

# 「升學主義」與教育管制

蔡侑達

2011.9

## 1 緒論

數十年來,「升學主義」是台灣社會一個眾所關心的議題。「升學主義」一詞的起源今天尚無定論,不過,1953年前總統蔣中正對於教育的批評中,就提到這個名詞。<sup>1</sup>有人認為,升學主義是「過去數十年來論者談及教育問題時,最常用的字眼之一」(王震武,2002)。1979年,社會學者與心理學者界定台灣的社會問題,升學主義名列其中。<sup>2</sup>教育當局與社會大眾多認為,這是台灣教育問題的元兇。

不過,對於台灣升學問題的研究卻極其有限。直到1990年代,伴隨著教改運動的開展,升學主義才開始得到較多的探討。黃春木(2008,頁2-3)回顧歷來對於升學主義的研究,僅僅列出6篇文獻;其中4篇發表於2000年以後。

對於「升學主義」的研究的困難之一是,此一名詞不易界定。不過,晚近的研究對於升學主義的指涉與範圍,有比較清楚的界定;本文以上之研究為基礎,重點則是為何「升學主義」如此盛行?

### 1.1 何謂「升學主義」?

雖然數十年來升學主義一詞被廣泛討論,但事實上「升學主義」一直沒有明確的定義。1990年代後,隨著對教育改革的關注增加,開始有較多學者深入探討升學主義的內涵。例如,王震武·林文瑛(1994)首次強調升學主義的內涵(或現象)的複雜性,並比較與國外類似現象的異同。兩位學者整理出升學主義的3項特徵(頁512):<sup>3</sup>

1. 個人不顧自己的能力、興趣、和其他相關條件,一心求升學。

---

<sup>1</sup>1953年11月,蔣中正發表《民生主義育樂兩篇補述》,指出過去學校教育的根本缺點有三,第一就是「升學主義」;其中主要批評中小學教育偏向升學準備,缺乏生活倫理和職業教育。黃春木(2008,頁91)研究戰後以來各種相關文獻,認為《補述》應是今天一般對升學主義問題相關論述的初始印象。

<sup>2</sup>參見楊國樞·葉啓政(1979)。

<sup>3</sup>此處未依原文照列,而有綜合前後文說明略加更動,應不失原意。

2. 個人也許能力夠、興趣也足,惟看似不計一切健康、人格發展和經濟上的代價,但求升學。
3. 校長和教師相信,學校一切活動的目的在為升學做準備;為達成這個目標,不惜違反法令規章和公認的教育原理。

由此看來,升學主義反映的是個人升學的強烈企圖,而其影響是學校教育因此扭曲。

王震武(2002)認為,升學主義問題中「具體的外在事象」與「個人的行為動機」應該分開來討論。前者應稱為升學主義現象,而後者是造成這些現象的動機。黃春木(2008)研究台灣社會升學主義戰後迄今的演變。作者詳細描述升學主義的具體現象及變遷,並嘗試以各時期之教育政策解釋這些現象。在廣泛回顧1950年代以來的文獻後,作者將升學主義歸納為「升學的強烈企圖」以及由此產生的「各種過度教育或過度競爭的手段」。這個結論可說與王震武(2002)的看法相互呼應。

不過,競爭是否過度,並無明確指標。以美國為例,每年各著名大學的入學申請同樣競爭激烈,申請者也會竭力爭取各種表現提高自身錄取機會。不過,這些競爭並未被貼上「升學主義」的標籤。因此,如果從王震武·林文瑛(1994)所提出的第3點來看,本文對於升學主義之界定,升學競爭強烈到直接或間接影響社會相關部門的正常運作。<sup>4</sup>例如,為了升學,國中與高中出現不正常教學的情況。

## 1.2 升學主義現象之詮釋

以往文獻對於升學主義的解釋,可以概分為「理性說」與「不理性說」;其中,「不理性說」可以說是社會的普遍觀點。到了1990年代之後,才有較多文獻由理性選擇的角度去詮釋學主義之現象。

簡單來說,「不理性說」的論點之一是將升學主義歸為「盲目的從眾行為」;這種說法廣泛見於一般報章評論,尤其是對「升學主義」的譴責中。另一種說法則認為,升學主義反映傳統「士大夫文化」的影響(王震武,2002,頁11)。具體地說,「士大夫文化」說是指,由於傳統文化中含有「萬般皆下品,唯有讀書高」的觀念,所以人人爭著做「讀書人」;升學主義現象的出現,特別是爭擠高中、大學窄門的現象,是由於對技職教育、勞務工作的鄙視。

升學主義「不理性說」的解釋對於教育政策有某種程度的影響。既然升學主義被認為是一種「盲目、觀念錯誤」,短期內難以改變,因此,教育問題就變成「社會教育問題」;而

---

<sup>4</sup>另一個值得比較的例子是日本。王震武·林文瑛(1994,頁512-513)指出日本也存在被稱為升學主義的現象,但究其內容,主要討論激烈的升學競爭及補習的盛行,卻很少提及台灣所見「教學不正常」的情況。因此,台灣的升學主義現象涵蓋更廣。

教改工作成爲「導正社會風氣」工作(王震武, 2002, 頁 53-54)。例如, 1970年代起教育部積極推動輔導工作, 希望盡早將「不適合升學」的學生引導至技職體系, 視之爲扭轉升學主義的重要手段。[Is this relevant?]

由於「士大夫文化說」隱含升學主義承自明、清時期的社會文化, 王震武(2002, 頁 37)追溯明、清時代的士大夫文化現象, 整理出3個主要內涵: (1) 傳統讀書人的優越感;<sup>5</sup> (2) 新興仕紳階級的階級意識; (3) 相應於社會地位、政治實力與經濟實力而有的, 對讀書人極高的社會評價。

王震武(2002)認爲, 其中2個重要內涵: 對「士人」的身分偏好以及「仕紳階級」的階級意識, 在今天的社會都已逐漸消失, 因此如果以明清時代的社會觀念來解釋今天的行爲, 很難具說服力。真正發揮作用的, 可能是「相應於社會地位、政治實力與經濟實力而有的, 對讀書人極高的社會評價」。由此, 作者以學歷的「現實意義」與「指標意義」解釋構成升學主義「升學的強烈動機」的成因: 前者指學歷所帶來的經濟利益, 即在社會、政治、經濟上所將具有的優勢; 後者則是學歷所帶有身分標誌、人身評價的效果。由於這兩種效果的明顯價值, 造成台灣社會追求升學的現象。

不過, 以學歷的經濟與社會利益解釋升學主義, 也還留下許多問題。例如, 學歷的經濟與社會利益應該並非台灣獨有, 爲何升學問題在台灣特別發展成廣受重視的社會問題? 假設經濟和社會優勢確是促使升學的主要誘因, 這麼強烈的誘因又是如何形成的?

從「不理性說」來消弭升學主義的做法, 效果一直有限。1990年代起, 「升學主義純粹是一種迷思」, 「士大夫文化說」逐漸受到挑戰, 文獻上轉而重視「升學主義來自具體利益考量」的看法。

或許由於這種特徵, 數十年來, 升學主義現象佔據教育政策的核心, 更是1990年代教改運動的主軸。回顧1990年代教改的主要措施, 爲了減輕升學競爭, 而有「廣設高中大學」; 爲紓解升學壓力, 改革升學制度, 推行「國中自學方案」到「大學多元入學」等措施; 在接受「考試領導教學」的現實下, 積極討論升學考試技術的改進, 藉此引導學校教育回歸常軌; 改革課程教材、推行常態分班, 也都是試圖因應、扭轉過去受升學「扭曲」的教育情況。

這些內容社會大眾都十分熟悉, 不過, 回顧台灣教育史, 還會發現在教改運動以前, 數十年來教育當局早已不斷對升學主義現象試圖提出各種對策。例如, 1950-60年代升初中的激烈競爭與壓力, 促使9年國教的實施; 爲舒緩高中、大學的升學競爭, 1970年代教育部試圖以分流教育疏導、1980年代積極推行輔導工作; 聯招制度與升學方式的改革, 一直是廣受矚目的工作重點。學校的升學主義現象更長年困擾著教育當局, 檢視歷年公報, 教育

<sup>5</sup>依其文意, 讀書人特指傳統職業類型的「士」。

部不斷宣導正常教學、嚴禁「惡補」等，可見一般。<sup>6</sup>

然而，升學主義問題始終縈繞不去。1990年代教改運動的出現，已經某種程度說明了過去數十年的政策成效有限。1990年代教改是台灣社會迄今對消除升學主義現象最徹底、大規模的嘗試，但經過10多年，其效果並不明朗，某些方面甚至呈現惡化跡象。例如，抑制補習風氣經常被認為是教改成效的指標之一，但1990年代以來各類短期補習班家數卻持續逐年成長；2002年文理補習班計2,979家，2011年增加到10,363家。<sup>7</sup>許多人認為，升學壓力不但沒有舒緩，甚至由於升學制度的複雜化而加劇。近年來，推動12年國教以及高中升學方式的變革更成為熱門的教育議題。凡此種種，說明研究升學主義不僅是了解歷史現象，在今天仍具有現實意義及重要性。

為什麼台灣的升學主義會演變成社會問題？為什麼升學壓力難以舒緩？為什麼學校教育會因此偏離常軌？為什麼補習文化不會消失？這些問題是教育官員關心的問題，也是社會大眾關心的問題。不過，升學主義的不易探討是有原因的。

升學主義的不易探討，來自它時空的廣度、還來自它內涵的複雜。廣義的升學主義時間上涵蓋數十年；它的討論範圍可以從學生、家庭、到學校，從小學、中學、到大學；它是隨時間演變的現象，其內涵各年代間也有些許不同；單是名詞的使用，就有模稜兩可的地方 (ambiguity)。這樣一個長久、牽涉廣泛的議題，我們不能也不打算做到徹底的解釋；但是，由於它對現實教育政策的重要性，本文希望尋求了解台灣升學主義的線索。

