

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 解除學費管制的政治經濟學分析-子計畫三(2/2)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC94-2745-H-343-001-URD

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：南華大學應用社會學系

計畫主持人：何明修

共同主持人：魏書娥

報告類型：完整報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 7 月 25 日

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(Law 1996)。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(Mok 2000)。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，越多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，這個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的介入感到不滿。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 Friedman 1979: 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: 7-88)，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，公立大學的收費逐長迅速成長，同時也引來了反高學費團體的抗議，成爲一個頗受爭議的政治問題。

在本文中，我們所提的問題在於：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得做到這一點嗎？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，難道不仍由是政府指派經營團隊，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，政府不是要負責爲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？在本文中，我們將分析政府公教子女的學費補助。隨著整體學生的擴增，公務員與公立學校教師的子女就讀大學也增加，如此一來，也等於是政府對於這一個群體的補助也是增加之中。如此一來，這就是形成了一個十分奇特的景像：一方面，政府基於種種理由開始要求大學生承擔的教育成本增加，另一方面，政府卻也同時增加對於另一群人的學費補助。

## 第二節 台灣的高等教育學費作為一個政治問題

自 1994 年至 2003 學年，台灣之大學錄取率由 44.35% 升至 83.22%，報考人數由 124,786 人略降為 104,608 人，大學核定招生總人數，亦由 56,491 人擴招 108,012 人，共增加了 51,521 人，其中 1997 學年的增加人數高達一萬七千多名，增加最多，主要是因為當時吳教育部長暢通升學管道的政策所致。<sup>1</sup>因此，短短十多年，台灣之大學容量增加將近兩倍之多，且高中應屆畢業生之錄取人數也逐年增加，這表示每年重考生的人數將逐年減少；另一方面，隨著大專院校容量急速擴增，將慢慢使台灣的高等教育的型態從菁英教育轉變為大眾教育（如表一）。

表一，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 (91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
1995	57,878	1,387	125,490	55,604	44.31	74,667	42,157	56.46
1996	65,064	7,186	124,654	61,381	49.24	76,783	45,213	58.88
1997	82,304	17,240	123,545	74,346	60.18	79,358	49,165	61.95
1998	84,683	2,379	118,827	71,826	60.45	84,017	56,649	67.43
1999	86,170	1,487	121,122	72,471	59.83	89,575	59,694	66.64
2000	90,931	4,761	130,468	75,281	57.70	101,686	68,709	67.57
2001	95,590	4,659	126,233	77,561	61.44	105,488	73,636	69.81
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。

當高等教育逐漸轉變為大眾教育時，大學學費爭議也開始變成重要的公眾議

<sup>1</sup> 教育部統計資料—近十年來教育發展概況統計分析報告（修正稿），教育部統計處彙編，2003年8月8日。由作者參考 P.5、P.23 重新編製。

題之一。另一方面，隨著這十年來台灣政治民主化的發展進步，教育改革成爲重要的政治話題，其中一個經常爭執的焦點即是關於高等教育的學費是否太貴了。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，他們共同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(2003/7/3/民生報/4)。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，陳水扁總統的《阿扁電子報》直接反駁這樣的批評聲浪。在 7 月 10 日的電子報中，他指出：「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」。[http://www.president.gov.tw/1\\_epaper/92/920710.html](http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920710.html)

暫且不論此段文字是否明顯地將教育定位爲「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。爲了回應這些批評，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」。[http://www.president.gov.tw/1\\_epaper/92/920717.html](http://www.president.gov.tw/1_epaper/92/920717.html)

在重新更正的版本中，教育投資成爲了社會的責任，學費也被定位爲應減輕的負擔。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% 調降爲 2.925%(2003/7/14/聯合報/6 版)。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衆的認知。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，有六成四的民衆認爲有錢人家和窮人家子女接受大學教育機會不同(2003/7/20/聯合報/2 版)。

另一方面，在野的國民黨與親民黨則是利用這個機會，發動所謂的「反高學費、反高失業率、反健保雙漲」連署行動(2003/8/30 聯合報/11)。透過這種政治操作，泛藍企圖將「高學費」的責任推給民進黨政府，彷彿學費調漲是從 2000 年民進黨上台之後才開始的。事實上，如果我們追溯學費問題的政治化的起點，最早是在八〇年代末期就出現。在 1989 年 3 月，以私立大學生爲主的民主學聯盟(民學聯)就曾向教育部抗議，要求補助工農子弟的學費。在同年的 10 月，全國私立大學院校學生聯誼會(私校聯)也向教育部提出三大訴求：一、公私立大學每名學生平均經費補助應爲三比一；二、縮小公私立大學的學費差距；三、軍事學校經費應從教科文預算劃出(鄧丕雲 1993：223-224)。同樣地，大幅提高大專

院校的學雜費標準也是從連戰擔任行政院長(1993-1996)開始。從 1993 年以來，教育部官員最常提出口號即是「使用者付費」，言下之意即是大學生應自行更承擔更多的教育成本(1993/07/22/民生報/1)。因此，在 1994 年由台灣勞工陣線所發起的反高學費運動中，連戰更曾被點名批評「不保障中下收入家庭子弟的教育權」(1994/03/27/聯合報/5)。

