發佈：2014-03-31, 週一 17:22
點擊數：13149

大學調漲學雜費，現在似乎成為一個循環的劇碼，每當有大學擬議準備調漲學雜費，反漲學雜費的相關團體就會包圍教育部抗議，最後再由教育部駁回大學調漲學雜費的要求。大學學雜費政策爭議至今，仍然在漲與不漲之間打轉，缺乏一個中間的出路。本文試圖簡單整理兩方的論述，並且主張市場化不可能解決逆補貼的問題，甚至會加劇既有的教育階層化現象。反漲學雜費論述除了凍漲主張以外，可以要求改革整體教育財政和高等教育財政，朝向實質平等的方向，改善處在惡劣條件的私立高等教育部門。

爭論的圖像與診斷

支持大學學費調漲的論述，有兩種途徑，一種是「政府失靈論」，認為當前的高等教育體制呈現為公私資源分配不均的逆向補貼狀態，因此必須調漲學費平衡這個問題。另一種是「市場失靈論」，認為政府對學費的控管過多，導致大學無法有效辦學，提供無效與低品質的教育。上述兩種途徑最終都導向認為，政府失靈造成市場失靈，高等教育的逆分配與低品質就是來自於政府的不當控管，因此高等教育應該給予大學更多的自主空間辦學，讓市場機制有效地發揮，這種觀點的代表是(戴曉霞 2008)。

而反漲的論述以左翼教育論壇(2012
)為主，該主張認為學費調漲是一種教育私有化、商品化、市場化加劇的情形，甚至認為由於教育作為再生產部門，為生產部門提供了人力資源，獲利的是企業，因此高等教育不僅應該盡可能降低學費或是免學費，並且高等教育的成本應該透過向企業收取資本利得稅等相關稅改手段支付。

對於大學學費政策的爭議，首先要釐清兩點經常混淆的討論。首先，有關調漲學費，調漲學費不等於下放大學學費制定權力，這意味著調漲學費不必然等於「市場化」。而如果我們將「商品化」定義為學費與教育服務的等價交換，那公立學校除了EMBA、學分班或進修推廣部以外，還不算是有大規模商品化的現象，而私立學校卻可以說幾乎全面地商品化了。最後可以看到的是，我認為調漲學費如果要是為「私有化」，則應該伴隨國家在高等教育財政中撤退的現象，使得個人必須承擔較高的高等教育成本，才能稱其為教育私有化。

其次，對於公私立學校而言，調漲學費的意義不盡然相同，不應一概而論。優勢階級學生進入公立學校的逆向補貼問題，也許可以透過調漲學費減緩，但是如果伴隨著國家財政退出，那意味著公立學校的公共性降低，近幾年來公立學校校務基金自籌比例越來越高是一個公共性降低的重要指標。而私立學校的學費調漲學費反映成本，雖然可能可以改善長期教學品質欠佳的問題，但是首當其衝的是弱勢家庭子女更難進入高等教育，高等教育不平等將會加劇。這是區分漲學費對公私立教育部門不同的影響層面。

如果需要更有效地討論學費的問題，則我認為必須從兩個方向反省，一是以歷史的角度看待私立學校長期缺乏資源的「低度發展」（underdevelopment）問題，二是就國家財政尋找替代方案以突破僵局。長期以來，私立學校獲得的經費預算遠低於公立學校，然而同時政府又透過低學費的限制以維持其「公共性」，承接大量的學生，私立學校的經營的主要收入是學費，同時也只能依據學費收入提供相應的教學服務，被控制的學費確實導致了低價惡劣的教學品質與成果。在補助和學費上的雙重限制，導致高等教育的私部門呈現缺乏資源低度發展的狀態，同時大部分的學生在高等教育階段只能進入私立學校，學費比公立學校學生高，卻獲得品質較低的教育服務。自70年代起，有超過六成的學生就讀私立大學，超過七成的學生就讀私立專科學校。2000年

