

# 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<sup>1</sup>，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

<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>，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 21<sup>st</sup> 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*

<sup>2</sup> 「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<sup>3</sup>（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」<sup>4</sup>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<sup>5</sup>，其方針為：（一）高教不再是「特權」，而是「權

<sup>3</sup> 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。

<sup>4</sup> 「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）。

<sup>5</sup> 「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」<sup>6</sup> (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<sup>7</sup>)，成為全美第 1 所多重校區的大學 (Douglass, 2000: 127)。

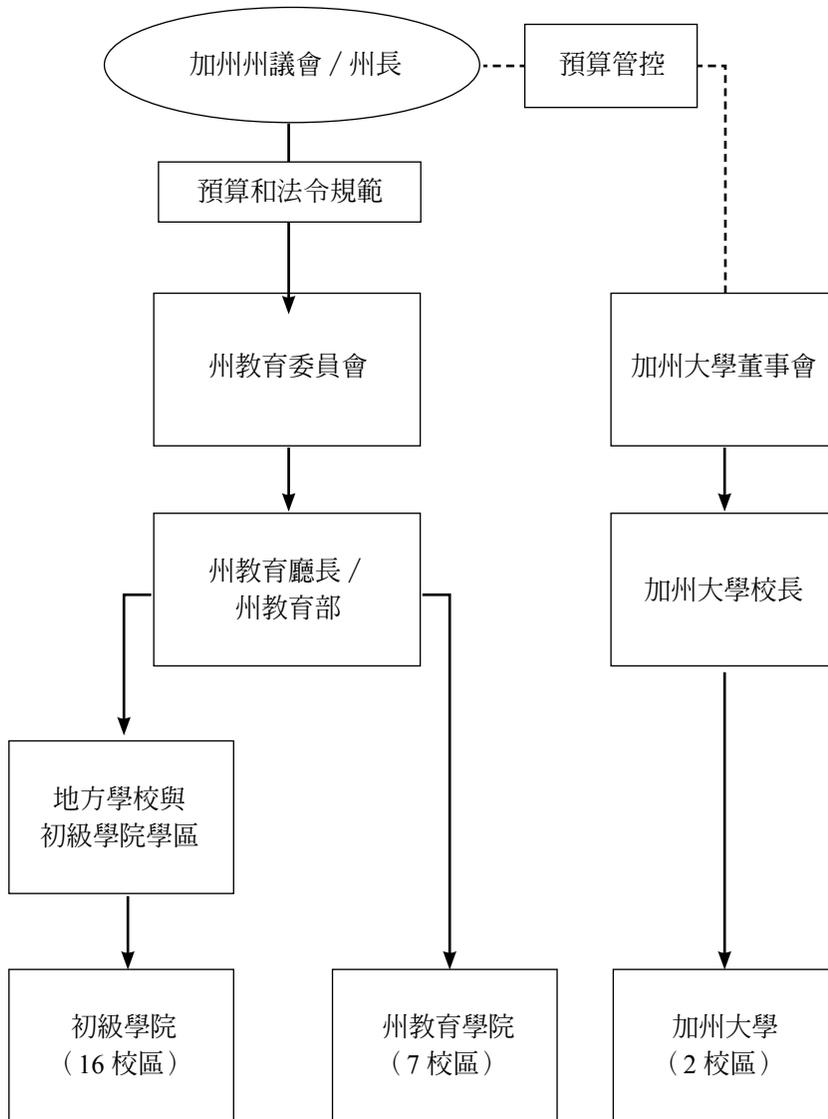
(四) 1921 年立法整合 7 所師範學校，由「州教育委員會」(以下簡稱州教委) (the State Board of Education) 統一管理，也將其發展成四年制的高教機構 (Douglass, 2000: 126)。

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。

<sup>6</sup> 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>。

<sup>7</sup> 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」<sup>8</sup>（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

