

## 台灣地區高等教育學雜費政策之探究

周祝瑛 鄭慧娟

### 摘要

長久以來，許多國家為了實現教育機會之公平性而採取不收學費、提供大量生活資助的方式，如：英國、德國、丹麥、芬蘭等國家採取上述措施，來增加低收入階層子女與全體國民接受高等教育的機會；然而，隨著高等教育規模迅速擴張，政府財政不堪重負，只能以減緩高等教育發展速度、刪減學生資助等方式以維持現況。因此，許多歐陸國家也開始藉由收取學費來維持學習品質，大學收費成為社會共識。但是要如何訂定合理的收費標準學？如何才能保障弱勢家庭的學生也能有機會得到補助，讓他們在求學期間生活上獲得一定條件？因此，在收取學費的同時，如何為低收入階層子女提供就學資助，以保障教育機會均等，也成為各國高等教育政策的重要焦點。本文旨在探討我國與美、英等國，其政府經營管理高等教育之主要策略，尤其當各國同時面臨高等教育經費日漸減縮之際，如何訂定具有合理、效率與公平性的學雜費政策，以及相關之配套措施，藉此釐清我國高等教育在學雜費之爭議上，透過參考美、英等國之作法，提出適合我國國情之建議及具體辦法，供政府決策參考。

關鍵字： 高等教育、學雜費、國際比較

### **A Study of University Tuition Fee in Taiwan Chuing Prudence Chou**

In order to provide equal educational opportunities to all students regardless of social backgrounds, many higher education institutions in Europe did not charge any tuition fee in the first place. Not until the shrinking public finance taken place across many countries, did universities started charging tuition fees to a great extent to maintain learning quality. However, countries such as: United Kingdom, Germany, Denmark, Finland attempted to provide a number of living subsidy, stipends, scholarships and student loans to offset the rising university expenses, and assist those low-income students. While university tuition fees become inevitable, how government can provide students at disadvantage with sufficient financial support has become an important focus in higher education policy. This article aims to examine governmental management and administration of higher education tuition policy in

Taiwan, the United States, and Britain with an emphasis on major strategies and matching measures when facing declining higher education funding.

**Key words: higher education, international comparison of tuition fee**

\* 周祝瑛 政大教育系教授

\* \* 鄭慧娟 政大國發所博士候選人

## 壹、前言

為了保障高等教育入學機會之均等以及公平性，許多國家而採取不收學費、提供大量生活資助的方式，如：英國、德國、丹麥、芬蘭等國家採取上述措施來增加低收入階層子女與全體國民接受高等教育的機會；然而，隨著高等教育規模迅速擴張，政府財政不堪重負，只能以減緩高等教育發展速度、刪減學生資助等方式以維持現況。因此，許多歐陸國家也開始藉由收取學費來維持學習品質，大學收費已成全球共識。

但是要如何付學費才算合理？如何才能讓家境不良的學生可以升學？學費的制訂如何有原則，好讓社會條件不佳的學生也能有機會得到補助，讓他們在生活上獲得一定條件？所以，在收取學費的同時，如何提供低收入階層子女就學資助以保障教育機會均等，也成為各國高等教育政策的重要焦點。

本文旨在探討我國與世界主要國家，其政府經營管理高等教育之主要策略，尤其當各國同時面臨高等教育經費日漸減縮之際，如何訂定具有合理、效率與公平性的學雜費政策，以及相關之配套措施。具體而言，研究目的有四：

- (一) 探討我國與美、英等國，其政府在高等教育經營的角色；
- (二) 瞭解我國與美、英等國如何因應高等教育資源日漸萎縮的壓力
- (三) 研究我國與美、英等國，其公私立大學學雜費的發展趨勢；
- (四) 建議適合我國學雜費制度之可行方案與配套措施。

## 貳、世界各國高等教育之轉變

綜觀世界銀行、聯合國教科文組織及相關高等教育研究報告，可以看出當前世界高等教育的改革潮流不外以下幾方面：

### 一、就高等教育的目標與本質層面而言

高等教育在面對二十一世紀即將來臨的民主化、全球化、區域化、兩極化、邊緣化與零碎化的衝擊下，高等教育的目標與本質重新受到嚴厲考驗，尤其過去傳統式的精英式研究大學的角色已經無法符合社會多元的需求。因此終身教育的觀念的確立與全人教育體系的完成，不但有助於一國人民素質的提高，與教育機會公平性的確保，更使得高等教育在新時代中獲得更彈性、更活潑的發揮。

### 二、就高等教育的法令與規範層面而言

各國高等教育的改革已成為國家發展長期政策的一環；不但從整體教育改革出發，並且與社會其他部門相互協調與統整，以保持高等教育改革的持續、完整與落實。至於在政府監督的角色方面，政府朝向尊重各大學學術的自由與機構自主，盡量降低中央干涉的力量，充分授與大學，但又不忽視對於各辦學績效與特色之評鑑工作。

### 三、就高等教育人力之培育與規劃而言

各國的改革趨勢盡量朝向高等教育與社會的聯繫，在辦學形式、科系、課程、教學等各方面進行調整，加強學校研究成果的提升與應用，結合高等教育中教育、生產、科研三方面的優勢，注重高等教育數量與質量的發展，避免高學歷、高失業率的問題產生。

### 四、就高等教育資源調整趨勢層面而言

如何加強高等教育機構的內、外部效率，鼓勵機構與辦學的多樣化發展，重新界定政府對公立大學的角色定位與補助措施，提高市場調節功能，並鼓勵私人教育投資…等。

### 五、就高等教育品質提升精進層面而言

在追求高等教育品質的同時，除了兼顧傳統上教學、研究與服務推廣的角色外，必須引進有效的行政管理系統與評鑑制度，以提升大學生的學習環境。此外，尚須顧及公平性的保障，透過各種助學貸款、獎學金等措施，保障弱勢團體中合格學生完成高等教育的機會。

