

好老師, 莫強求 — 也談教育改革

吳聰敏·駱明慶*

2003.4.8 [修訂版]

“我們沒有能力影響學校的編班, 只能順其自然。遇見好的老師, 是孩子的福氣, 否則, 就當作是給孩子的磨練, 讓他們學習適應環境。”

以上這一段文字是一位學生家長的心聲, 刊登在《中國時報》, 2003年1月7日, 文章標題是“好老師, 莫強求”。家中有小孩子就讀國中或高中的父母, 看到這一段文字一定都心有戚戚焉, 可能有更多的人認同其觀點。我曾經在某次上課時, 把上面的文字讀給學生聽, 並詢問學生的意見。學生的反應五花八門, 但其中有個答案很有意思: “老師教得好不好沒關係, 學生守好本分, 努力用功最重要。”

我相信以上的說法是許多人成長過程的親身體驗, 大多數人也可能把它視為理所當然。不過, 如果有人對你說, “好的便利商店, 莫強求!”, 或者, “餐廳好不好沒關係, 消費者守好本分, 努力適應最重要”, 你一定覺得他是神經病。

1 教育改革

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。但是, 教育如何改革? 這可能是今天意見最分歧的議題。根據行政院研考會的一項調查, 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”。¹

台灣教育的現狀幾乎是所有學生與家長都不滿意, 學校老師雖然也有抱怨, 但相對而言, 不滿聲音可能較少。1994年民間團體發起「四一〇教改運動」, 希望改善教育

*台大經濟系, <http://ccms.ntu.edu.tw/\protect\nobreakspace{}ntut019>。我們感謝中研院社會所及文化批判學會研討會成員對本文初稿的批評意見。

¹資料來源, “民衆對教育的看法”, 行政院研考會。調查時間, 2002年12月10-11日; 抽樣母體, 台灣地區20歲以上民衆, 1,097個樣本。

環境與教育品質。今天的教育改革已不僅限於民間，教育部也積極推動各種教改政策，包括多元入學方案、九年一貫課程等。

社會各界都認為教育制度亟待改革，但理想的教育制度是什麼？改革如何進行？各界的意見並不同。台大黃武雄教授是「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，標題是“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。在其文章中，黃武雄認為中央政府應透過地方發動教改政策，把重點放在：

1. 調節升學供需 (不是擬定升學方案, 分配升學機會),
2. 改善教育環境 (如: 推動小班小校, 規劃自在愉快的教學空間),
3. 調整教育權力結構 (如: 學校自主, 社區監督, 師資自由化)。

黃武雄又說：

“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。”

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。」³

教育改革的主要目標是要提升教育服務之品質。我們希望學生在學校學到真正的知識；學習過程無法避免壓力，但希望是快樂的學習。我們的成長過程中，除了國民中小學之外，還有機會上高中，進大學。除此之外，學生可能有機會上安親班、美語班、鋼琴班、課業補習班等。這些課外的學習班主要是由私人經營，學費有高有低，品質當然也是有高有低。但很少人會主張這些補習班應該由政府經營。那麼，為什麼有那麼多人認為國中、國小，甚至高中、大學必須由政府經營？難道民間部門無法提供良好品質的教學服務？

教育改革是制度的改變，因此我們首先須思考以上這兩個問題的答案是什麼？

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。

³Friedman and Friedman (1980) 的看法剛好相反，教育太重要了，不能交給政府！

表 1: GDP 與分類產業產值 (1999 年)

產業	產值	占 GDP 比率
公共行政服務	973,200	10.49%
住宅服務	921,078	9.93%
零售	601,889	6.49%
教育訓練服務	443,602	4.78%
電腦產品	395,150	4.26%
國際貿易	328,217	3.54%
批發	301,052	3.25%
醫療保健服務	286,764	3.09%
公共工程	271,023	2.92%
其他房屋工程	257,448	2.78%
電腦組件	231,883	2.50%
保險	220,706	2.38%

產值是指附加價值 (value-added), 單位: 新台幣百萬元。1999 年之國內生產毛額為新台幣 9,277,008 百萬元。資料來源: “八十八年產業關聯表”, 行政院主計處, <http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/div6all.htm>。

1.1 教育是服務業

今天除了極少數的例外, 每一個人人都上過學校。每一個學生的學校經驗不同, 遇到的老師也是形形色色。但是, 很少學生在學校所受的待遇 (所接受的服務), 能夠與任何一家便利商店的服務相比。你能想像消費者去便利商店、地攤、書店、或百貨公司時, 被店員痛罵一頓嗎? 當然不可能。不過, 在學校裡學生被老師罵是家常便飯; 較嚴重的是, 老師把學生痛扁一頓。⁴

教育是服務業, 在學校裡學生是**消費者**。行政院主計處編算國內生產毛額時, 除了計算農業、製造業與服務業的生產值 (附加價值) 外, 尚編製「產業關聯表», 其中有各細分類產業之生產值。在1999年的產業關聯表中, 國內經濟活動分成160種產業。表1把附加價值占 GDP 比率最高的12個產業列出來, 其中, 公共行政服務排名第一, 比率為10.49%。零售業排名第3, 比率為6.49%, 教育訓練服務第4, 比率4.78%, 電腦產品排名第5, 占4.26%, 醫療保健服務排名第8, 占3.09%。

如果教育是服務業, 學費是納稅人出的, 為什麼我們不能要求學校和便利商店一樣提供良好的服務? 為什麼我們辛苦工作, 花錢把小孩送到學校, 小孩子在學校卻經常受到老師的侮辱? 譬如, “你們這一班是我歷年來教過最爛的一班!”

⁴辱罵或痛扁學生之後, 老師說, 「這都是為了你們好!」。

便利商店之所以提供良好的服務,並不是因為消費者苦苦哀求,而是因為市場競爭。在台北市幾乎每一個街角都有便利商店,每一個社區都有一兩家超市。便利商店與便利商店之間,便利商店與地攤之間,便利商店與超市之間競爭激烈。為了追求利潤,便利商店必須吸引顧客上門,商品必須周到,價格必須便宜,服務態度必須好。服務態度不好,顧客便不再上門。反過來看,台鐵獨占台灣的鐵路運輸業,又是公營企業,它的服務品質如何,每一位乘客心理有數。

為何學校的服務品質遠比不上便利商店?原因是學校之間幾乎沒有競爭。如果你對某家便利商店或加油站的服務不滿意,隨時可以換一家。但是,如果你對某家學校不滿意,換一家並不能解決問題,因為每一家都差不多。台灣學校制度的特徵是:政府管制太多,公立學校太多,民營學校太少。

