

10 教育管制

- ▶ 教育為何重要?
- ▶ 如何創造世界一流大學?
- ▶ 資源與制度
- ▶ 經費與教育品質
- ▶ 學費管制

根據行政院研考會2002年的一項意見調查，受訪者對於「八年來政府推動教育改革的工作成效如何」，

61.2%受訪者的回答是不滿意。

不滿意的理由是什麼？

38.0%受訪者的回答是，

“不知道教改在改些什麼”。



©吳聰敏 (February 4, 2005)

教育應該改革, 必須改革, 非改革不可, 這是現今台灣社會少有的共識。另一個少見的共識是, 教育很重要。你如果有機會參加國中或高中的班親會, 聽聽家長們的對話就可以了解這一點。但是, 教育如何改革? 意見卻很分歧。有人認為政府應增加教育經費; 有人認為學費太高, 有人則主張教育部不應該再管制學費。有人認為國中課本應該由教育部統一制定; 教師團體則主張老師可以組織工會。

台灣從國小、國中、到大學與研究所, 有許多的公立、市立、或國立學校。所謂公立或國立學校, 事實上就是公營企業。換言之, 屏東縣立中正國中是公營企業, 台北市立新生國小是公營企業, 國立台灣大學也是公營企業。任何人若有機會與獨占的公營企業 (如台鐵) 交易或打交道, 都會感受公營企業的效率比民營企業差, 服務品質也差。因此, 如果公營學校就是公營企業, 則其服務品質差應該是預料中的事。

既然教育公認是重要的, 而多數人也體驗到公營企業的效率差, 那麼為何台灣有那麼多的公營學校? 是不是民間興辦學校, 情況更遭? 事實上, 從教育改革的意見可以看出來, 有不少人的確認為: 教育非常重要; 因為重要, 故學校不能由民間經營, 必須由政府承辦。聽來似乎言之成理, 但公營企業的確又是效率低。因此, 教育改革到底是政府應再多介入一些, 多投入經費; 還是應該教育部少管一些, 多讓民間發揮力量? 這是本章所要討論的主題。

10.1 教育為何重要?

教育為何重要? 原因很簡單: 教育是累積人力資本 (human capital) 的重要管道之一。人力資本高者, 未來之所得也較高。表 10.1 是由主計處家庭收支調查所整理出來的結果。2003 年具大學學歷者之平均每人可支配所得是 699,868 元, 是國中學歷者的 1.6 倍, 高中畢業生的 1.4 倍。反之, 具研究所學歷之可支配所得比大學畢業生高出 213,629 元。

為何研究所畢業生之可支配所得比大學畢業生每年高出 21 萬元? 如果你在公司上班, 薪資的高低反映你對於公司的貢獻; 而貢獻的大小與人力資本成正比。研究所畢業生可以領較高的薪水, 原因之一是就讀研究所使

表 10.1: 台灣平均每人可支配所得

	2002	2003
研究所	929,335	913,497
大學	719,341	699,868
專科	561,282	586,147
高中	478,262	487,504
國中	426,002	426,377
國小	376,221	379,669
補習教育或不識字	257,579	252,099
全體所得收入者	496,969	502,996

資料來源: <http://www129.tpg.gov.tw/mbas/income.htm>。

這位學生累積了更多的人力資本。換言之，研究所在這位學生身上創造了**附加價值**。不過，研究所畢業生之所以領較高的薪水，另外一個原因可能是他天生能力比一般大學生高。因為能力強，因此能考上研究所，因此在公司上班時有好的表現。從這個角度來解釋，研究所教育對此人之幫助可能不大。但是，考進研究所讓企業主管了解此人天生能力不錯。

以上兩種解釋那一個是對的？或者兩個都對？除非有進一步的資料，否則我們無法分辨那一個因素較為重要。但不管那一個因素較為重要，表 10.1 顯示，一國人民之教育程度提高，人力資本上升，國民所得也會提高。

對個人而言，教育程度高，薪資會上升，這是追求高學歷的主要誘因。不過，追求高學歷須付出成本。讀大學須付四年的學費及生活費；就讀大學期間，學生無法作專職工作。對某人而言，如果讀大學的效益（未來之薪資增加）高於成本，則他會想辦法進大學；反之，高中畢業他就找工作去了。

未來薪資的高低以及相對的成本是追求學歷的主要考量因素。但是，學校教育並非累積人力資本的唯一方法。學校教育之外，在工作場所**邊做邊學** (learning-by-doing) 是累積人力資本另一個重要的管道。觀察職場上各種職位者的薪水與學歷，有不少人雖然學歷較低，薪水卻較高。舉例來說，甲乙兩人是大學同學，甲畢業後即開始工作，以邊做邊學方式快速累積

人力資本。乙畢業後又考入研究所就讀，在研究所階段他也累積了人力資本。畢業10年之後，甲的薪水可能高於乙，這表示至少對甲而言，在工作中學習是有效率的方法。當然，那一種方法較有效率因人而異，也因研究所的教學品質而異。

每一個人天生能力不同，性向不同，因此在同一環境中學習之效率也因人而異。以上的例子中，甲在職場上的學習效率很高，但乙可能是在研究所裡學習效率較高。小孩子的學習也應該以同樣的方法來理解。

10.1.1 義務教育

每個小孩子從小開始學習生活所需的知識與技能。台灣目前的制度強制要求，小孩子非得在國小與國中裡學習不可。台灣實施**義務教育** (compulsory education) 制度。憲法160條規定，「六歲至十二歲之學齡兒童一律受基本教育，免納學費。其貧苦者，由政府供給書籍。」以目前的制度來說，小孩子必須接受9年的國民義務教育，而且一定要上學。但是，如果小孩子天生不同，或者家長認為學校的效率不佳，此一強制規定並無道理。

美國有相當比例的家庭不把小孩送到學校，而是由父母在家庭自行教導小孩，這稱為**在家學習** (home schooling)。¹ 父母為何採取在家學習的方式？主要原因是認為公營學校教育的品質不好。父母關心子女的成長與未來，自然就會幫小孩找出累積人力資本最有效率的方法。台灣許多父母幫小孩找補習班、英文班、家教班，就是一個例子。如果學校教育的品質不好，則讓家長選用其他方式教育小孩是合理的，也是應該的。

清國統治末期，台灣並無義務教育制度，每一個家長自行決定小孩子要受多少教育。若經濟情況許可，父母可能把小孩送到私塾去讀書。經濟情況較差的家庭，小孩子沒機會進私塾，但這並不表示小孩子完全沒有受教育，父母在家裡還是會自行教導小孩。

¹美國在家學習的小孩主要是義務教育階段。義務教育從小學到高中共12年，其中大部分的學校也都是公營學校 (public school)。美國在家學習之小孩數目並無精確估算，Patricia Lines 的估計是在1995-96學年度，美國小學到高中階段約有70-75萬個小孩是在家學習。參見 http://learninfreedom.org/homeschool_growth.html。

