1%	16.1%
康迪迪克州	20.3%	9.8%	10.5%
德拉威州	25.6%	10.9%	14.7%
佛羅里達州	23.8%	9.9%	13.9%
喬治亞州	20.7%	8.8%	11.9%
夏威夷	22.9%	12.0%	11.0%
愛達荷州	22.4%	5.2%	17.2%
伊利諾州	22.7%	15.8%	6.9%
印第安那州	25.4%	7.2%	18.1%
愛荷華州	26.7%	16.6%	10.1%
肯薩斯州	31.9%	15.8%	16.2%
肯德基州	28.1%	13.8%	14.3%
路易斯安那州	23.3%	7.5%	15.8%
緬因州	25.2%	7.9%	17.2%
馬塞諸塞州	27.9%	14.6%	13.3%
馬里蘭州	18.0%	9.2%	8.8%

(續下頁)

州別	18-29 歲高教學齡人口公立高教就學率	18-29 歲高教學齡人口 2 年制學院就學率	19-29 歲高教學齡人口 4 年制大學就學率
密西根州	28.6%	14.4%	14.2%
明尼蘇達州	23.3%	12.4%	10.9%
密西西比州	27.5%	15.2%	12.3%
密蘇里州	20.2%	9.1%	11.1%
蒙大拿州	24.9%	6.0%	18.9%
內布拉斯加州	29.4%	14.5%	14.9%
內華達州	21.1%	2.7%	18.4%
新罕布夏州	18.0%	6.3%	11.7%
紐澤西州	21.8%	12.2%	9.6%
新墨西哥州	37.4%	22.5%	14.9%
紐約州	18.8%	9.0%	9.8%
北卡羅來納州	25.5%	14.0%	11.5%
北達科塔州	33.3%	8.2%	25.2%
俄亥俄州	21.6%	9.3%	12.3%
奧克拉荷馬州	29.1%	12.2%	16.9%
奧勒岡州	25.6%	13.9%	11.7%
賓夕法尼亞州	18.5%	6.8%	11.6%
羅德島	21.9%	10.0%	12.0%
南卡羅來納州	23.9%	12.4%	11.5%
南達科塔州	25.8%	4.1%	21.7%
田納西州	19.7%	8.8%	10.9%
德克薩斯州	23.7%	13.2%	10.5%
猶他州	26.1%	7.6%	18.5%
佛蒙特州	22.6%	5.6%	17.0%
維吉尼亞州	26.0%	13.7%	12.3%
華盛頓州	29.0%	16.8%	12.2%
西維吉尼亞州	27.7%	7.6%	20.1%
威斯康辛州	28.9%	11.5%	17.5%
懷俄明州	33.1%	22.8%	10.4%
全國平均	25.2%	11.2%	14.0%
	加州排名第 2 位	加州排名第 1 位	加州排名第 49 位

資料來源：Geiser, S. & Atkinson, R. (2013). Beyond the master plan: The case for restructuring baccalaureate education in California. *California Journal of Politics and Policy* (January 2013), 4 (1), p.76.

圖 5 全美各州 18-29 歲每千名人口學士學位完成率比較圖



資料來源：Geiser, S. & Atkinson, R. (2013). Beyond the master plan: The case for restructuring baccalaureate education in Claifornia. *California Journal of Politics and Policy* (January 2013), 4 (1), p.69.

表 4

全美各州少數族裔 18-29 歲人口公立高教就學率表

州別	18-29 歲少數族裔人口整體高教就學率	18-29 歲少數族裔人口 2 年制學院就學率	18-29 歲少數族裔人口 4 年制大學就學率	少數族裔人口 4 年制大學整體就學率
阿拉巴馬州	17.5%	6.7%	10.8%	61.9%
阿拉斯加州	25.5%	2.1%	23.4%	91.9%
亞利桑那州	15.3%	11.1%	4.2%	27.6%
阿肯色州	28.5%	13.1%	15.3%	53.9%
加利福尼亞州	23.0%	18.3%	4.6%	20.2%
科羅拉多州	16.1%	8.1%	8.0%	49.8%
康迺迪克州	17.9%	11.9%	6.0%	33.7%
德拉威州	18.3%	8.5%	9.9%	53.9%
佛羅里達州	19.5%	7.6%	11.8%	60.9%
喬治亞州	16.6%	8.9%	7.7%	46.3%
夏威夷	10.8%	5.3%	5.5%	50.9%
愛達荷州	17.8%	3.6%	14.2%	79.6%
伊利諾州	20.2%	15.8%	4.5%	22.0%
印第安那州	19.6%	6.5%	13.1%	67.0%
愛荷華州	21.0%	14.8%	6.2%	29.4%
肯薩斯州	19.5%	12.2%	7.3%	37.7%
肯德基州	24.3%	11.7%	12.5%	51.6%
路易斯安那州	17.7%	6.9%	10.8%	60.8%
緬因州	35.1%	11.2%	24.0%	68.2%
馬塞諸塞州	21.3%	11.3%	10.0%	46.8%
馬里蘭州	20.4%	13.8%	6.6%	32.5%
密西根州	23.4%	13.7%	9.8%	41.6%
明尼蘇達州	21.1%	14.8%	6.3%	29.8%
密西西比州	22.5%	12.7%	9.8%	43.7%
密蘇里州	17.3%	8.6%	8.7%	50.2%
蒙大拿州	33.4%	17.6%	15.8%	47.4%

(續下頁)

州別	18-29 歲少數族裔人口整體高教就學率	18-29 歲少數族裔人口 2 年制學院就學率	18-29 歲少數族裔人口 4 年制大學就學率	少數族裔人口 4 年制大學整體就學率
內布拉斯加州	17.5%	10.4%	7.0%	40.2%
內華達州	13.7%	1.3%	12.4%	90.2%
新罕布夏州	14.0%	5.9%	8.1%	57.9%
紐澤西州	17.2%	10.6%	6.6%	38.4%
新墨西哥州	36.1%	22.6%	13.5%	37.5%
紐約州	14.7%	7.2%	7.5%	51.2%
北卡羅來納州	19.6%	10.7%	8.9%	45.2
北達科塔州	21.8%	7.6%	14.2%	65.2%
俄亥俄州	15.3%	7.8%	7.6%	49.3%
奧克拉荷馬州	29.9%	12.7	17.2%	57.6%
奧勒岡州	11.7%	7.3%	4.4%	37.4%
賓夕法尼亞州	16.4%	7.9%	8.5%	51.9%
羅德島	13.2%	7.8%	5.4%	41.0%
南卡羅來納州	19.8%	12.6%	7.2%	36.6%
南達科塔州	27.9%	4.7%	23.3%	83.3%
田納西州	20.0%	8.1%	11.9%	59.4%
德克薩斯州	19.3%	10.9%	8.4%	43.5%
猶他州	19.1%	9.2%	9.9%	51.8%
佛蒙特州	39.6%	12.0%	27.6%	69.7%
維吉尼亞州	19.0%	11.4%	7.6%	39.9%
華盛頓州	18.5%	11.1%	7.4%	40.0%
西維吉尼亞州	41.4%	12.6%	28.8%	69.6%
威斯康辛州	18.1%	9.8%	8.3%	46.0%
懷俄明州	26.1%	20.2%	5.9%	22.5%
全國平均	21.1%	10.4%	10.7%	49.7%
	加州排名第 13 位	加州排名第 3 位	加州排名第 47 位	加州排名第 50 位

資料來源：Geiser, S. & Atkinson, R. (2013). Beyond the master plan: The case for restructuring baccalaureate education in California. *California Journal of Politics and Policy* (January 2013), 4 (1), p.87.

(二) 加州教育生態的轉變：加州高教目前浮現出的困境實與政經及人口方面的巨變密切相關，顯現在如下 3 方面：

1. 政府高教經費的緊縮：二次戰後的歷任加州州長如 E. Warren (1943-1953)、G. Knight (1953-1959)、E. Brown (1959-1967) 及 R. Reagan (1967-1975) 等人無不致力於公立學校、高速公路、公園及灌溉等公共設施的建設，這除與政治的穩定有關外，充裕的財源也是重要因素，因此加州高教配合「總體規劃」的運作，在這段期間也穩健成長。但 1978 年通過的「第 13 項提案」，旨在限制和降低財產稅的徵收，結果卻導致每年短少約 60% 的財產稅收，州政府必須仰賴其他稅源，如所得稅、資本利得及銷售稅等，來維持教育運作，但這些稅收易受經濟波動的影響，使得整體稅收極不穩定；其後 1988 年通過的「第 98 項提案」(Proposition 98)，規定加州經常性經費須至少 40% 用於公立幼兒園至 12 年級和社區學院之教育經費，嚴重影響公立高教，尤其是四年制大學的經費補助。這兩項財政變革對高教發展的不良影響，以經濟景氣不佳時尤為明顯，如 1990 年初的經濟衰退，社區學院減少 17 萬名學生，加州大減少 5 萬名，而 2000 年初的金融海嘯，也使得社區學院減少約 15 萬名學生。每當政府財務吃緊時，社區學院就以裁減教師員額及刪減授課科目和班級數以為因應，影響最大的是弱勢族裔，如西班牙裔和非洲裔的就學機會，這些學生大都半工半讀，一旦學費調漲或課程和教師員額的縮減，都影響其就學意願 (Callan, 1992, 2012: 70-71; Kerr, 1994b)。

高教經費緊縮另一效應是政府相關部門面對問題時，僅採取消極態度應付，缺乏像 1960 年代「總體規劃」般的前瞻性公共政策的論辯與制訂。當 1995 年，學者已經預測 2005 年加州將會多出 45 萬名新生，但州政府卻僅由「立法分析師辦公室」(Legislative Analyst's Office) 提出修補措施，也鮮有高教領導者挺身而出，呼籲整體規劃的迫切性，其結果是「政治分贓」(pork-barrel) 的狀況再度出現，如加大和加州大都迫於社區和民意代表的壓力，分別在人口稀少的地區設置加大蒙塞德分校 (UC, Merced) 和蒙特利州立大學 (California State University, Monterey Bay)，說明了加州「總體規劃」未能建立起有效的高教協調機制之缺失 (Callan, 2012: 73)。

2. 人口結構的改變：「總體規劃」的緣起之一為因應二次戰後的嬰兒潮，稱為「第一波浪潮」(Tidal Wave I)，40年後，「第二波浪潮」¹²(Tidal Wave II)已經到了就讀高教的年齡，此波學生特點是族裔背景多樣(Kerr, 1994b)。在1960年「總體規劃」時，白人占加州人口的92%，但到了2010年，降至40%，西班牙裔38%，亞裔13%，非洲裔6%及印第安人0.4%(Callan, 2012: 74)，如表5。

表5

加州不同族群人口成長表(1960-2010年)

數量						
年份	白人	西班牙裔	亞裔	非洲裔	印地安人	總人口
1960	14,465,000	資料不詳	資料不詳	884,000	資料不詳	15,727,000
1970	15,480,723	2,423,085	671,077	1,379,563	164,290	20,038,286
1980	15,949,865	4,615,231	1,257,019	1,793,663	189,503	23,780,068
1990	17,023,502	7,760,598	2,748,810	2,106,060	189,503	29,828,473
2000	16,086,267	11,087,712	3,871,535	2,221,347	184,286	34,095,211
2005	15,927,936	13,166,938	4,500,424	2,251,099	202,964	36,899,417
2010	14,956,253	14,013,719	4,903,647	2,163,804	162,250	37,253,956
人口比率						
年份	白人	西班牙裔	亞裔	非洲裔	印地安人	總人口
1960	92%	資料不詳	資料不詳	6%	資料不詳	100%
1970	77%	12%	3%	7%	0.4%	100%
1980	67%	19%	5%	8%	0.7%	100%
1990	57%	26%	9%	7%	0.6%	100%
2000	47%	33%	11%	7%	0.5%	100%
2005	43%	36%	12%	6%	0.6%	100%
2010	40%	38%	13%	6%	0.4%	100%

資料來源：Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (p. 74). New York, NY: Springer.

¹² Kerr 於 1994 年指出「第二波浪潮」約始於 1997 或 1998 年，即二次戰後退伍軍人的孫子將入大學，此波入學潮會持續至 2010 年，僅加州就會增加 50 多萬名學生(Kerr, 1994b)。

人口結構的變化也改變了公立中小學的學生組成。在 2010 年，高中畢業生中，西班牙裔 43%，白人 33%，亞裔 14%，非裔 7%，如表 6。但由高教學生背景來看，加大：白人 38%，亞裔 33%，西班牙裔 16%；加州大：白人 38%，亞裔 14%，西班牙裔 27%；社區學院：西班牙裔 30%，白人 32%，亞裔 11%。可見四年制大學學生仍以白人和亞裔為主，如表 7。西班牙裔現居於公立中小學的多數，占幼兒園至 12 年級學生數的 50%，但其較低的高中畢業率和低高教就學率，對加州高教普及化的傳統是一大挑戰（Callan, 2012: 75）。這也是前述 Gonzalez 憂慮加州社會階層化的原因。

表 6

加州公立學校不同族裔就學與畢業比例（2010 年）

種族	白人 (%)	西班牙裔拉丁美洲任何種族 (%)	亞洲人太平洋島民菲律賓 (%)	非裔美國人 (%)	美洲印第安人阿拉斯加原住民 (%)
幼兒園	25	54	11	6	0.6
一年級	25	53	11	6	0.6
二年級	25	52	11	6	0.7
三年級	25	52	11	6	0.7
四年級	26	51	12	7	0.7
五年級	27	51	11	7	0.7
六年級	27	51	11	7	0.7
七年級	27	50	12	7	0.7
八年級	28	50	12	7	0.8
九年級	27	50	11	7	0.8
十年級	28	49	12	8	0.8
十一年級	30	47	12	7	0.8
十二年級	31	45	13	8	0.8
總數	27	50	12	7	0.7
中學畢業生	33	43	14	7	0.8

資料來源：Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (p.75). New York, NY: Springer.

表 7

加州不同族裔公立高教就學分布比率（2009 年）

	亞洲人 (%)	黑人 (%)	菲律賓人 (%)	拉丁美洲 ¹³ 人 (%)	美洲原 住 (%)	白人 (%)	其他 (%)	總和 (%)
加大	33	4	4	16	0.6	38	5	100
州立大學	14	6	4	27	0.6	38	9	100
社區學院	11	7	3	30	0.7	32	18	100
總和	13	6	3	28	0.7	33	15	100

資料來源：Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (p.75). New York, NY: Springer.

3. 公立中小學教育品質下降：1960 年代，加州的公立中小學教育品質居全美各州前 10 名，教師素質也居全美領先地位，每個學生單位成本也高於全國平均值。因此當時政策假定每個高中畢業生皆能因「總體規劃」而獲益。然而 1978 年通過的「第 13 項提案」，使得公立中小學校的教育經費緊縮，顯現在 2010 年加州中小學生單位成本 1,740 美元，居全美各州第 42 位，遠低於紐約的 8,076 美元，麻州的 5,920 美元；2009 年，加州的師生比居全美各州的最後一名（Callan, 2012: 76; Douglass, 2010）。

此外，據「全美教育進展評估」（National Assessment of Educational Progress），測量各州 4 年級和 8 年級學生，在數學、閱讀及科學上的學習表現：2009 年，加州 8 年級學生在數學精熟的比率為 23%，表現最優秀的州為 44%；其閱讀精熟比率為 22%，表現最優異的州為 42%；2005 年的調查，加州 8 年級生科學精熟比率為 18%，表現傑出的州為 41%。這項調查顯示加州 8 年級學生若表現不佳，將較無法勝任高中課業，連帶也較無法接受高教學業，如 2007 年，加大指出 28% 的新生在分析寫作安置測驗表現未達要求，2010 年，加州大的新生中，分別有 35% 與 49% 需接受數學與英文矯正學習。此外，

¹³ 此處拉丁美洲人主要是屬西班牙裔。

一項對社區學院的學生學習狀況調查顯示，約 50% 學生需接受基本學習技巧的引導（Callan, 2012: 76-77）。

針對這三方面高教發展相關因素的改變，Douglass（2010: 12）指出其顯示出「總體規劃」功能的廢弛如下：（1）州政府未能充分挹注教育經費；（2）免學費或低學費政策形同具文；（3）加大與加州大未能提供「總體規劃」具合格高中畢業生的入學機會；（4）社區學院未能滿足日益增加的學生入學需求；（5）公立 2 年制和 4 年制高教機構間入學的不均衡發展。

二、加州高教脫困之道

「總體規劃」迄今已超過 50 年，雖其理念與整體架構大致受到肯定，但在 1990 年代財政緊縮加劇及少數族裔占全州人口比例愈來愈高時，所欲彰顯的教育機會均等原則與學術卓越的功績理想開始動搖，最大的困境首推四年制大學學位完成率過低，未能契合加州經濟的需要¹⁴，其次是缺乏強有力的高教協調與規劃機制，以解決高教沉痾。

Douglass（2010）也認為在歷經 21 世紀初的「金融大海嘯」後，加州高教如何提高其四年制學士學位完成率，及挹注經費以加強研究功能，從而滿足加州經濟對人才的需要，是當前的重要課題。但在經費無法獲得充分挹注和強有力高教協調與規劃機制未能產生之際，他認為有兩套劇本上演的可能性，一為適者生存法則；二為溫和的改革，似乎第二套劇本才是目前的脫困之道，說明如下：

（一）適者生存法則：在 1978 年「第 13 項提案」通過以前，州政府對於高教經費的充分挹注，是體現「總體規劃」理念的重要因素，但如今高教經費的長期不足，浮現的景況是：1. 加大為了維持其一流大學的地位，致力於尋求財源，儼然成了「半私立」的機構，甚至有的分校，為了維護其研究的優勢，要求在學費政策上有自主權，加大聖地牙哥分校（UC San Diego）校長則提議停辦河濱（UC Riverside）、聖塔克魯斯（UC Santa Cruz）及蒙塞德分校，將其經費用

¹⁴ 加州是全美人口最多的州，至 2014 年，其全州人口約為 3 千 8 百萬人，且為世界第 8 大經濟體。

於聖地牙哥的校務展上 (Gonzalez, 2011)，此種見解已將「總體規劃」的理想拋諸腦後；2. 加州大則繼續採限縮入學名額與高學費政策，以維持其教育品質；3. 社區學院則在有限的資源下，儘可能維持其普及入學政策，以因應因人口成長、經濟需求及被加大與加州大拒絕入學學生之教育需要，但囿於經費不足，也嚴重影響教學品質 (Douglass, 2010)。

但若任由高教各部門遂行其是，將使「總體規劃」規範高教部門間，應彼此協調的機制不復見，也將棄普及教育和高教卓越均衡發展之理想於不顧，尤其對日益增加的弱勢族群之教育機會，更行不利 (Kerr, 1994b)。

(二) 採溫和的改革：如何擴充四年制大學入學學生數，是加州目前所遭遇的極大困境，雖有學者建議將加大的入學比率由「總體規劃」的 12.5% 提高為 15%，加州大由 33.3% 提高為 40%，除可增加入學學生數外，也可增加弱勢族群學生的合格入學比率 (Geisr & Atkinson, 2012; Gonzalez, 2011)。此外，有研究指出四年制大學入學率與學士學位完成率的相關性為 0.78，G. Orfield 和 F. Paul 在其《州立高等教育系統與學院學歷完成：福特基金會總結報告》(State higher education systems and college completion: Final report to the Ford Foundation)，檢視公立高教系統的結構與學士學位完成率後發現，

