

半調子的新自由主義：分析台灣的高等 教育學費政策與爭議

張國偉

南華大學社會學研究所碩士

何明修

南華大學應用社會學系副教授

摘要

近年來台灣在高等教育議題中，大學的學雜費逐年調漲已變成大眾關心的焦點。在教育部強烈主導的政策下，台灣的高等教育學費政策真如新自由主義所宣示的使用者付費原則落實嗎？如果說要求政府不要干預的方式之一即是減少既有的隱藏性學費補助，那麼我們的政府有真的做到這一點嗎？本研究指出，高學費政策的提議源於學者對於早期低學費政策的補貼的批評。自 1990 年代開始，教育部逐漸放棄低學費政策轉向高學費政策(但未放棄管制學雜費)，因此本研究於文中先列出近十年來高等教育學雜費調漲變化，接著簡述高學費政策與反高學費運動的歷程。

最後，本文使用家庭收支調查與行政院與立法院公報，分別整理出家戶類型大學學雜費負擔比例，發現一、二、三等家戶收入以及家戶組成為單親、祖孫同住之家戶學雜費負擔比例極高，且隨著學雜費逐年調高而負擔加重。綜觀整體學雜費政策的歷史發展，可以發現：逐年調高大學教育學雜費，但卻未真正解除學費管制，因此整個高等教育學雜費政策需要被重新檢討，並針對解除私校管制、學費自由化、增加就學貸款、獎助學金、工讀金的設立來幫助弱勢學生就讀，使真正需要減輕負擔的對象加以貸款、獎學金甚至補助的制度。

關鍵詞：新自由主義、反高學費運動、軍公教子女教育補助

收稿日期：民國九十五年十月廿六日； 接受刊登日期：民國九十五年十二月廿七日

一、教育市場化？真的嗎？

在許多人看來，台灣高等教育的中央一元控制年代已過去了。隨著大學院校數目的增加、私人興學的解禁、科系與課程的去管制化、政治意識型態色彩的降低，以往封閉的「保壘國家」(fortress state)心態已經不復存在(Law1996)。在國家威權的瓦解之後，市場力量開始扮演更重要的角色，更深刻地主導台灣高等教育的走向(Mok2002)。從最近的高等教育熱門議題，包括爭取國際大學評鑑、國內學校的競爭等來看，教育市場化的趨勢似乎是日常經驗即可以感受到的現象。換言之，越來越多人感受到台灣的大學即是學位商品的提供者，他們彼此競爭以吸引更廣大的消費者。

高等教育從國家主導到市場推動，此一轉變實際上是涉及了人為的、有意識的推動。用正式的術語來說，這即是一種新自由主義的政策取向。新自由主義者相信自律(self-regulated)市場的分配效率，能夠帶來整體福祉的提升。因此，國家應該減少對於市場機制的干預，讓原先就存在的供給與需求的力量相互作用，達到最有效的資源配置狀態。即使在原先不是被認定為經濟的領域中，人為的力量也可以形塑出類似市場機制，從而促成相同的效果。在教育的議題方面，新自由主義經濟學者很早就對於政府介入感到不滿。Milton Friedman 曾說，「美國廣大的公立中小學部門，是「自由市場海洋中的一座小島」(Friedman and Friedman1979：154)。他認為，龐大的公立學校不僅是沒有效率的，同時也剝削了家長與學生的選擇。要避免這種情況，可以採取教育券(voucher)的政策，讓政府退還局部或全部納稅人所繳的稅金，以讓想要唸私立學校的人可以到補助。

在九〇年代的台灣，新自由主義的經濟改革是明顯的一個趨勢(王振寰 1996：87-88)，其最具體的表現即是以往的特許產業的開放化(瞿宛文 2002：65-92)、以及國營事業的民營化(張晉芬 2002)。在高等教育的領域中，提高學費也是新自由主義政策的一環。高學費意味著學生需要支付更多的教育費用，而不再是由政府來承擔這一筆費用。同樣在九〇年代的脈絡中，教育部官員不斷地宣傳「使用者付費」的觀

念，他們認為學費本來就是應該由受教者來負責，因為他們才是教育的真正受益者。因此，教育部之「縮短公私立差距」之學雜費政策使得公立大學的收費逐年迅速成長，同時也引來了反高學費團體的抗議，導致現在的高等教育學雜費政策正面臨騎虎難下的窘境，「調整學雜費」成為教育部及各大學的燙手山芋，在社會上也成為一個頗受爭議的政治議題。

在本文中，我們首先分析台灣高等教育高學費的政策演變、接著描述反高學費運動如何興起，以及這樣的演變對台灣的各類型家戶負擔程度為何？最後我們的提問在於：就高等教育的學費問題而言，新自由主義的所宣示的使用者付費原則真的有普遍落實嗎？如果說要求政府不要干預的方式之一即是減少既有的隱藏性學費補助，那麼我們的政府有真的做到這一點嗎？從其他經濟領域的新自由主義改革來看，本文所提的問題是合理的質疑。試問中鋼、中華電信、前公營銀行等這些已經民營化的事業，難道不仍是由政府指派經營團隊，而且積極配合政府的政策？同樣地，在高鐵這個台灣最大規模的 BOT 計劃中，政府不是要負責為這個民間投資案找資金嗎？

理所當然，民營化與 BOT 的邏輯是不同於高學費；但是這些事件卻引發了我們的質疑，是否高等教育的新自由主義改革也會只是半調子的、名實不符的，根本只是玩假的？在本文最後，我們將分析政府公教子女的學費補助狀況。隨著高等教育學生數擴增以及高等教育機構林立，軍公教子女就讀大學人數及比例也將逐年增加，政府的教育補助也會隨著增加，因此將造成下述景象：一方面政府基於「使用者付費」要求學生承擔更多教育成本，另一方面，政府卻又同時增加對於公教子女的學雜費補助經費。總合來看，這並不符合真正的「使用者付費」原則。

二、台灣的高等教育學費為一個政治議題

高等教育擴張迅速時期始自 1994 年至 2003 年。這段期間台灣的大學粗錄取率由 44.4% 升至 83.2%，報考人數由 12 萬 4,786 人略降為

10 萬 4,608 人，大學核定招生總人數，亦由 5 萬 6,491 人擴招為 10 萬 8,012 人，共增加了 5 萬 1,521 人，其中 1997 年的增加人數高達一萬七千多名增加最多，大幅擴張的主因為當時吳京教育部長回應民間教育改革聲浪所提之暢通升學管道政策所致。因此，短短十年，台灣的大學容量增加將近兩倍之多，高中應屆畢業生之錄取人數也因此逐年增加，這表示讀大學的機率越來越高，且每年重考生的人數將逐年減少；另一方面，表示台灣的高等教育的型態將從菁英式教育轉變為大眾式教育(如表 1)。

表 1 台灣的大學聯招錄取變化

西元	核定招生 人數	成長人數	大學聯招 (2002年起改為考試分發)			高中錄取狀況		
			報名人數	錄取人數	錄取率	應屆畢業生	考取大學	錄取率
1994	56,491	1,061	124,786	55,343	44.35	73,764	42,214	57.23
1996	65,064	7,186	124,654	61,381	49.24	76,783	45,213	58.88
1998	84,683	2,379	118,827	71,826	60.45	84,017	56,649	67.43
2000	90,931	4,761	130,468	75,281	57.70	101,686	68,709	67.57
2002	100,672	5,082	97,699	78,562	80.41	112,596	76,452	67.90
2003	108,012	7,340	104,608	87,059	83.22	--	--	--

- 說明：1.大學招生管道包括推薦甄選入學(1994 年起)、申請入學(1998 年起)及大學聯招(2002 年改為考試分發入學)。
 2.1994-1996 年核定招生人數係以聯招及推甄入學名額加總計算。
 3.關於 2002 學年以後大學考試分發入學所謂錄取率大幅提升之現象，係因其錄取率之計算係以繳卡登記總人數，而非報名總人數為基準。
 4.高中畢業考取大學人數，包含大學日夜間部的人數。為節省版面以及力求簡潔，本文將其修正隔兩年列出，因 2002 年改為分發年，因此本文不省略。(資料來源：教育部(2003))

當高等教育逐漸轉變為大眾式教育時，大學學雜費爭議也開始變成重要的公眾議題之一。台灣的公立大學學生人數佔 27%，私立大學學生人數佔 73%(鄒川雄 2006：148)。私立大學的學雜費收取為公立大學的兩倍之多，即表示大部分的家庭都在接受昂貴但教育品質不如國立大學的高等教育。所以每當考季結束後，學校以及教育部蘊釀調漲學雜費時，即會有反高學費運動的團體出來抗議。¹加上這十年來

¹ 反高學費運動團體於 pchome 成立一個反高學費格鬥台的部落格，將整個反高

台灣政治民主化的發展進步，教育改革成為重要的政治話題，其中一個經常爭執的焦點即是關於高等教育的學雜費是否太貴了。簡單的從新聞及報章雜誌以及網路上的討論來看近十年的反高學費運動次數，即可發現學雜費逐漸在公共領域上被提出來討論與炒作。

從 2003 年中起，「反高學費行動聯盟」、「快樂學習教改連線」及「新世代青年團」等團體均提出大學學費的問題來看，他們共同提出反對高等教育的商品化，並且要求政府課徵企業紅利稅，以補助工農子弟的教育支出。²同時，在野黨的政治人物也對學費問題大作文章，他們指出在經濟不景氣的情況下，家長越來越難因應不斷提高的學費。面對這一波反對高學費的聲浪，《阿扁總統電子報》在 7 月 10 日的電子報中指出：「大學教育是投資，這是未來的趨勢。最近常有人說：不要讓大學學費變成新的窄門、不要讓貧窮變成世襲。這樣的講法根本是「倒果為因」。過去只有 15-20% 的人能唸大學，許多人很早就選擇就業，而不再升學。今天將近 80% 的人能唸大學，不但延緩了就業的時間，也加重了父母教育子女的負擔。是因為有更多的人可以去唸大學，才凸顯出教育經費的問題，學費從來沒有阻礙過社會階層的流動」。³

且不論此段文字是否明顯地將教育定位為「個人」投資，進而否定政府有義務提供的普遍教育機會。無論如何，如此否認學費問題的嚴重性引發了輿論界的圍剿，在野黨更嘲弄陳水扁總統是不知人間疾苦，有「何不食肉糜」之嫌。為了回應這些批評，隔週的電子報則是立即換了一種語氣：「任何的教育或學習都是最值得的投資，人才是屬於整個社會的，人才的培養也需要大家共同的支持與協助。現在有愈來愈多的人有機會唸大學，不論是政府、大學、企業或民間團體，都應該一起來幫忙解決學費的問題，而家長和學生也要審慎地選擇最有利的管道和條件，來減輕教育的負擔」。⁴

學費運動的格鬥史羅列，發現從 1993 年起至 2003 年的運動相當頻繁且激烈。
網址：<http://mypaper.pchome.com.tw/news/highfight/>。

² 民生報 2003/7/3。

³ http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920710.html 。

⁴ http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920717.html 。

在重新更正的版本中，教育投資成為了社會的責任，學費也被定位為應減輕的負擔。同時在教育部協調下，就學貸款自從 2003 年 8 月 1 日起將利率由 3.17% 調降為 2.925%。⁵事實上，民進黨政府關於學費問題的論述轉向是反映了一般民眾的認知。根據一項同時期的民意調查顯示，七成四受訪者憂心高學費政策走向將打擊中下階層家庭子女的受教平等權，有六成四的民眾認為有錢人家和窮人家子女接受大學教育機會不同。⁶