### 1.3 學費管制與升學主義

本文是一個台灣社會升學主義的研究。具體地說，本文探討以下3個主題：

1. 1970年代以來，大學學費制度的變遷及其意涵；
2. 1970年代以來，大學教育供給的變化及其背景；
3. 上述兩者與升學主義現象的關係；

教育供給決定升學機會，因此第2點與升學主義的關係不難理解。但是為什麼學費制度與升學主義有關呢？升學主義的根本在於強烈的升學動機。個人動機通常無法直接觀察，但是如果這個描述正確，經濟學的解釋是台灣社會存在升學的強烈誘因 (incentive)。誘因可能以很多種形式存在，例如社會學者、心理學者通常由社會、文化的角度探究，不過經濟學者通常關注一種誘因扮演的重要角色，那就是價格 (price)。學費是教育服務的價格，因此從經濟學的角度，學費制度可能是了解升學主義的關鍵。

<sup>6</sup>關於數十年來教育當局對於升學主義的理解與對策，可參考黃春木 (2008)，第6章。

<sup>7</sup>資料來源：《直轄市及各縣市短期補習班資訊管理系統》，網址：<http://bsb.edu.tw/>。

升學主義之現象最終都可歸于「教育市場的超額需求」。在「升學問題」中，升學競爭自不待言，升學壓力之所以存在，來自想升學而無法如願—若想升學者皆可得，則沒有升學壓力可言。另一方面，學校採取升學教育、個人的補習行爲，都是爲提高升學考試成績，增加錄取理想學校的機率；它們本身並非目的，而應理解爲教育市場存在超額需求下爲爭取「入場券」出現的「競租」行爲。因此，解釋升學主義現象，關鍵是解釋教育市場的超額需求。

選擇大學教育市場作爲探討對象，則是因爲雖然高中、大學同樣存在激烈的升學競爭，尤其「明星高中」經常被視爲升學主義的重要根源而廣受討論，但是一般也很難否認，競爭「理想高中」的目的主要是爲了提高未來錄取「理想大學」的機會；「明星高中」之所以成立，很大部分原因是進入「明星大學」的機會較高。假設大學的確是升學高中的主要動機，那麼，了解高中階段引發的升學主義現象，關鍵可能不在高中階段本身（例如明星高中），而應該探討是否存在來自更高層級的誘因—也就是大學教育市場—引發追求升學的力量。

依此，我們可以將文獻中典型的升學主義具體現象區分爲兩大類：<sup>8</sup>

1. 「升學問題」：升學壓力及升學競爭。
2. 「教育扭曲問題」：指學校教育由於追求升學成績，產生偏離教育的理想狀態或教育法規的現象；例如不正常教學（不依課表上課）、考試領導教學（升學考試主導教學內容）、違規能力分班、學習的偏重智育及填鴨背誦等。「教育扭曲問題」還包括課外補習的盛行。<sup>9</sup>

## 2 大學教育市場的供給面

本章回顧1970年代以來，台灣的大學教育市場在「供給面」的變化。所謂大學教育的供給，最簡單的指標就是歷年大學的招生人數了。不過，對大學教育市場的消費者（學生）來說，他們「有多少選擇」，以及「什麼樣的選擇」（大學以至整個高等教育的數量和類型）也很重要。這幾點，和學費制度相同，長久以來一直受到教育部全面的控制。更具體地說，台灣的大學供給管制包括兩個層次：一是大學整體招生名額的總量管制，二是個別學校設校與名額的限制。以下首先由前者談起。

<sup>8</sup>這裡將兩類現象以「問題」稱之，只是方便更細部現象的歸類，無關好壞判斷。

<sup>9</sup>數十年來課外補習在台灣盛行的程度，達到被稱爲「補習文化」的地步。補習現象與升學壓力有關，也有人認爲補習是學習活動的扭曲。我們把補習歸於教育扭曲之下，主要是考慮補習與學校的不正常教學在性質上同屬追求提高升學成績所採取的「手段」。

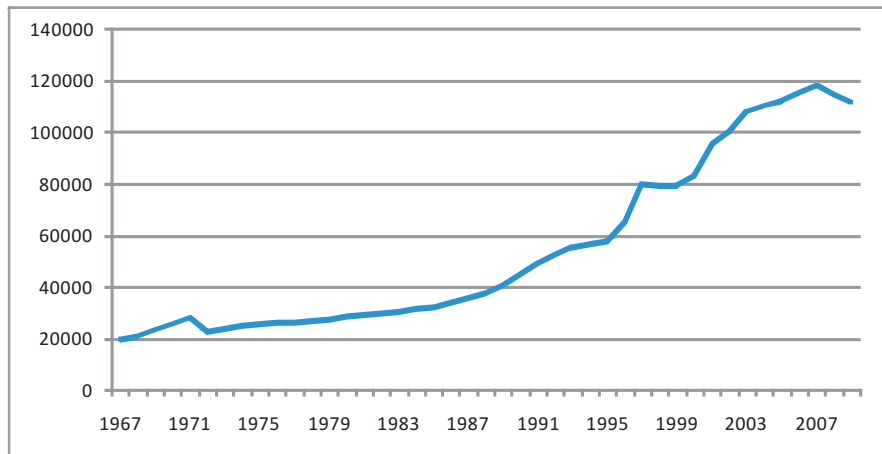


圖 1: 歷年大學錄取名額 1967-2009

單位: 人。1993 年以前為大學日間部聯招資料, 1994-2000 年採大學聯招及推薦甄選名額加總, 2001-09 年則為教育部總核定名額; 技職體系採不同管道招生, 因此本圖不含科技大學及技術學院名額。資料來源: 中華民國教育統計 (1975, 2010)。

## 2.1 大學聯招名額 1967-2009

1954 年, 台灣建立大學聯招制度。因為聯合招生, 聯招名額反映了台灣大學教育市場的供給量。不過, 1990 年代中期起台灣的大學入學方式有許多變革: 1994 年開辦大學「推薦甄選」, 1998 年推動「申請入學」;<sup>10</sup> 2002 年起大學聯考廢除, 實施「大學多元入學方案」, 大學入學逐漸確立為申請、甄試以及考試分發 3 種管道。<sup>11</sup> 因此本節正確地說, 是回顧歷年大學招生制度下的整體招生名額變化。

圖 1 畫出 1967-2009 年大學及獨立學院日間部錄取名額。考慮前述大學招生制度的變遷, 在圖 1 中, 1993 年以前為大學日間部聯招資料, 由於沒有 2001 年以前各年度申請入學名額, 1994-2000 年係採大學聯招及推薦甄選名額加總, 2001-09 年, 則為教育部總核定名額 (包括各種入學管道)。<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 推薦甄選名額 1994 年為 1,105 人, 2001 年成長到 8,304 人, 約占同期大學聯招名額由 2% 成長到 10%。申請入學由各校自行辦理, 考生可重複報名。

<sup>11</sup> 有部分學校會另行舉辦獨立考試, 其名額在教育統計中列為「其他管道」, 不過占整體比例不高。這類招生通常屬於特殊藝能科系, 例如音樂、美術等。

<sup>12</sup> 因此, 1998-2000 年間會遺漏申請入學的名額; 另外, 推薦甄選未報到名額可能流用至聯招分發, 因此兩者加總有可能重複計算, 但誤差應不嚴重。

從1960年代後期至1980年代後期間20餘年的時間,大學錄取名額成長緩慢。<sup>13</sup>1972年,聯招錄取人數已達22,633人,但直到1989年錄取人數才達到40,000人大關(當年度錄取40,380人)。相對的,僅1990年代,錄取人數就由40,000人增加至80,000人,2007年最高時更達到近12萬人水準。

以圖1說明大學教育的供給,有2點需要特別說明:(1)嚴格來說,大學教育的供給包括大學(含獨立學院)之日、夜間部;不過,由於本文旨在探討台灣升學主義之現象,因此我們聚焦於大學日間部聯招情形,本文討論的招生名額,指的都是這一部分。(2)1990年代以後,由於科技大學與技術學院的擴充,使「大學」一詞的意義較過去複雜。在許多場合的用語中,「大學」經常通稱普通和技職體系的大學院校;不過,台灣的升學制度將技職院校招生和普通大學分開,另外辦理「四技二專統一入學測驗」(簡稱統測)。因此,圖1的大學錄取名額並不包括技職院校。

錄取名額之意義,需與參與升學的人數比較。圖1中也以大考報名人數減去錄取名額,畫出歷年的「落榜人數」。<sup>14</sup>1960年代晚期開始,聯招落榜人數快速增加,短短幾年間從35,000人增加到70,000人;這可能反映9年國教後升學人口的大量增加。1970年代至1995年之間,每年都有近7萬名考生在大學聯招落榜,1986-91年間是落榜人數的高峰,平均達75,000人。

若將落榜人數與人口比較,1961年當年度15-19歲人口數為932,162人,1968年增加到1,543,406人,增加1.66倍;1974年再增加到1,876,696人。<sup>15</sup>假設當年度15-19歲人口的5分之1可以視為該年的「升學學齡人口」,<sup>16</sup>則1973-93年平均落榜人數佔「升學學齡人口」比率為18.45%,且1980年代比率高於1970年代;參見表1。

在過去教育文獻中,通常以錄取率評估升學競爭的激烈程度(例如黃春木(2008)),圖2畫出歷年大學錄取率的變化。<sup>17</sup>從錄取率也可看到1970-80年代大學門徑之窄:1972年起至1990年代前夕,大學錄取率一直在30%左右,1970年代甚至都低於30%;1990-2000年代以後,則隨著錄取名額的增加,錄取率逐漸上升到70%。不過,由圖2可以看到,當報考人數(分母)快速變動時,錄取率不見得能充分反映升學競爭的情形;例如1960年代晚期

<sup>13</sup>1972年出現錄取人數減少5,000餘人的現象,原因是1971年之前大學、專科合併招生,因此1967-71年係包括部分專科名額。1972年開始,由於專科學校的快速擴張(見後文,圖5),大專聯招規模日益擴大而運作困難,促使教育部決定將兩者分開招生。有關大學與專科分開招生之演變過程,請參考管美蓉(2005),第85-86頁。

