

## 台灣高等教育及學費政策之研究： 市場機制與公民權利

許雅斐\*

陳俊言\*\*

### 【摘要】

解嚴後的台灣高等教育，隨著工商業發展對技術性勞動力需求的增加，開始進行大規模地擴張與轉型，並且朝向大眾化與普及化的目標發展，亦同時滿足高學歷社會所建構的高等教育需求。但是在追求教育機會均等的現代社會中，高等教育似乎不再是社會大眾的學習場域，在市場機制的導入下，它已被轉化為具有排斥機制與再製社會階級功能的政治場域。而世界各地如火如荼展開的反高學費運動，亦反映出學費不再是單一地區的教育問題，而是在學習上威脅著全球經濟弱勢學子的政治議題。本文在結構上是以傅柯（Michel Foucault）式的權力分析，來探討在台灣高等教育及學費政策中所隱含的權力關係，並透過市場機制與公民權利的論證結果，闡述反高學費運動不僅是被政治權力所生產，在公民權利的建構過程中，它亦是在創造一種新的文化公民，以提出不同於其他學科領域的另一種新見解。

**關鍵字：**高等教育、學費政策、市場機制、公民權利、就學貸款制度、傅柯

---

\* 南華大學公共行政與政策研究所副教授兼所長。

\*\* 南華大學公共行政與政策研究所碩士畢業生，現正於嶺東科技大學服務。

## 前言

回顧台灣在 1928 年日據時期設立了第一所高等教育機構—「台北帝國大學」，當時高等教育機構所提供的就學機會絕大多數是被日人所佔據，而極少數能接受高等教育的台灣子弟，其長輩也大多位居權貴之位，所以高等教育在當時所象徵的是一種階級特權<sup>1</sup>。直到 1960—1970 年代台灣社會經濟型態進入以製造業為主的工業化社會，高等教育與經濟成長開始產生密切連結。在技術性勞動力與國民所得增加的雙重刺激下，提高了下層階級對高等教育的需求，並推動台灣高等教育的首次擴張，此時高等教育的價值已從特權階級的教育場域轉換為創造巨大財富的訓練機構；但直到 1987 年台灣社會宣布解嚴，威權體制逐漸式微，高等教育體制才得以開始進行積極的改革與蛻變。儘管透過操控高等教育來配合威權統治的實行可以提高對致力於反動的下層階級的制約力量，然而其成效仍有限，因為當國家開始朝向資本主義社會發展時，「市場機制」(market mechanisms)的運作與「公民權利」(citizenship)的保障將成為檢視發展是否落實的指標，而高等教育的功能則在佐證國家真正的發展方向<sup>2</sup>。

1970—1980 年代，絕大多數國家的高等教育發展皆受到全球經濟危機的影響，而「新自由主義」(Neo-liberalism)的社會科學論述也趁勢誕生，其主張自由競爭、市場經濟的新興概念，則導致各國高等教育體制出現了極大的轉變，不僅將個人所得設定為接受高等教育的入學基本條件，也建構出以生產優質勞動力為使命的大學場域。就台灣社會而言，雖然自 1980 年代後對技術性勞動力需求的大幅提升，以及下層階級對高等教育需求的迫切，促使國家開始進行教育鬆綁、解除管制、廣設大學與大學自主等一連串改革措施，尤其 1992 年大學多元入學方案的實施，更打破大學窄門的刻板觀念<sup>3</sup>，但在面對全球經濟衰退的影響下，教育財政卻無法負擔逐年增加的高等教育補助經費，加上全球教育市場的競爭壓力，終於迫使台灣政府必須放棄對高等教育的掌控。然而，此時「市場機制」的

<sup>1</sup> 陳舜芬，《高等教育研究論文集》，台北：師大書苑，1993，頁 264-266。

<sup>2</sup> 邱維誠，〈解嚴後台灣地區教育改革工程之結構性分析〉，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，1999，頁 42。

<sup>3</sup> 從教育部教育統計資訊應用介紹簡報中顯示，八十五學年度大學聯考率取率為 49%，九十五學年度則提升至 91%。率取率的大幅提升代表著人民藉由多元入學管道來進入大學已並非難事。(請參閱：「教育部教育統計資訊應用介紹簡報」，[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/?FILEID=126373&open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/?FILEID=126373&open)。)

導入卻為國家帶來重新主導高等教育的力量，透過私有化（privatization）、商品化（commodification）與市場化（marketization）的高等教育形塑，來重新監控與管制高等教育資源的籌措與運用，以延續對人口治理的政治運作。其中，最顯著的手段就是藉由學費政策的最後決定權來進行干預，而這也加深了階級之間在接受高等教育機會上原本就已存在的差異。對於市場經濟的運作，黃世鑫（1998）曾提出其獨特的見解<sup>4</sup>：

市場經濟體系的經濟活動目的，主要在追求「財富」的累積，財富代表對稀少性經濟資源的「控制」(control)，並藉此種「控制」方式延伸對「人」(human)的「控制」，而這種對人的控制有就所謂的「權力」(power)。

這意味著經濟活動在追求個人財富累積的過程中，往往是涉及對稀少性經濟資源的掌控，並延伸出對勞動個體的監控與管制，而這種權力關係的產生正是人口統治技術的運作。也就是說，接受高等教育是為累積個人資本，以創造龐大的財富，但市場機制卻是作為一種權力關係的運作，企圖透過對高等教育資源的控管與學費政策的干預，來影響下層階級進行個人資本的累積，其目的在於藉由這套篩選與淘汰的規訓機制，來擴大社會階層差距與再製社會階級，以利於人口治理的進行。

近年來，台灣政府在教育財政透支的情況下，市場機制已深入大學學費政策當中，推動大學學費朝向理性的自由競爭市場邁進，並透過「使用者付費」(user payment)與「理性的個人投資行為」論述來協助大學獲得更為充足與自主的學費調漲空間，以彌補高等教育補助經費不足的缺口。而依據教育部統計處資料顯示<sup>5</sup>，八十三學年度國立大學學雜費平均為 15,330—19,510 元，私立大學學雜費則平均為 37,400—47,600 元，但是到了九十四學年度國立大學學雜費平均已調漲為 20,790—39,560 元，私立大學學雜費則平均調漲為 40,630—70,460 元。在短短十二年間，國立大學學費漲幅高達 33.87%—102.77%，私立大學則為 8.64%—48.03%。也就是說，在市場機制導入高等教育後，學費調漲已被「合理化」

<sup>4</sup> 黃世鑫，《財政學概論》，台北：空大，1998，頁 83。

<sup>5</sup> 此處公私立大學的學雜費主要以教育部統計處公佈之學校，其最低與最高學校之學雜費來作計算。83 學年度受統計之公私立大學是以院系別來作區分，未有明確記載統計之學校數量，而 94 學年度受統計之公私立大學各分別為 35 所。（請參閱：教育部統計處，[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/Web/STATISTICS/index.php](http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.php)。）

(rationalization)地建構出來，作為縮減教育財政支出，以維持大學校務正常運作的政治工具，並強化「接受高等教育＝理性的個人投資行為」的意識規訓。雖然在學費調漲過程中，社會各界陸續湧現呼籲制定合理學費政策的聲音，並質疑下層階級子女將因學費的高門檻而面臨接受高等教育的障礙，遂成為被社會所排斥的邊緣人口<sup>6</sup>；但是「合理」學費政策的提出卻不也是某個社會階層企圖建構出「統一」(unification)的學費標準模式，而主導、操控整體學費政策的運作？對此，傅柯曾指出<sup>7</sup>：

無論統治階層，控制國家機器的團體或是那些做出最重要經濟決策的人，都控制不了在一個社會中發生作用的權力網。……權力雖然是無所不在，但有權力的地方就會出現反抗力量，而權力關係也是依靠著這些眾多的反抗點才能存在。

簡單來說，傅柯認為權力不應被某一社會層級所擁有，也並非來自單一體的選擇或決定，更不是以單一形式存在，而是在社會體制中的各個點不斷地被生產，並連結成爲一種緊密維繫的權力網絡。因此，德勒茲 (Gilles Deleuze) 對傅柯的權力觀點提出了這樣的註解<sup>8</sup>：

任何形體都帶著一股力量，這股力量並不存在一定的形式，它不介於兩種形式之間，亦不會以單一形體來做為其呈現方式，它是一種建構於某些場域中不斷循環的力量關係，相互結合、影響、排斥、對抗，而重點在於，傅柯稱這些所有的力量關係都是一種權力關係。

換句話說，現階段的台灣高等教育及學費政策，正是被這種來自於社會底層的多重力量關係所牽動，並具體反映在市場機制與公民權利二者相互協調與對抗的過程中，而呈現出「個人理性」與「階級鬥爭」的脈絡發展，這也是本文所欲進行深入研究的方向。

<sup>6</sup> 林本炫，〈當前學費政策的背景分析〉，《大學學費問題》專輯二，國策期刊第5期，1998，[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5\\_2.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5_2.pdf)。