從上述學費問題的政黨鬥爭中，很顯然，沒有政治人物敢承擔主張「高學費政策」的政治責任。告訴選民自己要負擔教育經費的支出，無疑是一種政治生命的自殺行爲。另一方面，上述的例子也顯示，台灣的主流民意是不認同新保守主義的個人主義價值觀，亦即是將教育視爲純粹的個人投資，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。

其次，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」(1987/12/1/聯合報/1)，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」(1988/1/1/民生報/21)。

儘管如此，近十餘年來高等教育學雜費的大幅成長卻是不爭的事實，表二呈現了成長的趨勢。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。私立學校除了 2000 年以外，調幅都是小於國民所得成長，在晚近幾年中甚至出現了負成長的現象。第三，公立大學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。

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，教育部官員已經認爲這種公式過於死板，希望能夠彈性化學雜費的計算。在 1988 年，教育部同意以私校可以增加 500 元的彈性學費，以改善現有的師資水準(1988/7/28/聯合報/3)。在 1990 年，教育部也同意私校向學生徵收所謂的「教學資源改善費」(1990/4/28/聯合報/4)。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之教育成本自訂收費標準。教育部只是提出消極的規定。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，各校學雜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所自主決定，而不再受制於一套統一的規則。

因此，綜合以上的說明，高等教育學費的「解除管制」(de-regulation)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。換言之，如果說，在以前唸大學是少數人的權利，那麼如今則是成爲大多數人的消費，而且是越來越昂貴的消費。

表二，國民所得成長與大學院校的學雜費調漲(1993-2004 學年)

西元	平均每人 國民所得 (元)	公立 學雜費 (元)	公立學雜費 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)	私立學雜費 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		20.21	21.33		-24.21	

資料來源：本表是根據教育部統計資料—近十年來教育發展概況統計分析報告(修正稿)，大學學雜費歷年調幅及佔平均每人國民所得之比率重新編製，並計算百分比而來。教育部統計處彙編，2003年8月8日，10頁。

另外，有一個常被忽視的問題在於高等教育資源分配不均問題，亦即軍公教

子女可獲得大部分學雜費補助，但一般農工子弟等群體則需要靠就學貸款來讀大學，除非這些子弟符合弱勢補助的條件，可以獲得減免或免學雜費的措施，否則必須忍受每年逐漸調漲的學雜費。「軍公教子女教育補助費」與「低收入戶含失業者」之教育補助費的給予精神相異，但軍公教子女教育補助費的作法卻與「完全解除學費管制」並使得大學在自由市場獨立運作的基本理念相違背，此舉非但造成民眾相對剝奪感增加，也使國家必須雙重負擔教育擴張後，政府受雇者子女之教育費用逐年擴增的經費負擔。

底下，我們首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。其次，我們想問的是軍公教子女補助的政策由來、實施內容。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，而現行的政策卻變成一個半調子的『解除學費管制』的矛盾現象。

### 第三節 高學費政策、反高學費運動

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；張清溪，1993），而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，而進入私立大專院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，1977：129-137）。因為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強派（政府補助的）軍訓教官（張清溪 1993：416）。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，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（楊瑩 1982）。

合理提高學費政策的發聲，最早起於高希均在 1976 年的報紙文章以及隔年（1977 年）出版『天下哪有白吃的午餐』一書之後開始。其文章公開表明「低學費政策」不合理之處，且建議教育部及政府應合理提高大學教育的學雜費，尤其是公立大學學費。之後，在學界引發不少討論，甚至各私立大學校長開始紛紛向教育部發聲，解除管制學費調漲、以及增加私立學校教育經費的挹注措施。而當時教育部的回應是維持低學費有助於窮人讀大學，不應馬上調漲，但會研擬學

費合理措施。但是九〇年代後，多元入學方案、「廣設高中、大學」、技職院校大量轉型，一方面是爲了減低學子的升學壓力、增加就讀大學的機會和容量，另一方面，使得各校教育經費減少，促成學費逐年調漲的壓力和行動。1994年，教育當局確定「高學費政策」後，即引起私立大學學生發起「反高學費運動」，之後，隨著「縮短公私立差距」的政策方向，導致反高學費運動的組織由原本私校爲主擴張之公私校聯合抗議。

### (一) 高學費政策緣起

高希均(1977)針對1965至1975年(共11年)來大學學雜費與國民所得之研究分析指出，台灣低學費政策不應繼續維持，因爲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，生活較一般家庭富裕。因此，高教授認爲應趁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，提升高等教育品質，並達到社會公平正義的原則。

其文章直接指出11年來的每一學年的學雜費：「1. 公立大學學雜費由54學年1850元增加到64學年之4000元，約增一倍半；學費本身由420元增至1300元。2. 私立大學學雜費在同一期間由3960元增至11100元，約增1.8倍；學費本身由2540元增至6950元。3. 公私立大學學雜費兩者相比時，最高時公立約爲私立之五分之三(57、58年)；最低時，亦即最近之63、64二年，約爲1/3強。低學雜費政策的推行，需要政府大量的資助，政府近11年來每人高等教育經費之支出歷年上升，自55年之8418元升至63年之19807元，增加了1.35倍。不論中央、省市或地方政府都早已感覺到教育支出之沉重負擔，這是低學費政策所產生的必然結果。目前開源困難--教育經費無法大量增加；節流亦無法著手--學生與教職員數無法減少，再加上學費之極少大幅調整，造成了因教育部門經費不足所一定發生的問題：圖書不足、儀器欠缺、運動育樂設備不夠、校舍陳舊等。因此每人所得每年增加率相比，學雜費是逐年下降，而非上升。<sup>2</sup>」(1976-07-05/聯合報/02版/；高希鈞，1977：130-133)