Phoca PDF

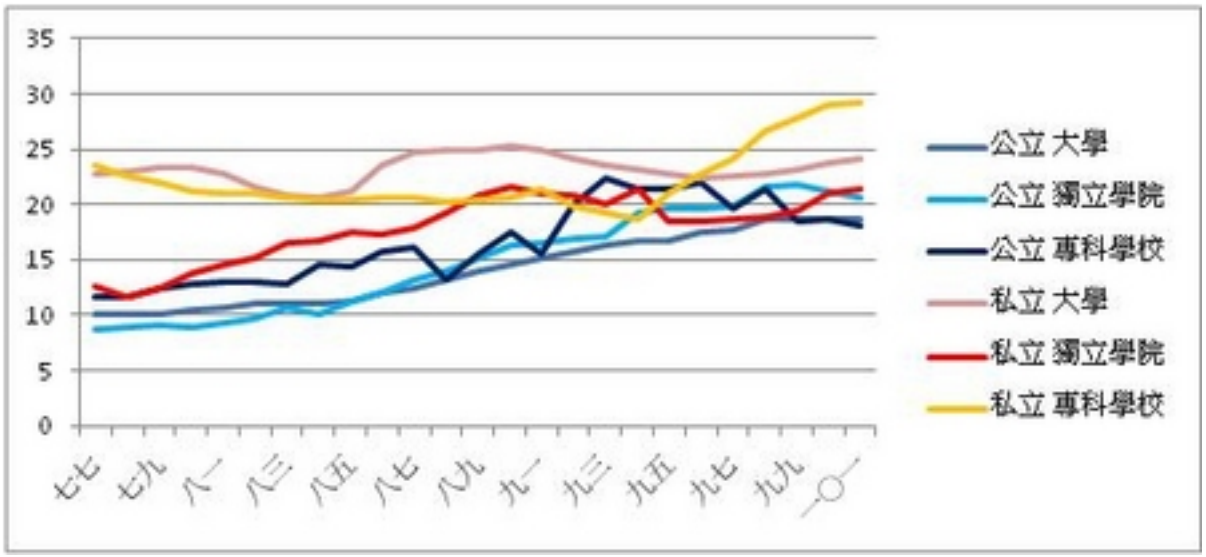
發佈：2014-03-31, 週一 17:22
點擊數：13149

後私立專科學校大量升格為科技大學或技術學院，仍然有接近七成的學生位於高等教育私部門。

就讀私立學校的學生，其所獲得的教育品質究竟有多差呢？依據教育部統計指標，每位教師教導學生數，私立大學自1985年後都在20以上，專科學校歷年來也都維持在20以上的水平，私立學院在2000年後數字也突破20。反觀公立大學的每位教師教導學生數自1988年後才突破10，直到近十年數字才驟增，但也未超過20，公立學院則是近五年才超過20，專科學校除了2004到2007年之間突破20以外，皆未超過20。私立學校的教師待遇條件較公立學校教師差，卻必須負擔更多學生教學的責任。另外私立學校的兼任教師人數是公立學校的兩倍，也意味著私立學校的教學人力不穩定以及高度流動性。也難怪私立學校教師大部分都盡可能地轉往公立學校任教。

從學生單位成本來看，1994年公立大專院校的學生單位成本是18萬元，私立大專院校學生單位成本只有8萬元。到2008年為止，公立大專院校學生單位成本仍為18萬元，私立大專院校學生的單位成本也只提高到10萬元。從上述可以看到，政府對私立高等教育部門長時間歧視性的政策，使得私立學校體質羸弱，不利於與公立學校競爭，這一現象至今仍未解決，因此即使已經人人有大學念，然而「量」的平等並不代表「質」也達到平等，不平等與低度發展的高等教育擴張，反而產生新的教育階層化現象。

圖一、77至101學年度公私立大專校院教師教導學生數 資料來源：教育統計指標（教育部 2013a ）



從這種歷史的角度出發，就會看到支持漲學費論述的內部矛盾。既有的「政府失靈」產生的逆補貼問題，源自過去政府系統性地歧視私立學校，一方面限制學費保證學生的入學機會以

Phoca PDF

維持其公共性，卻又以私立部門為由不願投入資源，造成低劣的教育品質，長期下來形成顯著的教育階層化現象。高等教育市場化並不能矯正逆補貼現象，市場化帶來的是強者恆強弱者恆弱，並且將會進一步侵蝕公立學校的公共性。如果不改善私立學校的辦學品質，現有的條件下公立學校對私立學校競爭學生將依然強勢，同時弱勢學生未必能享有好的教育服務，又要直接面對市場決定的大學學費，反而會加劇現有的教育階層化問題，所以說要求制訂學費權力下放的市場化方向，是一種罔顧既有公平正義的最下策的學費政策。

可能的出路

如果是這樣，那出路在哪裏？反漲的論述，也同樣要面對私立學校過度依賴學費的問題，由於私立學校的經常門人事費支出幾乎都來自學費收入，政府對學費的控管壓制雖然能降低入學門檻，但也壓低了私立學校的教育品質。凍漲學費只能維持高等教育入學機會的形式平等，專注於政體教育財政和高等教育財政，提出政策或修法上可行的配套手段與訴求，訴諸例如師生比、專任教師數甚至是學生單位成本等，重視每一位接受高等教育學生的受教權，實質改善既有的私立學校教育品質，減緩現階段高等教育的實質不平等。也就是說挹注資源進私立學校，實現實質正義，也才能真正解決當前高等教育逆向補貼的問題。

從整體教育財政的面向來看，按照詹盛如(2008)的研究，以教育經費占全國國民生產毛額比重來看，2000年以後教育經費占國民生產毛額（GNP）幾乎都未超過6%，政府在整體教育支出其實是在下降的，私部門支出反而增加支撐了整體教育支出，如果計入通膨效果，那政府投資的倒退現象就會更明顯。從投資部門的經費比重來看，高等教育部門近十年在整體教育經費超過30%，是支出最大的教育部門，政府看似已經在高等教育上投入相當的經費。如果從國際比較我們可以看到高等教育經費佔政府歲出比率超過4%，遠大於其他OECD國家之平均3.1%（見表一），但是公部門高等教育經費佔國內生產毛額（GNP）比重卻小於1%，遠低於OECD國家平均的1.4%（見表二）。甚至進一步考量自籌經費佔公部門支出比重超過10%。這意味著政府在整體教育經費支出其實不足，因為分母不夠大，才會有高等教育佔政府歲出比率高的假象，實際上我國公部門投入的高等教育經費是遠低於一般OECD國家的，這是在陳麗珠(2009)的報告沒有談的問題。