<sup>14</sup>1994年起配合大學多元入學方案,在聯考之外實施「大學學科能力測驗」(簡稱學測),作為推薦甄選的標準之一;2002年起聯考廢除,考試分發以「指定科目考試」(簡稱指考)成績作為分發依據。此處,2001年總人數以報名學測人數加上報名大學聯招但無參加學測者計算;2002年後總人數以報名學測人數加上報名指考但無參加學測人數計算。

<sup>15</sup>資料來源:內政部,《中華民國臺灣地區人口統計》。

<sup>16</sup>亦即當年為應屆升大學學齡之人數。

<sup>17</sup>2001-09年是以前註總人數對教育部總核定名額計算而得。

年份	落榜人數/升學學齡人口
1967	12.45%
1973-83	17.56%
1984-93	19.42%
1973-93	18.45%

表 1: 大學聯招落榜人數佔「升學學齡人口」比率

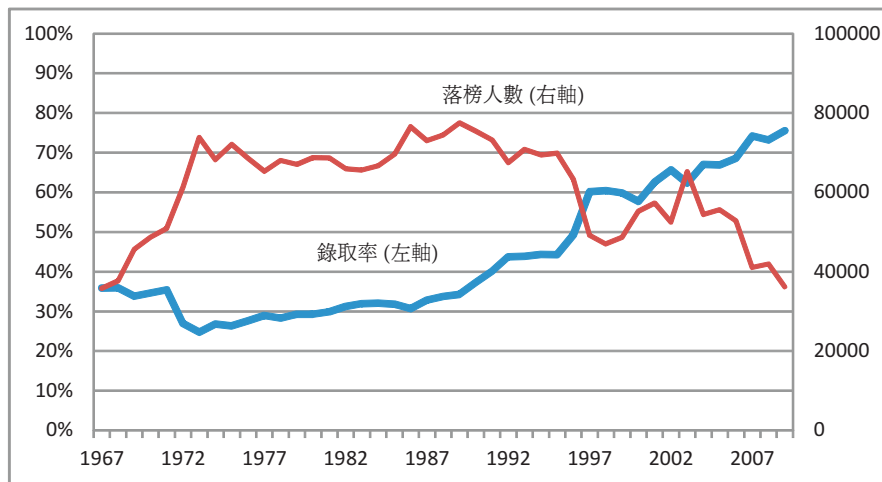


圖 2: 大學聯招錄取率

單位: 人 (落榜人數)。資料來源: 中華民國教育統計 (1975, 2010)。

錄取率沒有太大變動, 但是落榜人數當時快速增加。

以上具體呈現了台灣 1970-80 年代的「升學主義」。不過事實上, 無論錄取率或落榜人數, 都可能低估升學競爭的程度, 原因是 1970-80 年代高中數量受到限制。

### 2.1.1 「高中職 3 比 7 政策」

1970-80 年代, 教育部實施調升職校比重的政策。1965 年時, 高中對高職學生數比例約 6:4, 1960 年代晚期起高中比例逐漸調降, 1980 年時變成 3:7。高中職 3 比 7 的政策一直維持到 1990 年代中期後才逐漸改變, 2010 年時比例約 5:5 (見表 2)。

3 比 7 政策的影響是普通高中校數減少, 招生人數遭到凍結。圖 3 畫出 1961-2010 年普通高中之校數與學生數。1970-80 年代間高中校數不斷減少, 直到 1990 年代中期才回到 1970 年代初期的水準; 同一期間, 高中學生人數幾乎凍結, 1970 年代甚至減少。1990 年代後兩者的快速擴充, 則是反映 1990 年代的「廣設高中大學政策」。

與高中職 3 比 7 政策相同, 1970-80 年代大學名額的低成長是管制的結果; 事實上, 這 2 個管制政策背後, 有一個共同的經濟計劃背景, 就是 1960 年代開始的人力規畫政策。



	1965	1975	1985	1990	2010
高中	60.0	39.4	27.9	27.2	52.5
高職	40.0	60.6	72.1	72.8	47.5

表 2: 高中高職學生數比例

單位: %。1965-90年職校含五專前3年, 資料來源: 張清溪 (1994, 表1); 2010年不含五專, 取自教育部統計處。

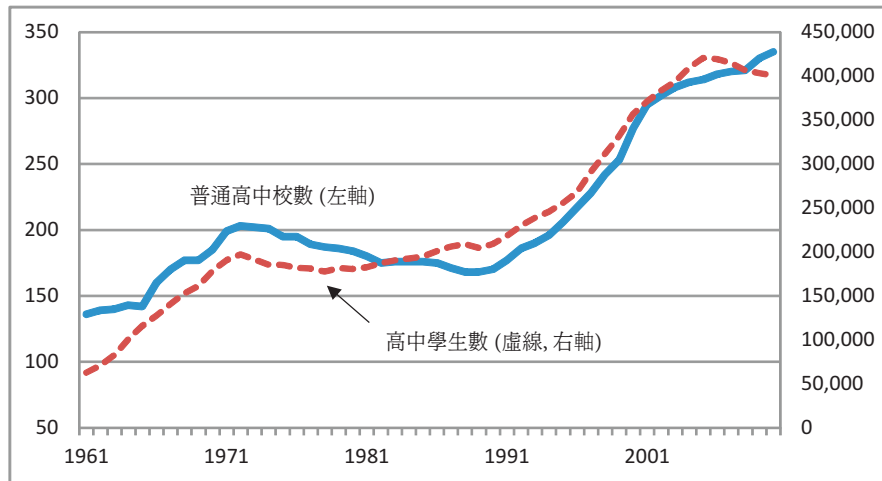


圖 3: 普通高中校數與學生數 1961-2010

單位: 所 (校數); 人 (學生數)。資料來源: 教育部統計處。

### 2.1.2 「人力規畫」

所謂的人力規畫 (Human Resource Planning), 顧名思義是政府對人力資源從事計劃性的調控。其基本精神是使人力符合國家經濟建設的需要 (鎮天錫·余煥模·張丕繼, 1983), 不過由於調節人力的主要手段是「教育」與「訓練」, 因此管制教育與經濟的配合可說是其根本核心。

台灣有系統的人力規畫研究, 首推1961年美國司丹福研究所 (Stanford Research Institute) 研究人員應邀來台研究人力發展問題, 隔年提出《教育與發展》(1962) 一書, 對當時台灣第3期4年經建計劃 (1961-64) 之人力需求做出估計。1964年行政院國際經濟合作發展委員會 (簡稱經合會) 之下成立人力資源小組, 這是台灣第1個正式的人力規畫單位, 1966年提出第1期人力計劃, 台灣的人力規畫自此展開。

人力規畫與1950年代開始的「經建計劃」密切相關。單就形式上來看, 此政策形成之初, 人力計劃還是以獨立報告的方式提出; 不過, 1970年代起人力規畫就融入成為各期經建計劃中的一章, 逐漸增加和經建目標與政策之聯繫。換言之, 人力規畫是「產業政策」的

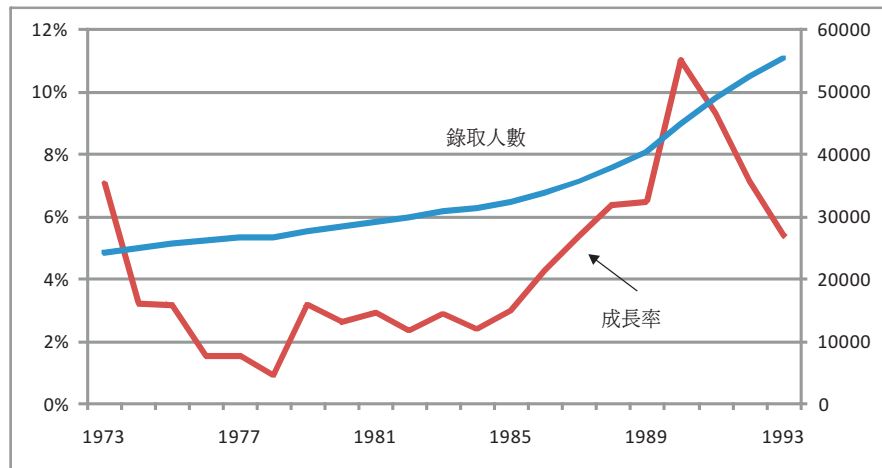


圖 4: 1970-80 年代之大學錄取名額成長率

單位: 人 (錄取名額)。

一部分。

1970-80 年代間, 人力計劃大抵配合經建計劃每 4-6 年提出。每期計劃包括短、中、長期 (未來 3 至 10 年) 人力供需預測—教育當局據此作為調控各級教育數量的依據—並分別定有具體計劃目標。例如調整高中職比例的政策於第 1 期人力計劃 (1966) 提出, 第 2 期人力計劃 (1968) 訂定 1972 年達到 5:5, 1977 年達到 4:6 的目標; 1977 年《人力發展專案計畫》再確立達到 3:7 的政策, 1981 年時也繼續貫徹。

1970 年代人力規畫的重點之一, 就是認為大學教育已經足夠, 應該暫緩擴充。為限制大學教育量的擴增, 1973 年第 4 期人力計劃明訂大學在學人數成長率以不超過 5% 為原則, 1974 年更下降為 3%。<sup>18</sup> 6 年為期的《人力發展專案計畫》(1977), 繼續要求招生人數年增率維持在 3% 以下 (張清溪, 1994, 頁 285)。

1990 年代之後, 「教育要配合經濟發展」的思維開始受到質疑 (例如張清溪·吳惠林 (1996)), 也有學者質疑人力規畫的運作存在許多問題 (例如張清溪 (1994)); 另一方面, 壓抑高中、大學的政策長期與人民的升學意願背道而馳, 想升學高中、大學的人數遠超過有限的升學機會, 造成嚴重的升學壓力。在這些壓力下, 1990 年代後教育政策才逐漸與人力規畫脫鉤。