我們發現最不仰賴社區學院以吸納高教學生的州，有較高比率的學士學程的新生人數與較高的學士學位完成率，相較之下，過度仰賴社區學院的州，通常有較低比率的學士學程學生與較低的學士學位完成率……這種現象除足以解釋一般學生就學狀況，在弱勢族裔學生尤其明顯 (Orfield & Paul, 1992)。

Orfield 和 Paul 的研究引起美國高教學界矚目，Bowen、Chingos 和 McPherson (2010) 在其《跨越完成線》(Crossing the finish line)，針對 4 個州的高教系統和 21 所「公立旗艦型大學」(public flagship university)，進行學生大樣本的研究，在控制學生學業成就和社經背景變項後，檢視對學士學位完成率的主要影響因素：

在較嚴格入學篩選的大學，其入學新生有著較高的學業成就，將來也較可能完成學士學位。然而讓人驚訝的研究結果發現，在控制新生的高中學業表現和社經背景等變項後，不同的高教機構間，其學士學位完成率幾無顯著差異。……這種現象應與同儕影響與校方對學生的高期待有關（具嚴格篩選入學之學生對學術都抱持較高的企圖心，學位完成比率也較高，造成一股完成學位的學風）（Bowen, Chingos, & McPherson, 2010: 192, 196）。

此外，Long 和 Kurlaender 在《社區學院是完成學士學位可靠的進路嗎？》（*Do community colleges provide a viable pathway to a baccalaureate?*）之研究乃基於俄亥俄州（Ohio State）完整人口普查的報告，追蹤研究2年制社區學院和4年制大學學士學位的完成率，結果發現：

我們發現一開始就讀社區學院的學生在學位完成率、學分獲得及中輟等方面都有較高的風險。易言之，我們稱這種現象為就讀社區學院的「懲罰」，甚至在控制學生的社經與學業成就背景之變項，這種懲罰現象仍極為明顯。大體上，學生一開始就讀社區學院，其9年內獲得學士學位的可能性遠低於一開始就讀4年制大學，其落差可達14.5%，這種現象在弱勢族裔的學生尤其顯著。由於這種近乎「懲罰」的現象，對以社區學院作為吸納高教學生主要機構的公共政策而言，是值得商榷的課題（Long & Kurlaender, 2009: 25-26）。

一開始即就讀社區學院而來獲得學士學位後比率較低的可能原因歸結如下：1. 較低的校園認同，2. 近乎50%學生以職業訓練為興趣，3. 教師對學生學習的低期待，4. 同儕間缺乏共學的風氣，5. 轉學至四年制大學較為不易（Dougherty, 1994）。

根據這些研究報告，加州4年制大學的低完成率與過度依賴社區學院有關，雖提高「總體規劃」中規定加大與加州大的就學率是一種

解決方式，但這涉及加大與加州大的意願，所以提高入學標準以限縮就學名額在於經費考量。而新設4年制高教機構又所費不貲，因此，如何在不增加經費支出下，於「總體規劃」架構下提出解決方策，似乎值得嘗試。如 Geiser 和 Atkinson (Geiser & Atkinson, 2012) 建議建立「大學中心」(the university center) 和「2年制大學的分部模式」(2-year university branch model)，分述如下：

1. 設置「大學中心」：讓社區學院授予學士學位：在美國已有多州仿效佛羅里達州，授權社區學院授予學士學位 (community college baccalaureate)，惟這些學位限於資訊處理、護理等屬應用的學程，其優點是免除學生轉學的程序，以利學士學位的完成率，總計目前美國社區學院所授予的學士學位主修領域共 100 種之多 (屬於應用學程)，使得「卡內基高等教育機構分類」(Carnegie Classification of Institutions of Higher Education) 增加「學士 / 副學士學院」(baccalaureate / associate's college) 的新機構類別，其定義為「主授予副學士學位和文憑，但所授予的學位中至少有 10% 是學士學位」(Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 2010)。

Geiser 和 Atkinson 認為 (Geiser & Atkinson, 2012)，「大學中心」模式契合加州的高教狀況，即由四年制大學與社區學院合作開設高年級的學程，學生在社區學院內就可以修習全部或大部分的學士學程規定的科目，免除認證的手續，又可保障教學品質，且無須更動「總體規劃」的架構。

2. 將社區學院併入4年制大學，成為分部：美國已有 18 州採行這種作法，而賓州州立大學 (Pennsylvania State University) 在確保分支機構低年級課程與母大學高年級學程之間的無縫接軌，是加州可以仿效的模式，其政策為「一個大學，單一學程及同一教授群」(one university, one academic program and one faculty)；2005 年，賓州將分布于全州的 14 個分部，聯合成「大學學院」(university college)，由大學在分支校區開設約 160 種學士學程，學生修畢低年級課程後，再到大學主校區修習高年級學程，也可免除轉學的問題。Geiser 和 Atkinson 認為這種模式也契合加州的需要，根據「加州公共政策研究院」的推估，要提高加州學士學位的完成率以滿足加州經濟發展所需

人才，需要提升加大與加州大約 20% 的新生。根據是項數據，約需 10 至 15 所社區學院併入加大或加州大方可符合需要（Geiser & Atkinson, 2012）。

無論採「大學中心」，或推動「分部」，主要目的在媒和社區學院與四年制大學，使更多高中生畢業後直接接受學士學程，以提高學士學位的完成率。

陸、結論與對臺灣高教的建議

一、研究發現與反省

「總體規劃」通過實施，迄今已過 50 年，透過對「總體規劃」的緣起、協商過程、基本內涵及高教理念、運作經驗及目前所面對的挑戰之探討，可以窺出其貢獻和有待商榷之處。研究主要發現與反省如下：

（一）「總體規劃」奠基在加州高教既有的基礎上，盱衡時勢，整合而成：「總體規劃」的公立高教三層級間的功能區分，如 Douglass 所言，是奠基在加州 20 世紀初即已成形的三層級高教系統，並非 Kerr 等人首創，其貢獻主要在於透過 Kerr 等高教領導者的擘劃，經由研究小組縝密的收集全州各項教育相關資料，在高教理念的引領下，以整體加州社會福祉為考量，提出可行方案，透過政治運作，立法而成，明確規範不同部門間的任務導向，避免了傾軋而導致疊床架屋，浪費資源的後果。

（二）「總體規劃」的高教理念契合民主精神：民主社會的健全發展有賴教育機會均等，所謂均等的涵義，據 Aristotle 的觀點，包含「平等」（equality）與「公道」（equity），「平等」指的是「平等地對待平等的」（to treat equals equally），「公道」則是「差別地對不同的」（to treat unequals unequally）（引自歐陽教，1985）。「總體規劃」使得加州公民只要有意願皆能入社區學院，即是彰顯「平等」原則，而成績優異者可以進入加州大與加大追求較為高深的學術，即是符合「公道」精神，也是體現「功績社會體制」之理想。「總體規劃」就是結合「平

等」與「功績」兩項民主原則，是以，1990年「經濟合作與發展組織」的研究報告指出總體規劃乃揉合大眾主義和菁英主義的一項嘗試，兼顧平等與卓越，值得成員國參照。

(三)「總體規劃」應建立更具效能的協調機制，彰顯學術自主，以引領高教發展：加大董事會與 Kerr 之所以積極擘劃「總體規劃」，重要動機在於延續加州學術自主的傳統，避免州長與州議會過度干預高教事務。

此外，Kerr 在其 2001 年版的《大學的效用》第 9 章〈新世紀「智識之城」是狐狸擅場的時機嗎？〉¹⁵ (The “city of intellect” in a century for the foxes?) 明白提出，二次戰後，世局變遷的主要運作力量來自 1. 就學人數激增；2. 聯邦政府將軍事研發委由研究型大學負責；3. 經濟的榮景。Kerr 以其慧見勾勒出「總體規劃」，並運用靈活策略法制化「總體規劃」，並據此描繪出「多元大學」(multiversity) 的新圖像。但時移勢易，加州自 1978 年「第 13 項提案」通過後，在 1990 年代景氣不佳時，其顯現的不良效應極為明顯，Kerr 在《處於多事之秋的美國高等教育：1990 年之後》(*Troubled times for American higher education: The 1990s and beyond*) 認為，1990 年代除了因經濟緊縮和社會不同族裔間關係緊張外，大學內部的「共治」(shared governance) 也發生問題，如董事會受到政治派系影響，只關心個人利益，未能深入了解校園實況，而教授本身僅關注其專門領域研究，未能關心高教整體之發展等。在內外部因素交相影響下，使得大學校長領導更行迫切與嚴峻，需要更多的磋商與協調 (Kerr, 1994c: 32, 36)。

¹⁵ Kerr 在此篇文章中引用 I. Berlin (1953) 的《刺蝟與狐狸：論托爾斯泰的歷史觀》(*The hedgehog and the fox: An essay on Tolstoy's view of history*) 中刺蝟與狐狸型性格的差異，Berlin 引用古希臘詩人 Archilochus (680-645 B. C.) 對刺蝟與狐狸的比喻：狐狸知道許多事，刺蝟只知道一件大事。Berlin 依此將其用來象徵不同性格的典型，屬於刺蝟的性格會將其所理解之事連結到單一核心視野，形成清晰一致體系；狐狸型性格則追逐許多目標，但常常不相干或甚至矛盾。Kerr 進一步用於分析高教領導，刺蝟型傾向於說教，熱情洋溢但有時近乎固執不通；狐狸型性格機巧具彈性，但有時又流於狡詐。

這種狀況在 21 世紀並未緩解，Kerr 擔心核武、環境惡化、人口爆炸、DNA 的人為操弄及恐怖主義橫行，其衝擊高教的生態者為：1. 大學受到更多權力的掣肘，如政府當局、法院、教師、學生及社會壓力團體等，使得政策規劃與決定更為不易，2. 不同社會群體對公共資源的競逐益加白熱化，如年長者健康給付、中小學教育、犯罪防制等，使得高教領導者的目光聚焦在如何爭取資源，無暇規劃未來（Kerr, 2001a: 206-207）。Kerr 認為（2001a: 206），沒有高教領導人敢直言目前的規劃是為了未來 40 年的高教發展而量身訂做，於今之計恐無單一遠大視野可供引導，所需的是審視高教環境的變化，敏於洞悉與掌握契機並避免危險。

但是否依循適者生存之劇本？依 Kerr 之見，答案是否定的，他（Kerr, 2001a: 227）認為，面對多變的世局，應採狐狸型的領導，因為其機警，不囿於遠大視野而有盲點，足智多謀而足以衝破牢籠，但其周圍仍須有刺蝟型的幕僚作為股肱之才以輔佐，適時提醒學術自由與機構自主的價值，以捍衛公共利益。

（四）高教政策的規劃須與時俱進：Douglass（2010）服務於加大柏克萊分校的「高等教育研究中心」（Center for Studies in higher Education），長期從歷史角度研究加州高教，2010 年的文章〈從混亂到有序再回復混亂嗎？修正論者對加州總體規劃 50 週年的反省與對未來的思考〉，文末提到適者生存劇本不可取，在目前高教界怠忽規劃宏觀的高教政策情況下，採溫和的革新可能較為契合加州高教發展的需要，否則就會再回到 1960 年代混亂的高教局面，另外曾擔任 1970 年代「總體規劃」檢視委員會與「加州後中等教育委員會」委員（1978-1986）等職的 Callan 的〈成功帶來的險巇：Kerr 與高教總體規劃〉，也與 Douglass 的觀點一致，即「總體規劃」雖經不定期檢視，但迄今被視為如同「聖經的重要事件」一樣被歌頌，由其標題成功帶來的險巇就可獲知，其結論引用 Kerr 的見解：政策決定必須禁得起時空的考驗，1960 年代的「總體規劃」不適合 21 世紀的加州社會，在於其相關的運作規定：如加大與加州大的提高入學標準以限縮名額和免學費的廢止及過度仰賴社區學院作為吸納高教學生的機制（Callan, 2012: 82）。

Kerr 在「經濟合作與發展組織」盛讚「總體規劃」時早就重申「總體規劃」不應視為一項計畫，而是一項進展性的動態規劃，即是德國「原則性基準法」之意，且其「總體規劃」也僅訂為 1960 至 1975 年。「總體規劃」缺乏前瞻性的宏觀規劃，除了如 Kerr 所言 21 世紀是不確定的年代，只能做短期的規劃外，另一個因素是缺乏如同 Kerr 一般具慧見的領導人才。但無論如何，都說明高教要永續發展，持續針砭問題與完整收集資料以釐定可行方策是不可或缺的要素¹⁶（Kerr, 1994b）。

二、對臺灣高教的借鏡之處

「經濟合作與發展組織」肯定加州經濟的傑出表現，認為得力於其高教系統的卓越，又與「總體規劃」的通過密切相關，認為「總體規劃」值得他國借鏡，臺灣高教可借鑑之處如下：

（一）政府應設置高教政策專責研究機構，規劃高教發展方向，供政府形成政策之參照：

就如 Rothblatt 所言，「總體規劃」無法全盤移植，但可供他國參照之處為將「規劃」視為擬定高教政策可行方案的利器。陳維昭以其擔任臺大校長的經驗，認為我國大學教育的困境之一為政策混亂與目標不明確，提出因應的對策如下：

應儘速建立常態機制以擬定明確的教育政策。國家對科技之注重從政府編制可以窺出端倪，國科會有跨部會委員會、行政院有科技顧問小組、還有一位主管科技的政務委員，最近總統府還要成立一個科技委員會。科技的發展離不開大學，高等教育發展的重要性絕不亞於科技發展；然而，高等教育決策形成的機制以及諮詢管道卻似乎付之闕如。教育為國家百年大計，高等教育政策應該摒棄以往少數人即興式的決策方式，而以設置一常態性機制，作為國家教育政策的諮詢、溝通及決策參考（陳維昭，2005: 18）。

¹⁶ Kerr 在《保留總體規劃》報告中明確提出總體規劃整個學術架構應維持，應針對 1990 年代的財政問題研擬「資源總體規劃」（a resource master plan）。

缺乏專責機構規劃的結果，使得臺灣自1994年《大學法》修訂實施以來，由於賦予大學更多的學術自主權，復因1996年《教育改革總諮議報告書》提議教育鬆綁，使得大學校院由1994年的58所，增至2001年的135所（多數由專科學校升格而成），臺灣高教的發展模式也由1985年的菁英型，歷經1986至2001年的快速擴充為大眾型，進而至2001年後的普及型，對臺灣高教的不良效應最明顯地是質量的不均衡。2000年後，政府爲了因應全球化的挑戰和知識經濟的需要，以加強國家競爭力，乃藉由「獎勵大學教學卓越計畫」和「發展國際一流大學與頂尖研究中心計畫」等競爭型經費補助措施，以提升大學的辦學績效，爭取較佳的世界一流大學排名，此外，爲因應少子化的衝擊及監督大學教育品質與資源挹注的成效評估，於2005年成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」，開啓市場機制國家監督的管理模式，針對各大學評鑑標準載明若未通過評鑑者，必須縮減招生名額，教育部甚至以此作爲大學退場機制的評判依據（林思玲、王如哲，2014；秦夢群、陳遵行，2012；詹盛和，2010）。

詹盛和（2010）稱臺灣2000年後的治理模式揉合了政府監督、市場競爭及大學自主三者之治理模式，即一方面鬆綁大學的組織與人事¹⁷，另一方面藉提升機構和國家之競爭力，使用競爭型經費補助措施和各種市場化平台，如實施國立大學校務發展基金，讓大學擁有更多自主權限規劃、運用與賺取自身經費，非傳統公務預算，以強化績效責任，再藉由系所與校務評鑑的政府遠端操控，以達品質保證。政府透過市場機制，由各大學相互競逐以追求卓越，再透過高教評鑑作爲控管與懲罰績效不彰大學之作法引起批評，如秦夢群、陳遵行（2012）就認爲高教評鑑結果往往被視爲大學校院運作結果之績效表現，是左右政府補助大學經費額度的依據，而非作爲改善辦學缺失與制訂高教

¹⁷ 2005年12月13日《大學法》經立法院三讀通過，同年12月28日總統頒佈實施，此次修訂內容旨在強調學校自主管理和績效責任，重要內容有：1. 准許大學擬定合併計畫，促進資源的整合運用；2. 鬆綁大學組織與人事；3. 鼓勵設置彈性學程與加強學院整合，強化人才培育機制；4. 要求各校建立教師評鑑制度，以提升大學教育效能；5. 加速大學國際化；6. 落實學生自治精神。

政策的參據，因此建議評鑑結果與補助機制脫勾，回歸改善高教機構的發展本質。

由臺灣近來政府高教治理的模式偏於監督而非主動針砭問題，進行長期的規劃，且政策的擬定大都基於需要，臨時由政府相關部門邀集產官學界代表諮詢而得，如2013年《教育部人才培育白皮書》的政策規劃即是（教育部，2013）。由「總體規劃」的經驗可知，為求高教永續發展，實需設置專責的高教政策研發機制，延攬對高教理念與事務嫻熟人士，除持續建置「臺灣高等教育整合資料庫」¹⁸，收集臺灣高教發展的各項實徵資料，結合高教評鑑中心之評鑑結果及相關教育研究單位，作為探討高教議題之基礎，並與政府各相關部會密切合作，以宏觀視野規劃具體可行的高教發展方策，以利政府進行高教革新。

（二）機構間作功能區分，俾利彰顯特色與符合社會所需人才：

民主社會的高教合理結構應採「平等」與「功績」兼具的聚合型，一方面實施普及化的高教，讓有意願和能力的人皆能接受高等教育，但必須為高教保留一塊追求卓越的園地，即讓優秀人才得以追求高深學術，這也是「經濟合作與發展組織」讚譽加州高教的理由，其三層級高教培養出不同類型人才，滿足了加州社會所需，不致疊床架屋，浪費人力與財力。

依此，吳清山（2011）建議臺灣高教未來發展方向之一為引導大學定位、分類及發展特色，並指出「行政院高等教育宏觀規劃委員會」已於2002年建議我國大學依性質和任務分為4類：1. 研究型大學：從事前瞻性研究，創造新知以培育人才；2. 教學型大學：教學為主，研究為輔，培育社會各行業中堅份子；3. 專業型：培育特殊專業人才，以教學和督導實習為主；4. 社區型：配合鄰近社區之需求，提供實用之知識與技能訓練。但僅止於建議而已，至2007年由12所頂尖大學

¹⁸ 原由國科會（現改為科技部）與教育部為了提高臺灣高教品質，於2003年共同啓動，目的在透過長期收集與追蹤大專學生的各項資料，探討大專學生在校生涯、學習歷程、學習成長及和學生表現相關之學校、家庭、社會和個人等因素，透過資料之提供，使國內學者得以更為便利地從事有關臺灣高教的各項研究，作為臺灣高教政策釐定的參據。

發起的「臺灣高等教育論壇」，12月15日舉辦「臺灣高等教育發展策略：大學之分類」研討會，建議依大學部學生比例，大學分爲「研究型」、「教學研究型」及「教學型」，且一致認爲大學分類無關優劣，旨在協助學校自我定位，發展自我特色，以追求卓越爲鵠的。然迄今政府尚未有具體的行動，參照「總體規劃」的制訂過程，政府恐需以此研討會學者的建言爲基礎，邀集各類型機構代表，開誠布公，聽取不同類型機構的意見與疑慮，區分傳達功能不在爲學校價值定高下，而在履行各自對社會的任務與功能（古明芳，2008）。

