

## ●針鋒相對

反方辯論

# 教育投資仍需回歸 價格機制

●辯論人／駱明慶 台大經濟系副教授

首先，我們必須對「低學費」這個名詞作一點澄清。「低學費」是一個容易誤導討論的說法，可能讓人以為「低學費」政策之下，學校的硬體設備和教師薪水都是從天上掉下來的。事實上從來就不存在「低學費」或「高學費」的問題，只有學費由誰來付、政府補貼多少學習成本的「學費補貼」政策的問題。由幼稚園到大學，任何階段的教育都是貴的，政府重重管制下無效率運作的大學教育更貴。學費之所以能夠「低」，是長期管制就學機會加上政府透過稅收強迫納稅人高額補貼所促成的。因此，與其稱之為「低學費」政策，不如稱之為「學費補貼」政策較為恰當，尤其納稅人對公立大學的補貼才是我們討論的焦點。另外，我國一直以來實施的就是針對公立大學的「學費補貼」，所謂「高學費」的爭議，其實只是小幅減少補貼的政策。因此，本文實際上是分別由公平性與效率性的角度，陳述「我們應不應該繼續實施學費補貼政策」的反方意見。

## 公平性方面

支持政府應該繼續大幅補助公立大學繼續實施「學費補貼」政策的主要理由，不外是低廉的學費保障了貧窮的優秀學生的升學機會，有助於社會階層的流動，因此是比較符合公平正義的。其中最常被舉出來的例子，是「三級貧戶變總統」的陳水扁先生。但是，實情真的是這樣嗎？「低學費」政策主要都補貼了窮人嗎？「三級貧戶」真的只有靠「低學費」政策才能取得上大學的機會嗎？

## 誰補貼誰？

首先，在被補貼的對象方面，幾乎所有的研究都發現，上大學的機率和學生的家庭背景成正相關，父母教育程度和所得較高、父母是公務員以及居住於台北市的學生，都有較高的比例可以考上大學，也有較高的比例可以考

上公立大學。舉例而言，根據主計處「家庭收支調查」的資料，不同所得家庭中，18-23歲人口受大學教育的比例也有相同的現象。在大學管制解除前的1985年，全體家庭中18-23歲人口上大學的比例是10.4%。所得最高20%的家庭中，上大學的機率是16.1%，所得最低20%的家庭中，上大學的機率則只有3.4%，相差12.7個百分點。大學擴張後的1998年，一般家庭中上大學的機率確實增加至24.2%，但是高所得家庭的機率則增加至35.3%，低所得家庭的機率則增為16.7%，高、低所得家庭仍然相差18.6個百分點。

根據粗略估計，公立大學學生每人每年獲得納稅人挹注大約20萬的教育經費，私立大學則只獲得大約2萬元的經費補助，這樣的結構產生了我國大學教育在學費負擔上的特殊景象。家庭背景好的學生，在聯考中(或其他入學方式)有最好的成績，考上公立學校並負擔最少的學費而享有最好的教育品質；家庭背景稍差的學生，考試分數較差，考上私立學校並負擔較多的學費而享有較差的教育品質；至於家庭背景最差的學生，或者國中畢業之後就被分配去念高職而沒有參加大學入學考試，或者聯考成績最差而沒有機會念大學，雖然大學教育仍然可以增加他的生產力，也只好早早投入職場，賺錢繳稅來補貼當年「會讀書」的同學們上大學。在這種制度之下，造成「窮人補貼富人」的逆向所得重分配，公平性在哪裡？

## 低學費和保障就學機會的關係？

那麼，「三級貧戶變總統」的目標一定要在「低學費」政策之下才能完成嗎？答案是否定的。搭配過去嚴格的就學管制，「低學費」政策反而扼殺了許多人向上流動的機會。換言之，只要搭配充足的就學貸款，保障窮人子女升學管道和學費高低其實是不相干的兩件事。舉例來說，2001學年度約有20萬個公立大學學生和48萬個私立大學學生，以公立大學每年學費約4萬元，私立大學每年學費約10萬元計，政府每提高公立學校學生2萬元學費（每學期一萬元）所減少的補貼，就可挪出四十億的經費。以這些省下來的經費辦理

## ● 針鋒相對

---

就學貸款，假設每筆貸款補貼四年、5%的利息，40億就足夠支應200億貸款的利息，相當於20萬個私立學校學生的學費，就足以解決窮人因所得限制而喪失升學機會的問題。

因此，提高公立學校學費並減少對公立學校的補貼，將省下來的經費開辦就學貸款，就足以解決窮人子弟因負擔不起學費而無法受教育的問題。取得受教育機會的窮人，畢業後提高的所得應該足以支付就學貸款，否則當初何必貸款念大學呢？變成總統的三級貧戶，應當會很樂意償還就學貸款，並不需要其他納稅人來補貼他的學費吧！引用「三級貧戶變總統」的例子以主張繼續「低學費」政策時，或許我們更應該問的是，為什麼當年沒有更多的貧農之子可以就讀大學？為什麼陳水扁的小學同學們，沒有更多人獲得像他一樣向上流動的機會。試想，當年高中畢業時的陳水扁，如果面對的不是低學費的台大，而是政府不大幅補貼經費的台大，但是仍有充足的就學貸款或獎學金，他會不願意就讀台大，日後變成律師之後再來償還就學貸款？因此，低學費政策並不是確保窮人子女上大學的唯一方法，但是搭配就學機會管制的低學費政策卻反而扼殺了更多窮人子女的就學機會。