<sup>7</sup> Michel Foucault 著，尚橫譯，《性意識史—第一卷：導論》，台北市：桂冠，1998，頁82。

<sup>8</sup> Gilles Deleuze 著，楊凱麟譯，《德勒茲論傅柯》，台北：麥田，2000，頁139。

## 壹、傅柯對新自由主義與公民權利的批判

追溯近代大學的起源必須將時間推回至中古世紀歐洲的基督教教會，當時教會學校設立的目的除了進行知識與技藝傳授之外，還兼具延續道德教化和監督言行的功能，而君王透過宗教信仰力量來獲得教會對其統治權力的認同，則成為監控民眾的重要途徑，自此大學被塑造為具有規訓意義的教化場域<sup>26</sup>。但是在十八世紀中有一股力量讓國家以更迅速、更有效的方式完成人口統治，它是透過市場自由化運作讓成本直接反映於價格之上，驅使整體社會的生產和消費符合市場經濟所規範，個人則憑藉專業能力的強弱交由市場進行篩選與淘汰，而這股力量就是來自於「自由主義」(Liberalism)的崛起。因此，當十八世紀的新人口問題出現時，自由主義成為現代國家進行合理化統治的原則和方法，傅柯則稱之為「統治個人的政治技術」<sup>27</sup>：

以對個體的強制性管制作為前提，也就是以實行控制個體的特種政治技術為基礎，對身體進行規訓，使其將自身的自由受限於法制和規範所允許的範圍內。

對資本主義社會來說，個體與整體社會的協調和配合是以個人自由發展為基礎；也就是說，社會若沒有真正的個人自由，就不會有產生合理的運作。所以，是否能有效監控與管制社會上心思極為複雜且具有自由意識的個體，將攸關資本主義制度的生死存亡。但是對個體的控制卻往往脫離不了對人口的掌控，這意味著國家權力對個體與總體的操控一直是雙向同時進行<sup>28</sup>。因此，在自由主義的引導下，治理不僅是對個體執行強制的社會規範，也同時是對其施予嚴厲的規訓，如此一來，國家將能更迅速、更有效地進行人口的統治。

然而，傅柯對自由主義的研究並不僅止於在十八世紀的誕生時期，亦考察二次大戰後德國與美國的「新自由主義」，他指出<sup>29</sup>：

---

<sup>26</sup> 戴曉霞，《高等教育的大眾化與市場化》，台北：揚智文化，2000，頁5-10。

<sup>27</sup> 高宣揚，《傅柯的生存美學：西方思想的起點與終結》，台北：五南，2004，頁278。

<sup>28</sup> 同註10，頁276。

<sup>29</sup> Frederic Gros 著，何乏筆、楊凱麟、龔卓軍譯，《傅柯考》，台北：麥田，2006，頁136。

戰後的德國新自由主義是扎根於對國家的超權力 (surpouvoir) 的異議，這同樣涉及去呈現納粹主義完全被一種國家權力的惡魔般贅生所解釋。

在二次大戰後，德國納粹主義 (Nazism) 完全被視為一種令人產生恐懼的權力運作，所以為排除個人英雄式的納粹主義再次興起，德國人民拒絕接受任何以政治規劃、經濟統治為中心思想的極權 (totalitarian) 論述，無論如何絕不引進確定的經濟目標，而是將國家治理模式交由「市場律法」(market law) 來運作，以奠立一致性且基於市場中立的社會共同體 (social community)。但美國新自由主義發展卻是建構出二十世紀最後一種的「治理性」<sup>30</sup>：

從做為利益計算的經濟人 (homo economicus) 定義開始，其涉及去思考一種維繫於主體的假設理性上的治理性。

二次大戰後的美國新自由主義是企圖去定義市場的合理性，並協助國家以理性的市場經濟法則去解決社會問題；而在國家機器的積極干預下，社會已不再是規訓，也不再是規範，而是一種以「理性」的市場供需為出發點的差異最佳化社會。換句話說，大學作為市場機制的實踐場域，理性的意識形態將滲入其體制當中，不僅塑造出下層階級的高等教育需求，更企圖透過監控、干預學費政策的政治手段來進行人口 (階層/階級) 的調控。也就是說，市場機制的導入是將學費、教育資源、人口統計、社會體制與國家經濟發展作相互連結，以建構出現代化、網絡化的人口治理技術。

1980 年代新自由主義的興起確實帶動了全球產業環境的大轉變，在自由競爭市場的意識入侵下，各國政治、經濟、社會、文化和教育都緊密地與市場機制產生連結，而台灣的大學學費政策也因高等教育體制的轉型而產生變化。受到戰後高等教育全面擴張影響，不斷增加的高等教育補助經費造成教育財政的負擔，使得台灣政府決定將市場機制導入於高等教育之中，並展開從「國有化」(nationalization) 走向「私有化」(privatization) 的教育改革路線<sup>31</sup>。然而，私有化的過程中，大學自主共識雖然意味著大學財務更趨於獨立，自籌經費將成為大學主要工作之一，但也反映出高等教育體制轉變的背後是隱含著政治權力操作，

<sup>30</sup> 同註 12，頁 136-137。

<sup>31</sup> 湯堯，《學校經營管理策略：大學經費分配、募款與行銷》，台北：五南，2000，頁 5。

因為在國家教育財政不足，推廣教育收入有限，以及民間募款風氣未起等因素下，通過學費自由化與彈性學雜費政策恰巧給予大學充足的依據能藉由調漲學費來增加收入，這也說明大學長期對高等教育補助經費的依賴性，以致於欠缺自籌經費、開拓財源管道的能力，並促使學費政策成爲一種兼具規訓與懲罰的權力機制<sup>32</sup>。對於權力關係的運作，傅柯則認爲<sup>33</sup>：

權力是多元的，無所不在的，非鎮壓的；它被運用先於被擁有；它經由被統治者不亞於統治者；而國家只是多重權力運作下的一種結果。

簡單來說，權力並不被某一個體或社會層級所擁有，現行的社會體制中充滿著無數個生產權力的點；權力也並非是一種鎮壓的手段，它是一種相互協調與對抗的過程，並逐一建構出眼前所見的國家與社會。因此，學費政策所塑造出階級的不平等關係，其實是中產階級對下層階級進行監控與管制的政治策略，企圖透過調高學費將教育私人化、財富家庭化與成本公共化，並同時運用就學貸款制度（Student Loan System），作爲重新訂制階級邊界的機制。

然而，權利是什麼？它如何生成？又與權力有何交互作用？關於傅柯對公民權利的詮釋，他強烈反對自然法理論家所提出的主權論和自然權利論。儘管在十七、八世紀這樣一個新思維不斷湧現的啓蒙時代，歐洲社會轉向現代化的背景下，自然法理論家所倡導的自由、平等、民主、法治原則深刻影響了法國的社會進程，並導致 1789 年法國大革命的產生，但傅柯仍必須指出，當法國社會中第三等級的平民正試圖透過自身力量／權力來建構出自由權利的同時，紀律也在此刻誕生<sup>34</sup>：

保障原則上平等的權利體系的一般法律形式，是由這些細小的、日常的物理機制來維持的，是由我們稱之為紀律的那些實質上不平等和不對稱的微觀權力系統來維持的。……真實具體的紀律構成了形式上和法律上自由的基礎。契約可以被看作是法律和政治權力的理念基礎。……「啟蒙運動」既發現了自由

<sup>32</sup> 葉至誠，《高等教育發展的策略與願景》，台北：揚智文化，2002，頁 30-31。

<sup>33</sup> 同註 8，頁 140。

<sup>34</sup> Michel Foucault 著，劉北成、楊遠嬰譯，《規訓與懲罰：監獄的誕生》，台北：桂冠，1992，頁 220。

權利，也發明了紀律。

十八世紀啓蒙運動著重於對人類思維的啓發與改造，並且對社會體制帶來巨大的轉變，不僅導致美國獨立戰爭與法國大革命的爆發，更促使資本主義和社會主義的興起。其中，權利的由來在此刻被重新挖掘，很明顯地它是通過政治權力的鬥爭模式運作而被生產出來的公民權利，是建立於生命、自由與財產的基礎上，也導引出另一種治理技術－「紀律」：以法律形式給予權利一個明確易懂的準則，並且藉由不對稱的權力關係來維持平等的權利體系，例如在民主代議政治體制中，是以少數擁有權力者或政黨來制定絕大多數社會群體的權利。因此，在「法律之前人人平等」的宣傳性口號中，權利其實是受到權力所操控，乃至於被其所建構<sup>35</sup>：

統治不再是不平等的佔有被統治者，而是以「法律之前人人平等」的形式，利用、開發和宰制個人的身體，使之以其自身身體的自由權利，按照規定的法制和規範，進行合理的勞動和從事各種合法行為。