上述的例子也顯示，台灣的主流民意是不認同個人主義價值觀，亦即是將教育視為純粹的個人投資，而不是某種政府應致力維護的基本權利。對於新古典學派的經濟學家而言，這個例子也許只是反映了某種基本人性：「一般民眾都是抱持「白吃午餐」的觀念，政治人物都只是在用公共資源討好選民」。無論如何，可以確定的有兩點，第一，調高大專院校的學雜費是不受歡迎的政策，第二，儘管如此，國民黨政府與民進黨政府都是採取相同政策取向。

所謂的「高學費政策」需要更仔細地定義與釐清。事實上，到底什麼算是高學費，一直是有不同的比較基準。最早在 1987 年的大學法修正草案研擬，教育部所主張的政策原則是「合理學費」，⁷而「高學費」一直是沒有被使用的詞彙。面對學生代表的質疑教育部是否主張「高學費政策」，當時的教育部長毛高文更聲稱，該修正草案具有「防止高學費政策的效果」。⁸

儘管如此，近十年來高等教育學雜費的大幅成長卻是不爭的事實，表 2 呈現了學雜費成長的趨勢。從這個表可發現若干現象：第一，公立大學年年調漲學雜費，且 1994 至 1998 年調幅平均高達 10% 以上；私立大學則在教育部刻意縮短公私立差距下漲幅較少。第二，在 1995 年以後，公立大學的學雜費調漲幅度總是大於國民所得的成長；私立學校除 2000 年外，調幅都小於國民所得成長。第三，公立大學

⁵ 聯合報 2003/7/14。

⁶ 聯合報 2003/7/20。

⁷ 聯合報 1987/12/1。

⁸ 民生報 1988/1/1。

學雜費佔國民所得的比例逐年增加；而私立大學呈現逐年減少。整體而言，我們可以看到九〇年代以來，台灣的高等教育的確是朝向高學費的方向邁進，且仍不斷增加當中。

將表 2 的學雜費佔人均國民所得比例與鄒川雄(2006)研究美國大學學雜費佔國民所得比例對照來看，可以發現台灣公立大學與美國公立大學的學雜費佔 GDP 比例相等，而私立大學比例卻是美國的一半，⁹乍看之下台灣的學雜費似乎低於美國許多，但是卻忽略了兩國的公私立大學之間的重大差異，即是美國大學生中有七成七的大學生就讀公立大學，二成三的大學生就讀私立大學，台灣卻有只有二成七的大學生就讀公立大學，有七成三的大學生就讀於私立大學。美國有其高等教育的歷史變化，讓低廉學費的公立大學可以大量滿足平民大眾受高等教育，少數中上階級菁英就讀量少質精且收費昂貴的私立大學；在台灣則因為政府長期以大量經費補貼少量的公立大學，使得高等教育變成一種「反淘汰」且「階級複製」而演變成政治衝突以及對社會流動造成阻礙(戴曉霞 2000：63-64)。

其次，如果說學費提高是事實，那麼這個結果是教育當局有意識的政策引導之產物嗎？從九〇年代初起，教育部設有大學學雜費專案小組，通常計算調漲的公式：「學費主要是按軍公教人員調薪幅度，而雜費則按照物價指數波動比例。」儘管如此，最晚在八〇年代末期，教育部官員已經認為這種公式過於死板，希望能夠彈性化學雜費的計算。因此，在 1988 年，教育部首次同意私校可以增加 500 元的彈性學費，以改善現有的師資水準。¹⁰1990 年，教育部也同意私校向學生徵收所謂的「教學資源改善費」。¹¹在 1991-1993 連續三年內，教育部更開放私校彈性收費，只要私校能夠在師資與設備有所改善，能夠符合標準。更重要的，自從 1999 年度開始，教育部正式廢除了以往齊一式的學費調漲政策，改採「彈性學雜費方案」。根據其原則，教育部不再統一規定大學學雜費的收費標準，各校可以實際經常性運作

⁹ 以 2001 年為例台灣私立大學佔 26.4%GDP，美國佔 59.7%，公立大學為 13.8% 比 12.1%(鄒川雄 2006：148)。

¹⁰ 聯合報 1988/7/28。

¹¹ 聯合報 1990/4/28。

之教育成本自訂收費標準。在私立大學方面，學雜費收費標準依據各校「行政管理」、「教學研訓輔導」、「學生獎助金」等三項支出之總額與學雜費收入之比值而定；在公立大學方面，各校的學雜費收入不得高於教育部所定基本運作所需經費中各校應自行負擔之部分，且每年調幅不高於百分之十。換言之，從 1999 年開始，調漲與否以及其幅度主要是由各學校依照上述規則計算自主決定學雜費調漲幅度，而不再受制於一套統一的規則。¹²

表 2 國民所得成長與大學院校的學雜費調漲(1993-2004 年)

西元	平均每人 國民所得 (元)	公 立 學雜費 (元)	學雜費調 幅(%)	公立學雜 費占平均 每人國民 所得比值 (%)	私 立 學雜費 (元)	學雜費調 幅(%)	私立學雜 費占平均 每人國民 所得比值 (%)	平均每人 國民所得 漲幅(%)
1993	264,196	30,512	--	11.55	88,488	--	33.49	--
1994	286,191	30,512	0.00	10.66	88,488	0.00	30.92	8.33
1995	308,086	34,112	11.80	11.07	92,088	4.07	29.89	7.65
1996	333,948	37,902	11.11	11.35	94,778	2.92	28.38	8.39
1997	357,503	41,680	9.97	11.66	94,778	0.00	26.51	7.05
1998	379,202	46,246	10.95	12.20	99,972	5.48	26.36	6.07
1999	390,466	47,584	2.89	12.19	99,264	-0.71	25.42	2.97
2000	403,382	51,954	9.18	12.88	103,950	4.72	25.77	3.31
2001	393,447	54,210	4.34	13.78	103,994	0.04	26.43	-2.46
2002	402,077	55,692	2.73	13.85	103,986	-0.01	25.86	2.19
2003	407,393	56,832	2.05	13.95	104,082	0.09	25.55	1.32
2004	422,922	58,714	3.31	13.88	107,360	3.15	25.39	3.81
總調幅 (%)	60.08%	92.43%		12.48%	21.33%		27.50%	

說明：平均每人國民所得是十一年的總漲幅、公立學雜費也是總漲幅、私立也是總漲幅；而公立學雜費佔平均每人國民所得比值則是平均值；而私立學雜費佔平均每人國民所得比值也是平均值。(資料來源：作者根據教育部統計資料 2003，近十年來教育發展概況統計分析報告重新計算繪製)

綜合以上說明，高等教育學費的「解除管制」(de-regulation)其實

¹² 教育部於 1999 年 4 月 28 日發佈「台高四字第 88043347 號函」，此方案是經 1999 年 1 月 15 日行政院教育改革推動小組於第十次會議審議通過。

具有雙重意義。第一，解除管制即是意味著政府放棄了以前的低學費政策，或者是說是以公部門資源的大量投入，以降低高等教育使用者的個人成本。第二，解除管制是代表政府權力的釋出，學費的計算越來越不是公共政策的一環，而是教育提供者(學校)與教育消費者(學生)之間議價過程。換言之，如果說，在以前唸大學是少數人的權利，那麼如今則是成為大多數人的消費，而且是越來越昂貴的消費。這也奠定了今後台灣高等教育走向高學費的方向。

另外，有個常被忽視的高等教育資源分配不均問題。即是軍公教子女可獲得大部分學雜費補助，非軍公教子女則無此教育補助費用。從補助的精神來看，「軍公教子女教育補助費」與「低收入戶及失業者」之子女教育補貼費制度精神相異，且此法也與新自由主義之「使用者付費」的學雜費政策基本理念相違背，它不但造成民眾相對剝奪感與日劇增，也使國家負擔之教育經費逐年加重。¹³

底下，本文先要問的一個問題是高學費政策、反高學費運動如何被提出來？而之後高等教育學生反對高學費運動，為何從私校擴大到公校？以及教改人士與教改會對於高等教育學費政策的看法，來幫助我們瞭解整個高學費爭議的來龍去脈。其次，中華民國家庭所得收支調查將各類型的家戶所得與歷年學雜費進行簡單的計算，說明現行學雜費的變化對於哪一類型的家戶負擔較重。最後，將軍公教子女補助的政策由來、實施內容整理出來，並說明為何此點都未被納入以往討論高教學費的議題內。最後，我們發現整個高等教育學雜費政策方向與現在的學費爭議，其實是一連串的政治、經濟、社會力的角力過程，但是卻未有長遠且目標明確的政策方向，而使得現在政策變成一個半調子的『解除學費管制』的矛盾現象，而此現象對於社會流動的阻礙已逐漸加深，因此整個高等教育學雜費政策需要被重新檢討，並針對真正需要減輕負擔的對象加以貸款、獎學金甚至補助的制度。

¹³ 雖然軍公教子女教育補助費不列入教育部每年編列的教育經費補助預算中，但是卻也列在行政院人事行政局的公務預算中，而這些預算一樣都是從國家稅收當中來支出，所以這都應該算是隱藏性的教育經費補助(詳後述)。

三、高學費政策、反高學費運動的由來

事實上，台灣早期高等教育是以「低學費政策」為主要的方向(高希均 1977；Chang1992)，當時低學費政策確實引發一些缺點：「首先，大量受惠的並非最清寒的學生，因為真正窮得繳不起學費的學生佔少數，進入私校的清寒學生未必可以得到其他清寒獎助金；其次，學費為統籌統支的狀況下，低學費政策將使政府收入減少，支出增多，難以改善學校的設備和素質等等之類問題發生。」(高希均 1977)加上當時私立學校受到政府嚴厲管制，除了設置的限制外，還限制不准私校有自己特別的課程，甚至教會學校也不能開設宗教科系(除非不想要學籍)，不僅如此，還完全控制私校的招生人數、學費、合格(部審)教師資格、以及強制設立救國團並且強行派任(政府補助的)軍訓教官(張清溪 1994：416)。加上有研究指出，當時考上大學與父母的社經背景和所得成正相關(駱明慶 2001；2004)。因此，「低學費政策」中公立大學較私立大學為低的學費，以及政府對大學學費的補貼，事實上是補貼了社經背景較好的家庭，其中家庭背景最好的公立大學學生，反而受到最多補貼的「反補貼」現象。而這也連帶引發討論「低學費政策」架構底下，大學聯考是否公平的爭議。