1.2 公營與獨占

1999年,台灣教育訓練服務業創造新台幣4,436.02億元之附加價值。教育訓練服務業包括學校教育與各種補習班所提供的服務,我們未找到進一步區分之數字,但猜測前者所創造之附加價值應遠高於後者。台灣的學校教育體系由國小、國中、高中,以至於大學及研究所,規模龐大。就高等教育而言,1978年台灣有26所大學,公私立各占一半。1999年有大學與學院合計105家,公立46家,私立59家。不過,台灣的國小與國中幾乎全部是公立學校。全台灣的國民小學有2,583家,其中公立2,560家,占99.1%;國民中學有719家,公立710家,占98.7%。以國中國小而言,台灣學校教育服務業的特性是**獨占**(monopoly),政府幾乎是國中小教育服務業唯一的生產者。

在表1所列出的12項產業中,排名第一的公共行政服務,就是政府本身所提供的服務,第9項公共工程也與政府有關。其餘的10項產業中,教育訓練服務產業毫無疑問是最受政府干預的產業。事實上,在產業關聯表上全部160項產業中,教育訓練服務應該可能也是受到政府干預程度最深的產業。在獨占與壟斷之下,競爭機制太少,沒有誘因讓學校老師提供良好的教育服務。我們不妨觀察一下其他有競爭機制的教育訓練服務,如民間電腦補習班、課業補習班、鋼琴或繪畫班、TOEFL或GRE補習班。這些也是教育訓練服務產業,但他們的服務比學校老師所提供的服務好太多了。

在第二次世界大戰結束之後,國民政府將所有日本人的企業幾乎全數改組為獨占或寡占的公營企業,如台糖、台電、中油、台鐵等。戰後以來,公營企業是企業營運效率低落的代表。不過,公營企業沒有效率不是台灣特有的現象,世界各國都是如此。過去十多年來,台灣積極推動「公營企業民營化」政策,主要原因就是公營企業毫無效率

可言,產品價格高,品質差,服務又不好。

公營企業民營化政策的成效如何?舉一個最近的例子,在加油站開放民營之前,所有加油站都是中油公司所經營。試比較民營加油站出現之後,油價與加油站之服務之改變,即可體會開放民營對於消費者所帶來的好處。另外一個例子是便利商店與鐵路局服務的對比。我們進入任何便利商店,店員說,「歡迎光臨!」,離開時,即使沒有買任何東西,店員仍然說,「謝謝光臨!」。但是,到各鐵路車站購買車票時,我們會面對售票員什麼臉色?常搭乘火車者,必然體會深刻。我們也可以比較鐵路局與民營客運、航空公司之服務,其間的服務品質差異真有天壤之別。

不同企業服務態度的好壞怎麼會差異那麼大?是不是便利商店的老板比較會用人,鐵路局總經理知人善用的能力較差?但試想,把鐵路局的售票員與便利商店的員工對調,鐵路局售票服務的品質會提升,便利商店的服務會惡化嗎?當然不會!由此可見,根本問題不在於人,而在於制度,鐵路局是獨占的公營企業,便利商店是完全競爭的民營企業。換言之,公營企業的效率不好是制度的問題,不是人的問題;制度改變之後,人的行為也會改變。這正是教育改革必須從制度改革下手的原因。

2 基本教育

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。

李家同教授關心城市與鄉鎮小孩的差異,他的意見和黃武雄教授一樣,認為政府在教育服務上扮演重要角色,他並主張政府必須提供更多的教育經費以解決城鄉差異。教育經費的多寡當然影響服務品質。如果今天教育部減少各公營學校的經費補助,公營學校的服務品質一定明顯下降。但是,台灣教育品質的低落還有其他因素。舉一個較特別的例子來看,台灣最昂貴的學校除了台北美國學校、台北英國學校、高雄美國學校,還有國防部興辦的各級學校,包括陸軍高級中學。台北美國學校的品質如何?這要問學校的學生才知道。我們沒機會上台北美國學校,但可以確定的是它的品質不會差。台北美國學校必須與一般學校競爭,如果品質差,學費又貴,肯定不久之後就倒閉。陸軍高級中學的品質如何,這也要問學校的學生才知道。但是,我們沒有辦法確定軍校的品質是否一定好。如果學費貴,品質又不好,學校不一定會關門,因為它是公營

企業。

台北美國學校辦不好就要關門,這和一般企業經營不善就要倒閉的道理是一樣的;這是殘酷的競爭壓力,但也是經營者努力提供良好品質服務的誘因。若服務不佳也能繼續存活,企業或學校就沒有追求品質的誘因。這正是台灣今天公營學校品質問題之所在:教學服務的品質再差,老師薪水不變,學校也沒有關門的壓力。在此制度下,我們怎能期望公營學校有好服務品質呢?

2.1 基本教育與公營企業

台灣許多人已經習慣了國民教育應該由政府興辦的想法,原因之一可能是憲法所規定的國民基本教育的條款。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。」不過,憲法規定的是強迫小孩子要接受六年的基本教育;並不是六年的「公營學校」教育。憲法為何強迫每一個小孩都要接受基本教育?如果每一個小孩子應受多少教育由其父母決定,有何不好?

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」(externalities)。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,對於社會群體生活也會造成困擾。因此,外部性是義務教育制度的主要理由。

我們贊成義務教育的理念,每一個國民至少要接受一定年限的教育。⁵但是,義務教育制度與政府直接創辦經營中小學是兩回事。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。政府可能須介入人民的(教育)選擇,但卻不須自行生產(教育)服務。

李家同教授替全國的國民小學請命,希望政府增加一點教育經費。我們不否認增加經費可以提升品質,但這是治標不治本。增加鐵路局或台糖等公營企業的預算可以提升其服務品質嗎?會,但這不是解決問題的根本辦法。

國中國小的教育品質為何低落?主要原因是幾乎所有的學校都是公營企業。部分公立學校老師授課不用心,以威權的態度面對學生,上課遲到早退,授課內容空洞無物,同樣講義內容沿用數十年;校方或者不管,或者想管但管不著。為什麼管不著?因

⁵義務教育應該是9年或12年,我們沒有特別的意見。義務教育的目的是讓一個國民具備充分的知識與學習能力,能與其他人互動。以目前來看,我們看不出有必要將義務教育延伸為12年。但隨著經濟的發展,社會組織日趨複雜,未來也許真的有此需要。

為學校是公營企業，老師是公務員。也有部分老師又專業又用心，深得學生喜歡。但是，努力教學的老師與不適任、不敬業的老師薪水相同。既然如此，老師為何要努力教學呢？我們要強調的是，公營企業與公營學校的品質低落，並不是管理者的素質有問題，也不是員工的素質有問題，而是制度有問題。制度的問題在那裡？在於員工或老師沒有努力工作的誘因。