參考文獻

- 古明芳（2008年6月）。大學分類強化臺灣高教競爭力。中大校訊，**166**。取自 http://sec.ncu.edu.tw/ncunews/166/develop_101.html [Gu, M. F. (June, 2008). The classification to enhance the quality of higher education in Taiwan. *NCU News*, 166. Retrieved from http://sec.ncu.edu.tw/ncunews/166/develop_101.html]
- 吳清山（2011）。我國高等教育革新的重要課題與未來發展之分析。長庚人文社會學報，**4**（2），241-280。[Wu, C. S. (2011). The issues and trends of higher education reform in Taiwan. *Chang Gung Journal of Humanities and Social Sciences*, 4(2), 241-280.]
- 林思玲、王如哲（2014）。臺灣高等教育改革再出發—高等教育改革：回顧與展望，**245**，61-73。[Lin, L. S., & Wang, R. J. (2014). Reform of higher education. *Journal of Educational Research*, 245, 61-73.]
- 秦夢群、陳遵行（2012）。臺灣高等教育評鑑制度與實施之分析研究。教育資料與研究，**106**，105-142。[Chin, M. C., & Chen, Z. S. (2012). Examining and reconstructing higher education evaluation programs in Taiwan. *Educational Resources and Research*, 106, 105-142.]
- 教育部（2013）。教育部人才培育白皮書。取自 www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204/ 教育部才培育白皮

- 書 .pdf [Ministry of Education (2013). *Ministry of Education's white paper of personnel training*. Retrieved from www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204/ 教育部才培育白皮書 .pdf]
- 陳維昭 (2005)。當前我國大學教育的困境及其因應。載於黃俊傑 (主編), *二十一世紀大學教育新挑戰* (頁 11-19)。臺北市: 臺大出版中心。[Chen, W.-Z. (2007). The current issues and resolution of Taiwanese higher education. In J. J. Huang (Ed.), *The new challenges for higher education in the 21st century* (pp.11-19). Taipei: The National Taiwan University Press.]
- 陳維昭 (2007)。臺灣高等教育的困境與因應。臺北市: 臺大出版中心。[Chen, W.-Z. (2007). *The struggle and resolution of higher education*. Taipei: The National Taiwan University Press.]
- 郭維藩 (2004)。轉變中的大學: 傳統、議題與前景。臺北市: 高教。[Kuo, W.-F. (2004). *University in transition: Tradition, issues and perspectives*. Taipei: Higher Education.]
- 詹盛和 (2010)。臺灣高等教育治理政策之改革—新管理主義的觀點。教育資料與研究, 94, 1-20。[Chan, S. J. (2010). Reforming higher education governance policy in taiwan: the perspective of new managerialism, *Educational Resources and Research*, 94, 1-20.]
- 歐陽教 (1985)。德育原理。臺北市: 文景。[OuYang, C.(1985). *The principles of moral education*. Taipei: Winjoin.]
- 戴曉霞 (1999)。加州高等教育總體規劃: 影響與挑戰。載於中華民國比較教育學會 (主編), *教育研究與政策之國際比較* (頁 243-282)。臺北市: 揚智。[Tai, H.-H. (1999). California master plan for higher education: Influences and challenges. In Chinese Taipei Comparative Education Society (Ed.), *Educational research and educational policies: An international comparison* (pp. 243-282). Taipei: Yang-Chih Book.]
- 戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。臺北市: 揚智。[Tai, H.-H. (2000). *The massification and marketization of higher education*. Taipei: Yang-Chih Book.]

- Bowen, W., Chingos, M., & McPherson, M. (2010). *Crossing the finish line: Completing college at America's public universities*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Brubacher, J. & Ruddy, W. (1997). *Higher education in transition: A history of American colleges and universities*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Callan, P. (1992). California's master plan for higher education: Some second thoughts for the fourth decade. In S. Rothblatt (Ed.), *The OECD, the master plan and the California dream: A Berkeley conversation* (pp.79-91). Berkeley, CA: University of California.
- Callan, P. (2012). The perils of success: Clark Kerr and the master plan for higher education. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (pp.61-84). New York, NY: Springer.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (2010). *Carnegie classification of institutions of higher education*. Retrieved from <http://carnegieclassifications.iu.edu/descriptions/basic.php>
- Commission for the review of the master plan for higher education (1987). *The master plan reviewed: Unity, equity, and efficiency in California postsecondary education*. Sacramento, CA: The Commission.
- Dougherty, K. (1994). The contradictory college: *The conflicting origins, impacts, and futures of the community college*. Albany, NY: SUNY Press.
- Douglass, J. (200). *The California idea and American higher education: 1850 to the 1960 master plan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Douglass, J. (2010). *From chaos to order and back? A revisionist reflection on the California master plan for higher education @ 50 and thoughts about its future*. Retrieved from <http://www.cshe.berkeley.edu/chaos-order-and-back-revisionist-reflection-california-master-plan-higher-education50-and-thoughts>
- Geiser, S. & Atkinson, R. (2013). Beyond the master plan: The case for restructuring baccalaureate education in California. *California Journal*

- of Politics and Policy*, 4 (1), 67-123.
- Gonzalez, C. (2011). *Clark Kerr's university of California: Leadership, diversity, and planning in higher education*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Halsey, A. (1992). Excerpts from higher education in California. In S. Rothblatt (Ed.), *The OECD, the master plan and the California dream: A Berkeley conversation* (pp.29-46). Berkeley, CA: University of California.
- Johnson, H. P., & Reed, D. (2007). *Can California import enough college graduates to meet workforce needs?* San Francisco, CA: Public Policy Institute for California.
- Johnson, H. (2010). *Higher education in California: New goals for the master plan*. San Francisco, CA: Public Policy Institute for California. Retrieved from http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_410HJR.pdf
- Joint Committee on Higher Education (1973). *Report of the Joint Committee on the master plan for higher education*. Sacramento, CA: California Legislature.
- Kerr, C. (1991). *The great transformation in higher education: 1960-1980*. Albany, NY: State University of New York.
- Kerr, C. (1992). The California master plan of 1960 for higher education: An EX ante view. In S. Rothblatt (Ed.), *The OECD, the master plan and the California dream: A Berkeley conversation* (pp.47-60). Berkeley, CA: University of California.
- Kerr, C. (1994a). *Higher education cannot escape history: Issues for the twenty-first century*. Albany, NY: State University of New York.
- Kerr, C. (1994b). *Preserving the master plan*. San Jose, CA: California Higher Education Policy Center.
- Kerr, C. (1994c). *Troubled times for American higher education: The 1990s and beyond*. Albany, NY: State University of New York.
- Kerr, C. (2001a). *The uses of the university*. Cambridge, MA: Harvard University.

- Kerr, C. (2001b). *The gold and the blue: A personal memoir of the University of California, 1949-1967, Vol. I: Academic triumphs*. Berkeley, CA: University of California.
- Liaison Committee of the State Board of Education and the Regents of the University of California (1960). *A master plan for higher education in California: 1960-1975*. Retrieved from <http://www.ucop.edu/acadinit/mastplan/MasterPlan1960.pdf>
- Long, B. & Kurlaender, M. (2009). *Do community colleges provide a viable pathway to a baccalaureate degree?* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Neave, G. (2012). Contrary imaginations: France, reform and the California master plan. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (pp.129-161). New York, NY: Springer.
- Orfield, G. & Paul, F. (1992). *State higher education systems and college completion: Final report to the Ford Foundation*. New York, NY: The Ford Foundation.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rothblatt, S. (2012). Clark Kerr: Two voices. In S. Rothblatt (Ed.), *Clark Kerr's world of higher education reaches the 21st century* (pp.1-42). New York, NY: Springer.
- Tozer, S., Violas, P. C., & Senese, G. (1995). *School and society: Historical and contemporary perspectives (4th ed.)*. New York, NY: McGraw-Hill.

英國大學學費、貸款與助學措施一體化政策探討

陳怡如*

摘要

英國高等教育傳統上以菁英教育為主，但自 1960 年代開始，高等教育機構進行幾個階段的大幅擴充。2003 年高等教育白皮書《高等教育的未來》（*The future of higher education*）公布，更宣示政府擴充高等教育的決心，因此也影響到學費政策，過去本國學生不需繳費，但自 1998 年之後，開始對大學生收取學費，2012 年之後，更調升為上限 9,000 英鎊。有鑑於此，本文進行文獻分析，檢視英國學費政策及其就學貸款機制的發展沿革和實施現況，希望了解 2012 年新制是否能達到其所設定之擴大社會參與的目標，或是使高教進一步商品化。根據文獻分析，作者歸結，雖然英國高等教育逐漸走向使用者付費，也面臨許多挑戰，新制度基本上能達成促進社會公平之基本目標，鼓勵更多弱勢學生進入大學；其次，學費貸款、就學貸款與助學措施三者密不可分，任一政策的調整都必須考慮其他兩個層面。最後，我國大專院校目前面臨學費過低，無法支持大學發展的窘境，進行稅制改革，延長還款期限，以及債務免除規範的引進，都是可能的變革方向。

關鍵詞：學費政策、高等教育、貸款、助學措施

* 陳怡如，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授

電子郵件：irchen@ncnu.edu.tw

來稿日期：2015 年 7 月 9 日；修訂日期：2015 年 9 月 8 日；採用日期：2015 年 10 月 19 日

The Integrated Policies on Tuitions, Student Loans, and the Student Support Mechanism in the United Kingdom

Dorothy I-Ru Chen*

Abstract

Started from 1960s, British higher education has gone through a series of expansion. This expansion inevitably led to dramatic reform in tuition fee policy as most undergraduates need to pay 9,000 pounds in tuition fee since 2012. Does this policy reform actually improve the access of higher education or it has led to more social inequality? Through literature review, it finds that high tuition fee policies overall have not deterred students from seeking admission to higher education. Second, the planning of policies on tuition fee, student loans and student support mechanisms are closely linked to one other. Based on the experience in UK, the paper suggests tax reform, reimbursement period extension, and debt exemption mechanism may be options of consideration for related policy reform in Taiwan in the near future.

Keywords: Tuition fee policy, higher education, loan, student support mechanism

* Dorothy I-Ru Chen, Associate Professor, Department of International Cultural and Comparative Education, National Chi Nan University

E-mail: irchen@ncnu.edu.tw

Manuscript received: July 9, 2015; Modified: September 8, 2015; Accepted: October 19, 2015

壹、前言

1980年代英國保守黨執政後，英國高等教育逐漸走向市場化，開始對外國學生收取全額學費。由1990年代開始，多元技術學院的升格以及高等教育人口的大幅擴充，進一步產生教育經費排擠效應，也因此1997年代工黨執政後，延續保守黨政策，進一步開始對大學生收取學費，且由1998年的上限1,000英鎊（約新臺幣5萬元），快速增加到目前的9,000英鎊（約新臺幣45萬元），就學貸款與助學措施也據此調整因應。近二十年來，隨著大學以及大學生人數的快速增加，臺灣高等教育擴充與發展面臨跟英國類似的經費排擠問題，學費政策也因此受到關注，但政府調升學費的行動則面臨極大阻力，不似英國在短期內快速由免學費轉型為高學費國家。有鑑於此，本文以文獻分析方式，檢視英國學費政策、就學貸款機制的發展沿革及實施現況和獎助學金等配套措施，希望了解基於使用者付費精神所建立的高學費政策，是否也能同時達到其所設定擴大社會參與的目標，或是反而降低了低社經背景學生的入學意願與機會。雖然兩國的社經脈絡有極大差異，無法直接進行政策上的借用，但希望藉由英國的經驗，提供臺灣若干啟發。

貳、英國高等教育學費、貸款與助學政策發展背景與脈絡

要討論英國學費、貸款與助學措施等相關政策，可分析兩個重要背景因素，即高教的擴充與對弱勢學生高教入學管道的重視。

一、高等教育的擴充

英國大學的類型極為多元。除了牛津、劍橋等在中世紀即已獲得羅馬教皇認可的少數大學外，英國各高等教育機構的建立乃基於：（一）歷史較悠久，由皇章（Royal Charter）賦予特許權而成立。（二）

來自於國會通過法案（Statute）而成立的，如透過1992年頒布之《擴充與高等教育法案》（Further and Higher Education Act）由多元技術學院（polytechnics）升格的新大學（new universities），具有獨立法人地位。這些具頒授學位權力的大學，即所謂的「認可機構」（Recognized Bodies）（Gov.UK, 2014）。

自1960年代開始，英國高等教育面臨幾波的擴充，1963年《羅賓斯高等教育報告書》（Robbins Report）建議高等教育機構（Higher Education Institutions, HEIs）的大量擴充，主張有能力的人應該有進入大學的機會，該報告書促成多元技術學院的大量增加，傳統英國高等教育「雙軌制」（binary system）因此成型。而1992年的《擴充及高等教育法》進一步終結雙軌制，允許多元技術學院升格為大學，有自行頒授學位的權力。這些大學雖形式上均為私立，但其經費大部分來自政府（陳怡如，2011）。真正不受政府直接補助的大學，目前在英國只有兩所，分別是白金漢大學（University of Buckingham）以及近年成立的BPP專業大學學院（BPP University College of Professional Studies），其學費徵收不受政府之約束。

目前英國可授與學位之高等教育機構將近160所。在2003年英國政府發布《高等教育的未來》白皮書，宣告將擴充英國高等教育的受教機會，期使英國18~30歲的青年的高教就學率，從當時的30%，擴充至2010年的50%。在2013年時，英國政府更宣布由2015年開始，英格蘭將取消對各校招生名額的限制（Hillman, 2014），由此可見，在英國高教持續擴充過程中，因為過去英國大學教學與研究主要經費來源是政府經費，因此高教資源的挹注也面臨極大挑戰。

二、重視弱勢學生參與與高教學習

隨著高等教育入學管道的擴充，英國政府對於弱勢學生的入學管道也越來越重視，政府實施相關措施如針對成人學生提供「高等教育入學文憑」（Access to Higher Education (HE) Diploma）課程等，希望經由此類課程與文憑，學生可以取得就讀相關領域學士課程或是其他同等級課程的機會，目前每年約有2萬人循此管道進入大學（Access to Higher Education, 2014）。其次，實施「邁向高等教育」計

畫 (Aimhigher)，希望吸引非傳統背景學生、少數族群以及殘障生進入高等教育。此計畫主要目標有四：(一) 提高弱勢族群進入大學的動機；(二) 提高弱勢族群的學業成績，使其能具備進入高教機構的資格；(三) 增加職業課程學生進入高等教育的機會；(四) 提供資訊、忠告以及指引給有潛力的學生、中學教師以及家長。此計畫在 2011 年結束，以 2008-2011 年來說，全英格蘭建立 42 個夥伴關係，透過中小學、擴充教育學院和大學合作，而地方當局、地方健康部門以及地方職訓機構都是其中的重要一環 (Higher Education Academy, 2014a)。除此之外，在學弱勢學生輔導計畫也是重要的一環，由 2008 年開始執行的「有效策略：學生在學以及成功學習改變方案」(What works? Student retention and success change programme)，因成效良好，2012 年啓動第二期計畫，預計於 2015 年結束，政府希望找出減少大學輟學率，增加學生學習成功的最佳策略，並分享成功經驗給其他學校 (Higher Education Academy, 2014b)。

英國政府更於 2014 學年度聯合相關部會出版「入學管道與學生成功國家策略」(National strategy for access and student success) (Department for Business, Innovation and Skills, 2014)，可見英國政府對此議題的重視。

如上所述，在有限的高教資源下，加上高教人數持續擴充，因此英國近年來不僅大幅增加大學學費，也取消原有的生活津貼補助，以學費貸款及生活維持貸款制度取代，但此同時，也搭配對弱勢學生的各類獎助金，希望上述措施能不影響弱勢學生就學權益，進而達到提升高教品質的目標。以下分析相關政策的演變、政策實施現況以及相關政策的特色與挑戰。

參、學費、就學貸款與助學措施相關政策之演變

因為高等教育的擴充，產生政府經費不足等問題，因此也影響到學費政策，也連帶對貸款及助學措施產生影響。以下介紹英國學費、

貸款與助學機制的政策發展與現況。

一、學費政策之演變

英國自 1944 年《教育法》(1944 Education Act) 公布後，就讀大學之學生即可享受由其家庭居住地所屬之地方教育當局 (Local Education Authorities, LEAs) 支付其學費，並提供就學期間的「生活津貼」(subsistence allowance)。1962 年《教育法》(1962 Education Act) 通過後，英國全時大學生 (年長學生除外) 所能獲得的政府經費補助分為兩類：一類是依家長收入及學校所在地區而異的生活維持費補助 (maintenance grants)，二是由地方教育當局由稅收中支應的學費 (楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013)。

英國保守黨在 1979 年執政後，為降低政府教育經費支出，外國學生學費改為按成本進行全額收費 (Chandler, 1989)。1992 年《擴充與高等教育法》公布後，原有多元技術學院升格改制為大學，英國高等教育機構隨之快速擴充，保守黨政府邀請 Don Dearing 爵士，組成研究委員會，針對英國高等教育的學費成本及學生獎助學金等相關議題進行檢視，1997 年《狄林報告書》(Dearing Report) 公布，建議政府調高學費；1998 年《教學與高等教育法》(Teaching and Higher Education Act) 頒布，採納該報告書建議，於當年起開始依學生家庭收入徵收學費，並取消生活費補助，每年繳納為數約 1,000 英鎊之學費。根據統計，在 2001/02 學年時，英國大約有 50% 的學生因家庭收入未達繳費標準，毋需繳費，當年真正需依規定繳納至上限 1,000 英鎊者，僅約占在學學生人數的 35% (楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013)。可見工黨執政後仍延續保守黨在高等教育上使用使用者付費之路線。

因應 2004 年公布的《高等教育法》(Higher Education Act)，英國政府於 2006 年將原先徵收約 1,000 英鎊調高至上限 3,000 英鎊，採取差別學費 (varied fees)，並同時修改學生貸款制度及獎助學金制度。2006 年以後，不再要求學生在入學時依家庭經濟狀況先繳學費 (up-front fees)，而是改採取延遲付費 (deferred fee) 的概念，即可貸款項目納入學費，學生入學時向學生貸款公司申請學費貸款，畢業後工作所得達一定標準後再償還 (Dearden, Fitzsimons, & Wyness, 2010)。

2010年《Browne 報告書》建議廢除學費上限，並減少英格蘭高教的政府經費，同時也提出如下三大建議：（一）除非學生畢業後已就業，否則學生不需為其高等教育付費。（二）學生支付的高等教育費用應是其所能負擔的。（三）對部分時間學生應有更多支持，且在其所負擔的學習成本應與全時學生同等對待（Browne, 2010; Chowdry, Dearden, Goodman, & Jin, 2013）。政府接受此建議，2011年公布《高等教育：以學生為制度之心》白皮書（Higher education: Students at the heart of the system），建議將高等教育學費政策作進一步改革，減少政府補助之大學教學及研究經費，提高學費，並增加學生貸款額度（BIS, 2011）。該白皮書指出，從2012年開始，學費以每年9,000英鎊為上限，政府將依家庭收入提供獎學金，及提供學費及生活費貸款給學生。學生畢業後年所得超過2萬1,000英鎊時才需開始償還貸款及利息。在2012/13學年度時，英格蘭政府提撥約2萬個名額給辦學品質優良且每年學費平均徵收標準未達7,500英鎊之學校（BIS, 2011）。

因此，由2012年開始，英國政府將學費上限調升為9,000英鎊，就學貸款制度也據以調整，因應就學人數持續擴充，各校教學經費不再由政府提供，除成本較高的課程仍提供補助外，教學成本由學生學費來支付。以招生名額鼓勵大學降低學費的方式沒有太大效果，9,000英鎊成為目前多數大學所要求的學費（Chowdry, Dearden, Goodman, & Jin, 2013）。而英國政府更進一步在2013年宣布，由2015年開始，英格蘭取消對各校招生名額的限制，預計未來增加人數約達6萬以上（Hillman, 2014）。

當時此項高等教育新學費制度之立法是以英格蘭地區為範圍，蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭政府的反應不一。迫於壓力，北愛爾蘭不得不跟進。威爾斯地區政府也於2006年開始取消各大學以往入學所徵收的學費，在2007年開始允許各校徵收自訂的學費，威爾斯政府也提供包含學費在內的貸款措施。蘇格蘭地區，自2000學年度開始，高等教育機構對蘇格蘭地區的永久居民及從其他歐盟國家來蘇格蘭高等教育機構就讀之學生已免繳學費，相對應的是蘇格蘭的學生在畢業後每年將需繳納約2千英鎊（約折合新臺幣1萬元）的高等教育回饋金，以利其後之學生有機會同享免費就讀高等教育之機會，蘇格蘭畢

業生繳納的回饋金，不像英格蘭的貸款新制是依其畢業後收入不同而償還不同金額，而是以一定額之方式繳納（楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013）。但是 2007 年之後，蘇格蘭取消此一回饋金制度，高等教育轉為免學費。

由上可知，目前為止，除蘇格蘭外，其他地區的運作基本上是類似的。以英格蘭為例，由下表可見，因為學費的挹注，英格蘭高教撥款委員會在新制實施後，對於經常門教學補助即大量減少。

表 1

2011-2015 HEFCE 補助及學費貸款總額（單位：百萬英鎊）

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15 (預算)	2015/16 (預估金額)
HEFCE					
經常門教學	4,645	3,815	2,861	1,915	1,669
經常門研究	1,549	1,587	1,573	1,573	1,573
經常門總額	6,194	5,402	4,434	3,488	3,242
資本門教學	95	90	79	154	300
資本門研究	204	195	251	285	303
資本門總額	299	286	330	440	603
HEFCE 補助總金額 (含其他特定補助方案)	6,709	5,893	5,014	4,091	4,008
學費收入					
本國與歐盟學生學費	2,600	4,200	5,600	7,000	8,200
總金額					
高教機構總經費	9,309	10,093	10,614	11,091	12,208

資料來源：修改自 Bolton, P. (2014). *HE in England from 2012: funding and finance*. Parliament Briefing. London: House of Common Library, p.8.