### 六、就高等教育與社會互動的層面而言

現今各國高等教育改革的重要特色之一即是加強高等教育與社會之間關聯性，與提升對社會期望之回應力。關聯性與回應力包含層面甚廣，除了擴大高等教育的入學機會（包括不同年齡、階層、能力等）與確保教育品質外，還需為人類當前的問題提供解決途徑。此外，為了因應社會快速的變化，必須加強人類的基本能力，透過通識教育來培養人們批判思考能力、綜合大量資訊的能力、掌握語言技巧、主動參與公共事務的民主素質，以及具備清晰的價值觀及個人的道德素養等，以適應變化、掌握原則（周祝瑛，1998；Usher & Cervenak, 2005）。

## 參、變動中的大學、政府與市場關係

### 一、近年我國高等教育政策之轉變

面對二十一世紀社會的急遽變遷，政治的開放民主、經濟的迅速成長、產業結構的改變，以及價值觀念多元化的衝擊，我國社會各界對於高等教育的需求遽增。政府也在近年來透過各項高等教育重要施政來回應此潮流。長久以來，我國高等教育之建制與國家經建發展、人力預估關係密切。尤其自民國 76 年後，政府將高等教育人力成長、確保大學教學品質並提升學術水準列入重要施政計畫中，帶動高等教育的大幅成長。民國 83 年，更修訂大學法，確定了大學自治和學術自主的原則。民國 88 年，逐步發展各具特色與型態之高等學府，提出高等

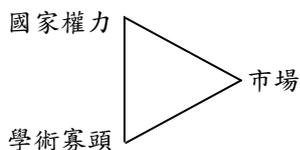
教育配套措施方案、協助大學爭取教育資源，健全大學校院財務基礎、推動多元評鑑制度加強大學與社會及產業之互動、鼓勵大學成為「學習型大學」組織列入施政計畫中；爾後，並於90年後更陸續推動國立大學資源整合，實施策略聯盟、合作及整併、鼓勵私人興學，營造教育國際化環境、規劃推動大學評鑑，建構國際大學學術評鑑指標、積極促進民間參與，合理調整大學教育資源、提升大學國際競爭力計畫等(教育部，2006)。回顧這二十年來，我國高等教育政策由鼓勵高等教育人力成長，維持水準的教學品質，到近年來追求卓越、國際化的高等教育，政府為因應時代潮流、國民需求、產業需求、及國家發展等需求，高等教育政策上做了上述之回應，影響甚鉅。

## 二、變動中的三角關係

然而，自從民國76年台灣解除戒嚴以來，過去由政府所主導或供應之公共服務與民生物資，皆不可避免地面臨了民間之參與及競爭，在此潮流之下，高等教育機構亦然(張玉山等，2001)。另一方面，當我國出生率逐年下降，正邁入少子化的同時，我國大學院校數明顯激增，未能反映出學生人數減少的趨勢；面對供需之間不平衡，我國高等教育在結構上將面臨之重大改變。此外，隨著市場化的浪潮，各大學院校在課程、生產力等方面逐步轉變中。在此背景下，政府在市場、高等教育機構之間扮演何種角色？

許多研究指出(戴曉霞，2000；楊思偉，2000；王瑞琦，2007)，高等教育的擴張使得高等教育的特質有了下列的改變，例如：(1)由精英型走向大眾型甚至普及型教育(Trow，1974)、(2)高等教育功能必須為職業作準備、(3)高等教育形式需採多樣性發展以符合社會多元化需求、(4)高等教育機構自籌經費的比例逐漸上升，政府補助減少、(5)高等教育的內部及外部效率漸受社會重視，在上述演變下，政府和高等教育之間的互動方式也由過去國家控制模式(state control model)轉向國家監督模式(state supervising model)。此外，許多政府角色逐漸由全面控制轉向監督輔導，賦予高等教育機構更大自主空間，同時也引入市場機制，讓高等教育機構積極回應市場競爭之需求，以提昇辦學效率。

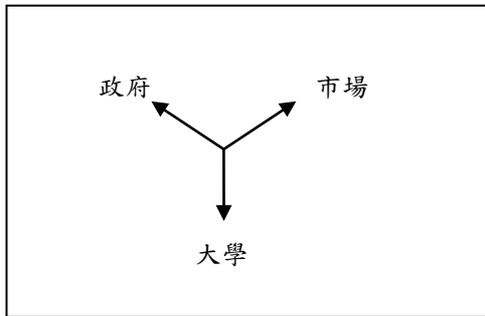
美國加州大學洛杉磯校區之Burton Clark(1983)提出一個廣為引用的高等教育「協商三角關係」(the triangle of coordination)模型，來解釋高等教育與政府及市場之間的關係(如下圖一)。Clark指出國家權力(state authority)、學術寡頭(academic oligarchy)及市場(Market)是三股影響各國高等教育型態及發展方向的主要力量。其中，國家權力所代表的是社會的集體意志與公權力；學術寡頭係由各領域資深教授組成，透過知識和專業的權威來影響政府決策；市場則是個別消費者的意願及喜好取向。