2.2 學區制

到超市或百貨公司購物時，我們如果對某家的服務不滿意，可以到另外一家去，這是市場競爭的好處。現在如果政府規定，消費者只能到特定的百貨公司購物。譬如，台北市中正區的居民只能到台北車站前的新光三越百貨公司的指定櫃台購物。在此規定之下，你能想像百貨公司的店員及消費者之間會變成什麼情況嗎？其實不須運用你的想像力，眼前就有個活生生的例子。台灣的國中與國小採取學區制，小孩子要上那一間學校沒得選擇。進了學校之後，那一門科目由那一個老師授課，也是學校決定的，學生沒有選擇。

除了學區制度之外，台灣的國中小學校百分之九十九以上是公營企業。在上面的例子中，這就好像是台北車站前的不是新光三越百貨，而是一家公營的百貨公司。想像你非得到指定的公營百貨公司內的指定櫃台購物，會發生什麼事情？什麼荒謬事情都可能出現。而且學生在學校碰到問題老師或校長，幾乎束手無策。因為每一家都是公營企業。怎麼辦呢？依本文開頭所述的痛心家長的講法，遇到服務態度差的百貨公司，「只好當成是給消費者的磨練。」

3 基本教育如何改革？

關心教改的人多強調多元價值的重要性。尊重多元價值就是尊重個人選擇。如果有家長與學校認為「建構式數學」最好，我們的教育制度應該允許他們去努力嘗試。如果有父母認為小孩在家學習 (home schooling) 比起到學校學習更好，我們的教育制度不應該規定每個小孩非到學校學習不可。台灣目前國中小學百分之九十九是公營學校，許多事情都是統一規定。國小幾年級開始學英文是統一規定，要不要採用建構式教學是統一規定，學生的制服要繡學號是統一規定，甚至連學生衣服的換季也是學校統一規定。在公營企業體制內一切講求統一 (或公平)，尊重多元價值只是口號而已。

當百分之九十九的國民中小學是公營學校時，任何提升教育品質的努力都是事倍功半。由公營企業民營化的成效來觀察，國民基本教育由公營企業獨占的制度必須改

變,才能真正提升教育的品質,並降低教育資源的浪費。

1999學年度,全台灣合計有3,302所國民中小學,其中公營學校是3,270所。公立學校的專任教師合計147,767人,私立學校合計1,168人。公營學校民營化政策顯然不是一蹴可及。從另一個角度來看,提升教育品質的重點是在公營企業體制內加入提升誘因的機制,因此,教育改革還有其他可以努力的方向。一個值得採行的政策是教育券(voucher)制度。

3.1 教育券

憲法160條除了強迫小孩接受教育之外,還規定「免納學費」。所謂免納學費,真正意思是基本教育的學費由全部納稅人共同負擔。依粗略的估算,目前公立中小學每位學生一年之平均成本是10萬元,其中包括教職員的薪水、學校水電費、教學材料之支出等。在目前的制度下,這筆錢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(voucher)。⁶不過,這筆錢是指定用途,只能當小孩子上國民中小學之用。除此之外,學區制度也必須廢除,教育部不應該再指定小孩子非上某個學校不可。

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。

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。

⁶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)。

3.2 短期內可行措施

以國中與國小而言,教改的方向是「公營學校民營化」,廢除學區制,實行教育券制度。不過,以上這些政策在短期內可能都不容易馬上達成。把它們當作長期目標,短期之內有些可行之措施,也有助於提升教育品質。

1. 教育部不要再增加管制

類似(高中)聯合招生、聯合放榜的事,由學校自行解決吧!

2. 教學評鑑

目前許多大學都作課程的教學評鑑。如果大學可作教學評鑑,教育部可要求各公營國中與高中必須作教學評鑑。評鑑結果應適度公布,並作為升等、加薪之依據。

3. 開放選課

在學校開學之際,各安親班、美語班、補習班都大作廣告,「歡迎試聽」,滿意之後再繳費上課。許多電腦軟體或線上遊戲可以試用或試玩一段時間,滿意之後再購買。台灣各大學普遍都開放選課,高中與國中沒什麼理由不能開放選課。當然,薪水制度必須修正,學生人數較多的班級,老師領較多的薪水。

4. 擴大學區制度

如果消費者可以到任何商店購物,可以選搭任何航空公司的班機,那就沒有理由限定小孩子非上某個學校不可。在學區制度沒有完全廢止之前,可以先考慮擴大學區。譬如,我們可以讓每個學生在其學區內至少有3個以上的學校可以選擇。當然,熱門學校應分配較多的教育經費,校長與老師的薪水也應較高。

4 辦像樣的大學是政府的責任?

前面曾引述黃武雄教授的教改文章,他認為「辦像樣的大學是政府的責任」。作者並未說明他為何有此看法,不過,在台灣似乎很多人都有類似的看法,因此這個主張值得進一步思考。今天我們習慣把政府興辦的大學稱為國立大學或公立大學,但是公立大學就是公營企業。主張政府辦像樣的大學,等於是期望公營企業提供良好的教育服務。

但是,如果公營企業在鐵路運輸、加油站、航空運輸、銀行、遞送郵件上無法提供良好服務,我就想不通為什麼有人認為公營企業(公立學校)在教育服務上能提供良好的服務。可能有人會認為只要找到好的管理者用心經營,公營企業的效率不會比民營企業差。這不無可能。但是在以往的公營企業或今天各級公立學校裡,我們能找出

表 2: 各大學平均每位學生經常支出 (2001 年)

	平均每生 經常支出	學生人數	經常支出	資本支出
國立台灣大學	305,186	26,751	8,164,040	574,100
國立清華大學	333,767	13,498	2,309,902	424,609
國立成功大學	252,884	16,128	4,078,510	1,149,373
國立台灣師大	266,817	10,616	2,832,528	185,416
國立東華大學	225,539	3,144	709,094	578,127
私立淡江大學	101,500	27,214	2,762,212	698,156
私立中原大學	117,658	14,282	1,680,389	492,770

支出單位: 新台幣元。本表僅計算每位學生的經常支出, 實際的成本更高。資料來源: 教育部統計處。

幾個這樣的例子? 相反的, 由過去十幾年來的實際經驗, 一旦打破獨占、解除管制、讓民間企業參與經營, 任何行業的效率即明顯提升, 絕無例外。

公營企業沒有效率舉世皆然, 台灣當然也不可能例外。所謂沒有效率是指其品質不好, 服務差, 而且成本高。當然, 如果不計成本, 公營企業也可以提供差強人意的服務。台灣今天大學生以公立大學為第一志願, 不是因為其效率較高, 而是因為政府 (納稅人) 對公立大學的補貼遠高於私立大學。圖 2 為 2001 年公私立大學平均每位學生之支出, 公立大學大約是私立大學的 2-3 倍。表中數字僅計算經常支出, 若把土地成本、固定資本折舊、退休老師的退休金等也納入計算, 倍數一定更高。因此, 公立大學之品質較佳, 不是公營企業的效率較好, 而是教育部不計成本的補貼所造成的。⁷

那麼, 民間部門能否興辦像樣的大學? 在台灣目前的教育制度下, 例子的確很有限, 但其他國家並非如此。例如, 美國有許多世界一流的大學, 如 Harvard University, University of Chicago, Stanford University, Princeton University 等都是民營大學。如果美國的民間部門能辦出一流的大學, 我想不出來為何台灣不能?