因應 2004 年學費的增加，英國政府在該年度年成立「公平入學辦公室」(Office for Fair Access, OFFA)。該機構宗旨在於確保學生入學管道的公平性。所有希望收取超過 1,200 英鎊學費的英格蘭大學都必須與該會訂定「入學管道協議」(access agreement)，說明該校擴大

入學管道的作法（Office for Fair Access, 2014a）。「入學管道協議」必須呈現大學如何延續以及改善學生入學管道以及協助學生成功的相關措施（Office for Fair Access, 2014b）。協議基本上必須涵蓋學校建議的學費上限、擴充入學管道以及評量學生成功的措施、這些措施的所需經費、學校所設定的目標、學校以何種方式告知學生關於學校所提供的財務支持。

目前必須提供「入學管道協議」的學校為：（一）該校提供學費上限受政府規範的課程，如學、碩士班或師資培育課程；（二）該校有直接獲「英格蘭高等教育撥款委員會」（HEFCE）或教學局（Teaching Agency）補助的課程；（三）希望對本國學生招收超過基本學費 6,000 英鎊的學校。

除上述協議的內容外，由 2009 年開始，獲「英格蘭高等教育撥款委員會」補助的學校都必須提供「擴充參與策略評估」（Widening participation strategic assessments, WPSAs），其內容需涵蓋大學對於擴充入學管道的承諾及三年規劃。此評估在 2012 之後更名為「擴充參與策略聲明」（widening participation strategic statements, WPSSs）（Office for Fair Access, 2014c）。目前，「公平入學辦公室」所要求的「入學管道協議」及此一聲明逐步整合，以減輕大學的行政負擔（HEFCE, 2013）。

二、學生就學貸款機制之演變

英國就學貸款政策基本上可分為學費與生活費兩個面向。英國由 1998 年九月開始實施「依據收入償還貸款」（Income Contingent Loan），此貸款制度的基本精神是因接受高等教育而獲得利益者，才需要付費，且獲益越大收入越高者，需要回繳更多。如果沒有因為受高等教育而獲益，則不需要償還；隨著 2012 年新制的推動，此制度的特色更加明顯。

英國貸款主要由學生貸款公司（Student Loans Company, SLC）此一非政府部門之公共機構（Non-Departmental Public Body, NDPB）負責每年英國四地超過 100 萬學生的貸款與獎助金。此機構和英國四地區的相關機構 Student Awards Agency for Scotland、Student Finance

Wales、Student Finance Direct、Student Finance England 以及 Student Finance Northern Ireland 共同合作處理相關業務。學生貸款本金由政府透過預算經費撥給學生貸款公司 (Student Loan Company, 2015a)，學生貸款償還制度之一切風險由政府承擔，即政府也必須編列預算，以貼補貸款人無法還款的差額。

(一) 學費貸款

自 2006 年開始，英國大學校院貸款制度政策有了重大改變。從該年度開始，英國學生不需事先繳交學費，學生貸款公司 (SLC) 幫學生先將學費繳納給學校，學生只在就業後之工作所得到達年收入 1 萬 5,000 英鎊時，才需依其所得之 9% 償還貸款。學生貸款之對象從原來以全時進修的學生放寬至包含部分時間制學生。學生畢業後償還之金額依其畢業後工作所得高低而異。學生貸款之還款年限除蘇格蘭地區居民為 35 年外，其他地區當時規定原則上是以 25 年為期(楊瑩、黃家凱 & 馬扶風, 2013)。

英國政府在 2012 年調整學費，貸款制度也配合修正，新制 (Education (Student Loans) (Repayment) (Amendment) (No. 2) Regulations 2012) 引進年薪達 2 萬 1,000 英鎊即開始還款的新制。貸款項目如學雜費、生活費等皆涵蓋其中。貸款本金由政府提供；申請資格限英國學生，並未設定收入門檻；還款的年收入為 2 萬 1,000 英鎊，30 年後不需再還。還款占薪資比例 9%；還款利率根據英國零售物價指數 (UK Retail Prices Index, RPI) 利率計算，每年 9 月更新 (Department for Business, Innovation and Skills, 2012)。

學費貸款不需要進行家境評估，SLC 每年分 3 期繳交給大學，只要大學每學期確定學生有在學，學校就會收到該筆學費。學費多寡則視四地政府所設的上限，學校即根據四地政府設定的上限設額度，但是私立學校則不在此限，可以收取更高學費。學費貸款的還款利率和生活維持貸款 (Maintenance Loan) 的利率一樣 (Student Loan Company, 2015b)。

(二) 生活維持貸款 (Maintenance Loan)

1980 年代中期，政府取消對於大學生的住宿費補助。1988 年《高額學生貸款》(Top-up loans for students) 白皮書建議廢除生活維持費

補助制度，改為學生貸款制度。該白皮書建議償還以 25 年為期，或償還至申貸者年滿 50 歲為止，當貸款學生畢業後收入低於當年全國平均所得之 85% 時，即可暫停或延後償還。英國政府也據此於 1990 年頒布《教育（學生貸款）法》〔Education (Student Loans) Act〕，以作為實施上的法令依據（楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013）。

對於全時制大學生而言，生活維持貸款的申請條件如下：1. 不需個人財務評估，所有學生皆可申請的部分；2. 財務評估和家戶收入有關。貸款最高貸款額度因四地政府和相關機構的規範、學生讀書地（是否住家裡，是否住在倫敦）、課程長度、獲得其他獎助金而有所不同。以給付時間來說，如果向英格蘭、威爾斯和北愛相關機構申請，則 1 年分 3 次給付，給付多在學期初。蘇格蘭則每月給付（Student Loan Company, 2015c）。

三、助學措施 —— 獎補助金的發展

如前述，英國自 1944 年《教育法》（1944 Education Act）公布後，大學生即享有其家庭居住地所屬之地方教育當局支付其學費，並提供就學期間的「生活維持津貼」（subsistence allowance）。因應 1998 年學費政策之改革，工黨政府在當年曾取消實施已久之生活維持費補助，以經過家庭收入調查後方可領取之「教育維持津貼」（education maintenance allowance, EMA）取代（楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013）。

2006 年之後，英國政府將低收入家庭學生之學費補助與生活費補助併入上述助學金，即自新學費制度實施後，低收入家庭學生每年可得之獎助學金約為 3,000 英鎊：其中 1,200 英鎊是學費補助（fees subsidy），1,500 英鎊是通過家庭資產調查後的獎助學金，另外的 300 英鎊是大學因調漲學費後依規定應發給之學校獎學金（bursaries）（楊瑩、黃家凱 & 馬扶風，2013）。2010 年之後英國公平入學辦公室（OFFA）也要求各大學必須為來自低所得家庭之學生提供至少每人每年 300 英鎊之獎學金，以 2011 年來說，助學金不得低於 338 英鎊，但通常學校提供的遠高於這數字。2012 年之後，助學金的提供取消下限（Office for Fair Access, 2014b）。

值得注意的是英國政府已於 2015 年 7 月各界抗議聲中宣布，因為財務負擔因素，英格蘭與威爾斯預計於 2016 學年度全面取消助學金制度，以貸款取代，未來助學金的提供將集中於少數有重大需求的學生（BBC News, 8 July 2015）。這一發展也將導致學生的就學貸款額度進一步提高，還款期限延長。

英國政府過去對於獎學金的提供基本上和學生家境無關，但是近年也曾針對弱勢學生，實施過「國家獎學金計畫」（National scholarship programme）。此計畫由 2011 年開始。以 2013 與 2014 學年度為例，英格蘭政府分別提供 1 億英鎊（約新臺幣 50 億）獎學金以及 1 億 5 千萬英鎊（約新臺幣 75 億）獎學金補助。每位獲補助的全時學生可以領取至少 3,000 英鎊（約新臺幣 15 萬），部分時間制學生則酌減。經費來源除政府補助經費外，收取每生學費超過 6,000 英鎊者（約新臺幣 30 萬）（部分時間制 4,500 英鎊）的學校，學校提供的相應資金必須是 1：1。如果學費少於 6,000 英鎊者，學校只需要分攤政府補助經費的 50% 即可；而每生所領取的獎學金可用來折抵學雜費或住宿費，學生所獲得的現金不得超過 1,000 英鎊（HEFCE, 2012）。但因為經費分配的考量，希望對研究生學貸有更多補助，此一鼓勵弱勢學生就讀大學的政策已在 2014 學年度宣布取消（HEFCE, 2015）。

四、就學貸款與獎補助制度歷年演進情形分析

由表 2 可見，隨著學費的提高，學費的繳交及減免方式，以及助學金的額度也隨之提高。另一方面，還款的期限也逐年拉長，利率的計算方式也有所轉變。

表 2

就學貸款與獎補助制度歷年演進情形

	2006 年之前	2006 年改革後	2012 年改革後
學費	1,200 英鎊	3,375 英鎊 (2011-12 年)	上限 9,000 英鎊
	入學繳付	延後支付	延後支付
	學費一致	最高 3,225 英鎊	6,000-9,000 英鎊之間
	低收入可免	不減免	最低收入學生可學費減免
助學金	2005 年之前無	最高 2,906 英鎊，另提供獎學金	最高 3,250 英鎊，另提供獎學金與學費減免
生活維持貸款	最高 4,200 英鎊	最高 6,928 英鎊	最高 7,675 英鎊
還款	年收入超過 10,000 英鎊，還款 9%	年收入超過 15,000 英鎊，還款 9%	年收入超過 21,000 英鎊 (2016)，還款 9%
	無實質利率	開始還款後 25 年終止。 無實質利率	開始還款後 30 年終止。 最高 3% 的實質利率。

資料來源：Dearden, L. (2015). *Higher education funding: Lessons from the UK*, P. 8.

表 3 乃 2012 年前後入學學生之財政參數對照表，其顯示隨著學費的增加，學生的助學金微幅增加；而較大改變則在還款利率，增加高收入還款門檻的部分，以及拉長還款期限由 25 年延長到 30 年。

表 3

2012 年前後入學學生之財政參數對照表

	2011 年入學學生	2012 年入學學生
學費	3,375 英鎊	最高 9,000 英鎊
學生支持措施		
生活維持助學金	若家長年收入相當於或是低於 25,000 英鎊，則為 2,984 一年。收入增加，金額隨之降低。	若家長年收入相當於或是低於 25,000 英鎊，則為 3,250 一年。收入增加，金額隨之降低。

(續下頁)

	2011 年入學學生	2012 年入學學生
生活維持貸款	需家長年收入相當於或是低於 25,000 英鎊，貸款金額依其是否與家長同住，是否倫敦或外地而定。	需家長年收入相當於或是低於 25,000 英鎊，貸款金額依其是否與家長同住，是否居住倫敦或外地而定。
最低額獎學金	如果學生獲全額生活維持助學金，學校每年至少需付 347 英鎊的獎學金	無
國家獎學金	無	3,000 元，通常給家庭年收入低於 25,000 英鎊的學生。現金不得超過 1,000，可用學費減免型式提供。學校需提供相應金額。
還款		
在學期間實質還款利率	0%	3%
畢業後實質還款利率	0%	0-3% 之間不等（根據畢業生收入，如果 0% 表示收入未達還款門檻，3% 表示收入已達高還款門檻）
還款額度	9%	9%
還款門檻	2012 年為 15,795 英鎊	2016 年為 21,000 英鎊
高還款門檻	無	2016 年為 41,000 英鎊(RPI3%)
門檻指數化	從 2012 年起，比照 RPI	由 2017 年起，依據國民平均所得。
還款期限	25 年	30 年

資料來源：Universities UK (2013). *The funding challenge for universities* (p.11). London: Universities UK. ; Crawford, C. & Jin, W. (2014). Payback time? Student debt and loan repayments: What will the 2012 reforms mean for graduates? *Institute for Fiscal Studies*, IFS Report (R93), p.7.

由表 4 可看出，根據英國政府的計算，新制可以減少納稅人的負擔，政府投注於高等教育的經費也可以因此減少，同時針對弱勢學生提供的助學金也是增加的，其中特別一提的是「資源會計與預算支出」(Resource accounting and budgeting charge, RAB charge) 的增加。英國政府將「資源會計與預算」或「權責會計」(Resource accounting and budgeting) 制度於 1995 年引進，主要將企業化的管理方式應用在政府預算編列，其按照部門目標對支出進行分析，重視產出，而非投

入。「資源會計與預算支出」在這裡意謂著因為利率補貼，貸款者無力償還或還款期限已過等因素，所產生無法回收部分的金額。以2012-2013學年度為例，「資源會計與預算支出」會由舊制的25%增加到新制的33%，此即對於政府最後必須貼補金額的預估。

表4也顯示，就個別畢業生來看，學貸大量增加，而生活維持貸款則微幅增加。但同時每生所分配的教育經費是增加的，增加幅度高達11.8%，因此可看出此一制度的設計是希望提升教育品質。

表4

2012-2013學年度學生學貸與補助經費來源與流向（單位：英鎊）

	舊制	新制	改變金額	改變比例
經費來源				
納稅人所負擔每生支出				
	20,690	19,720	-1420	-6.9%
HEFCE	10,990	1,520	-9,460	-86.1%
國家獎學金	0	130	130	
生活維持助學金	4,020	4,520	510	12.7%
貸款補助	5,690	131,00	7,410	130.2%
貸款補助比例 (資源會計與預算支出)	25%	33%	8%	
個別畢業生支出				
	16,990	25,830	8,850	52.1%
學費還款	7,530	15,960	8,420	111.8%
生活維持貸款還款	9,450	9,880	430	4.6%
經費使用				
給大學的每生經費				
	20,160	25,530	5,370	26.6%
HEFCE	10,990	1,520	-9,460	-96.2%
國家獎學金	0	130	130	
學費	10,420	25,760	15,340	147.2
學費減免	0	-600	-600	

(續下頁)

	舊制	新制	改變金額	改變比例
淨學費	10,420	25,160	14,740	141.5%
獎學金	-1250	-1290	-40	
給每位學生的經費				
	17,520	19,580	2,060	11.8%
生活維持助學金	4,020	4,520	510	12.7%
生活維持貸款	12,250	13,770	1,520	12.4%
獎助學金	1,250	1,290	40	3.2%

資料來源：Chowdry, H., Dearden, L. Goodman, A. & Jin, W. (2013). The distributional impact of the 2012-13 higher education funding reforms in England. *Fiscal Studies*, 33(2), p.218.

肆、就學貸款以及助學措施運作現況

一、學費與生活維持貸款

因為 2012 年為英國學費大幅調整的分界點，故以下以 2012 年前後為例，說明改變狀況。基本上，相關因素如課程開始的時間、學生國籍、身份為全時或部分時間制、課程類型、學費金額、與家人同住與否、家庭收入、是否需要扶養小孩與長輩以及是否為特教生等，都會影響學費與生活維持費的貸款以及助學金的補助額度。針對上述因素，英國政府有一套計算公式，讓申請者可自行試算學費與生活維持的可貸款額度，以及助學金補助額度（Gov.UK, 2015a）。

（一）2012 年 9 月前入學之學生

學費貸款提供給英國與歐盟全時制學生，學費直接繳付給學校，部分時間制學生無法申請。由表 5 可看出，不同類型學生在申請額度上有些微差別，但基本上差異不大。

表 5

2012 年之前，每年學費貸款的最高額度（單位：英鎊）

全時制學生	每年學生貸款最高額度
全時制學生	3,465
全時制學生就讀私立院校	3,465
全時制學生就讀於北愛大專院校	3,805

資料來源：Gov.UK (2015b) *Student finance if you started before 1 September 2012*.

在生活維持貸款的部分，申請者必須是全時制英國學生，歐盟學生與部分時間制學生無法申請。而學生住家裡與否，以及不住家裡的話，居住地為倫敦或非倫敦都影響補助額度（Gov.UK, 2015b）。

畢業生收入超過一定金額，就必須開始還款，每月還款額度是收入的 9%。至於利率部分，2014 年舊制（Plan 1）的利率基本上是 1.5%。由表 6 可發現因為學費的金額由 2000 年至今變化極大，這也反應在每年還款門檻上的變化。

表 6

2012 年之前英國的還款門檻（Plan 1 Loans）（單位：英鎊）

適用時間	每年還款款收入門檻	每月還款款收入門檻	每週還款款收入門檻
2000 年 4 月到 2005 年 4 月	10,000	833	192
2005 年 4 月到 2012 年 4 月	15,000	1,250	288
2012 年 4 月到 2013 年 4 月	15,795	1,316	303
2013 年 4 月到 2014 年 4 月	16,365	1,363	314
2014 年 4 月到			
2015 年 4 月	16,910	1,409	325
2015 年 4 月到 2016 年 4 月	17,335	1,444	333

資料來源：Student Loan Company (2015d). *Student loan repayment (Plan 1)*.