以經濟學的概念來看，父母自行教導小孩的方式接近於自給自足經濟 (autarky)。每個家庭的情況不同，但一般而言，在父母自己教導之下，子女的學習效率不見得高。若父母認為小孩累積人力資本很重要，但又覺得在家學習的效率不佳，則自然有人興辦私塾與學校，提供教育服務。清國時期，台灣有不少私塾，這應該是反映市場比自給自足經濟更有效率。否則的話，家長不會花錢把小孩送到私塾或學校去。

如果家長會幫子女選擇最好的教育方式，那為何憲法要規定義務教育制度？義務教育的「義務」兩字，隱含強迫的意義。就像「服兵役是國民應盡的義務」，「義務」兩字表示非作不可。若以英文來說，compulsory 很明白表示了強迫的意義。在民主社會裡，每一個家庭各有各的作為，除非其行為影響社會上其他人，否則社會不會也不應該干預父母的選擇。

子女受教育須付出成本。我們可以想像某些家庭所得較低，無法負擔太高的教育支出，因此，子女所受之教育可能偏少。不過，若父母的所得低，則子女受影響當然不僅是教育，食衣住行都受影響。那麼，為何憲法僅規定義務教育，而沒有規定義務「食衣住行」？是因為教育的重要性高於食衣住行？還是其他原因？

經濟學認為義務教育規範的原因是在外部性 (externalities)。小孩子受教育與否，除了影響他自己之外，也影響社會上其他人，這是所謂的「外部性」。現代社會的公民至少必須識字，對法律與政治制度有基本的了解，能作基本的數字計算。這些都是義務教育的內容。如果某些小孩沒有以上的基本知識，不僅他本人謀生困難，在社會群體生活中對其他人會造成困擾。

從父母的角​​度來看，他們從自身的角度來決定子女要接受多少教育。若父母決定要小孩子讀 15 年的書，這個決策可能錯誤，可能正確。不管是對是錯，如果決策僅影響家庭本身，社會上其他人不應該直接干預。但因為有外部性的考慮，因此，民主國家的義務教育制度干預父母的決定，直接規定每一個小孩子應受多少年的教育，

10.1.2 公營學校

憲法規定，小孩子必須接受一定年限的基本教育。表面上看來，台灣今天的

義務教育制度符合憲法規定的精神,但其實不然。台灣的教育制度比憲法所規範的多了一道管制,那就是台灣的國中國小絕大部分都是公營學校。憲法的規定是小孩子要接受六年的基本教育;但並不是六年的公營學校教育。台灣因為對教育服務市場作了許多管制,民營學校很少,因此絕大部分的家庭僅能將小孩子送到公營學校。這好比以往政府管制民營加油站之設立,因此大家只能到公營的中油站加油。

義務教育與政府直接創辦經營中小學(公營學校)是兩回事。義務教育的基本精神只要求每一個人受(九年的)基本教育;而不是要求每一個小孩子必須在公營的中小學就讀。換言之,一個社會可能大家都同意義務教育的精神;而同時所有的中小學都是民營的。

教改運動的起源是學校教育服務品質太差。就基本教育而言,教育品質不好的原因不在於義務教育制度,而在於學校公營。

10.2 如何創造世界一流大學?

教育是重要的,因此,「如何提升學校品質?」是值得關心的議題。台灣不僅國中國小的品質不好,高中與大學也有很大的改進空間。關於這個問題,許多關注教改問題的人都發表過意見,一個常見的主張是「政府應增加教育經費,教育品質才能提升。」底下以三個例子說明。

台大黃武雄教授是1994年「四一〇教改運動」的主要推動者之一。他在2002年寫了一篇文章,題目是“教改何處去?”²光由文章標題就可看出來,在推動教改八年之後,教改的目標是什麼,眾人意見仍然分歧。在這一篇文章回顧與檢討教改運動的文章裡,黃武雄說:

當然,國家不可能提供第一流的學校給每一位國民。但至少
要盡力去提供良好品質的學校。我們並不是沒有條件去多辦
一些像樣的大學,而是政府不肯承擔責任去辦,一味把辦大
學的責任推託給私人,造成今天不能紓解升學壓力,又品質
浮濫,尾大不掉的困境。

²這篇文章分上中下三部分,置於作者的網站上, http://www.math.ntu.edu.tw/library/math_general/article_02_12_10.htm。

由此可見，黃武雄教授認為政府有經營教育服務業的責任，私立大學無法經營像樣的大學來，政府義不容辭必須站出來。事實上，這不只是黃武雄教授的看法，許多人都有類似的意見：「教育太重要了，不能交由市場解決。」

第二個例子是關於國民小學的。李家同教授曾經擔任暨南大學的校長，他的本行是電機工程，但關心台灣的教育問題。他寫了不少關於教育改革的文章，其中有一篇題目是“替全國的國民小學請命”，收集在李家同（2000）論文集內。文章一開頭如下：「我早就發現一件怪事，在所謂教育改革的熱潮中，大家始終沒有替全國的國民小學爭取一些基本權利。」這篇文章主要談國民小學經費不足的嚴重性，希望中央政府能撥一些經費，讓全國的小學多買一些書。

第三個例子是公營大學校長的觀點。台大校長陳維昭在2004年曾寫過一篇文章，“台灣是否需要世界一流大學？”，文中說：「1999年行政院科技顧問會議有關重點大學的建議中就指出：必需至少選擇一所大學給予足夠的經費，並在制度上給予充分的彈性，使能在20年內躋身世界一流，很清楚地指出建構世界級大學的條件：資源與制度。」陳維昭校長所謂的資源，是指政府應再給予重點大學更多的經費；所謂的制度則是指大學應有更大的自主權。³

「要提升品質，先增加經費」，這似乎言之成理。不過，台灣也有一些國際知名的企業，ACER是其中一家。如果ACER董事長發表文章，“台灣是否需要世界一流企業？”，答案當然是肯定的。如果ACER董事長繼續說：「台灣要造就世界一流的企業，政府應給予企業更多的經費補貼，並讓企業有更大的自主權。」這樣子的言論可能讓讀者笑到不行。但是，對於台大校長類似的論點，許多人卻是嚴肅以對，點頭贊成。

可能有人會指出，台大與ACER之對比不倫不類，因為台大是公營學校，因此政府補貼是順理成章的。而ACER是民營企業，沒什麼道理應由政府補貼。這個觀察不錯。但如果我們把ACER改為台鐵（公營企業），由台鐵的董事長發表文章，「台灣要造就世界一流的交通運輸業，政府應給予台鐵更多的經費補貼，並讓台鐵有更大的自主權。」讀者一樣笑到不行。

³陳維昭（2004），“台灣是否需要世界一流大學？”《臺大校友》，32，1-5。

歸結以上的討論，重點應該不是在公民營企業，而是在於一般人認為，學校與一般企業不同，不能相提並論。有人認為，大學是研究機構，一流的大學本來就應該由政府補貼。如果我們只看台灣，這個講法可能還不容易反駁，但是看看其他國家的例子，馬上就知道此一講法似是而非。