(一) 高學費政策緣起

高希均(1977)強調台灣低學費政策不應繼續維持，因為國家經費將無法持續挹注，且目前就讀公立大學學生其家境多半屬於中上階層家庭。因此，應趁台灣國民所得逐漸富裕的同時，合理提高大學學費以因應未來高等教育經費的不足，提升教育品質，並達到社會公平正義的原則。高希均認為大學教育不是義務教育，不應使政府長期維持低學費政策，大學畢業生日後之「終生所得」與社會地位，較之非大學畢業生為高，應當負擔更多的教育成本。政府可以轉移部分的財力來充實國中、職業與專科學校，提高這些學業生的投資報酬率(高希均 1977：137)。隔週教育部長蔣彥士公開說明：合理的學費政策，需兼顧教育單位成本並保障學生受教育的機會，學費偏低固然有助於清寒家庭子弟升學，但也可能貶低教育素質，並導致學校的過量擴充，形成教育投資的浪費與人力需求的失調，教育部的理想與高希均論點相近，但作法上，教育部主張採緩和、漸進的提高，不贊成大幅度的

提高學費。¹⁴

此後幾年，調漲學費議題在國內引起不少討論，有各種贊成與反對的意見。例如，在 1984 年高等教育經費研討會中，私校校長梅可望表示：政府嚴格限制私立大專院校的收費標準，又吝於提供充分經費補助，使私校發展受到多重束縛。他以台灣大學和東海大學為例指出：在 1982-1983 年間，台大每一學生 1 年花 19 萬 7 千多元，東海每一學生 1 年只有 3 萬 3 千多元，前者是後者的六倍。在這種情況下，私立大學如何與公立大學競爭？私校可能為省錢大量聘請兼課老師，老師一下課就離開教室，學生比收看電視教學好不了多少；此外，私立大學的校園狹窄、教室擁擠、設備簡陋，亦為低學費政策造成。因此梅可望建議：政府提高公立大學學費時，對其中來自低所得家庭的學生，在調整部分仍應給予全額補助；考入私立大學的低所得家庭學生，政府也應給予補助；除了高所得家庭子女外，公私立大學每一個學生都應有資格申請助學貸款。另外，李國鼎也在會中表示低學費政策引起人才外流現象，使得教授待遇偏低，不足以吸引海外人才回國，如能適度提高學費標準，使得教授有合理的待遇，將可緩和人才外流，同時有助於提高大學水準。¹⁵

由前述可知，當時政府對於私校發展管制的確讓私立大學的財源出現相當大的困難，一方面管制學雜費收取、一方面又不肯多給私校經費，造成私立大學不管是招生或聘僱教育人員方面都有極大的限制，更何況是擴充圖書、教室、電腦等硬體教學設備。再加上在台灣捐款給公私立大學的風氣相當不興盛，因此財源短缺使得經濟學者或是私校校長，皆希望可以解除學雜費管制或希望國家增加私立大學的教育經費來因應財務困境上面的問題。

另一方面，反對提高學費者，如當時教育部長朱匯森認為，當前公立與私立大學院校的學費比例為 1：2.5 至 1：3 左右，是一適當而合理的學費比例，政府決定高等教育學費標準，不能只從學校教育成本的角度來估量，而必須考慮整體的國民所得。他表示，目前大學學費不算高，但如果一個家庭中有兩、三個子女就讀私立學校，家庭負

¹⁴ 聯合報 1976/7/13。

¹⁵ 聯合報 1984/2/24。

擔也相當重。因此，為顧及教育機會均等的原則，不宜再調漲學雜費收費；行政院長孫運璿也強調，政府目前不考慮採行高學費政策；政務次長李模也表示，這兩天會議中有些外籍學者也未必贊成高學費政策。¹⁶

討論的高峰期是於 1984 年 3 月教育部政務次長李模與經濟學家高希均受華視新聞雜誌節目之邀，分別從教育和經濟的觀點，展開一場針鋒相對的辯論。高希均認為「合理學費」應：(1)公立大學調高的部分，政府應該全額津貼清寒學生；(2)私校調高後，政府應津貼公私立大學學費差距給清寒學生；(3)除最高所得家庭子弟，其餘學生都可得到教育貸款。李模則認為：讓有錢人多付稅是對的，但並不是有錢人就應該多付學費，正如同一個富人同樣買一斗米、坐一趟公車，不應該付比窮人更多的錢一樣。何況，如果要依照學生詳細的家庭狀況訂定學費收取標準的話，此龐大工作之所需經費可能較增收學費的收入還高也不一定。¹⁷

經過公開激辯後，同年四月，教育部擬定公私立大學院校學雜費標準，調整幅度為：國立大學院校較去年約調整 5%；私立大學院校比照軍公教待遇調整比例，調整約百分之 8%。雖然教育部開始逐漸調漲學雜費的收費，但仍無法讓私立大學滿意。因此，私立大學院校校長會議召開時，東海大學、淡江大學均提出新的學雜費調整建議案。有代表建議：私立大學學雜費應比照公教人員待遇調整比例，調整 8%，另有些代表主張至少提高 15%，甚至政府如因經費不足，無法調整私立大學補助款，不妨考慮提高國立大學院校學雜費標準，以此差額補助私立大學院校，甚至國家若不增加私校補助，最起碼要解除學雜費收費限制，甚至要求國科會不能對私校有差別待遇。¹⁸

兩年後，教育部學雜費專案小組突然決定於 6 月開始學費較上年提高 12.9%，雜費提高 1.9%。同時教育部重申支持「合理學費」、不鼓勵高學費的政策，所以此次調整大學學雜費的做法：學費根據軍公

¹⁶ 聯合報 1984/2/26。

¹⁷ 聯合報 1984/3/3。

¹⁸ 聯合報 1984/4/17。

教待遇調整比率，雜費則參考物價指數。¹⁹1990年8月，教育部又再次確定下學年度大學學雜費調整方案：私立大學學費調整約16%、公立大學學費調整約24%，雜費調幅皆為3.44%。並且也首次依公立大學教師待遇平均調幅訂定，樹立了高等教育學費調整的新模式。²⁰1991年開始教育部長毛高文表示，今年私校的學雜費將採彈性收費，公校收費則與私校學雜費維持1比3的固定比例，並否認大幅提高學雜費。²¹但是隔年(1992年)，學雜費又隨物價指數、薪資調漲而調漲，公立大學學雜費平均調幅14%，有些學系更高達18%；私立學校則平均調高了百分之12.5%。²²1993年1月教育部組成改進私立大學校院學雜費專案小組，²³研訂新的學雜費徵收標準，預定於1994年起採新的標準收費，教育部並強調高等教育不是廉價教育，私立大學校院辦學品質要提高，必須適度反映教育成本。²⁴同年7月，教育部公佈下學年度公私立大學院校學雜費，平均調幅公立校院為16%，私立校院為12.6%，收費金額以醫學系5萬6,850元最高。教育部常務次長楊朝祥說：此舉主要是為拉近公私立大學學費的差距，同時落實「使用者付費」觀念。²⁵

此時，我們可以看到教育部已經明確宣示「使用者付費之合理學費政策」宣告來臨。換句話說，教育部已不再維持以前的低學費政策，將會視物價指數、薪資等指數的變化作為調整學雜費新的參考依據。以上，我們看到從1988至1994年每兩年調漲一次的學雜費，且公私

¹⁹在學費方面，教育部根據薪資調整表，逐一核算大學教師學術研究費用，另外，文、理、商科類別學費過去偏低，今年也做了適度調整，經合計核算，學費調高百分之12.9%。聯合報 1988/6/21。

²⁰教育部原擬訂甲、乙兩項調整方案，甲案私校學費按今年公務人員調薪13%幅度訂定，乙案則依公立大學教師待遇平均調幅15.9%。但公立大學學費因原基準和私立大學差距甚遠，因此調幅須較私校高，才能逐漸拉近公私立學校的差距。民生報 1990/8/2。

²¹ 民生報 1991/3/22。

²² 聯合報 1992/9/21。

²³這個專案小組成員共9人，包括8位私立大學校院長及教育部高教司長，由東海大學校長阮大年擔任召集人。專案小組定1993年10月底前提出新的私立大學校院學雜費收費標準，1994年實施。民生報 1993/1/15。

²⁴ 民生報 1993/1/15。

²⁵ 民生報 1993/7/22。

立大學每次調漲都都高達 12% 以上，1990 年的調幅最為驚人公校平均高達 24%，私校達 16%。而連續六年的調漲使得學雜費收取因為調漲基數增加，所以即使只是 10% 的調漲，也會像滾雪球般越滾越大。

調高學雜費實對於私校有實際面上的需求，因為當時台灣的私立大學的確相當需要解除總量管制、學雜費管制、或需要政府增加教育經費的投入，才有可能使得私校品質朝向美國高等教育的發展方向前進。可是，當時的體制為大學聯考決定入學人數，教育部管制科系人數以及私人興學受到限制，而且一九七〇年代台灣的教育充滿強烈人力規劃的味道，高中職(3 比 7)強制提早分流的結果(張清溪 1994：414)，大學成為菁英教育的場所。加上，許多就讀私立大學的學生其家庭背景大部分都比公立大學的學生較為弱勢(張清溪 1994：420)，因此在不放棄管制的前提下，教育部仍逐年提高公私立大學的學雜費。直到 1994 年教育部雖已確定『高學雜費』方向，但是仍以『使用者付費』的口號，而不敢正面承認『高學費時代』的來臨，其主要目的就是害怕會引起社會大眾的反彈聲浪。但是，這樣的說法並無法讓學生以及家長接受每年提高學雜費的事實，因此，反高學費運動火把就隨著這項政策而點燃。

(二)反對高學費運動的緣起

隨著台灣政治社會解嚴之後，對教育解嚴的呼聲早在一九八〇年代中期迸發於台灣的大學校園。自 1985 年後的一連串政治自由化，開始了兩黨競爭及台灣政治基本的改變，使台灣政治制度發生體質上的變化，且在 1990 年之後繼續向民主化發展。這也埋下日後高等教育改革中反對高學費社會運動種子。抗議高學費之社會運動最早於 1989 年 4 月，由「民主學生聯盟」(民學聯)赴立法院請願，呼籲補助工農子弟學費。同年 11 月，近四十所私校學生組成「私校聯盟」派代表至教育部請願，要求增加私立大學經費補助(鄧丕雲 1993：223-224)，這是第一次對於大學高學費議題的集會請願。大規模反對高學費運動起因於 1993 年 7 月，教育部於施政報告書中，由教育部高教司宣布「高學費政策」-「衡諸教育發展趨勢及基於使用者付費原則，未來學費順勢合理反映教育成本」。²⁶

²⁶轉引自薛曉華 1996：286。

在此我們看到教育部以經濟學觀點為主要理由來調漲學費，使得許多私立大專院校學生認為：同時面對惡劣的學習環境和高學費，無疑是徹底的雙重剝削。高學費政策將使原本處於低下階層的家庭無力負擔高學費，失去受高等教育的機會(江仁傑 1993)。所以當時私立大專院校學生，決定串連起來反對高學費政策，²⁷「私校聯盟」首度抗爭行動是在 1993 年 9 月，由五十餘名大學生，帶著抗爭道具至教育部門前，用丟雞蛋、撒冥紙及噴漆、舉白布條的方式，表達他們「受不了這麼高的學雜費」的抗議。²⁸當時教育部高教司公開回應：「教育部會逐年增加對私校的補助，並考慮直接對學生補助，如果這項政策實施，將可減輕私校生學雜費的壓力」(薛曉華 1996：287)。