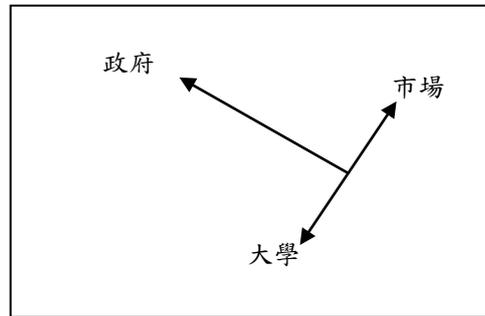
圖一 影響高等教育協商之三角關係模型

資料來源：Clark, 1983；戴曉霞，2000；王瑞琦，2007

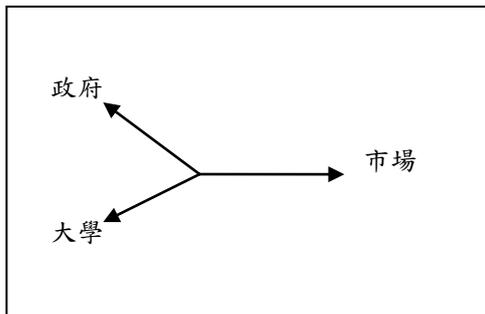
雖然 Clark 的三角模型有助於解釋各國高等教育之不同力量，但對於三者間的互動變化情形卻無法有效說明。因此 Williams (1995) 進一步提出國家（或政府）、市場和高等教育之間關係的六大變遷模式（如下圖二），認為當高等人才市場供不應求，或政策走向有利高等教育時，高等教育機構的勢力將會擴大。然而倘若高等人才市場供應飽和，或政府削弱對高等教育的保護或補助時，高等教育機構力量就會變弱，地位亦會下降。



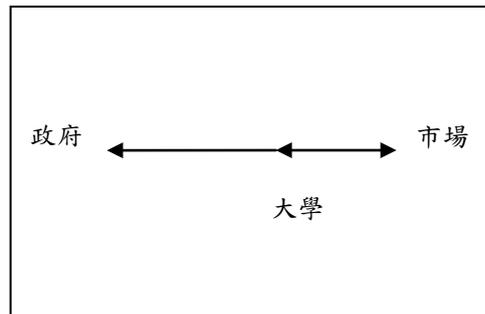
模式一：三者間的競爭關係



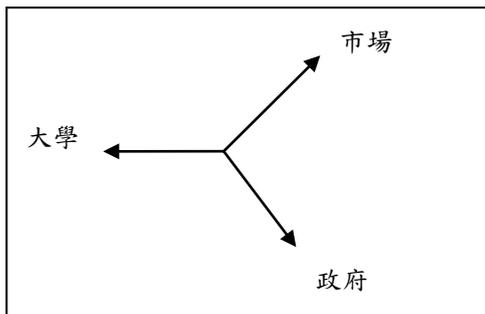
模式二：政府擔任仲裁者



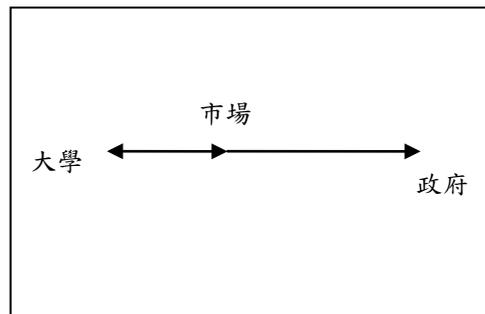
模式三：政府扮演促進者



模式四：政府扮演供應者



模式五：政府支持消費者



模式六：政府充當消費者

圖二 政府、市場與大學機構三方關係之變化模型

資料來源：Williams, 1995；戴曉霞，2000；王瑞琦，2007

換言之，如果以「經濟理性主義」(economic rationalism)的觀點來分析接受高等教育後之成本效益，當上大學的附加價值高時，學生與家長通常比較不會要求高等教育機構的品質，對於大學提供服務如何比較能夠容忍。反之，當高等教育的附加價值不高時(如畢業生就業困難)，學生與家長通常對學校的要求日趨嚴格，甚至出現寧缺勿濫的選校行為，讓大學面臨招生困難的危機。因此，與政府的干預比較起來，市場力量更能迫使高等教育機構必須積極回應消費者(學生與家長)之需求、而必須注重辦學成效等(戴曉霞，2000；王瑞琦，2007)。

總之，多數國家都會面臨如 Clark 及 Williams 所描繪的「政府、大學、市場」關係，尤其在政府資源緊縮、高教大眾化的趨勢下，台灣之大學學雜費如何適切反映高等教育的教育成本?如何兼具社會公義、顧及學生經濟負擔能力?這些都是我國政府在高等教育市場化、全球潮流之下所面對的新挑戰。

## 肆、我國近年高等教育發展之主要問題

從上述高等教育政策的演變，不難看出我國高等教育在面臨各界需求增加、品質維持的壓力下，必須積極擴張高等教育規模。以下謹就近二十多年來我國高等教育迅速擴充之發展說明如下：

### 一、大專校院數量與學生人數的快速膨脹

我國的大學數量在近四分之一個世紀中呈現擴張趨勢。從 1984 年的 22 所大學(公立 9 所、私立 13 所)、77 所專科學校(當時我國國民平均所得只有 4,000 多美元)，大學生總人數僅有 17 萬 3 千多人，約占總人口的千分之九，成長到 2007 年的 112 萬人，增加約 6.5 倍之多，其中大學 148 所(公立 51 所、私立 97 所)、15 所專科學校，共計 163 所大專校院，高教擴張的程度達到歷史新高。其中 1984 年代，整個高等教育仍屬於菁英式的培育方式，通過大學聯考仍是多數學子夢寐以求的目標。尤其當時國內高等教育與經濟發展密切相關，且深受政府的管制影響，無論是公私立學校的設校、規模、招生、課程，尤其在數量擴充等方面，政府都採取相當嚴格的控管措施，大學的擴增十分有限(周祝瑛，2008)。一直到 1994 年之後，台灣高教數量(校數與學生數)快速增加，其中若包括五專、大學、技職校院與碩博士學生等高等教育學生數，2004 年已高達 1,334,998 人，占總人口的 5.90%，高於美國的 5.77%、日本的 3.17%、中國大陸的 1.49%，

僅次於韓國的 6.66%<sup>18</sup>。

## 二、入學考試錄取比率之擴增

在各大專院校校數增加使每年招生名額增加的情況下，以近十年大學聯招錄取人數由 88 年的 72,471 人增加至 94 年的 88,991 人，而 95 年後受出生率及其他相關因素影響，由 95 年的 88,920 人下降至 98 年的 76,434 人。但錄取率則是逐年上升，由 88 年的 59.83% 增加至 98 年 97.14%。高等教育近年來由過去「菁英型」，逐漸轉變為「大眾型」（見表一）。