也就是說，在「法律之前人人平等」的意識框架下，掌控政治權力者往往依賴著法律形式來規範出其他雖具有權力、卻不具影響力者所能行使的權利，一方面企圖讓個體在統一的體制中從事各種勞動，進行被法律所認可的合法行為，另一方面卻同時是對個體施予監視與管制，明定禁止逾越的道德界線，並以刑罰來做為警告與懲罰的手段。然而，近代人道主義思想的產生，即使是罪犯也在國際人權組織的保護下享有一定程度的「人權」，享有法律上的「平等」待遇，他們不再遭受肉刑、摧殘和酷刑。但從另一個角度來看，取代這些殘酷的刑罰和體罰，則是在時空方面對於他們嚴密而精細的監視與控制<sup>36</sup>。所以，傅柯進一步導引出權力與權利二者之間的關係<sup>37</sup>：

我相信，在我們的時代中，權力是同時經由權利及這些技術來運作的；我也相信，這些技術所引發的論述入侵了權利的領域，以致於規範化的程序變得比任何時代都更持續性地與法

<sup>35</sup> 同註 10，頁 197。

<sup>36</sup> 同註 10，頁 233。

<sup>37</sup> 姚人多，〈傅柯、殖民主義、與後殖民文化研究〉，《台灣社會學》第 6 期，2003，頁 11。



律的殖民 (colonization) 糾結在一起。

由此可知，權利是必須透過權力的建構才得以運作，而紀律也正體現出一種治理技術：律法透過無止境的監視、訓練機制來觀看、約束與鍛鍊個體的意識和行爲，並藉由論述不斷生產出影響、干預與侵犯權利的力量。如此一來，社會制度將轉化爲監控企圖製造動亂的社會階層的一種規範，這是以法律爲基準的現代權力機制，雖然已脫離國家殖民主義的時代，但這些非法活動者卻也進一步成爲被法律所殖民的對象。換句話說，儘管社會結構如何變遷，時代如何轉變，個體終究被迫生活在以「制度」爲名的社會規範之中，不斷受到「論述」對身體的改造與監控。然而，傅柯對於權利行使的解釋，也並非是毫無限制。雖然社會底層族群是在政治鬥爭過程中獲得前所未有的權利，但它卻是一場以生命作爲賭注的權力遊戲<sup>38</sup>：

現代政治的特色不是培養一個理性能投票的公民，而將人視爲一個生命單位，緊密地鑲嵌在各種管理階層，其存在的意義，不是能夠行使各種權利的條件，而是隨時被剝奪生命的前提下，把自身默默地含括主權之中。

從傅柯對治理性的探討可以瞭解，在現代社會中，「人」是主要治理與被治理的對象，而所謂權利也並非是每一位公民都能任意行使的權利，它是必須將生命交付予國家進行嚴密監控與管制，才能獲得行使權利的權力。也就是說，權利的產生意味著個體的某些自主權力已被規範與掌控。因此，權利的建構重點不在於讓每一位公民都能擁有相同的權利，而是在於如何篩選與區隔有權力行使權利的公民，以作爲控制社會的一個零件而運作，並將這些新的裝置複製到其他領域，從而將社會置於持續的監視機制之下。進一步來說，雖然掌控權力者企圖透過法律形式給予公民獲得生命權、自由權與財產權的保障，但它卻是帶有政治性的目的，即爲了透過權利的建構來獲得公民對其統治地位的肯定，以利於政策的執行與人口的治理<sup>39</sup>：

現代國家統治技術的三角結構模式，是以其所屬的居民作爲主要統治目標，而它所實行的運作機制是以一套安全措施作

<sup>38</sup> 鄭欣宜，〈動物政治：生命政治的永劫回歸－從生命政治的動物性到動物的生命政治〉，《文化研究月報》第 46 期，2005，頁 1。

<sup>39</sup> 同註 10，頁 199。

為核心。對於擁有財產自由權和行動自由的現代社會公民而言，維護他們的個人生命和財產的安全是最重要的。所以，現代社會的權力關係網絡的運作的最高目的，無非就是透過一系列保障安全的措施，達到對整個社會居民的真正統治。

因此，儘管社會運動是以推動權利的誕生作為目的與手段，但是權利的建構卻是以生命作為賭注的一場政治鬥爭。從早期台灣社會的農工運動、政黨運動、教育改革運動，到晚近的婦女運動、性別運動與反高學費運動，不論是在警察制度與治安手段的威脅、恐嚇下，少數人民團體為爭取政治上的權利保障，仍不畏懼法律所施加於身體上的刑罰，甚至勇於面對將危害生命安全的肢體流血衝突，而在此種權利的建構過程中，社會運動者更將其生命視為挑戰權力的政治賭注。也就是說，權利不僅是在法律中以文字呈現，社會運動者更試圖透過權力遊戲來建構出符合社會所期待的權利。而現代權力也只能存在於具有自由意識的個體之間所建構的權力關係網絡中，因為權力遊戲始終是以個人自由作為權力關係運作的一個必要條件而存在，這也凸顯出現代權力關係的複雜性和賭注性。

在傅柯的權力觀點下，權利既不是自然存在的，也不是源自最原初的人類生存狀態，同樣也不是決定於某些主體，但為了分析和揭露權力遊戲的殘酷性和不可行調性，不能抽象地設想最原初或最理想的權力關係或主體，因為權力遊戲並不是靠抽象的假設或設想就可以弄清楚，所以自然法理論家所提出的權利理論，是以傳統本體論和形上學的基本原則作為基礎，試圖尋找權力遊戲的終極根源和抽象本質，而他們這樣做是為了迴避現實的實際問題，並對現代社會的權力遊戲的殘酷性、緊張性和無止境性進行百般掩飾<sup>40</sup>。也就是說，傅柯試圖在傳統的、固有的、封閉的權利論述中，挖掘出其中所存在的權力關係網絡，進而重新建構出現代社會的權利發展脈絡，並強化其中所存在的階級差異<sup>41</sup>：

在民主政治的 *parrhesia* 中，一個人既要對會議發言，他就必須是公民（雅典會議由所有超過十八歲的當地男性公民組成）；事實上，他還必須是公民中最優秀的一員，擁有某種特殊的個人、道德和社會品行，這些品行給予他發言的特權。

這意味著在公民社會中，權利行使的對象是受到身分上的限制：他除了必

<sup>40</sup> 同註 10，頁 180。

<sup>41</sup> Michel Foucault 著，鄭義愷譯，《傅柯說真話》，台北：群學，2005，頁 56。

須具備符合法規命令所記載的公民資格之外，仍必須具有某種程度以上的社經地位。換句話說，權利是存在著階級差異，每一位公民將因階級身分的不一致，享受到不同的權利。因此，我們可以瞭解到台灣高等教育設立至今，不曾是一個公平、自由且開放的學習場域，從早期種族主義、階級地位到晚近經濟能力等干預入學的手段，是爲了篩選出其公民資格被認定符合接受高等教育的學子，而下層階級子女在多重條件限制下，必然無法佔據多數，甚至將被優先排除。

## 貳、權利的公共性論述

「公共」(public)一詞在現代社會中被廣泛運用，包含公共政策、公共藝術、公共秩序、公共衛生、公共遊憩、以及公共關係等，這些都是建立於公共領域(public sphere)且涉及公共利益(public interest)的政治基礎上。就公共的定義而言，弗雷德里克森(H. George Frederickson)認爲<sup>42</sup>：

「公共」的意義不僅是能與他人共同努力，而且是能於當中  
關照他人。

范垂斯(Curtis Ventriss)則進一步指出<sup>43</sup>：

「公共」的行動按其定義是具有互動性的，而且能產生各種「公共性」的結果或影響，因此所謂的「公共」，必然展現於政策行動規劃與思辨過程中的「公共」學習能力。

然而，這些都基於古典意義的看法，將公共的概念置於「政治社群」(political community)中來進行說明。但從權力的角度來看，「公共」卻是被形塑於現代的法令規章當中，通過立法而成爲法制化的規範，並定義出統一的主體性，除了規訓社會大眾的言行之外，也同時監控群眾是否逾越了公共的禁忌。因此，公共的統一化、法制化是被作爲一種個人理性的權力實踐。

在過去君王時期，公共性僅止於統治者威權的展示，以公開的、絕對的展現其統治權力與身分地位。而自哈伯瑪斯(Jurgen Habermas, 1962)將公共領域

<sup>42</sup> 蕭鈺，《「公共性」概念意涵之探索性研究》，國立政治大學公共行政學系博士論文，2003，頁7。

<sup>43</sup> 同註25。

界定為「社會生活中公共意見能夠形成的場域」之後，公共性的討論也進入了一個新的階段<sup>44</sup>。許雅斐曾對哈伯瑪斯的公共性意涵做出完整的詮釋<sup>45</sup>：

哈伯瑪斯進一步確認凡具有「公民資格」的人，都將可以進入政治公共領域，行使其擁有的公民權利，而公共原則也不會因此而消失，這才是所謂的「公共性」。倘若只限制擁有財產的公民，才能集結成所謂的「民意」，並運用立法手段來保護私有財產，維護一個因私人利益所形成的市民社會，如此只能稱為「資產階級」的公共領域。換句話說，公共性成為現代法治國家的組織原則，是因其具有可信度存在，假使國家放棄了公共性原則，則將使「民意」成為一種「民粹」<sup>46</sup>（populism），而「批判」則成為一種「教條」。