隔年學雜費仍繼續調漲，因此同年 3 月，為了抗議高學費政策剝奪中下階級受教育的機會，中部四所大學學生社團(東海大學人間工作坊、逢甲大學逢甲論壇社、中興大學法學社黑森林工作坊、及靜宜大學浪淘社)聯合組成的「反高學費聯盟」自三月初起在各校展開一連串宣傳活動。期間，反高學費聯盟與勞工陣線共同提出三項教育訴求：「1、比照軍公教補助學費，短期依照公平原則比照軍公教，直接給予學生經濟上的補助；2、建立平等資源的教育制度，即讓所有願意學習的人，能夠在沒有經濟因素的限制下，順利享有充分的教育；3、向高收入者及資本家財團課徵教育稅，「使用者付費」需讓「使用」各級學校畢業生的資本家負擔教育成本，課徵教育稅以達社會公平原則。」²⁹

這樣的訴求，為高等教育學雜費的論述開啟了一個新的面貌，也就是說，當時大家都認為受教育(尤其是高等教育)是一種個人的人力

²⁷當時連署的私立學校社團有：東吳大學蘇菲亞社、大研社、群際動態、黑水溝；文化大學學生會、草山學會、當代思潮、生態社；輔仁大學黑水溝、台研社；北醫北極星、女研社、河洛社；世新群際動態；以及東海人間工作坊，這是一個以反高學費為訴求的組織，並組成「私立大專院校學生聯盟」簡稱為「私校聯盟」，並且以「國家有義務保障人民受教育的機會均等，人民受教育機會不應有任何差別待遇，希望教育部能公平分配教育資源，給予私立大學更多教育經費補助，讓私校生能享有同等的教育資源，並修正助學貸款等，重新檢討國家教育政策」為其主要訴求。聯合報 1993/11/19。

²⁸ 聯合報 1994/3/22。

²⁹ 聯合報 1994/3/15。

資本投資，因此，個人、家庭將是最大受益者，因為個人薪資所得最後享受是由個人以及家庭。但是反高學費運動團體認為，企業家、國家、個人三者才是最大受益者，如果沒有個體人力資本的投入，企業獲利會增加嗎？國家的經濟收入會增加嗎？資本家在台灣享受的是低稅賦(甚至免稅還有補助)，且運用高級的研究人才和製造人才，才能創造企業大量盈餘，而政府也是經濟發展後的最佳受益者。因此，高等教育如是一種商品，那麼誰應該投資呢？享受最大利益者是誰呢？企業、國家、個人應該都是直接受益者。上述對於「工學聯反對高學費政策」請願行動，教育部高教司司長楊國賜表示：為促進公私立大學均衡發展，教育部將逐步開放學雜費收取彈性，並考慮以發「代金」的方式，補助低收入家庭子女，不符合補助條件者及鼓勵申請助學貸款，以減輕家長負擔，並指出現代這個社會不可能有「白吃的午餐」。³⁰這也就是宣示教育部的「高學費政策」不會改變，但保證會增加一些對低收入子女的補助方案。

1997 年開始，學生反對運動從私立為主轉換到公立為主，其變化的原因在於教育部之「縮短公私立大學學費差距」政策。教育部長吳京於 1996 年 6 月上任後，宣布我國公私立大學學費差距甚大，須積極拉近兩者之間的差距，並強調私立大學學費這兩年不調漲，公立大學則上漲 11% 左右，儘快達到公私立大學學費一比二的近期目標，至於長遠的目標是希望能達到一比一的比例，讓大學學費能反映出大學實際的教學品質，及學生所享有的教育資源，並且宣示未來教育部的經費補助策略是從公立流向私立，從大專流向中小學。³¹

於是教育部開始「整頓」大學經費，要求公立大學貫徹以每年 2% 的速度提高自籌校務基金比率，並相對刪減對公立大學補助，此舉馬上引起十幾所公立大學校長反彈，當時教育部就解釋說，今年公立大學將調漲 10% 的學雜費，此數目約合 2% 的自籌校務基金，所以公立大學並不吃虧。³²也就是說，教育部補助公立大學教育經費每年縮減的 2% 將以公立大學學雜費調幅 10% 作為交換籌碼，這也就是

³⁰ 中國時報 1994/3/20。

³¹ 民生報 1997/2/30。

³² 民生報 1997/10/13。

說，公立大學學生必須多自付 10% 的學費來補貼被刪減的經費預算。

我們從 1993 年至 2003 年公私立大專教育經費補助(表 3)來看，1993 年時公立大專院校教育經費的確比私立大學多，當時大專院校數量共 130 所，其中公立學校 45 所，私立學校 85 所，可見當時教育經費補貼私校其實相當少。1993 年有 522.4 億給予 45 所公立大專院校，而 388.7 億給予 85 所私立大專院校，平均來看公立每所有 12 億，私立每所有 4 億的教育經費。2003 年大專院校數量共 158 所，其中公立學校 54 所，較十年前增加 9 所，但是其教育總經費卻從 522.4 億增加為 804.5 億，私校方面，學校數量由 85 所增加為 104 所，其總教育經費由 388.7 億增加為 1222.2 億元，平均而言，每所公立學校有 14 億，私立學校有 11 億的教育經費補助。³³但以平均來看，那是一種理想狀態，也就是說，實際上並不是每個學校平均分攤，整個經費撥下來還是存在許多的教育經費的落差，但總的來說，公立學校與私立學校的經費補助從有相當大的差距，正逐漸在縮小當中，可是公立大學補助還是逐年增加當中。

從公私大專院校之校教育總經費變化，可以看到『縮短公私立大學教育經費差距』的政策逐年落實，但是卻也使得公立大學學雜費年年調漲，校方有足夠理由說：「政府教育經費給予不足」。另外，從表 2 我們也看到了公立大學學雜費逐年以 2-11% 等的調幅年年調漲，³⁴而這樣的方向主要是教育當局有意引導的結果，也造成公立大學學生終於受不了學雜費年年提高的事實，於 1998 年台大、台灣師大等多所大學十多個學生社團，群至教育部提出「反高學費政策」。在 2002 年 9 月，學生也到教育部抗議，反對調漲學費。³⁵教育部長黃榮村最後也承認，這項「調整公私立學費差距」的政策，並沒有取得學生、以及學生家長的意見，學校也未與學生溝通。³⁶

³³資料來源：教育部網站統計資料，由作者自行計算大專院校校數以及公、私立校數變化。

http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open (2004/12/31)。

³⁴ 本文表 2，6 頁。

³⁵ 聯合晚報 1998/4/16。

³⁶ 聯合報 2002/3/29。

表 3 公私立大專教育經費趨勢

會計年度	大專院校		公立大專院校		私立大專院校	
	總 經 費	%	經 費	%	經 費	%
1993	91,114,867	100	52,240,279	57.33	38,874,588	42.67
2000	120,811,911	100	45,530,710	37.69	75,281,201	62.31
2001	177,038,904	100	71,584,018	40.43	105,454,886	59.57
2002	191,582,647	100	74,328,741	38.80	117,253,906	61.20
2003	202,675,468	100	80,454,316	39.70	122,221,152	60.30

資料來源：教育部(2003)

簡言之,我們看到整個台灣的學雜費調漲政策演變,由早期(1988)教育部不願放棄管制(全由學雜費研究小組研究決定),演變至 1994 年止,教育部慢慢棄守維持低學雜費政策,並由各校開始自行研定並提出申請,但此舉也非完全放棄管制。因為教育部還是強力主導著『縮短公私立大學教育經費差距』的學雜費政策方向與事實。因此為了避免公立大學校方的反彈,所以以開放公立大學學雜費調漲為交換條件,讓各公立大專院校得以年年調漲學雜費,所以如台灣大學、政治大學、成功大學等公校都連續五年以上調漲學雜費收取。³⁷而教育部的公私立大學學雜費調漲政策,其實充滿了矛盾性,因為整個公立大學的教育經費補助並沒有減少,反而是呈現逐年增加趨勢,但是公立大學卻以「教育部補助之教育經費短缺」為由,逐年向學生調漲學雜費,反觀私立大學的補助雖然增加,但是卻因為教育部「縮短公私立差距」而被限制學雜費的收取。

上述教育經費政策改變過程類似 Pual Pierson(1996)研究英、美、德、瑞四各國家在一九八〇年代的新保守主義福利改革分析中的結論指出,歐美政治界最近對於新自由主義在教育與福利政策改革的影響是,提出了解除管制的結果反而是(在其他方面)的「再管制化」。也就是當校務基金設立(允許自籌經費),教育部減少對於公校的補助經費,但是卻給予學雜費調漲的空間。因為激進的改革將會導致高政治、社會成本的付出,且為了避免政治責備,政治人物們將會選擇

³⁷ 聯合報 2003/6/29。

較為溫和的改制而非激進的改變 (Pierson 1996: 157), 因為不受大眾歡迎的政策在成熟的民主社會中, 將會導致下台的結果。

四、教育部回應與教育改革委員會的成立

(一) 教育部回應

期間教育部也因應學雜費逐年提高, 放寬就學貸款條件並加強補助弱勢子女教育補助以及低收入者教育補助與學雜費減免。另外, 教育部也要求學校提供大量獎助學金供學子申請以減輕就學負擔。對於私校學生團體所要求的工農子弟學費補助訴求, 教育部只同意將要放寬學生助學貸款的條件。³⁸對於私校聯盟所要求的增加私立大學經費補助, 教育部則表示: 將檢討修正有關法規, 執行四年中程私立大學獎助方案逐年提高補助經費。³⁹

1993 年的高學費政策使得私校學生掀起之反高學費運動, 教育部總是採取「否認」或「合理化」的回應,⁴⁰雖然教育部在心態上採取「否認」及「合理化」, 但行動上仍有政策的「補償性」回應, 這種補償式回應是漸進的且慈善心態的彌補方式就是: 在「高學費政策」不變的原則下, 放寬學費補助限制 (薛曉華 1996)。整體來說, 雖

³⁸ 教育部公報 173:33。

³⁹ 教育部公報 180:32。

⁴⁰ 如, 1993 年 7 月 28 日, 教育部長郭為藩否認採取「高學費政策」, 調漲大學學雜費的目的是要縮短公私立大學收費差距, 提高私立學校教學品質, 公私立差距將逐年調整為 1:2。同年 8 月 2 日教育部長郭為藩否認採取高學費政策, 強調學費高不高是見人見智的問題。9 月 22 日, 私校學生赴教育部抗議高學費及教育資源分配不均, 部長表示公私立大學學費應縮短差距; 高教司楊司長表示教育部訂定的是合理學費政策, 將加強補助私校並研究改變現行以學校補助對象方式, 考慮直接補助學生學費。10 月 4 日, 教育部完成「私校學雜費計算公式草案」, 要求廢止彈性學費制, 按學生人頭數補助。10 月 22 日, 私校聯盟學生代表陳情要求教育資源平均分配, 取消助學貸款限制; 教育部楊司長表示下學期起全面取消助學貸款限制; 教育部長表示將建立大學工讀獎金制度, 增加工讀名額及經費來補助學生。11 月 4 日立委要求放寬學生助學貸款限制, 教育部長表示將再度協調各銀行放寬助學貸款條件, 未降低私校學生負擔, 考慮將對私校的補助直接補助在學生身上。見教育部公報 224:50; 教育部公報 225:41; 教育部公報 226:45; 教育部公報 227:35; 教育部公報 227:37; 教育部公報 228:32。

