

國立臺灣大學社會科學院經濟學系

碩士論文

Department of Economics

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

計劃與管制：一個台灣升學主義的經濟學分析

Planning and Regulations:

An Economic Analysis of Taiwan Education Rush



蔡侑達

Yu-Ta Tsai

指導教授：吳聰敏 博士

Advisor: Tsong-Min Wu, Ph.D.

中華民國100年10月

October, 2011

謝詞

「終於寫完了！」寫謝詞是每個研究生意義非凡的一刻，很高興我終於也來到這個時刻了！回首過程中的一切，不能不說是百感交集。

這份論文探討台灣的教育問題。我對教育問題的興趣始自大一經濟學原理的兩位老師：駱明慶老師和吳聰敏老師。那一年，「教改十年」的檢討方興未艾，兩位老師使我了解到：經濟學如何能夠用來理解真實世界。大學時代的我並不是一個稱職的學生，但總覺得自己很幸運的是，對經濟學的興趣竟一直保留下來。這都要謝謝兩位老師，讓我打從心底覺得「經濟學是有用的」。

多年以後，兩位老師分別成為我的論文口試委員和指導教授。謝謝我的指導教授吳聰敏老師，讓我做這樣一種不太尋常的碩士論文類型。從經原、總經、市場到論文，無論是研究還是生活態度，都從老師身上學到了好多。謝謝古慧雯老師與駱明慶老師百忙中撥冗擔任我的口試委員，也謝謝兩位老師給予的建議。

兩年研究所生活在很多方面，自己都經歷了考驗。謝謝所有鼓勵我的人。大學時代的好兄弟阿伯和大頭，在我最需要的時候扶我一把；研究室 209 與 217 讓我不致成為「孤單老人」，我會特別懷念與希璿、見新、Dboy、哲元的抬槓；Jan、俊偉、智鎔豐富我的研究所生活、浚映經常帶來各種歡樂；喬茵很有幫助的討論與鼓勵；準備口試的過程中，得到佳儒很大的幫助。還有很多一路上關心我，給我幫助和打氣的人。謝謝你們，謝謝與你們的緣分。

雖然只是一篇碩士論文，這樣講也許有點過於誇張，但我想謝謝海耶克 (F. A. Hayek, 1899–1992) 還有張雨生 (1966–1997)；他們留下的典範給我勇氣，讓我能勇於做屬於自己的研究。這份論文是我對你們的致敬。

謝謝爸媽無盡的關懷、支持，還有包容一個不常回家吃飯的兒子；謝謝雖然常跟我吵架，但其實很可愛的弟弟；謝謝 Ayu 用心照料阿嬤和全家人的生活。

最後，我想將這份論文獻給我的阿嬤，謝謝您給過我的一切。

摘要

數十年來,「升學主義」是台灣社會一個眾所關心的議題。從經濟學的角度觀之,「升學主義」指的是教育市場長期、持續存在超額需求之現象;換言之,升學主義是供需問題。對此供需失衡現象的出現,過往解釋強調士大夫文化等傳統觀念,以及政府管制教育機會之影響;不過,本文提出第3種因素:教育市場的價格(學費)扮演之角色。本文首先檢視1970年代迄今,台灣的大學學費制度以及招生、設校情形。以此為基礎,本文發現1970年代以來,台灣的大學教育市場存在以下特徵:(1)特殊的價格結構;(2)供給與價格同時受到管制;(3)公私立大學學費差距拉大。利用經濟分析,本文說明上述特徵對於台灣升學主義如何產生推波助瀾的效果。進而言之,本文認為台灣的大學教育市場存在促成升學主義之誘因;政府的供給與價格管制,對此誘因的形成扮演了一個關鍵的角色。

關鍵詞: 升學主義; 學費制度; 人力規畫; 價格管制; 供給管制; 高等教育政策; 大學教育市場



Abstract

The “Education Rush” have raised much concern in Taiwan since 1950s. This term represents a phenomenon of which parents and students showed a strong urge for pursuing educational accomplishments, which in turn brought about intense competition in enrollment exams, stressful studying, and school derailment. From the economic point of view, the nature of this phenomenon is long-time “excess demand” in the education market. For decades, the “scholar-official envy” in Chinese society and the limitations to education opportunities were regarded as the main cause of this excess demand; however, this paper will show that the price (tuition and fees included) of education also plays a crucial role. The first-half of this paper examines the supply and price of the higher education market in Taiwan since 1970s, which suggests that both of them were strictly regulated, especially in the 1970–80s. Combined with economic analytical framework, the second-half of this paper shows how the features in Taiwan’s higher education market helped to form and intensify the Education Rush.

Keywords: the Education Rush; tuition system; human resource planning; price control; supply control; higher education policy; markets of higher education

目錄

謝詞	i
摘要	ii
Abstract	iii
1 緒論	1
1.1 何謂「升學主義」?	2
1.2 升學主義現象之詮釋	3
1.2.1 「升學主義說」與「升學機會說」	4
1.2.2 由詮釋到政策	6
1.3 升學主義的經濟學分析法	8
1.4 本文架構	12
2 大學教育市場的供給面	13
2.1 大學聯招名額1967-2009	13
2.1.1 「高中職3比7政策」	16
2.1.2 「人力規畫」	17
2.1.3 人力規畫與大學名額管制	18
2.2 台灣的人力規畫	19
2.2.1 教育計劃與教育管制	20
2.3 高等教育的校數與結構變遷	21
2.3.1 專科擴充, 大學凍結	22
2.3.2 管制私人興學	23
2.3.3 「廣設大學政策」	24
3 大學學費之管制	26
3.1 台灣的大學學費管制	26
3.2 1970-1999年之學費制度	27
3.2.1 1980年代晚期學費制度的爭議與改革	29
3.2.2 《私立大學彈性收費制度》	30

3.3	學費差距爭議的背景	31
3.4	學費管制與「自由市場價格」	32
3.4.1	以消費者物價指數平減之實質學費	33
3.4.2	學費佔平均每人 GDP 比例	35
3.4.3	價格的多元性	36
3.4.4	價格 – 品質結構	38
4	升學主義的經濟分析	40
4.1	教育管制與超額需求	40
4.2	重考與補習文化	44
4.2.1	大學聯考的重考現象	44
4.2.2	公私差距與補習文化	45
4.3	廣設大學政策	46
4.4	教育管制與私校之品質	47
5	1999年以後的學費制度改革	48
5.1	《彈性調整學雜費方案》	48
5.1.1	《彈性學雜費方案》的初期運作	49
5.1.2	2004年起的制度轉變	50
5.2	《專科以上學校學雜費收取辦法》	52
5.3	學費管制鬆綁了嗎?	54
6	結語	57
	參考文獻	58



圖目錄

1.1	價格、供需與「升學主義」	10
2.1	歷年大學錄取名額 1967-2009	14
2.2	大學聯招錄取率	16
2.3	普通高中校數與學生數 1961-2010	17
2.4	1970-80年代之大學錄取名額成長率	19
2.5	大專院校校數 1961-2010	22
2.6	被管制的大學私人興學	24
2.7	1990年代的「廣設大學政策」	25
3.1	公私立大學學費佔平均每人所得比例	29
3.2	公私立大學學費差距 (以1學年計算)	32
3.3	美國的大學實質學費	33
3.4	台灣的大學實質學費	34
3.5	美國公私立大學學費佔平均每人GDP比例	36
4.1	平均每戶教育支出	41
4.2	學歷別平均每人所得差距 1976-2009	42
4.3	供給、價格管制與超額需求的產生	43
5.1	《彈性學雜費方案》實施後歷年調整學費校數	55

表目錄

1.1	各年代的升學主義對策	6
2.1	大學聯招落榜人數佔「升學學齡人口」比率	15
2.2	高中高職學生數比例	16
3.1	大學學費變異性: 美國 v. 台灣	37



Chapter 1

緒論

當我們發現某個政策弊病時，所應檢討的不是「如何才能修正這個弊病」，而是「如何去修正產生這個弊病的制度」。

— J. M. Buchanan¹

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。² 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。³ 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，對於台灣升學主義的研究卻極其有限。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，1980與90年代各僅有1篇。⁴

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；本文以以上之研究為基礎，重點則是為何「升學主義」如此盛行？

¹引自朱敬一·戴華（1996），第2頁。

²1953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重升學準備，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》是今天一般對升學主義問題相關論述的初始印象。

³參見楊國樞·葉啓政（1979）。

⁴而且，1980年代的這一篇事實上係楊國樞·葉啓政（1979）於1984年改版時重新收錄。

1.1 何謂「升學主義」?

雖然數十年來升學主義一詞被廣泛談論,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,「升學主義究竟意所何指」的問題才開始得到較深入的探究。王震武·林文瑛(1994)強調升學主義的內涵(或現象)的複雜性,並與國外的類似現象比較異同。兩位學者整理出台灣升學主義的3項特徵(頁512):⁵

1. 個人不顧自己的能力、興趣、和其他相關條件,一心求升學。
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受到扭曲。

王震武(2002)認為,過去升學主義一詞用於教育問題,同時涵蓋「具體的外在事象」與「個人的行為動機」,⁶而這兩者應該分開來討論。前者應稱為升學主義現象,而後者是造成這些現象的動機,從「主義」本意是一種想法或意識形態來看,後者才是「升學主義」精確的意義。

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,並探討各時期政府對問題的不同理解與對策。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」(頁230)。這個結論可說與前述看法都相互呼應。

綜合來說,「升學主義」作為一種現象,特徵是個人極力參與升學競爭,以及由之衍生的行為與現象。以這兩點作為粗淺的分類,前者衍生出:(1)升學競爭與(2)升學歷力。後者具體呈現在補習的盛行(個人的行動)以及學校教育的扭曲(學校的行動),二者可以共同稱之為(3)各種提高升學成績的手段。對照過往文獻,這些也就是一般廣受討論的,構成升學主義具體現象之內容。

⁵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。第1點源自楊國樞·葉啓政(1979)的觀點,第2點源自黃炳煌之私人談話,第3點則為兩位學者所提出。

⁶此處為本文作者用語。

但是, 是否存在這3種具體徵象就足以稱作升學主義呢? 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, 台灣升學主義問題的重要特徵, 是升學競爭強烈到直接或間接影響了社會相關部門的正常運作。例如, 爲了升學, 國中與高中出現不正常教學的情況。⁷

另一方面, 依據王震武(2002)的定義, 「升學主義」也是驅使台灣社會追逐升學行爲背後的「動機」。數十年來, 教育當局或社會大眾普遍肯認升學主義是解釋升學主義現象的重要原因, 但對於升學主義(以至升學主義現象)的詮釋, 則有不同見解。

1.2 升學主義現象之詮釋

以往文獻對於升學主義的解釋, 可以概分爲「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升學主義之現象。

簡單來說, 「不理性說」的論點之一是將升學主義歸爲「盲目的從衆行爲」; 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。另一種說法則認爲, 升學主義反映傳統「士大夫文化」的影響(王震武, 2002, 頁10)。⁸ 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。既然升學主義被認知爲是一種「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」; 而教改工作成爲「導正社會風氣」工作(王震武, 2002, 頁53-54)。

然而, 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。

⁷ 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爲升學主義的現象, 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。