換句話說，在公民社會中，公共性的意涵應是在於社會大眾普遍平等的社會參與權利。即透過社群成員之間，針對其生活領域中的公共事務，進行公共討論（public discussion）和公共論述（public discourse）後所獲得的成果，而形成符合公共利益的共識，以確保公共領域的建構和民主價值的實踐。這是一種具有積極性與參與性的公民權利概念，而並非是以個人理性作為唯一考量的權力技術。

1960—1970 年代是戰後台灣經濟準備起步的重要時刻，而經濟蓬勃發展對高等教育所產生的最大影響則是促進下層階級子女的學習熱潮，並推動高等教育進入擴張階段。在 1960 年之前，台灣大專院校數量僅 27 所，到 1970 年時已增加至 92 所，往後二十年更暴增至 121 所<sup>47</sup>。從學校數量迅速增加的趨勢來看，高等

<sup>44</sup> 蔡曜先，〈公共生活的踰越與再造：台客文化〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，2004，頁 22。

<sup>45</sup> 許雅斐，〈公共『性』的社會養成：性交易的產業化〉，文化研究學會 2002 年會「重訪東亞：全球·區域·國家·公民」，台中：東海大學社會學系，2002，頁 17。

<sup>46</sup> 早期的「民粹」是相對於精英、專制主義而產生，是代表人民對現狀不滿的意識形態，群起反抗獨裁、暴力的統治階級與國家霸權，但經過數十年至百年的社會結構變遷，「民粹」卻成為一種政治工具，透過政客或野心家的精心預謀，而訴諸於民眾偏見的政治策略，以作為操弄民眾情緒，掀起政治鬥爭的手段。

<sup>47</sup> 「教育部統計處—歷年來校數、教師、職員、班級、學生及畢業生數（39～95 學年度）」，

[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edu](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edu)

教育已成為炙手可熱的一種大眾化教育。然而，大眾化教育是否等同於公共化教育？這顯然存在著該如何界定與論證「大學是社會大眾的公共領域」的意識問題。哈伯瑪斯（1962）早期曾對「公共」做了一個廣泛的定義<sup>48</sup>：

舉凡對所有公民開放的場域，都可稱為「公共」，如公園、古蹟、博物館等場所或建築。

但是這種定義實在太空泛無際，因此他再透過對國家的詮釋來使公共的意義更為明確<sup>49</sup>：

雖然政府機關並非是作為公民休憩的場所，但每一位公民都可以自由進出，所以政府機關也可稱為「公共」。

也就是說，當一個場域或建築是對外開放供公民自由進出，且不會受到任何阻擾時，它就是一種「公共」，如商店、賣場、學校、醫院等，雖然在現代社會中多數是屬於私人機構，但在某種層度上都具有公共的特性。因此，哈伯瑪斯認為「公共性」本身所表現的是一個獨立的、開放的、擔負某種使命的場域，也就是所謂的「公共領域」，它是與「私人領域」呈現相互對立的。對此，哈伯瑪斯（1962）也曾以「資產階級公共領域」的概念來進行說明<sup>50</sup>：

「公共領域」一詞最早出現於古希臘時期，是相對於「私人領域」的一種概念，二者之間的劃分是從沿著國家與社會所分離的路徑而來。但在十八世紀封建社會時期，這種對立的概念因莊園、領主的出現而有了進一步的區隔，公與私的界定被明確定位在以「土地」所賦予的權力行使上，並且產生了一種所謂「資產階級公共領域」的社會結構。

這是介於國家與社會之間對二者進行調停的領域。就本質而言，它是由許多私人所集合而成的公共領域，因為在私人領域中仍存在著公共性質的商品交換

---

[sta/p4-31.xls](#)。

<sup>48</sup> Jürgen Habermas 著，曹衛東等譯，《公共領域的結構轉型》，台北：聯經，2002，頁 2。

<sup>49</sup> 同註 31。

<sup>50</sup> 同註 31，頁 6。

和社會勞動領域中一般交換規則的問題，所以當這些私人要求問題應按照公共權力機關（國家）的形式來進行討論時，此種政治討論手段－「公開批判」－則促成「資產階級公共領域」的形成。但基本上它仍是充滿私人性質，因此依然被劃入私人領域之中<sup>51</sup>。

換句話說，在生活環境中，公民所接觸的商店、賣場、學校、醫院等場域，其實都是一種私人領域，但因這些場域存在著公共商品交換與勞動價值交換的行為，所以公民會將其定義為公共領域，而它其實是一種「資產階級公共領域」。這是由許多私人土地所共同組成，開放公民自由進出與消費的一種場域，並隨著資本主義經濟活動發達以及訊息交流日漸頻繁，而逐漸發展出一個由私人個體所集合而成的自主領域，也就是建構出私人自律領域的「市民社會<sup>52</sup>」（civil society）形體。在市民社會中，商品交換和社會勞動雖然逐漸被國家統一的命令所解放，但這也卻意味著解放過程是帶有政治意涵的權力實踐<sup>53</sup>：

資產階級不斷從市場中獲得自由，取得操控商品與勞動力的社會需求與價值的主導性地位，促使商品與勞動力的價值交換關係成為私人之間的事務，並共同組成適合市民社會發展的國家權力機關，以將社會可用資源資產化、財產私有化<sup>54</sup>。

由此可知，在資產階級的政治權力建構下，公民社會將轉化為私性社會<sup>55</sup>，

<sup>51</sup> 同註 31，頁 35。

<sup>52</sup> 市民社會是由不具有任何公職身份、從事各種商業和專業活動的私人個體所組成。基本上可說是被排除在公共權威機制之外的一群人。他們雖然在國家的統治之下，受到公共權威的制約，但當他們集合起來成一股公眾的力量時，是將自身組織成為輿論的載體，以一種不考慮社會階層的方式對於眾人所關注的議題進行交換意見。這種型態既不像商業人士或專業人士在處理私人事務，也不像一個立憲秩序中的成員在國家科層組織的法令制約下活動。（轉引自：陳玟伶，〈哈伯瑪斯公共領域理念之研究〉，國立政治大學政治學系碩士論文，2003，頁 18。）

<sup>53</sup> 同註 31，頁 96-97。

<sup>54</sup> 「財產」是資產階級公共領域一個不可或缺的因素。哈伯瑪斯認為「一個成熟發展的資產階級公共領域乃是建立在形成公眾的私人個體的雙重角色，也就是財產擁有者（property owners）和人（human beings）之間的虛構同一性（fictitious identity）的基礎上」。（轉引自：陳玟伶，〈哈伯瑪斯公共領域理念之研究〉，國立政治大學政治學系碩士論文，2003，頁 20。）

<sup>55</sup> 將市民社會界定為明顯帶著「私」性質的領域，它的形成乃是因為過去侷限在家庭中的經濟行為，由於人們為了生存互賴而跨出家庭進入公共空間，進而改

公民接受高等教育則成爲一種商品消費行爲，而新自由主義者主張大學不具公共性，是具有價值交換性質的私人領域，也是爲了進一步將大學私有化與社會階級化，並按照市場經濟法則來進行商品與勞動力的再生產，且隨著市場領域的擴張與解放，消費教育商品的公民相對才能獲得接受教育的私人權利，這「私人」一詞即是依據資本主義的自由支配財產的權力概念而來<sup>56</sup>。

此外，在十八世紀的重商主義（mercantilism）階段，「私法」亦將私人之間的關係建立在契約形式上，這使得高等教育在受到市場經濟法則影響下，被塑造爲一種私人之間的價值交換關係，它不僅爲接受高等教育的公民提供了合法教育權利的依據，也同時在進行一種階級身分的區隔與確認。而在龐大的資產階級民法法典運作下，一套嚴格的私人領域的規範體系被發展出來，確保了私人利益的往來，也越來越不受國家公共權力所干預<sup>57</sup>。

因此，近年來台灣反高學費運動不斷發出要求教育公共化、反對教育商品化的聲音<sup>58</sup>，但透過哈伯瑪斯對於公共領域的論證結果可以發現，不論學費如何調漲，都將不影響大學本身的公共性，因爲它還是一個獨立的、開放的、擔負某種使命的場域，只是在資本主義社會的建構下，法典也賦予、保障資產階級進行大學私有化、教育商品化、價格市場化與社會階級化的權力關係。尤其市場經濟法則幾乎已完全支配了所有現代社會的運作，讓原本公共領域的那條界線逐漸消失，並與私人領域交疊而產生模糊不清、難以分辨的灰色地帶。然而，在資產階級公共領域下有關商品與勞動力問題的討論形式，如今卻也讓私人領域更具有公共的意義，因爲當私人之間相互交往的一般規則已變成了公共事務，而私人與公共權力機關圍繞著這一事務展開爭論時，市民社會的問題也將成爲一種涉及公眾利益的公共議題。