---

<sup>2</sup>學雜費資料與政府高等教育每人學生經費由教育部統計處提供，係起自五十四年與五十五年。政府高等教育經費係根據台大、政大、交大、中大等公立大學實際經費計算而來，此數字比通常之計算法；政府高等教育經費被公立大專學生人數相除更切實際，但二種計算之結果頗爲接近。雜費包括圖書費、醫藥衛生費、體育費、講義費。但宿舍費、實驗費、預存賠償費，因隨學生之住宿與科系變化極大未包括在內，其他統計資料來自教育統計年報與統計月報(2)六十二年私立大學學雜費係於第二學期始調整。(3)學雜費與消費物價指數相除，即得「實質學雜費」。近年的研究報告指出：我國貧富懸殊的現象正日漸減少中。在五十四--六十四年間，公立大學之學雜費增加了一·五三倍，同期間之每人國民所得增加了二·七三倍。二者相比時，五十七學年爲最高，學雜費等於每人國民所得之32.77%，如以此最高比例推算，64年公立大學之學雜費應該是8716，而非4000元，較之同年之私立大學學雜費11100元仍低。六十四年之4000元佔每人國民所得15.04%，爲11年來最低者。近年來的物價上升，自然影響到了每一個人的購買力，同時也使「實質學費」(經過物價指數調整)變得更低。64年四千元之學雜費，如以「實質學費」表示，僅爲60年幣值之2311元。這即是何以筆者稱目前政府訂定之學雜費政策爲低學雜費政策。高希均(1977)，『天下哪有白吃的午餐』，台北，聯經出版，Pp.131-132。



高教授強調大學教育是高中教育的延長但不是義務教育的延長，不應當認為政府可以這樣長期的維持低學費政策，且大學畢業生日後的「終生所得」與社會地位，較之非大學畢業生為高，他們也應當負擔更多的教育成本，減低一些他們的投資報酬率，使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。學費之所以需要調整，不祇是爲了要非清寒家長增加負擔，也不祇是要減低教育投資報酬率，更不是要以高學費來控制入學人數。大學入學人數也需要調整，但應透過人力規劃與預測的方式」(1976-07-05/聯合報/02版；高希均，1977：137)。

自從這篇文章發表之後，開始引起許多對於大學學雜費的討論。過沒多久教育部長蔣彥士立即說明：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，(1976-07-13/聯合報/02版)。

此後幾年，調漲學費議題在國內引起不少討論，有的贊成（大部分是經濟學家），如，政治大學經濟系主任徐育珠也主張學雜費應作適當調整，他指出，教育是一種投資，能增進一個人的謀生技能，提高生產效率。任何投資要想獲得最大的經濟效益，必須使最後一單位投資所得的邊際報酬等於它的邊際成本（1976-07-13/聯合報/02版/）；另外，尚有當時任職於威斯康辛大學立佛福斯校區經濟系主任高希均、美國亞利桑那大學教授郝里辛格博士、美國芝加哥大學教授溫德漢博士、哈佛大學教授安德森博士、旅美學人侯繼明教授等人，<sup>3</sup>皆認為中華民國政府採低學費政策的目的是便於清寒子弟就學，實際上卻減少了他們受教育的機會，尤其在我國賦稅不夠健全的今天，納稅的人多爲中下階層，擔心可能演變成中低階層的人納稅來支應富人子弟求學；其次，低學費使私立學校經費短絀，無力花錢延聘優秀師資，影響學校正常發展，甚至低學費會使許多不適合唸大學的人進了學校，將來畢業後，勢必增加教育性失業的人數，製造社會問題，加重國家負擔（1978-06-21/聯合報/02版）。

進入 1980 年代，學雜費議題尙未退燒。1984 年中美日韓高等教育經費研討會在台北舉行，會中某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，民國 71-72 年間，台大預算有 29 億 6 千多萬元，東海只有 5 億 9 千 6 百多萬元，前者是後者的 10 倍。台大有 1 萬 5 千名學生，東海有 8 千 8 百名，如果把預算平均分攤給每一學生，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，

---

<sup>3</sup> 主要見於教育部大專廳於 1978 年 6 月針對是否採「高學費」政策的問題，舉辦「教育計畫與教育統計研習會」，與會人士包括文中所述之相關研究人員。(1978-06-21/聯合報/02版)

私立大學如何與公立大學競爭？以今年的收費標準為例，自然科系 1 學期 11,240 元，1 個班級平均 55 人，兩個學期（一學年）下來，總共 1,236,400 元，只能請到 4 位專職助教、3 位半講師、3 位副教授、或 2 位半教授。私校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，難怪水準低落；此外，私立大學的校園狹窄、教室擁擠、設備簡陋，現行低學費政策也是罪魁禍首」（1984-02-24/聯合報/03 版/）。因此，他與上述高教授的文章結論一致，那就是：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，李國鼎也在上述會議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（1984-02-24/聯合報/03 版/）。

由上述我們可以發現，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，再加上台灣地區捐款給公私立大學的風氣相當不興盛，在財源短缺的情況下，不管是經濟學者或是私立大學校長，皆希望可以解除當時的學雜費管制或增加私立大學的教育經費來因應財務困境上面的問題。