表一：大學校院新生錄取人數及錄取率

單位：人、%

學年度	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
聯招(指考) 錄取人數	72,471	75,281	77,450	78,562	87,059	88,939	88,991	88,920	86,652	81,409	76,434
甄選入學 (含其他管道) 錄取人數	-	-	-	21,645	20,850	21,588	23,286	26,359	31,388	32,907	34,905
聯招(指考) 錄取率	59.83	57.7	61.35	(80.41)	(83.22)	(87.05)	(89.08)	(90.93)	(96.28)	(97.10)	(97.14)
多元入學 錄取率	-	-	-	65.63	62.33	67.02	66.89	68.59	74.20	73.18	75.48

說明：1. 83 年起大學招生管道增加推甄入學；87 年再開申請入學管道，91 年將原聯招考試改為指定科目考試。

2. ( ) 內數字 = 指定科目考試錄取人數除以繳卡登記總人數  $\times 100\%$ 。

3. 錄取人數含外加名額。

資料來源：整理自教育部統計處網頁，重要教育統計資訊 (2010)

然而於民國 88 年，政府面臨高等教育擴張後的新局勢，教育部遂將目標聚焦於大學財務的健全、邁向國際化、評鑑制度的建立，以期解決高等教育在擴張後漸走向大眾化、市場化所浮現的問題（大學教育政策白皮書，2001）：

### 一、大學教育發展質量失衡

在近十年來高等教育數量的擴增中，出現以下特色：(1) 私立學校在大學校院中所占的比重快速增加；(2) 研究所教育成長的比率大於大學部教育成長比率；(3) 技職校院在大學校院中所占比重亦快速增加。另外，在質的改變上，反映在大學聯招錄取率逐年攀升，大學聯招的最低錄取標準則是逐年降低、大學校院學生數與專任教師人數的比值逐年提高。

我國的大學教育，無論是質或量的發展，過去都由政府加以調控。直到民國八十三年，大學法修訂後，基於尊重大學學術自由及大學自主的原則，政府對大

學的管制乃逐漸鬆綁。在政府不再積極介入管制且又缺乏良好的競爭機制下，大學整體教育環境的品質因此出現了上述質量失衡的情形。

## 二、 大學教育資源受到排擠

我國大學教育資源，近年因為校院數量擴增，以及學生人數不斷增加的交互影響下，大學教育資源不斷受到限縮與排擠，而發生以下的現象：

(一)過去國內公立大學預算完全由政府編列、學雜費也完全由政府訂定收費標準，而近年因欲縮減公私立大學資源分配不均的情況，政府大幅增加對私立大學的補助，使公立學校資源受縮減。儘管如此，公立大學全校總收入仍有六成來自於政府補助；而私立大學佔兩成。因此，經費的運用也有很大的差距，如在學費方面，公立大學只佔全校總支出的一成左右，相對的私立大學學費則高達八、九成，顯示出公立大學仍以政府經費補助為主；至於私立大學仍必須仰賴學費收支來營運，由此可見公私立大學學生享有資源的差異情形（陳麗珠、陳世聰，2009）。

(二)近年政府投入較多資源在先前較受忽視的中小學教育、幼兒教育、原住民教育、特殊教育，相對排擠到對高等教育的投入。加上大學院校數目遽增、且國內私人資源投入風氣也尚不興盛，故大學經費短少問題難以解決。

(三)政府在對私立大學補助上也因財政狀況不佳而產生負擔壓力。故在公立大學經費受擠壓、對私立大學補助又日漸成為財政負擔的情況下，如何在不影響公立大學發展的情況下，繼續照顧私立大學，遂成為政府面對高等的教育難題。目前台灣公私立大學學生人數比例為3:7，大學院校的學費在各校經費縮減的情況下逐年節節上升，大學生分配的教育資源卻不斷減少，私立大學學費占學校總體金額六成以上，公立學校也從以往的7.6%上升至10-20%不等（陳麗珠、陳世聰，2009；呂木琳，2005）

(四)國內高等教育發展存在著區域不均的情況。在學校分布上早已集中在北台灣部分縣市；至於資源分配上，北部地區學校更較中、南部為多（陳麗珠等，2009）。

## 三、 大學運作機制有待調整

目前，國內大學於行政、學術與教學等層面有待調整的部分包括：「教育部與大學之關係有待明確規範」、「大學組織、人事、經費的自主性尚待強化」、「學術主管與校內會議之權責應予釐清」、「大學校長及學術主管遴選方式有待改進」，以及「大學追求卓越發展之機制有待建立」等事項。

## 四、 大學教育國際化之不足

許多大專校院雖與國外大學簽約合作、選送研究人員至國外參與研究、舉辦國際研討會，抑或出國參與學術會議發表論文，但由於我國在學術發展上尚屬輸入階段，各項領域難有領先全球的水準，故造成國際化程度淺薄。再加上前述目前經費緊縮的限制，各校雖欲發展國際交流、合作，但可能只能心有餘而力不足。

## 五、 大學對外互動有待增進

近年我國面對經濟產業轉型調整、社會文化改變、政治環境轉變等情況，高

等教育開始擴充，原希望藉由高等教育的普及培養國民判斷能力，提升國民素質，唯現階段大學課程的設計無法配合實際的需求，加上對公共服務態度上不夠積極，影響高等教育提供社會各界人才的效能，故大學帶動社會發展進步的責任亟需加強。

#### 六、大學評鑑機制亟待建立

為追求大學教育發展的多元、卓越，在高等教育市場化的情況下維持相當的品質，大學評鑑制度的建立可以提供各校檢視反省、績效評量的機會，並也可提供社會大眾透明的資訊，然而目前我國有待加強的部分，包括：「缺乏專業評鑑機構以定期辦理各類評鑑」、「評鑑未能充分引導大學之發展」、「評鑑人才資料庫之不足」，以及「自我評鑑有待倡導與推動」等四大發展方向。