換句話說，大學究竟是否爲社會大眾的公共領域？以哈伯瑪斯的觀點來看，它是存在著某種層度上的公共特質，儘管新自由主義者主張大學不具公共性，它是屬於私人領域，但是當私人事務成爲一種公共事務，私人議題成爲一種公共議題時，將凸顯出大學是具備著公共性，並從私人關係中的私人領域被轉化爲在公共關係上的公共領域。

---

變其經濟形式的基礎所產生的。（轉引自：陳玟伶，〈哈伯瑪斯公共領域理念之研究〉，國立政治大學政治學系碩士論文，2003，頁 25。）

<sup>56</sup> 同註 36。

<sup>57</sup> 同註 31，頁 98。

<sup>58</sup> 「教育公共化連線：我們的三反五要具體內容」，「反對 95 學年度調漲學雜費聲明」，<http://youth.ngo.org.tw/information/20060710.htm>。

## 參、市場機制的實踐：私有化與商品化

根據新右派 (New Right) 的觀點，「私有化」(privatization) 是一種強調個人、量化與數學分析的經濟學論述。這是承襲新古典經濟學的方法論，其廣義的解釋是指涉各種公共領域的撤退，而狹義的解釋則是說明國家活動轉移至私人部門或市場來進行。其中，國家活動是包含原本屬於國家的功能及資產，特別是資產所有權 (ownership) 的移轉，這是最常見的私有化定義，而近年來極為盛行的「國營事業民營化」<sup>59</sup>，則是私有化的徹底實踐<sup>60</sup>。也就是說，在市場經濟觀點下，私有化是被建構於公共資產所有權的「合理」移轉。但其合理的標準在哪裡？目的又為何？對此，傅柯曾藉由指出二十世紀最後一種的「治理性」是出現於新自由主義的市場經濟觀點來做說明<sup>61</sup>：

從做為利益計算的經濟人 (homo economicus) 定義開始，  
其涉及去思考一種維繫於主體的假設理性上的治理性。

在這段論述中，傅柯明確地揭露在二十世紀中，市場經濟觀點是作為人口治理的最後一種政治手段。它企圖以利益為優先考量的經濟體系來定義整體社會，而在經過量化統計後，數字符碼將引領個體生產出自我的權力意識，並通過話語的組成而作用於其他個體身上，形成一種「主體性」的意識規範，進而達成資本社會的建構與人口的治理。

換句話說，在量化、實證與數學驗算分析所建構的資本主義社會中，已排除任何不具驗證機制的問題意識，而「假設」世界只存在著理性且客觀的價值判斷，以藉此定義市場經濟的「合理性」，但卻也往往改變原先問題的結構<sup>62</sup>。所以在市場經濟框架下，合理的公共資產所有權移轉所指涉的是一種理性、特定且具階級性的意識形態，但對於不認同它的個體來說，這種合理性只是一種虛幻與想像，在現實生活中根本就不存在。因此，私有化的社會建構所要處理的可說是一個不存在於真實世界中的想像問題，其目的是為讓公共資產所有權進行合理的移

---

<sup>59</sup> 「民營化」是民間對私有化的另一種通俗說法，主要是因 1970 至 1980 年代私有化正象徵著對凱因斯主義所提出小市場、大政府的反動，遂而被用來與「國有化」(nationalization) 作對照。

<sup>60</sup> 郭馨元，〈從商品化論社會福利私有化〉，國立台北大學財政學系碩士論文，2000，頁 32-33。

<sup>61</sup> 同註 12，頁 136-137。

<sup>62</sup> 同註 43，頁 2。



轉，即使是人類選擇行爲，也僅是在新自由主義者所打造的量化世界中，一種「理性」思維的結果。

在二十世紀末台灣高等教育數量迅速暴增，雖然提供學子有上百種的大學選擇，而入學成績門檻降低的配合，也在短時間內一同爲社會創造出百萬人數的高學歷人力<sup>63</sup>，但令人質疑的是，絕大多數的大學經費卻是來自於不斷調漲的「學費」。對此，前教育部高教司長陳德華（2005）曾作出解釋<sup>64</sup>：

在教育財政困境、高等教育資源匱乏與分配不均的年代，  
學費主要是反映人事成本的支出，且學費變動則應視國民所得  
而定。

而台灣大學校長李嗣涇（2007）則進一步指出<sup>65</sup>：

比較各國學雜費占個人平均所得比率，美國加州大學占  
17%，日本東京大學占 26%，韓國首爾大學占 9%，大陸的大學占  
11%，而台灣的國立大學只占 6.8%，私立大學也僅僅占 12.5%，  
其實台灣的大學學費仍不算高。

從上述教育官員與學者的論述中可以發現，追求損益平衡的市場法則已經主導台灣高等教育的經營方向，這也說明開放私立大學設立與推動技職體系學校轉型只是作爲高等教育私有化的前置作業，其主要運作力量還是藉由學費政策的制定來積極進行。然而，當教育官員與學者從市場經濟來評斷學費問題時，是否曾注意到他們所刻意迴避的問題<sup>66</sup>：

<sup>63</sup> 根據教育部統計自 1991 年到 2005 年為止，台灣大專以上學歷畢業總人數達 177.3 萬人，而 2006 年在校人數仍有 116 萬人。（請參閱：「教育部統計處—各級學校概況簡表（80~95 學年度）」，[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/f.xls?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/f.xls?open)。）

<sup>64</sup> 韓國棟，2005/10/17，「去年 7129 大專生家貧休學」，[http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article\\_id=2539438](http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article_id=2539438)。

<sup>65</sup> 李名揚，2007/04/10，「台大學生問校長：漲的錢用學生身上？」，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=63428](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=63428)。

<sup>66</sup> 羅世宏、林靖堂，2005/07/05，「教育權商品化危機」，

美國公立大學平均學雜費僅佔其學校年度總收入的 18.5 %，而私校如哈佛、史丹福等大學的學雜費亦只佔總經費的 16 %。相較之下，台灣高等教育的辦學經費卻平均有近 50%是取自於學雜費。

這不禁令人質疑，透過數據比較後的學費真的客觀且公平嗎？既然台灣高等教育體制發展的困境是在於高等教育資源匱乏與分配不均，那為何是從學子身上榨取更多的學費來補足這個政策缺口？大學設立的目的何在？國家不須擔負起教育的責任嗎？如此一來，下層階級子女的教育權益又在哪裡？或許數萬元的學費對富裕家庭的教育支出來說，只是九牛一毛、無關痛癢，但對經濟弱勢家庭而言，卻是一筆可觀的支出與負擔。「高學費是富爸爸的九牛一毛，卻是貧窮父母的千斤重擔<sup>67</sup>。」這二者之間在價值認知上的差異，凸顯出學費本身就具有階層區隔與階級再製的力量與目的，而使得高等教育成為富人的天堂與窮人的地獄。

近年來「教育商品化」(education commodification) 在台灣高等教育體制中逐漸成形，並藉由商品生產與交換價值的運作，重新賦予高等教育特殊的社會意義，但是仍有部分群眾終究對教育商品化抱持著反對的態度，其問題出在於高等教育為何能作為一項商品？對此，新自由主義者從「價值」的觀點來進行論證<sup>68</sup>：

知識與技藝經過加工、包裝後將成為一項具有「價值」的教育商品，並根據市場的交換價值來訂定此一商品的價格，且應市場供需而進行價格調整。

新自由主義者認為高等教育經過加工、包裝後，將具有可供市場進行交易的「價值」，這種價值是來自於高等教育被塑造為一項可被消費的商品，而消費文化的形成則是自由市場的主要特色之一。但也因如此的設定，市場經濟才能進一步將個人購買教育商品的行為，侷限於理性的選擇上。然而，傅柯卻指出<sup>69</sup>：

世界上並沒有—致且必然的理性原則存在，只有真理的遊

---

[http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article\\_id=2051468](http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article_id=2051468)。

<sup>67</sup> 洪佩民，〈藏在富裕社會下的教育問題——從念不起大學的孩子談起〉，國立臺灣大學新聞研究所碩士論文，2004，頁 1。

<sup>68</sup> 李培元，《政治商品化理論》，台北：揚智文化，1997，頁 11-12。

<sup>69</sup> Adrienne S. Chambon、Allan Irving and Laura Epstein 著，王增勇等譯，《傅柯與社會工作》，台北：心理，2005，頁 55。

戲，對於知識或普遍性慣例的政策而言，也沒有最經理性的根據。

也就是說，儘管消費文化的出現有助於對「高等教育為何是一項商品」的理解，但仍不足以讓高等教育與商品之間產生緊密的連結，這也說明為何新自由主義者只能沉醉於單一的、理性的、無雜絮的價值意識，來思考、論述他們自認為「原本就是這樣」的原因，而無法跳脫理性束縛，勇敢面對現代社會中的複雜生活情境。