### 2.1.3 人力規畫與大學名額管制

那麼, 大學招生配合人力規畫要求的情形如何呢? 圖 4 畫出 1973-1993 年間大學錄取名額的成長率。1986 年之前, 大學名額成長率一直穩定維持在 2-3% 之間, 顯示了教育當局與

<sup>18</sup> 參見張清溪 (1994), 285 頁; 管美蓉 (2005), 第 80 頁; 鎮天錫·余煥模·張丕繼 (1983), 第 104 頁。

人力規畫政策的密切配合。其中最低的時候出現在1976-78年間,1978年成長率僅0.92%。根據林忠正(1994,頁322),在量的調配上亦大致符合各期人力計劃中大學程度人力需求逐期增加情形的預測目標。

圖4顯示台灣壓抑大學供給的政策,約自1986年起有所轉變。在1986年的《人力發展部門中長期計畫》中,認為「大學及以上程度人力之供需,若按近年招生名額成長趨勢分析,整體將呈供應不足情勢」,以及「為提高國小教師素質,應將師範專科學校改制為學院」等。<sup>19</sup>與之配合,1986年教育部重新開放私立大學院校的設立,並於1987年將8所省立師專改制師院;私校的開放設立與師專改制是1980年代後期大學聯招錄取人數擴增的直接原因。

## 2.2 台灣的人力規畫

雖然人力規畫並非由教育部門制定,但一般認為,它對1960-80年代的台灣教育發展有深遠的影響。羊憶蓉(1994)指出,檢視台灣各級教育發展的重要特徵,追溯其政策來源,幾乎都可從各時期人力發展計劃中找到。本節擬更詳細說明人力規畫之內容與性質;主要參考張清溪(1994),鎮天錫·余煥模·張丕繼(1983)。

前述對於1970-80年代大學聯招名額與高中職比例的管制政策,一般直接以人力規畫稱之;不過,台灣的人力規畫並不限於教育方面,因此有關教育的人力規畫,其實應稱為教育計劃(Educational Planning)更為精確。<sup>20</sup>

台灣的人力規畫可歸納為(1)人口政策,(2)教育計劃,(3)職業訓練,(4)就業輔導等4個部分。<sup>21</sup>

人口政策指家庭計畫的實施,也就是節制生育,減緩人口的增長。根據鎮天錫·余煥模·張丕繼(1983),台灣在1950年代初雖已有人提倡節育的觀念,但當初遭到許多反對;做為人力政策的一環,1970年左右全面性的家庭計畫才終於付諸實施。職業訓練主要著重於基層技術人力的供應,包括增設職業訓練機構以及職業訓練金制度的建立,並強調改變1960年代以前職業訓練由民間「各自為政」的做法,推動有計劃的職訓政策。就業輔導則包括就業服務中心的設立、國軍退除役官兵及青年的就業輔導等。除了上述具體執行的層面外,為了擬定人力政策的需要,廣義的人力規畫工作還包括人口統計及勞動力調查的改進。

<sup>19</sup>行政院經建會(1986),《中華民國台灣經濟建設人力發展部門中長期計畫》。

<sup>20</sup>教育計劃有時也稱為教育設計,例如施建生(1975)。

<sup>21</sup>事實上,還包括一項「勞動條件」,包括勞工福利、勞工安全衛生等措施。不過這種以勞工保護為重點的勞工政策,在人力的觀念興起前已有所討論(鎮天錫·余煥模·張丕繼,1983),在性質上與因人力規畫的實施而開始有計劃發展的此處4點有所不同。其中特別是人口及教育政策,在人力規畫推行之初激起較大的疑慮,更突顯這是1960年代之前沒有的措施。

由此可知,人力政策的特點在於綜合經濟,人口,勞工,教育等傳統上各自獨立的部門。對於教育的管制,同時涉及其它部門的規劃措施。

### 2.2.1 教育計劃與教育管制

人力規畫除了不限於教育層面外,其教育管制本身也涵蓋不同內涵。台灣的教育計劃主要從2個層面著手:<sup>22</sup>

1. 透過管制招生名額與學校數量,達成各級教育程度人力的總量調控。
2. 管制後期中等教育到高等教育的普通/技職結構和類科結構。

簡言之,教育計劃不僅管制學生的數量,也管制學生的類型。

教育計劃的基本想法是什麼呢?計劃意味預測—預測「未來」而在「現在」預作因應,因此人力供需預測在教育計劃中扮演重要角色。在人力規畫的運作中,由經建單位從事未來各產業人力需求的預測,再換算為對各級、各類教育程度人力的需求;最後教育單位據以決定各級、各類教育應培育的數量。

從事這種規畫的基本原因,鎮天錫·余煥模·張丕繼(1983)認為將有助減少勞動市場上「人力失衡」或「學非所用」的問題。技職教育的強調是歷次人力規畫的一貫主張(張清溪,1994),可是事後來看,林忠正(1994)指出高職、專科人力未妥善利用情形嚴重。教育計劃為什麼與實際結果脫節呢?目前對於人力規畫的檢討並不多,張清溪(1994)認為人力規畫的運作過程可能滲入人治因素,並非根據客觀研究所得的結果;也有學者認為人力預測的限制太多,準確的預測本不可能 [reference]。

1970-80年代對於教育類型的管制,以不同的內容見於各個教育階段:在後期中等教育,管制普通教育與技職教育的比例,例如強勢扭轉高中與高職、五專學生數比例為3:7;在大學院校,管制人文社會與科技系所的比例,例如第4期人力計劃(1973)提出配合科技人力發展指標,使科技、人文社會系科人數比例達到55:45的目標,《人力發展專案計劃》(1977)要求大學新增系科以理工農醫為原則;而在技職體系中,管制各種類科的比例,例如推動農職改為工職、商職增設工科等。

### 2.3 高等教育的校數與結構變遷

接下來,本節由歷年大專院校校數的變化,說明1960年代以來台灣高等教育政策的變遷。

高等教育包括普通及技職兩種體系,前者包括一般大學及獨立學院,後者則包括專科、科技大學和技術學院。其中,科技大學和技術學院是1990年代興起的技職院校型態,在

<sup>22</sup>由於9年國教後,國中以下已變成強迫教育,因此教育計劃調控的重點,主要是後期中等教育及高等教育。

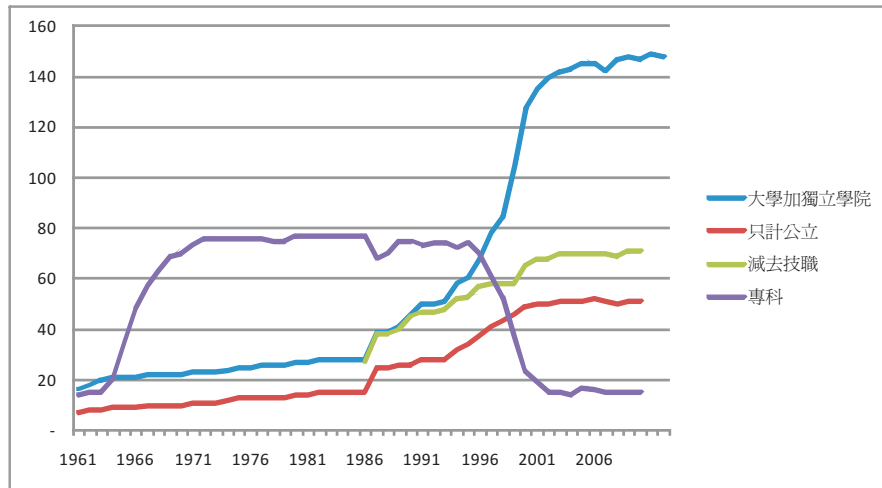


圖 5: 大專院校校數 1961-2010

單位: 所。公私立大學院校皆含科技大學及技術學院。「減去技職」指大學院校總數扣除技職院校部分, 因此指普通大學院校。資料來源: 大專校院概況統計 (2010); 1985學年度以前取自中華民國教育統計 (1985)。

1990學年度之前, 技職校院僅國立台灣工業技術學院 (設立於1974年, 今國立台灣科技大學) 1所。以下討論中,「大學」泛稱普通大學 (含獨立學院) 及科大與技術學院。

台灣高等教育結構的討論中有兩種重要面向, 一是前述的普通與技職體系之分, 另一則是公立 (含國、省、市立) 與私立學校結構。1960年代以來, 台灣的高等教育經歷兩次快速擴張。第一次是在1960年代這十年間, 以專科教育為主; 第二波始於1980年代中期, 屬大學院校的快速擴張。更細分的去看, 1960-2010年之間高等教育有4個重要發展: (1) 1960年代專科學校的大量擴充; (2) 1970年代到1980年代中期間, 高等教育成長的停滯; (3) 1980年代中期起, 大學院校開始增加以及私校的解禁; (4) 1990年代的「廣設大學政策」。圖5提供一個綜覽。

### 2.3.1 技職擴充, 大學凍結

1960年代專科的大量擴充約是從1964-65年開始的, 1963年時專科共有15所, 1972年一舉擴增到76所。當時專科教育的擴充有兩方面原因, 一方面, 為配合九年國教的實施, 1960年代初中開始普遍設立, 因此, 眾多中等學校畢業生的升學需求開始成為教育當局迫切的問題; 另一方面, 政府逐漸確立發展技術人力的政策。後者表現在人力規劃的內容中。第1期人力計畫 (1966) 已提出發展技職、增辦專科, 第2期計畫 (1968) 進一步明訂「獎勵專科設立」, 在政策性獎勵下, 促成專科學校大量設立。此時期大量新設的專科是以私校為主, 1963年時私立專科4所, 1972年則達56所, 超過總數的7成。