⁸ 楊國樞·葉啓政(1979)對升學主義的解釋, 採取的就是這種觀點。

1.2 升學主義現象之詮釋

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；⁹ (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）認為，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為，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。

換言之，王震武（2002）認為追求升學的行為，並非來自什麼不理性的文化因素，而是個人追求學歷價值的人性的自然行為；「實在只是符合人性的表現，與陳腐封建的傳統觀念未必有直接的關係」（王震武，2002，頁50）。

這種對於升學主義的詮釋，有一個重要的政策含意，那就是過去數十年來，譴責「升學主義」是教育當局或社會對「升學主義現象」最常見的反應，但是既然「升學主義」是人性的表現，它是無法「勸退」的；同時，試圖限制升學便是違反人性。進言之，則升學問題的主因不是「想升學的人太多」，而是「教育機會太少」，教育政策的方向應是提供更多教育機會，以滿足社會的教育需求。¹⁰ 這些就是1990年代教改中，對於升學主義問題的另一種看法：「升學機會說」。

1.2.1 「升學主義說」與「升學機會說」

1994年4月10日，台灣發生「410教改大遊行」。這場遊行開啓了1990年代中期開始的大規模教育改革運動：同年9月，行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）成立；在1994-96兩年的運作中，教改會集結了許多學者專家，對台灣教育體制進行前所未有的徹底體檢，前後提出4期諮議報告書、最後的《總諮議報告書》，以及研討過程中上百份的研究報告、討論紀錄。¹¹

⁹依其文意，讀書人特指傳統職業類型的「士」。

¹⁰參見王震武（2002），第54-55頁。

¹¹教改會在1996年《總諮議報告書》提出後解散，開始由行政院及教育部依據其建議，進行一系列台灣教育制度的重大改變；1998年5月，行政院更通過《教育改革行動方案》，編列5年1,570億的經費

1.2 升學主義現象之詮釋

根據張郁雯·林文瑛(2003, 頁169), 在教改會舉辦的4場「從聯考制度看分流教育」的座談會中, 與會成員對升學問題的認知發生歧異, 討論過程充分反映兩大觀點的爭議與衝突; 會後, 全程參與的王震武整理出雙方的基本論點(王震武, 1995), 張郁雯·林文瑛(2003)分別稱之為「升學主義說」與「升學機會說」。

雙方爭論起於對升學歷力的歸因。簡單來說, 主張「升學機會說」的人認為升學歷力的來源是升學機會太少, 而不是「升學主義」; 但升學機會為什麼會那麼少呢? 原因是1970-80年代政府基於人力規畫的考量, 有計劃地抑制高中、大學的容量, 迫使多數人走向技職教育系統, 也就是所謂的「分流教育政策」(見本文第2章)。換言之, 由於分流政策使教育機會需要分配與管制, 才造成競爭現象, 從而才有所謂的升學歷力; 錯誤的分流教育政策導致嚴重的升學歷力, 不該怪罪於人民的意識形態。

主張「升學主義說」的人則認為, 升學歷力起因於社會不適當的觀念; 不適當的觀念是說, 有許多「不適合」升學的人, 因為升學主義作祟, 不計代價地參與升學競爭以致於造成不正常的教育現象。因此, 該受譴責的是升學主義、士大夫觀念這些不當的社會觀念, 不應歸咎於分流政策。進而言之, 為了使個人接受合理的教育, 需要利用分流規劃與分類技術給予不同類的人不同教育; 「只有理性而精確地做好分類工作, 才能使人人各得其所, 社會才會趨於合理」。¹²

綜合以上可知, 其實兩派觀點正好呼應升學主義的兩種解釋。「升學主義說」承繼不理性說, 認為社會上存有不合理的升學行為, 因此, 以政府政策加以限制可說是「必要之惡」; 「升學機會說」則持理性說反對前者「錯誤社會觀念」的解釋, 認為問題在於政府不尊重人民的教育需求。¹³

重要的是, 兩派觀點分別導出不同的政策方向。「升學機會說」強調取消分流政策, 提供更多教育機會以滿足個人的教育需求; 「升學主義說」則著重於改進分類技術與改善招生制度。事後回顧, 其實兩方意見都成為1990年代教改的主要措施: (1) 「廣設高中大學」政策將高中、大學名額大舉增加; (2) 大學「多元入學方案」的推行及廢除聯考, 改變傳統單一及單次的招生方式。

推動教改的重點工作。見教育部網站: 歷史資料區 > 教育改革相關措施 > 教育改革相關方案。

¹² 以上參見王震武(1995)。

¹³ 此外, 還有一種在理性與否之外的爭議, 就是政府能否干涉個人的自由選擇。

年代	政策	內容
1960	9年國教	廣設初中、 初中免試入學
	廣設專科	擴充職業高等教育
1970	高中職分流政策	廣設高職 提倡職業教育
1980	校園輔導工作	輔導升學、 就業規劃
1990	廣設高中大學 多元入學方案	

表 1.1: 各年代的升學主義對策

1.2.2 由詮釋到政策

由於前述二說引申出的政策意涵，我們還可以借用這兩個名詞，描述過往處理升學主義問題的兩種代表性手段：

- 升學主義說：由於政策重點是導正學生、社會觀念，直接手段包括輿論譴責、升學輔導措施；另外在「士大夫文化」的解釋下，強調提倡勞動教育，以扭轉職業觀念。
- 升學機會說：利用增加學校容量，甚至免試入學來消除升學瓶頸。

檢討1990年代以前政府對升學主義的處理對策，我們會發現兩種方式在過去數十年的政策中都使用過。例如1950-60年代時，升學瓶頸主要出現在國校（小學）升初中階段，連帶地國小校園出現嚴重的升學主義現象；當時政府的處理方式便是擴充初中容量，以至1968年實施9年國教，全面免試入學。而1970年代起，則強調利用輔導制度，希望盡早輔導「不適合升學」的學生轉讀技職體系或實習就業技能。¹⁴我們將歷來政府的主要對策整理於表1.1。

然而，1990年代教改運動的出現，說明過去政府消除升學主義的對策都沒有效果（或至少未見明顯成效）。其中，根據黃春木（2008），9年國教的實施確實改善了

¹⁴參見黃春木（2008），第6章。

國小校園的升學主義現象，但這些現象很快在1970年代起充斥國高中校園；換言之，9年國教政策只移轉了問題的階段，並未解決問題。

那麼，1990年代教改的結果呢？雖然今天教改成敗尚無定論，但一般認為，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不減反增；2002年文理補習班計2,979家，2011年增加到10,363家。¹⁵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。¹⁶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。

升學主義為何無法消除？1990年代以前的政策沒有產生效果，可能是因為政策並未貫徹，或者執行的深度廣度不夠。但是，1990年代教改是迄今最大規模且徹底的嘗試，問題卻仍舊未能解決。因此，更可能的原因是改革措施並未對症下藥。本文的目的並非直接檢討過往政策的利弊得失，而是希望重新探究升學主義問題之成因。

那麼，我們的分析從哪裏出發呢？回到前述「升學主義說」與「升學機會說」的原始爭論，兩派說法看似南轅北轍，事實上其反映出對升學主義根本問題的相同理解，那就是問題關鍵在於「個人的升學意願與（政府認為的）『社會需要』— 姑且不論政府的判斷是否正確— 沒有調和」；或者說，教育市場的「超額需求」。不過，雙方的焦點擺在歸因於「政府」或「個人」；本文的重點，則是為何這兩者間無法取得協調 (coordinate)，進而解釋台灣的升學主義現象。在此之前，我們先再次檢視升學主義的理性說與不理性說。

升學主義的「不理性說」，在「士大夫文化」方面並無法得到研究的支持 (王震武, 2002)；政策上，過去數十年的歷史經驗也不支持。因此，「理性說」可能較掌握了升學主義的問題核心。不過，延續王震武 (2002) 的分析，也還有許多問題尚待解釋：

1. 作者以學歷的經濟與社會利益解釋升學主義的成因，但這2種利益應該並非台灣獨有，為何升學問題特別在台灣發展成廣受重視的社會問題？

¹⁵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/>。

¹⁶2005年10月，前教改會召集人李遠哲在立法院備詢時道歉，公開表示10年教改並未達成當初期望目標，「升學壓力沒緩解，反而加深了」。見2005年10月13日立法院科資委員會，李遠哲答覆李敖內容。

1.3 升學主義的經濟學分析法

2. 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?
3. 「升學主義」包括升學的強烈動機以及由此衍生的各種現象; 作者的分析可以解釋升學的強烈動機, 但並未說明前者與各種衍生現象的關係 (例如, 補習文化為何出現?)。
4. 從理性決策的角度, 升學行為考量的是升學的「淨利益」。作者並未明白說明其所謂的經濟與社會利益是指「淨利益」或「毛利益」, 但無論採取哪一種解釋, 作者都尚未觸及升學決策中「成本」的部分。
5. 最後, 由理性說所引申的政策來看, 1960年代的專科擴增未舒緩升學壓力也許可由分流政策的謬誤解釋; 但是1990年代確實已擴增了「大學」的容量, 為何解決升學主義的期望卻未成功?

從以上第3點來說, 前面1.1節討論的各種現象, 一般普遍接受它們彼此之間有緊密關聯, 同是「升學主義」整體問題的一部分。然而就本文作者所知, 迄今文獻上並未提出一分析性的架構, 能將升學主義現象完整納入討論。¹⁷ 因此, 以下討論首先建立此一架構, 同時也提出本文對於台灣升學主義問題的詮釋。

1.3 升學主義的經濟學分析法

如果教育市場的超額需求是升學主義的核心, 隱含只要放寬升學瓶頸, 甚至免試入學, 升學主義問題應該會迎刃而解; 1960年代時推動9年國教的教育當局, 可能也是抱持這樣的期待。可是歷史顯示, 升學主義現象並沒有消失, 而是轉移到國高中階段。為什麼呢?