不過, 可能有人認為在教育制度上, 品質與效率不是最重要的考慮, 公平才是重要的。譬如, 有人認為以往的大學聯招制度很好, 因為它很公平。也有人認為有錢人的小孩有機會上好大學, 窮人的小孩沒有機會, 這是不公平的。要維護公平原則, 只有靠政府辦大學才辦得到。許多人在討論教育問題時都會強調「公平」的重要性, 但是, 每個人所使用的「公平」兩個字的涵義卻不一定相同。不管如何, 這些意見中通常隱含一

⁷另外一項重要的「補貼」是公營學校教師優厚的退休金制度。因為退休金制度優厚, 因此公營學校是想當老師的人的首選。

個想法,那就是希望能透夠教育讓社會的所得分配更為平均。

所得分配與效率之權衡是公共政策討論的一個重點,不過這不是本文的目的。我們要探討的是,台灣目前的教育制度對於所得分配與效率的影響為何?各國政府對於教育部門都有或多或少的干預。台灣對高等教育服務業的干預主要有兩項,第一是公立學校特多,第二是學費管制。公立學校就是公營企業;而學費管制就是一般所謂的「低學費政策」。公營企業的問題大家有目共睹,底下將就低學費政策作一分析。

5 低學費政策

所謂的「低學費政策」並不是說台灣各大學的經營效率好,成本低;其真正意義是教育部管制壓低各大學的學雜費。因此,低學費政策的本質是學費管制,稱之為學費管制政策才名副其實。1998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。

學費一旦受到管制,大學的收入即減少,學校唯一能做的是:有多少錢就做多少事。不過,在管制學費的同時,教育部又對各大學提供補助。因此,各大學的收入決定於學雜費收入與教育部的補貼金額,兩者都是由教育部控制。

5.1 窮人的小孩有上大學的機會

不少人贊同低學費政策(學費管制政策),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,因此,社會的流動性會提高,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。

每一個人對上大學的需求不同,有些人認為上大學可帶來極高的好處(文憑、知識、男女朋友、參與社團活動等),有些人則認為受益有限。上大學會帶來的收益高低與個人特質有關。譬如,有些人對於科學知識興趣不大,但對於繪畫與音樂等藝術創作很有興趣。把這個人強送進大學的管理學院,只會讓他痛苦不堪,談不上受益。有些人天生數理分析能力較差,勉強送他進入理工學院就讀,學習效果一定很有限。

認為上大學有極大好處的人仍然必須考慮成本。我們都偏好名牌衣服與商品,因為名牌的品質的確較高。我們也喜歡上五星級餐廳,因為五星級餐廳的氣氛與服務真的沒話說。但是,要不要上高級餐廳,我們當然會考慮其昂貴的價格。台灣每年有不少學生到美國讀研究所,一年學費高達新台幣80萬元。這些人在作出國讀書的決定時,

表 3: 台灣1999年平均每人所得

	金額 (元)	年增率 (%)
研究所	1,036,554	8.67
大學	790,358	-1.01
專科	601,184	-1.56
高中	501,883	2.52
國中	428,239	-0.12
國小	342,083	0.66
補習教育或不識字	134,328	-3.43
全體所得收入者	492,487	1.52

資料來源:《中國時報》, 2000.8.21, 第 6 版。原始資料來源: 行政院主計處之家庭收支調查。

必然會仔細評估成本與效益。

我們希望窮人的小孩有機會上大學, 主要的考慮是大學學歷可以提升未來的所得。表 3 是主計處的調查結果, 學歷者較高者之平均每人所得高於低學歷者。1999 年具大學學歷者之平均每人所得是 790,358 元, 是國中學歷的 1.8 倍, 高中學歷的 1.6 倍。顯然, 上大學是一項人力投資, 投資的報酬之一是畢業後找到薪水更高的工作。不過, 上大學須繳學費及至少花四年的時間, 此項投資是否有利須比較未來薪水增加幅度及上大學的成本。表 3 所列的是平均數字, 實際上人力投資報酬率的高低視個人條件之不同而異。有錢人的小孩上大學, 投資報酬率可能高, 也可能低; 同理, 窮人的小孩上大學, 投資報酬率也是高低都有可能。

表 3 的高中或國中畢業生為何不上大學? 有些人是以往教育部管制大學數目, 因而喪失上大學的機會。但也有一些是學生本人權衡成本與效益, 認為上大學的投資報酬率不高, 因而選擇不上大學的。若暫不考慮有沒有能力負擔學費的問題, 某些窮人的小孩也不一定選擇上大學。對他而言, 四年的寶貴光陰及一大筆學費有其他更好的用途。

假設某位窮人的小孩的確有上大學的條件, 他預期未來的報酬高於大學四年的時間成本及學費支出。目前私立大學的學費每年大約 10-12 萬元, 若教育部不管制學費, 一般大學的平均學費可能大約是這個水準, 因此四年大學合計之學費支出約 40-50 萬元。⁸ 由行政院主計處的《家庭收支調查》資料可知, 2001 年台灣計有 673 萬戶家庭, 將

⁸除了學雜費之外, 我們還須計算生活費。不過, 以下的討論暫不考慮生活費。

這些家庭依可支配所得由高而低排列,所得最低的10%家庭,其可支配所得最高為新台幣29.1萬元;次低所得的10%家庭之可支配所得最高為41.2萬元;再往上的10%家庭,可支配所得最高為52.7萬元。⁹就所得最低的20%家庭而言,可支配所得平均值為35.2萬元。因此,對所得最低的20%或30%的家庭而言,小孩子上大學的確是沈重的負擔。

如果窮人的小孩想要上大學,但學費負擔又太沈重,有幾個解決的辦法。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。

5.2 就學貸款

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:第一是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,第二是未符合以上要件,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。¹⁰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

⁹2001年是台灣戰後以來景氣最差的一年,GDP比前一年下降1.9%。若以2000年的調查數字,以上三個數字分別為32.7萬元,46.1萬元,及57.4萬元。

¹⁰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。

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。

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。

5.3 補貼窮人還是有錢人?