### 伍、各國面對高等教育資源限縮之因應措施

從上述的討論，可以看出隨著各國教育資源的緊縮，大學如何開拓各方經費已成為趨勢。其中學雜費的調整是近年來各大學採取的重要策略。由於大學學費制訂涉及之相關議題層面甚多，茲以學費及助學兩方面主題，說明如下。

#### 一、學費部分

以美國與英國的大學為例，在兩國校高等教育擴張之餘，政府教育經費緊縮，學費收入遂成為主要教育經費來源之一（陳蓮櫻，2003）。

##### （一）美國

從美國高等教育歷史的發展來看，早已形成公私立並存的制度，再加上社會大眾深受自由主義的影響，高等教育藉由市場力量左右發展被視為理所當然。近年來由於政府不斷地強調高等教育教學與研究主要購買者為學生、家長、雇主、企業界的觀念，加深美國高等教育的競爭特色，形成「消費者主義」(consumerism)的高等教育發展機制（戴曉霞，2000）。故美國高等教育資源的分配模式為市場機能模式，各大學校院對於藉由各種自籌經費來源方式的理念早已行之有年（蓋浙生，2002）。

具體而言，美國高等教育體系近年來面對以下挑戰：(1) 學生人數增加的需求，如學生數目，在 1970 年高等教育就學率已經超過 50%，是世界上第一個由大眾型邁向普及型的國家；(2) 各公立大學面臨嚴重的撥款緊縮；(3) 學術機構對於變遷仍有抗拒；(4) 對大學負面公共意見的氣氛；以及 (5) 不穩定的州政府政治領導（楊思偉，2000）。

美國自立國之初就強調是個自由民主之社會，自二次大戰以來，美國高等教育早已走出「學術象牙塔」，其經費來源更是注重多元化途徑。不過，美國公私立大學教育經費皆有來自政府撥款方面，尤以公立大學更仰賴政府補助。若以 1999/2000 與 1980/81 相較，則可以發現，不論是聯邦政府、州政府、或地方政府紛紛減少了對公立大學的補助經費（National Center for Education Statistics, 2002）。而依據最近的研究顯示，學術機構在面對快速變化的環境與財政困難時，

最先採取的解決途徑為提高學費，尋求贊助研究、以及捐贈收入等方式 (Massy, 1996)。例如自 1990 以來，各公立大學學費平均增加 13% 至 15%，有些州如加州卻增加 40% 以上，(McGuinness, 1998)。到了 2003/04 學年度起各地區大學陸續大幅調漲學費，主要原因在於長期各州政府財政經費緊縮所致。

## (二) 英國

英國大學教育以培育菁英聞名全球，所以高等教育數量擴充速度比其他進步國家較為保守，然而為順應國際間高等教育擴充的潮流，與迎合國家整體發展的需要，1960 年代採取擴充高等教育的政策，但迅速擴充在兩次石油危機帶來的財政困難後，於 1970 年代後期已漸趨緩慢 (王如哲, 1997; 郭為藩, 1994)。誠如 Scott (1995) 指出，當政府出版《羅賓斯報告》(Robbins Report, 1963) 時，高等教育對每生的公共支出僅 219 英鎊，(包括蘇格蘭與威爾斯)，若與 1992 年相較，該支出增加了 20 倍，遠超過通貨膨脹指數。

此外，英國大學向來頗具自主性，政府不負擔大學經營之責，然今編列預算給予補助，以維持學校一定程度之經營績效 (蓋浙生, 2002)。不過由於英國大學校院快速擴增，影響政府對高等教育經費的補助方式，尤其在一九八〇年代柴契爾夫人上台以後，政府對高等教育公共支出的態度有深切的轉變，認為政府不應再提供較高的公共支出，來補助各大學，因如此會影響大學的辦學效能，故英國近年來轉而重視以下項目：(1) 訂定高等教育公共支出的金額；(2) 高等教育改變的補助優先性；(3) 開拓高等教育基金的來源；以及 (4) 重新制訂資源分配的機制 (Williams, 1992)。英國政府為解決對高等教育經費負擔的壓力，因而鼓勵高等教育的利益應從私人部門尋找資金的來源，尤其是產業與企業、捐贈者與校友，以及其他收入 (Department of Education and Science, 1991)。

長久以來，英國大學學費徵收標準為社會福利型，亦即以徵收免學費或低學費為主要特色，但近幾年由於政府產生財政困窘，導致教育經費緊縮，為避免每單位學生成本下降與教育品質低落等情形，政府自 1998 年開始研擬徵收學費政策。其實英國從 1970 年末期開始宣揚使用者付費觀念後，終於在 1998 年開始付諸實行，直到 2004 年通過的「高等教育法」更進一步規劃，不同的大學徵收不一的學費，預計在 2006 年授權給各大學徵收以 3,000 英鎊為上限的學費。這項政策不但讓各大學發揮財政自主空間，並依其本身內部機制與市場競爭環境訂定學費徵收標準。此外，不少大學校長相當支持「高等教育法」的計畫，認為引進公正的系統優於以往由政府補助大學經費方式，為了滿足政府與大眾對大學的期待，大學需要開拓更多經費管道 (BBC NEWS, 2003)。甚至牛津、劍橋等大學也認為英國大學若要與美國學校競爭，提高學費仍有其必要 (聯合報, 2004)。