黃春木 (2008) 認為, 9年國教政策的問題在於, 升學主義是一個循學制序階「由上而下」的現象; 亦即, 升初中激烈競爭的根本原因並不在初中本身, 而來自就讀初中背後, 未來升高中、大學的期望。¹⁸ 因此, 過去數十年政府採取「由下而上」的方式處理升學主義問題, 自然誤解了問題的核心。

¹⁷最明顯的例子之一是「升學補習」問題, 在過往討論中, 幾乎多視為獨立議題看待。

¹⁸過去重要的升學選擇, 還包括免學費且保障就業的師範專科學校。

1970年代以來，升學主義現象存在於升高中、大學階段。近年來政策討論多集中在「明星高中的存廢」以及「12年國教」，但由前述討論，這很可能再次忽略真正問題。「明星高中」經常被視為升學主義的根源而廣受討論，但是，競爭「好高中」的目的是提高未來錄取大學的機會；「明星高中」之所以成立，重要原因是進入「明星大學」的機會較高。因此，欲理解今天的升學主義問題，應從大學教育著手；本文的分析，就是聚焦於台灣的「大學教育市場」。

如1.1節所述，升學主義有著複雜的內涵，包括「升學的強烈動機」與「由之衍生的行為與現象」；不過相對來說，「後者」比較重要。因為升學主義之所以成為一個「問題」，就是因為其對個人與學校教育產生了不良的影響，才使人們企圖去解釋其成因。¹⁹ 因此，探討升學主義，首先要解釋這些衍生現象何以出現。大體來說，升學主義的衍生現象包括個人行為（補習）與學校行為（教學不正常等）；但是，個人升學的強烈動機如何去影響老師、學校的行為較為複雜。²⁰ 以下，我們由個人的補習行為著手。

補習（或者更精確地說，指「升學補習」）最重要的功能，是透過系統性的教學與練習，提高升學考試的應試能力。因此，補習行為本身是一種「手段」（means）而非「目的」（ends）。進而言之，個人對補習的願付價格，是來自對最終升學的願付價格；亦即，個人在國、高中階段為補習付出的成本，是對大學教育願付價格的一部分。

在一般商品或服務市場中，市場會達成供需均衡；這種情況下，補習不會出現。原因是供需均衡時，因市場價格等於邊際消費者的願付價格，對此邊際消費者來說他沒有消費者剩餘，對於補習的願付價格是0；對其他消費者來說，也沒有補習的必要，因為供給量等於需求量下，所有消費者都能得到教育服務。

然而，若市場價格降為原本的一半，前述邊際消費者的消費者剩餘就會大於0；例如，假設此消費者願付價格為100，市場價格變成50，此時大學教育對他產生50的消費者剩餘。同時，由於價格降低，新的消費者會加入，因此前者不再是「邊際」消費者，且市場需求量變成大於供給量；在此情況下，消費者之間就會為有限名額產生競爭。

¹⁹王震武（2002）認為，「升學主義」一詞的起因，就是人們觀察到諸多「升學主義現象」，卻百思不得其解，進而推測背後一定有一「升學主義」的存在。

²⁰根據黃春木（2008），過去中小學校長升遷的依據包括學校升學表現，這可能提供校長影響老師教學方向的誘因。

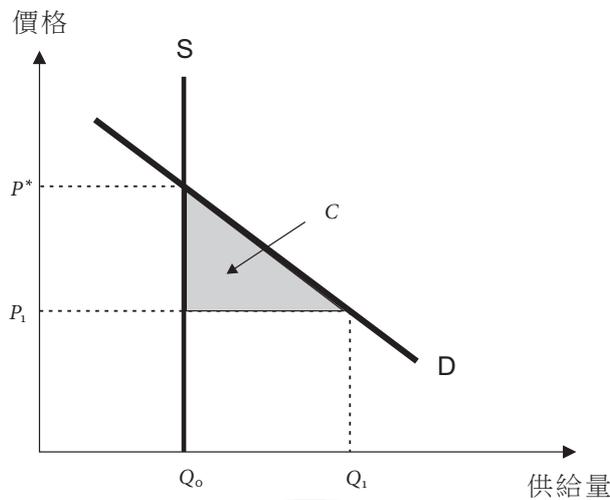


圖 1.1: 價格、供需與「升學主義」

假設供給量為 N ，市場中 n 個消費者以 Q_1 到 Q_n 表示，願付價格 $P(Q_n) > P(Q_{n+1})$ ；並假設新加入的消費者對前 $N-1$ 個消費者沒有影響。但是，消費者 Q_N （即原本的邊際消費者）必須與消費者 Q_{N+1} 競爭入學資格；兩人入學資格並不以願付價格分配，而是依考試成績決定。²¹ 為簡化討論，假設消費者 Q_{N+1} 成績優於 Q_N ，因此考試結果 Q_N 失去入學資格；在此情況之下，消費者 Q_N 將損失消費者剩餘 50%。不過，若升學市場提供一項服務（補習），可以有效提高應試能力，確保 Q_N 保有入學名額，那麼 Q_N 顯然有誘因以其消費者剩餘購買此項服務。

以上的例子說明：補習行為之所以出現，是因為市場價格低於供需均衡價格。由於低於供需均衡價格，市場產生短缺（超額需求），使消費者間「需要競爭」；又由於存在消費者剩餘，消費者「願意」利用其他手段，提高自己獲得入學資格的機會。

我們以圖 1.1 說明這樣的想法。其中 D 代表大學教育需求， S 代表大學教育供給，市場供給量為 Q_0 ， P^* 為對應的供需均衡價格。當價格變成 $P_1 < P^*$ ，此時需求量增加到 Q_1 ，因此大學教育市場出現超額需求 Q_0Q_1 。

假設未採取任何升學手段下，名額分配制度使願付價格最高的消費者獲得入學資格，那麼 Q_0Q_1 的消費者將會落榜。對這些消費者來說，「假使」他們能獲得大學的入學資格，他們將得到圖中灰色面積 C 的消費者剩餘；反過來說，只要補習成本小於 C ，那麼補習就會是值得的投資。因此，這塊面積就可以描述此市場中消費者

²¹為簡化分析，假設考試成績與願付價格無關。

「願意」為補習付出的成本。²²

當然，補習行為實際上遠為複雜。例如由於大學市場以考試（而非願付價格）決定名額分配，²³ 考試制度下，任何人都有失常的可能，因此不僅成績較差者，每個消費者都可能考量自身條件，利用補習作為一種「保險」。此外，如林忠正·黃瑾娟（2009）所述，補習決策也受到他人是否補習所影響；當越多人參與補習，「自己不補」可能就會遭受損失。

不過，前述消費者 Q_0, Q_1 的消費者剩餘 C ，也不見得會全部投入升學補習，還繫於補習能提高的錄取機率、其他手段的成本效益等。綜合上述，社會上投入多少補習成本並不易精確衡量；不過，超額需求以上與需求線圍成的消費者剩餘面積，應可大致代表社會的補習需求。本文分析中，我們將之稱為「升學租」。

以上的分析可以說明升學競爭（超額需求）與補習行為（爭取升學租），由這兩者又可進而解釋升學壓力；因此，這個架構能夠完整說明升學主義的具體現象。除此之外，圖 1.1 的簡單架構還可分析上述現象彼此之間，以及與大學市場供需的互動關係。例如，若供給減少，其他條件不變，則超額需求增加，升學租擴大，因此升學競爭與補習現象都會惡化。

然而，以上分析也與前面「升學機會說」面臨一樣的問題。在圖 1.1 的簡單模型中，廣設大學政策會使大學教育供給增加（ S 右移），除非需求同時有大幅的成長，否則超額需求縮小，升學租也縮小；亦即升學主義應該會明顯改善。但是近年來實際觀察並非如此。我們很容易直覺猜想，上述模型過於簡化，遺漏了實際市場的一些重要特徵；這意味，要從事升學主義的分析，我們還需要對台灣大學市場有更具體的了解。

第二層問題是，台灣的大學教育市場為何供需失調？這個問題包括：(1) 教育機會為何這麼少？(2) 想升學的人為何這麼多？前者與大學市場的供給有關。後者根據前面的分析，是與價格有關；而大學教育的價格，指的是學費。數十年來，台灣的教育體系有一重要特徵，就是供給與學費都受到政府管制。因此，要回答前述問題，我們要探究大學的供給與學費多年來是「怎麼被管」的？這些就是本文接下來的主題。

²²也可以更廣義地解釋為，願意為「各種提高升學成績的手段」所付出的代價。

²³我們不能否認考試成績與願付價格可能相關，但考試的重要決定因素是智商，而智商與對大學的願付價格可能並無直接關係。

1.4 本文架構

本文以下內容安排如後：第2章回顧1970年代以來大學教育市場的供給面，包括大學名額與高等教育市場的變遷，並探討1970-80年代的人力規畫政策；第3章回顧台灣的大學學費制度，並分析此制度的各項特徵；第4章以上述兩章為基礎，再次解釋台灣的升學主義現象；第5章討論1999年以後的學費制度改革，回答「學費管制鬆綁了嗎？」；最後，第6章為結語。²⁴



²⁴在台灣升學主義的大主題下，本文事實上可分為2個子題：(1)「升學主義」的探討以及(2)台灣大學市場的「教育管制」。在全文架構中，除結語之外，本章及第4章探討前者；第2,3,5章則是關於後者。2個主題間看似彼此獨立，實際上相互關聯：後者是第4章分析的基礎，其意義則由前者而呈現。

Chapter 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；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，長久以來都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。

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」；¹ 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。² 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 2.1 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 2.1 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，

¹ 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。

² 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。

2.1 大學聯招名額 1967-2009

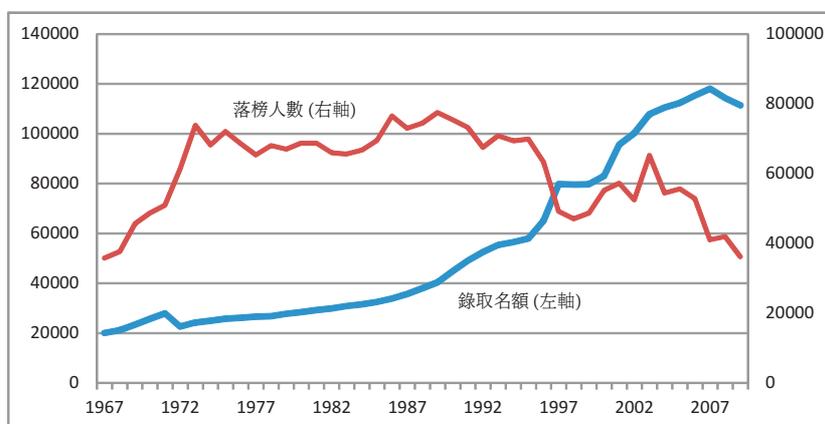


圖 2.1: 歷年大學錄取名額 1967-2009

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)。

則為教育部總核定名額 (包括各種入學管道)。³

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。⁴ 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 2.1 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 2.1 的大學錄取名額並不包括技職院校。

³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。

⁴1972 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 2.5), 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。

2.1 大學聯招名額 1967-2009

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 2.1: 大學聯招落榜人數佔「升學學齡人口」比率

錄取名額之意義,需與報考人數比較。圖 2.1 中也以大考報名人數減去錄取名額,畫出歷年的「落榜人數」。⁵ 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 1990 年代中期之間,每年都有近 7 萬名考生在大學聯招落榜,1986-91 年間は落榜人數的高峰,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。⁶ 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」,⁷ 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 2.1。

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 2.2 畫出歷年大學錄取率的變化。⁸ 從錄取率也可看到 1970-80 年代大學門徑之窄:1972 年起至 1990 年以前,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 2.2 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 年代晚期落榜人數當時快速增加,但是錄取率並沒有太大變動。