以上說明, 就學貸款的確可以幫助窮人的小孩上大學。除此之外, 有些人認為學費管制 (低學費政策) 也可以達到同樣的目的。那麼, 目前的低學費政策到底幫助多少窮人的小孩上大學? 我們可以作粗略的估算。

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。¹¹ 前面

¹¹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

表 4: 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。

表 2 說明, 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。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 4 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。¹² 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。

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。為了行文方便, 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

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>。

¹²軍公教家庭的小孩上大學, 教育部另有補貼。

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%是來自有錢人的家庭, 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? 根據表2, 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爲5.3萬元, 則學雜費收入總額爲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爲平均, 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。

5.4 補貼未來的有錢人

根據前面表4的計算, 平均每一位台大學生每年接受納稅人25.22萬元的補貼。台大的學生可分大學部學生及碩博士班研究生。從各種角度來看, 研究所學生所得到的補貼比大學部學生高。事實上, 除了學費補貼之外, 教育部對於研究所學生還特別提供獎學金。

今天考上國內研究所的學生, 未來是社會上的高所得階級, 特別是MBA學生或資訊、電機研究所的學生。因爲出路好, MBA與資訊、電機研究所每一年報考的學生超多, 招收的研究生也超多。目前在國內公立大學讀研究所, 一年學費約新台幣5萬元。¹³表3是1999年台灣各種學歷畢業生之所得, 研究所畢業生之所得與年增率明顯高於大學或高中畢業生。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

¹³如果到美國讀同樣學位, 一年學費至少要新台幣70萬元。

上的學生還是會來就讀。

舉例來說，根據表 3 研究所畢業生的年平均所得比大學生高 24.6 萬元。而且，研究所畢業生所得的年增率高於大學畢業生，因此未來的所得差異會越來越大。為了簡化計算，假設研究所畢業生與大學畢業一開始的薪水差異是 10 萬元，未來每一年差異以 2% 的比率成長。假設某研究所畢業生從 30 歲開始工作，工作 31 年之後退休。因此，研究生與大學畢業生終身所得差異的現值為：

$$10 + \frac{10 \times 1.02}{1.06} + \frac{10 \times (1.02)^2}{(1.06)^2} + \dots + \frac{10 \times (1.02)^{30}}{(1.06)^{30}} = 236.4 \text{ 萬元。}$$

以上計算現值時，假設名目利率為 6%。由此可知，只要研究所的學費少於 236.4 萬元，大學畢業生就有充分的誘因就讀研究所，社會不須對其學費給與任何補貼。¹⁴

有些人支持納稅人補貼研究生學費，他們提出的論點如下：研究生未來在社會上所從事之行業對其他人有很大貢獻，因此今天應給與補助。一個人對社會的貢獻大於他所得到的報酬，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。底下我們先以 MBA 與電機研究所畢業生為例子進行討論。

MBA 與電機研究所學生畢業之後可能於各行各業就職，工作性質在生產、管理、行銷領域都有可能。他每個月領薪水，薪水高低與他對公司的貢獻多少相關。貢獻多者，薪水較多；反之，則較低。這裡面會不會有人的薪水低於他的實際貢獻？這絕對有可能。例如，某甲月薪 8 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向某甲挖角。實際上，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實際貢獻。既然實際貢獻與薪水收入相等，納稅人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。若某甲有一個發明，他任職的公司或者他本人馬上會申請專任。台灣各高科技公司每年有許多這樣的例子。申請專任之後，未來這個發明所創造的利潤即歸本人或公司所有。雖然某甲的發明可能對社會有貢獻，但是消費者須付錢購買新產品；他的發明替自己帶來豐厚的利潤，納稅人也沒有理由補貼其學費。

最後一種情況，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

¹⁴以上的計算並未考慮讀研究所兩年的時間成本。

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。但是，他的鄰居發現他的動作之後，下一期如法炮製，作物生產量也從此大幅增加。因此，這個發現對於人類社會的貢獻遠高於他本人之獲益。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？我們相信人數是少之又少；我們也不認為這個論證可用於支持補貼研究生學費。

5.5 你上課，我付錢

學費管制政策就是補貼政策，納稅人交錢補貼上公立大學的學生。那些人提供補貼？政府支出的財源是納稅人所繳的稅。政府的稅收項目很多，但最主要的收入來源包括：家戶的綜合所得稅、企業的營利事業所得稅與營業稅等項，前兩項合計約占各級政府賦稅收入的三分之一。政府的購買支出與移轉支付的項目也相當複雜，我們很難釐清政府的總支出中個別家戶到底得到多少收益。因此，以下的簡化計算之目的是在提供一個基礎，藉以了解納稅人所繳之稅額與其受益之關係。

根據 2001 年的家庭收支調查，將可支配所得區分為 5 等分位，所得最低的 20% 家戶之平均所得為 279,404 元；最高的 20% 家戶之平均所得為 1,785,550 元。¹⁵ 家庭收支調查內有對政府經常移轉收入，這對應財政收支中之綜合所得稅。此外，家庭收支調查有各等分位家庭之消費支出數字，假設消費稅率為 5%，即可推算消費稅總額。

表 5 第 3 列為各等分位家庭之綜合所得稅；第 4 列為消費稅（由消費支出額乘上稅率 5% 計算）。2001 年家戶總數為 6,730,886 戶，因此可算出綜合所得稅與消費稅總額。從財政收支的角度來看，政府稅收分直接稅與間接稅兩大類，前者指所得稅、礦區稅、遺產稅、證券稅、戶稅等。2001 年度直接稅收為 716,872 百萬元，間接稅收為 540,969 百萬元。綜合所得稅是採累進稅率，我們假設綜合所得稅以外其他各項直接稅之稅率與綜合所得稅率相同；由財政部之直接稅總額可推估各等分位家庭所繳之直接稅額。以同樣方法也可推算間接稅額。各等分位家庭之總租稅負擔如表 5 第 7 列所示。

2001 年台灣政府教育經費支出為 409,307 百萬元，此項支出是由各納稅人負擔，因此我們可算出各等分位家庭在 2001 年度所分攤之教育經費。家庭每年都須繳稅，假設家庭內就業成員一輩子平均工作 35 年，則我們可估算其終身教育經費負擔之現值。計算現值時是以家庭開始工作的那一期為基期，家庭內小孩在當期開始上國小一年級。我們假設名目利率假設為 6%。為了簡化計算，我們假設每年的薪水固定不變。實際上，台灣的平均每人國民所得逐年上升，家庭的薪水也是逐年增加。不過，教育經費也

¹⁵ 2001 年是台灣戰後景氣最差的一年，除了所得最高的 20% 家庭幾乎維持不變之外，其餘 4 等分位家庭之平均可支配所得都低於 2000 與 1999 年。

表 5: 稅負與教育經費

1. 所得分配五等分位	1	2	3	4	5
2. 可支配所得平均	279,404	524,766	740,054	1,013,478	1,785,550
3. 綜合所得稅	6,440	14,387	22,432	34,293	82,611
4. 估算消費稅 (5%)	14,196	24,023	31,472	39,628	55,150
5. 推估直接稅	21,411	47,836	74,585	114,020	274,672
6. 推估間接稅	34,686	58,696	76,896	96,825	134,752
7. 推估總租稅負擔	56,097	106,532	151,482	210,845	409,424
8. 教育經費負擔	18,254	34,666	49,293	68,610	133,228
9. 終身教育經費負擔現值	280,535	532,750	757,538	1,054,407	2,047,473
10. 國小至高中教育經費現值	888,687	888,687	888,687	888,687	888,687