美國有許多世界一流的大學，如 Harvard University, Stanford University, University of Chicago, Princeton University 等都是民營大學。事實上，我們應該說世界一流的大學多集中在美國，而且最頂尖的多是民營大學。如果美國所成就的世界一流大學既不是公營，也不是靠政府補貼，那麼「台灣要創造世界一流大學必須靠政府補貼」的主張就值得懷疑。如果靠公營大學來創造世界一流大學是在作白日夢，則行政院의所謂「五年五百億」的計畫無異於揀木求魚，徒然浪費納稅人的錢。

10.3 資源與制度

那麼，到底什麼樣的政策能提升教育品質？能創造出世界一流的大學？事實上，教育改革並非台灣所特有的議題，世界各國政府都關心教育問題，而一個常見的政策是增加教育經費。以基本教育為言，各國常見的政策是降低每班學生人數，也就是提高師生比率，台灣也不例外。教育部近年來努力的方向包括：降低班級學生人數以及提升教師素質。民國 70 學年度台灣國小每位教師教導學生數為 31.8 人，89 學年度降為 19.0 人。教師素質主要是以學歷及檢定資格來衡量。國中老師具有大專以上學歷者，77 學年度為 96.6%，89 學年度提高至 99.6% (教育部，2001，頁 58-9)。

以上的數字反映教育部對於提升基本教育品質的政策，但是這些政策的效果如何呢？台灣相關的研究很少，不過，我們可以參考其他國家之研究。Hanushek (2003) 回顧了各國教育改革之研究，結論是 (頁 F67)：

Class sizes have fallen, qualifications of teachers have risen, and expenditures have increased. Unfortunately, little evidence exists to suggest that any significant changes in students outcomes have accompanied this growth in resources devoted to schools.

資源大量投入，但教育品質卻沒有對應提升。爲什麼？Hanushek (2003, 頁 F93) 在結論中檢討此一問題，認爲主要原因是公營學校缺乏誘因機制。經濟學強調，誘因影響人的行爲；但是，公營學校的特點正好就是制度內缺乏提升品質的誘因。譬如，美國公營學校教師的薪水與其教學品質好壞幾乎無關。在此制度下，一味增加經費對於提升教學品質並無幫助。

雖然 Hanushek (2003) 所檢討的是美國及其他國家的制度，但其結論應可以用來了解台灣教育政策之效果。這些研究的結論與黃武雄、陳維昭等人的論點剛好相反：大量的經費投入無助於改善品質，原因是公營學校缺乏誘因機制 (incentive scheme)。⁴ 從這個角度來看，台灣過去十年來所推動的增加教育經費、小班制、提高老師的學歷與檢定資格等政策，對於提升教育品質而言，效果有限。

10.3.1 誘因機制

何謂誘因機制？如果你今天在民營企業上班，不管是銀行、美語班、旅行社、餐廳、或者 7-Eleven，你都有強烈的誘因要對顧客提供良好的服務。原因很簡單，如果顧客不滿意你的服務，下次他就不上門。而一旦顧客不上門，你只好另謀生路。

在大企業裡工作，你的頂頭上司經常要評估你的工作表現。表現較佳的員工，薪水增加的幅度大，年終獎金也多；表現不佳的，調薪免談，甚至可能被要求走路。企業主管爲什麼須作這些不近人情的事？原因很簡單：企業之間競爭激烈。主管不評估員工的表現，或者無法正確評估員工的表現，賞罰不分明，表示公司的誘因機制有問題，公司的營運沒有效率，到最後難逃整個公司關門的命運。

從顧客的角度來看，誘因機制很重要。如果沒有誘因機制，企業員工不會提供好的服務。反過來說，顧客們對於企業之誘因機制扮演重要的角色。不過，顧客（消費者）之貢獻不在於幫忙企業主管設計誘因機制，而是在於

⁴從誘因機制的角度檢討教育品質與效率問題，國外的研究文獻相當多。Friedman (1962) 是早期文獻中相當有名的一篇。

選擇自己喜歡的銀行、便利商店、或餐廳。一旦顧客有所選擇，企業就會在乎顧客的喜好；爲了存活，企業主管們就會在管理系統裡設計誘因機制。

那麼，在什麼情況下顧客有所選擇？什麼情況下沒有選擇？以台灣今天的情況來說，消費者的選擇多得很。在台北市如果你要看電影，可以到東區的華納威秀，票價貴，但音響好，附近又有衆多的娛樂活動。你如果不太在乎音響品質，也許可以考慮公館附近的東南亞戲院。觀衆有選擇，華納威秀與東南亞戲院就會有競爭；兩家戲院之間有競爭，戲院的營運就會有誘因機制。有誘因機制，觀衆才能享受良好的服務。

從經濟學的角度來看，「顧客有所選擇」指的是**競爭市場**。如果全台北市的電影院是由華納威秀**獨占**，或者由華納威秀與東南亞戲院聯合壟斷；觀衆沒有選擇，戲院服務品質必然下降。

10.3.2 學區與老師薪資

台灣的國中與國小採取**學區制**，小孩子要上那一間學校家長沒得選擇。家中若有屆學齡之小孩，學期開學之前的三個月，家長會收到通知，上面寫著報到之學校與日期。表面上看來，教育局的服務甚佳；但實際上，這個制度有個嚴重的問題：家長不能選擇學校。

事實上，家長不只是不能選學校，小孩上學之後，那一門科目由那一個老師授課，學生也沒有選擇。在大學裡，有些科目是必修課，有些是選修課；有些必修課因爲選課學生人數多，因此多開幾班，學生可以自由選課。問問曾經選過課的學生就知道，學生有沒有選擇對於老師的授課態度是有影響的。如果大學生可以選課，爲何我們的制度讓高中生不能選課。⁵ 如果大學生可以選擇學校，爲何我們創造出學區制，限制國中國小家長的選擇？而重點是，家長能否選擇對於教學品質的確大有影響。

如果把學區之管制解除，家長與學生有所選擇，這會有助於提升國中國小之教學品質。因爲家長有選擇，校長與老師們會更在意學生與家長的意見。不過，這是民營企業的情況。如果學校是公營，家長的選擇能發揮多少力量尙有待觀察，原因是公營學校老師的薪資制度限制了誘因機制。在民

⁵美國也有學區制，但小孩從中學開始就可以選課。

營企業裡，誘因機制主要表現在薪資的高低上；員工薪資的高低則決定於是否能為顧客提供良好的服務。但是在公營學校裡，特別是在國小與國中裡，老師的薪水決定於學歷與年資，與教學品質無關。在公營大學裡，教授的薪水主要也是決定於學歷與年資，研究成果稍有影響，但書教得好不好對於薪水幾乎沒有影響。在此制度下，學生當然很難期待好的教學品質。