1970-80 年代的「升學主義」究竟有多「嚴重」,很少有具體的數字衡量;以上之計算提供了具體的描繪。不過事實上,無論錄取率或落榜人數,都可能低估升學競

⁵1994 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。

⁶資料來源:內政部,《中華民國臺灣地區人口統計》。

⁷亦即當年為應屆升大學學齡之人數。

⁸2001-09 年是以前註總人數對教育部總核定名額計算而得。

2.1 大學聯招名額 1967–2009

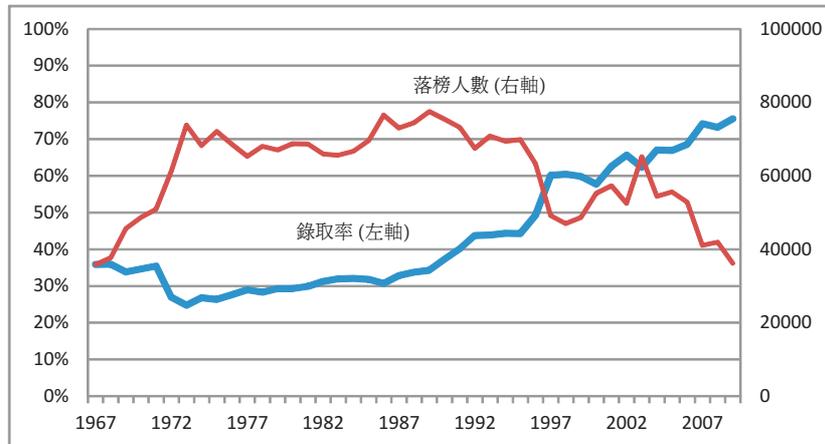


圖 2.2: 大學聯招錄取率

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

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2.2)。

	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 2.2: 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。

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; 由於高中教育是升大學的重要條件, 因此高中若無管制, 實際報考大學的人數應該會更多。圖2.3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,

2.1 大學聯招名額 1967-2009

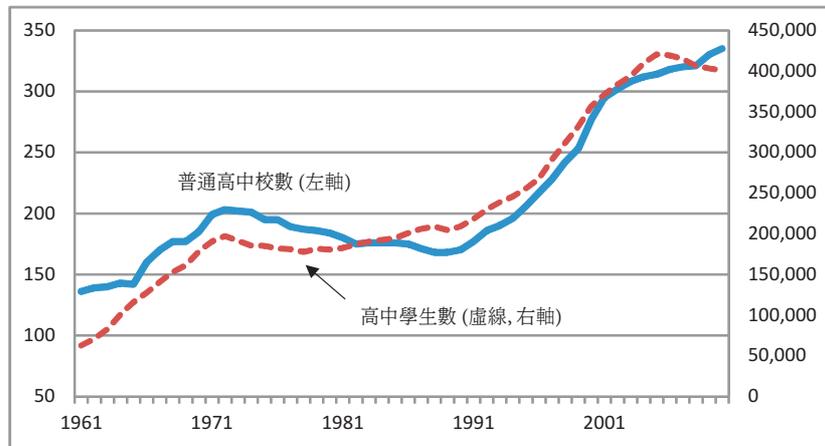


圖 2.3: 普通高中校數與學生數 1961-2010

單位: 所 (校數); 人 (學生數)。資料來源: 教育部統計處。

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。

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發展的需要 (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年政府在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。⁹

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%。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。¹⁰

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2.4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%。

圖2.4顯示台灣壓抑大學名額的政策，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；¹¹ 與之配合，1986年教育部重新開放私立大學院校的設立，

⁹凍結高中招生人數的政策，則見於第4期人力計劃（1973）。

¹⁰參見張清溪（1994），第285頁；管美蓉（2005），第80頁；鎮天錫·余煥模·張丕繼（1983），第104頁。

¹¹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》。

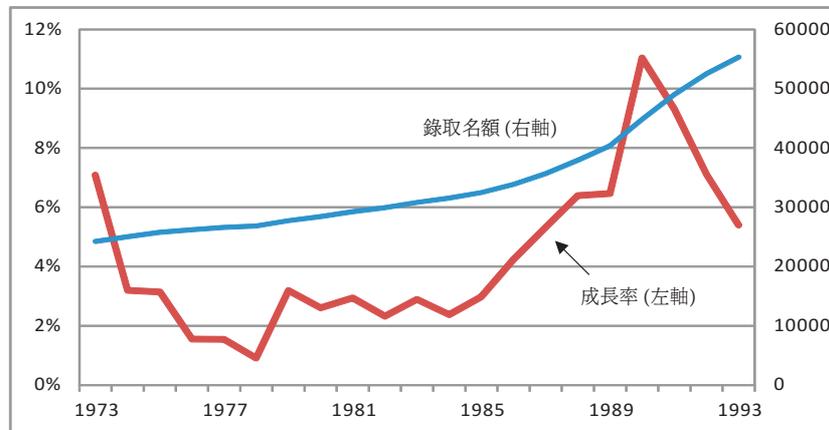


圖 2.4: 1970-80 年代之大學錄取名額成長率

並於 1987 年將 8 所省立師專改制師院。不過，私校實際開始明顯增加，則要到接近 1990 年以後（可見第 24 頁，圖 2.6），因此師專改制較可能是 1980 年代後期大學聯招錄取人數擴增的主要原因。

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。¹²

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。¹³ 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，

¹² 教育計劃有時也稱為教育設計，例如施建生 (1975)。

¹³ 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。

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。

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。從另一個角度來說，1970-80年代的台灣教育管制並非單一的政策，而是來自一次橫跨產業、勞動市場和教育市場的大型中央計劃措施。

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。台灣的教育計劃內容可歸納為2個層面：¹⁴

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（大學名額的總量管制）。
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（高中職3比7政策）。

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，是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，對照現有教育數量，計算出各級、各類人力的短缺或過剩數額。¹⁵ 如此一來，就提供教育當局進行教育體系調節的指引。

¹⁴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。

¹⁵于宗先·許松根（1982，頁626）可能可以作為一個人力預測具體做法的實例：

...首先探討台灣各產業的經濟成長，並為台灣經濟建立一總體經濟計量模型，以預測未來10年台灣的經濟成長，包括各產業的成長；根據經濟成長及各產業之成長，預測各產業之人力需要；復根據各產業之人力需求與該產業中各項職業的關係，預測各項職業所需人力；再由各職業所需的各種教育程度的人力趨勢關係，預測各業所需要的

2.3 高等教育的校數與結構變遷

追究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。張清溪 (1994) 指出，歷年的人力計劃有2個一貫主題：(1) 強調中基層人力的培育；(2) 強調工業職業教育。前者的具體反映就是高等教育在1960年代晚期的擴充後即受到限制 (詳見下節)；後者則表現在1970年代以來持續調升大專院校中科技對人文社會系科的比例，¹⁶ 要求大學新增系科以理工農醫為原則 (《人力發展專案計劃》，1977)，以及技職體系中推動農職改為工職、商職增設工科等。

然而，事後來看，張清溪 (1994) 與林忠正 (1994) 都指出高職、專科的人力未適當運用情形冠於各級教育程度；即使是人力規畫單位的事後估算，也顯示工專在1975年以後即成為最大宗的供過於求人力來源 (張清溪，1994，頁301)。依此看來，教育計劃似乎違背了最初調和人力供需、提高人力運用的目標。為什麼規劃會與實際結果脫節呢？目前台灣人力規畫的相關檢討並不多，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 (朱敬一·戴華，1996)。

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。

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年代晚期，屬大學院校的快速擴張。更細分

各種教育程度的人力。

由此可知，在勞動市場需求的估計上，至少包括3個步驟：(1) 產業別人力需求預測；(2) 職業別人力需求預測；(3) 教育別人力需求預測。

¹⁶1960年代大專院校原以人文社會類科為大宗。當時許多文獻都認為自然科學、工程比重太少，應該加以轉變，例如施建生 (1975)。第4期人力計劃 (1973) 即提出配合科技人力發展指標，大專院校科技、人文社會系科人數比例達到55:45的目標。根據張清溪 (1994，表1)，台灣1965年大專學生之人文社會類科比例為63.5%，1975年53.9%，1990年時則已降到39.9%。

2.3 高等教育的校數與結構變遷

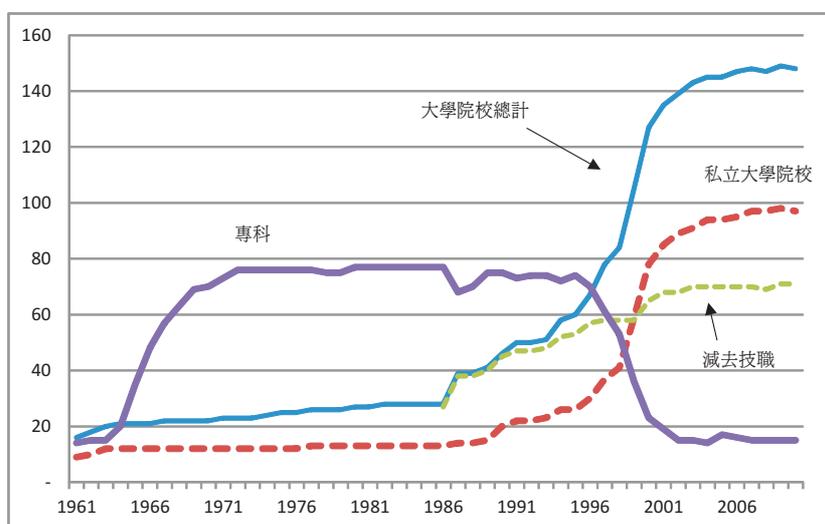


圖 2.5: 大專院校校數 1961-2010

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: 《大專院校概況統計》(2010); 1985 學年度以前取自《中華民國教育統計》(1985)。

的去看, 1960 年以來高等教育有 4 個主要發展: (1) 1960 年代專科學校的大量擴充; (2) 1970 年代到 1980 年代後期間, 整個高等教育成長的停滯; (3) 1980 年代後期起, 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 2.5 提供一個綜覽。¹⁷

2.3.1 專科擴充, 大學凍結

1960 年代專科的大量擴充約始自 1964-65 年, 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背景, 一方面, 為配合 9 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便成為教育當局迫切的問題; 另一方面, 政府逐漸確立發展技職人力的政策。¹⁸ 後者體現在當時人力計劃的內容中: 第 1 期人力計劃 (1966) 已提出發展技職、增辦專科的政策方向, 第 2 期計劃 (1968) 進一步明訂「獎勵專科設立」, 在政策性獎勵下, 專科學校因而大量

¹⁷ 1987 學年度大學院校增加, 專科減少, 原因是該年度台灣省及台北市 9 所師範專科學校改制為師範學院。

¹⁸ 專科教育既符合發展技術人力的政策, 又能增加高等教育的就學機會, 自然成為教育當局看重的發展方向; 見黃春木 (2008)。

2.3 高等教育的校數與結構變遷

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。

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」,這點也見於第3、4期人力計劃(1971,1973)中。不過,雖然教育部對於高教成長減緩的說法是為了維繫教育品質,考慮1970-80年代人力規畫對教育政策的影響力,高等教育的停止擴充更可能是因為人力單位認為「高等教育人才數量已經足夠」。

一般台灣高等教育結構的討論中有兩種重要面向,除了前述的普通與技職體系之分,還有公立(含國、省、市立)與私立結構。1972年,政府除了決定停止高等教育擴充外,同年起並「暫緩接受籌設私立學校之申請」。

2.3.2 管制私人興學

台灣高等教育的私人興學,受到政府政策很大的影響。1960年代以來的發展呈現出:當政策上希望擴充高等教育時,私人興學受到提倡,然而當擴充的目標達成,私人興學就受到管制。前面已指出私立專科是1960年代專科擴充的主要來源,下一小節會說明,私人興學也是高等教育第二次快速擴張的主要手段;在此之間,私人興學經歷長期的凍結。¹⁹