然教育部提高學費後對於大多數低收入家庭學生的回應雖然是出於一種慈善心態的作法與處理，但也暫時性的幫助了不少年輕學子就讀高等教育。從表 4 之歷年助學貸款請領人數與金額觀察：1994 年，申請貸款總人數由 4 萬 286 人至 2003 年增至 68 萬 8,777 人；申貸金額從 14.6 億元升至 249.8 億元。十年來，申貸人數及金額均成長 16 倍以上，可以看到此一政策以讓許多學生可以暫時舒緩龐大學雜費的經濟負擔，而專心受高等教育，但是否也給我們「學雜費真的太高了」的警訊呢？再者，助學貸款政策只是延後學生與家長付費的時間，並非解決高學費的政策，就像是替病患施打麻醉劑一般，雖然可以馬上抒解高學費的痛苦，但是，當過一段時間後，麻醉藥效消退之後，疼痛馬上就會出現（亦即大學畢業後即需要償還學費），所以可以預期，假設背負貸款之社會新鮮人的就業率以及薪資沒有完善規劃，我們將會付出更多的社會成本來解決高學費問題（如近年來的卡債族、月光族等）。

表 4 就學貸款人數與金額(1994 至 2003 年)

西元	高中職以上學校申貸人數	申貸金額(百萬元)	利息補助(百萬元)		貸款利率(%)
			預算數	決算數	
1994	40286	1463.55	280	280	
1995	41940	1578.95	280	387	
1996	67210	2489.43	280	457	8
1997	95266	3432.58	298	582	7.65
1998	152279	5582.54	300	825	7.75
1999	231445	8420.25	498	1118	8.1
2000	339291	14630.45	659	1980	7.75
2001	504422	20094.14	1556	2517	7.50
2002	583995	21580.35	2395	2675	3.18
2003	688777	24976.00	2833	2942	2.93
增加數	648491	23512.45	2553	2662	
成長倍數	16.1	16.06	9.12	9.51	

資料來源：教育部(2003)。

(二)教育改革審議委員會成立

歷經一連串教育改革之社會運動的洗禮，行政院為了加速教育改

革，於 1994 年 7 月 28 日於行政院核定『教育改革委員會』設立，並開始著手進行研究台灣整體的教育改革議題。第一期報告書主要提及我國目前高等教育的機構和數量皆需要繼續增加，而最好的作法是，公立學校由政府掌握並加以規劃，私校部分則自由調節，對於高等教育負擔則根據市場經濟原則由受教育者個人負擔，但是當教育產生外部效益高於個人效益時，則由社會負擔，簡單來說，即是義務教育由國家社會負擔，但要是為了成為科學家或社會菁英則應該由自己負擔成本。其中，與大學學雜費政策有直接關係的則是「教育資源的檢討與改進」。書中指出：公部門的教育總資源擴張受限，主要是因為政府支出規模擴增受限⁴¹及公部門教育資源漸趨極限的緣故，因此必須增加民間部門的教育資源，那就是民間學費負擔尚有調漲空間⁴²所以改革的建議就是：教育資源分配側重義務教育、學費政策需給予自由化，自由化的同時將增加私校以及義務教育的教育經費，並建立國立大學院校校務基金的成立，使國立大學預算結餘可以自行管理運用。

經過半年討論，第二期諮議報告書於 1994 年 11 月出爐，書中指出：第一，公立大學經費根據性質、區位、學生人數等，訂立分配指標，並按照評鑑提供獎勵，政府僅予以法律監督。第二，私立大學學費自訂，公立大學學費及系所名額由政府訂立標準，其彈性幅度為 30% 至 50%，由各校決定，學費自由化過程，政府和學校提供各種就學貸款及獎助金。第三，政府應提供私立大學公平競爭的條件，減少私校興學干預，學費自由化，系所設立、招生名額，不予干預，以競爭代替管制(行政院教育改革審議委員會 1995b：5-7)。而就當時情況而言，公立大學學雜費收入佔 10%，其餘政府補助，私立大學學雜收

⁴¹ 1994 年各級政府支出淨額達 1 兆 9436 億，佔 GNP 的 31.3%，加上國家債務急遽升高所以資源必須重先檢討與調整(行政院教育改革審議委員會 1995a: 46-50)。

⁴² 1993 年平均每一家庭支出 3.4 萬元，占家庭消費支出的 5.6%，顯示家庭教育負擔尚輕，與各國相比高等教育學費較各國為低。1993 年公立大學學雜費 860 美元，與 GNP 相比只佔 7.9%，私立大學 2946 美元，與 GNP 比佔 27.1%，均比美國之 22.8% 及 62.2%、日本 15-26% 及 16-33% 低(行政院教育改革審議委員會 1995a: 50-53)。

入佔 70%，政府補貼 15%，係無法產生公私校公平競爭的條件，因此，委員會建議，根據評鑑結果，以院系為單位，增加經費補助，並減少公私校差距，才是最有效途徑(行政院教育改革審議委員會 1995b：43-51)。之後的三、四期報告書，乃至於總報告書，皆重複以上的論點：解除私校管制、縮短教育經費差距、學費自由化、增加就學貸款、獎助學金、工讀金的設立來幫助弱勢學生就讀。從這四期報告書以及總報告書可以發現，不管是教育改革委員或是民間教改人士對於台灣的高等教育改革方向之共識為：解除教育管制，尤其是「教科書」、「私人興學」、「升學壓力」方面；學費方面則主張解除學費管制。

而需解除管制的面向，朱敬一(1994)認為台灣有八大管制需解除，即是私人興學管制、教材與課程管制、師資管制、高中高職比例管制、學費管制、文憑學籍管制、專上系統擴充管制以及教育經費管制等。對於高學費爭議，楊瑩(1996)認為中央政府教育資源緊縮，對於教育資源產生排擠的效應，所以應鼓勵設置公立大學法人化基金，且給予較彈性自主的用法，以打破往昔以系所及師生人數為分配資源單位的僵化制度。張清溪(1996)認為「機會公平」的正確解釋，應是「增加弱勢者的機會」而非「剝奪弱勢者機會」，所以應該採取的措施是「開放私校放鬆學費」，而非「管制私校限制學費」。他依據行政院主計處「家庭收支調查」資料指出：在台灣，民間家戶於教育支出上遠超過許多高學費的國家，顯示我國民間之課後補習或重考等額外教育費支出相當龐大，造成表面上是低學費，但卻是高教育成本的事實，所以必須以「開放私校為前提」來放鬆學費的限制。

政府補貼高等教育經費理論上依據有三：(1)外部性；(2)公共財；(3)世代流動。所謂的「外部性」是指高等教育的利益外溢到受教者以外的人，如企業、家族、政府等；而所謂的「公共財」則是指一個物品生產後，社會上許多人可以『同時享有全部福利』的東西，如部分的高級知識(如積體電路等)以及許多研究專利的發明(如手機等)可以讓全部人享受福利，全世界的政府大都基於此一論點對於高等教育或重學術研究機構給予經費補助。而「世代流動」是指補貼教育經費有助於壓低學費，讓繳不起高學費的窮人子弟進入好大學，增進社會上的世代流動，藉著教育指望改變兩代間的社經地位，這種指望是社會

安全的重要支柱，可是高等教育不屬於義務教育的一環，且受教者之「受益」性較直接，所以原則上應由受益者付費。因此現在台灣必須開放私校設立與經營、評鑑公立學校、學校自籌財源、教育券使用。⁴³但解除學費管制，由各校自行決定學費，若未配合數量管制的解禁，則無疑使受教者居於寡占市場中更不利的地位。因此，學費政策的改革之外，入學政策亦應適度放寬，由各校自行決定招生辦法。而轉學制的通暢，適足彌補選擇(學校、科系錯誤的遺憾，再配合學費管制政策的取消，公私校間的競爭才有可能良性的發展(朱敬一 1996)。

最後，我們由前三節的論述看到台灣高學費政策的趨勢已成定局，且是朝向公私立學費差距拉近的方向來前進，這樣的前進方式將會造成高教育經費補助的公立大學逐年調漲學雜費收取，低教育經費補助的私立大學學雜費受到教育補嚴格的管制(允許非常小幅度的調漲)。因此，未來不管是就讀公立大學或是私立大學的學生，都將面臨高學費的情況，而教育部以及民間教改團體也都提出許多意見來幫助學生避免因為高學雜費而阻礙社會流動。但教育改革對於高等教育有一個改變重點，那就是放棄學雜費管制藉由市場的價格力量發揮品質的改變，形成一個高品質高學費、低品質低學費的大學教育市場。理性一點來看，放棄學費管制的作法出發點是好的，因為整個高等教育會受自由市場的影響，而使其效率達到較均衡穩定。但是台灣的整個政策發展以及教育改革論述，可以看到：我國高等教育資源和經費都在逐年增加，不只是學雜費、連教育經費、弱勢學生補助費都在增加，但是這樣的增加卻未有助於高等教育學雜費政策變得更有效率，學生負擔更符合自己社經條件的學雜費支付制度，只有看見公私立大學逐年開始漫天喊價的向學生調漲學雜費或是增收許多額外開支如，語言費、電腦研習費等、以及向政府要求增加教育經費補助，卻未見一個有助於社會流動的高等教育學雜費政策。下一段，本文將會指出，未來最有可能受到高學費影響的家戶類型，以及教育資源的不公平分配存在現象。

⁴³在開放私校、及私校收費下，大專聯考達公立大學者(給予甲種教育券)、私立大學者(給予乙種教育券)，學生可持票券自由選擇學校就讀，這即是經常門的競爭方式，而資本門方面，政府應給予補貼、募款、捐贈(張清溪 1996)。

五、大學學雜費負擔不均

隨著年年升高的大學學雜費，則學生與家長(或是家戶對於學費)的負擔比率為多少？為何說教育部看似公平的「公私立大學學雜費差距縮短」政策是阻礙社會流動的政策呢？在我們瞭解了台灣的高等教育學雜費政策走向後及歷史演變後，底下我們將藉由行政院主計處的家庭收支調查報告，⁴⁴利用各類型家戶⁴⁵的可支配所得⁴⁶變化，以及還原家戶的教育與研究費用的金額後，將其與教育部公佈歷年的公私立學雜費金額進行計算，來進行研究其對社會流動的影響。

(一)學雜費負擔不均：從家戶可支配所得來看

高等教育學雜費負擔到底有多重？⁴⁷這是一個大家都想知道、也是經濟學家和政治家們常在討論的議題。根據調查顯示，1993年至2003年的家戶可支配所得分配為台灣家戶中最高百分之二十家庭平均每戶可支配所得高達由140.7萬元升高為179.9萬元，最低百分之二十家庭為25.9萬元升高至29.6萬元，高低所得差距高達6.07倍，與1993年比較5.42倍提高0.65倍。那麼公私立大學學雜費變化對於家戶所得變化，可以發現，收入最低百分之二十家戶就讀公立大學的

⁴⁴ 家庭收支調查係以抽樣的方式，按年調查台灣地區家庭收支狀況，已瞭解家庭所得與消費之變動，以供政府施政、民間企業訂定經營策略及學術機構進行研究分析之依據。主要係以直轄市及各縣市為副母體，在每個母體內採分層二段隨機抽樣方法抽出調查戶，固定每年抽取樣本數約有1萬3,601戶。
<http://www129.tpg.gov.tw/mbas/income.htm> (9/14/2006)。