<sup>8</sup> 「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：

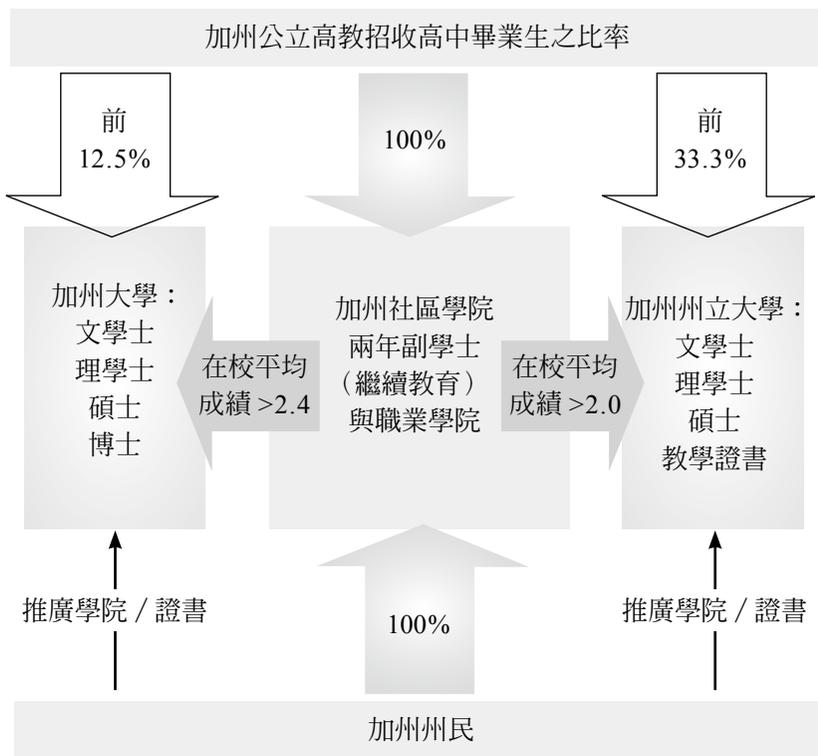
(一) 高教協調委員會和功能區分部分成爲法律條文：1.《Donahoe 高等教育法案》中規定加州設高教「協調委員會」，置委員 15 人，具諮詢性質，委員由公立高教機構和獨立機構代表及州議會與州長任命之代表組成。2.《Donahoe 高等教育法案》中規定公立高教功能區分如下：加大：授予學士、碩士、專業和博士學位，從事學術和公共服務及教師認證；州立大學：授予學士和碩士學位，主要從事教師認證工作及附加研究和服務功能；社區學院：授予 2 年制副學士學位，作爲加大和州立大學的預備教育，及提供職業教育和成人教育 (Dougalss, 2000:308; Kerr, 1994a)。

(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」<sup>9</sup>（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」<sup>10</sup>（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：

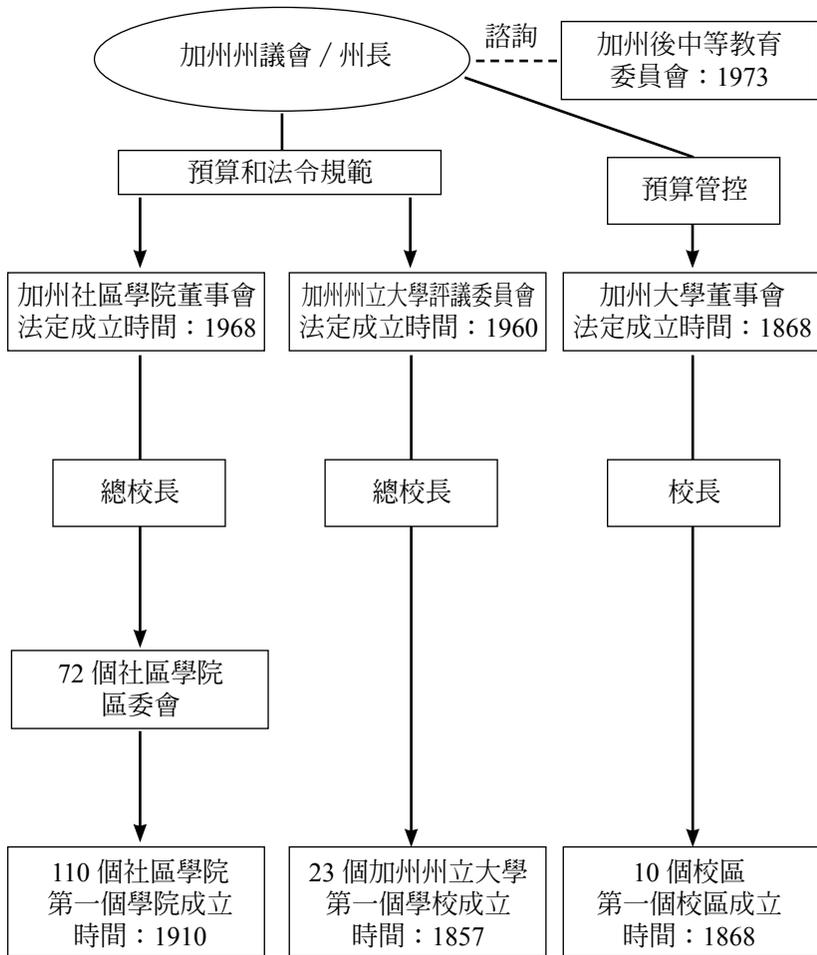
1. 契合加州社會的民主價值：「總體規劃」反映加州州民對公立高教擴增教育機會並保有傳統菁英卓越之期待，即全體州民皆能以開放入學方式進入社區學院，再藉轉學進入4年制的加州大和加大，一方面滿足普及高教的需求，另一方面也在彰顯功績社會體制的理想（Kerr, 1992: 57）。