圖2.6畫出1960-90年的私立大專院校校數。由於私校設立的禁令,1987年以前沒有任何私校新增;1977年雖增加1所,實係私立中山醫學專科學校改制為中山醫學院,並非新設。事實上,由圖2.6可知,私立大學數量早自1963年起就不再增加。²⁰

私人興學受到管制的影響是,大學教育市場形成人為的進入障礙。由於新學校無法設立,且大學名額遠少於報考人數,這削弱了大學提升教學品質的誘因;換言之,大學教育品質可能受到影響。因此,值得進一步追問的是:為什麼要管制私立大學設立?我們很難確定當初主政者的動機,但是,1970年代起人力規畫實行控管各級教育人力的政策,如果開放私校自由設立,將不利於大學人力數量的管制;因此,

¹⁹1970年代私人興學的凍結不僅限於高等教育。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。參見朱敬一·葉家興(1994),第139-40頁。

²⁰必須強調的是,1960年代並未禁止私人興學,只是很可能在政策引導下都轉而設立專科;1972年開始,則有明確凍結高等教育私人興學的政策。

2.3 高等教育的校數與結構變遷

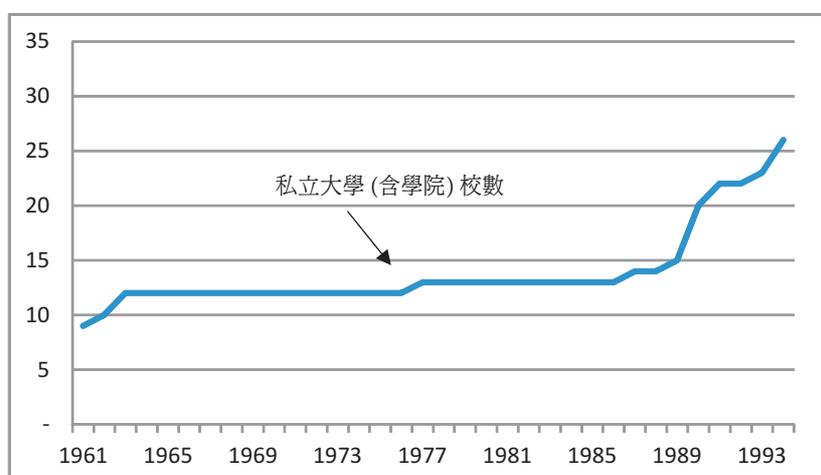


圖 2.6: 被管制的大學私人興學

單位: 所。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。

管制私人興學, 可能是為遂行人力規畫的必要措施。

1970–80年代的高等教育, 可說是強調技職而壓抑普通教育的發展。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。²¹

2.3.3 「廣設大學政策」

本章最後檢視1990年代的廣設大學政策。這個因應放寬升學窄門而生的政策, 其擴張幅度比起1960年代的專科擴張更為劇烈; 1995年時, 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。

不過, 這裡所謂的「大學」事實上包括4種類型: 公立普通大學、私立普通大學、公立技職院校、私立技職院校。1990年代教改之後, 廣設的是「哪一種」大學呢? 圖2.7畫出廣設大學政策中以上4種學校的增加情況。由圖2.7可知, 1990年代中期的大學擴張, 主要來自技職院校 (科大與技術學院) 的增加; 相對的, 1995–2005年間, 普通大學數量僅由53所增加到70所。分由公私立來看, 技職院校增加的幾乎都是

²¹參見朱敬一·葉家興 (1994), 頁140。

2.3 高等教育的校數與結構變遷

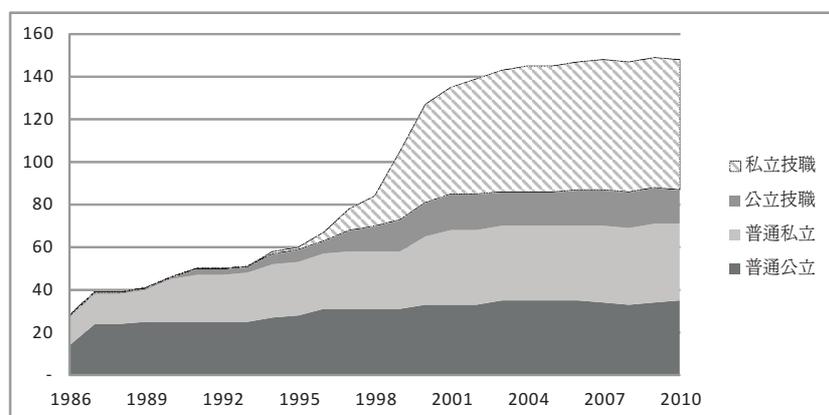


圖 2.7: 1990 年代的「廣設大學政策」

私立學校, 新增的普通大學也以私立較多。換言之, 「廣設大學政策」是「廣設私立與技職大學」的政策。2010 年時, 全部 148 所大學院校中, 公立技職 16 所, 私立技職 61 所, 普通公立大學 35 所, 普通私立大學 36 所。

回顧圖 2.5, 不難看出技職院校大量增加的原因是專科的升格、改制; 由於專科以私校為主, 使得私立技職院校大量增加。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)。專科學校在 1960 年代密集擴張, 到了 1990 年代又集體轉型, 使其在 30 年之間呈現了大起大落的發展歷程。

以上討論了 1970 年代以來, 台灣大學教育市場的「供給面」。綜合本章討論, 我們知道: (1) 1970 年代以來, 大學教育供給歷經兩個階段, 即 1970-80 年代的限制與 1990 年代的大幅擴張; (2) 升學競爭早在 1970 年代就已存在, 且就幾個指標而言 (落榜人數或落榜人數佔人口比例), 1980 年代情況更為嚴重; (3) 雖然升學競爭早已存在, 但廣設大學政策在 1990 年以前沒有發生; (4) 其原因是 1970-80 年代的人力規畫政策, 換言之, 高等教育的壓抑是有意識的政策安排; (5) 1970-80 年代禁止私校設立, 形成了大學市場的人為進入障礙。

Chapter 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

3.2 1970-1999年之學費制度

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。¹

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(雜)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，各校間逐漸制定出不同學費標準。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。

綜合以上可知，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。² 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。

此外，楊瑩(1983, 頁277)認為，在當時學費調整案被主管機關視為是敏感議題，例如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。綜合前述觀察，作者對學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

¹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。

²雖然學費水準(例如人均所得負擔比例)的國際比較是教育學界重視的議題，但是迄今關於各國學費「制度」的探究(亦即，政府對學費制定的管制方式或學費水準如何決定的機制)卻幾乎付之闕如。根據一份教育部非正式文件，韓國「公私立大學之學雜費，並無政府規定...亦無相關強制性配套措施」；日本「私立大學自主，政府對公立大學訂定上限規範，並彈性收費」。就這份文件的說法來看，台灣管制私立大學學費的制度可能是相當特殊的。資料來源：<http://english.moe.gov.tw/public/Attachment/76810472871.doc>。

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。³

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, 學費制定另一原則是, 學費支出佔平均每人所得之比例不超過某一上限。圖3.1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, 作者的建議是: 學雜費之調整應採釘住教育成本變動之指數化定價。由此可看到, 楊瑩(1983)以來學費公式化、反映成本的要求依然延續; 事實上, 這兩點幾乎貫串1990年代以前的大學學費政策相關文獻。

在本文以下討論中, 有許多和圖3.1一樣的台灣長期大學學費時間數列圖形。前面提過1979學年度起, 不同學院收取不同學費; 由於1970年代迄今, 工學院一直是

³有關1979學年度學費制度變革的背景, 見楊瑩(1983), 第278頁。

3.2 1970-1999年之學費制度

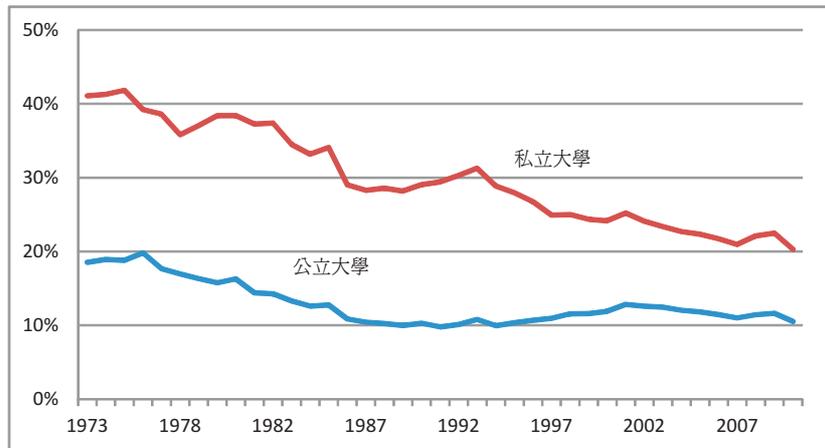


圖 3.1: 公私立大學學費佔平均每人所得比例

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。

台灣的大學學生人數的大宗, 且各學院學費長期變動趨勢大致相同, 以下有關大學學費之時間數列圖形資料, 若無特別說明, 皆為工學院數字。

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。⁴ 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,

⁴參見駱明慶 (2002) 對於台大學生家庭背景之分析。

是前者的3倍。⁵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。⁶

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。」⁷

在以上的背景下,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。⁸

3.2.2 《私立大學彈性收費制度》: 1991-1994

私校財務壓力的訴求,可以引申出:(1)如何給予私校在基本學費標準之外提高學費的空間?(2)如何打破學費的齊一狀態,使學費對應學校間不同品質?《私立大學彈性收費制度》的設計,反映出這樣的概念。

《私立大學彈性收費制度》的運作方式為:教育部比照公立大學經常性經費預算編列標準,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。在此上限內,教育部一樣訂定私立大學之學雜費基數,但基數與上限間的差額分為3個彈性收費階段;第1階段收費最低,第3階段最高。接著,教育部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;私校依符合條件不同,適用不同的彈性收費階段。例如,符合其他條件下,生師比達20:1之學校可徵收第3階段彈性費用,未達20:1但較上學年進步者可徵收第2階段費用,未進步者僅能退回收取第1階段。⁹

制度實際運作的結果是,私立大學幾乎都收取最高的第3階段費用(張碧娟,1994,

⁵平均每生經常支取出自《中華民國教育統計指標》,1993年;學費係以工學院為例。

⁶見李金桐(1992),張碧娟(1994)。

⁷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。

⁸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,又希望縮小公私立校的學費差距;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。

⁹以上參見張碧娟(1994),第210-211頁;王明源(2003),第67頁。

3.3 學費差距爭議的背景

頁 211)。與前述 2 點目標對照,《私立大學彈性收費制度》確實給予了私校在學費基數以外的收費彈性,不過就打破學費的齊一情況而言則未成功。

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。¹⁰

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 3.2 畫出 1973 年起公私立大學每學年學費差距的變化。由圖 3.2 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。以後者爲例,一