### 效率性方面

#### 誰該念大學？

從社會整體的角度來看，作為一種人力資本的投資，教育市場的效率性來自於所有值得念大學的人都能念大學，不值得念大學的人都不會選擇去念大學。換言之，每個個人依據其能力以及對未來市場的預期，如果未來所得的提高和其他好處足以彌補大學四年的機會成本，他就應該有機會念大學。反之，就不需要念大學。當然，值得念大學的人，如果因為家庭所得的限制而不能念大學，就會造成社會整體效率的損失。前面所述，減少學費補貼之後可以創造出來的就學貸款，就足以解決這個問題，而獲得效率性的增進。

相反地，1985年以前，搭配就學機會管制之下的「低學費」政策，沒有道理地限定同一個世代只能有10%的人念大學，不但造成效率性的極大損失，也是對個人自由的戕害。

另一方面，學費價格的管制，明顯降低就學的成本，到了某一個階段，反而會開始鼓勵不值得繼續念書的人，做出由社會的角度來看不具效率性的決定。近年來，我國碩士班學生的大幅增加，媒體甚至有所謂「大二開始補習」的報導，就是一個例子。爲什麼有那麼多人在大學畢業之後，要再繼續追求碩士學位呢？根據《中華民國教育統計》，2002學年度，我國大學生人數約77萬1千人，其中公立學校學生約佔28%，這與近年來私立學校迅速擴張有關。反觀碩士班學生的人數，1991學年度只有2萬1千人，這幾年也快速增加，現在的人數則已經增至10萬3千人。更重要的是，碩士班學生就讀公立學校比例高達三分之二，根據上述人數統計，如果以大學四年、碩士班兩年計算，每年大學生畢業後繼續求學的比例大約是27%，這可能是全世界最高的比例了，美國各有名大學中碩士班學生的比例絕對遠低於此，難道是這些知名大學對學生附加價值的提高，比不上台灣的大學嗎？顯然不是，而是因爲我國學生有相當特別的高誘因要攻讀碩士學位。究其原因，除了大學生畢業生的快速增加，使得大學生以追求更高的學歷來和同儕區分，提高自己的市場價值之外，由政府高度補貼的公立學校所提供的三分之二就讀碩士班的機會，以及每個月四、五千元的「助學金」，也使得公立學校的碩士學位幾乎可以免費取得，其實才是最重要的因素。

### 校園內的無效率

那麼，進入校園之後呢？校園內的學生、教師和學校，是否有效率地運作，以使大學生對時間作適當的運用，使學習成果極大化呢？答案大概是「沒有」。否則，爲什麼每隔一段時間就會有「學生不用功」的說法產生呢？或許，我們更應該追問的是，在現有的制度之下，大學生爲什麼要用功呢？換言之，用功絕對不是人類行爲的目的，一般人大概不會也不需要爲用功而用

## ●針鋒相對

功吧！當用功的目標清楚時，學生自然就很用功。許多學生到了大四，開始需要思考未來出路，蒐集升學就業訊息，準備研究所考試時，都相當用功啊，因為他相當清楚這些用功行為對自己未來的影響。

所以，問題在於現行的制度之下，學生不但被迫在高中階段就選擇一個不一定有興趣的科系，「低學費」政策下學生又感受不到大學教育的真正成本；不需面對消費者選擇的教師也沒有認真教學的適當誘因，來提供好的教學品質；而面對求過於供的市場，資源來自教育部的公立學校校方，承襲長久以來形成的競爭優勢，又有什麼動機有效率地辦學呢？學費補貼制度讓教育體制內的價格幾乎消失了，沒有了價格，校園內的效率性當然也就不存在了。

外部性？

另一個常被提到，合理化學費補貼的說法是外部性，認為大學教育存在外部性，因此補貼是應該的。這其實也是「外部性」這個觀念的誤用。大學教育的外部性在哪裡？經濟學文獻上關於教育的討論，大抵還接受中小學教育具有例如培養現代公民的作用，因此存在外部性的看法。至於大學以上的高等教育，其存在性並不是非常清楚。退一步說，即使大學教育真有外部性，也只是說明當教育市場完全開放時，選擇念大學的總人數低於整體社會應該有的大學生人數，因此應該以補貼鼓勵更多人念大學。問題是，此時該補貼的對象是那些本來選擇不升學，會因為補貼改變就學選擇的人。因此，該補貼的是考試成績在錄取邊緣的人，公立學校的學生顯然不是這樣的人。以外部性來支持「低學費」政策，也是沒有道理的。

### 讓價格機能重生

本文分別從公平性和效率性的角度，說明「低學費」政策所指涉的學費補貼和就學機會的管制，實際上是沒有公平性，也不具效率性的。「低學費」

政策造就「窮人補貼富人」的怪異景象，在政府稅收有限之下，搭配大學機會管制的「低學費政策」，過去只容許同一世代10%的人有機會念大學，更剝奪了許許多多窮人取得適當人力資本和向上流動的機會，不只沒有公平性，對社會整體也產生效率性的極大損失。另外，「低學費」政策也讓價格由教育體制中消失，使得校園中的各個成員失去妥善運用時間的誘因，造成更大的無效率。

因此，停止繼續實施「低學費」政策，搭配充足的就學貸款，不但可以去除「窮人補貼富人」的不公平制度，保障窮人的就學機會，適當地引進價格之後，教育體系也可以更有效率的運作。