以上主要討論教學品質。在大學裡，研究與教學同具重要性。公營學校因為缺乏誘因機制，不僅對於教學品質有負面影響，對於研究品質當然也有負面影響。上一節曾引述陳維昭的論點，他認為資源與制度是創造世界一流大學的條件。該文所指的制度是「大學應有更多的自主權」。制度的確是重要，但重點並不是大學的自主權，而是公營學校沒有效率，以及學校之間是否有競爭。

10.4 經費與教育品質

主張政府增加教育經費者，基本上認為增加經費才能提升品質。不過，經費的多或少是相對的。公營學校的經費主要來自納稅人，在提升品質的口號之下，我們可以一直增加教育經費，但這不符合效率原則。本節計算台灣公營學校之經費，並與私立學校比較。

台灣公營高中的學費每年約2萬元，但這並不是其經營成本。以教育部的統計數字計算，1999年北高兩市之公營高中之平均每生成本約11萬元。⁶ 因此，由帳面數字看來，公民營高中之平均每生成本大約相等。以上的推算所使用的資料主要取自《中華民國教育年報》。表面上來看，資料來源可靠，以此推算應無問題。但是，因為公營學校之退休金制度 (pension system) 與民營學校大不相同，而且公營學校之資本支出統計並不完整，致使公營高中之平均每生成本數字嚴重低估。

公營學校成本低估的第一個原因是台灣軍公教部門的退休金制度；第二個原因是土地與建物之使用成本。依教育部之規範，學校經費支出分經常支出與資本支出兩部分計算。以2005年度之預算為例 (教育部，2004，頁

⁶由張玉山·鄭英耀·蔡清華 (2001)，表7-5及表7-11之數字計算而得。

264-65), 經常支出分: 人事費、業務費、獎補助費、債務費、預備金, 其中以人事費占最大比率。資本支出分: 設備及投資、獎補助費、業務費、預備金, 其中以前兩項最為重要。簡單來說, 經常支出指人事, 水電, 辦公等項支出。資本支出指圖書、儀器、建築、土地之支出。

不管是經常門還是資本門, 教育部的統計數字都沒有表現真正的機會成本。以下, 我們依序檢討經常門與資本門支出之問題。

10.4.1 軍公教退休金制度

台灣的退休金制度可分為兩大類, 軍公教人員是一類, 軍公教以外 (以下簡稱爲「民間部門」) 屬另一類。過去十年當中, 這兩項制度都有所變革。以民間部門而言, 2004年通過的勞工退休新制確定了其「強迫儲蓄」之特性。勞退新制規定, 某人工作期間所領薪水須提取一部分存入個人退休基金帳戶內; 退休之後才可自此帳戶提領動用。民間部門退休金的基本精神是強迫儲蓄, 退休金的來源是個人年輕工作時的儲蓄; 而退休金之額度視儲蓄之多寡而定。

相對而言, 軍公教人員的退休制度是**確定給付** (defined-benefit)。以公營學校的老師爲例, 退休時可選擇退休金一次全領, 也可選擇領月退金 (月退)。若選擇領月退, 則一直到生命結束時, 他每個月可領取確定之金額, 因此稱之爲確定給付。一次領出退休金者, 可將退休金存入優惠存款帳戶, 年利率18%。在2003年會計年度, 教育人員「擇領或兼領月退俸」比率爲92.0%, 一次領出者僅占8.0%。

軍公教人員所領之退休金, 錢從那裡來? 在1995年之前, 軍公教之退休金完全是由各級政府編列預算。1995年實施軍公教退撫新制之後, 軍公教人員在每月的薪水中須提交某一比率之金額存入退撫基金,⁷ 退休人員所領退休金即來自退撫基金。問題是, 在目前的制度之下, 軍公教人員所提交之退撫基金之現值, 遠低於其未來退休之後所領取之退休金總額。除非未來之制度有所變革, 其差額仍須由各級政府編列預算彌補。

⁷以2004年爲例, 提交比率約爲應領薪資的3.4%。

除了退休金之外,軍公教人員通常會加入公務人員保險。依其辦法,軍公教人員退休時可領得一筆養老給付。此筆養老給付可存入優惠存款帳戶,年利率為18% (月利率為1.5%)。優惠存款利息與市場之利息間的差額也是政府編列預算給付。以下,我們把退休金與公保之養老給付一併計入,以了解軍公教人員實際所領薪水與帳面薪水之間的差額。退休金制度與公保養老給付制度有許多的細節,本小節僅作簡單的估算。

我們以實質面計算,並作如下之假設:

1. 假設某國小老師於30歲開始任教,55歲退休,工作期間滿25年。
2. 30歲時之實質年薪為1.0。其後,年資增加使其薪水每年增加2.0%,正常調薪為每年3.0%,因此,每年之實質薪資成長率為5%。25年之薪資成長倍數將為3.23倍。⁸
3. 公保之養老給付存入優利存款,但在死亡時可全額領回。
4. 未來,月退休金隨著軍公教正常調薪,每年增加3.0%。
5. 55歲時,男性之平均餘命為23年,女性為26年。
6. 實質利率等於3%。
7. 假設所有人皆領月退。
8. 公保保險費為薪資(應付額)的1.22%。⁹
9. 退撫基金費率 = 薪資 \times 12.0% \times 35%。¹⁰
10. 軍公教人員死亡之後,其配偶可續領二分之一之月退金,直到生命結束,此一部分暫未列入計算。

⁸根據行政院人事行政局 (<http://www.cpa.gov.tw/html2001/3.shtml>), 1977-2001年度之間,公務人員名目薪資之倍數平均為10.91倍。例如,九職等科長在1977年名目薪資為6,410元,2002年為66,760元。同一期間,消費者物價指數由41.55增加為99.80 (2001 = 100),因此,同一職等之公務員在25年間實質薪資成長倍數為4.34,這相當於每年之成長率為6.24%。不過,1970年代中期至2000年之間,台灣的平均每人GDP成長率甚高,我們預期未來之成長率應較低。

⁹公保保險費率與薪水有關,此處是利用一實例作為計算之例子。

¹⁰退撫基金費率預計由2004年之9.8%逐年上升至12.0%。依軍公教退撫制度,本人負擔35%,政府(雇主)負擔65%。

在以上假設下, 若某新到任之女教師第1年之薪資為1, 則其工作25年期間所領實質薪資之現值總和將為31.79。

$$31.39 = 1 + \frac{1.05}{1.03} + \frac{1.05^2}{1.03^2} + \cdots + \frac{1.05^{24}}{1.03^{24}}。$$

退撫基金提撥費率為薪資的 $12.0\% \times 35\% = 4.2\%$, 公保保險費為薪資的 1.22% , 合計為 5.42% , 故工作期間提撥之現值為:

$$1.722 = 0.0542 + \frac{1.05 \cdot 0.0542}{1.03} + \frac{1.05^2 \cdot 0.0542}{1.03^2} + \cdots + \frac{1.05^{24} \cdot 0.0542}{1.03^{24}}。$$