¹⁰ 見王明源(2003),第67頁。

3.4 學費管制與「自由市場價格」

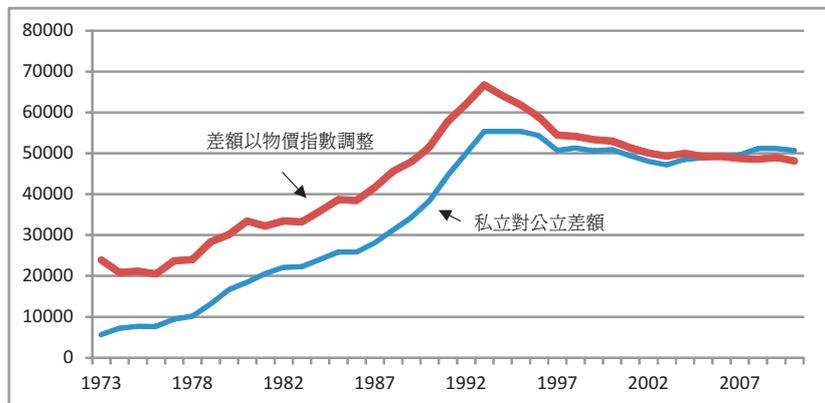


圖 3.2: 公私立大學學費差距 (以1學年計算)

單位: 元。物價指數調整基期為 2006 年。

個公立大學的學生，4 年學費將較私立大學學生少超過 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。¹¹ 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，讓公私校學費差距不再繼續擴大；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 學費管制與「自由市場價格」

台灣的大學學費制度是政府干預市場價格的一個實例。價格管制會對市場價格產生影響殆無疑問；¹² 然而，管制之後的價格，相對自由市場下究竟產生什麼改變，具體的例子則不多。因此，大學學費的例子值得詳加探討。

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，因此本節以台灣與美國的大學學費對照，探討台灣大學市場

¹¹ 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。

¹² 理論上有管制並未發生作用的可能 (not binding)，但我們暫不考慮這種情況。

3.4 學費管制與「自由市場價格」

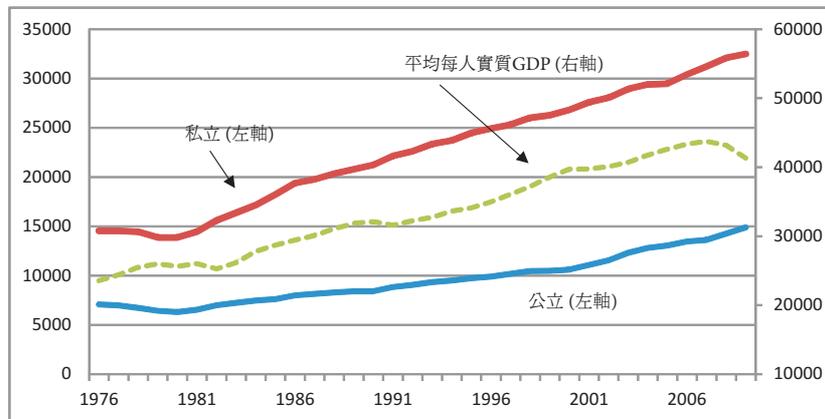


圖 3.3: 美國的大學實質學費

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。

價格的特徵。我們的切入點有三: (1) 價格的長期軌跡 (pattern); (2) 價格的多元性 (diversity); (3) 價格與品質的對應關係。

同時, 由於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。

3.4.1 以消費者物價指數平減之實質學費

圖 3.3 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 3.3 同時畫出平均每人實質 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,

3.4 學費管制與「自由市場價格」

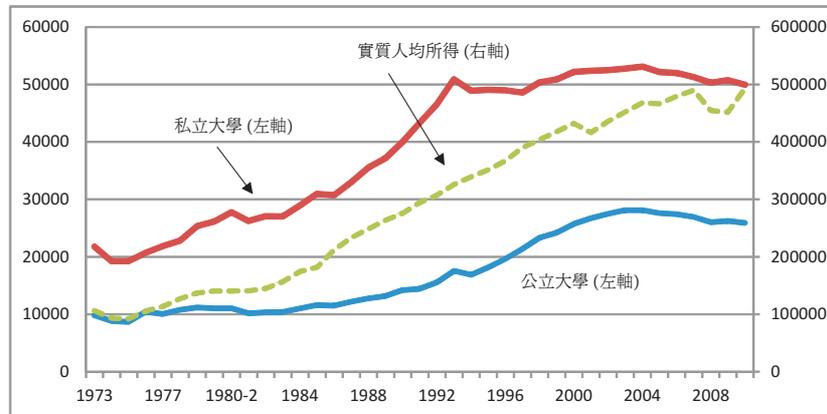


圖 3.4: 台灣的大學實質學費

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。

則以上可以視為市場經濟下的價格行爲。¹³

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3.4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

¹³不過, Fried (2011) 認為美國政府對於大學有過多的不當補貼。

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 3.4 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。¹⁴ 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。

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 3.1 (頁 29) 顯示，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 3.4，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是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。這是第 5 章將探討的主題。

3.4.2 學費佔平均每人 GDP 比例

前面圖 3.1 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 3.5 畫出美國 1976-2009 年學費佔平均每人 GDP 的比例。根據圖 3.5，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。

¹⁴ 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。

3.4 學費管制與「自由市場價格」

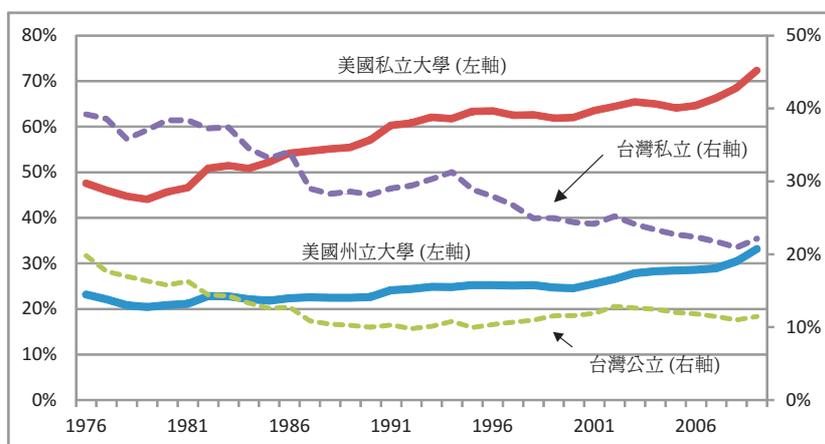


圖 3.5: 美國公私立大學學費佔平均每人GDP 比例

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。¹⁵ 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。

下一小節, 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%。¹⁶ 1980年時,

¹⁵ 此處學費僅包括學費與雜費 (Tuition and Fees), 與前一小節資料不同。

¹⁶ 變異係數計算方式為標準差除以平均數之比值。

3.4 學費管制與「自由市場價格」

年份	美國		1999 前	台灣	
	2010	1980		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

表 3.1: 大學學費變異性: 美國 v. 台灣

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 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%。

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。¹⁷ 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 3.1。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有所不同, 表 3.1 顯示私立學費變異程度大於公立, 不過無論公私立, 2 項指標都遠低於美國。

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

¹⁷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。

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，價格較高，代表品質也較高。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 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，¹⁸ 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品質。

不過，台灣的情形恰好相反。在台灣，平均而言公立大學名聲較佳、資源較多；假設其他條件類似，這代表公立大學提供較高的品質。但是，公立大學學費低於私立大學。公立大學名聲較佳可能有各種原因，例如過去由於私校設立受到限制，公立學校多有較久遠的歷史，因此累積較多人脈或社會資源。¹⁹ 而其擁有較多資源的重要原因，則是政府的大量補貼；在擁有高額政府經費挹注下，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。

這種特殊結構的影響是，學生或家長比較喜歡公立大學。這裡所說的不僅僅是「公立大學提供的資源或品質較高」；更完整的講法是對學生或家長來說，考上公立學校比考上私立學校「好」。教育和社會學者對台灣教育的此種現象早有觀察，文獻上通常以大學的「階層化」稱之；換言之，就一個想要升大學的學生來說，公立大學與私立大學可能並不是等價的升學選擇。²⁰

¹⁸ *U.S. News and World Report* (2011), “National University Rankings”.

¹⁹ 為簡化討論，我們暫不考慮晚近新設的公立學校。

²⁰ 教育「階層化」的論述甚至不僅及於公私立大學間，也有人認為在台灣「普通高中優於高職」。

3.4 學費管制與「自由市場價格」

過去由於聯招的實施,這種現象更為明顯: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。」²¹另外,從楊瑩(1983)、陳聽安(1983)比較公私立大學,到駱明慶(2002)針對台大學生的分析,都觀察到公立大學學生家庭背景優於私立大學的現象;這意味無論所得高低,「物美價廉」的公立學校都是學生與家長的優先選擇。

因此,就台灣大學教育市場的分析來說,將公私立大學視為同質,以單一的「大學市場」看待可能是不適當的;反之,應該依照大學階層化的情形區分成好幾個不同的「子市場」。不過,大學階層化的實際情形可能十分複雜,例如同樣是公立大學間也可能再加以細分。為簡化討論,我們考慮較一般化的「公立大學市場」以及「私立大學市場」;根據這樣的認識,下一章我們就以此為基礎,重新提出台灣升學主義的分析。



「大學優於專科」。

²¹今天此現象可能不再那麼絕對,例如一些私立傳統名校錄取分數並不遜於許多1990年代後新設之公立大學。不過,就頂尖志願來看,今天第1類組(文法商)一般認為的頂尖學校包括國立台灣大學、國立政治大學、國立台北大學;第2類組(理工)則是國立台灣大學、國立清華大學、國立交通大學、國立成功大學。在這些學校之外,還有許多名聲優秀的國立大學。上述全都是公立學校。

Chapter 4

升學主義的經濟分析

以上兩章回顧台灣大學教育市場自1970年代以來供給與價格的變動,也說明了這些變動背後的制度背景;我們的基本發現如下:

- 供給方面:
 1. 1970-80年代,公立大學校數成長受限,私人興學凍結;
 2. 同一期間,聯招名額受到壓抑,持續多年成長率低於3%;
 3. 1990年代推動以技職升格及私人興學為主的「廣設大學政策」。
- 價格方面:
 1. 公立大學實質學費幾乎長期不變;
 2. 公私立學費佔人均所得比例皆長期下降;
 3. 公私立大學學費差距長期拉大;
 4. 台灣大學市場存在平均而言「品質較高,學費較低」的特殊結構。

以上述發現為基礎,本章提出本文對於台灣升學主義現象的解釋。

4.1 教育管制與超額需求

台灣的升學主義為何如此盛行?升學競爭是升學主義現象的核心;因為競爭,所以產生各種提高「勝算」的行為與現象,因為上述兩者,而加諸了沉重的升學壓力。1970-80年代,國高中開始出現激烈的升學競爭現象,本節的目的是說明台灣的學費與供給管制如何造成嚴重的升學競爭。