單位: 元。間接稅假設為消費支出的 5%。2001 年, 政府教育經費支出為 409,307 百萬元。直接稅收為 716,871.675 百萬元, 間接稅收為 540,968.934 百萬元, 合計 1,257,840.609 百萬元。計算終身教育經費負擔之折現值時, 假設家戶工作 35 年, 名目利率為 6%。小孩的國民教育經費支出假設國小至高中, 每年都是 10 萬元。

資料來源: 教育部與財政部。

有上升趨勢。就計算家庭的淨收益而言, 以上兩項因素之影響是相反的。

表中第 9 列之數字是各家庭終其一生所負擔的教育經費。譬如, 可支配所得最低的 20% 家庭之終身教育經費負擔是 280,535 元, 而所得最高的 20% 家庭之負擔為 2,047,473 元。如果家庭內有一個小孩, 假設小孩的國民教育經費每年都是 10 萬元, 則從國小到高中教育經費支出之現值為 888,687 元。台灣的公營國小到公營高中的學生仍須繳納學費, 但學費甚低。以下為簡化計算, 我們暫不計入國小至高中的學費負擔。根據以上之數字, 我們可以計算某家庭所繳的稅用於教育經費之數額, 以及其他納稅人對此家庭小孩的學費補貼。以可支配所得最高的 20% 家庭為例, 結果如下:

- 若此家庭沒有養育小孩, 它幫其他家庭的小孩負擔 2,047,473 元的教育經費。
- 如果這個家庭有一個小孩, 大學就讀私立大學 (假設教育部對私立大學無學費補貼), 從國小到高中的教育經費支出是 888,687 元。因此, 這個家庭幫其他人的小孩付 1,158,786 元的學費。
- 如果這個家庭有兩個小孩, 高中畢業後都就讀私立大學, 則它幫別人的小孩付 270,099 元的學費。
- 如果此家庭的兩個小孩高中畢業後都考上公立大學, 每一個學生一年之學費補貼以 20 萬元計算, 四年合計接受補貼 730,150 元 (現值)。由家庭之教育經費負擔減去所接受的學費補貼, 此高所得家庭合計獲得之補貼淨額為 460,051 元 (現

值)。如果這兩個小孩又考上公立研究所(碩士班或博士班),補貼淨額更高。

低學費政策能否幫助窮人的小孩上大學呢? 答案是肯定的。不過,此項政策也補貼有錢人的小孩上大學。因為有錢人的小孩考上公立大學的機會較高,因此,「低學費政策」事實上是幫助較多的有錢人小孩上大學。我們如何評估低學費政策? 如果除了管制學費之外,沒有其他途徑可以幫助窮人的小孩上大學,管制學費是唯一的途徑,那麼「低學費政策」就是最好的政策。但是,由上一節的分析可知,要幫助窮人的小孩上大學,我們還可以透過就學貸款政策。它可以達到同樣的目的,而且成本低很多。

5.6 學費管制鼓勵上大學

學費管制政策使大學生的人數增加。社會上大學生越多,表示社會累積較多的人力資本(human capital),這有助於經濟成長。從這個角度來看,學費管制應該是好政策。以上的推論看似有理,其實大有問題。

在目前的學費管制政策下,一個大學生一年的成本大約是30萬元。¹⁶但是公立大學的學生一年僅須繳交5萬元,其他納稅人幫他繳了其餘的25萬元。結果呢? 計算成本與效益,原來只有認為上大學的好處超過30萬元的人會來上大學,現在認為好處超過5萬元的人都跑來了。1999年台灣大學院校學生總人數是53.7萬人。如果學費是30萬元,而且完全自行負責,大學生的人數將會減少。為方便說明,假設學費是30萬元時,大學生人數減為40萬人,則其中的13.7萬人本來是不想上大學的,因為他們的評估是上大學的好處比不上學費成本。但是,在學費管制政策下,納稅人幫忙付25萬元的學費,因此他們跑來上大學。從真實成本是30萬元的角度來看,這13.7萬人來上大學是社會資源(人力資源)的不當配置。

從供給的角度來看,興辦學校需要經費,需要校地、老師、行政人員、各種雜費支出。在學費管制政策下,大學生人數增加,大學的數目也增加。假設某大學一年的支出是新台幣20億元,若沒有這間學校,20億元可以用在其他地方。因為學費管制而出現的大學,也是社會資源的不當配置。

除了資源的配置不當之外,學費管制政策還有副作用。以公立學校為例,一學期學費約2.5萬元。若選修20學分,一學期上課以16週計算,共計上課320小時。因此,上課一小時學費是78.125元。相反的,若一學期學費是15萬元,平均每小時學費是468.75元。一小時學費是78.125元時,因為相對便宜,學生對老師授課品質的要求不高,也缺

¹⁶若公營大學民營化,而且學費管制解除,大學的經營效率上升,教學品質會提高,學校的經營會多樣化。如果某個學校提供和目前公立大學相同品質的服務,學費一定低於目前的30萬元。

乏努力學習的誘因。老師授課時，不來上課者，比比皆是。如果每小時學費是468.75元，學生的學習動機相對增高，對老師的授課品質也會有較多的要求，這督促老師把課教好。因此，學費管制政策的副作用是，老師授課品質與學生學習的誘因都受影響。

Alchian (1977) 的分析指出，在學費政策補貼之下，公營學校的經費來源大部分來自教育部，少部分來自學生。雖然教育部的經費來自納稅人，但學校的經營者重視的是教育部的要求與意見，不是學生（納稅人）意見。若教育部沒有補貼政策，學校（包括老師在內）一定會想盡辦法對學生（納稅人）提供更好的服務。

6 高等教育如何改革？

有些人提出「教育權」的主張，認為除了義務教育之外，每一個國民有上大學的權利。作此主張者通常也認為教育部應管制壓低大學學費（所謂的低學費政策）。我們反對這個主張，理由如下。要不要上大學是個人的選擇，不是權利。如果上大學是權利，這表示納稅人有義務出錢讓他上大學。換言之，主張上大學是一種權利，等於是主張納稅人有義務幫助某些人上大學。我們看不出其中道理。有些人想要上大學，有人不要，這是個人的投資決策。每個人天生性向不同，興趣不同，能力不同；因此上大學的投資報酬率也不同。要不要上學應交由學生與家長自行判斷決定。如果把教育權與學費管制的主張加在一起，這等於是說納稅人有義務交錢讓某些人上大學。在民主社會，我們看不出來這個主張有何道理。