雖然如此，會議上也有些人反對提高學費。如教育部長朱匯森說，目前公立與私立大學院校的學費比例為 1：2.5 至 1：3 左右不等，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，家庭負擔也相當重。因此，為顧及教育機會均等的原則，不宜在調漲學雜費收費；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（1984-02-26/聯合報/03 版）。但這些爭論並未真正得到共識。

所以，教育部政務次長李模與經濟學家高希均，於 3 月份應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，高希均利用財政部資料指出：「每 35 個清寒家庭，僅有 1 名大學生，而每 4 個富有家庭，即有 1 名大學生，顯然政府每照顧 1 名清寒的大學生，即額外照顧了 9 個富有家庭子弟，與政策目的有違，高等教育不是權利，應該付代價。李模則認為：「高等教育雖非權利，但能否入學的癥結在於學生程度的高低，而非家境的貧富。事實上，造成高所得家庭子女就讀大學比例較高，可能是其他原因，例如父母教育程度高，所得高，對子女教育較為關心，子女自然程度較高，容易考入大學。」最後，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，這項龐大的工作所需經費可能較增收學費的收入還高也不一定（1984-03-03/聯合報/03 版）。

隔天，高希均將其文章分成四篇短文，分別為——溫暖的心：公立大學的「低學費」政策；冷靜的腦：低學費政策的檢討；建立「合理的」學費政策；從「合理學費」到「優良素質」。在聯合報分四天刊出，希望將其理念完整訴諸全體國民（1984-03-04 日至 07 日/聯合報/03 版）。

經過上述激烈的辯論後，同年四月，教育部擬定 73 學年度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%。但是行政院最後核定公私立大學學雜費調整幅度，都較教育部呈報的調整幅度為低（1986-02-27/聯合報/02 版/）。雖然教育部開始逐漸調漲學雜費的收費，但是仍無法讓私立大學滿意。因此，私立大學院校校長會議在文化大學召開時，東海大學、淡江大學均提出新的學雜費調整建議案。東海大學建議，73 學年度私立大學學雜費應比照公教人員待遇調整比例，調整 8%；淡江大學則建議，提高私立大學院學雜費標準，至少 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。

會議中各私立大學校長的意見中可以看到當年的低學費的爭議主要在於：1. 公立大學學費比私立幼稚園低。2. 私立大學受嚴格法令限制，教育經費遠低於國立大學，但是評鑑卻要跟國立大學一樣。3. 對於招生名額也深受限制。4. 私大的營運經費有 90%以上來自學雜費收入，公立大學的經費 80%卻來自政府預算。所以各私立大學校長紛紛像教育部建議，國家若不增加私校補助，最起碼要開放學雜費收費限制，甚至限制國科會不能對私校有差別待遇（1984-04-17/聯合報/02 版/）。儘管如此，教育部長李煥仍認為，現行學費也屬高學費，不宜再提高，否則連高級科長的薪水都養不起兩位讀私立大學的子女（1986-02-27/聯合報/02 版/）。

1988 年 6 月教育部大學學雜費專案小組決定，學費較去年提高 12.85%，雜費提高 1.92%，且教育部政務次長趙金祁重申教育部支持「合理學費」、不鼓勵高學費的政策，所以調整大學學雜費的做法：學費根據軍公教待遇調整比率，雜費則參考物價指數。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 12.85%（1988-06-21/聯合報/03 版/）。

1990 年 8 月，教育部再次確定了 79 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%，雜費調幅均為 3.44%。且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。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(1990-08-02/民生報/13 版/)。

1991 年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(1991-03-22/民生報/13 版)。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%(1992-09-21/聯合報/26 版/)。1993 年 1 月教育部組成改進私立大學校院學雜費專案小組<sup>4</sup>，研訂新的學雜費徵收標準，預定 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(1993-01-15/民生報/01 版)。

同年 7 月，教育部公佈 82 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 56850 元最高。教育部常務次長楊朝祥說，主要是拉近公私立大學學費的差距，同時落實「使用者付費」觀念(1993-07-22/民生報/01 版)。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，教育部已不在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，我們可以看到從 1988 至 1994 年每兩年調漲一次的學雜費，且公私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，所已即使只是 10%的調漲，也會向滾雪球般，越滾越大。

但是換各角度來看，巧婦難為無米之炊，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，才有可能使得私校發展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 1970 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，1993：414)，大學成為菁英教育的場所。加上，許多就讀私立大學的學生大都比公立大學的學生，其家庭背景較為弱勢(張清溪，1993：420)，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金額。而一直等到，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，其主要目的就是怕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

---

<sup>4</sup>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。專案小組定今年 10 月底前提出新的私立大學校院學雜費收費標準，明年實施。(1993-01-15/民生報/01)

點燃。

## （二）反高學費運動的緣起

隨著政治社會的解嚴，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，而有一股校園民主運動帶動高等教育的改革，自一九八五年後的一連串重大事件（一九八六年民主進步黨宣佈成立；一九八七年解除戒嚴；一九八八年報禁解除；一九八九年的立法委員及縣市長選舉），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，且在一九九〇年代之後繼續向民主化發展（薛曉華 1996）。這也埋下日後高等教育改革的之反高學費社會運動種子。1989年4月1日，「民主學生聯盟」赴立法院請願，呼籲補助工農子弟學費。1989年11月22日，近四十所私校學生組成的團體「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。