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）。

<sup>9</sup> 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。

<sup>10</sup> 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「極為簡明」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，普及的高教意義尤為重大，因為加大柏克萊分校在「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*）一文認為「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)。

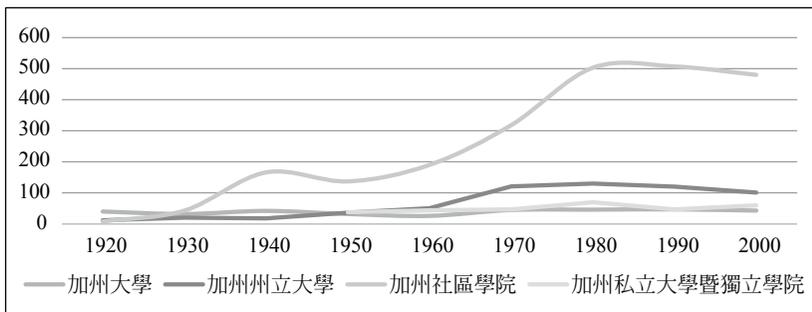
1980 年代計有兩次較大規模的檢視：一為 1985 年成立的「高等教育總體規劃委員會」(Commission for the Review of the Master Plan for Higher Education)，在 1987 年提出研究報告；二為「高教總體規劃州議會聯席委員會」於 1989 年提出報告，兩次如同 1970 年代，均肯定「總體規劃」(Callan, 1992: 81)。如 1987 年的報告，主要提出努力的 4 項目標：1. 整體性 (unity)：「總體規劃」旨在彰顯加州高教為一系統，應加強社區學院轉學管道的暢通，建議加大與加州大應維持低年級學生數不超過整體大學部學生數的 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 21<sup>st</sup> 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 21<sup>st</sup> 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，為擲節成本，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<sup>11</sup>，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