## 二、 助學貸款部分

此部分主要在了解英、美的大學學費徵收標準如何兼顧教育機會均等與社會正義原則。

### (一) 美國

美國公立大學近年來紛紛調漲學費。然其調整學費乃伴隨政府財政緊縮與

國民收入減少。美國政府自 1944 年提供學費與生活津貼給退伍軍人以鼓勵其接受大學教育，1958 年頒布「國防教育法案」以提供貸款給大學生，但美國在此時並未開始感受到財政困難，故開始給予各種補助措施。然而在 1970 年代，政府正式感受到財政緊縮，故在教育經費不足的情況下，大學開始調漲學費。而入學機會的公平性乃成為社會重視之議題，故聯邦政府與州政府在提供獎學金、助學金及學費減免、貸款、工讀，以及服務獎勵，及補助金額也有增加的趨勢，甚至加州將調漲學費其中一部份回流至助學金，但如喬治亞州政府利用樂透彩券收入支付績優學生的「希望獎學金」的方式卻被評斷為未對貧窮學生有真實幫助效果。因此美國政府以協助學生獎補助制度方式，確保兼顧教育機會均等與社會正義。

美國助學措施的多樣性以及混合資助模式都是具有特色的制度。美國助學措施中，不僅針對不同需求的學生發放獎助金，也利用各種方法來減輕學生的負擔，如：全國暨社區服務信託法案(National and Community Service Trust Act)。這是一個鼓勵學生參加社會服務、獲得報酬、克服經濟困難的方案。此外，美國的助學貸款必須繳納 5% 的開辦費和 3% 的保險費，以做為保證。

美國最特別的就是採用「資助包裹」(Financial Aid Package)，把提供給學生的所有資助，即把所有的聯邦政府的、非聯邦政府的各種資助，如獎學金、助學金、貸學金、校園工讀等混合成一個包裹，以便協同幫助學生解決求學困難。其核心是大學通過規範合理的配置，使每位學生都能獲得與其困難程度相稱的經濟資助。如此一來，極其複雜的資助工作就比較有規範、透明、容易操作。學生可以依據他們作自我估算，學生資助管理人員可以依據它們來審核，家長、社會以及政府也可以依據它們來監督和評判各院校資助是否公正合理(周祝瑛, 2006b)。

## (二) 英國

如同其他社會福利一般，英國政府在教育上採取低學費政策，以利學生就學機會均等。誠如 Robbins 主張高等教育機會的提供應以學生能力及成就為考量，而非是否能負擔高等教育費用，故英國歷年來採取低學費政策為導向，以避免學生因經濟困擾而喪失入學機會。

然而，以往英國基於學生就學機會考量而採取低學費制度，卻忽略社會正義原則。近年來，政府財政緊縮之際，陸續公布新的補助策略以符合學生需求。政府對學費與在學期間生活補助的主要策略為：(1) 地方教育當局仍維持負擔學生的學費的免學費政策；(2) 政府以往提供學生在學期間生活所需的協助職責轉變成為學生父母的責任；以及 (3) 傳統上政府所提供的無須償還獎助學金正逐漸減少，並漸漸由需要償還的學生貸款所取代(王如哲, 1994；楊瑩, 1998)。

由此可見，隨著因應社會大眾需求而增加英國高等教育機會，不過為了落實教育機會均等訴求，大學學費政策實施免學費或低學費，有違社會正義原則，因並非每個家庭都有子女上大學，因此不應由納稅人負擔全部高等教育經費。在 2004 年通過「高等教育法」，並在 2006 年針對學費與補助制度有一新規定，針對貧窮學生、全部學生，以及畢業生規劃不同補助方案，以落實教育機會均等與

社會正義之理想。

誠如許多先進國家都強調要重視社會中弱勢文化與弱勢族群的問題，並透過各種不同的理論與方法，形成具體性政策去解決，如何在經濟成長中維持社會公平、避免高等教育淪為少數既得利益者的專寵之問題，希望透過各種方式，如入學條件及就學花費上給予弱勢族群之保障。在英國，通常學生助學措施(student financial aid)主要以教育貸款(loan)、獎學金(scholarship)、助學金(grant)為主，學費減免(tuition waivers)和工讀金(work-study)甚至家長減免納稅(tax expenditure)為輔，以補助學生學費以及生活費，幫助大學生就學期間的收支平衡。

英國考慮到各地物價指數不盡相同，所以在申請貸款時，特別提出了以居住地區分可貸金額的高低，分為居住在倫敦市或非倫敦市，也考慮到了是否與家人同住還是單身在外。

此外，英國貸款申請的限制，其年齡為 55 歲以下，並且提出了許多不同助學金，以幫助成人或是父母完成教育，如：「扶養成年眷屬補助」，有扶養成年眷屬者(如父母或伯叔等)，依該學生全家收入多寡發給金額不同；「子女照顧補助」，若有扶養學齡前子女時，依該學生全家收入多寡、照顧子女實際成本開支及子女人數發給金額不同；「父母學習津貼」，若學生已為人父母時，依該學生全家收入多寡補助不同金額。上述貸款或限制，顯示了英國對於回流教育的重要性，鼓勵成人終身學習。

### 三、各主要國家學雜費政策走向與訂定標準

隨著世界各地高等教育大眾化、資源緊縮的潮流，各國採取不同的高等教育模式予以因應，轉變學雜費收取的方式也不盡相同，茲舉下列幾種政策模式討論：

(一)低學費取向：多屬社會福利型國家，例如：德國、法國、英國等。英國自 1998 年起家庭所得超過一定水準者必須繳納部分學費。上述國家對人民就讀大學採較低的收費標準，以協助低收入家庭就學機會，對於高等教育的公平性、普及性有所助益。

(二)高學費取向：多屬市場化機制的國家，例如美國。政府將學雜費的標準交由市場機能決定，故學雜費的高低相當程度的反映大學教育品質。教育品質的提升有賴充足的經費，故美國著名私立大學學費高昂，其實反映的是其高於水平的教育品質。但在市場決定學雜費的機制下，需有一套完善的助學措施，以協助中低收入的家庭其子女受教權，在競爭與公平間取得平衡點。

由此可知，各國採行不同學雜費政策實與其對高等教育定位不同有關。在比較各國學雜費水準高低時，必須一併將其他相關配套措施列入考量。根據全球高等教育報告(Usher & Cervenak, 2005)針對 OECD 等主要十三國的入學開放度(accessibility)、就學可負擔性(affordability)的研究，透過不同指標衡量並加權平均，發現這十三國在這兩項指標上的表現如下：