真正反高學費運動起因於一九九三年七月二十一日，教育部施政報告書中，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」。<sup>5</sup>所以1994年學費漲幅最高達16%（公立）、12.6%（私立），漲幅平均在2000（公立）至4600元（私立）之間，最高3320元（醫學科），即一般私立大學的學雜費在34,210元到56,880元，對於這樣的調幅教育部次長表示，旨在拉近公私立大學學費的差距，同時落實「使用者付費」的觀念（薛曉華，1996：286；1993-07-22/民生報/01版）。

而我們可以看到教育部的「高學費政策」主要是以經濟學觀點為主要理由來調漲學費，這也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！更糟的是，這樣的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」<sup>6</sup>。所以當時一群私立大專院校學生，決定串連起來反對高學費政策，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（1993-11-19/聯合報/7版）。

「私校聯盟」首度抗爭行動是在1993年9月22日，由不滿學雜費調漲的五

<sup>5</sup> 教育部編，教育部施政報告書，1993年。

<sup>6</sup> 江仁傑著，“私校聯盟宣言——反高學費政策的怒吼”，1993年。

十餘名學生，帶著街頭抗爭道具，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「受不了這種學雜費」的抗議（1994-03-22/聯合報/7版）。而當時教育部高教司的回應是「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」，所以當時教育部考慮「再研議」並沒有給予立即回應（薛曉華，1996：287）。

一九九四年三月，爲了抗議高學費政策剝奪中下階級受教育的機會，一個私校的學生聯盟再度成立。這是由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，反高學費聯盟就在各校展開一連串宣傳活動，3月15日，反高學費聯盟與勞工陣線共同發表聲明，提出三項教育訴求：「1、比照軍公教補助各級學校學費；短期目標是依照公平原則比照軍公教，直接給予學生經濟上的補助；2、建立平等分享資源的教育制度，即免學費：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：教育官員異口同聲說要求「使用者付費」，要受教育者負擔沈重的高額學費，但「使用」各級學校畢業生的資本家，卻很少負擔教育成本，所以要課徵教育稅，以達社會公平原則。」

聲明中指出，「教育部以『此用者付費』的說法，是一種教育爲商品，學生是消費者的說法，完全扭曲『教育是人民的基本權利』的理念」，而「現行的教育制度以職業訓練及就業養成爲主，爲企業財團培訓員工，但主要承擔教育費用卻是受薪者」。由此，我們看到這項聲明的出現，同時反「國家」也反「資本家」，反對資本主義社會的經濟不平等，並抗議國家成爲資本社會的幫凶及共犯結構——將教育視爲商品，又以服務資本家爲取向的教育政策。該運動「抗議」國家，但同時也以國家爲「請願」對象——期待國家能向資本家課徵教育稅，以達社會公平。

這樣的訴求，爲高等教育學雜費的論述開啓了一個新的面貌，也就是說，當時大家都認爲受教育（尤其是高等教育）是一種個人的人力資本投資，因此，個人、家庭將是最大受益者，因爲個人薪資所得最後享受是由個人以及家庭。但是反高運動團體認爲，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。

但是這樣的說法，並未被政府當局接受。所以一九九四年三月十九日，「反高學費聯盟」聯合勞工陣線及中興法商、輔大、東吳、台大、政大、文化、淡江、北醫等北區大學，四十一個團體一百五十餘名學生代表至教育部，舉行「工學

聯反對高學費政策」請願行動。請願學生齊聚教育部前，高舉「弱勢要翻身」、「腰斬高學費、槍斃郭xx」、「反對高學費、讀書免學費」等標語，並不時高喊「教育商品化、生活兩極化」的口號，抗議政府基於使用者付費原則所制訂的高學費政策，遞送「反高學費聯盟」聲明之陳情書，在請願過程中，學生一度衝破警察的封鎖線，曾發生短暫的火爆推擠場面（當時約有三百多名警力在教育部門前），請願代表要求郭為藩部長親自接見，但教育部以部長南下開會為由，拒絕請願者的要求。後來經民進黨立委方來進、翁金珠、廖永來、洪奇昌、蘇煥智等人進入教育部與高教司長楊國賜溝通後，由楊國賜出面與請願的學生代表進行對話。請願學生以激昂的語調痛陳高學費帶給中低階層子女的壓力，楊國賜於十一時，接下請願書。學生並表示教育部如果沒有回應，將轉為激烈的抗議。<sup>7</sup>

而教育部高教司司長楊國賜於此次的回應是「未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以不可能有「白吃的午餐」。<sup>8</sup>由此可知，教育部既定的「高學費政策」將不會改變，只會增加一些對低收入子女的補助方案。而確實也將高等教育視為「商品」，人民使用必須付費，而不是權利。

學生反對運動從私立轉換到公立，主因於教育部對於合理學雜費調漲的方向是朝向「縮短公私立大學學費」為主。教育部長吳京上任，宣布我國公私立大學學費差距大，須積極拉近兩者之間的差距，他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（1997-10-30/民生報/20 版），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，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（1997-02-13/民生報/02 版）。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。

表三，公私立大專教育經費趨勢（82-92 會計年度）

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

<sup>7</sup> 見聯合報及中國時報，1994 年 3 月 19 日。

<sup>8</sup> 見中國時報，1994 年 3 月 20 日。

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：近十年來教育發展概況統計分析報告，第陸章 — 教育經費。<sup>9</sup>