4.1 教育管制與超額需求

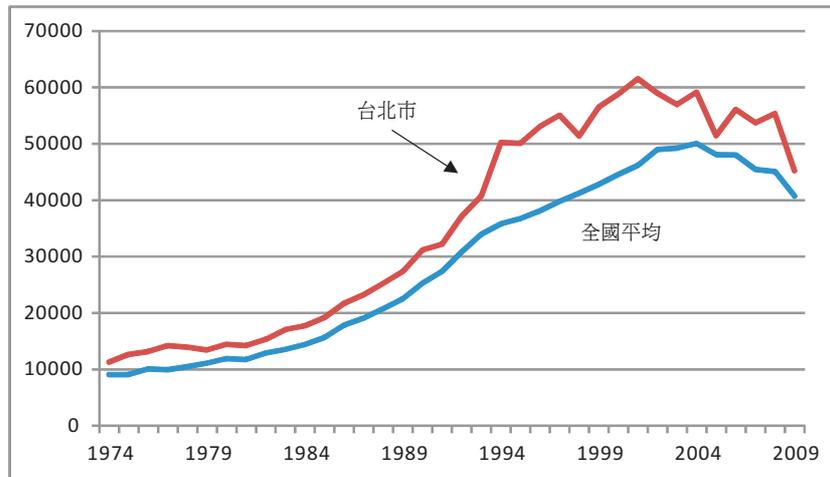


圖 4.1: 平均每戶教育支出

單位: 元; 以物價指數平減, 基期為 2006 年。資料來源: 主計處歷年《家庭收支調查》。

1970-80 年代, 一般認為是台灣經濟快速成長的時期; 1970 年台灣實質人均所得約 100,000 元, 1990 年已增加 3 倍到近 300,000 元 (2006 年幣值), 到 2000 年代也仍大致維持上升趨勢 (可見第 34 頁, 圖 3.4)。所得上升時, 教育需求通常會逐漸增加。因為當所得上升, 升學較不受到家庭經濟狀況的限制; 所得提高的社會, 可能發展出較完善的就學借貸市場; 最後, 由於教育也是一種消費, 當所得逐漸提高, 個人對知識、校園生活的嚮往可能也會提高。¹以主計處《家庭收支調查》的資料來看, 雖然實際教育機會受到管制, 但 1970 年代以來, 平均每戶教育支出確是逐年上升 (圖 4.1)。

針對大學教育來看, 就讀大學還有另一種動機是作為一種投資, 意即大學教育能夠提升個人未來的所得。對一個高中畢業生而言, 大學學歷未來具有較高的所得, 但是他必須放棄立即就業所能賺取的收入; 因此, 讀大學的利益 (benefit) 取決於相對高中學歷所得提高的程度。另一方面, 個人在高等教育間也可能有所選擇 (就讀大學或專科); 假設兩種學制成本相同, 個人就讀大學的意願也受大學相對專科所得提高程度的影響。

圖 4.2 畫出 1976-2009 年大學對高中, 以及大學對專科學歷的平均所得差距 (2006

¹換言之, 這些都支持教育具有正常財的性質。

4.1 教育管制與超額需求

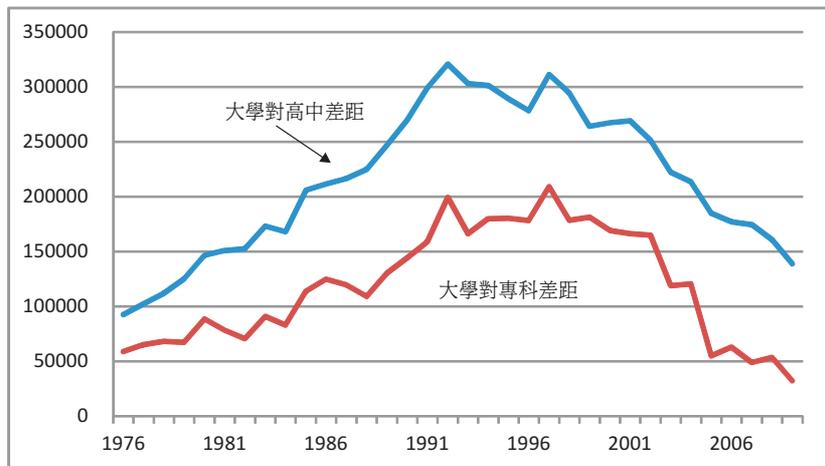


圖 4.2: 學歷別平均每人所得差距 1976–2009

單位: 元; 平均所得差距以物價指數平減, 基期為 2006 年。1976–1992 年為平均每人已分配要素所得, 1993 年起則為平均每人可支配所得。資料來源: 主計處歷年《家庭收支調查》。

年幣值); 其中 1976–1992 年為平均每人已分配要素所得, 1993 年起則為平均每人可支配所得。圖 4.2 顯示, 台灣大學學歷平均所得高於專科, 而專科又高於高中; 1970 年代到 1990 年代中期之間, 大學學歷對兩者的實質所得差距不斷拉大。亦即, 升大學的利益逐漸增加。²

可是, 讀大學的成本並未隨之上升。1970–80 年代公立大學實質學費幾乎不變, 私立大學實質學費雖有提升, 但與人均所得相較, 兩者的比例都是長期下降。因此, 從成本效益的角度, 大學市場鼓勵升學的誘因也逐漸增強。綜合以上所述, 1970 年代以來大學教育的需求量會逐漸增加。³

於此同時, 台灣自 1960 年代晚期開始推行人力規畫政策, 1970 年代開始限制了大學教育的擴展。在需求量增加, 供給量受限的情形下, 大學市場的超額需求自然

²1990 年代中期開始, 大學對高中及專科的差距都不斷縮小, 原因可能是廣設大學政策下, 大學畢業生供給增加, 因此平均所得下降。不過, 既然如此, 如何解釋報考大學的人數不減反增呢? 可能解釋是, 1990 年代以後, 由於大學廣設使得大學學歷的信息效果 (signaling effect) 下降, 此原有功能為研究所學歷取代, 因此研究所逐漸取代大學成為升學過程的終點; 為取得報考研究所的資格, 大學學歷成為必要條件。

³需要強調的是, 這裡講的是「潛在需求」。由於教育具有階段性, 例如報考大學須具備高中或同等學力, 因此潛在需求不一定等於聯考報考人數; 此外, 高中階段的分流政策也會降低實際報考大學人數。

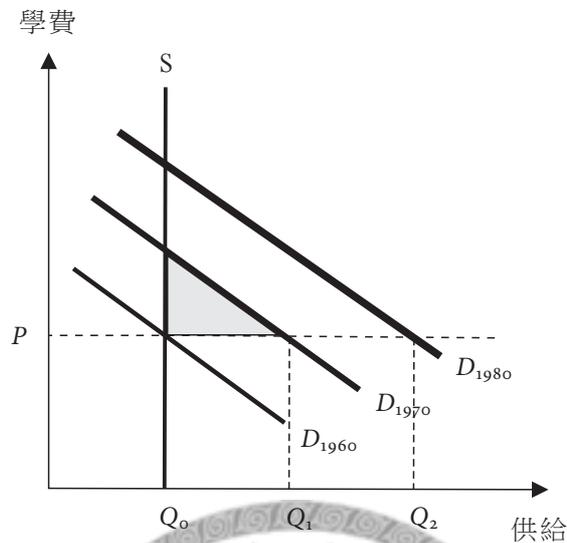


圖 4.3: 供給、價格管制與超額需求的產生

逐漸擴大;由此可見,供給管制對升學競爭仍然扮演了重要的角色。然而,有一點是過去受到忽視的,那就是實質學費不變。

在一般商品市場中,若需求處於持續成長,供給受到限制,則市場價格會提高;價格的提高抑制需求量,使市場維持供需平衡。然而,由於台灣管制大學學費,使價格沒有提高,因而失去了市場調節供需的機能。在這種情況下,大學市場短缺的形成過程不同於制定價格上限 (price ceiling),更正確的說法是價格未隨著供需的變化調整,自然地逐漸低於供需均衡價格。圖 4.3 以圖形的方式說明這種演變過程。

從另一個角度來看,供給與價格相對固定,而需求不斷增加,意味著市場價格偏離社會供需均衡價格的距離越來越遠,也如同將社會上「大學財」的價格不斷壓低。從社會的角度,此即創造出鼓勵就讀大學的有力誘因。又由於通過國高中階段的競爭是進一步升學的必要條件,因此上述力量便隨學制序階向下延伸,形成無形的「拉力」。

學費管制何以產生損害價格機能的結果? 從對台灣大學學費制度的探討可知,學費水準有時根據教育部認定的「基本運作成本」,有時則釘住平均負擔程度的指標;在檢討學費水準以外的期間,每年的調整反應一般物價,但不會反應教育市場的需求變化。因此,無論是價格的決定與變動,都和大學市場本身的供需沒有關係。如果以上推論正確,那麼學費管制很可能才是 1970 年代以來台灣升學主義問題嚴

重的關鍵。

4.2 重考與補習文化

上一節分析管制對大學市場超額需求的影響；根據第1章的分析，由於超額需求與因價格低於供需均衡價格產生的「升學租」，而衍生出學生的補習行為。由於超額需求擴大的同時，升學租的面積也逐漸擴大，上一節的討論可以解釋數十年來補習文化難以消除的原因。

不過，由於教育部在1970-80年代管制補習班的設立（黃春木，2008），許多私人補習可能轉入家教或地下化，因此我們不易觀察實際補習班家數的變化情形。但升學競爭還產生了另一個得以明確觀察的具體現象，那就是重考。

吳聰敏（1988）討論1970-80年代大學聯考重考的現象；作者整理歷年大學聯招工作委員會的工作報告，發現雖然缺乏完整歷年資料，但歷年報名人數中非應屆考生的比例都約在40%-50%之間，⁴而且長期而言非應屆比例呈現上升趨勢。例如1973年非應屆比例41.25%，1980年高達50%，資料年度中最後一年1986年則為49.08%（頁198）。非應屆考生未必都是重考生，但後者應佔絕大多數；假設非應屆考生都是重考，以上數字意謂每年大學聯考中，有接近一半的考生至少已參加過一次大學聯考。⁵吳聰敏（1988）認為，用聯考方式招收大學新生的制度並非台灣所特有，像日本也有類似制度，但以重考生比例之高這點而言，台灣的情形可能算是相當特殊的。

大學重考現象為何如此盛行？前面指出，學費制度除了產生實質學費長期不變的結果外，還使得公立大學之間學費的差距拉大；本節的目的是分析學費差距擴大對重考現象的影響，同時亦從另一個角度解釋補習現象的盛行。

4.2.1 大學聯考的重考現象

在台灣，重考的典型情況是考上私校而想重考公立大學；原因是大學市場的「階層化」現象。⁶大學階層化現象的成因可由以下例子解釋：假設大學市場存在公立與私立兩種學校；兩者教學品質相同，但前者名聲較佳，因此學生與家長對前者的願付價

⁴兩個例外是1977-78年間，非應屆比例分別只有34.09%，33.38%。

⁵在一般印象中，大學一考再考的現象也是存在。

⁶事實上，重考生可能包括2種類型：(1) 之前未考上大學；(2) 已考上但不滿意。本節討論的重點是第2種狀況。

格較高。但是，前者的學費是後者的一半。如此一來，雖然兩種學校提供相同的服務（教育服務），但是對學生與家長來說前者的淨利益較高，因此前者「優於」後者。由於我們的重點是這個特殊結構，而非「公私立」本身，在以下討論中，皆以 A 級大學稱呼「品質較高，而價格較低」的大學，B 級大學「品質一般，但價格較高」。