(二) 2012 年之後入學者

在學費貸款部分，英國或歐盟全時制與部分時間制學生皆可申請，此貸款直接給付給學校。由表 7 可發現，因為學費的增加，貸款額度也大幅增加。且雖然政府以多給生源的方式，鼓勵下調學費，但效果並不大，多數學校仍是收取上限 9,000 英鎊學費，因此基本上多數學生學貸金額應該都是 9,000 英鎊。

表 7

2012 後入學者學費貸款額度

全時或部分時間制學生	學貸金額 (英鎊)
全時制	最高 9,000 (約臺幣 45 萬)
就讀私立大學或學院的全時制學生	最高 6,000 (約臺幣 30 萬)
部分時間制	最高 6,750 (約臺幣 34 萬)
就讀私立大學或學院的部分時間制學生	最高 4,500 (約臺幣 22 萬)

資料來源：Gov.UK(2015c). *Loans and grants*. Retrieved from <https://www.gov.uk/student-finance/loans-and-grants>; HEFCE (2012). *National scholarship programme 2013-14*.

至於生活維持貸款，申請者必須是全時制英國學生，部分時間制學生、歐盟學生以及超過 60 歲的人無法提出申請。申請者必須提供家計收入資訊。貸款額度主要受學生住家裡與否，以及如果不住家裡，是否住在倫敦，以及是否進行海外課程所影響 (Gov.UK, 2015c)。

新制和舊制的還款機制和利率也有相當差異。新制貸款人的貸款利率是根據英國零售物價指數 (Retail Price Index, 以下簡稱 RPI)，也就是納入通膨指數。收入不同，利率也不同。如果收入低於最低門檻，收入就是根據 RPI，如果介於較低 (lower) 和較高收入 (upper income) 之間，利率則訂在 RPI 加上 1%。如果高於較高門檻，則是 RPI 加上 3%；還款額度與利率可參考表 8。由此可見，新制的精神是收入更高，需要繳還的金額也越高。同樣的原則也適用於居住海外的畢業生。

表 8

新制貸款利率

收入	利率
21,000 英鎊 或是少於此數	通膨 (RPI)
介於 21,000 到 41,000 英鎊之間	通膨 (RPI) 加上最多 1%
超過 41,000 英鎊	通膨 (RPI) 加上 3%

資料來源：Gov.UK (2015d). *Repaying your student loan*.

於 2012 年 9 月前入學者，其貸款利率為 1.5%。住在英國（英國公民，歐盟與非歐盟公民）的貸款者，如果是受雇者，需經由雇主提供資料（Pay as you earn）來計算，如果是自雇者，需填寫自評所得稅申報表（Self Assessment, SA tax return）。學生第一次貸款時，貸款者必須提供國家保險號碼（National Insurance Number, NINO），以方便稅務單位確認貸款者。之後學生貸款公司（SLC）會知會英國稅務海關總署（HM Revenue & Customs），由其知會還款者或雇主，經由可扣稅的收入（taxable earning）來進行扣減還款（Gov.UK, 2015c）。

表 9

學費新制還款計算表

（單位：英鎊）

稅前年平均收入	月薪	月還款額度
達到 21,000	1,750	0
22,000	1,833	7
25,000	2,083	30
30,000	2,500	67
35,000	2,916	105

資料來源：Student Loan Company (2015e). *Student loan repayment (Plan 2)*.

畢業生無論是英國公民，歐盟與非歐盟公民，如果出國 3 個月以上，必須填寫「海外收入評估表」（Overseas Income Assessment Form），以計算還款額度，同時畢業生也必須說明收入來源及相關證明文件。海外收入的計算方式是根據世界銀行的各國生活物價數據來決定，不同的國家有不同的計算方式（參見表 10 與表 11）。

表 10

海外還款方案一（Plan 1）－以貸款者在臺灣與美國為例（舊制）

居住國	貨幣	匯率	還款門檻（英鎊）	每月還款額度（英鎊）
臺灣	新臺幣	0.021576	10,150	147.60
英國	英鎊	= £1 GBP	16,910	246.00
美國	美金	0.63996	16,910	246.00

資料來源：Student Loan Company (2015f). *Repaying from overseas*.

表 11

海外還款方案二（Plan 2）－以貸款者在臺灣與美國為例（2016 年四月起適用）

居住國	低收入門檻 (Lower income threshold) (英鎊)	高收入門檻 (Upper income threshold) (英鎊)	每月還款額度 Monthly default repayment (英鎊)
臺灣	8,400	16,400	80.40
英國	21,000	41,000	201.00
美國	21,000	41,000	201.00

資料來源：Student Loan Company (2015g). *Repaying from overseas (Plan 2)*.

因為英格蘭與威爾斯在 2012 年之後，引用新制（Plan 2），而蘇格蘭與北愛爾蘭不變，因此目前英格蘭與威爾斯學生需要同時以兩類模式還款（Student Loan Company, 2015h）。

除了現有的按期償還外，貸款者在任何時候都可以還款，即自願性還款（Voluntary repayments），也可以選擇一次繳清（Student Loan Company, 2015i）。如果因年齡、身體健康以及身歿等因素，則無須繼續還款（Student Loan Company, 2015j）。以英格蘭和威爾斯來說，新制（2012 年 9 月 1 日之後）在開始還款後，滿 30 年後無須還款。舊制（2012 年 9 月 1 日之前）在 2005/06 開始第一筆借款，滿 65 歲即無需還款。在 2006/07 年開始第一筆借款，由開始還款日時起算，滿 25 年後即無須還款。

蘇格蘭在 2006/07 年或之前所借第一筆貸款，滿 65 歲之後就無需償還。在 2007/08 年或之後借款，由自開始繳付時起算，35 年後即可取消。以北愛爾蘭來說，在 2005/06 年之前借第一筆貸款者，滿 65 歲之後就不需償還。在 2006/07 年或之後開始借款，則由開始繳付時起算，滿 25 年即不需再繳（Student Loan Company, 2015j）。

二、助學措施之實施現況

當前英國針對大學生所提供的助學金主要可分有四：（一）學費助學金（tuition fee grant）提供對象是全時制學生以及部分時間制學生，由政府部分補貼，學生不需要償還的。（二）生活維持助學金（maintenance grant）：主要補助對象是低社經背景學生，這部分補助越高，生活維持貸款就會越低。（三）特殊生助學金（Special support grant）：針對特殊境遇學生，例如殘障或是單親家長的學生；以及（四）部分時間制學生課程助學金（part-time course grant），提供部分時間制學生課程所需書籍和教材的補助，需要經過對於家境評估（Student Loan Company, 2015b & 2015k）。

如前述，學校在提出「入學管道協議」的同時，也必須同時提供獎學金相關訊息，例如預計獲獎學生人數，獎助金的種類以及大學所提供的相應資金。大學入學委員會（UCAS）也會公布此訊息讓申請入學的學生知道（HEFCE, 2012）。

學生依身份不同，可申請的貸款和補助金類別會有差別，例如本國全時制學生可以申請學費貸款、生活維持貸款以及生活維持助學金，部分時間制學生可以申請學費助學金以及部分時間制課程助學金，而歐盟全時制學生可以申請學費貸款，部分時間制學生可以申請學費助學金（GOV.UK, 2015b）。如前所述，課程開始的時間、學生國籍、為全時或部分時間制、課程類型、學費金額、與家人同住與否、家庭收入、是否需要扶養家人以及特教生與否，都會影響學費與生活維持費的貸款以及助學金的補助額度。如 25 歲以下，經濟上仍依賴父母者，父母的收入會納入計算，25 歲以上有配偶者，配偶的收入也會納入計算。英國政府也提供網路試算，申請者可以自行上網試算就學貸款與助學金補助額度（Gov.UK, 2015a）。

但遺憾的是，如前所述，因為助學金對於政府的負擔過大，英格蘭與威爾斯兩地區已決定於 2016 學年度全面取消，以貸款制度取代。

伍、學費與就學貸款機制之特色與挑戰

一、新就學貸款機制特色

由上可見，英國政府一方面大量增加學費，以減少國家經費支出，另一方面也經由相關措施如生活維持津貼的增加以及國家獎助金，與貸款還款制度的改革，支持弱勢學生進入大學。基本上，學費與生活維持貸款以及助學金之間是互相影響的，以下總結新制特色如下。

（一）設置「公平入學辦公室」，保障弱勢學生權益

新制的實施，外界最擔心的是其是否影響弱勢學生的就學意願。也因此政府增設「公平入學辦公室」，想要提高學費的大學必須設置相關助學機制，使弱勢學生權益不因此受到影響。同時，新獎學金制度使獎學金和助學金之間的差別逐漸模糊，且學費收取越高的學校，學校所需負擔獎學金比例更提高到 1 比 1。惟由獎助金制度陸續取消的情形，可以發現這些政策有延續的困難。

數據顯示全時制學生在 2012 年稍有下降，但 2013 年隨即回升。根據英格蘭高教撥款委員會對英格蘭地區的年度報告，2013-14 年大學部全職學生成長 8%，該年度總數為 37 萬 8,000 人，比前一年增加 2 萬 7,000 人。在 2010-11 年和 2013-2014 年間部分時間制學生則少了一半，2013-2014 學年度約 12 萬名學生，減少 46%。來自英國與歐盟的碩博士生持續減少中，2013-2014 年度全職教學式碩士增加 2%（約增加 1,000 人），部分時間制的教學碩士則是減少 2%。至於 18 歲弱勢學生在 2013 年度被接受進入大學的機會則比前一年增加 9%。而具優勢學生進入的大學的機會則是增加 3%（HEFCE, 2014）。英國大學聯合招生服務處（Universities and Colleges Admissions Service, UCAS）2015 年申請數據也顯示低社經背景申請者增加（King, 2015）。由此可見，高等教育入學人數沒有減少，大學也能反映經營

成本，獲得額外的經費支持，促進機構的品質提升與競爭力。

（二）貸款金額增加，還款年限延長

根據 Crawford 和 Jin（2014a）對於 2012 年新制的研究，學生畢業後的債務將遠高於以往，平均約為 4 萬 4,000 英鎊。以往的舊制，約有半數貸款者在 40 歲時可還清貸款，但是新制實施後，預估將只有 5% 的人在 40 歲時可以還清貸款，他們也估計約有 3/4 的人無法還清貸款，可能最後平均約有 3 萬英鎊的呆帳。以教師為例，在舊制中，一位中小學教師可能 40 歲就可還清貸款，但是在新制下，他們可能到 50 歲初（滿 30 年）都還有 2 萬 5,000 英鎊的債務，這些債務也將在此時註銷。

（三）獲益於高等教育越高者，繳款越多

英國學生貸款制度的過往的基本精神即是因接受高等教育而獲得利益者，才需要還款，且獲益越大收入越高者，需要回繳更多。隨著 2012 年新制的推動，此一制度的特色更加明顯。如果沒有因為受高等教育而獲益，則不需要償還。根據相關評估報告（2010 Equality Impact Assessment），新制度對其中約 25% 的人更有利。收入前 30% 的畢業生將比收入最低的 25% 學生多付 1 倍的學費（Department for Business, Innovation and Skills, 2010）。

Crawford 和 Jin（2014a）的研究也指出，新制對於中上薪水的畢業生，可能最為不利，以 2014 年物價來說，收入最低的 10% 的畢業生（年薪很少超過 2 萬 1,000 英鎊），在新制只需還款 3,879 英鎊，舊制則需還款 6,120 英鎊。收入最高的前 10% 畢業生，則平均還款 6 萬 0,601 英鎊，而在舊制他們只需還款 2 萬 5,564 英鎊。這是因為利息的計算方式和舊制有所不同。新制引進最高 3% 的實質利率，而不只是如舊制的納入通膨，意謂 45% 的貸款者要還比當初所借的更高金額（Crawford & Jin, 2014a）。

三、英國就學貸款與獎補助機制面臨之挑戰

隨著新制的實施，英國納稅義務人所負擔的金額有所減少，也確有越來越多年輕人有機會進入大學，高教機構也獲得更多的辦學經費，但是作者歸結英國高等教育仍面臨以下三大挑戰。

（一）擴大高教參與後，教育報酬率降低之議題

澳洲經驗顯示擴大生源後，學校所招收之大學新生學業水準可能會因此降低，因而無法順利完成大學學位，遑論其畢業後薪資的提升。以英格蘭來說，相關研究（King, 2015）顯示，現在很多畢業生所從事的行業，其實並不需要大學學歷，因此大學學位可能也無助於其薪資的提升。因此就高等教育報酬率來看，對部分學生來說其實是不划算的。而這其實也是臺灣的大學畢業生目前所面臨的問題。

（二）新制對於部分時間制學生有不利影響

另一需要關注的議題是，相較於 2011 年，部分時間制學生申請者在 2013 年減少 30%。也因此，此類學生比例由 14.11% 降到 10.37%。因為相較於全時制學生，部分時間制學生更可能來自弱勢家庭以及年齡較大，同時因為學費的增加，雇主可能不再願意為他們負擔學費（Jones, 2015），因此也影響他們的升學意願。英國學者 Wolf（2015）也指出，大學的擴充導致越來越多技職體系學生以技職證書申請大學，大學如何因應大學生源本質上的改變，值得關注。

（三）以全面就學貸款取代獎助金，後續影響待觀察

如前所述，因為高教經費支出過大，相關助學金計畫如「國家獎學金計畫」以及現有的助學金政策都先後於 2014 年及 2016 年取消，以就學貸款取代，助學金的提供將集中於少數有重大需求的學生。這一改變也意謂著學生貸款額度將進一步提高，在此情形下，是否會影響弱勢學生就讀大學的意願，值得進一步關注。

（四）政府財政負擔能力問題

如前述，英格蘭和威爾斯在 2012 年 9 月之後學生貸款有了新一波的改革，舊制的問題主要為呆帳，而這也是舊制無法持續的主要因素。為了處理呆帳，英國政府在 2013 年底，將 1990 年至 1998 年間 17% 的學生債務以總價 1 億 6,000 萬英鎊將 8 億 9,000 萬的債權轉賣給一家債務管理公司，希望這筆錢可以用來挹注未來 5 年新學生貸款制度所增加的 120 億英鎊，也希望此經費可以彌補去除各校學生名額限制後，未來 3 年新增 6 萬學生進入高教機構的開支（BBC News, 2013, Hillman, 2014）。

新制將還款日期拉長使弱勢學生受益，但不確定性和制度相關成本也隨之增加。新制是否能持續實施，政府財政負擔是主要考量。學者（Bolton, 2014）指出政府的長期支出主要有兩大部分，一是利率的補助，因為政府貸款的利率高於學生所負擔的利率；另一部份是期限超過後免繳的問題，即前文所提到的「資源會計與預算支出」。過去政府這部分主要補助可能是用在利率的補貼，但是新制實施後，因為利率已經有所調整，所以政府主要支出變成期滿免繳這部分的差額。而因為經濟變動等不確定因素，「資源會計與預算支出」其實也會有相當大的變化，例如在表 4 顯示 2012-2013 學年度貸款補助比例為 33%，但是到 2014 年時，官方估計已高達 45%（Bolton, 2014）。

因此現在新制是否真的減低政府的財政負擔，值得進一步關注，主要是新制還款時間拉長，不確定因素也隨之增加。根據 Crawford、Crawford 和 Jin（2014b）的計算，新制下，政府每借出 1 英鎊（學費與生活維持貸款），要花費 43.3 便士來運作。考慮還款能力，收入最低的 10% 畢業生將獲得 93% 的補助（3 萬 6,481 英鎊），而收入最高的 10% 畢業生將獲得 1% 的補助（475 英鎊）。在新制下，納稅人同時對每生的補助只比舊制減少一點。整體來看，長期運作所需成本是一項非常不確定的因素，特別是畢業生若出國，其的收入往往難以掌握。

陸、結論與建議

一、結論

（一）新學費與貸款機制能達成促進社會公平之基本目標

由英國新制來看，越高薪者，所需償還的額度更大，甚至高於當初所借的款項，而收入不理想的學生，則無須還款。此一制度的設計兼顧學費調整空間，以及保障弱勢學生。更重要的是，從英國的經驗看來，高等教育入學人數沒有減少，大學也能反映經營成本，獲得額外的經費支持，促進機構的品質提升與競爭力。

（二）學費、就學貸款與助學政策三者環環相扣，密不可分

英國經驗顯示因為國際競爭力的考量，將學費增加，而每生教育經費也隨之增加，意謂著學生可獲得較高品質教育。但是另一方面，英國政府和大學也隨之調整貸款與獎補助機制，讓弱勢學生不致因此而影響其進入高等教育的機會。目前我國教育部也將助學措施納入是否核准公私立大學調漲學費的重要依據，可見這已是國際趨勢。而我國大學學費若希望進一步調漲，以增進辦學品質，就學貸款機制以及公私立大學的學費差距議題，勢必也要一併納入討論。

（三）經費預估失之毫釐，差之千里

由英國經驗也可發現，在大幅提高學費的同時，就學貸款與助學措施也隨之進行頻繁改革，這很大部分是因為實施時發現所預估政府支出，遠高於預期，特別是無法回收金額（呆帳）的比例，而獎助學金的支出也成為財政的一大負擔，因此必須大幅刪減。因此相關經費的精確預估實有極大重要性，英國這部分的失敗經驗，也是臺灣實施上的寶貴參考。

二、建議

依據英國之經驗，提出兩點建議如下：

（一）考慮稅制改革的可能性，引入「量能還款」制度

目前我國就學貸款的設計上，不論收入多寡最終都需要償還所有債務，且畢業生的經濟能力不是還款的主要考量。除英國外，有越來越多國家採行相關作法，適度減輕畢業生經濟壓力，值得臺灣參考。但相關制度的實施，需要許多先備條件，例如健全的稅制以及合理的租稅負擔率（即政府賦稅收入占國民生產毛額的比率），我國目前租稅負擔率只有約12%，遠低於歐美（財政部，2015）。相關研究也顯示採取量能還款或所謂依收入還款的國家，都具有比較健全稅制（詹盛如、劉秀曦、陳怡如、何宣甫，2015），政府是否能取得納稅義務人實際所得之完整資料，實為制度成功推動的重要關鍵。因為上述之因素，未來進行稅制改革時，或許這一部份也需要一併納入考慮。

(二) 延長還款期限與納入債務免除規範

英國採依收入還款，將就學貸款制度之還款期限從 25 年延長到 30 年，減少弱勢學生的還款壓力。根據我國學貸辦法，一般學生最長還款期限為 8 年，由此可見我國學貸還款期限較英國為短，可能導致還款負擔較重，雖低收入戶學生不在此限，可延至 16 年。在債務免除方面，英國可以在年滿 65 歲或繳款 30 年後，未繳清者完全免除個人之債務，但我國並沒有類似的作法。如何在稅制仍不夠健全情形下，對真正的弱勢者給予這部分的優惠可以思考。

最後，本文主要探討大學生、研究生學貸機制的改進，目前也開始進行，在 2014 年年底，英國政府宣布 2016/17 學年度，針對 30 歲以下的碩博士生提供 1 萬英鎊的學生貸款，其機制基本上和大學部學費貸款一致 (Muir, 2014)。再加上 2013 年時，英國政府宣布由 2015 年開始，英格蘭將取消對各校招生名額的現制 (Hillman, 2014)，學生人數大增對於學貸制度的影響為何，後續值得進一步關注。

參考文獻

- 陳怡如 (2011)。英國大學整併政策及其成效評估：1992 年迄今。
教育資料集刊，52，23-52。[Chen, D. I.-R. (2011). The policy of university mergers in the UK and its evaluation since 1992. *Bulletin of Educational Resources and Research*. 52, pp.23-52.]
- 詹盛如、劉秀曦、陳怡如、何宣甫 (2015)。我國就學貸款機制變革與學雜費調整之政策分析。教育部委辦計畫報告。[Chan, S. J., Liu, H. S., Chen, I.R.& H. F. Ho, (2015). *The Policy Analysis of Student Loan Mechanism and Tuition Fee Adjustment Mechanism*. Ministry of Education Commission Report.]
- 楊瑩、黃家凱、馬扶風 (2013)。英國高等教育學費與助學政策之改革。比較教育，75，1-47。[Chan, Y., Huang, C. K., & F. F. Ma (2013). A study on policy reform of higher education tuition fees and financial support or assistance schemes for students in the United Kingdom.