⁴⁵ 調查中的家戶有按可支配所得五等戶、家庭組織型態(如單人、夫婦、單親、核心、祖孫、三代、其他)等類型。

⁴⁶ 所謂可支配所得為基本所得(受雇人員報酬+產業主所得)加上以分配要素所得(即是基本所得+財產所得淨額)加上移轉所得淨額以及自用住宅及其他營建物設算租金。簡單一點來說，就是等於所得收入總計扣掉非消費支出等於消費加儲蓄的平均一年戶內可支配金額。

⁴⁷ 本文在開頭時，即將歷年國民所得與學雜費負擔比例計算出來，雖然國際間以及以往關於學雜費的研究都是將國民所得變化視為人民負擔學費的能力指標，但是我們較仔細一點來看的話，家戶其實負擔了大部分子女的教育補習費與學雜費等，因此，家戶的負擔能力可能才是較好的觀察指數，且國民所得是平均全體國民所得的數據，而家戶所得調查可以列出五等收入戶、單親或是核心家庭等等不同類型的家戶，藉此我們可以將各種不同類型的家戶進行比較，來觀察哪一類的家戶對於子女負擔較重。

學雜費比例從 1993 年的 11.76% 升高至 2003 年的 19.2%，而就讀私立大學則從 34.1% 升至 35.1%，而這僅僅只是指一名子女就讀的情況，要是有兩名以上就讀私立大學，光是學雜費就要花光一個家戶的一年可支配所得大約七成的比例，要是兩名以上讀公立大學也需要花掉將近四成的一年家戶可支配所得。根據行政院主計處「家庭收支調查」，民間教育支出遠超過許多高學費的國家，顯示我國民間之課後補習或重考等額外教育費支出相當龐大，造成表面上是低學費，但卻是高教育成本的事實(張清溪 1996)。

表 5 公私立大學學雜費佔五等家戶可支配所得變化

	公立學雜費佔五等家戶可支配所得比例					私立學雜費佔五等家戶可支配所得比例				
	一	二	三	四	五	一	二	三	四	五
1993	11.76%	6.39%	4.75%	3.58%	2.17%	34.12%	18.54%	13.78%	10.37%	6.29%
1994	10.89%	6.11%	4.55%	3.42%	2.02%	31.57%	17.73%	13.21%	9.92%	5.87%
1995	11.52%	6.49%	4.84%	3.60%	2.16%	31.09%	17.52%	13.07%	9.71%	5.82%
1996	12.70%	7.05%	5.24%	3.92%	2.36%	31.76%	17.64%	13.11%	9.81%	5.90%
1997	13.34%	7.48%	5.53%	4.15%	2.47%	30.33%	17.00%	12.57%	9.44%	5.61%
1998	14.88%	8.25%	6.04%	4.56%	2.70%	32.16%	17.83%	13.06%	9.85%	5.83%
1999	15.01%	8.29%	6.11%	4.61%	2.73%	31.31%	17.30%	12.75%	9.62%	5.69%
2000	16.48%	9.09%	6.67%	4.98%	2.97%	32.98%	18.19%	13.35%	9.96%	5.94%
2001	19.40%	10.33%	7.33%	5.35%	3.04%	37.22%	19.82%	14.05%	10.26%	5.82%
2002	19.07%	10.34%	7.49%	5.54%	3.09%	35.60%	19.31%	13.98%	10.34%	5.78%
2003	19.18%	10.42%	7.63%	5.56%	3.16%	35.13%	19.08%	13.97%	10.19%	5.78%

說明：學雜費計算採自本文表 2 之學雜費數據；五等家戶可支配所得 1993-2001 的年資料採自行政院主計處(2002)；2002-2003 的年資料則採自家戶調查中部辦公室的網頁資料 <http://www129.tpg.gov.tw/mbas/income.htm> (9/14/2006)。

雖然這是指最低收入百分之二十的家戶而言，但根據駱明慶(2002)研究誰最有可能考上台大的研究指出，其家戶皆為高所得、高教育程度、居住於都市化地區、就讀明星高中的幸運兒。而僅以台大來說，這只是一個就讀國立大學的例子，相信在公私比三比七的台灣大學機構中，就讀於私立大學的家戶應該佔了大部分，且上述研究指出公立大學大部分為社經地位較高的中上階層家戶子女進入就讀機會較大。且在學生家長為公教人員比例上，有 30.7% 的台大法學院學

生的父親和 28.8%的母親為公教人員，加上其他為父母為教師的比例亦相當高，而父或母為公教人員，便可以領取教育補助費(教育補助費的歷史詳後述)，因此，他發現有 41.7%的台大學生其大學學費成本相當低(駱明慶 2002：137)。

所以經由計算，我們發現公立大學學雜費調漲影響最大依序為一、二、三等百分之六十的家戶；私立的學雜費調漲對於一、二、三等家戶影響較大，而相對於四、五等百分之四十的家戶則出現比例減輕，顯示學雜費的負擔逐年因為家戶的所得貧富差距變大而變大，未來可能會使得中下階層所得家戶逐年增加其學雜費負擔比例，這也會讓這些家戶子女考上大學甚至就讀於私立大學變成為沈重的翻身代價。這項結果說明了新自由主義學費政策的結果：學雜費負擔的比例越來越高，家戶對於公立學雜費的負擔逐年快速增加，私立學雜費的負擔在政府『縮短公私立差距』政策下，有維持甚至在最高所得者有負擔減輕的情況，而中低所得家戶則負擔逐年加重。主因是我國的所得貧富差距加大，以及稅收不健全所致，使得高所得者節稅避稅增加。另外，學雜費升高對於家戶組成類型的可支配所得影響，可藉由表七看到 2001 至 2003 年的變化，其中以單人戶、夫婦、祖孫、單親家庭的比較高，而就社會的情況來看，單親家庭、隔代教養的家庭其家庭容易陷入經濟困難的情況，因此隨著高等教育錄取率快速逐年升高，將會有更多家戶出現：考上大學後的喜悅演變成讀不起大學的惆悵。

表 6 學雜費佔家戶可支配所得比例 - 按家戶組成分

家戶組成	公立學雜費佔可支配所得比例			私立學雜費佔可支配所得比例		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
單人	14.51%	15.38%	14.80%	27.84%	28.71%	27.10%
夫婦	8.83%	9.01%	9.64%	16.95%	16.83%	17.66%
單親	7.98%	8.20%	7.84%	15.32%	15.31%	14.35%
核心	5.01%	5.16%	5.12%	9.60%	9.64%	9.38%
祖孫	9.06%	8.63%	10.68%	17.39%	16.11%	19.55%
三代	4.57%	4.83%	4.83%	8.76%	9.01%	8.84%
其他	6.51%	6.28%	6.43%	12.49%	11.72%	11.78%

資料來源：同上表

(二)大學學雜費負擔不均：從教育補助費制度來看

認真的檢討當前大學生支付學雜費的制度時，確實有一相當被忽略的制度存在，即是「軍公教子女教育補助津貼」的制度。因為台灣早期所有的社會福利建制皆是為了穩定政權而設立，而有了軍公教福利國的稱號(林萬億 1995a)，所以只要是軍公教子女，讀大學所支付的學雜費金額就比一般家戶子女低許多。以九〇年代以前低學雜費政策來說，此一支付制度應不會產生相當大的社會爭議，因為低學費負擔差異不大，且就軍公教子女之就讀大學人數受當時大學錄取率低影響，所以補助人數不會很多。

可是近十年來高等教育擴張迅速，年年高漲的學雜費收費，以及大學錄取率已達八成以上，軍公教子女就讀大專院校之人數亦相對增加，加上教育補助費存在與調漲，已使得軍公教與非軍公教子女之學費負擔差距拉大。而上述教育補助費的預算經費乃由全體人民共同負擔，因此補貼公立大學之教育經費逐年增加，以及軍公教子女依然可以請領教育補助費用的結果，將使國家的教育政策出現，逆向補貼以及反階級流動的「雙重教育補貼」的現象擴大，造成教育付費制度上不平等現象擴大。

九〇年代以前，台灣的人民只聽聞有人要求增加社會福利，卻鮮少聽聞追求福利國。在國民黨政府的眼中，社會福利是一種展現其德政的慈善施捨，也是攏絡軍、公、教人員的工具，而福利國家的推動勢必動搖其主宰國家資源分配、累積黨產、官商勾結的利益。因此，台灣之社會福利制度取向在國民黨治理的時代可說是徹底的「軍公教福利國」。林萬億用比較的觀點來看台灣國民所得與一九七〇年代中期的歐美國家，相差無幾，但是台灣的國民所能享受的社會福利支出卻只有美國的三分之一，德國的五分之一，瑞典的七分之一。同時，他也指出國民黨執政下的社會福利集中在軍公教身上之原因，是因為軍人有槍桿子，公務員掌控國家機器，教育人員有筆桿子，這三種人共同支撐國民黨政權，國民黨則是用社會福利來籠絡他們(林萬億 1995b：7)。國民黨的施政也是不折不扣的「殘補式」(residual)社會福

利取向，且是立基於「家庭主義」、「企業自由主義」的反集體主義的福利理念。殘補式社會福利政策主要建基於維持政權穩定的體系下產生出來的(林萬億 1995b)。可想而知，基於執政黨的社會福利理念，所設計出來的教育制度，將是選擇性殘補式福利、及個人主義式投資的教育制度，如軍公教子女教育補助費的制度即是此一典型代表。底下，先就台灣之軍公教子女教育補助政策與實施內容進行簡要說明。

1、教育補助政策由來與實施內容

在過去，福利資源分配不均及軍公教福利相對於其他農、勞工團體優渥問題，大部分學者多從中央政府社會安全總預算與決算的結構面予以分析資源分配不均問題。至於軍公教福利實際所含涵蓋的範疇與領域，以及軍公教福利的結構與特徵等方面的研究，迄未獲得應有的重視。因此，盧政春(1995)⁴⁸嘗試以相關概念及軍公教福利範疇與領域的界定做出發點，利用文獻分析的方式，將台灣的軍公教福利發展以及描述當前的結構與特徵，最後他亦嘗試提出調整方向，以供社會大眾來研究參考。

綜觀福利先進的國家，軍公教人員亦如勞工、職員、農民等，同屬一般社會福利照顧的對象。而在台灣，對於軍公教職業類屬群體的福利提供，始終被視為政府人事行政的一環，所以在國民黨時期之強勢部會(國防部、退輔會、銓敘部與教育部)及中央人事主管單位(人事行政局)的庇蔭下，被區隔於一般社會福利體系之外，形成一獨特的福利領域。在概念上，軍公教可界定為係俸給之外，所有謀求軍公教人員精神上、生活上之利益，有助其生活安定、身心健康、增進團隊精神、提高工作效率的措施之總體。其若併同俸給，則通稱為軍公教待遇。在此，所謂的俸給，係指法定之主俸、年功俸與加給而言，而且軍公教的福利與俸給涉及整個生命歷程全程保障(盧政春 1995)。