(一)芬蘭、荷蘭因其高等教育中包含為數眾多的學生數、畢業率高、補助方案多元化及學生源自社會各階層之特性，在十三個國家的兩項指標名列前茅。

(二)一般來說，歐陸國家在兩項指標上的表現皆優於美國、澳洲，但其間的

差異並不如想像中的大，尤其美國在扣除極高學費後，在就學可負擔性此項指標甚至可以優於沒有收取學雜費的國家。

(三) 許多國家在兩項指標的表現上極為相似，例如德國、奧地利。

(四) 兩項指標的關連性並不如預期想像的那麼高，除了兩項都表現優異的芬蘭、荷蘭兩國，有些國家在就學可負擔性表現較佳，但相對的在入學開放度則表現較差。例如：加拿大、美國、英國在就學可負擔性表現極差，但在入學開放度則表現較佳。

上述報告以多項量化指標衡量採行不同高等教育理念國家的學雜費水準，在一般單用教育經費佔 GDP、高等教育經費佔教育經費比例之衡量方法外，找到其他指標更精確捕捉當前學雜費水準究竟落於何處？或可在台灣思索學雜費政策時，作為衡量現況的指標 (Usher & Cervenak, 2005)。

有鑑於此，國內已有學者針對台灣地區大學生生活費做網路問卷調查相關研究 (周祝瑛, 2006a)，在考慮學雜費水準之高低的同時，必須參考學生之生活費用，併列入考慮，如此方能訂定較為周全之學雜費政策。

## 陸、我國高等教育學雜費之演變與未來發展方向

### 一、我國高等教育學雜費政策演變之梗概

台灣之大學學雜費政策發展方向深受全球興起之思潮所影響，也反映我國之社會需求。以下僅就相關之變革予以探討。

學雜費是學費(tuition)及雜費(fee)兩者合稱，而一般對學雜費是指：主辦的教育單位，向受教者直接收取的費用。因而，學雜費涵蓋以教學及非轉移性經常費為徵收依據的學費、間接與教學相關之經費加上依據轉移性教育經費而向受教者收取的部分經費的雜費(林彥志, 2003)。

民國 88 年以前，各校學雜費由教育部訂定統一收費標準，每年學費之調整依軍公教人調薪幅度，雜費依當年度四月份物價波動指數辦理，各校調幅一致。但自民國 88 年開始，教育部成立學雜費諮詢小組，規劃「大學學雜費彈性方案」，自八十八學年度開始實施。目的在改變之前大學學雜費由教育部統一訂定收費標準及項目，開放由各校依據其辦學理念及投資於教學之成本而決定其收費標準。及由各校根據實際支應於與學生直接相關的經常性教育經費，決定其收費標準，給予學校充分自主空間，另一方面也必須能確保學生再付出學費時，能獲得相對應有之教育品質。(教育部高等教育司學審會網站, 2006)

依據彈性調整學雜費方案之規定：(1) 私立大學學雜費彈性方案之精神係為使辦學績優之學校有較大自主性，故彈性之依據，一為校務運作之績效，二為各校「行政管理」、「教學研究訓輔」及「學生獎助學金(不含政府補助者)」等三項支出之總額與學雜費收入之比值而定。(2) 公立大學各校學雜費收入不得高出教育部所定基本運作所需經費中，學校應自行負擔之部分(不含空中大學)，且每年調幅以不超過 10% 為原則。其計算公式為：在預算科目中與私立大學三項支出用途相同為「管理及總務費用」、「教學研究及訓輔成本(另含機械設備、圖

書博物二項支出)」、「學生公費及獎勵金」，三項支出扣減政府補助款(含本部經常門補助款及機械設備、圖書博物二項固定資產補助款)，即為各校應自籌數。

此外，政府另訂相關配套措施，包括健全大學財務監督體系、提供更完整的大學運作資訊、建立更完善之學生就學補助措施—輔導各校建立學生就學補助制度、加強執行之追蹤。因此教育部在學費制訂上由以往的管制者轉變成監督者。

惟依各校財務分析，顯示各校教學支出、現金結餘等財務狀況皆不同，「彈性學雜費方案」僅以學費收入/教學成本支出(行政管理支出、教學研究訓輔支出及學生獎助學金)比例控管措施，過於靜態而有所不足；而彈性學雜費方案鼓勵辦學績優學校之精神亦不足彰顯，宜納入學校動態性整體財務狀況評估，讓學校調整學雜費案反映學校真實財務情況及辦學成效。故自 93 學年度起，依據彈性調整學雜費方案補充規定，明確規定學校調漲之財務指標如下：

(一)動態指標—學校常態現金結餘率是否超過 15%，作為調整學雜費之主要衡量基準；即超過 15%，則不得調整。

(二)以靜態指標—學校累積資金結餘指數是否大於 1，作為補助衡量基準；超過者，學校需提出累積資金與未來幾年校務發展之合理說明，經本部審核確為教學研究投資相關者，方准予調整。

同樣針對學校財務公開與清寒學生的協助，規定相關配套措施，以確保學雜費資訊的公開化及保障弱勢族群就學之公平性。

94 學年度起教育部又公布「公立私立大專校院彈性調整學雜費方案修正規定」再次修正部分審核標準、配套措施內容及相關表件資料。希冀透過放寬彈性之原則下，以較客觀方式審議各校學雜費。