<sup>11</sup> 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

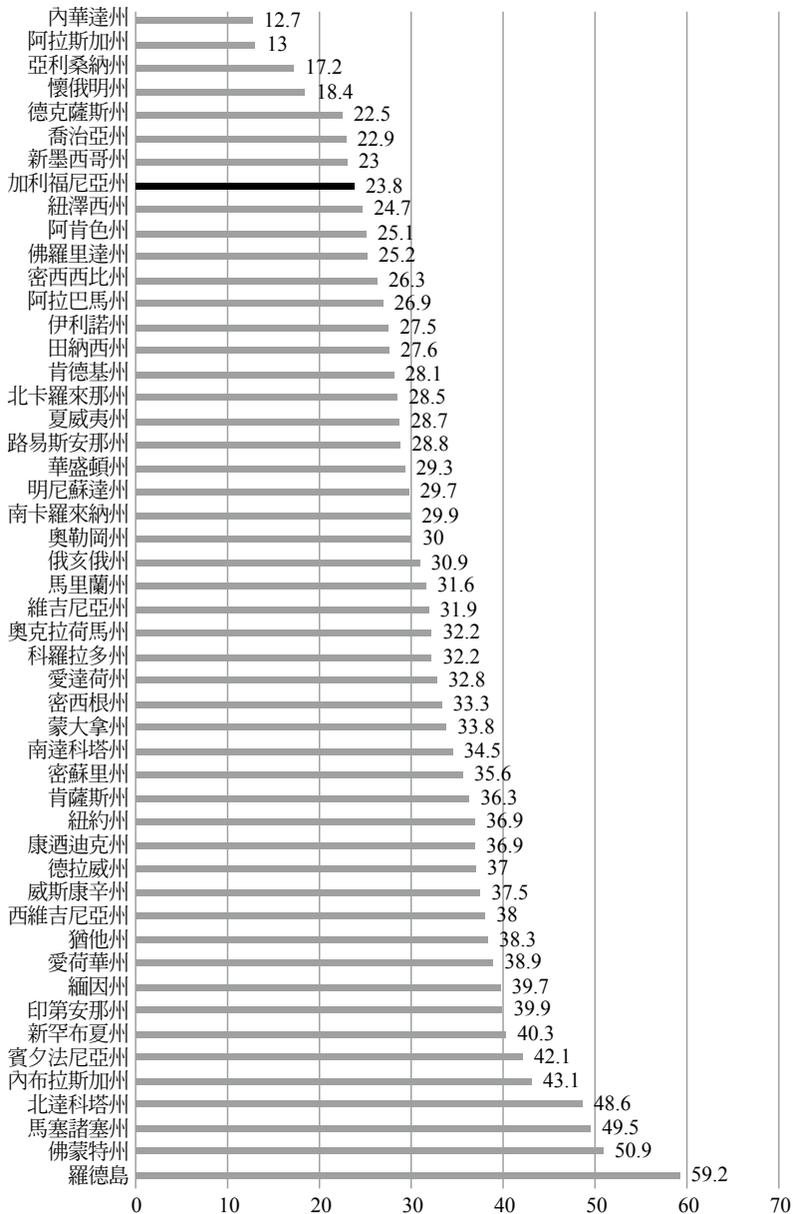
州別	18-29 歲高教學齡人口公立高教就學率	18-29 歲高教學齡人口 2 年制學院就學率	19-29 歲高教學齡人口 4 年制大學就學率
阿拉巴馬州	25.2%	9.9%	15.3%
阿拉斯加州	23.6%	1.2%	22.4%
亞利桑那州	26.8%	17.4%	9.4%
阿肯色州	26.8%	11.2%	15.6%
加利福尼亞州	33.4%	24.6%	8.7%
科羅拉多州	26.2%	10.1%	16.1%
康迪迪克州	20.3%	9.8%	10.5%
德拉威州	25.6%	10.9%	14.7%
佛羅里達州	23.8%	9.9%	13.9%
喬治亞州	20.7%	8.8%	11.9%
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」<sup>12</sup>(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 21<sup>st</sup> century* (p. 74). New York, NY: Springer.

<sup>12</sup> 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 21<sup>st</sup> 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 <sup>13</sup> 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 21<sup>st</sup> 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，

<sup>13</sup> 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<sup>14</sup>，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

<sup>14</sup> 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？〉<sup>15</sup> (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)。

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>（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）。

<sup>16</sup> 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<sup>17</sup>，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

<sup>17</sup> 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」<sup>18</sup>，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

<sup>18</sup> 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，大學分為「研究型」、「教學研究型」及「教學型」，且一致認為大學分類無關優劣，旨在協助學校自我定位，發展自我特色，以追求卓越為鵠的。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為基礎，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，區分傳達功能不在為學校價值定高下，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](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](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/](http://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/](http://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 21<sup>st</sup> 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 21<sup>st</sup> 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](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 21<sup>st</sup> 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 21<sup>st</sup> century* (pp.1-42). New York, NY: Springer.
- Tozer, S., Violas, P. C., & Senese, G. (1995). *School and society: Historical and contemporary perspectives (4<sup>th</sup> ed.)*. New York, NY: McGraw-Hill.