表一、政府教育經費占政府歲出比率之國際比較

		高等教育	各級教育
中華民國	2008年	4.5	20.5
	2009年	4.3	19.9
	2010年	4.6	20.1
	2011年	5.0	20.6
OECD國家平均	2008年	3.0	12.9
	2009年	3.1	13.0

資料來源：教育統計指標之國際比較(教育部2013b)

表二、公部門教育經費占國內生產毛額比率之國際比較

Phoca PDF

		高等教育	各級教育
中華民國	2008年	0.8	4.2
	2009年	0.9	4.8
	2010年	0.9	4.3
	2011年	0.9	4.5
OECD國家平均	2008年	1.3	5.4
	2009年	1.4	5.8

資料來源：教育統計指標之國際比較(教育部2013b)

凍漲學費的同時，可以訴諸修法「教育經費編列與管理法」來擴增政府教育經費預算。2011年已經將第三條規定的：「各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之百分之二十一點五。」從21.5%提高到22.5%，整體教育經費預算預估每年將增加200億元[1]。去年2013年也已經有立委提案要求將22.5%提高至23.5%[2]。學費反漲陣營應該關注此修法，要求政府投入更多預算於高等教育部門上。

除了整體教育財政的出路外，另外一個可能性則是逐項檢視當前高等教育支出項目下的不合理性，以獎勵大學教學卓越計畫和邁向頂尖大學計畫為例，前者採用競爭型經費機制，在高度競爭與短期使用等不穩定性質上，並未能實質改善私立大學師生比過高以及學生單位成本過低的問題。後者則是大量資源傾斜至數所特定大學，我們同樣可以質疑這樣的經費是否有傷害其他大學學生受教權的預算排擠問題。

除此之外，另外一個少有人討論的是學貸政策下的利息補貼問題，教育部對高中職以上學生學貸利息的補助，近十年每年平均皆超過30億元，其中主要的學貸利息補貼都是以大專院校學生為主。在學貸利息的補助固然可以降低學生就學壓力，但是卻無助於其所獲得教育品質之改善，或是有效地增加學生單位成本。依據統計，2005年至2011年，教育部因為學貸的利息，補貼給銀行244億元，然而2005年至2011年教育部為獎勵大學教學卓越計畫總共卻只補助大學175億元。顯然教育部可以有更好的預算調配，以達到高等教育的實質平等，而非只是重視入學機會的形式平等。

表三、獎勵大學教學卓越計畫與高中職以上學校學生就學貸款利息補貼花費之比較

年度	獎勵大學教學卓越計畫額度(含技職校院)	高中職以上學校學生就學貸款利息補貼
2005	9.79	34.69
2006	32.7	36.37
2007	31.58	41.6
2008	31.38	36.12

Phoca PDF

2009	37.93	28.87
2010		30.92
2011	31.92	35.66
總計	175.3	244

單位：億元

資料來源：教育部(2011、2013c)

代結論

這篇文章其實並未對接下來的學雜費調漲爭議提出立即可用的解決方案，而是從歷史和現有的財政預算做初步的討論，反對以逆補貼為名行市場化之實的解決方案，並且認為除了反對學費上漲或市場化的論述，更應該積極檢視財政面，現有的預算配置還有許多可以調配的空間，這些都可能可以解決目前學雜費的爭議並且實現更平等且優質的高等教育。

作者台灣大學社研所博士生 林凱衡

參考資料

教育部 (2011). 獎勵大學教學卓越計畫歷年獲補助學校情形，2014/2/10檢索自：http://epaper.edu.tw/topical.aspx?topical_sn=530

教育部 (2013a). 教育統計指標，2014/02/10檢索自：http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=1052&Page=19985&Index=3&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf

教育部 (2013b). 教育統計指標之國際比較，2014/02/10檢索自：https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2013/i2013_EXCEL.htm

教育部 (2013c). 重要教育統計資訊，2014/2/10檢索自：http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4076&Page=20047&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf

左翼教育論壇 (2012). 反學費論壇手冊.

陳麗珠 (2009). 我國大學學雜費政策之分析與爭議. 教育部委託專案計畫期末報告.

詹盛如 (2008). "台灣教育經費的現況分析." 教育資料集刊 40.

戴曉霞 (2008). "政府失靈與市場失靈──台灣公私立大學學費政策及其問題之剖析." 高等教育 3(1): 81-128.

Phoca PDF

發佈：2014-03-31, 週一 17:22
點擊數：13149

註解:

1.2011-12-10 自由時報 顏若瑾、林曉雲 / 綜合報導 教育經費將增200億 用於12年國教

2.2013-10-03 聯合報 許雅筑 教育經費擬增200億 挹注12年國教

Phoca PDF