## 二、未來我國高等教育學雜費政策之應有思維

誠如，在教育自由化、鬆綁與民主化的過程中，學費自由化不失為教育自由化之具體表現。根據在《中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景》(教育部，1995)中提到我國學費自由化之政策包括：(1)在公立大學方面主要採取之措施為設置校務發展基金，自籌部份之教育經費，各校依其需要自行決定學費支使用與分配；(2)鼓勵學校透過募款、建教合作與推廣教育等其他作業收入增加財源，藉以擴大財源減少對政府經費上之依賴；(3)在私立大學方面，政府增加對私立大學院校之獎助經費，而獎助重點在於加強以學生作為直接獎助之對象，如提高學生獎助學金、就學貸款與工讀金，以及規劃教育代金制度，以協助清寒家庭學生解除經濟困難；(4)計畫逐年縮小公立私立大學校院之學費差距，透過逐步放寬大學學費徵收之限制，讓公立私立大學在訂定學費徵收標準有較大之自主空間；(5)進一步朝教育自由化之目標邁進，以及增加政府獎助、學校募款與作業收入，及強化募款能力擴大私校財源，藉以減低學雜費收入佔學校整體財務收入之比重(教育部，1998)。

儘管如此，教育機會均等一直是台灣政府施政所關切的議題之一。因此，政府對於學生接受大學教育傾向收取低學費，視教育為公共服務或社會責任、投資及人力資本效用之擴大，以及促進社會階層流動等橋樑(蓋浙生，1999)。

由於就讀公立大學學生家庭經濟狀況通常優於私立大學學生，又能享有超越私校之教育資源，起點機會均等及受教過程均等則有待商榷。而高等教育又具有社會階級流動之功能，社會大眾往往欲藉由受高等教育來獲得專業知識與技能，以擁有較高的所得與改變社會地位。因此，就目前實施之大學學雜費彈性方案觀之，雖然已無法像以往利用低學費政策來落實教育機會均等，然在實施此方案時，政府也有其配套措施以維持受教者之受教機會，並鼓勵大學校院除收取學雜費做為經費來源外，應從學校募款、作業收入等來增加學校財源，尤其是讓私立大學學生繳交較多學費同時，能享有高品質之教育品質，以獲得較高之教育投資報酬率（蓋浙生，1999），各大學在提高學費時，也應廣闢資金來源，增加弱勢學生之補助機會，以維護貧窮者的受教權（李紀珠，2004）。

## 參考文獻

### 中文

- 王如哲（1994）。英國大學生獎助與貸款制度簡介：兼論我國未來學費政策的調整以及學生支援系統的建立。教育研究雙月刊，47，46-54。
- 王如哲（1997）。英國大學經費補助機制的演變。載於歐用生（主編），新世紀的教育發展（頁479-499）。台北：師大書苑。
- 王瑞琦（2007）。百年來中國現代高等教育。台北：政治大學中國大陸研究中心。
- 李紀珠（2004，7月15日）。誰應承擔高等教育費用。天下雜誌，303，136-137。
- 呂木琳（2005）。台灣高等教育政策及私立大學校院的發展。論文發表於市場化中政府與高等教育之關係研討會。2005年6月8日。台北：淡江大學。
- 周祝瑛(2006a)。高學費 vs. 低學費-台灣地區大學生生活費調查研究。發表於淡江大學「兩岸高等教育研討會」。
- 周祝瑛(2006b)。高等教育助學措施國際比較分析研究案。教育部高等教育司委託研究案。
- 周祝瑛（2008）。台灣教育怎麼辦？台北：心理。
- 林彥志(2003)。我國大學學雜費政策規劃之研究。國立嘉義大學教育學院國民教育研究所碩士論文。
- 教育部（1995）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。台北：教育部。
- 教育部(2001)。大學教育政策白皮書。台北：教育部。
- 教育部，教育部年度施政計畫。取自2006年3月15日  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/SECRETARY/EDU8559001/plan/plan-1.htm?TYPE=1&UNITID=3&CATEGORYID=13&FILEID=27161](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/SECRETARY/EDU8559001/plan/plan-1.htm?TYPE=1&UNITID=3&CATEGORYID=13&FILEID=27161)
- 教育部統計處，主要統計表。取自2010年3月11日  
[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/overview02.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview02.xls)

教育部統計處，重要教育統計資訊。取自 2010 年 3 月 11 日

[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/overview09.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview09.xls)

教育部高等教育司學審會網站，本部學費政策。取自 2010 年 3 月 11 日

<http://www.high.edu.tw/05/05.htm>

張玉山、蔡正雄、曾秀雯（2001）。高等教育的自由化之現況與挑戰。南華大學教育社會學通訊第 29 期。

陳蓮櫻（2003）。台灣地區大學學費制定及相關因素之研究。國立暨南大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投。

陳麗珠、陳世聰（2009）。我國大學財務結構分析及其對學雜費政策制訂之啟事制訂之啟示。發表於「教育研究與教育政策之對話國際學術研討會」。2009 年 11 月 20-21 日。台北：台灣師範大學。

楊思偉（2000）。高等教育普及化發展模式初探。教育研究資訊，第八卷，第四期，17-32。

楊瑩（1998）。高等教育改革。教育資料集刊，23，125-147。

蓋浙生（2002）。教育經營與管理。台北：師大書苑。

戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。台北：揚智。

聯合報（2004，1 月 10 日）。英國調漲大學學費，B8。

## 英文

BBC NEWS (2003). Universities campaign for top-ups. Retrieved July 15, 2004, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/3132111.stm>

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. Berkely: University of California Press.

Department of Education and Science. (1991). *Higher education: A new framework*. London: HMSO.

Massy, F. W. (1996). *Resource allocation in higher education*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

National Center for Education Statistics. (2002). *Digest of education statics 2002*. Retrieved July 15, 2004, from

[http://nces.ed.gov/programs/digest/d02/list\\_tables3.asp#c3a\\_8](http://nces.ed.gov/programs/digest/d02/list_tables3.asp#c3a_8)

Usher A. & Cervenak, A. (2005). *Global Higher Education Rankings- Affordability and Accessibility in Comparative Perspective 2005*, Washington D.C.: The Educational Policy Institute, Inc.

Williams, G. (1992). *Changing patterns of finance in higher education*. Buckingham, MK: Open University Press.