我們從 1993 至 2003 年公私立大專教育經費補助（表三）來看，1993 年時公立大專院校教育經費的確比私立大學多許多，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，表中可以看到 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。<sup>10</sup>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，校方有足夠理由指出，政府教育經費給予不足，所以從表二，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<sup>11</sup>，而這樣的方向主要是教育當局有意引導的結果。這也造成公立大學學生終於受不了學雜費年年提高的事實，在 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」，要求今年 9 月學費不漲價，並定於 18 日到教育部抗議（1998-04-16/聯合晚報/07 版），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（2002-03-29/聯合報/6 版）。

整體觀之，我們看到整個台灣的學雜費調漲政策演變，早期教育部的不願放棄管制的條件下，全由學雜費研究小組研究決定，在 1994 年教育部半棄守低學雜費政策下，由各校自行研究決定，並提出申請，但也非決定放棄管制，可是因為教育部的『縮短公私立大學教育經費差距』的政策方向與事實，未避免公立大

<sup>9</sup>近十年來教育發展概況統計分析報告。此大專是指專科、大學及獨立院校等所有高等教育學校。  
[http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/EDU\\_MGT/STATISTICS/EDU7220001/bbs/education-development/T00.htm?FILEID=124916&UNITID=139&CAPTION=教育發展統計分析報告](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/bbs/education-development/T00.htm?FILEID=124916&UNITID=139&CAPTION=教育發展統計分析報告) 10/24/2005。

<sup>10</sup>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](http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open) 2004/12/31。

<sup>11</sup> 本文表二，6 頁。



學校方反彈，所以以開放公立大學學雜費調漲為交換條件，讓各公立大專院校可以年年調漲學雜費，所以我們看到如台灣大學、政治大學、成功大學等公立名校連續五年以上調漲學雜費（2003-06-29/聯合報/A1 版）。而這樣的公私立大學學雜費政策，充滿了矛盾，因為公立大學的補助並沒有減少，反而增加，但是各公立大學校長卻「教育經費補助短缺」為由，可以逐年提高學雜費收取，而私立大學的補助雖然增加，但是卻因為「縮短公私立差距」而被限制學雜費的收取。所以顯然，公立大學主要並非因為教育經費短缺而調高學雜費，而是利用了這些教改論述，而趁機拉高學雜費的收取，並且公立大學的教育品質普遍比私立大學來的好，而調高學雜費。

### 第三節 教育部回應與教育改革委員會的成立

此段期間教育部也因應學雜費逐年提高，而給予就學貸款條件放寬、加強補助弱勢子女教育補助、低收入者教育補助與學雜費減免，另外，也提供大量獎助學金供各類職業家庭子女申請，來減輕就學負擔。對於私校學生團體的「工農子弟學費補助」訴求的回應：1989年4月1日，「民學聯」赴立法院請願，呼籲補助工農子弟學費，教育部表示將放寬學生助學貸款<sup>12</sup>。1989年4月20日，教育部長表示自七十九年度起全面放寬學雜費申請貸款標準，資格不再限定清寒學生，申貸項目擴及書籍及宿舍費<sup>13</sup>。1989年11月22日，近四十所私校學生組成的團體「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；教育部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<sup>14</sup>。而1993年的高學費政策，使得私校學生又掀起反高學費運動，教育部對此訴求總是有說詞上的「否認」或「合理化」回應，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<sup>15</sup>。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<sup>16</sup>。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<sup>17</sup>。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<sup>18</sup>。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

---

<sup>12</sup> 教育部公報 173 期，33 頁。

<sup>13</sup> 教育部公報 173 期，33 頁。

<sup>14</sup> 教育部公報 180 期，32 頁。

<sup>15</sup> 教育部公報 224 期，50 頁。

<sup>16</sup> 教育部公報 225 期，41 頁。

<sup>17</sup> 教育部公報 226 期，45 頁。

<sup>18</sup> 教育部公報 227 期，35 頁。

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<sup>19</sup>。10月30日，教育部表示未來國立大學財務將脫離國庫，並將推動私立大專院校會計財務公開的陽光法案<sup>20</sup>。11月2日，教育部放寬助學貸款限制，計畫廢除學科成績限制，只要操行在乙等以上學生即可申請<sup>21</sup>。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<sup>22</sup>。由此可見，教育部在心態上是「否認」及「合理化」，但在行動上仍有政策上「補償性」的回應，這種補償式的回應是漸進的，慈善心態的彌補方式，即在「高學費政策」不變的原則下，放寬學費補助限制（薛曉華，1995）。

整體來說，雖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，但從歷年助學貸款請領人數與金額觀察，由1994年申貸人數40,286人增至2003年之688,777人，期間申貸金額由14.6億元激升至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？

表四，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，教育統計指標資料，第六部分：教育經費。

<sup>19</sup> 教育部公報 227 期，37 頁。

<sup>20</sup> 教育部公報 227 期，38 頁。

<sup>21</sup> 教育部公報 228 期，32 頁。

<sup>22</sup> 教育部公報 228 期，32 頁。

## （二）教育改革審議委員會

歷經一連串教育改革之社會運動的洗禮，行政院爲了加速教育改革，於 1994 年 7 月 28 日於行政院第 2391 次會議，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<sup>23</sup>。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，但要是爲了成爲科學家或社會菁英則應該由自己負擔成本（第一期報告書，1995：34）。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，主要是因爲政府支出規模擴增受限<sup>24</sup>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<sup>25</sup>（第一期報告書，1995：50）。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（第一期報告書，1995：52）。