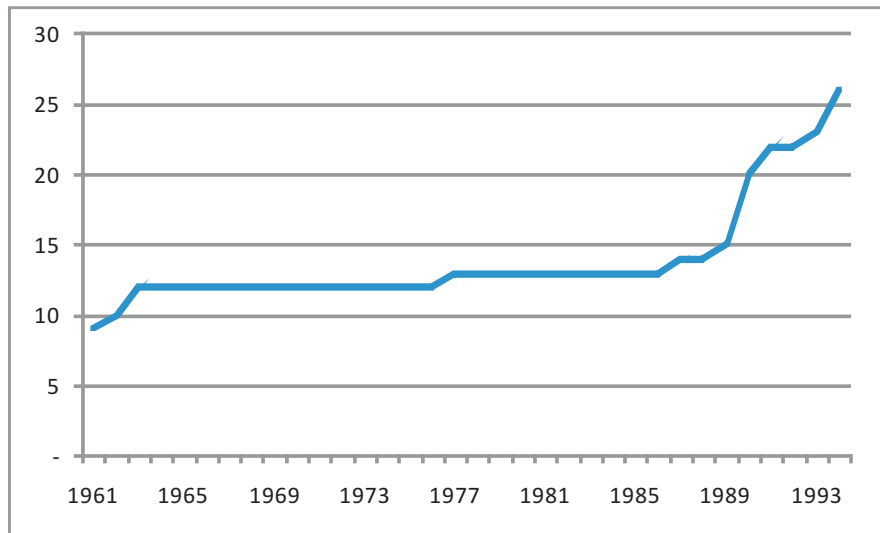


圖 6: 被管制的大學私人興學

單位: 私立大學 (含獨立學院) 校數。1977年校數增加1所, 係私立中山醫學專科學校改制為中山醫學院, 並非新設。資料來源: 1985學年度以前取自中華民國教育統計 (1985); 1986學年以後取自大專校院概況統計 (2010)。

高等教育的第一波擴張於1972年告終。根據黃春木 (2008, 頁38) 的描述, 1972年8月政府政策決定「大專學校應求質之改進, 不作量之擴充」, 這點也顯示在第3、4期人力計畫 (1971, 1973) 中。不過, 或許更重要的發展是, 同年起並「暫緩接受籌設私立學校之申請」。

### 2.3.2 私人興學之管制

從圖5中我們已經看到1970年代到1980年代中期間高等教育成長的停滯, 不過, 公立大學院校尚有少量的新設。反之, 這段期間私立大學的設立完全遭到凍結。(請見圖6) 1970年代私人興學的凍結不僅限於高等教育, 朱敬一·葉家興 (1994, 頁139-40) 指出, 1970年代初期雖重新檢討私校相關法規, 並於1974年公佈「私立學校法」, 但政府卻於私校法即將頒行之時, 以「開辦國教、杜絕惡補」為由, 以行政命令暫緩私立中、小學的新設。原有私立國中或國小大部分遭到徵收或停辦, 少數獲得保留但不准新設。

1980年代中期起大學院校的重新增加, 除了前文人力規劃認為「大學以上人力將呈不足」的結論外, 黃春木 (2008, 頁35) 指出主要是「因應社會大眾對於高等教育升學機會的強烈訴求」。1986年私立校院重新開放設立, 不過強調技術教育的取向並未改變, 因為開放範圍僅限於工學院、醫學院、技術學院 (與工業有關者) 等, 直到1991年, 範圍才擴大到各種獨立學院, 但仍不包括綜合型大學。<sup>23</sup>

<sup>23</sup>參見朱敬一·葉家興 (1994), 頁140。

### 2.3.3 「廣設大學政策」

最後要檢視的,就是1990年代中期的廣設大學政策了。這個因應放寬升學窄門而生的政策,其擴張幅度比起1960年代時的專科擴張更為劇烈。1995年大學與獨立學院合計60所,1999年已增加到105所,2005年時再達到145所。

首先,若減去技職校系,則1995-2005年間大學數量僅由53所增加到70所,也就是說,1990年代中期的大學擴張,主要為技職體系的科技大學與技術學院的增加。而增加的來源,除少數新設外,主要來自專科的升格、改制。1996年起,專科學校可依〈教育部遴選績優專科學校改制技術學院附設專科部實施辦法〉升格為技術學院,迄2002年共有62所順利改制,14所技術學院進一步改制為科技大學(黃春木,2008,頁39)。於是,專科在30年間呈現了暴起暴落的發展歷程。而在公私校結構方面,圖5顯示1990年代的大學擴張以私立院校為主,公立大學的新設相對有限;無論公私校的新增,都多數由專科升格而來。

## 3 大學學費之管制

本章的目的是說明台灣的大學學費管制制度。1970年代以來,學費管制經歷許多變遷,從制度上來看,1999年開始實施的《彈性調整學雜費方案》是學費管制的一個較大的變革。在1998學年度之前,公私立大學之學雜費基本上是由教育部統一規定,1999學年度開始,各大學至少在制度上來說,可以自行調整學雜費。

### 3.1 台灣的大學學費管制

在開始說明學費管制制度以前,首先要說明「學費」的定義。本文所討論之學費包括「學費」與「雜費」兩部分。根據《專科以上學校學雜費收取辦法》第2條的定義,學雜費之定義如下:

- 學費:指與教學活動直接相關,用以支付學校教學、訓輔、研究、人事所需之費用;
- 雜費:指與教學活動間接相關,用以支付學校行政、業務、實驗、基本設備使用費所需之費用。

不過,學校有時也依不同需要收取其它費用,例如網路使用費、宿舍費等,但這些費用占整體比例不高。在本文討論中,學費僅包括「學費」與「雜費」兩種。在不引起誤解的情況下,學雜費將簡稱為學費。

在1998學年度之前,教育部每年統一規定公私立大學學費標準。大體來說,學費標準依公私立,學院別,日間部學雜費,夜間部學分學雜費區分。因此,以同屬工學院日間部為

例,各校學費僅依公私立有所差別,公立大學間適用齊一標準,私校亦然。<sup>24</sup>

1999學年度起,由於《彈性調整學雜費方案》的實施,教育部原則上不再統一規定各校學費收費標準,因此,改由公私立大學自行調整學費。在此變革下,各校間逐漸制定不同學費標準。不過,公私立大學之學費調整案仍須經教育部核定。1999年以後,教育部以規定調整幅度及調整條件的方式管制大學學費,除非符合規範,否則公私立大學要調整學費並不可能。

台灣的大學學費制度有幾項特色:(1)在1998學年度之前,學費由中央主管機關統一訂定;(2)私立大學的學費也受到管制。那麼,學費是如何決定的呢?以下首先回顧1970-90年代的大學學費制度演變。

### 3.2 1970-1999年之學費制度

楊瑩(1983)回顧1973至1982學年度的學費政策,指出當時教育部做法係每年由主管人員先核定一大略調幅,通常是依據公務人員調薪幅度,再由各處室研擬修正草案,報行政院核定。因此每年之調整比率,並非依學校成本支出核算而得。根據楊瑩(1983,頁277),在當時學雜費調整案被主管機關視為是敏感議題,任何研議過程都是以機密件處理。因此,調幅的訂定並沒有公開透明的依據,每年的調整案可能多是依循前例。楊瑩(1983)對學雜費改革提出兩項建議,第一是要求發展客觀公式;第二是建議學雜費的制定要配合學校運作成本。

在1970年代,關於學費制度較重要的改革有兩項。第一項變革是收費項目的簡化整併。1978學年度之前,大學收費項目除學費、雜費,還包括圖書、體育、醫藥衛生、講義及實驗費等。原先採分項收取制度的目的是要求專款專用,但此種管制造成許多學校行政的困難,尤其是私立學校,故1979學年度起逐步減併為學費與雜費兩項。第二項變革是自1979學年度起,學費的收取突破以往採一致標準之慣例,開始依學院或科系有所不同。<sup>25</sup>

根據楊瑩(1983,頁278),1976學年度以前,公私立大學調整比率大致相同。不過,1978學年度第1學期時,由於該年度公立大學學費之調幅大幅超過私校,引發私立大學校長聯名請願,要求該學年度比照公立幅度於第2學期再次調整學費。當時請願內容雖未被接受,但楊瑩(1983)認為自此之後,主管單位為避免行政上的困擾,私校學雜費調整比率必大於公立學校。

1980年代間,學費制度大體上無創新變革。李金桐(1992)檢視1976-90學年度間公私立大學學雜費的調整幅度,發現一般而言私立高於公立,公立學校平均調幅8.42%,私立

<sup>24</sup>在1991-94學年度之間,教育部曾經實施《私立大學彈性收費制度》,私校可依符合條件適用不同彈性收費階段;詳見3.2.2節。

<sup>25</sup>有關1979學年度學費制度變革的背景,見楊瑩(1983),第278頁。



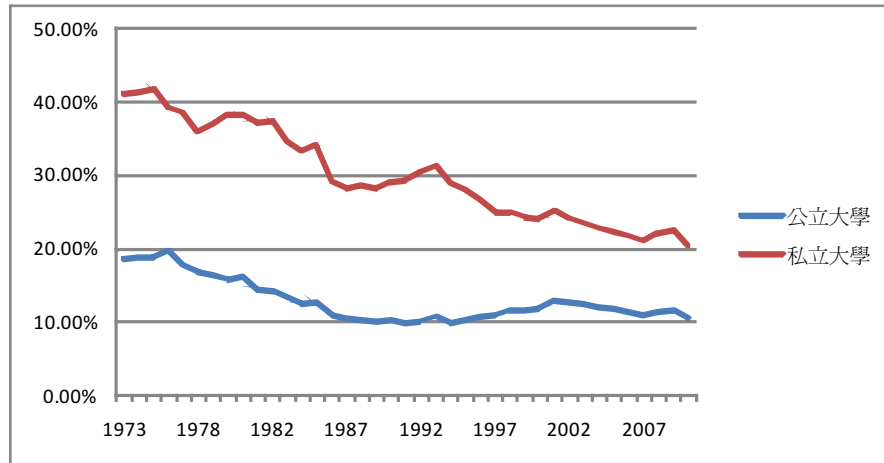


圖 7: 公私立大學學費佔平均每人所得比例

學費以一學年計算。資料來源: 學費資料1973-1982學年度取自楊瑩 (1983), 1983-1990取自李金桐 (1992), 1991-1994根據教育部公報, 1995學年度以後取自教育部統計處; 人均所得取自主計處, 國民所得統計。