就社會階級流動而言，經濟弱勢者是否能藉由高等教育來脫離下層階級，學費高低是一項重要的關鍵<sup>70</sup>。在教育商品化的社會中，學費將隨著市場供需的變化而作調整，當學費降低時則提供經濟弱勢者較寬廣的高等教育機會，相對也提高社會階級的流動性；反之，則不利於社會階級流動。換句話說，學費政策走向決定了社會大眾在接受高等教育機會上的多寡，並反映出階級之間的所得分配差距；而學費不僅可作為生產勞動力與再製社會階級的一種技術，也能成為具有排除與邊緣化功能的機制。

此外，大學設立之初，高等教育在社會建構下是存在著公民權利與國家責任的相對關係，但在二十世紀末面對接踵而來的龐大經濟壓力，這種關係已逐漸被「成本」與「利潤」所取代，並隨著市場機制的導入，「使用者付費」(user payment)原則被拿來作為支持學費調漲的一種合理化論述。在市場經濟運作下，原本商品價格是依據市場供需來做調整。若供給大於需求，價格則將下調；反之，則上漲。但近年來新自由主義者所稱的高等教育商品卻在供過於求的情況下，違反供需原則逐年調漲價格，而面對一波接著一波的反高學費浪潮，終於端出使用者付費論述與教育成本概念來進行辯解，一方面說明物價高漲影響教育成本，所以學費要調漲；另一方面則陳述學生使用學校資源，當然需要依使用者付費原則繳交學費。也就是說，儘管高等教育數量供過於求，但在使用者付費與教育成本論述的強化下，學費調漲被合理化建構了，而接受高等教育則是被定位在「理性」的個人投資行為。陳水扁(2003)總統曾在公開場合中斬釘截鐵地說<sup>71</sup>：

教育是權利、是機會、也是最有價值的投資！

<sup>70</sup> 林本炫，〈學費自由化以完善的扶助為前提〉「大學學費問題」專輯五，《國策期刊》第5期，1998，[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5\\_5.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5_5.pdf)。

<sup>71</sup> 陳水扁，2003/07/17，「教育是權利、是機會、也是最有價值的投資」，阿扁總統電子報，[http://www.president.gov.tw/1\\_epaper/92/920717.html](http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920717.html)。

然而，這種投資的基準在哪裡？是否每一個人的經濟能力都可以負擔的起？主導大學學費政策制定的教育官員與學者專家們或許可以理解，每學期五萬元的學費對身價數千萬甚至千百億的科技集團富豪們而言就像是一頓餐宴，但他們是否可瞭解這對月入七萬元的雙薪家庭來說，已是佔了月薪的七成？而又有多少人可以真正感受學費對那些月入不到兩萬元、甚至更少的經濟弱勢家庭所構成的極大負擔？即使申請就學貸款也只是延後經濟困境的來臨。換句話說，一元的價值在哪裡？每一個人心中都存在著不同的衡量標準，那教育又如何能成為理性的個人投資？對此，布爾迪厄（Pierre Bourdieu）曾提出一個趨向於「主體性」建構的概念，來破除使用者付費的理性運作<sup>72</sup>：

文化資本是具有其特殊的「內化狀態」，這是一種非商品的、非金錢價值的、非流通於市場上的、與實體狀態不同的精神層次，且需經由不斷學習才能將這種精神意涵轉化於個體身上，成為一股帶得走的力量。

不論是知識、文化或教育本身並非只是量化的能力加值，也同時是一種主體自我轉化的學習過程。而使用者付費論述則是企圖切割、規訓主體的自我意識，並加註於商品的交換價值，以塑造出教育商品化的消費型態，以及一種理性的個人投資行為。

整體而言，傅柯所謂沒有一致且必然的理性原則存在於世界上的觀點，切斷了高等教育與商品之間的連結，而布爾迪厄所提出教育亦包含主體自我轉化的學習過程，更直接否定使用者付費論述的理性建構。因此，在層層斷裂下，高等教育將不再是一項商品，接受高等教育也不再等同於理性的個人投資行為。但是該如何詮釋仍存在於現實生活中的教育商品化的消費意識？這只能說是新自由主義者刻意逃避面對存在於現實社會中，直接挑戰、衝撞市場經濟體制的主體意識，而企圖從政治、經濟面向來創造理性、秩序化社會的一種規訓機制。所以，與其說學費的制定與調漲是根據教育成本與使用者付費原則而來，到不如說是受到新自由主義過度強調理性與實證的影響，而強勢建構出的一種人口治理技術。

---

<sup>72</sup> 許宏儒，〈Bourdieu 的「文化資本」概念及對教育機會均等的解釋〉，《教育研究資訊》第 12 卷第 3 期，2004，頁 79。

## 肆、就學貸款制度：對經濟弱勢族群的社會扶助？

台灣高等教育的就學貸款制度 (Student Loan System) 在 1976 年草創初期之所以稱為「助學貸款」，是因為它的精神在於「助學」，強調透過民間資源來幫助收入微薄、家境清寒的學子減輕經濟壓力，而得以順利就學，並促進教育機會均等的實踐。另一原因則是在 1987 年尚未解嚴之前，能就讀大學的學子尚未普遍，多數集中於中產階級子女，下層階級子女仍以高中職畢業為最終學歷，所以少數真正能獲得「助學」的大學生，往往是來自於經濟弱勢家庭，其經濟能力確實面臨困境，需要助學貸款提供協助。但是為何在 1994 年後要改名為「就學貸款」？難道體制已不再是透過民間資源來幫助家境清寒的學子？

「助學貸款」之所以更名為「就學貸款」是在 1994 年行政院進行第五次修訂時所作的決定，主要是因貸款逾期歸還金額過高，爲了要讓學生了解就學「貸款」雖是以民間資源來進行助學的運作，但它跟其他信用貸款一樣是必須「償還」的一項「債務」，並非與獎助學金一樣無須償還<sup>73</sup>。這也同時受到 1987 年後高等教育擴張與 1992 年大學多元入學方案提出的影響，在就學管道大開的情況下，下層階級子女就讀大學的人數逐年增多，相對申請貸款的人數與金額也逐年提高，所以當考量是否會有過多的貸款無法回收時，「就學貸款」名稱的更替也凸顯它是一種協助「就學」的措施，以警惕經濟弱勢學子應有畢業還款的認知。

由此可知，從 1976 年的「助學貸款」到 1994 年的「就學貸款」，在表面上似乎只是制度名稱作微小的變動，但本質上卻已呈現在資本主義社會下的市場經濟運作與階級意識。首先，學校定期舉辦就學貸款說明會，雖然可避免因宣傳不夠，讓最需要貸款幫助的學生，錯失了享有申請貸款的機會，但在講解就學貸款制度的概念，並強化貸償之間的責任關係，以減少日後逾期放款或呆帳的產生時，也同時是在建構一種市場交易的商業行爲，尤其「利率」的算計說明銀行這個大資本家凡每一項資本運作都應有所回饋—「利潤」。其次，在貸款資料送件審查過程中，也是對社會階級進行再次區隔與確認；學校扮演著階級查察的首要角色，財政部財稅資料中心則擔任階級複審的仲裁者。他們拿出那條區分中產階級與下層階級的尺，重複衡量、驗證學生的身家背景與公民資格，包含確認家庭經濟狀態是否具備中低收入戶的資格，其父母是否為經濟能力不足的勞工或失業者，生活機能是否確實受到經濟限制，以及稅務是否有盡到繳納的義務等，一旦審查通過則將立刻貼上符合下層階級身分的標籤並予以放款。

<sup>73</sup> 柯懿雯，〈台灣與澳洲就學貸款制度之比較研究〉，國立暨南國際大學比較教育學系碩士論文，2004，頁 56。

也就是說，當就學貸款制度成爲一種商業放款模式時，社會扶助的意義消失了，充斥於校園與生活中的貸款宣傳，釋放畢業才須還款的大利多，吸引了許多慕名前來的貧窮學生簽下人生的第一筆債務，直到畢業後才突然甦醒，懊惱爲何當初要申請就學貸款？現在一個月兩萬八的薪水該怎麼償還這筆數十萬的學債？或許我們應該肯定就學貸款制度在某種層面上具有社會扶助功能，但應更深入思索爲何有越來越多的學生必須申請就學貸款才能接受高等教育？他們又爲何繳不起學費？而原本作爲促進教育機會均等的一種社會體制，在面對逐年增加的申請人數時，是否也反映出在台灣接受高等教育的機會已越來越不平等？這些問題凸顯出現階段大學學費政策的走向是主要關鍵影響因素。

就學貸款制度實施以來，利率是否調降一直是申請貸款者所關注的焦點；而貸款利率太高，也是部分經濟弱勢學子寧願放棄升學，也不願申請就學貸款的主要原因<sup>74</sup>。但是「低利率」是一個可被接受的標準嗎？或許「零利率」才是被肯定的目標。因爲它就如同學費爭議一般，沒有一個客觀且公平的答案，而當個體一直執著於思索「利率」這個量化統計後的數字符碼時，自我意識也將被市場經濟的力量所牽動，並逐漸改變原本所要追尋的問題結構，而這種權力關係正是一種治理性的運作，也是傅柯所要批判的市場經濟觀點。