同年 11 月 4 日，經過半年討論，第二期諮議報告書出爐，書中指出：1.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。2.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，其彈性幅度爲 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。3.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（第二期報告書，1995：7）。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，及私立大學學雜收入佔 70%政府補貼 15%的情況來說，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，以院系爲單位，增加經費補助，並減少公私校差距，才是最有效途徑（第二期報告書，1995：43-51）。之後的三、四期報告書，乃至於總報告書，皆是重複以上的論調：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。

---

<sup>23</sup> 行政院教育改革審議委員會-第一期諮議報告書，1995 年 4 月 28 日。

<sup>24</sup> 83 年度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，第一期報告書（1995），50 頁。

<sup>25</sup> 82 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爲低。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。第一期報告書（1995），50-51 頁

因此，410 之後可以觀察到，不管是教育改革委員會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」、「升學歷力」方面；學費方面則主張解除學費管制。如朱敬一（1994）認為台灣的教育有八大管制，即：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<sup>26</sup>，必須逐一解除管制。

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<sup>27</sup>。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」。他指出依據行政院主計處「家庭收支調查」來看，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，所以必須以「開放私校為前提」來放鬆學費的限制。他認為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。「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；「公共財」是指一物生產後，社會上多人可『同時享有全部福利』的東西，如部分高級知識許多研究專利的發明可以讓全部人享受福利，全世界政府大都基於此一立論對於高等教育或重學術研究機構給予經費補助；「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。<sup>28</sup>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，在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）。

### （三）小結

最後，我們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

---

<sup>26</sup> 朱敬一著，「台灣教育的八大管制」，民間教育論文，1994年6月。

<sup>27</sup> 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期，18-19頁。

<sup>28</sup> 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），「評「高等教育資源分配與學費」」，教改通訊，17/18期，83-84頁。

拉近的方向來前進。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。而教育改革對於高等教育有一個改變重點，那就是徹底放棄學雜費管制。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。整個政策發展，以及教育改革論述，都告訴我們：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，只有看見公私立大學開始漫天喊價的向學生調漲學雜費、像政府要求增加教育經費補助。

#### 第四節 大學學費不均

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（林萬億，1995），所以只要類屬於「軍公教子女」，其就讀大學所支付的學雜費金額比就一般家戶子女還低許多。就早期的低學雜費政策來說，這一支付制度並非太大問題，因為大家付費差別不會太大，且就讀人數也不多，畢竟當時大學錄取率相當低。

近十年來高等教育擴張迅速，可想而知，軍公教子女就讀大學的數量也將隨之增加，加上年年高漲的學雜費收費，早已使得軍公教與非軍公教子女之學費負擔差距拉大。而這些上述教育補助費的減免乃由全民納稅人共同負擔，因此隨著教育經費逐年增加補貼公私立大學，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，並且使「雙重教育補貼」的現象擴大，造成教育付費體制的不公平現象。

一九九〇年代以前，台灣的人民只聽說有人要求增加社會福利，卻鮮少聽聞其追求福利國。在執政者（國民黨）眼中，社會福利是一種展現其德政的慈善施捨，也是籠絡其主要支持者——軍、公、教人員的工具，而福利國家的推動勢必動搖其一貫主宰國家資源分配、累積一黨私財、勾結官商利益的本質。因此，台灣之社會福利制度取向可謂完整的「軍公教福利國」。1990年4月20日，林萬億於立法院社會福利預算公聽會上，以比較的觀點，告訴國人，台灣的國民所得與1970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為何集中在軍公教身上，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，國民黨用社會福利來籠絡他們（林萬億 1995：7）。而國民黨的施政是不折不扣的「殘補式」（residual）社會福利取向，而且是立基於「家庭主義」、「企業自由主義」的反集體主義的福利理念，而國民黨之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 1995）<sup>29</sup>。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。

### （一）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）<sup>30</sup>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）及中央人士主管單位（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，軍公教可界定為係奉給之外，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。其若併同奉給，則通稱為軍公教待遇。在此，所謂的奉給，係指法定之主俸、年功俸與加給而言，且軍公教的福利與奉給涉及整個生命歷程全程保障（盧政春，1995）。

台灣的軍人子女教育福利有其長遠的歷史，1928年，大學院校即頒佈「革命功勛子女就學免費條例」，在國民政府時代，此條例於1938年由於戰爭緣故擴大就學免費幅度，並更名為「革命抗戰功勛子女就學免費條例」。國民政府來台前，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1950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（附表二）。在此辦法公告前後，公教子女不僅可獲學雜費減免，尚可獲的教育補助費。其中所謂的革命抗戰工勛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

<sup>29</sup> 林萬億（1995），「論中國國民黨的社會福利觀」。台灣的社會福利：民間觀點，台北，五南。

<sup>30</sup> 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，除了私校保險比照公保制度外，並不享有文中所提及的福利。

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受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爲兩大類：一、公費、辦公費及減免學雜費；二、學雜費補助。是依據 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」，所以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。所稱先役軍人子女，係指現役軍人之婚生子女或養子女。以上街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。