- Journal of Comparative Education*, 75, pp.1-47.]
- 財政部 (2015)。稅務小常識。取自 [https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode= m](https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode=m) [Ministry of Finance (2015). *Tax*. Retrieved from [https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode= m](https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/front/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode=m)]
- Access to Higher Education (2014). *Home*. Retrieved from <https://www.accesstohe.ac.uk/Pages/Default.aspx>
- Bekhradnia, B. (2012). *The academic experience of students at English universities —2012 report*. Oxford: Higher Education Policy Institute
- BBC News (25 November 2013). *Ageing student loans sold to debt firms*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/business-25084744>.
- BBC News (8 July 2015). *Budget 2015: Student maintenance grants scrapped*. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/education-33444557>
- Bolton, P. (2014). *HE in England from 2012: Funding and finance*. Parliament Briefing, London, UK: House of Common Library.
- Browne, J. (2010). *Securing a sustainable future for higher education: An independent review of higher education funding and student finance*. Retrieved from <http://www.independent.gov.uk/browne-report>.
- Chandler A. (1989). *Obligation or opportunity: Foreign student policy in six major receiving countries* (IIE Research Report No. 18). Retrieved from <http://www.iie.org/Research-and-Publications/Publications-and-Reports/IIE-Bookstore/RR18-Obligation-or-Opportunity-Foreign-Student-Policy-in-Six-Major-Receiving-Countries>
- Chowdry, H., Dearden, L. Goodman, A. & Jin, W. (2013). The distributional impact of the 2012-13 higher education funding reforms in England. *Fiscal Studies*, 33(2), 211-236.
- Crawford, C. & Jin, W. (2014). *Payback time? Student debt and loan repayments: What will the 2012 reforms mean for graduates?* Institute for Fiscal Studies. IFS Report (R93). Retrieved from <http://www.ifs>.

org.uk/publications/7165

- Crawford, C., Crawford R. & Jin, W. (2014). *Estimating the public cost of student loans*. Institute for Fiscal Studies. IFS Report (R94). Retrieved from <http://www.ifs.org.uk/comms/r94.pdf>
- David, M.(2010). Introduction to the dilemmas of widening participation in higher education. In David, Miriam (Ed.) *Improving learning by widening participation in higher education* (pp.3-27). London, UK: Routledge.
- Dearden, L., Fitzsimons, E. & Wyness G., (2010). *The impact of higher education finance on university participation in the UK*. BIS Research Paper Number 11. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31982/10-1188-impact-finance-on-university-participation.pdf
- Dearden, L. (2015). *Higher education funding: Lessons from the UK*. Retrieved from <http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSEE2013/Dearden.pdf>
- Department for Business, Innovation and Skills (BIS) (2010). *2010 equality impact assessment*. Retrieved from <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/higher-education/docs/i/10-1310-interim-equality-impact-assessment-he-funding-and-student-finance.pdf>
- Department for Business, Innovation and Skills, BIS (2011). *Higher education: Students at the heart of the system*. Cm 8122. Retrieved from <http://www.official-documents.gov.uk>
- Department for Business, Innovation and Skills (BIS) (2012). *Education (student loans) (repayment) (amendment) (No. 2) Regulations 2012: Equality impact assessment*. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32396/12-818-education-student-loans-repayment-equality-impact-assessment.pdf
- Department for Business, Innovation and Skills (BIS) (2014). *National strategy for access and student success in higher education*. London,

UK: BIS.

Gov.UK(2014). *Check if a university is officially recognized*. Retrieved from <https://www.gov.uk/check-a-university-is-officially-recognised/recognised-bodies>

Gov.UK (2015a). *Student Finance Calculator*. Retrieved from <https://www.gov.uk/student-finance-calculator>

Gov.UK (2015b). *Student finance if you started before 1 September 2012*. Retrieved from <https://www.gov.uk/student-finance-for-existing-students>

Gov.UK(2015c). *Loans and grants*. Retrieved from <https://www.gov.uk/student-finance/loans-and-grants>

Gov.UK (2015d). *Repaying your student loan*. Retrieved from <https://www.gov.uk/repaying-your-student-loan/what-you-pay>

Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2012). *National scholarship programme 2013-14*. Retrieved from http://dera.ioe.ac.uk/14151/1/12_09.pdf

Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2013). *Widening participation strategic statements: Changes for 2013-14 and longer-term plans for integration with OFFA agreements*. Circular letter 01/2013. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2013/CL_012013/

Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2014). *Higher education in England in 2014*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/media/hefce/content/heinengland/2014report/HEinEngland_2014_Key_Facts.pdf

HEFCE (2015). *National Scholarship Programme – NSP*. Retrieved from <http://www.hefce.ac.uk/sas/nsp/>

Higher Education Academy (2014a). *Aim higher*. Retrieved from <https://www.heacademy.ac.uk/workstreams-research/themes/retention-and-success/widening-access-programmes-archive/aimhigher>

Higher Education Academy (2014b). *What works? Student retention and*

- success change programme: Phase 1*. Retrieved from <https://www.heacademy.ac.uk/workstreams-research/themes/retention-and-success/widening-access-programmes-archive/what-works>
- Hillman, N. (2014). *A guide to the removal of student number control*. HEPI Report 69. Oxford, UK: Higher Education Policy Institute.
- Jone, S. (2015). Enrolments slide further for ‘forgotten’ part-time undergraduates. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/enrolments-slide-further-for-forgotten-part-time-undergraduates-36325>
- King, R. (2015). State funding to universities is stable, but questions remain over uncapped student numbers. *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/state-funding-to-universities-is-stable-but-questions-remain-over-uncapped-student-numbers-36998>
- McGettigan, A (2013). *The great university gamble: Money, markets and the future of higher education*. London: Pluto Press.
- Muir, R. (2014). *Reaching higher: Reforming student loans to broaden access to postgraduate study*. Institute for Public Policy Research., Retrieved from http://www.ippr.org/files/publications/pdf/reaching-higher_Oct2014.pdf?noredirect=1
- The National Archives. (2012). *Education (Student Loans) (Repayment) (Amendment) (No. 2) Regulations 2012*. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1309/regulation/7/made>
- Office for Fair Access (2014a). *History*. Retrieved from <http://www.offa.org.uk/about/background/>
- Office for Fair Access (2014b). *Introducing access agreements*. Retrieved from <http://www.offa.org.uk/universities-and-colleges/introducing-access-agreements/>
- Office for Fair Access (2014c). *Widening participation strategic assessments*. Retrieved from <http://www.offa.org.uk/universities-and-colleges/widening-participation-strategic-assessments/>
- Student Loan Company (2015a). *About us*. Retrieved from <http://www.sl.c>

- co.uk/about-us/what-we-do.aspx
- Student Loan Company (2015b). *Tuition fee*. Retrieved from <http://www.slc.co.uk/services/higher-education/tuition-fees.aspx>
- Student Loan Company (2015c). *Loans for living costs*. Retrieved from <http://www.slc.co.uk/services/higher-education/loans-for-living-costs.aspx>
- Student Loan Company (2015d). *Student loan repayment (Plan 1)*. Retrieved from http://www.studentloanrepayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678511&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Student Loan Company (2015e). *Student loan repayment (Plan 2)*. Retrieved from http://www.studentloanrepayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678784&_dad=portal&_schema=PORTA
- Student Loan Company (2015f). *Repaying from overseas*. Retrieved from http://www.studentloanrepayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678668&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Student Loan Company (2015g). *Repaying from overseas (Plan 2)*. Retrieved from http://www.studentloanrepayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678804&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Student Loan Company (2015h). *How repayment are calculated*. Retrieved from http://www.studentloanrepayment.co.uk/portal/page?_pageid=93,6678784&_dad=portal&_schema=PORTAL
- Student Loan Company (2015i). *Loan repayment*. Retrieved from <http://www.slc.co.uk/services/loan-repayment/how-repayment-works.aspx>
- Student Loan Company (2015j). *Loan cancellation*. Retrieved from <http://www.slc.co.uk/services/loan-repayment/loan-cancellation.aspx>
- Student Loan Company (2015k). *Grants for living costs*. Retrieved from <http://www.slc.co.uk/services/higher-education/grants-for-living-costs.aspx>
- Universities UK (2013). *The funding challenge for universities*. London, UK: Universities UK.
- Sa, F. (2015). Hard evidence: What happens to student application when

university fees go up? *The Conversation*. Retrieved from <https://theconversation.com/hard-evidence-what-happens-to-student-applications-when-university-fees-go-up-39837>

Wolf, A. (2015). *Issues and ideas: Heading for the precipice: Can further and higher education policies be sustained*. London, UK: King's College.

德國課程改革與教育標準

Sigrid Zeitler*

摘要

本研究旨在探索德國教育政策之兩項主要工具－課程和教育標準，聚焦於兩者在學校制度形式、輸入和輸出控制面之相同與相異處。透過此文希能說明德國的課程和教育標準兩者如何相輔相成，以引導教師規劃其教學活動。德國國家教育標準的實施為教育系統的進一步分化，對學校控制不再僅以輸入控制，也以由輸出控制。但教育標準仍不能取代各邦的課程，此為德國學校系統為一大特色，每一邦（16邦：巴登－符登堡邦、巴伐利亞、柏林、勃蘭登堡、不萊梅、黑森、漢堡、下薩克森邦、梅克倫堡－前波莫瑞邦、北萊茵－威斯特法倫邦、萊茵蘭法爾茨邦、薩爾邦、薩克森、薩克森－安哈爾特邦、石勒蘇益格－荷爾斯泰因邦、圖林根邦）各有教育的主導權力。在國家層面，各邦的教育和文化事務部長組成常設會議（成立於1948年，早於聯邦政府之成立，前東德於1990年加入），確立德國有共同的教育目標與結構（如，畢業和學位）。德國教育標準是由此常設會議制定，並於2003年起由16邦的教育與文化事務部長決定採用。

關鍵詞：教育標準、課程、德國、學校控制

* Sigrid Zeitler，德國耶拿大學教育科學研究所學校教育學及教學論講座

電子郵件：sigrid.zeitler@uni-jena.de

來稿日期：2015年8月16日；修訂日期：2015年9月8日；採用日期：2015年10月19日

Educational Standards for Germany

Sigrid Zeitler*

Abstract

The following article presents two major instruments in educational policy in Germany— curricula and educational standards. The introduction focuses on aspects both instruments have in common as well as on their main differences concerning not only matters of form, but also the general idea of controlling the school system via input vs. output. The implementation of national educational standards in Germany can be seen as a further differentiation of the educational system, for the controlling of the school is no longer solely based on the controlling of the input, but additionally underpinned by standards being an element of output-control. Still educational standards do not replace the curricula in the German federal states. A special feature of the German school system is the fact, that every federal state (16 states: Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hesse, Hamburg, Lower Saxony, Mecklenburg-Vorpommern, North Rhine-Westfalia, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringia) has the sovereign power concerning education. On a national level, the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany assures some common structures and goals in German education (e.g., graduation and academic degrees). The

¹ The German term is “Kultusministerkonferenz der Länder”, abbreviated “KMK”. The Standing Conference was founded in 1948, even before the foundation of the state; the states of former Eastern Germany joined in 1990.

Standing Conference is the initiator of the introduction of educational standards in Germany. The decision to implement these standards was made consentaneously by the 16 Ministers of Education and Cultural Affairs in 2003.

Keywords: Educational standards, curricula, Germany, controlling of school

* Sigrid Zeitler, Chair of School Pedagogics and Didactics, Institute of Educational Science, Friedrich Schiller University Jena, Germany

E-mail: sigrid.zeitler@uni-jena.de

Manuscript received: August 16, 2015; Modified: September 8, 2015; Accepted: October 19, 2015

Educational Standards for Germany

Tradition of curricula— innovated by educational standards?

Curricula² and educational standards³ both are normative types of text— they are prescriptions, and therefore do not describe how reality in schools looks like, but prescribe the desired reality. They both are obligatory for all teachers: the educational laws of the federal states of Germany refer to the educational standards as a basis for lessons.

Curricula as well as educational standards are requirements introduced to the school system by the educational policy. Following Luhmann (2002), one of the characteristics of the educational systems is its need for exterior controlling, as it cannot produce “collectively binding decisions” on its own. They need to be gathered from outside (Luhmann, 2002). The introduction of prescriptions as a type of communication can be seen from different perspectives.

- First, there are the intentions of the sender— the State’s educational policy. This intention can be explored analysing programmatic texts, e.g., declarations on educational standards. Still the intention will not be transparent to full extent. As a system, the system of educational policy is not able to totally communicate its interior operations; instead, they remain foggy to some extent. From a policy perspective of view, curricula and educational standards are a mean to increase the probability of reaching educational goals. In 2005, the Standing Conference claims that the goals of 1973 are still of relevance: This

² In Germany, curricula are called “Lehrpläne”. German “Lehrpläne” are not curricula in the literal sense.

³ The name of Germanys educational standards is “Bildungsstandards”.

“classic” document lists aims of education and starts with the declaration, that knowledge, skills and abilities are to be taught (Kultusministerkonferenz der Länder [KMK], 2005).

- Second, one could ask how the addressees of the regulations perceive educational standards and curricula, for their interpretation is fundamental for the implementation of these regulating documents.
- As a third perspective, there could be asked which functions are fulfilled by educational standards and curricula within the German educational system. Also to be taken into account are the functions the educational system supplies for the society.

Form and Formation of German Curricula and Educational Standards

In this section basic information on terms is given. Therefore, definitions of the specific German term “Lehrplan” (a type of curriculum) and educational standards that are commonly used in Germany are provided and the two concepts are introduced a bit farther. Then a comparison is drawn of both concepts regarding their form on the one hand and their formation and history on the other.

Basic Concepts/Definitions

“Lehrpläne” are curricular texts containing information on the content of classes. Usually, they are given per grade, in some federal states two grades are combined in one curriculum. The variety of curricula in Germany can be seen from the different words used for this type of prescription.⁴ In this article, the most common term is chosen—

⁴ Depending on the region, Germans speak of “Richtlinie”, “Bildungsplan”, “Rahmenplan”, “Stoffplan”.

Lehrpläne. By this term I refer to an official document prescribing which of the cultural knowledge shall be passed to the younger generation at school. This “what” to teach is scheduled in a mix of learning matters and learning targets. Recurring to educational objectives claimed by Wolfgang Klafki, this codification can be described as a combination of recording the contents or learning matters (which example is suitable for the learners) and recording the contents the matters represent (which aspects should the students get to know by these matters). Still Lehrpläne have to be differentiated from curricula used in some parts of Anglo-American world—the German texts do not consider the process of learning (therefore, the terminus “curriculum” is somehow misleading), methods, media, tests to measure the achievement of the students (Neuhaus-Siemon, 2011). Some of the German federal states provide “Kerncurricula”—these normative texts are not in literal sense curricula, but merely Lehrpläne designed according to specific educational goals. The characteristic of Kerncurricula is the lack of concreteness—they explicitly demand the teachers in school to elaborate the details at the specific school site in smaller groups. Like the German curricula of the recent years, a main feature of these Kerncurricula is that they are competence oriented.

Altogether, according to Luhmann and Schorr (1988), the aim of Lehrpläne is “the codification of content”, not of educational objectives, because what is recorded are not “conditions of persons” but the subjects appearing suitable to induce these conditions. This system theoretic description allows drawing a clear line between curricula and educational standards in Germany.

German educational standards are a compilation of domain specific competences learners should have gained up to a prescribed date of their school attendance. By the term Bildungsstandards, the Standing Conference refers to a functional approach to education, which was developed first by Robinsohn (1975). Thereby, education is not taken as a demand of society or a requirement obliging the individual, but as a

responsibility of society to help each young person develop the abilities needed for life in society. While the German curricula focus on teaching, educational standards focus on processes of learning and on their outcome. Considering the idea, that the ways to reach the goal may differ, the German educational standards are not targeting the position of the student within the school system (e.g., grammar school or comprehensive school), but certain points of time in a school biography.

On the other hand educational standards have to be measurable. Competences are defined in a way that makes it possible to evaluate the students' achievements. The core educational standard defined by the Standing Conference is divided into four parts— competences regarding native language, one foreign language, mathematics and science (Klieme et al., 2003).

The term “standard” signifies a value. Educational standards define a value that measures if and when an educational goal is reached regarding predefined criteria and indicators. Indicators are behaviour patterns that show that a student has reached certain criteria. This means that the definition of a standard also signifies the difference between success and failure.

The way of defining standards which was introduced via Bildungsstandards does not concern the content (content standard) nor the process of teaching (opportunity-to-learn standard). It only evaluates the abilities of the students that cannot be accessed directly but can only be deduced via their performance (performance standard). Therefore, German educational standards are standards that only refer to results. The effectiveness of the educational system is evaluated by the results of its students. If the information gathered via the output of the educational system is used to alter the variables input and process, the results of the students could be improved. This is the core logic of the so-called output controlling.

Similarities and Differences

Clear differences between both texts can be stated regarding their authorship and aspects of policy responsibility. Curricula, being decided by the federal states' Ministries of Cultural Affairs, directly reflect the federalism of the German educational system.⁵ Being decided by each federal government on its own, it is quite normal, that the curricula differ from each other. In some of them a strict competence orientation can be found, while other curricula still hold a lot tighter to the contents and matters of learning.

So, while the accountability for the curricula is to the federal States, their Ministers of Cultural Affairs have cooperatively set the mandate to develop educational standards and they engaged a group of educational scientists, psychologists and experts from subject didactics. The experts developed standards for four core subjects; these standards were passed by the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (between December, 2003 & December, 2004). Though the educational standards for primary and secondary education⁶ are valid nationwide since the terms 2004/05 respectively 2005/06, the realisation still belongs to the duty of the federal states. So their implementation strategies differed; but all German federal states kept their curricula as well, so now there are different curricula in Hamburg and Berlin as well as common educational standards. Neither of them has replaced the curricula. This indicates that

⁵ The case of the curricula cooperatively developed for primary schools in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern and Bremen (in force since 2004/05) is to a certain extent exceptional.

⁶ The educational standards are valid for intermediate level (Mittlerer Schulabschluss) regarding German, mathematics, and first foreign language since 2004/05; in term 2005/06 the standards for sciences at intermediate level followed, as well as standards for school leaving certificate after grade 9 (Hauptschulabschluss) and standards for the end of primary school). The decision of standards for secondary school qualification (Abitur) finally followed in the year 2012.

both texts differ in their functions, as will be discussed in the third section of this article.

The Structure of German curricula and educational standards

Curricula: The structure of German curricula can be characterized by a number of features. So, German curricula are issued with respect to the type of school. The educational goal of the respective school type is defined on the uppermost level of the curriculum. The next level gives a differentiation of the educational mandate according to the subjects taught at school— on this level, the text explains the contribution expected from each subject to the education of young people. Finally, the marked goals of the subjects are matched with an idea of curricular development and arranged consecutively.