換句話說，就學貸款制度並非一定有利率，它只是扮演在社會多重力量關係下進行調和與對抗的關鍵角色，主要是爲了不斷生產出有關利率的爭議問題，使人民忽略高等教育體制發展困境是因高等教育資源匱乏與分配不均，以及學費調漲所導致階級之間在接受高等教育機會上的差異；而這種意識形態的滲透不僅轉移了學費焦點，也製造出一套規訓機制，來自於「債務」對身體的支配。因此，即使就學貸款能救一時之急，避免經濟弱勢學子因而失學，但他們終究還是必須思索貸款後所衍生的償還問題；而就學貸款究竟真的幫到什麼？只能說它延後了「經濟危機」的出現。

然而，爲何申請就學貸款的對象都是經濟弱勢者？家庭富裕的子女爲何不去申請？這個問題揭露了就學貸款制度的另一個面向，它是企圖凸顯出經濟弱勢者的「貧窮」，以強化社會大眾對階級意識的認知：「因爲勞工階級家庭沒錢，所以子女讀書必須申請貸款。」並作爲一種警告與懲罰的手段：「要努力工作，以後子女才不會像他們一樣，讀書必須申請就學貸款。」但是真正的問題在於：爲何社會要將經濟弱勢者在接受高等教育時必須申請就學貸款當作是「理所當然」的事？假使所有人都負擔的起學費，那還有誰願意去貸款？因此，貧窮並不是造

---

<sup>74</sup> 同註 56，頁 73。

成經濟弱勢者在接受高等教育時必須申請就學貸款的主要原因，而是因為高等教育資源匱乏與分配不均所導致學費不斷高漲，造成他們在接受高等教育機會上受到不平等待遇，才使得他們不得不透過貸款來完成學業。由此可知，就學貸款制度是被建構出來做為轉移學費焦點、製造強化階級差異的一種政治手段。

## 伍、合理學費政策與所得分配<sup>75</sup>

大學學費是否合理，基本上是與所得分配有密切關係。美國是屬於高度自由競爭的市場化國家，在消費是以經濟能力與個人資本作為前提的考量下，對於個人所得是採取較低的累進稅率；而德國、瑞典等福利國家，因注重個人享受整體社會資源的公平性，所以為排除因經濟能力差異所造成的不平等現象，故採較高的累進稅率。但從另一各角度來看，德國、瑞典等福利國家因個人所得差距較小，所以社會大眾對於累進程度的高低其敏感性較弱；而美國因個人所得差距較大，所以低所得家庭對於重分配的要求較福利國家來的高，而對於物價波動的敏感性也就來的強。換句話說，假使一個國家的所得分配較平均的話，大學學費高低對家庭教育支出的影響力並不大；反之，若所得分配較不平均的話，大學學費只要有微小的變動，低所得家庭的感受就會特別激烈，並連帶影響經濟弱勢學子的就學機會。

雖然台灣高等教育體制目前所面臨的困境是在於高等教育資源匱乏與分配不均，以及學費調漲所造成階級之間在接受高等教育上的機會不平等，但深究大學學費產生爭議的主要原因，卻是在於個人薪資所得差異。假使在所得不均的前提下，任由高等教育進行市場化，高所得家庭子女將挾其資源優勢，佔據在高等教育市場中的優越位置－國立大學，而低所得家庭子女則因其經濟能力有限，只能被迫選擇次一級的教育位置－私立大學，至於無能力繳交學費的經濟弱勢學子，則將面臨被社會所淘汰的命運。因此，所得差距將造成學習機會上的不平等，而學習機會上的不平等又會使得學子在未來就業、薪資與社經地位上產生明顯的差異，導致原本所得不均的現象持續惡化，社會貧富差距逐漸擴大。對此，

---

<sup>75</sup> 此處合理學費政策與所得分配的觀點，是台北大學財政學系黃世鑫教授於六月十四日對學生進行論文口試審查時所提出的建議，基本概念大致上也是來自於黃世鑫教授的獨特見解，而學生於口試後針對其口述要點給予重新整理、修正，並依據黃世鑫教授所曾指導過的學生論文：塗一脩，〈合理學費爭議的省思〉，2004，國立台北大學財政學系碩士論文。加以整合運用，以作為本文合理學費政策論點之補強。

黃世鑫曾指出<sup>76</sup>：

高學費已經對台灣家庭構成很大的負擔，教育部雖然表示政府不應該實施高學費政策，也沒有實施高學費政策，但學費是否合理應該要看所得分配；政府明知所得差距擴大，但是學費卻是一直往上漲，漲了再來想補助政策。如果現行學費是合理的，為什麼軍公教不願意放棄學費補助？如果學費不高，補助的依據又是什麼呢？

這樣的問題反映出在台灣社會中，個人所得高低將影響社會大眾對大學學費高低的認知；但另一項重點則是在於大學畢業生若能在就業市場中獲得與其認知相符的薪資所得，所謂高學費現象大概也不會出現。然而，偏偏台灣目前正面臨國際競爭力下滑、失業人口增加與經濟前景不明等環境變動，使得學子在投入高額學費後，卻仍然憂心找不到工作、或者薪資報酬低於預期的情況，而這種不安與不滿的情緒就構成了低所得家庭與學子對不斷調漲的學費的強力反彈－「反高學費運動」。

總而言之，是否學費不調漲，台灣高等教育就將無法突破教育資源匱乏與分配不均的困境？是否沒有五年五百億的經費資助，台灣高等教育就無法造就出世界一流的頂尖大學及研究中心？這些問題並不存在唯一的探討方式，也沒有確切且合理的標準答案。但若要達成高等教育永續發展的目標，僅依賴學費與教育經費補助作為財源支柱，這的確不是一個聰明抉擇、長久之計。

---

<sup>76</sup> 林怡君，2006/05/09，「貧富差距越來越大，台灣民眾苦哈哈」，環球時事，[http://www.singtaonet.com:82/global/taiwan/t20060509\\_208151.html](http://www.singtaonet.com:82/global/taiwan/t20060509_208151.html)。



## 陸、結論

在台灣，每當盛夏的七月，都有一群由學生、家長、教師與學者共同組成的遊行隊伍，頭綁著「反高學費」的紅布條、手拿著「反教育商品化」的標語，整齊劃一地走在熾熱的太陽底下，他們不爲了滿足自我的私慾而走上街頭，反而是爲了低所得家庭子女，尤其是經濟弱勢學子的教育權益出一口氣，但儘管這樣不滿的聲音與訴求曾經被接納，最終調漲學費的政策走向卻未曾動搖過。如全球暖化問題一般，今日的反高學費運動不只發生在台灣，它是一件全球響應的國際盛事，但是捫心自問，何時台灣政府才會覺醒重視這個全球性議題？

新自由主義者聲稱在市場機制的導入下，高等教育的私有化、商品化與市場化建構有助於減輕國家教育財政負擔、刺激教育市場運作與回應勞動市場需求，以確保公共資源有效利用、增加經費可運用之彈性與提升大學經營與教學之效率，但這都只是從成本與利潤的經濟學角度來觀察、評論整體社會的現況與未來發展，而深陷於個人理性的意識框架之中，以產生對市場經濟優勢的自我催化，孰不知高等教育與學費政策是涉及社會底層多重力量關係的共同運作。所以，就學貸款制度實施至今雖已三十年，確實爲數百萬學子解決在就學上所面臨的經濟問題，但也僅是作爲一種市場經濟論述，企圖藉此高談闊論學費調漲的合理性、正當性，並透過利率高低的爭議來轉移學費焦點，以吸納更多社會邊緣的勞動人口，對其進行徹底的規訓與支配，而刻意忽視、掩蓋那些申請就學貸款的學子在畢業後必須承受數十萬債務壓迫其經濟與生活的事實。因此，接受高等教育是否爲一公民權利？這不僅攸關社會體制的運作，更涉及政治權力的操控。雖然社會各界對其解讀不盡相同，從受教權、學習權、乃至於工作權都有值得社會大眾所認同的論點，但是本文所要強調的是高等教育的確具有其公共性價值，大學亦是社會大眾的公共領域，因爲當接受高等教育這項私人議題被提至檯面上進行討論時，將轉化爲一項公共議題，不僅攸關社會大眾的公共利益，更涉及社群成員之間共同參與；而國家教育政策的制定亦凸顯出高等教育仍是屬於公共事務的一部分，接受高等教育則是社會大種普遍平等的社會參與權利。

然而，什麼是「合理學費」？從個人所得分配來看，合理學費爭議本身就是個體之間在價值認知上的衝突行動。而對傅柯來說，它則是由新自由主義所建構的規訓意識，針對身體構築了一套訓練機制，從自我意識的改造、勞動力的生產與支配、社會階級的強化到人口的調控，每一個細節、步驟都清楚刻劃在「合乎理性」的經濟學框架之中，並強調作爲資本主義社會下的經濟體，應勇於追求理性、科學與實證的數據分析。但是真理的世界存在嗎？傅柯認爲世界並不存在任