## （二）教育費用補貼與學費負擔率

由軍公教子女教育補助學費<sup>31</sup>用表（見附錄表一），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，如表五，公立大學學雜費由 1994 年（上下學期）的三萬零五百一十二元，激升至 2004 年的五萬八千七百一十四元；私立大學學雜費則由八萬四千八百八十八元升至十萬零七千三百六十元。而如果父母親爲軍公教子女的公立大學生，

<sup>31</sup>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爲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。

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功子女學雜費相比。

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八成左右。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（83 學年）至 1：0.54（93 學年），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（83 學年）至 1.85 倍（94 學年）；而就讀私立大學的變化比從 1：0.22（83 學年）至 1：0.33（93 學年），其負擔學雜費的倍數為 4.55（83 學年）至 3.03（93 學年）倍。

而這些行政法令的沿用，乃是源自於國民黨執政時期的特殊歷史產物，也可說是執政者刻意設計的產物，但沿用至今仍為許多公務員最大福利之一，也是現在的人爭相想進入軍公教職業行列的最大誘因，薪水穩定，福利優渥。雖然，本研究可以指出高等教育在逐漸解除管制雜費的同時，政府仍不斷地從背後補貼特定團體學雜費，但是至今仍未有確切的數據指出：到底國家每年花了多少經費，補貼軍公教子女教育費用。<sup>32</sup>

表五，軍公教子女大學學雜費負擔比率（1994 至 2004 年）<sup>33</sup>

西元	公立 學雜費 (元)	公校教育補 助(元)	私立 學雜費 (元)	私校教育補 助(元)	公教子女負擔比(%)	
					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

<sup>32</sup>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，而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。

<sup>33</sup>此處公私立學雜費主要根據教育部統計處彙編「近十年來教育發展：統計分析報告」數據，為一整年（上、下學期合計）的學雜費，而軍公教子女教育補助，則利用學年的資料乘以二，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。



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

雖然如此，我們仍可發現還是有些學者注意到此一議題，但是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（1992；1993）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。<sup>34</sup>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。<sup>35</sup>駱明慶（2001）則同時以父母教育程度、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。

雖然如此，盧政春於 1995 年文章中仍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（盧政春 1995：254）。使國家的社會福利資源可以趨近公平化的分配。

## 第五節、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

<sup>34</sup> 張清溪（1992；1993）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 7300；私立大學補助 23650。「平均」學費與補助，是以學生人數比例加權的平均值而定。

<sup>35</sup> 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。

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(目前仍不算)，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，我們可以看到這樣補貼其效用，一方面提高公務員士氣，一方面減輕公務員經濟負擔，但以目前的薪資所得和工作福而言，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話更有效率的學雜費政策出現。

最後我們好奇的是，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、國家多負擔點金錢。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。

## 參考文獻

- 瞿宛文，2002，《經濟成長的機制》。台北：台社季刊。
- 薛曉華，1996，『台灣民間教育改革運動－「國家與社會」的分析』，台北，前衛出版社。
- 駱明慶（2004），「升學機會與家庭背景」，《經濟論文叢刊》，32(4)，417-445。
- 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。
- 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。
- 盧正春（1995），「利益團體與社會福利資源分配－透視我國軍公教福利」，文章

- 編錄於『台灣的社會福利：民間觀點』第七章，中華民國現代社會福利協會編輯，台北，五南出版社。
- 鄧丕雲，1993，《八〇年代台灣學生運動史》，台北：前衛。
- 黃武雄，1995，『台灣教育的重建』，台北，遠流出版社。
- 賀德芬(編)，1991，《大學之再生》，台北：時報。
- 陳聽安、張慶輝、鄭文輝、朱澤民、陳佩珍(1983)，『大專院校學費之研究』，行政院研究發展考核委員會編印。
- 張晉芬，2002，《台灣公營事業的民營化》。台北：中研院社會所。
- 高希鈞，1977，《天下哪有「白吃的午餐」》，台北，聯經出版。
- 林萬億等編著(1995)，「論中國國民黨的社會福利觀」，文章編錄於『台灣的社會福利：民間觀點』第一章，中華民國現代社會福利協會編輯，台北，五南出版社。
- 林萬億(1995)，『福利國』，台北，前衛出版社。
- 林大森，2003，《高等技職教育轉型的社會學分析：以「專科改制技術學院」為例》，嘉義大林，南華大大學教育社會學研究所。
- 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。
- 朱敬一、戴華，1996，『教育鬆綁』，台北，遠流出版社。
- 王振寰 1996，《誰統治台灣》。台北：巨流。
- Mok, Joshua Ka-Ho, 2002, "From Nationalization to Marketization: Changing Governance in Taiwan's Higher-Education System," *Governance*, 15: 137-159.
- Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1979)
- Law, Wing-Wah, 1996, "Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change: Higher Education in Mainland China and Taiwan," *Comparative Education* 32: 377-393.

## 附錄

### 附表一，軍公教子女教育補助費用表(1983-2005)<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> 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

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

說明：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。

## 附表二、軍公教子女教育補助條文<sup>37</sup>

年行政院人事行政局：給與處統計資料。

<sup>37</sup> 參考林萬億等著（1995），『台灣的社會福利：民間觀點』，中華民國現代社會福利協會編輯，台北，五南。第七章－「利益團體與社會福利資源的分配－透視我國軍公教福利」。盧政春，Pp210-262。

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