學校平均9.74%, 這印證了楊瑩的觀察。此外, 李金桐 (1992, 頁 4) 明確指出學雜費的調整因素:

- 學費調整依據公務人員待遇調整幅度,
- 雜費調整依據物價指數。

主要理由是學費以人事費用為主, 而雜費則用以支出一般經常性物品或軟硬體投資。

李金桐 (1992, 頁 10) 並指出, 學雜費制定另一原則是, 學雜費支出佔平均每人所得之比例不超過某一上限。圖 7 以工學院為例, 畫出1973-2010年之間公私立大學每學年學費佔名目平均每人所得之比例。我們可以發現無論公私立大學, 學費佔人均所得比例在1970-90年代間都呈長期下降趨勢, 公立大學由 20% 降到 10% 左右, 在1990年代後維持在固定水平, 私立大學則由 40% 持續下降, 至 2006年達到 20% 左右。若他的說法是對的, 以1990年前後的數字來觀察, 公立大學的學費佔平均每人所得的比例上限約 10%, 而私立大學的比例約 30%。

李金桐 (1992) 受教育部高教司委託研究學費制定方式及私立大學補助政策的改進, 其調整建議如下: (1) 學雜費之調整應採釘住教育成本變動之指數化定價; (2) 私立大學平均每生支出與公立大學維持在一固定比例之內。

### 3.2.1 1980年代晚期學費制度的爭議與改革

教育部長期的學費管制, 在1980年代晚期開始廣泛出現質疑的聲音。相關檢討有兩方面:

- 公私立大學學生「差別待遇」的公平性問題。
- 私校經營的財務困難問題。

「教育資源的分配」長久以來一直是學費問題相關論述的焦點。陳聽安(1983)的研究報告指出,公立大學學生單位成本遠高於私校學生,但學費遠低於後者;然而,公立大學學生的家庭背景卻明顯優於私立大學學生。<sup>26</sup> 這種情況引發教育資源分配不均、公私校學生受到差別待遇的爭議。以1991學年度為例,公立大學平均每生分攤經常支出166,313元,私立大學僅65,280元,是前者的39%;而該年度公立大學一學期學費約11,000元,私校則約33,000元,是前者的3倍。<sup>27</sup> 因此,如何縮小公私立大學的資源差異,包括增加私校補貼,以及在學費上拉近兩者差距(特別是要求公立學校學費「適當反映成本」的呼籲),成為1980年代後期起教育部重要的政策目標。

而在私校對於財務壓力的訴求方面,包括兩個論點:第一,在長期學費制度下,以學費收入為主要經費來源的許多私校都面臨沉重財務壓力;第二,學費的齊一規定使得學校沒有自主運作的空間。王明源(2003,頁68)認為其影響是「使努力辦學者受到限制,不利其發展特色提升辦學品質。」<sup>28</sup>

在以上的壓力下,教育部一方面自1980年代後期起開始提高公立大學每年學雜費的調整幅度,另一方面則於1991學年度實施《私立大學彈性收費制度》,允許私立大學在設定範圍內彈性調整學費。<sup>29</sup>

### 3.2.2 《私立大學彈性收費制度》: 1991-1994

《私立大學彈性收費制度》的運作方式為:以公立大學經常性經費預算編列標準為基礎,計算私立大學單位學生之基本運作教育經費,扣除單位學生由政府補助之經費後,設定私立大學收費之上限,私立大學可在此上限內彈性調整學費。教育部並設定彈性收費之要求條件,包括師生比、每班學生人數、董事會及財務運作制度、圖書設備等。<sup>30</sup>

從1990到1998學年度間,公立大學學費幾乎每年維持約10%的調幅,加上私校彈性學費政策,遂引發1990年代「高學費政策」的爭議。然而,私校彈性收費制度實施不過4年,在1995學年度就宣告取消。部分原因是教育部規定許多彈性收費之要求條件,其中師生比的部分引起許多私校抗議(王明源,2003,頁67)。不過更可能的原因是,私校希望直接

<sup>26</sup>參見駱明慶(2002)對於台大學生家庭背景之分析。

<sup>27</sup>平均每生經常支出取自《中華民國教育統計指標》,1993年;學費係以工學院為例。

<sup>28</sup>王明源(2003)這段話原文其實是在談1999年《彈性調整學雜費方案》之實施,但此一方案也反映對於早期政策之檢討。

<sup>29</sup>這兩方面政策,反映當時教育部同時面對私校提高學費標準的要求,又希望縮小公私校的學費差距;在降低私校調幅會引起反彈的顧慮下,只有開始讓公立大學「多漲一點」。參見張碧娟(1994),頁211。

<sup>30</sup>參見王明源(2003),第67頁。

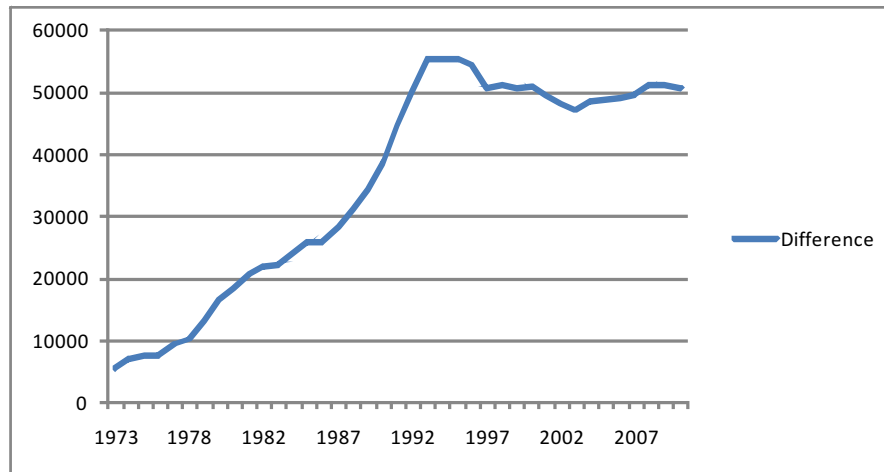


圖 8: 公私立大學學費差距 (以1學年計算)

單位: 元。物價指數調整基期為 2006 年。

爭取由政府給予與公立學校同等的補助。例如, 1993 年 10 月由 8 所私立大學校長組成的「私立大學學雜費研究小組」, 建議廢除私立大學彈性收費, 並要求政府在 3 年內逐步達成補助私立大學基本運作教育成本與每生應收學雜費基數的差額 (張碧娟, 1994, 頁 213)。在《私立大學彈性收費制度》取消後, 私校學費回歸依軍公教調薪及物價指數統一規定學雜費的方式,

雖然《私立大學彈性收費制度》短暫實施之後即告終, 但其基本想法則持續推動。在 1990 年代大學學費制度廣受各界檢討之後, 教育部於 1998 年 5 月成立學雜費諮詢小組, 規劃研擬《彈性調整學雜費方案》, 並將方案提行政院教育改革推動小組通過於 1999 學年度起實施。<sup>31</sup>

### 3.3 學費差距爭議的背景

以上回顧了 1999 學年度以前的學費制度。1990 年代初的制度調整, 背景之一是公私立大學間的學費差距。前文說明由於 1978 學年度的私校聯合請願, 私立大學學費調幅大於公立成爲慣例; 楊瑩 (1983, 頁 283) 已提出警告, 認爲這將使公私立大學間學費差距愈見懸殊。

以工學院爲例, 1978 學年度公立大學一學期學費爲 4,550 元, 私立大學則爲 9,615 元, 兩者比值約 2.11 倍。由於私校學費金額原本即較高, 即使依同樣比率調整, 公私校間的學費差距也會逐漸加大。若私立調幅復大於公立, 差距加大的幅度將更爲提高。

公私立大學學費差距持續擴大確是 1970-80 年代的實際情況。圖 8 畫出 1973 年起公

<sup>31</sup> 見王明源 (2003), 第 67 頁。

私立大學每學年學費差距的變化。由圖 8 可知，公私立大學之學費差距從 1973 學年度的 5,600 元，一路擴大到 1990 年代最大差距時的 55,360 元。以後者為例，一個公立大學的學生，4 年學費將較私立大學學生省下超過 200,000 元。這個趨勢直到 1993-95 學年度時才終止，公私校差距連續三年維持在 55,360 元，這也是實施《私立大學彈性收費制度》的期間。<sup>32</sup> 公私立學費之差額於 1996 到 1997 學年度間則快速降至 50,000 元左右，此後並維持在此水準。

1980 年代晚期至 1990 年代初的政策改變，成功停止公私校學費差距繼續擴大的趨勢；主要原因是公立大學調幅的提高。不過，教育當局的目標是拉近學費差距，從實際資料來看，1990 年代兩者差距稍微拉近後，目前為止學費差距僅維持在穩定範圍，拉近的趨勢並不明顯。

### 3.4 學費管制效果的進一步分析

由於台灣的公私立大學學費受到管制，我們不難想像，數十年來的學費變化必充滿反映各時期管制目標、政策操作的特徵；反過來說，檢視學費的時間數列資料，可以更清楚了解管制制度的演變。

另一方面，台灣的學費管制是干預市場價格的一個實例。欲了解價格管制對市場價格的影響，我們應該與未受管制的情況比較。不過，教育部的學費管制持續至今，故無法做此比較。若與其他國家比較，美國可能是高等教育管制較少的國家，值得作一比較。

#### 3.4.1 以消費者物價指數平減之實質學費

圖 9 畫出美國 1976-2009 年公私立大學以物價指數平減之實質學費，基期為 2008-09 年。此處學費係學雜費、膳宿費 (Total tuition, room, and board) 合計；大學指 4 年制機構，包括大學 (Universities) 和學院 (Colleges)；美國各大學學費不同，故資料為平均值。