Educational standards: The educational standards for Germany were all created rather simultaneously, following each other in a very short sequence of time. The standards are issued separately in respect to the different subjects and have a common structure divided in three parts. First, the subject's contribution to education is explicated, followed by an explanation of the subject-specific competence model in the second part of the texts. Successively, the existing competence models are being supplemented with models of steps in competence; these have not been developed for all subjects and sub competences yet. In the third part, the facets of competences are explained in detail, and the standards themselves are listed as goals. The competences are verbalized as can-do-standards; they give a list of tasks learners should be able to deal with. The standards are followed by examples illustrating the standards: some exercises are presented to give the teachers and learners an idea what the competences and the levels of demand mean. Regarding the first foreign language, the educational standards are complemented with the steps

of competence of the Common European Framework of Reference for Languages (Council of Europe, 2001).

Similarities and Differences

The structure of educational standards and curricula in Germany are basically similar. Like the curricula, the educational standards have been formulated subject specifically. Similar to the levels of abstraction in the curricula, a segmented structure underlies the educational standards as well. The fundamental difference consists in the point of reference: While the educational standards are focussed on the graduation, the curricula are focussed on one specific year of education. German educational standards define the competences pupils should have developed by the end of their time at primary school, at lower secondary level (Hauptschulabschluss and Mittlerer Schulabschluss) as well as by secondary school qualification (Abitur). In contrast, curricula give information about the time (in which grade) and the place within the school system (at which type of school) knowledge shall be gained. The educational standards are based on the idea, that competences are acquainted cumulatively in a longer lasting process during the years of schooling: Knowledge, skills and abilities are not thought to develop at once; pupils develop them by working through topics and problems, and some facets of competences are prerequisites to others.

History

German curricula: While educational standards mark a caesura in the German school system at the beginning of the current century, the history of curricula is a history of continuity over the centuries. One of the German classic curricula-theoretician, Dolch (1982) explains the formation of curricula by the upcoming of the societal necessity to define educational goals: the idea of incidental learning reached its limits and

was not functional any more to secure societal continuance. According to Dolch (1982), the first curricula can be found in pre-classic Greece, the history of the programmes and canons can be followed throughout antique, medieval and modern age. Despite lots of changes and adaptations, the amount of continuity over the times is significant: neither contents nor structures ever changed revolutionary.

The German terminus Lehrplan is usual since about 1800 (Keck, 2004). From then on it took about 50 years, until the Government (not of Germany, but of the former states, e.g., Prussia) began to control school by implementing curricula, obliging schools to teach according to these regulations. The federal states have kept the authority to issue curricula until now. As curricula are developed and decided by the federal state, the genesis of German curricula follows rather the “bureaucratic model” than the “scientific model” of developing curricula— in the scientific model, mainly scientists are responsible for the development of curricula. Altogether, the German model can be described as a mixture of both ideas: While some experts from science are involved in the curricula committees, the decision of the curricula still remains in the responsibility of the Ministries for cultural affairs of the federal states. Furthermore, the appointments for curricula committees are made by the respective state; most members of the committees are teachers engaged in school or formerly engaged in school and members of the administrative system. In the course of time one can observe periodical variations in the weighting of the positions of administration and science.

Educational standards: Compared to the history of German curricula, the history of educational standards is quite short. The nationwide implementation of educational standards was an implication of the 2002 Standing Conferences decision of national system monitoring for the educational system. To ensure quality throughout the German school system, further measures were taken: a periodic, comparative testing of pupils from all federal states called “Ländervergleich”

(working on the basis of a representative sample) was established and all federal states implemented periodic testing of all pupils in so-called “Vergleichsarbeiten” in 3rd and 8th grade (VERA 3 & VERA 8). Taking part in these tests makes educational standards and their output-orientation visible for teachers: They get information on the results of their pupils. Fundamental for the elaboration of the subject-specific educational standards was an expertise “On the development of national educational standards”⁷ which was assigned by the German Federal Ministry on Education and Research (BMBF) in 2002. This expertise is usually called “Klieme-Expertise”, referring to Eckhard Klieme (Klieme et al., 2003), who coordinated the group of eleven scientists authoring the expertise. These experts were chosen from educational science, pedagogic psychology, educational monitoring as well as from the didactics of the subjects. Based on the recommendations of the “Klieme-Expertise”, competence models were elaborated and standards were set by working groups consisting of teachers and experts from the respective subject didactic.

Merging lines of tradition?

The introduction of educational standards is the first common target for schools in all federal states in Germany— every state consented to this document of obligatory standards for the general school systems. Still the independence of the federal states concerning the educational policy is kept; the way of introducing educational standards indicates the maintenance of the sovereign powers of the federal states— the decision to implement educational standards is one of the federal states’ ministers in the KMK. It is remarkable that there is no direct national interference into federal states’ educational policy, while the process of developing standards and thinking about output control had been pushed on national

⁷ The original title of the expertise is “Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards”.

level: The Federal Ministry of Education and Research initiated the “Klieme-Expertise” before the decision of the Standing Conference, so some pressure was executed on the ministers of the federal states.

Therefore, “nationwide” educational standards were simply added to “state-wide” curricula. At the beginning both of them had merely in common that they were obligatory. From 2005/06 up to now, there can be observed an on-going process of harmonization: Curricula tend to be formulated more and more competence-orientated. One federal state, Lower Saxony, started issuing competence-oriented curricula short after the implementation of educational standards. Our research showed, that this strategy offered advantages for implementing educational standards, for the teachers could not make a distinction between educational standards and their curriculum (specifically called Kerncurriculum in this case). A group of teachers from Lower Saxony tried to define educational standards, and laughingly they said: “Educational standards, that’s the egg from which Kerncurricula emerged.” (Zeitler, Heller, & Asbrand, 2012). From the implementation perspective, the strategy chosen by Lower Saxony seems to be successful, because the teachers do not feel they have to decide between educational standards and curricula, for both appear quite similar to them. This example also shows that the successive approach of standards and curricula is not only of theoretical relevance, but reaches the practice in schools as well.

Curricula and Educational Standards As Means of Controlling the School System

Controlling the school system means to increase the probability to reach the aims of the school system. Therefore, we should follow the question, to what extent curricula and educational standards contribute to fulfilling the societal functions of the school system— enculturation, qualification, allocation and integration (Fend, 2006). According to Fend

(2006), education (“Bildung”, in German) is aligned to two sides— on the one hand, the point of reference is the learning individual, on the other hand education is functional for the reproduction of society. This makes Weniger (1956) address Bildung as “a function of society”. Fend (2006) describes a “double function” of the educational system.

Following the system theoretician Niklas Luhman, curricula can be considered as limiting contingency; this idea can be adapted to the concept of educational standards: Both texts set norms; they allow treating something contingent “what shall be learned” as something necessary “what shall be taught” (Luhmann & Schorr, 1988). The aims and contents of learning are contingent, because of their plurality and the necessity to select some (and not the others). Because of the limited time at school, decisions have to be made; still there are more possibilities than can ever be realized. Theory of curriculum shows, that these decisions cannot be skipped and that they are highly relevant for the development of school.

Three points of relation are taken into account by theory of curriculum: The individual, growing-up person (1) the society he or she lives in (2) and the object or topic of learning, the cultural assets or scientific knowledge. These three aspects have been related in several ways in the course of time (Keck, 2004). For the German tradition of educational science after the Second World War, Erich Weniger’s theory of curriculum (Weniger, 1956) and Saul B. Robinsohn’s theory of curriculum (Robinsohn, 1975) are of prominent importance. The different wording in the German title indicates the different theoretical positions. Weniger (1956) and Robinsohn (1975) suggest different concepts of this relationship, especially in regard to society and science. According to Weniger’s theory, contents of teaching have to be negotiated between different groups and interests in society. The position of the government is considered a neutral power of order, balancing the competition of different societal interests (Weniger, 1956). This position of the state conceptualized as neutral is one of the main critics of his colleagues

from curriculum theory, for example Saul B. Robinsohn. His curriculum theory focuses on a functional concept of education— education means to prepare the conditions for the individual to gain the abilities needed for life in society. So the contents for and goals of learning have to be elaborated in a transparent way under the eyes of the public and have to follow recent developments of science as well (Robinsohn, 1975).

The arguments for German educational standards are quite similarly structured referring to the three points of reference cited above: individual-society-object, cultural assets and scientific knowledge. The main document arguing for the introduction of educational standards in Germany, the Klieme-Expertise, discusses five dimensions of problems education has to deal with (Klieme et al., 2003):

1. The lack of decidability of anthropologic and societal premises: On the one hand, competences for participation in society and culture have to be available for all individuals regardless of their social background—this is the social premise. On the other hand, the possibilities of the individual are invisible without the process of education: the concept of “giftedness” refers to two sides: to dispositions and learning as well as to the promotion of learning— what is known as the anthropological premise.

2. The openness of future regarding individuals and society: Pedagogy is demanded to anticipate future problems and to provide a suitable preparation to the next generation. In short: pedagogy has to react (rather pre-act) today to tomorrows (probable) difficulties. The resulting insecurity cannot be dissolved. Additionally, the learning of students directed to future problems has to make sense in the present.

3. The lack of determination in tasks and demands: For the world of work is changing permanently, the vocational demands to the next generation cannot be anticipated as well. Therefore it is necessary, that young people learn to deal with processes of learning and education not only in school and vocational training but also in continuing education.

4. The plurality of sometimes even conflicting demands: The notions

of educational goals diverge between different stakeholders (politics, science, different groups in society, individuals). According to which requirements shall education prepare the young generation?

5. The surplus of utopia and corresponding problems of realization: A clash is gasping between utopic designs and real possibilities and performances of pupils.

Considering these aspects, the setting of educational standards for Germany as competence standards is argued for as follows:

First, regarding the content, educational standards offer a societal consensus of necessary basic abilities for young people's successful living in society. Two elements seem crucial: On the one hand, the education in respect to values of the society. There is a broad agreement that not only fundamental values should be passed on, but also should adolescents learn to make their own decisions in situations of conflicting values and goals. On the other hand the acquaintance of certain cultural techniques such as reading and writing or dealing with mathematics is such a consensus. The concept of German educational standards is based on this second consensus: Young people shall develop literacy concerning their mother tongue and a foreign language as well as mathematics and science.

Second, the competences of Germany's educational standards are expressed as abilities for acting in different situations. So they focus on the procedural character of acting and the reflexivity of the individual not only to do something, but to make a decision to behave in the one or another way. This concept allows establishing a connection between the German name "Bildungsstandards" and the German conceptual tradition of "Bildung", which is strongly related to the development of the individual. In the German discussion, especially the terminus Bildungsstandards was highly controversial: Some people were afraid "Bildung" could be reduced to four core subjects at school (mother tongue, foreign language, maths and science) or to the competences described by the standards. In contrast to this position and regarding the strong relatedness between

individual and competences as described above, I suggest, the ability to act ‘under conditions of lack of decidability and indeterminateness, openness and plurality’ (Klieme et al., 2003) can be subsumed under the terminus *Bildung*. The German tradition of classic educational theory mentions four views of life⁸, four ways to encounter the world (religion/philosophy, arts, science/cognition and politics). The competences of the educational standards do not directly mirror this classic division, but still offer different, specific ways to make the world accessible (Klieme et al., 2003).

In the end, even the change of curricula and the discussion about the introduction of educational standards contribute to the idea of continuity within the German school system; continuity cannot be described without watching changes. Following Hopman (2000), reforms and reform discourse are attributed a function to stabilize the system. In detail, he argues, that the efficacy of politic and programmatic discourse does not lie in their immediate changing of reality in schools, but primarily in their contribution to ensure the societal legitimation of schooling. Their impact on practice in schools consists in giving a prescribed terminology how practical issues within school can be legitimated from the didactic point of view (Hopman, 2000). For this functioning not only the inclusions of curricula are relevant, but also the exclusions of aspects that are not compatible with the particular curriculum (Hopman, 2000).

Which Functions Are Ascribed to Curricula and Educational Standards?

- controlling (influence of policy)
- innovation (modernisation of the educational system)
- monitoring (surveillance and responsibility of teachers)

⁸ In Germany, these are called „Weltanschauungen“.

- legitimation (justification of planned/realized lessons)
- orientation (in planning lessons)
- exoneration (reduction of the efforts in planning lessons).

Some models try to reduce this variety of functions to two-dimensional settings— Vollstädt, Tillmann and Rauin (1999) differentiate between a function directed to the outside of the school system, the function of legitimation, and a function directed to the inside, the function of controlling. The differentiation between controlling as a top-down-process, which has to be followed by teachers in schools, and orientation as an option of teachers to set and pursue goals is quite weak, as Frühwacht (2011) has pointed out. Therefore, I will not follow this differentiation in this text. Another differentiation is suggested by Wiater (2006); he separates societal functions of political legitimation from pedagogic-didactic functions of orientation within school. This is similar to the classification of Müller (2009); he suggests separating two main functions: controlling and orientation. This simple differentiation will be followed and elaborated in my article, focussing on the functioning of curricula and the functioning of educational standards in Germany.

Societal functions/function of controlling: The societal functions of curricula and educational standards can principally be deduced from the functions of the school system: qualification, enculturation, selection/allocation, socialization/integration of the young generation (Fend, 2006). The part of normative guidelines is to give measures for the fulfilment of these functions. So this group of functions is constituted by the function of controlling and legitimation. The innovation function may be seen as a part of controlling, for controlling itself consists of the dynamics of continuity and change. The function of controlling by politics is also part of this group: educational policy can be seen as a societal sub system representing the interests of society in respect of education and school.

What is expected from curricula as well as from educational standards is to align the school system towards specific goals set

by society— in other words: they are means to control school. But, belonging to different paradigms of controlling, both correspond to these expectations in their own way. Curricula develop their norming impact by declaring goals teachers have to pursue. Curricula thereby define instructional goals. While curricula set goals for teaching, educational standards give competence standards each student should reach. This can be seen as an actualization of the German concept of education (as explained above in the meaning of *Bildung*) with the individual as point of reference: The point is not the transmission of certain contents— merely is learning understood as an active process of the individual developing competences. So no teachers can reach the goals of the educational standards, for only the learners can.

While the function of controlling is directed to the school system itself, the function of legitimation is addressed to the outside. Both curricula and educational standards are means to legitimate processes within school towards society— this legitimation includes accounting for didactic decisions of a teacher in a particular lesson. So not only teachers, not only pupils and their parents are addressees of curricula and educational standards, but other groups in society and the economic system are addressed by these norming documents as well. This is rather comprehensible, considering companies are recipients of the output of the school system when employing graduates. The legitimation towards the outside has consequences within the school system. For example, teachers must be able to justify each of their decisions concerning lessons when asked e.g. by their headmaster. This practice of justification is deeply rooted in the preparation system of prospective teachers. This function of legitimation offers the chance for society to supervise the school system, and it is provided by both texts: curricula and educational standards. Therefore, curricula as well as educational standards can be regarded as means of quality assurance— although mostly only the new standards are considered in the context of the quality debate.

The introduction of educational standards and the new focus on learning and the acquirement of competences implicate some didactic aspects of high relevance. Due to individually different ways of learning, developing competences is a very individual process. In consequence lessons have to allow and foster different ways of learning, too. This means an increase in liberty for both teachers and learners. In the context of the function of controlling, this must be seen as a lack of control and therefore a lesser functioning of the system. But allowing a variety of ways, the justification is guaranteed in a new form: educational standards are more concrete in defining the mandatory output (competences of pupils) as their definitions allow measuring of student competences, and thereby contribute to monitoring the performance of the school system. In the case of educational standards, the competences are operationalized so that the acquisition of the competences can be checked in tests. This inspection of the student competences does not only contribute to the monitoring of the educational system, but also serves as feedback for the teachers: Through the results of the standardized tests, they receive an orientation about the competences of their class. So the function of controlling is complemented by this new element of feedback. This feedback function is becoming more and more important in the German educational system, as not only educational standards are implemented, but also comparative tests, called “Vergleichsarbeiten” (VERA), which are based on the competences described in Germany’s educational standards. Nevertheless, the feedback function belongs to the second group of functions described below.

Pedagogic-didactic functions/function of orientation: Beside the function of controlling, both educational standards and curricula are expected to provide orientation for teachers, learners and their parents. This is about transparency and clarity of goals. To know to which destination the students are on their way is not only helpful for the single teacher in his or her lessons, but also necessary as a base for cooperation

in a team. Regarding the function of orientation, especially the interaction of curricula and educational standards seems to be important for the planning, realization and reflexion of lessons. The intention is to design both targets complementary: curricula should offer ideas about well-proven ways of teaching and learning, about contents suitable for the development of subject specific competences. The core of a curriculum is a progression in learning targets, designed with regard to successional years of schooling.

In contrast to curricula, educational standards are kept much more general, they do not specify the process of learning, but merely give a concise description of desired learning results: Which competences shall be acquired by children and adolescents until up to which fixed point in time of their school career? German educational standards even require further differentiation and information about details, as being provided by the curricula of the federal states and school-based curricula. By offering ideas about processes and contents, these kinds of curricula facilitate the work of teachers. Not every content of learning has to be argued for individually over and over again, because the respective curriculum provides more general justification. So choosing aspects of current curricula, contents do not need to be justified fundamentally; the teacher can refer to the curriculum.

One of the pedagogic or didactic functions of educational standards is the feedback function introduced before. By the acknowledgement of data about the performance of their students and their placement on a continuum of the performance of comparable students nationwide, teachers receive important information on their group of learners. Especially targets that seem far away (as competences to develop by the end of the “gymnasium” at the age of about 18 years) require repeated checks. The results of the students are fed back to their teachers and allow them to evaluate them taking an external point of view. Teachers usually do not have the options for comparison on a level beyond the class itself

or sometimes the school as a whole. By introducing educational standards as mandatory targets for a longer period of time, the principle of quality management is suggested. Feedback about the present state shall be used to make decisions about future actions. The process of planning, realization, check and new decision has to be seen as a circular one. Still these circular processes do not work automatically; the way they work is intransparent and at least fragile (Altrichter, 2010).

Complementary to educational standards for the learning of students the Standing Conference introduced standards for academic studies and vocational training of teachers in 2004 (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2004). This text provides orientation for people teaching at university and people responsible for the training of prospective teachers as well as for teacher students themselves. The teacher standards are formulated domain specific for educational studies and contain four fields— teaching, educating, consulting & evaluating, innovating. The federal states show different ways of implementing these further standards; they oscillate between being mandatory for universities and providing just additional information.

Vollstädt et al. (1999) call what is usually referred to as “curriculum” the “intended curriculum”, meaning the written text of the valid document. They concluded in their study about curricula in Germany, that there exists a “realized curriculum” as well, and both are not identical. The realized curriculum describes what children really learn at school, in difference to what they are intended to be taught and learn. With this notion in mind, the way to thinking output-oriented controlling is not that far. Discussing the functions of curriculum and educational standards, it can be concluded, that both fulfil the same functions, but the way they do it is different. German curricula and educational standards emphasize different aspects of learning and teaching; I have already mentioned the affinity of educational standards to empirical testing whether the standards

are reached by the students and thereby the mode of quality assurance. When both demands, curricula and educational standards, serve the same functions, it seems likely, that this means an increase of control by the state. For teachers it means that an additional requirement is created—they have to bring both together in understanding as well as in practice.