反之，我們贊同「想上大學的人應該有機會進入大學」，一直到約十年前，教育部仍限制大學的數目，剝奪許多人（不管有錢沒錢）升學的機會。有錢的家長可以幫小孩買房子，買車子；但即使他願意付學費，也可能沒辦法讓小孩子上大學，因為教育部限制大學的數目。教育管制逐漸解除之後，民營大學增加許多，這是正確的改革方向；不幸的是，學費管制並沒有解除，同一時間教育部又新設許多公營大學。從制度上來看，今天比十年前進步，但尚有待進一步的改善，改善之道是減少公營大學數目，並解除學費管制。

綜合以上的分析，我們認為高等教育制度改革的方向如下：

- 取消學費管制與學費補貼（低學費政策），
- 提供就學貸款，
- 公營學校民營化，提高學校間的競爭。

在教育制度加入競爭機制之後，有人擔心會有些學校會變得很昂貴，一般人讀不起。

Friedman (2002) 以電腦業或汽車業的實際例子分析得非常清楚, 在市場競爭之下, 有錢人願意出錢送小孩進貴族學校, 這些學校才有錢進行種種的教育創新。許多的創新到後來能普及到一般學校, 因此貴族學校的存在到最後為整個社會帶來莫大的好處。

7 問題與討論

以上我們描述了台灣教育制度的特點, 但是許多經常被提及的教改意見, 我們尚未觸及, 以下略作討論。

- 「教育是清高的工作, 不應視為服務業。」

行業的分類只是定義, 用什麼名稱其實不重要。把教育歸入服務業, 這是聯合國建議的規範, 世界各國共同接受的名詞。所謂「清」, 應指教師的薪水相對而言不高。若大部分的學校都是民營的, 市場自然決定出適當的薪資水準來, 無所謂「太高」或「太低」。若真要比較學校老師的薪水與其他行業的薪水, 光是看薪資數字不是夠的。台灣的軍公教部門有月退俸制度, 比較薪資高低時, 我們還須把老師未來的月退俸納入計算。

所謂「高」, 另外一個講法是教師從事的是「神聖的」工作。任何工作都是神聖的; 每一個敬業的工作者都值得尊敬。反之, 若某位學校老師的工作態度一點都不敬業, 他的工作何神聖之有?

- 「中央政府應該調節升學供需, 並多辦幾家像樣的大學。」

從提升教育服務效率的角度來看, 政府直接經營學校的效率低, 成本高。政府可以花大把鈔票辦像樣的大學, 但成本必然偏高, 像樣的大學還是由民間來作吧。就升學供需而言, 最有效率的方法是透過市場機制。若教育市場不受管制, 升學之需求高時, 價格 (學費) 會上升; 反之, 則下降。因應價格的上升或下降, 學校的供給會對應地增加或減少。市場機制是調節升學供需最有效率的方法。

- 「我贊成聯考制度, 它最公平。」

聯考制度是高中與大學招生的方法之一, 每個學校應該可以自行決定其招生方法, 教育部不需加以管制。學校若要發展其特色, 它可以經由招生方法吸引某些學生。強制的聯考制度會扼殺學生發展特色的潛力。到最後, 也許某些學校還是會採聯合招生方式, 這還是比教育強制規定的聯考制度好。

- 「補習班產生嚴重禍害。」

有些學校老師認為, 「補習班產生嚴重禍害, 因為它所教出來的學生都不真正了

解其所學的。」補習班是服務業，是市場機制下的產物。好的補習班幫助學生了解課程內容，提高其考上好學校的機率。效率不佳的補習班會被市場淘汰。如果某些學生因為上補習班而考上研究所，但結果又發現他們並不真的了解學科內容，這應該是學校出題老師的問題，而不是補習班的問題。

- 「常態編班」

《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「國中學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」。

國中「常態編班」是一個爭議不休的問題。如果今天家長把小孩子送去學桌球、英語、鋼琴，一開始老師就會試著了解學生的程度，再依學生的程度分班。上課一段時間之後，若某學生學習的進度較快，老師會建議把該名學生調至程度較高的班級。老師在作依學生程度分班時，家長完全理解，也不會抗議，因為依程度之不同分班學習，的確是比較有效率的作法。既然如此，為什麼國中不能依程度分班，而必須常態編班呢？

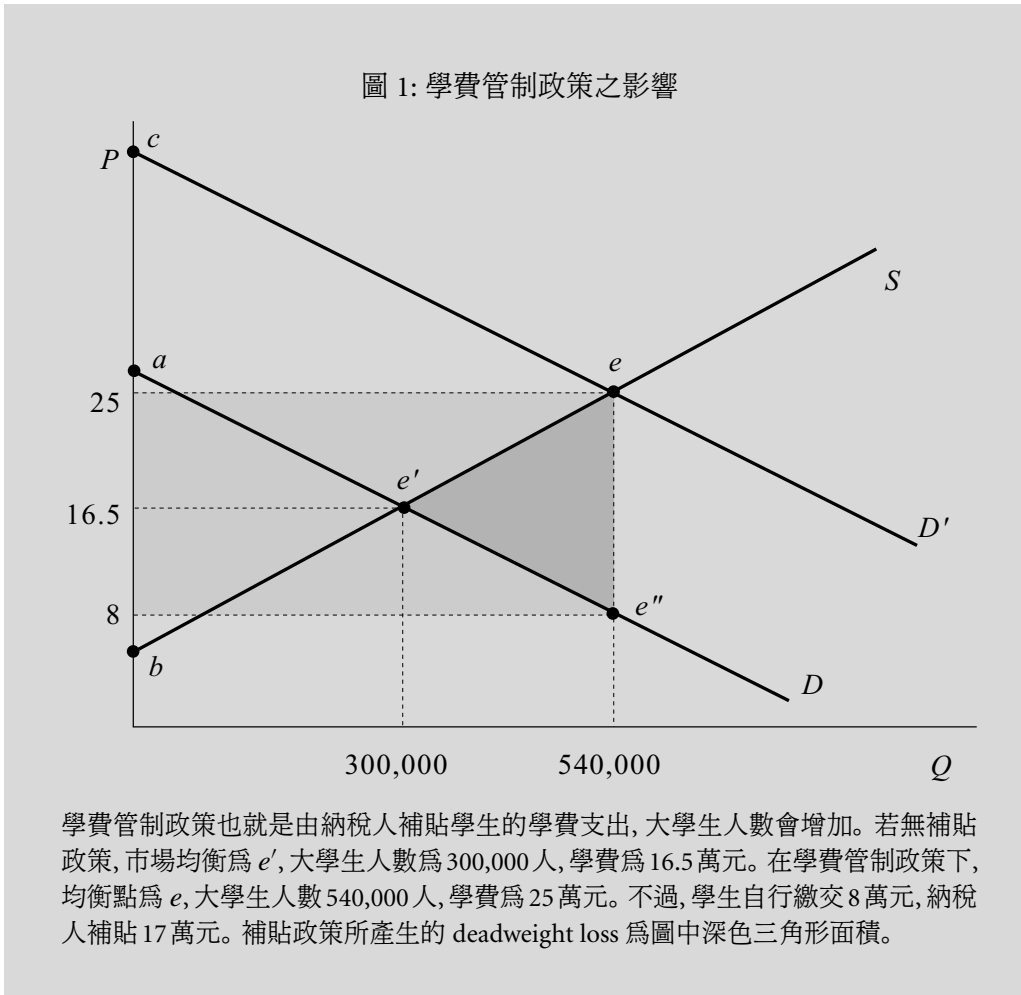
附錄：學費管制之影響

以下我們利用供需均衡的概念分析學費管制政策之影響。學費管制政策使大學生的人數增加。社會上大學生越多，表示社會累積較多的人力資本 (human capital)，這有助於促進經濟成長。從這個角度來看，學費管制應該是好政策。以上的推論看似有理，其實大有問題。