台灣的軍公教人子女教育福利有其長遠的歷史。1928年，大學院校即頒佈「革命功勳子女就學免費條例」，在國民政府時代，此條

⁴⁸而其文中所稱軍公教之教，主要是指公立學校之教職員。私校教職員在台灣的文官職業分類裡係屬社會服務業，並不享有文中所提及的福利。

例於 1938 年由於戰爭緣故擴大就學免費幅度，並更名為「革命抗戰功勳子女就學免費條例」。國民政府來台，曾在台灣公佈此一條例，並制定「優待出征抗戰家屬條例」，其中第 24 條規定出征抗敵軍人之子女、弟妹入公立學校肄業者，免收學費。國民政府來台後，除上述條例繼續適用外，並於一九五〇年代提供現役軍人子女及公教子女教育補助費與獎學金。確切的辦法訂於 1971 年前後。「中央公教人員生活津貼支給辦法」公布後，公教子女之教育補助費則受此辦法之規範(附表一)。在此辦法公告前後，公教子女不只享有學雜費減免，亦有教育補助費，也就是讀書不用錢，還有零用錢花，其中所謂的革命抗戰工勳榮軍子女得享有十足的公費。其後，軍公教子女教育補助費亦擴及駐外人員，根據「駐外人員子女教育補助費支給辦法」，駐外人員子女就讀於國外大學、中學、小學之正規學校而具有全勤學籍者，大學生每人每學期可獲六千、中學生五千、小學生四千美元之教育補助費。

由於軍公教子女既可享有無法律依據的學雜費減免，又可獲得教育補助費，同時亦可申請獎學金，此種優渥狀況常引起非議；所以，教育部乃於 1993 年取消公教子女學雜費減免，並降低現役軍人子女就讀中等以上學校學雜費的減免幅度。但另一方面，行政院人事局卻相稱提高了軍公教子女教育補助費額度。觀察子女教育福利總共分為兩大類：第一類，公費、辦公費及減免學雜費；第二類，學雜費補助。依據 1992 年 7 月所公布的「軍公教遺族就學優待條例」及「現役軍人子女就讀中等以上學校減免學費辦法」，底下四類軍公教子女可以分別享有公費、半公費或學雜費之優待：

- (1)軍公教遺族全公費生(因作戰或因公死亡者之就學遺族)。全額發給各校核定徵收之學雜費，此外，每學期並比照師範公費生發給書籍費、制服費及主副食費。
- (2)軍公教遺族半公費生(因病或意外死亡者之就學遺族)享前項公費生所有就學優待之半額。
- (3)卹滿軍公教遺族。享減免全部學費及三分之一雜費。
- (4)現役軍人子女。享減免學費 30%，夜間部學生則減免學分學雜費

總額的 21%。前面所稱軍公教遺族係指軍公教人員婚生子女、養子女或無子女者之同胞弟妹，依法領受撫卹金者。所稱現役軍人子女，係指現役軍人之婚生子女或養子女。以上皆無享受就學優待的人數限制，惟享公費、半公費者不得另行申請學雜費補助。

2、教育費用補貼與學費負擔率

由軍公教子女教育補助學費用表⁴⁹(見附表二)，可以看到，補助費用調漲是隨著公務人員待遇調整而決定，每當公務員待遇需要調整時，當年學雜費也會馬上跟著調整，而軍公教子女教育補助費也會立即跟進。我們可以發現一些趨勢：首先，1984 年之前皆大幅調漲公務人員待遇，不只是薪資待遇，連子女教育補助費用也調漲兩倍之多。第二，從 1987 年至 1995 年，幾乎年年調升薪水待遇以及教育補助費用，這樣的調幅皆是在國民黨政府時代，而 1996 年開始，子女教育補助費則維持至 2005 年都不再有調漲的現象。根據近十年來公私立大學學雜費與軍公教子女教育補助費合併進行計算，可以看到隨著高等教育學雜費逐年增加，軍公教子女的教育負擔率比一般非軍公教子女的教育負擔率是否有很大的差距(如表 7)，公立大學學雜費由 1994 年(上下學期)的 3 萬 512 元，攀升至 2004 年的 5 萬 8,714 元；私立大學學雜費則由 8 萬 4,888 元升至 10 萬 7,360 元。而如果父母親其中之一為軍公教子女的公立大學生，其負擔從 19% 提升至 54%；私立大學學生從 22% 升至 33%。因為公立大學學雜費基數較私立大學低，所以即使他們的負擔率提升，但是實際負擔費用仍較私立大學來的低，甚至比一般非軍公教子女來得低許多，更不用說與就讀私立大學的非軍公教子女學雜費相比。

⁴⁹學雜費補助：主要是依據「中央公教人員生活津貼支給要點」第 21 條規定，公教人員子女就讀政府立案之公私立大專以下小學以上學校肄業正式生，可按規定申請子女教育補助費。在 1993 年起政府依類別所提供的子女教育補助費約為子女應繳學雜費的八成至八成五以上。學雜費補助原有 3 名子女之限制，現已取消。此外，軍人及駐外人員的子女教育補助費另有其支給辦法或要點；退休軍公教人子女亦可比照在職人員子女獲得教育補助。

表 7 軍公教子女大學學雜費負擔比率(1994 至 2004 年)⁵⁰

西元	公立	公校教育補	私立	私校教育補	公教子女負擔比(%)	
	學雜費(元)	助(元)	學雜費(元)	助(元)	公校	私校
1994	30,512	24,700	88,488	69,210	0.19	0.22
1995	34,112	27,068	92,088	71,578	0.21	0.22
1996	37,902	27,200	94,778	71,600	0.28	0.24
1997	41,680	27,200	94,778	71,600	0.35	0.24
1998	46,246	27,200	99,972	71,600	0.41	0.28
1999	47,584	27,200	99,264	71,600	0.43	0.28
2000	51,954	27,200	103,950	71,600	0.48	0.31
2001	54,210	27,200	103,994	71,600	0.50	0.31
2002	55,692	27,200	103,986	71,600	0.51	0.31
2003	56,832	27,200	104,082	71,600	0.52	0.31
2004	58,714	27,200	107,360	71,600	0.54	0.33

整體來說，我們的確看到軍公教子女教育補助費壓低了他們的學費負擔，尤其是私立學校方面，其負擔比例只有三成左右，七成的學雜費只要向人事行政局提出申請，皆可獲得補助；公校的補助至今也約有五成左右。反觀，一般農工家庭子女，除非符合弱勢的條件，如低收入、失業、殘障等，才可以享有教育補助或減免的福利，否則就身心健全的一般家庭子弟其就讀公立大學學雜費與軍公教子女就讀學雜費比值為 1：0.19(1994 年)至 1：0.54(2004 年)，也就是說一般家庭子弟學雜費負擔為軍公教子女的 5.26 倍(1994 年)至 1.85 倍(2004 年)不等；而就讀私立大學的變化比從 1：0.22(1994 年)至 1：0.33(2004 年)，其負擔學雜費的倍數為軍公教子女的 4.55 倍(1994 年)至 3.03 倍(2004 年)不等。

而子女教育補助費之行政法令的沿用，乃是源自於國民黨執政時期的特殊歷史產物，可說是執政者刻意設計的產物，沿用至今仍為許多公務員最大福利之一，也是現在的人擠破頭想進入軍公教職業行列

⁵⁰ 此處公私立學雜費主要根據表 2 計算之學雜費，而軍公教子女教育補助則利用歷年教育部公報以及立法院公報資料整理，將上下學期合併，因此可能在上下學期調漲時，產生一些小小的誤差，但是基本上仍有助於我們可以看到負擔率的趨勢變化。

的最大誘因：薪水穩定、福利優渥。⁵¹雖然，本研究指出高等教育逐漸解除管制雜費的同時，軍公教家戶仍可享有大部分的學雜費補貼，可是國家每年花了多少經費，補貼軍公教子女教育費用？至今仍未有確切的數據可以查閱，唯一可大略知道的項目是人事行政局的年度預算編列中有一「子女教育補助及婚喪喜慶公務預算」每年達二十多億元。⁵²

雖然此一研究資料尚無法取得精確的數據資料，但我們仍可發現還是有些學者注意到此一議題。其中大多從軍公教子女教育補助費影響子女教育成就的實證研究著手，如張清溪(1994)研究指出國民政府對於公教人員子女一向有相當高的教育補助，以 1990 年為例，公教子女就讀公立大學可領到八成學費的教育補助，就讀私立大學之補助比例為 85%，因此如果學費存有價格效果，則軍公教子女應有較高比例入學，根據 1978、1980、1983、1986、1989 等年之五月份勞動力調查合併資料，使用 Logit 回歸分析指出大學與大專入學決定因素中，父母為軍公教者，女兒入學機率有顯著的增加，兒子則沒有顯著增加。⁵³吳乃德(1997)研究發現省籍間的教育成就差異，其中一項顯著影響原因是軍公教子女教育補貼。⁵⁴駱明慶(2001)則同時以父母教

⁵¹ 從歷年報考公務員人數以及錄取人數的比例和錄取率來看，可以發現其錄取率平均都在 10% 以下，有的甚至達 0.1%。

⁵² 本研究試圖找尋軍公教子女教育補助歷年經費的查詢，以及申請教育補助的歷年人數，但因軍公教子女教育補助費的預算編列，是列在行政院人事行政局的給與處，第一科為申請單位，第三科為審核單位，在其主管單位不方便釋出數據的情況下，這方面的資料和趨勢仍是一個謎團，但是我們仍深信這是一個相當重要的統計數據。近來政府積極提倡 e 化作業（電腦化作業），以節省公文申請時間和流程，使得相關統計資訊都已經公開且透明化的放在網頁上面供研究查詢，經由網頁查詢，我們發現軍公教子女教育經費之申請的程序手冊有置放在網路上，提供相關人員請領參考之用。所以本研究相信人事行政局有相當便利的電腦統計數據，只是因為某些公務因素而不便給予。

⁵³ 張清溪(1994；1996)以學費、學生比例與軍公教子女教育補助資料，取自 1990 至 1991 學年日間部資料，軍公教子女就讀公立大學每人補助 7,300 元；私立大學補助 23,650 元；「平均」學費與補助，是以學生人數比例加權的平均值而定。

⁵⁴ 其研究乃是在控制了性別、年齡、父親教育程度和父親受僱部門為軍公教之後，發現省籍對教育成就仍有顯著影響，而判定教育補貼有影響效果。

育程度、就業於公部門和居住地區解釋省籍間上大學機會的差異，發現教育補助費隨著國民所得的提高，已經不是決定能否上大學的因素，教育補助費純粹是考上大學後對於公務員家庭的一種補貼。

雖然補助費已逐漸減少其影響上大學的機率，但其補助仍應該受到合理的調整。因此，盧政春於 1995 年文章中嘗試提出軍公教合理化調整構想，他提出三項合理化調整：(1)軍公教之全公費生及半公費生之就學優待應僅限於學雜費減免，因軍公教遺族撫卹金支給予已考量遺族生活所需，是以書籍費、制服費及主副食公費應全數予以取消。(2)基於軍公教一致原則，軍人不應獨享學費減免。使國家的社會福利資源可以趨近公平化的分配(盧政春 1995：254)。

六、結論與討論

本文整理了高等教育學雜費近三十年來的爭議，與大概的歷史演變過程，主要目的欲將台灣高等教育學費政策變化以及學費負擔的結構性矛盾描述出來。解釋了一個問題，並不代表此一問題將不再存在，它往往會引發出好幾個問題，所以本篇論文，主要在於理解學費爭議的論述與過程，以提供未來學費研究以及教育研究上面的一些觀點。