平均而言，1976 年以來美國的公私立大學實質學費穩定上升。圖 9 同時畫出經物價調整之平均每人 GDP，1970 年代以來也是呈上升趨勢。一般認為，教育服務屬於正常財，當實質所得逐漸上升，教育需求會增加，因此教育的價格 (實質學費) 應該也會逐漸上升。美國 1970 年代以來的資料符合這個趨勢。若以美國大學作為無管制的例子，則以上可以視為市場經濟下的價格行爲。<sup>33</sup>

台灣的公私立大學實質學費 1970 年以來也是呈上升趨勢。公立大學 1976 年實質學費約 10,000 元，2006 年增加到 27,000 元；私立大學 1976 年約 20,000 元，2006 年增加到 52,000

<sup>32</sup>這裡明顯是政策操作的結果。1994 學年度學費未調整，1995 學年度公立大學調漲 11.74%，私立大學調漲 4.05%，比率應經刻意控制使兩者差距穩定。

<sup>33</sup>不過，Fried (2011) 認為美國政府對於大學有過多的不當補貼。

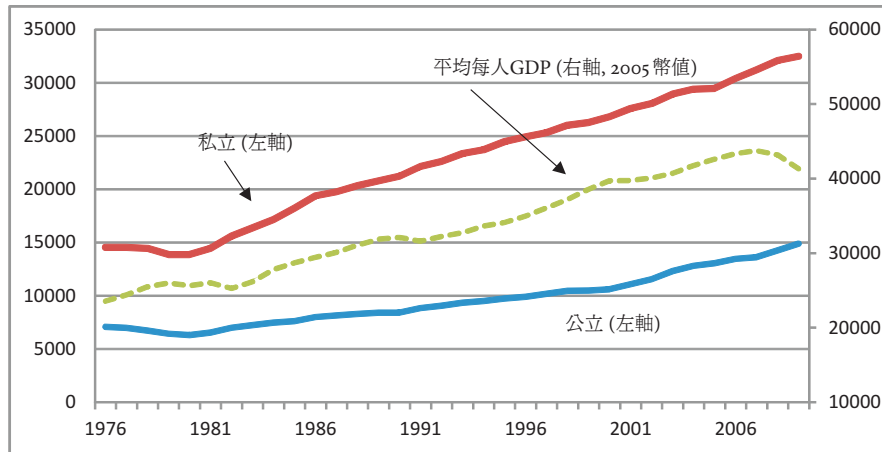


圖 9: 美國的大學實質學費

單位: 美元。學費基期: 2008-09; 平均每人 GDP 基期: 2005。公立為州內 (in-state) 學費; 學費為學雜費、膳宿費合計 (Total tuition, room, and board) 並以 1 學年計算。資料來源: 學費資料取自 Digest of Education Statistics, 2010; 平均每人 GDP 取自 Bureau of Economic Analysis。

元 (2006 幣值)。同一期間, 台灣的實質人均所得也持續上升。因此, 台灣的大學實質學費變動趨勢似乎與美國類似。然而, 若觀察時間數列的資料, 則有很大不同。

圖 10 畫出台灣公私立大學之長期實質學費 (基期: 2006 年)。台灣的實質學費並非穩定上升, 而表現出明顯的階段性。公立大學 1970 年代初到 1980 年代中後期 (約 1986-87 年) 間, 實質學費一直維持在 10,000 元上下; 1987-88 年後開始逐漸上升, 由 12,000 元左右上升到 2004 年約 28,000 元, 2005 年之後則變成緩慢地下降。而私立大學實質學費 1990 年代初期以前持續上升, 但 1993-94 年以後這個趨勢中止, 停留在接近 50,000 元水準; 1998-99 年到 2004 年之間曾有平緩小幅上升, 而 2005 年後和公立大學相同, 實質學費都逐漸地下降。

公立學費 1980 年代晚期的爬升, 原因是政策改變: 教育部為了縮小公私校差距, 開始提高公立大學的調幅。反過來說, 若 1980 年代晚期管制政策沒有改變, 公立大學實質學費會繼續維持在相同水準。那麼, 為什麼公立大學實質學費會固定不變呢?

前面 3.2 節說明, 1998 學年度以前學雜費調整方式為學費依公務人員調薪幅度, 雜費依據物價指數。因此, 雜費依物價指數平減後會維持在固定水準。不過, 學雜費中學費並不直接依物價指數調整, 從圖 10 事後觀察實質學雜費的變化來看, 1980 年代晚期之前學費應該不僅單純參酌公務人員調薪幅度, 也考慮物價變動的因素。<sup>34</sup> 因此整體而言, 1980 年代晚期以前的公立大學學費調整原則是釘住物價水準。

<sup>34</sup> 學費與雜費比例依不同學院而有不同; 以 1980 學年度第 1 學期為例, 公立工學院學費佔學雜費比例 37%, 文法學院雜費較低, 因此學費比例達 51%。不過, 私立大學的學費比重都在 60% 到 70% 以上。

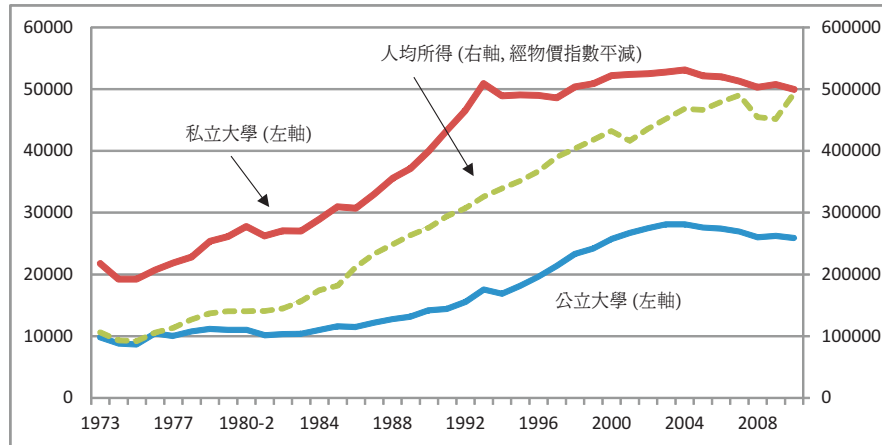


圖 10: 台灣的大學實質學費

單位: 新台幣元。以消費者物價指數平減, 基期: 2006年。1980學年度曾二度調整學費, 圖中兩次皆納入, 第2學期以1980-2表示。

1987-88年以後, 教育部改變公立大學釘住物價水準的政策, 又是以什麼做為調整原則呢? 這點在文獻上並沒有明確說明。不過, 前面圖7(頁17)說明, 1987-88年起公立大學學費佔人均所得比例維持在10%。因此, 1980年代晚期以後, 公立大學的學費調整可能是以釘住佔人均所得比例為原則。

私立大學實質學費在1994學年度以後不再上升, 時間上是《私立大學彈性收費制度》廢除以後。前面指出彈性收費取消後, 私校學費回歸依軍公教調薪及物價指數統一規定學雜費的方式。不過, 根據圖10, 所謂「回歸」並非回到《私立大學彈性收費制度》實施以前的私校調整作法, 而是1980年代晚期以前的公立大學調整方式。

1999年起, 教育部不再統一規定學雜費, 因此1999年以後大學學費的變化可能反映市場機能下的結果。可是, 1999年之後公私立大學學費佔人均所得的比例仍持續下降。實質學費在1999-2004年之間曾緩慢提高, 但2005年起公私立大學實質學費都逐漸下降。為什麼會出現這種現象呢? 可能原因是, 雖然號稱「彈性學雜費」, 但實際上學費制度的自由化並未真正實現。換言之, 《彈性調整學雜費方案》只是換湯不換藥。要探討這一點, 我們需要了解《彈性調整學雜費方案》的實際運作情形, 留待... 節再做討論。

### 3.4.2 學費佔平均每人 GDP 比例

前面圖7列出台灣1973-2010年之間, 公私立大學學費佔平均每人所得比例皆呈現下降趨勢。圖11畫出美國1976-2009年學費佔平均每人 GDP 的比例。根據圖11, 美國公私立學費佔人均 GDP 比例在此期間都呈上升趨勢; 公立大學約由20%增加到30%, 私立大學約由45%增加到65%。顯然, 台灣的變動趨勢與美國恰好相反。

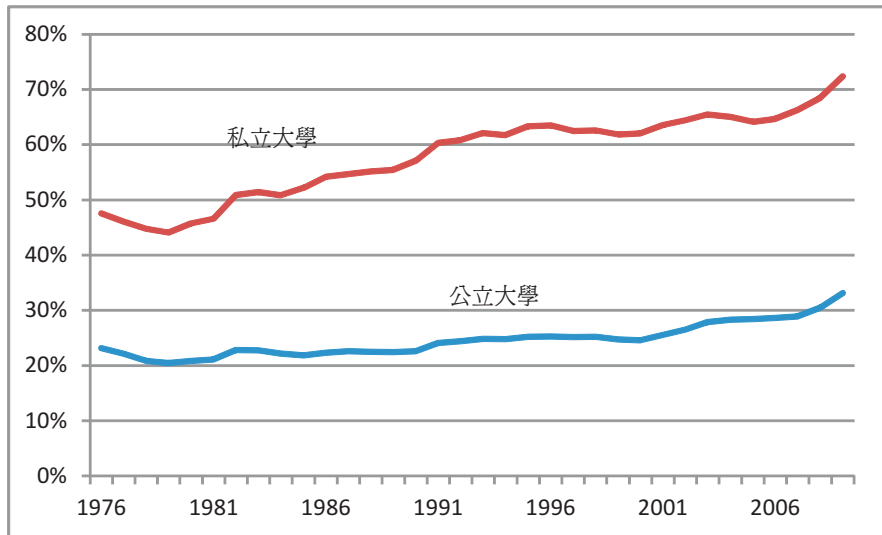


圖 11: 美國公私立大學學費佔平均每人GDP 比例

以上都是整體平均的資料。依據 Fried (2011) 所整理美國20所州立大學的州內 (in-state) 學費, 2010年最高的是 Penn State University, 一年學費是17,344美元, 最低的是 University of Florida, 5,381美元; 平均是10,180.8美元。<sup>35</sup> 相較之下, 在1980年時, 同樣這20所大學, 學費最高的仍然是 Penn State University, 但學費最低的是 University of Texas at Austin; 平均是2,351.2美元 (2010年幣值)。因此, 以這20所大學為例, 1980–2010年之間美國大學學費上漲為4.33倍。若計算學費占平均每人 GDP 之比例, 1980年為9.2%, 2010年上升至24.0%。這些都與前述觀察相同。