月退休金分退撫基金與公保養老給付之優惠存款兩部分: 前者依軍公教調薪而逐年調整, 後者為固定。退休老師可領多少退休金? 其中退撫基金與公保養老給付各占多少比率, 這有公式可計算, 但相當瑣碎複雜。以下是綜合一些實際例子所設定之數字, 應能反映實際的制度。

我們假設退休的第一年, 由退撫基金所領之退休金為原薪水的 80% , 再乘上 75% 。此一部分會隨軍公教調薪, 但因為已經退休, 年資不再增加。依前面之計算, 退休當年該教師領取之薪資為 3.23 。故退休第一年自退撫基金可領得

$$2.00 = 3.23 \times 0.80 \times 0.75 \times 1.03。$$

退休金的另一部分是公保養老給付。此一部分原是整筆領出, 但依規定, 整筆錢可存入優利存款帳戶, 年利率 18% 。因為利息甚高, 一般人都會存入, 每個月再領出利息。舉例來說, 若養老給付金額為 200 萬元, 則優利存款每月利息收入為 3 萬元。以下之計算假設公保養老給付之利息收入為退休前薪水的 80% , 再乘上 25% 。此一部分不隨調薪, 固定為

$$0.64 = 3.23 \times 0.80 \times 0.25。$$

以上兩者合計為 2.64 , 為退休前一年薪資 (3.23) 的 81.7% 。此對應一般的經驗法則: 月退可領 8 成薪。從退休第一年 56 歲到 81 歲 (生命結束), 終身退休金合計之現值 30.42 。退休金收入與個人提撥金額之差額:

$$30.42 - 1.722 = 28.698,$$

由政府編列預算解決，也就是由納稅人支付。

綜合以上所述，工作期間所領薪水 (31.79) 加上退休金 (30.42)，加上公保養老給付之本金在身故之後可領回 (0.64，但現值為0.15)，減去退撫基金及公保所提撥 (1,722)，淨額為60.64，為原領薪資的1.91倍。男老師壽命較短，薪資淨額為57.35，倍數為1.80倍。2002年之退休教師，男性約占三分之一，女性約占三分之二，兩者合計平均薪資倍數為1.85倍。因此，假設某現職教師目前之月薪為新台幣5萬元，若把未來之退休金納入計算，該教師實際之月薪為9.25萬元。

10.4.2 土地與建物之使用成本

從機會成本的角來看，台灣公營學校的資本支出有兩個問題，第一，支出統計中僅記錄新建校舍之經費支出，未估算折舊支出。第二，土地使用成本並未列入計算。

《中華民國教育統計》列有國中國小每生之經常門及資本門經費，以1999年為例，國小經常門支出為新台幣67,670元，資本門為7,945元，合計為75,615元。國中經常門為79,878元，資本門為7,963元，合計87,841元。¹¹ 1999年，國小資本門支出占總支出10.5%，國中資本門支出則占9.1%。不過，兩者幾乎都是過去十年的之最低點。若計算1990-99年之平均，國中國小資本門比率平均為16.0%，國中為84.0%，這是全台灣約3,300所國中國小的平均值。¹²

因為缺乏統計數字，我們僅能以間接方法推算建物之使用成本 (折舊)。以2004年度為例，台灣約有3,300所公營中小學，其中僅有少數學校有新建校舍之營建支出。以下，我們假設平均每一所學校所分攤之營建支出即代

¹¹ 參見張玉山·鄭英耀·蔡清華 (2001) 表2-9。不過，以上數字低於2004年《教育統計指標》 (http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/service/statis.htm) 所列之數字，其中，1999年國小每生成本為84,696元，國中為113,833元。同一資料來源，2002年國小每生分攤成本為94,353元，國中略降為112,178元。若使用2000年主計處之統計數字，公營國小每生總經費為8.5萬元，公立國中每生為11.3萬元，參見行政院主計處之《社會指標統計》，2001， (<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/93chy/catalog2.htm>) 頁199-200。

¹² 1999年，台灣有國小2,583所，國中有719所。

表 10.2: 國中國小平均每生支出

	原總支出	原經常門	原資本門	原人事費	計入退休金 之總支出	學校 地租	調整後 總支出
國小	8.50 萬	7.23 萬	1.28 萬	6.14 萬	13.75 萬	7.82 萬	21.56 萬
國中	11.00 萬	9.35 萬	1.65 萬	7.95 萬	17.79 萬	7.64 萬	25.43 萬

單位: 新台幣萬元。假設原統計數字, 國小每生支出新台幣8.50萬元, 國中11.00萬元。經常門占85%, 資本門占15%; 而經常門中, 人事經費占85%。學校地租是以台北市資料計算。

表平均每一學校建物之折舊支出。在以上假設之下, 資本門支出包含了硬體折舊在內; 但學校土地之使用成本尚待估算。

台灣各縣市之公營學校之土地使用成本差異很大。譬如, 台北市學校之土地使用成本遠比南部鄉下學校高出許多。以下之計算以台北市為例。根據內政部地政司(2004)之地價調查資料, 可查得台北市各行政區之平均地價, 包括商業用地, 住宅用地, 及工業區用地。計算時, 我們使用的是2004年3月底住宅用地之地價。台北市政府主計處有各行政區內之國中國小校地面積及學生人數, 由此可算出台北市國中國小用地之價值。進一步假設土地之年租金為土地價值的4%, 即可得到土地租金之設算值。估算結果如下: 台北市國小之土地租金設算值為每人7.82萬元, 國中為7.64萬元。

10.4.3 公營國中國小每生成本

利用以上推估之退休金以土地使用成本, 我們可計算出較完整的公營學校之平均每生成本。以2002年教育部之統計為計算之起點, 國中每生成本為11萬元, 國小為8.5萬元。表10.2假設資本門占15%, 經常門占85%。經常支出中, 人事經費假設占85%, 因此, 國小平均每生之人事費為6.14萬元, 國中為7.95萬元。依上一節之估算, 把退休金納入之後, 薪資總額為帳面數字的1.85倍, 故國小之人事費總額應為11.36萬元, 國中則為14.71萬元。因此, 計入退休金之後, 國小平均每生成本增為13.75萬元, 國中則上升為17.79萬元。

最後,把土地使用成本計入,公營國小每生之成本由13.75萬元上升至21.56萬元;國中則由17.79萬元增加為25.43萬元。因此,公營國小每生成本是帳面數字的2.54倍,國中則為2.31倍,平均值為2.42倍。以上之初步計算雖然遺漏了一細節,但大體而言可看出,公營學校的成本是民營學校2倍以上。