現階段台灣的大學學雜費政策正逐步走向完全開放學雜費收費彈性，而在此同時，卻又維持軍公教子女的雙重的教育補貼。根據本研究的計算發現，軍公教子女就讀大學的確比一般家戶就讀公私立大學的負擔率相對低很多，而雖然目前為止教育補助費可能已不再構成教育成就的顯著差異因素，但那是因為大家入學的機率都普遍增加而產生不顯著的效果。而這是國民黨政府遺留下來的，就目前為止，我們可以看到此補貼之效用，一方面有提高公務員士氣之效果，一方面有減輕公務員經濟負擔之效用，但以目前的薪資所得和工作福利而言，我們相信學雜費補貼應該重新檢討與構思，這樣才會有較為公平且可以促進高等教育市場化更有效率的學雜費政策出現。

我們好奇的是，學費不公平支付制度長久實行，且如果不好好觀察經費和申請人數的變化，隨著將來高等教育錄取率這樣增加的速率和幅度，教育補助費用將會形成一大筆人事行政支出的負擔，而這樣情形為何都未在教育改革論述中出現呢？而且教育改革審議委員會的諮議報告書，也是隻字未提任何有關學雜費負擔不平等之情況。而這些情況根據本研究之研究經驗推斷可能有幾項原因造成，大家都不願意談或刻意忽略。首先，由於軍公教子女請領人數、金額的資料是分列於各單位之人事福利，所以在網路尚未普及簡便時，仍然無法得知確切的數據資料以供實證研究作分析，因此，可以看到，注意到的學者，都使用大型調查或普查資料，並用加權或是平均數來估計研究樣本。其次，綜觀教育改革委員會的召集人、委員等，大都隸屬於軍公教人員，因此，對於自身的福利津貼則都隱諱不語，反而是要學生多付學雜費、國家多負擔點成本。第三，政治選票的考量，政黨輪替前，國民黨依然是靠軍公教為選票的大本營，而教育改革論述提出與委員會的設立仍是在國民黨治理下，所以當教育改革提出時，這種會動搖政治版圖的構想，則是大家所避諱的議題。第四，即使在民進黨取得政權之後，也沒有將此一議題提出來討論，顯然制度的受益者持續獲益的結果，高等教育學雜費的議題將更不容易進入公領域來討論。上述這些因素的總合導致矛盾的新自由主義學費政策成形，一方面，逐年增加的學雜費用必須由個人來承擔，這是符合新自由主義學者所鼓吹的理想；另一方面，政府利用制度化的保障對於軍公教子女補助學雜費。可是在此同時，各公私立大學又要求國家增加教育經費的補貼，導致人民就像是一隻羊剝三層皮的情況。

最後，我們仍回到本文一開始所談的在高等教育的領域中，提高學費是新自由主義政策的一環，高學費意味著學生需要支付更多的教育費用，而不再是由政府來承擔這一筆費用。而高等教育學費的「解除管制」其實具有雙重意義：第一，解除管制即是意味著政府放棄了以前的低學費政策，或者是說是以公部門資源的大量投入，以降低高等教育使用者的個人成本；第二，解除管制是代表政府權力的釋出，學費的計算越來越不是公共政策的一環，而是教育提供者(學校)與教

育消費者(學生)之間議價過程。

而台灣整個高等教育學雜費政策方向與現在的學費爭議，其實是一連串的政治、經濟、社會力的角力過程，但是卻未有長遠且目標明確的政策方向，使得現在政策變成一個半調子的『解除學費管制』的矛盾現象，而此現象對於階層流動的阻礙已逐漸加深，因此整個高等教育學雜費政策需要被重新檢討，諸如解除私校管制、學費自由化、增加就學貸款、獎助學金、工讀金的設立來幫助弱勢學生就讀，使真正需要減輕負擔的對象加以貸款、獎學金甚至補助的制度。

附錄 1

附表一、軍公教子女教育補助費用表(1983 年至 2005 年)

西元	公立		私立		夜間部		公教待遇 調漲 (%)
	補助費 (元)	漲幅(%)	補助費 (元)	漲幅(%)	補助費 (元)	漲幅(%)	
1983	2,200		5,200		2,340		0
1984	4,570	107.7	14,020	169.6	5,640	141.0	11.2
1985	4,570	0.0	14,020	0.0	5,640	0.0	14.7
1986	4,570	0.0	14,020	0.0	5,640	0.0	20
1987	5,280	15.5	16,600	18.4	6,480	14.9	13.8
1988	5,740	8.7	18,630	12.2	7,740	19.4	20
1989	6,340	10.5	20,670	11.0	8,640	11.6	11
1990	7,390	16.6	23,650	14.4	9,540	10.4	0
1991	7,940	7.4	26,830	13.4	10,740	12.6	0
1992	10,370	30.6	30,435	13.4	11,830	10.1	8
1993	12,350	19.1	34,605	13.7	13,780	16.5	8
1994	12,350	0.0	34,605	0.0	13,780	0.0	0
1995	13,534	9.6	35,789	3.4	14,300	3.8	10
1996	13,534	0.0	35,789	0.0	14,300	0.0	8
1997	13,534	0.0	35,789	0.0	14,300	0.0	12
1998	13,600	0.5	35,800	0.0	14,300	0.0	13
1999	13,600	0.0	35,800	0.0	14,300	0.0	6
2000-5	13,600	0.0	35,800	0.0	14,300	0.0	6

資料來源：歷年政府公報，尤其是以教育部、行政院公報為主，主要以「公教子女教育補助費」為關鍵字進行搜尋歷年補助額度，並自行整理成表格。軍公教待遇調整幅度，資料取自 2005 年行政院人事行政局：給與處統計資料。

附錄 2

附表二、軍公教子女教育補助條文

法規名稱	公布年月	備註 *
革命抗戰工勛子女就學免費條例	1947.03	
優待出征抗敵家屬條例	1947	
動員時期軍人及其家屬優待案例	1947.09	
革命抗戰工勛子女就學免費條例審查細則	1948.01	
中央機關公教子女教育獎學金辦法	1968	
現役軍人子女就讀台灣省私立中等學校減免學費實施要點		1969.01 修正
中央各機關公教子女教育獎學金實施要點	1969.04	
現役軍人子女就讀中等學校以上減免學雜費辦法	1972.07	1992.07 廢止
革命抗戰工勛榮軍子女申請就學優待注意事項	1973	
駐外人員子女教育補助支給要點	1979.01	1991.07 修正
司法院員工子女獎助金實施要點	1989.06	1991.12 修正
現役軍人子女就讀中等以上學校減免學費辦法	1992.07	
軍公教遺族就學費用優待條例	1992.07	修正自『革命抗戰工勛子女就學優待條例』

資料來源：歷年教育部或台灣省政府公報。

*：法規廢止或最後修正年月

資料來源：盧政春(1995: 210-262)。

參考文獻

- 行政院主計處 (2002), 《中華民國台灣地區九十年家庭收支調查報告》。台北, 行政院。
- 教育部 (2003), 《近十年來教育發展統計分析報告》。台北, 教育部。
- 行政院教育改革審議委員會 (1995a), 《第一期諮議報告書》。台北, 行政院。
- 行政院教育改革審議委員會 (1995b), 《第二期諮議報告書》。台北, 行政院。
- 王振寰 (1996), 《誰統治台灣》。台北, 巨流。
- 朱敬一、戴華 (1996), 《教育鬆綁》。台北, 遠流。
- 朱敬一 (1994), 台灣教育的八大管制。《民間教育論文》。
- 江仁傑 (1993), 《私校聯盟宣言 - 反高學費政策的怒吼》。
- 吳乃德 (1997), 台灣階級流動的族群差異與原因, 《台灣社會學研究》1: 137-167。
- 林萬億 (1995a), 《福利國》。台北, 前衛。
- 林萬億等編著 (1995b), 論中國國民黨的社會福利觀。頁 3-36, 文章編錄於中華民國現代社會福利協會編, 《台灣的社會福利: 民間觀點》。台北, 五南。
- 高希鈞 (1977), 《天下哪有「白吃的午餐」》。台北, 聯經。
- 張晉芬 (2002), 《台灣公營事業的民營化》。台北, 中研院社會所。
- 張清溪 (1994), 九十年來的台灣學校教育。頁 403-445, 收錄於梁國樹編, 《台灣經濟發展論文集》。台北: 時報出版社。
- 張清溪 (1996), 評「高等教育資源分配與學費」。《教改通訊》18: 83-84。
- 楊瑩 (1996), 對現階段大學教育資源分配的改革建議。《教改通訊》16。
- 鄒川雄 (2006), 一流大學的迷思? --從美國大學自由教育精神檢討台灣高等教育之改革方向。《教育與社會研究》10: 125-162。

- 鄧丕雲 (1993), 《八〇年代台灣學生運動史》。台北, 前衛。
- 盧政春 (1995), 利益團體與社會福利資源分配 - 透視我國軍公教福利。頁 207-257, 收錄於中華民國現代社會福利協會編, 《台灣的社會福利: 民間觀點》。台北, 五南。
- 駱明慶 (2001), 教育成就的省籍與性別差異。《經濟論文叢刊》29(2): 117-152。
- 駱明慶 (2002), 誰是台大生? - 性別、省籍與城鄉差距。《經濟論文叢刊》30(1): 113-147。
- 戴曉霞 (2000), 《高等教育大眾化與市場化》, 台北, 揚智文化。
- 薛曉華 (1996), 《台灣民間教育改革運動: 「國家與社會」的分析》。台北, 前衛。
- 瞿宛文 (2002), 《經濟成長的機制》。台北, 台社季刊。
- Chang, Ching-his. (1992). "Historical Trends in the Equality of Educational Opportunity in Taiwan," *Taiwan Economic Review* 20(1): 23-50.
- Law, Wing-Wah. (1996). "Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change: Higher Education in Mainland China and Taiwan," *Comparative Education* 32: 377-393.
- Friedman Milton and Rose Friedman (1979). *Free to Choose: A Personal Statement*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Mok, Joshua Ka-Ho. (2002). "From Nationalization to Marketization: Changing Governance in Taiwan's Higher-Education System," *Governance* 15: 137-159.
- Pierson, P. (1996). "The New Politics of the Welfare State," *World Politics* 48:143-79.

Half-Hearted Neo-Liberal Reform: Analyzing Taiwan's College Tuition Policy and Controversy

Kouw-wei Chang,

Master of Graduate Institute of
Sociology, Nan-hwa University

Ming-Sho Ho,

Associate Professor,
Department of Applied Sociology,
Nan-hwa University

Abstract

The hike in college tuition has been a public controversy in recent years. Neoliberal policy seeks to shift the financing burden from the public sector to the private one by reducing the amount of government subsidy. We trace the origin and the extent of Taiwan's neoliberal reform and consequent student protests. While state subsidies to college are being reduced, state-imposed limit of tuition is not yet lifted. Hidden subsidies to certain categories of persons remained intact, which worsened social inequalities in the end. In addition, we use household income and expenditure survey to understand the redistribution impact of tuition reform.

Keywords : Neoliberalism, Protest against High Tuition Fee, Tuition Subsidies for Children of Military and Governmental Employees and Teachers