圖 1 說明學費管制政策對於教育服務業市場供需均衡的影響。台灣的大學各有其特色，所提供的服務項目不同 (學科不同與課程內容差異)，品質也有差異。不過，為了簡化文字，底下的討論假設各大學的服務品質相同。教育部對於公私立大學的補貼政策不同，公立大學的補貼遠多於私立大學。為簡化分析，我們假設每位學生得到相同數額的學費補貼。

若沒有學費管制政策，大學教育服務的供給為 S ，需求為 D 。圖中假設均衡時，一年的學費為新台幣 16.5 萬元，大學生人數為 30 萬人。在學費管制政策下，納稅人透過教育部對每一位大學生提供學費補貼，補貼金額為 D' 與 D 之垂直距離。在學費管制政策下，市場供需均衡為 e 點。對每一個學生而言，學校的收入為 25 萬元，但學生自行繳交 8 萬元學費，其餘 17 萬元是納稅人補貼。在學費管制政策下，大學生數目由 30 萬

圖 1: 學費管制政策之影響



人增加為 54 萬人。¹⁷

每一個年輕人對上大學的需求不同，有些人認為上大學可帶來極高的收益（文憑、知識、男女朋友、參與社團活動等），有些人則認為受益有限。上大學會帶來的收益高低與個人的特質有關。譬如，有些人對於科學知識興趣不大，但對於繪畫、音樂、攝影等藝術創作很有興趣。把這個人強送進大學的管理學院，只會讓他痛苦不堪，談不上受益。以需求線來表示，認為上大學會帶來極高收益的人是位於需求線 D 上較靠近 a 點的地方；他願付較高的學費上大學。反之，認為上大學會收益有限的人是在需求線 D 上靠近 e'' 點的位置，只有在學費較低時，他才選擇進大學就讀。這好像喜歡看電影的人，願意花三百塊錢進電影院；不太喜歡的人只有在票價低到某一水準時才會上電影院。

¹⁷1999年大學與學院學生人數合計 537,263 人，其中，公立學校 214,056 人，占 39.8%；私立學校 323,207 人，60.2%。

從供給面的角度來看,有些企業家辦大學提供教育服務特別有效率,興學成本很低。這些企業是在供給線 S 線上較靠近 b 點的位置,當學費高於 b 點他們辦大學就有利潤。相對的,另外一些企業在教育服務業的經營能力不如前者,不過,若學費高一些,他們也願意提供教育服務。這些企業是在供給線 S 線上較靠近 e 點的位置。在均衡點 e' ,從需求線來看甲學生願意付出的學費是 16.5 萬元;這剛好是乙大學提供教育服務的**機會成本**(從供給線來看)。就整個社會來說,大學院校的數目剛好對 30 萬名學生提供教育服務,供需均衡反映最適的**資源分配**。(為什麼?)

在學費管制政策下,大學生數目增加至 54 萬人。從需求面來看,位於 e'' 點的大學生 A ,其願付的學費是 8 萬元。從供給面來看,位於 e 點的大學 B ,其提供教育服務的機會成本是 25 萬元。因此,為了對大學生 A 提供教育服務,機會成本是 25 萬元,但該名大學生的願付價格是 8 萬元。因此,這名大學生來上大學是社會資源不當配置,浪費 17 萬元。由同樣的推論可知,當學費管制政策把大學生人數由 30 萬增加為 54 萬人時,社會所浪費的資源是圖中深色三角形的面積,經濟學稱之為 *deadweight loss*。

我們也可以從**消費者剩餘**與**生產者剩餘**的概念來說明 *deadweight loss*。根據圖 1,若無學費管制政策,市場均衡為 e' ,消費者剩餘與生產者剩餘合計為 abe' 面積。在學費管制政策下,消費者剩餘與生產者剩餘合計擴大為 cbe 面積。但是,為了學費管制政策,納稅人必須替學生繳學費,金額為圖中長方形(淺色加深色)面積。由 cbe 三角形面積減掉原來的消費者剩餘與生產者剩餘 abe' 面積,再扣除學費補貼支出,淨值小於零;數值等於圖中深色三角形面積。因此,學費管制政策的確產生淨損失,這就是經濟學所稱的 *deadweight loss*。

除了資源配置沒有效率之外,學費管制政策還有其他副作用。以公立學校為例,一學期學費約 2.5 萬元。若選修 20 學分,一學期上課以 16 週計算,共計上課 320 小時。因此,上課一小時學費是 78.125 元。相反的,若一學期學費是 15 萬元,平均每小時學費是 468.75 元。一小時學費是 78.125 元時,因為相對便宜,學生對老師授課品質的要求不高,也缺乏努力學習的誘因。老師授課時,不來上課者,比比皆是。若每小時學費是 468.75 元,學生的學習動機相對增高,對老師授課品質的要求也較高,這會督促老師把課教好。因此,學費管制政策的副作用是老師授課品質與學生學習的誘因都受影響。

參考文獻

- 李家同 (2000),《幕永不落下》,台北:未來書城。
教育部 (2003),《教育改革》,台北:教育部。

駱明慶 (2003), “升學機會與家庭背景”, 台大經濟系。

Alchian, Armen A. (1977), “The Economic and Social Impact of Free Tuition”, in *Economic Forces at Work*, Indianapolis: Liberty Fund, 203–226.

Bergström, Fredrik and Mikael Sandström (2002), “School Choice Wins! The Case of Sweden”, Tech. Rep. 1, Milton & Rose D. Friedman Foundation.

Friedman, Milton (2002), “An Interview with Milton Friedman on Education”, Interviewed by Pearl Rock Kane, Occasional paper No. 67, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University.

Friedman, Milton and Rose D. Friedman (1980), “What’s Wrong with Our Schools?”, in *Free to Choose*, chap. 6, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 150–188.

Neal, Derek (2002), “How Vouchers Could Change the Market for Education”, *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 25–44.