何的真理，只有真理的遊戲，對於知識或普遍性慣例的政策而言，也沒有最經理性的根據。換句話說，合理學費政策只是作為一種權力遊戲，企圖將高等教育與理性的個人投資做連結，並透過論述力量的運作將這套規訓機制作用於身體，使每一個體都能成為被任意操控的政治傀儡、戰爭工具。因此，調漲學費的動機並非只是因應校務營運需求，更是一種涉及規訓權力的政治運作，而合理學費政策的制定則體現了人口的治理技藝。

總的來說，在現代社會中到處都充斥著權力關係。高等教育、學費政策、市場機制、公民權利、乃至於就學貸款制度，這些都是在政治權力鬥爭過程中被社會所建構出的產物；而權力則是來自於社會底層多重力量關係交互作用下的結果，在與知識所構築的權力網絡中，它針對「人」不斷地進行拆解與重組，以生產出一種協調與對抗的力量關係－「論述」。這種力量關係的微觀結構和運作就像人體微血管網絡系統，維繫著個體生命的正常運作，直接且具體地控制著整個權力網絡，並生產出一套規訓技術，直接作用於每一個體，以進行人口的治理。然而，權力雖無所不在，但非無所不能，因為凡是有權力的地方，就必定會出現反抗的力量。因此，反高學費運動不僅是被政治權力所生產，在建構公民權利的過程中，它亦試圖在創造一種新的文化公民與論述力量。

## 參考文獻

### 一、中文部份

- Adrienne S. Chambon、Allan Irving and Laura Epstein 著，王增勇等譯·2005·《傅柯與社會工作》，台北：心理，頁 55。
- Frederic Gros 著，何乏筆、楊凱麟、龔卓軍譯·2006·《傅柯考》，台北：麥田，頁 136-137。
- Gilles Deleuze 著，楊凱麟譯·2000·《德勒茲論傅柯》，台北：麥田，頁 139-140。
- Jurgen Habermas 著，曹衛東等譯·2002·《公共領域的結構轉型》，台北：聯經，頁 2、6、35、96-98。
- Michel Foucault 著，劉北成、楊遠嬰譯·1992·《規訓與懲罰：監獄的誕生》，台北：桂冠，頁 220。
- ，尚橫譯·1998·《性意識史—第一卷：導論》，台北市：桂冠，頁 82。
- ，鄭義愷譯·2005·《傅柯說真話》，台北：群學，頁 56。
- 李培元·1997·《政治商品化理論》，台北：揚智文化，頁 11-12。
- 李名揚，2007/04/10，「台大學生問校長：漲的錢用學生身上？」，聯合新聞網，[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=63428](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=63428)。
- 林本炫·1998·〈當前學費政策的背景分析〉，《大學學費問題》專輯二，國策期刊第 5 期。[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5\\_2.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5_2.pdf)。
- 1998·〈學費自由化以完善的扶助為前提〉，「大學學費問題」專輯五，《國策期刊》第 5 期，[http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5\\_5.pdf](http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/m5_5.pdf)。
- 林怡君，2006/05/09，「貧富差距越來越大，台灣民眾苦哈哈」，環球時事，[http://www.singtaonet.com:82/global/taiwan/t20060509\\_208151.html](http://www.singtaonet.com:82/global/taiwan/t20060509_208151.html)。
- 邱維誠·1999·〈解嚴後台灣地區教育改革工程之結構性分析〉，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文，頁 42。
- 洪佩民·2004·〈藏在富裕社會下的教育問題---從念不起大學的孩子談起〉，國立臺灣大學新聞研究所碩士論文，頁 1。
- 姚人多·2003·〈傅柯、殖民主義、與後殖民文化研究〉，《台灣社會學》第 6 期，頁 11。
- 柯懿雯·2004·〈台灣與澳洲就學貸款制度之比較研究〉，國立暨南國際大學比較教育學系碩士論文，頁 56、73。
- 高宣揚·2004·《傅柯的生存美學：西方思想的起點與終結》，台北：五南，頁 197、199-180、233、276、278。
- 陳舜芬，1993，《高等教育研究論文集》，台北：師大書苑，頁 264-266。

- 陳玟伶·2003·〈哈伯瑪斯公共領域理念之研究〉，國立政治大學政治學系碩士論文，頁 18、20、25。
- 陳水扁，2003/07/17，「教育是權利、是機會、也是最有價值的投資」，阿扁總統電子報，[http://www.president.gov.tw/1\\_epaper/92/920717.html](http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920717.html)。
- 許雅斐·2002·〈公共『性』的社會養成：性交易的產業化〉，文化研究學會 2002 年會「重訪東亞：全球·區域·國家·公民」，台中：東海大學社會學系，頁 17。
- 許宏儒·2004·〈Bourdieu 的「文化資本」概念及對教育機會均等的解釋〉，《教育研究資訊》第 12 卷第 3 期，頁 79。
- 郭馨元·2000·〈從商品化論社會福利私有化〉，國立台北大學財政學系碩士論文，頁 2、32-33。
- 教育部教育統計資訊應用介紹簡報，  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/?FILEID=126373&open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/overview/brief/?FILEID=126373&open)。
- 教育部統計處，[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/Web/STATISTICS/index.php](http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.php)。
- 教育部統計處—歷年來校數、教師、職員、班級、學生及畢業生數（39~95 學年度），  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edusta/p4-31.xls](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/ebooks/edusta/p4-31.xls)。
- 教育部統計處—各級學校概況簡表（80~95 學年度），  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/f.xls?open](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/data/serial/f.xls?open)。
- 教育公共化連線：我們的三反五要具體內容「反對 95 學年度調漲學雜費聲明」，  
<http://youth.ngo.org.tw/information/20060710.htm>。
- 黃世鑫·1998·《財政學概論》，台北：空大，頁 83。
- 湯堯·2000·《學校經營管理策略：大學經費分配、募款與行銷》，台北：五南，頁 5。
- 塗一脩·2004·〈合理學費爭議的省思〉，國立台北大學財政學系碩士論文。
- 葉至誠·2002·《高等教育發展的策略與願景》，台北：揚智文化，頁 30-31。
- 鄭欣宜·2005·〈動物政治：生命政治的永劫回歸—從生命政治的動物性到動物的生命政治〉，《文化研究月報》第 46 期，頁 1。
- 蔡曜先·2004·〈公共生活的踰越與再造：台客文化〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，頁 22。
- 蕭鈺·2003·〈「公共性」概念意涵之探索性研究〉，國立政治大學公共行政學系博

士論文，頁 7。

戴曉霞·2000·《高等教育的大眾化與市場化》，台北：揚智文化，頁 5-10。

韓國棟，2005/10/17，「去年 7129 大專生家貧休學」，

[http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article\\_id=2539438](http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article_id=2539438)。

羅世宏、林靖堂，2005/07/05，「教育權商品化危機」，

[http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article\\_id=2051468](http://www.wretch.cc/blog/publicedu&article_id=2051468)。

投稿日期中華民國 97 年 4 月 24 日  
接受刊登日期中華民國 97 年 5 月 14 日  
校對日期中華民國 97 年 5 月 16 日  
責任校對 陳信良、魏敬唐

## **A Study on Higher Education and Tuition Fee Policy in Taiwan : Market Mechanisms and Citizenship**

Ya-Fei Hsu \*

Chun-Yen Chen\*\*

### **【Abstract】**

The higher education of Taiwan in the post-martial law era, as the industrial and commercial development made the technical labor demand increased, began to expand and change dramatically. Moreover, the higher education got more and more popular, and met the higher education demand of a society as such. But the higher education doesn't appear to be a study field for the mass population in modern society, which pursues an equal opportunity of receiving education. It has become a political field which has exclusion mechanisms and functions of remaking the ideology of social class. And the movements against a higher tuition fee have been going on continually in all parts of the world. It also reflects that the tuition fee issue is not an educational problem of a certain area, but a political issue that threatens those economically disadvantaged students all over the globe. In order to propose a new perspective different from other discipline fields, this paper uses power analysis to follow Michel Foucault's lead to discuss the power relation which conceals in higher education and tuition fee policy in Taiwan. And by means of the argument of market mechanisms and citizenship, it also demonstrates that the movements against a higher tuition fee are not simply a result of political power. They also create a new mode of cultural citizen in building the process of citizenship.

**Keywords : Higher Education 、 Tuition Fee Policy 、 Market Mechanisms 、 Citizenship 、 Student Loan System 、 Michel Foucault**

---

\* Ya-Fei Hsu is Associate Professor and Chairperson in Graduate Institute of Public Administration and Policy at Nanhua University.

\*\* Chun-Yen Chen is M.A. in Graduate Institute of Public Administration and Policy at Nanhua University.