So far, I have described the intended functions of curricula and educational standards. This description does not allow conclusions about the realization of these norms. We have to direct the view to the reception as well. Observing curricula and educational standards, one side is marked by policy: curricula and standards are normative texts, issued in some certain intention. For the realization of these documents, the other side is important as well: how people addressed by the texts interpret them, how they react to them, how the requirements are implemented in schools. There is no direct relationship between the normative declarations (curricula, educational standards), their meta-texts (curriculum theory) and empirical evidence about the practice in schools. Three aspects have to be considered: First, it cannot be presumed that a target formulated in curricula or educational standards will in fact be reached by the students. Second, the ascription of a function to curricula and educational standards does not mean that they really provide this function. Third, there are also effects of curricula and educational standards that have not been intended. To give an example: When working with new curricula, teachers do not only read these texts but also look for new class books; and the way these books deal with the new curriculum will influence teachers' thinking about it a lot. The probability increases that students get in contact with some subject matters, when it is prepared 'ready-to-teach' in a text book. So the (realized) curriculum is modified to a high degree by the publishers of text books and further pedagogic media for classes. In another respect, publishers of school media have to orient their product lines to current curricula and to educational standards as well, for text books have to get permission by ministries of education of the respective federal state first.

How curricula develop impact, how they are interpreted and implemented, these are questions of empirical research. The findings of empirical research on the implementation of curricula are a bit disillusioning, when coming from the description of new requirements such as educational standards. Often the effects on practice at school are moderate (to put it mildly). As an example, I refer to a science project of the University of Bielefeld on the implementation of a new curriculum in Hessen. The scientists pointed out those reforms of curricula have little impact on school (Rauin, Vollstädt, & Höhmann, 1996; Vollstädt et al., 1999). In regard to the implementation of educational standards, the findings are similar: there is a large gap between intention and effects of the educational standards in Germany (Freudenthaler & Specht, 2005, 2006; Beer 2007; Böttcher & Dicke, 2008; Zeitler, Heller, & Asbrand, 2012).

Outlook— Future, Expectations, Questions

Regarding curricula as well as educational standards in Germany, there is a discrepancy which seems important for the question of the actual controlling of the school system: There is a tension between the mandatory character of both texts on the one hand and the lack of inspection on the other hand. This can be interpreted quite similar to the ‘backwash effect’ with regard to learning: What is learned is only the part of subject matter that is assessed as well. Though teachers are strictly bound to the curricula during their initial training, after the end of these two years, there does not exist a systematic way of surveying whether teachers teach according to the curriculum or not. There is no regular checking whether lessons in one school correspond to the curriculum or not. And there is no check on a national level – whether one federal state provides lessons that are suitable for the students to meet the educational standards. Specifically regarding educational standards, the project VERA

has adopted such function. VERA provides comparative information and is not limited to one federal state. Still the awareness of curricula exceeds the awareness of the existence of educational standards by far. Teachers connect comparative testing in VERA to an inspection of their teaching – and a lot of them do not appreciate it. Nevertheless, no systematic method of controlling the results of VERA is implemented, neither school-based nor on regional or federal level.

Comparing the intentions and expectations about controlling with empirical data of the impact, the conclusion must be: The educational system cannot be controlled to the degree to which it is thought to be; additionally, controlling does not always work the way one imagines (Altrichter, 2010). Learning from results of empirical research on classroom teaching, the question is: How can the findings (e.g., on especially effective teaching for children with special needs) be transformed to a better practice in inclusive classrooms? How can the knowledge about efficacy influence the professional action of teachers and the quality of teaching? This is crucial to the idea of controlling school via output control. One part of the answer lies within teachers being professional agents within the school system; so we have to wonder how teachers can be enabled to implement the paradigm shift from contents of learning to the developing of competences, from input control via curricula to output control via educational standards.

An important aspect, before they can react to them, teachers at first have to perceive the results of their learners in a test based on educational standards. And teachers need a closer look to the feedback of results, they have to interpret the data and to elucidate the conditions explaining the performance of their students in a competent way. The information gathered has to be used for fostering the competences of students—meaning (maybe) lessons have to be changed to provide the best learning conditions for the students. This requires a highly competent staff to deal with the circular process of quality improvement. The circularity is

implied in the model of output control and signifies its innovative power. Considering the uncertainty always entangled in processes of teaching and learning, the continuing questioning of one's own teaching has always been a constitutive characteristic of the teaching profession. And even the question of the competence of learners is not revolutionary. It is a fundamental issue of pedagogic thinking, what children and adolescents should be able to do and what they actually can do. The new aspect is the interconnection of these "old fashioned" pedagogic questions with the implementation of educational standards. The answer to the question of improving teaching quality goes hand in hand with the matter of the professionalization of teachers, concerning both, curricula and educational standards. The crucial condition for better deciding and acting in classes seems to be the knowledge as well as the skills of the teachers. Not only the theoretic knowledge is important, but so are the competences of the teaching staff, and this is a parallel to Weinert's idea of competence, which is fundamental for German educational standards. Beyond cognitive abilities and skills, motivational and volitional aspects have to be taken into account when talking about a change of practice, in the case of teachers: planning and realization of lessons that are increasingly orientated to facilitate the development of competences by the students.

References

- Altrichter, H. (2010). Schul-und Unterrichtsentwicklung durch Datenrückmeldung. In H. Altrichter, & K. Maag Merki (Hrsg.). *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (pp.219-254). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [Altrichter, H. (2010). Development of school and teaching via data feedback. In H. Altrichter, & K. Maag Merki (eds.) (2010). *Handbook of new management in the educational system* (pp.219-254). Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften.]
- Beer, R. (2007). *Bildungsstandards. Einstellungen von Lehrerinnen und Lehrern*. Münster, Wien: Lit. [Beer, R. (2007). *Educational standards. Attitudes of teachers*. Münster, Wien: Lit.]
- Böttcher, W., & Dicke, J. N. (2008). Implementation von Standards. Empirische Ergebnisse einer Umfrage bei Deutschlehrern. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert, & H. G. Holtappels (Hrsg.) (2008). *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive* (pp.143-156). Münster, New York, München, Bern: Waxmann. [Böttcher, W., & Dicke, J. N. (2008). Implementation of standards. Empirical findings of a teacher survey. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert, & H. G. Holtappels (eds.) (2008). *Educational monitoring and controlling from national and international perspectives* (pp.143-156). Münster, Germany; New York, NY; München, Germany; Bern, Switzerland: Waxmann.]
- Council of Europe. (2001). *Common European framework of reference for languages: Learning, teaching, assessment*. Retrieved from www.coe.int/lang-CEFR
- Dolch, J. (1982). *Lehrplan des Abendlandes*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft. [Dolch, J. (1982). *Curriculum of the occident*. Darmstadt, Germany: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.]
- Fend, H. (2006). *Neue Theorie der Schule: Einführung in das Verstehen von*

Bildungssystemen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [Fend, H. (2006) *New theory of school: An introduction to the understanding of educational systems*. Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften.]

Freudenthaler, H. H., & Specht, W. (2006). *Bildungsstandards aus der Sicht der Anwender: Evaluation der Pilotphase I zur Umsetzung nationaler Bildungsstandards in der Sekundarstufe I*. Graz: Zentrum für Schulentwicklung. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. [Freudenthaler, H. H., & Specht, W. (2006). *Educational Standards from the perspective of users: Evaluation of pilot phase I of implementing national educational standards on the lower secondary level*. Graz, Austria: Centre of school development, Austrian Federal Ministry of Education Research and Cultural Affairs.]

Freudenthaler, H. H., & Specht, W. (2005). *Bildungsstandards: Der Implementationsprozess aus der Sicht der Praxis (Ergebnisse einer Fragebogen-Studie nach dem ersten Jahr der Pilotphase II)* Graz: Zentrum für Schulentwicklung. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. [Freudenthaler, H. H., & Specht, W. (2005). *Educational standards: The process of implementation from a practical perspective (results of a questionnaire-study after the first year of pilot phase II)*. Graz, Austria: Centre of school development, Austrian Federal Ministry of Education, Research and Cultural Affairs.]

Frühwacht, A. (2012). *Bildungsstandards in der Grundschule: Bildungsstandards und Vergleichsarbeiten aus der Sicht von deutschen und finnischen Lehrkräften*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt. [Frühwacht, A. (2012). *Educational Standards at primary school: Educational Standards and comparative assessment from the perspective of German and Finnish teachers*. Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt.]

Hopman, S. (2000). Lehrplan des Abendlandes— Abschied von seiner Geschichte? Grundlinien der Entwicklung von Lehrplänen und Lehrplanarbeit seit 1800. In Keck, R. W./Ritzi, C. (Eds.):

- Geschichte und Gegenwart des Lehrplanes: Josef Dochs "Lehrplan des Abendlandes" als aktuelle Herausforderung* (pp.377-400). Baltmannsweiler, Germany: Schneider Hohengehren. [Hopman, S. (2000). Curriculum of the Occident— Parting from its history? Main lines of curriculum development and curricular work since 1800. In R. Keck, & C. Ritzi (eds.): *History and present of the curriculum. Josef Dolch's "Curriculum of the Occident" as a current challenge* (pp.377-400). Baltmannsweiler, Germany: Schneider Hohengehren.]
- Keck, R. W. (2004). Lehrplan– Curriculum. In Keck, R. W., Sandfuchs, U., Feige, B. (Hrsg.) (2004): *Wörterbuch Schulpädagogik* (2. Auflage, pp.270-275). Bad Heilbrunn: Klinkhardt. [Keck, R. W. (2004). German 'Lehrplan' – Curriculum. In R. W. Keck, U. Sandfuchs, & B. Feige (eds.) (2004): *Dictionary of school pedagogics* (2nd edition, pp.270-275). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt.]
- Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M., Reiss, K., Riquarts, K., Rost, J. Tenorth, H.-E., & Vollmer, H.J. (2003). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards: Eine Expertise*. Bonn Germany: Bundesministerium für Bildung und Forschung. [Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M., Reiss, K., Riquarts, K., Rost, J. Tenorth, H.-E., & Vollmer, H.J. (2003). *On the development of national educational standards: An expertise*. Bonn, Germany: German Federal Ministry on Education and Research (BMBF).]
- Kultusministerkonferenz der Länder. (2005). *Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz: Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung*. München, Neuwied: Luchterhand. [Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (2005). *Educational standards of the standing conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs: Explanations on conceptual design and development*. München, Germany; Neuwied, Germany: Luchterhand.]

- Luhmann, N. (2002). *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. [Luhmann, N. (2002). *The educational system of society*. Frankfurt/Main, Germany: Suhrkamp.]
- Luhmann, N., & Schorr, K. E. (1988). *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*. Frankfurt, Germany: Suhrkamp. [Luhmann, N., & Schorr, K. E. (1988). *Problems of reflection concerning the educational system*. Frankfurt/Main, Germany, Suhrkamp.]
- Müller, W. (2009). Lehrplantheorie und Lehrplanentwicklung. In: Apel, H. J., & Sacher, W. (Hrsg.): *Studienbuch Schulpädagogik* (4. Auflage, pp.71-103). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt. [Müller, W. (2009). Curriculum theory and curriculum development. In H. J. Apel, & W. Sacher (Eds.): *Compendium of school pedagogics* (4th edition, pp.71-103). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt.]
- Neuhaus-Siemon, E. (2011). Grundlagen der Lehrplantheorie und der Lehrplanforschung. In Einsiedler, W., Götz, M., Hartinger, A., Heinzel, F., Kahlert, J., & Sandfuchs, U. (Hrsg.): *Handbuch Grundschulpädagogik und Grundschuldidaktik* (3. Auflage, pp.317-325). Bad Heilbrunn: Klinkhardt. [Neuhaus-Siemon, E. (2011). Fundamentals of curriculum theory and curriculum research. In W. Einsiedler, M. Götz, A. Hartinger, F. Heinzel, J. Kahlert, & U. Sandfuchs (Eds.): *Handbook of didactics and pedagogy for primary schools* (3rd edition, pp.317-325). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt.]
- Rauin, U., Vollstädt, W., Höhmann, K., & Tillmann, K.-J. (1996). Lehrpläne und alltägliches Lehrerhandeln. In *Die Deutsche Schule* 88 (1), 66-80. [Rauin, U., Vollstädt, W., Höhmann, K., & Tillmann, K.-J. (1996). Curricula and everyday practice of teachers. In *Die Deutsche Schule* 88 (1), 66-80.]
- Robinson, S. B. (1975). *Bildungsreform als Revision des Curriculums*, 5. Auflage. Neuwied, Berlin: Luchterhand. [Robinson, S.B. (1975). *Educational reform as curriculum revision*, 5th edition. Neuwied,

- Germany; Berlin, Germany: Luchterhand.]
- Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. (2004). *Standards für die Lehrerbildung: Bildungswissenschaften. Beschluss der KMK vom 16.12.2004 in der Fassung vom 12.06.2014*. Online unter www.kmk.org/filadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards-Lehrerbildung-Bildungswissenschaften.pdf [Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany. (2004). *Standards for teacher education: educational sciences. Decision of the KMK 16.12.2004, revised on 12.06.2014*. Retrieved from http://www.kmk.org/filadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Standards-Lehrerbildung-Bildungswissenschaften.pdf]
- Vollstädt, W., Tillmann, K.-J., Rauin, U., Höhmann, K., & Tebrügge, A. (1999). *Lehrpläne im Schulalltag: Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I*. Opladen, Germany: Leske+Budrich. [Vollstädt, W., Tillmann, K.-J., Rauin, U., Höhmann, K., & Tebrügge, A. (1999). *Curricula in everyday life at school: An empirical study on acceptance and effects of curricula in secondary education*. Opladen, Germany: Leske+Budrich.]
- Weniger, E. (1956). *Didaktik als Bildungslehre. Teil I: Theorie der Bildungsinhalte und des Lehrplanes*. Weinheim, Basel, Berlin. [Weniger, E. (1956). *Didactics as theory of education. Part I: Theory of educational contents and curriculum*. Weinheim, Germany; Basel, Switzerland; Berlin, Germany.]
- Weinert, F. E. (2001). Vergleichende Leistungsmessung in Schulen—eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In F. E. Weinert (Hrsg.): *Leistungsmessung in Schulen* (pp.17-31). Weinheim, Basel: Beltz. [Weinert, F. E. (2001). Comparative assessment in schools— a controversial matter of course (pp.17-31). In F. E. Weinert (Ed.): *Assessment in schools*. Weinheim, Germany; Basel, Switzerland: Beltz.]

- Wiater, W. (2006). Lehrpläne, Curriculum, Bildungsstandards. In K.-H. Arnold, U. Sandfuchs, & J. Wiechmann (Hrsg.). *Handbuch Unterricht*(pp.169-178). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt. [Wiater, W. (2006). Lehrpläne', curriculum, educational standards. In K.-H. Arnold, U. Sandfuchs, & J. Wiechmann (Eds.). *Handbook of teaching* (pp.169-178). Bad Heilbrunn, Germany: Klinkhardt.]
- Zeitler, S., Heller, N., & Asbrand, B. (2012). *Bildungsstandards in der Schule: Eine rekonstruktive Studie zur Implementation der Bildungsstandards*. Münster, Germany: Waxmann. [Zeitler, S., Heller, N., & Asbrand, B. (2012). *Educational standards at school: A reconstructive study on the implementation of educational standards*. Münster, Germany: Waxmann.]

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

高等教育新視野：比較與前瞻 / 翁福元等編著。
-- 初版。-- 新北市：國家教育研究院，2015.12
面：公分
ISBN 978-986-04-7277-6 (平裝)

1. 高等教育 2. 文集
525.07

104027160

高等教育新視野：比較與前瞻

專書

New Visions for Higher Education: Comparison & Prospects

主 編：溫明麗
編 著 者：翁福元、廖昌珺、張國保、巫博瀚、王娜玲、戚務念、葉坤靈、陳怡如、
Sigrid Zeitler (依文章順序排列)
編輯委員：黃榮村 / 秦夢群 / 蘇錦麗 (依姓氏筆劃)
編輯小組：張雲龍 (召集人) / 黃以喬 / 楊永慈
執行編輯：楊永慈
助理編輯：伍鴻麟 / 李詠絮
出版機關：國家教育研究院
發行人：柯華葳
地 址：23703 新北市三峽區三樹路 2 號
電 話：02-7740-7890
傳 真：02-7740-7899
網 址：<http://www.naer.edu.tw>
1976 年 12 月創刊 (1976-2005 年為年刊；2006 年改為半年刊；2007 年再改為季刊；
2015 年改為專書形式出版)
2015 年 12 月初版 (本書同時登載於國家教育研究院—出版品—書籍網站，網址：
<http://www.naer.edu.tw/files/11-1000-123.php>)
版 次：初版
排版印刷：加斌有限公司
地 址：10663 臺北市大安區復興南路二段 210 巷 30 號 1 樓
電 話：02-23255500
定 價：每本新臺幣 300 元 (不含郵資)
銷 售：教育部員工消費合作社
地址：10051 臺北市中山南路 5 號 電話：(02) 7736-6054
網址：http://www.moe.gov.tw/content.aspx?site_content_sn=11274
五南文化廣場
地址：40042 臺中市中山路 6 號 電話：(04) 2226-0330
網址：<http://www.wunanbooks.com.tw>
國家書店松江門市
地址：10485 臺北市松江路 209 號一樓 電話：(02) 7736-6054
網址：<http://www.govbooks.com.tw>
國家教育研究院總院區
地址：23703 新北市三峽區三樹路 2 號 電話：(02) 7740-7890
國家教育研究院臺北院區
地址：10644 臺北市大安區和平東路一段 179 號 電話：(02) 7740-7890

GPN：1010402983

ISBN：9789860472776

New Visions for Higher Education: Comparison & Prospects

Publishing House: National Academy for Educational Research

Publisher: Hwa Wei Ko

Address: No.2, SanShu Rd., Sansia Dist., New Taipei City 23703, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-7740-7890

Fax: +886-2-7740-7899

Website: <http://www.naer.edu.tw>

General Editor: Sophia Ming-Lee Wen

Authors: Chang Chun Liao / Dorothy I-Ru Chen / Fwu Yuan Weng / Kuen Ling Yeh /

Kuo Pao Chang / No Ling Wang / Po Han Wu / Sigrid Zeitler /

Wu Nian Qi (in alphabetic order)

Editorial Board: Jong Tsun Huang / Joseph Meng-Chun Chin / Jin Li Su (in alphabetic order)

Staff Editors: Yi Chiao Huang / Yong Cih Yang / Yun Lung Chang (in alphabetic order)

Executive Editor: Yong Cih Yang

Assistant Editors: Hung Lin Wu / Yung Hsu Lee

Price: NT \$300 (postage excluded)

Retailers:

MOE Co-Operative

Address: No. 5, Jhong-shan S. Rd., Taipei 10051, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-77366054

WU-NAN BOOKS CO. Ltd. R.O.C. Government Publications.

Address: No. 6, Jhong-shan Rd. Central District, Taichung 40042, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-4-22260330

Government Publications Bookstore

Address: 1F, No. 209, Shng Chiang Rd., Taipei 10485, Taiwan

National Academy for Educational Research (Headquarter Campus)

Address: No. 2, Sanshu Rd., Sanxia Dist., New Taipei City 23703, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-7740-7890

National Academy for Educational Research (Teipei Branch)

Address: No. 179, Sec. 1, Heping. E. Rd., Da'an Dist., Taipei City 10644, Taiwan, R.O.C.

Tel: +886-2-7740-7890

Founding Date: December, 1976

Publishing Date: December, 2015

**New Visions for Higher Education:
Comparison & Prospects**



國家教育研究院

National Academy for Educational Research

www.naer.edu.tw



ISBN 978-986-04-7277-6 定價 300元

9 789860 472776 00300

GPN 1010402983