那麼,公營學校所提供之服務品質可達民營學校的2倍以上嗎?此一部分的分析並不容易,因為學校服務品質不易衡量。但一般而言,在家長的心目中,民營學校之品質不會比公營學校低,否則家長不會花大筆錢把小孩送到民營學校。如果我們比較兩個教學品質接近的學校,而公營學校的成本至少是民營學校的2倍以上,這也驗證 Hanushek (2003) 之結論:若沒有適當的誘因機制,光是增加經費投入無法提升學校品質。

10.4.4 教育券

依據以上的分析,提升教育品質的重點是在公營學校體制內加入誘因機制,一個值得採行的政策是**教育券** (voucher) 制度。憲法160條除了強迫小孩接受教育之外,還規定「免納學費」。目前,政府公營學校的補貼是由納稅人繳給財政部,財政部再經由教育部編列預算,轉撥給各個學校使用。

既然學校經費的來源是納稅人,這筆錢還可以經由另一個途徑使用。納稅人還是把稅繳到財政部,但財政部不是把錢經由教育部預算分配到各個學校,而是把錢分配給家中有小孩上國中國小的家長。家長所得到的稱為教育券。¹³不過,這筆錢是指定用途,只能當小孩子上國民中小學之用。

教育券制度與現有制度的差別在那裡?主要的差別是家長可以選擇小孩子要上那一個學校,因為家長有選擇,而學校經費的多寡(校長與老師薪水的高低)決定於學生人數,因此學校必然致力於提升品質以吸引學生。教育券制度不需納稅人再額外花錢,我們只是改變教育經費補助的對象。在現有制度下,教育經費直接撥給學校,在教育券制度下教育經費撥給家長。因為家長有選擇,教育制度內即注入提升品質的誘因。

¹³有關於教育券制度的來源與檢討,請參見 Friedman and Friedman (1980), Neal (2002), 與 Bergström and Sandström (2002)。

教育券制度還有一個好處。在目前的制度下，家長若把小孩送到民營學校，他事實上必須交兩筆學費，一筆是民營學校的學費，另外一筆是他所繳的稅用於政府教育經費支出部分。因為是兩筆學費，家長把小孩送往民營學校就讀的誘因減少。反之，在教育券制度下，家長若把小孩送往民營學校就讀，他並不須再繳政府教育經費支出那部分的錢。因此，家長有較強的誘因作學校的選擇，不管是公營學校之間，或者是公民營學校之間。家長一旦較審慎地選擇學校，學校也要更努力提升其品質。

10.5 學費管制

2001年台灣的國中國小合計有2,600所，其中公營2,575所，占99.03%。台灣的國民教育的確是公營企業聯合壟斷。高等教育的情況稍有不同。2000學年度高等教育機構共有150所，其中民營大專院校97所，公營53所。由公民營學校數目來看，台灣的高等教育應屬競爭市場。不過，光由公民營大學數目無法看出台灣高等教育的市場結構。

美國有世界一流的大學，其中最頂尖者多屬民營。但是，也有一些相當不錯的州立大學，如加州柏克萊大學 (Berkeley)。美國的高等教育也是公民營並存，一般而言，民營大學的學費較高，州立大學因為有州政府補貼，學費較便宜。公民營大學之間有激烈的競爭，原因很簡單：民營大學學費較高，因此必須提供好的服務，否則學生都上州立大學去了。學費與學校品質成正比的關係是市場經濟裡正常的現象。在台北，一客1,000元的牛排館與一客150元的夜市攤子並存。因為消費者有所選擇，彼此之間有某種程度的競爭，這也創造了牛排館與夜市攤子良好服務的誘因。

台灣的高等教育雖然是公民營學校共存，但是教育部作了強力的干預與管制，使得學校之間的競爭力量減弱。教育部的管制是雙管齊下：

- 對公營大學院校巨額補貼
- 管制民營學校的學費

公營大學因為獲得巨額補貼，因此學費異常低，大約只有民營大學的一半。反過來說，民營大學的學費受到嚴格限制，因此無法像美國的民營大學一

樣,收取較高的學費以提供較好的服務。

簡單來說,教育部對公營大學提供太多的補貼,對民營大學的學費作了不必要的限制,因此創造出一個荒謬的景象:公營大學學費較低,服務較佳(因為巨額補貼);民營大學學費較高,但服務品質比不上公營學校(因為學費受到限制)。公營大學因為得到教育部巨額的補貼,因此在某些方面能提供較佳的服務,譬如校地寬廣,體育館設施好,排課時間較有彈性。公營大學好比是台北東區的百貨公司,但所賣商品的價格卻低於地攤。對於公營大學的學生而言,這是個美妙的制度;但民營大學的學生當然想法完全不同。

教育部的對民營大學學費的管制政策就是一般所稱之「低學費政策」。¹⁴學費的補貼與管制產生許多負面影響,其中之一是公民營大學之間的競爭減弱。美國也有公民營大學,但是州立大學所得的補貼沒有那麼多,民營大學的學費則不受限制,因此競爭仍然存在。競爭是品質的唯一保證,在管制與補貼之下,大學之間競爭力量不強,這是台灣公民營大學品質難以提升的主要原因。

既然如此,為何要有巨額補貼及學費管制?由教改文獻可知,作如此主張的人似乎有兩個理由:

- 外部性
- 窮人的小孩有上學的機會

10.5.1 企管教育有外部性?

2000學年度,台灣碩士研究所學生人數計70,039人,其中人數最多的是工程學院,占25.1%,商學管理排名第二,占15.1%。¹⁵今天的研究所學生,未來是社會上的高所得階級,特別是MBA學生或電機研究所的學生。因為出路好,MBA與電機研究所每一年報考的學生超多,招收的研究生也超多。

¹⁴1998學年度之前,教育部對各大學訂定統一收費標準;1999年開始,各大學所收取之學雜費稍有彈性,但學費之調整仍須依據教育所立之規範。因此,目前大學之學雜費仍受教育部管制。

¹⁵參見教育部(2001),頁158-59。

目前在公營學讀研究所，一年學費約新台幣5萬元。¹⁶ 學生花錢上研究所是一種投資，目的是在累積個人的人力資本。顯然，讀研究所的投資報酬率相當高。既然投資報酬率相當高，即使不給與學費補貼，考上的學生還是會來就讀。

公營大學的研究生比大學部學生得到更多的學費補貼。支持納稅人補貼研究生學費的理由是**外部性**：研究生未來在社會上所從事之工作對其他人有很大貢獻，因此今天應給與補助。研究所畢業生對公司有貢獻，這是一定的，但他所領薪水也不少。所謂「外部性」，指的是他的貢獻大於所領薪水。這是有可能的。但研究所畢業生當中有多少人有此特質？這值得進一步討論。

例如，某甲月薪10萬元，但他每個月替公司賺入20萬元。不過，在此情況之下至少會出現3種可能的調整動作：某甲向公司要求調薪，或者公司主動替某甲調薪；若以上皆無結果，某甲會換個工作，或者其他公司以較高的薪水把某甲挖走。不管是那一種調整，到最後某甲所領的薪水應該很接近他的貢獻。既然貢獻與薪水收入相等，**外部性**的說法就不成立，納稅人也沒有理由補貼其學費。