由 Fried (2011) 的資料, 我們還可與台灣的情形做一對照。

### 3.4.3 價格的多元性

在 Fried (2011) 整理的美國20所州立大學中, 各校學費都不相同。這可能是因為計算基礎不同, 例如不同學院、不同級別課程常有不同價格。不過, 根據 Fried (2011, Table 3), 其數字都是以假設修習一學年32學分 (credit hours) 的進階商業課程 (upper-division business courses) 計算, 因此學校間可以相互比較。

由這20所州立大學來看, 2010年學費最高為17,344美元, 最低5,381美元, 因此全距為11,963美元。我們同時算出平均10,180.8美元, 標準差2857.45。因此, 2010年這20所大學之學費的全距與平均數之比值為117.5%, 變異係數為28.1%。<sup>36</sup> 1980年時, 學費最高4,272美元, 最低1,176美元, 全距為3,096美元; 平均則為2,351.2美元 (2010年幣值)。標準差739.99。因此, 全距與平均數之比值為131.7%, 變異係數31.5%。

<sup>35</sup>此處學費僅包括學費與雜費 (Tuition and Fees), 與前一小節資料不同。

<sup>36</sup>變異係數計算方式為標準差除以平均數之比值。

表 3: 大學學費變異性: 美國 v. 台灣

年份	美國			台灣	
	2010	1980	1999 前	2010	
				公立	私立
標準差	2857.45	739.99	0	1389.67	3457.04
全距	11,963	3,096	0	5,170	13,425
平均數	10,180.8	2,351.2		27,305.3	52,668.3
全距/平均數	117.5%	131.7%	0%	18.9%	25.5%
變異係數	28.1%	31.5%	0%	5.1%	6.6%
資料校數	20			22	27

相對的, 台灣在 1998 學年度之前, 由於公私校皆規定統一學費標準, 各校學費間自然沒有變異性, 變異係數是 0。那麼 1999 年以後如何呢? 我們以 2010 學年度的大學工學院學費為例觀察台灣的學費分散情況。2010 年公立工學院計 22 所, 學費最高的是國立成功大學 29,490 元, 最低是國立嘉義大學 24,320 元; 平均是 27,305.3 元。私立 27 所, 最高的是世新大學 56,914 元, 最低是興國管理學院 43,489 元; 平均 52,668.3 元。<sup>37</sup> 公立學費全距為 5,170 元, 標準差 1389.67; 因此全距對平均數比值 18.9%, 變異係數 5.1%。私立全距 13,425 元, 標準差 3457.04; 可算出全距與平均數比值 25.5%, 變異係數 6.6%。

以上結果整理於表 3。由於學費管制, 1998 年以前台灣的大學學費沒有變異性。相對的, 美國各大學間學費變化很大; 這裡只取 20 所州立大學的資料, 因此實際價格變異程度還會更高。雖然 2010 年時台灣各大學間學費開始不同, 表 3 顯示私立學費變異程度大於公立, 不過無論公私立都遠低於美國。

價格的多元性是市場經濟的正常現象。因為自由市場中, 同類商品或服務 (例如大學) 提供的內容、品質不見得相同, 消費者願意付出的價格也不同。當然, 價格的差異可能有很多原因。例如以上所討論的美國州立大學學費, 可能受各州政策不同影響。不過一般認為, 美國大學學費的高低反映其教育品質 (周祝瑛·鄭慧娟, 2010)。這就是本文要討論的台灣大學教育市場最後一個特殊之處。

#### 3.4.4 價格 – 品質結構

在一般商品市場中, 其他條件相同下, 品質較高, 價格也較高。根據 Rothschild and White (1993) 所整理 1991 年 *U.S. News and World Report* 的美國頂尖商學、法律、醫學院排名, 全美前 25 名商學院中, 16 所是私立大學; 前 25 名法學院有 15 所私立大學; 前 15 名醫學院中, 11

<sup>37</sup>興國管理學院並沒有工學院的設置, 不過設有資訊相關學系, 因此在教育部學雜費基準表中歸於工學院一欄。



所是私立大學。美國私立大學學雜費高於公立大學，從以上資料來看頂尖學校比例也較高。因此，美國的大學教育市場似乎符合一般商品市場的特徵。

若將私立大學與州立大學分開比較，根據 *U.S. News and World Report* (2011) 的美國大學排名與學費資料，<sup>38</sup> 排名1-25名的私立大學學雜費平均39,635美元，排名51-75名的學校平均38,819美元。1-25名的州立大學州外 (out-of-state) 學雜費平均33,704美元，51-75名的平均則為25,329美元。在這份資料中，也顯示與前段相同的特徵：1-25名中私立大學佔了23所，相對的，51-75名多屬州立大學 (15所)；亦即平均來說，學費的高低反映大學的排名。

不過，台灣的情形恰好相反。在台灣，一般認為公立大學品質較佳；但是，公立大學學費低於私立大學。公立大學品質較佳可能是因為政府大量補貼，前面3.2.1節提過台灣公立大學平均每生分攤經常支出遠高於私校學生。葉家興 (1994, 頁22) 整理1993年大學聯招經濟、中文等6個領域的錄取分數資料，發現其中5個領域皆顯示「即使公立大學中排名最低的學校所需之錄取分數，亦比私立學校中排名最高的學校之錄取分數還高。」

## 參考文獻

- 王明源 (2003), “我國大學校院學雜費政策之探析”, 《教育資料與研究》, 54, 62-74。
- 王震武 (2002), “升學主義的成因及其社會心理基礎 — 一個歷史觀察”, 《本土心理學研究》, 17, 3-65。
- 王震武·林文瑛 (1994), “升學制度與升學症候群”, 收錄於臺灣研究基金會 (編), 《臺灣的教育改革》, 502-539, 台北: 前衛。
- 司丹福研究所 (1962), 《教育與發展 — 中華民國經濟發展過程中教育計劃之任務》, 台北: 中央建教合作委員會, 中央建教合作委員會譯。
- 朱敬一·葉家興 (1994), “台灣的「私人興學」— 現況檢討與政策建議”, 收錄於臺灣研究基金會 (編), 《臺灣的教育改革》, 106-159, 台北: 前衛。
- 羊憶蓉 (1994), 《教育與國家發展: 台灣經驗》, 台北: 桂冠。
- 李金桐 (1992), 《我國大學院校學生學雜費及政府對私立大學院校補助之研究》, 台北: 教育部高等教育司。
- 周祝瑛·鄭慧娟 (2010), “台灣地區高等教育學雜費政策之探究”, 《比較教育》, 68, 1-25。
- 林忠正 (1994), “台灣技職教育發展之問題與檢討”, 收錄於臺灣研究基金會 (編), 《臺灣的教育改革》, 314-345, 台北: 前衛。

<sup>38</sup>*U.S. News and World Report* (2011), National University Rankings.

- 施建生 (1975), “臺灣的高級人力與高等教育”, 收錄於李誠 (編), 《臺灣人力資源論文集》, 199-232, 台北: 聯經。
- 張清溪·吳惠林 (1996), 《教育應以經濟發展為目的?》, 教改叢刊 AA02, 台北: 行政院教育改革審議委員會。
- 張清溪 (1994), “教育與人力規畫”, 收錄於臺灣研究基金會 (編), 《臺灣的教育改革》, 281-311, 台北: 前衛。
- 張碧娟 (1994), “我國大學校院學雜費政策之探析”, 《教育與心理研究》, 17, 203-232。
- 陳聽安 (1983), “大專院校學費之研究”, 技術報告, 行政院研考會, 台北。
- 黃春木 (2008), “台灣社會升學主義的發展與解決對策 (1945-2007)”, 博士論文, 師大教育系。
- 楊國樞·葉啓政 (1979), “升學主義下的教育問題”, 收錄於楊國樞·葉啓政 (編), 《當前台灣社會問題》, 台北: 巨流, 重載於同編者 (1984), 《台灣的社會問題: 新編七十三年版》, 357-384。
- 楊瑩 (1983), “我國大學院校學雜費徵收標準及助學貸款等措施之研究 — 兼論我國大專院校學生家庭社經背景”, 《國立編譯館館刊》, 12(1), 275-340。
- 葉家興 (1994), “台灣的私人興學: 現況檢討與政策建議”, 碩士論文, 台大經濟系。
- 管美蓉 (2005), “大學入學考試制度與教育控制 — 台灣地區的歷史考察(1949-2001)”, 博士論文, 政大歷史系。
- 駱明慶 (2002), “誰是台大學生? — 性別、省籍與城鄉差異”, 《經濟論文叢刊》, 30(1), 113-147。
- 鎮天錫·余煥模·張丕繼 (1983), 《人力政策的形成與實施》, 中華民國經濟發展策略叢書, 台北: 聯經。
- Fried, Vance H. (2011), “Federal higher education policy and the profitable nonprofits”, *Policy Analysis*, 678, 1-13.
- Rothschild, Michael and White, Lawrence J. (1993), “The university in the marketplace: Some insights and some puzzles”, in Charles T. Clotfelter and Michael Rothschild (eds.), *Studies of Supply and Demand in Higher Education*, 11-42, University of Chicago Press.