但是，社會上仍然可能有一些人對社會的貢獻高於薪水收入。例如，某甲有一個研究發現，這個發現對社會帶來很大的好處。但是，因為某種原因這個研究成果不能申請專利保護，或者無法商品化，因此雖然對社會的貢獻很大，但他只能領取微薄的薪水。這種人我們不僅要補貼他的學費，可能還須補助他的研究經費。譬如，第一個發現灌溉或施肥可以提升作物生產力的人，他本人的農產量增加。他的鄰居觀察到他的發現之後，下一期如法炮製，作物生產量也從此大幅增加。某甲的發現對於人類社會的貢獻遠高於他本人之獲益。這是外部性的例子，因為某甲提升所有農夫的生產力，但卻沒有得到對應的收入。

我們不排除台灣今天有這種人存在，但是 MBA 或電機研究所的學生有幾個人能作出類似的貢獻？如果是少之又少，則以外部性來支持補貼研究生學費的論點是講不通的。

¹⁶如果到美國讀同樣學位，一年學費至少要新台幣70萬元。

10.5.2 補貼窮人還是有錢人？

不少人贊同學費管制，主要原因是認為這個政策讓窮人的小孩有機會上大學。低學費政策讓較多的窮人小孩有機會上大學，社會的流動性 (mobility) 提高，窮人不會永遠貧窮。這種關懷是有道理的，我們也認為理想的教育制度是讓任何一個有潛力的小孩，不管是有錢人的小孩或窮人的小孩都有機會上大學。

但是，學費管制真的幫助了窮人的小孩上大學嗎？根據教育部的統計資料，以工學院學生為例，台大學生一年學雜費 5.3 萬元。¹⁷ 根據表 10.3，2001 年台灣大學平均每位學生支出新台幣 30.52 萬元，因此教育部 (納稅人) 對每位台大學生平均補貼 25.22 萬元。¹⁸ 各學校得到的補貼金額高低不同，成功大學每位學生平均補貼 19.99 萬元。以上是公營大學的例子，相對而言，民營的淡江大學 2001 年平均每位學生支出 10.15 萬元，學雜費為 9.97 萬元。教育部事實上對民營大專院校也提供經費補助，2001 年總額為 170.02 億元 (教育部，2003，頁 60)，平均每位學生獲得補貼金額為 2.36 萬元。表 10.3 列出國內四所大學之補貼金額。

在學費管制政策下，窮人的小孩有沒有得到幫助？答案是有。不過，學費補貼並不是針對窮人的小孩，而是針對考上公營大學的全部學生。如果你考上國立 (公營) 大學，不管是窮人的小孩還是有錢人的小孩，每年大約得到納稅人補貼學費 20–25 萬元，四年下來總共獲得 80–100 萬元。如果考上私立 (民營) 大學，不管是窮人的小孩還是有錢人的小孩，每年大約得到納稅人補貼學費 2.36 萬元，四年下來總共獲得 9.44 萬元。¹⁹ 相較之下，在學費管制政策下獲益最多的是公立大學的學生。但是，公立大學的學生當然不全是窮人的小孩；事實上窮人的小孩只占一小部分。

¹⁷美國一般私立大學的學費高低不同，最低的大約要 20,000 美元，以 34.5 元匯率折算，合新台幣 69 萬元。根據《台北市教育統計》，89 學年度國中和國小學生的每生平均經費分別為 11 萬和 8 萬元，如果加上土地、房舍等租金成本以及公立學校教師退休後優厚的退休金支出，數字將更高。參見駱明慶，“私立學校真的那麼貴嗎？”，<http://mypaper1.ttimes.com.tw/user/Lakatos/index.html>。

¹⁸此表之數字並未計入公營學校老師之退休金，也未計入土地成本。

¹⁹軍公教家庭的小孩上大學，教育部另有補貼。

表 10.3: 各大學平均每位學生之學費補貼(每年)

	平均每生 經常支出	學雜費	教育部 補貼金額
台灣大學	30.52 萬	5.30 萬	25.22 萬
成功大學	25.29 萬	5.30 萬	19.99 萬
淡江大學	10.15 萬	9.97 萬	2.36 萬
逢甲大學	11.84 萬	10.32 萬	2.36 萬

學雜費是指工學院學生, 其他學院之學雜費略有差異。

資料來源: 教育部統計處。

2001年台灣大專院校學生合計99.4萬人, 其中就讀公營學校者27.5萬人, 占27.7%, 其餘72.3%就讀民營學校。爲了行文方便, 我們界定所得最低的20%的家庭屬於「窮人」。假設窮人的小孩與富人的小孩有同等的機會上公營學校, 則2001年就讀公營學校(每年獲得20–25萬元納稅人補貼)的學生中, 20%來自窮人家庭。以上的比率事實上是高估的, 原因是家庭所得的高低影響子女上大學的機率。

家庭所得高低對於小孩上大學的機會有什麼影響? 駱明慶(2003)由主計處之「人力資源調查」與「家庭收支調查」資料發現, 家庭背景好(家庭所得較高)的學生, 在大學聯考中的成績通常較佳, 考上公營大學的機會也較大。此外, 根據中研院1997年之「社會變遷基本調查」, 有子女上公營大學的家庭, 其家庭之平均所得高於子女上民營大學的家庭; 而後者之平均所得又遠高於子女僅有高中學歷者。

由此可見, 家庭的所得越高, 小孩進入公營大學的機會越大。換言之, 公營大專院校的學生來自窮人家庭的比率低於20%。爲了行文方便, 我們把所得最高的40%家庭界定爲富人, 則由同樣的推論可知, 目前就讀公營大專院校的學生中有超過40%是來自自錢人的家庭, 他們每年也接受納稅人20–25萬元的補貼。因此, 所謂的「低學費政策」雖然幫助少數窮人的小孩上大學, 但同時補貼了更多的中上所得家庭的小孩。低學費政策的補貼金額到底有多大? 台灣大學2001年之經常支出爲81.64億元, 學生人數爲

26,751人。若平均每位學生所繳學雜費為5.3萬元，則學雜費收入總額為14.18億元。因此，2001年納稅人對台大學生共計補貼67.46億元，而台大學生的家長絕大部分是中高所得的家庭。

主張低學費政策者的出發點之一是希望藉此提高社會的流動性；低所得家庭的小孩有機會上大學，未來的所得得以提升。不過，由以上的計算可知，在各種所得水準的家庭中，中高所得家庭的小孩受益的比率反而較高。如果我們的目標是要讓所得分配更為平均，則補貼有錢人的小孩上大學當然不可能達到目標，反而是讓所得分配愈趨不平均。

10.5.3 就學貸款

學費管制顯然並非提升社會流動的好政策，也不是幫助窮人小孩上大學的好政策。但是，任何一個社會都有窮人，若窮人的小孩有心，也有能力想上大學，怎麼辦？

幾個辦法如下。第一是高中畢業後先工作一段時間，存一點錢之後再上大學。對學生而言，高中畢業先工作也許辛苦，但上大學的機會並沒有消失。目前，台灣的大學畢業生如果要出國深造，有不少人也是先工作存錢，再出國讀書。事實上，先工作再讀書有一個好處，因為是自己賺錢繳學費，學習誘因更強，也更努力。

如果不想先工作再上大學，他可以申請學生就學貸款。教育部自1976年開辦就學貸款。依據2001年的修正辦法，欲申請貸款至少須符合下列要件之一：

1. 學生本人或法定代理人家庭年收入符合中低收入家庭標準，
2. 未符合以上要件，但家中有二人以上子女就讀高級中等以上學校者。

其中，符合第一要件者之貸款申請，由教育部負擔其利息之全額或半額。²⁰

²⁰以2001學年度而言，中低收入家庭是指結算申報綜合所得金額在新台幣114萬以下者。根據2001年之「家庭收支調查」，家庭可支配所得最高的20%家庭，其所得收入（稅前）總計之平均為2,150,962元；次高的20%家庭，所得收入平均為1,242,356元；再其次的20%家庭，平均為916,753元。我們推測除了平均可支配所得最高的40%家庭之外，其餘家庭都算是「中低收入家庭」，家中有小孩申請就學貸款，都可以得到利息補貼。

因此,中低收入家庭之子女若申請就學貸款,其利息支出是由納稅人支付。

根據統計,1999年度民營大專院校學生合計994,283人。假設在目前民營大學10-12萬元的學費下,每年大約有25萬人想要進入高等教育學校,因此每一年大專院校的學生總數估計將為100萬人。這些學生來自不同的家庭,有些所得高,有些所得低。由《家庭收支調查》之數字,假設所得最低的30%家庭父母無法負擔小孩的學費,因此大約有30萬名想要進入高等教育學校,但無法得到父母的資助。這些人當中有一部分可能決定高中畢業之後先工作一段時間,之後再進大學。

我們沒有資料可以判斷此一比率多少,以下假設想要藉助學生就學貸款接受高等教育者占60%,合計18萬名。若每位學生申請就學貸款10萬元,每年貸款總額新台幣180億元。2001年底,台灣金融機構的放款總額為149,457億元,以上所估算之就學貸款180億元占放款總額0.12%。顯然,台灣金融市場的規模絕對有能力應付學生貸款的需求。

我們未取得就學貸款餘額,無法與以上之推估數字比較。若根據教育部(2003,頁9),2001年教育部對大專院校就學貸款補助利息支出15.03億元,利率為7.5%。若利率為全額補貼,對應之本金為200.4億元。從學生的角度來看,他決定讀大學或專科學校是因為投資報酬率高,畢業開始工作賺錢,就有能力償還就學貸款。如果銀行也同意學生的判斷,它應該樂意把錢借給學生。因此,若借貸市場能夠有效率運作,窮人的小孩就可以透過就學貸款上學,不需要政府介入,也不需要管制學費。

因此,如果上大學是一項有利的投資,各銀行應該會積極提供各式各樣的就學貸款機會,主動找學生來借錢;教育部不須介入,也不一定要補貼就學貸款的利息支出。不過,每個人天生條件不同,有些人上大學報酬率高,有些人報酬率低。因此,對一個前來申請就學貸款的人,銀行必須判斷其潛力如何。這與銀行貸款給企業一樣,放款也有風險。家境不佳的學生通常比較不容易獲得銀行貸款,因為萬一他畢業之後還不出錢時,學生家長可能也沒有辦法幫忙。因此,教育部(納稅人)幫助窮人的小孩取得就學貸款,符合「讓窮人小孩有上大學的機會」的精神。

至於補貼中低收入家庭貸款之利息支出,這是**所得重分配**。所有現代

國家幾乎都有所得重分配制度，有些透過累進稅率制度，有些透過社會福利制度與醫療保險制度。表面上看來，補貼低收入者就學貸款之利息支出與累進稅率制度之精神一樣，但實際上並不盡然。並不是所有低所得家庭的小孩都上大學，假設10個低所得家庭中只有2個家庭的小孩上大學，則只有這2個家庭得到補貼，其餘8個家庭並未得到。小孩有機會上大學，其未來的所得會比較高。因此，如果所得重分配的目標是要對所得最低者提供財富移轉，則就學貸款之利息補貼政策並不能完全達到目的，因為未來所得最低的那8個家庭沒有得到移轉。

在累進稅率制度下，所得越低的家庭稅率越低。所得越高的家庭稅率越高。換言之，家庭間之所得重分配完全決定於家庭所得的高低，這的確有助於讓社會的所得分配趨於平均。但是，在就學貸款利息的補貼政策上，則只有家中有小孩上大學的窮人家庭才有機會受益。

習 題

1. 黃武雄教授主張在教育改革中，中央政府應該調節升學供需，並多辦幾家像樣的大學。請提出你的看法。
2. 「我贊成聯考制度，它最公平。」請評述此一看法。
3. 「補習班產生嚴重禍害，因為它所教出來的學生，很多都不真正了解其所學的。」請評述此一看法。
4. 反對教育服務業民營化的理由之一是：「教育不能商品化」，或者「教育是清高的工作，不應視為服務業。」請分析其論點。
5. 《中國時報》，2003.2.20，報導一則台中縣家長告校長的新聞，原因是學校未實施常態分班。依教育部「國中生常態編班實施要點」規定，「國中各年級一律實施常態編班，二、三年級並應維持原一年級常態編班，不再重新編班」。學生家長認為這項規定的目的在「保障學生平等受教育權利，屬於人格權的一種」，請討論。
6. 根據10.4節之計算，公營學校老師所領退休金遠高於其繳交之退撫基金及公保費率。

- (a) 以女性老師而言, 差額為多少?
- (b) 以男老師而言, 差額為多少?
- (c) 以上的差額必須由納稅人補貼。為了解決此一財政問題, 行政院將退休年齡由 55 歲延至 65 歲。請問女性老師在退休前一年之薪資等於多少? 所領退休金之現值等於多少? 繳交之退撫基金及公保費率等於多少?
- (d) 以女老師為例, 退休年齡延後能否解決軍公教退休金之財務問題?
7. 對台灣教育現況的一個常見的批評是,「升學主義」太濃厚。請試解釋為何家長一心一意要小孩上好的大學。
8. 閱讀“金華傳奇”(http://ccms.ntu.edu.tw/ntut019/edu/edu.html)。該文之結語中, 作者說“台灣的教育問題是制度問題”。請問「制度問題」是指什麼?
9. 閱讀“Who pays to study”, *The Economist*, 2004.1.24, 頁 23–25。此文比較美國與歐洲國家(特別是英國)的大學制度, 文中有一句話: “But fees also make students more powerful customers.” 請說明這句話的意義。