由於大學的階層化，學生進入大學升學市場時，都是以 A 級大學為準備目標；不過由於 A 級大學有限，學生面臨以下決策：若 A 級大學沒有考上，要不要轉而就讀 B 級大學？也就是，要不要重考？⁷ 不過，重考必須付出一筆重考成本。為簡化討論，假設 B 級大學可不經考試直接就讀。

學生為什麼選擇重考？原因是重考的預期效益足以彌補重考成本。那麼，重考比例為何上升？我們認為，原因之一是 1970-80 年代間，公私立大學的學費差距逐漸擴大。由於若重考成功，考生可得到就讀 A 級大學與 B 級大學的淨效益（效益減去學費）之差，若重考成本低於此淨效益之差，重考即是值得的投資。⁸ 例如就讀 A 級大學淨效益為 100，B 級大學為 50，則只要重考成本小於 50，就會選擇重考。

假設兩校的效益不變，淨效益之差距即決定於兩者學費差距。因此，B 級大學對 A 級大學學費差距擴大的影響是，兩種學校間淨效益之差距擴大；換言之，重考的效益提高，大學重考比例上升。

4.2.2 公私差距與補習文化

4.1 節是以超額需求的擴大來解釋補習現象的盛行；本小節則要說明：即使大學市場的超額需求不變，補習現象也可能擴張。

前面的討論將補習的功能描述為幫助考生由「落榜」到「考上大學」的手段；不過，由於大學本身也有分層 — A 級大學需要較高的聯考分數 — 補習的功能也包括提高 B 級大學程度考生考上 A 級大學的能力。

我們考慮一個程度居於 A、B 級大學之間的學生。承上一小節的例子，設就讀 A 級大學淨效益為 100，B 級大學則為 50；假設不補習下該生將錄取 B 級大學，則他若能提高成績考上 A 級大學，即能獲得兩種學校間淨效益的差距 50。因此，這種類型的考

⁷當 A 級大學落榜時，考生事實上有 3 種選擇：(1) 重考，(2) 就讀 B 級大學，(3) 直接就業；為簡化分析，我們排除第 3 種選項。在 1990 年代廣設大學之後，的確有些學校排名不佳而招生不易，不過就 1970-80 年代來說，從僅要考上大學都需激烈競爭下，我們有理由相信對學生來說 B 級大學亦優於直接就業的選擇。

⁸考生事實上須考慮自己重考錄取的機率；為簡化討論，假設重考必定錄取。

生亦有誘因補習,原因是為獲取由 B 大學到 A 大學的「邊際利益」。

同樣假設兩種學校效益不變,當 B 大學對 A 大學的學費差距拉大,兩校間淨效益的差距也會擴大;換言之,邊際利益增加,補習的誘因也增加。另一種例子是 A 級大學錄取邊緣的考生,若不慎失常從 A 級學校「掉到」B 級學校,就需多付出學費差距的成本;因此,他會願意付出學費差距的成本補習,以確保自己考上「好學校」的機會。

由上述討論,公私校學費差距的拉大也會助長補習現象。不過本小節的討論與 4.1 節有 2 點不同:大學管制的補習擴張效果及於兩種大學市場,但此處的效果是 A 級大學市場補習現象的擴張;另外,本小節中補習增加的原因不是來自考生的增加(升學競爭的加大),而是來自考生對錄取 A 級大學願付成本的提高。

4.3 廣設大學政策

大學階層化現象的基本意涵是,台灣的 B 級大學(或私立大學)無法替代 A 級大學(公立大學)。上一節討論大學聯考重考現象的盛行,某種程度可以驗證對台灣大學市場的這種區分;而且根據 4.2.1 節的分析,1970-80 年代大學市場的制度因素還會逐漸強化這種現象。考慮將大學市場分為兩個獨立的市場下,我們就能以之討論廣設大學政策的效果。

根據第 2 章的分析,1990 年代的廣設大學主要由技職升格、專科改制,以及私人興學來達成。這些學校雖然未必品質不佳,但是很少能與傳統公立大學競爭;新增的私立大學自然受限於不利的學費結構,新設公立學校多半也沒有傳統公立大學的資源條件。因此,我們可以假設廣設大學政策僅增加了 B 級大學的數量。

廣設大學的想法是,增加大學教育的供給以縮小升學市場的超額需求,就可以降低升學競爭,進而改善升學主義現象。然而,在大學市場存在階層化下,增加 B 級大學的供給對於 A 級大學市場的超額需求毫無影響(但是, B 級大學市場的超額需求會縮小)。

不過,既然兩種大學同樣提供大學教育的服務,兩者間仍可能具有替代品的性質。若是如此, B 級大學的供需情況改變,難道不能影響 A 級大學的需求嗎?但是,依替代品定義,若某商品或服務的替代品價格上升(下降),該商品需求增加(減少);檢視公私立大學的實質學費變動,1990 年代以後私立大學的價格並未變動(見第 34

頁)。因此,即使兩者為替代品,仍舊不能產生對公立大學市場需求之影響。

綜合言之,以上的討論顯示,就縮小超額需求的角度,1990年代廣設大學之政策並無法改善 A 級大學的升學競爭。在學費差距拉大的問題方面,1990年代以後只是不再惡化,但也沒有改善。從學費結構來看,今天平均而言公立學校資源依然較多,學費低於私立大學的情況也並未改變。換言之,改革政策並未對症下藥。

4.4 教育管制與私校之品質

在管制之下,台灣 A 級大學市場產生嚴重超額需求現象,但由於價格結構扭曲,造成超額需求無法由 B 級大學市場所吸收。換言之,如果大學教育市場能回復正常的價格結構,升學主義現象應該能得到改善。

台灣大學市場價格結構扭曲的原因是高品質的大學多半是公立大學,而公立大學在政府補助下收取較低的學費。不過,公立大學學費較低舉世皆然,且在教育領域中,一般認為公教育存在的意義就是為了普及教育;因此,公立大學學費低於私立大學不妨視為一個既定的原則。前面 3.4.4 節指出,美國頂尖大學多由私立大學組成,我們真正的問題或許是:為什麼台灣沒有高品質的私立大學?

這個問題的解釋之一是,由於聯考排名具有自我強化、不易變動的特性,使得私立大學即使努力辦學,也不容易提升排名,名聲也不易提升;⁹另外,政府給予公立大學的鉅額補貼,遠超過一般運作的資源水準,也使私校難以抗衡。不過,本節從台灣的大學管制制度對私校辦學的影響來討論。

私立大學要提升品質,外在要有提升品質的誘因(動機),內在則是當想要提升品質時,是否具備提升品質的條件。由前兩章對大學教育管制的分析,台灣的教育管制對於私校提升品質的扭曲包括:

1. 1970-80年代禁止私校新設,形成私立大學市場的進入障礙;在此情況下,現有私立大學學生來源受到保護,自然減弱提升品質的誘因。
2. 由於私校學費受到管制,僅足以維持基本運作,即剝奪了提升品質的條件。

本文認為,這是台灣大學市場的特殊結構無法改變的原因。

⁹學校的評價名聲,還可能進一步影響學校所能從政府或各種機構得到的資源。

Chapter 5

1999年以後的學費制度改革

1999年開始,台灣的大學學費制度有了較大的變革,其中最大的不同就是教育部不再每年統一規定公私立大學收費標準。不過,這是否代表市場機能引入大學學費的制定了呢?本章的目的之一是說明,本文認為答案是否定的。另外,第3章回顧了台灣1970-90年代的大學學費制度,本章則說明1999年迄今大學學費制度的演變,以結合為對1970年代以來學費制度演變的完整了解。最後,台灣的公私立大學實質學費在2005年以後有逐漸下降的傾向—假設大學市場供需不變,實質學費下降將使升學主義現象惡化—本章將解釋這個現象。

5.1 《彈性學雜費方案》: 1999-2007

1999學年度起實施的《彈性調整學雜費方案》(以下簡稱《彈性學雜費方案》),其主要條文如下:

第一條

... 自八十八學年度起原則上教育部不再統一規定大學學雜費收費標準,而由各校以實際經常性運作之教育成本作為學雜費徵收之指標。

第三條

各校可自訂學雜費徵收的項目及標準,但所訂標準必需根據實際用於與學生教學、訓輔、研究有關之經常性支出成本決定。

由上可知,《彈性學雜費方案》有兩項要點: (1) 教育部不再統一規定公私立大學收費標準,而開放各大學在規範條件下自行訂定; (2) 此「規範條件」指學校的經常運

5.1 《彈性調整學雜費方案》

作教育成本。因此, 1999年以後, 至少在制度上, 教育部的角色由「直接訂價者」轉爲了「規範者」。後者則顯示出, 此新制度的設計反映了1970年代以來學費改革的一貫看法: 採用一套釘住教育成本的學費訂價方式。

5.1.1 《彈性學雜費方案》的初期運作

《彈性學雜費方案》是如何運作的呢? 根據前面第三條之說明, 學費主要根據與教學、訓輔、研究有關之經常性支出成本決定; 不過, 公私立學校的具體執行方式略有不同, 以下分別說明之。

在私立大學方面, 「學雜費彈性方案之精神係爲使辦學績優之學校有較大自主性, 故彈性之依據, 一爲校務運作之績效, 二爲各校『行政管理』、『教學研究訓輔』及『學生獎助學金 (不含政府補助者)』等三項支出之總額與學雜費收入之比值而定」。不過, 彈性方案實行之初, 並沒有特定的校務運作績效指標以及依此指標審查學費調整案之規定, 因此私立大學基本上依以下兩種方式之一辦理:

- 「行政管理」、「教學研究訓輔 (含實際用於教學之圖儀設備及博物)」及「學生獎助學金 (不含政府補助者)」三項支出總額不低於學雜費收入。
- 「行政管理」、「教學研究訓輔」及「學生獎助學金 (不含政府補助者)」三項支出總額不低於學雜費收入80%, 惟教學研究訓輔經費中不包含實際用於教學之圖書儀器設備及博物。

由此可見, 《彈性學雜費方案》的主要規範在於限定學費收入的用途, 亦可說是以各校之經常性支出多寡來節制各校學費收入。

公立大學方面, 則由教育部規定各校基本運作所需經費, 限制「各校學雜費收入不得高出教育部所定基本運作所需經費中, 學校應自行負擔之部分」,¹ 並規定每年調幅以不超過10%爲原則。

¹計算公式爲: 在預算科目中與私立大學3項支出用途相同爲「管理及總務費用」、「教學研究及訓輔成本 (另含機械設備、圖書博物二項支出)」、「學生公費及獎勵金」, 3項支出扣減政府補助款 (含本部經常門補助款及機械設備、圖書博物2項固定資產補助款), 即爲各校應自籌數 (第三條第二項)。

5.1.2 2004年起的制度轉變

由於只要支出情形符合規定，各大學基本上可自主決定學費數額，因此大學定價的空間可算是大幅提升。不過，經歷實施初期的「鬆綁」之後，2004學年度起教育部開始逐漸增加各種規定措施，其主要方向都在於「讓學校調整學雜費案反映學校真實財務使用績效及辦學成效」。²

2004學年度教育部公布《彈性調整學雜費方案補充規定》，規定自該學年度起，各校須呈送學校動態財務指標、學雜費支用計畫與校務說明，強制學雜費收入提撥至少2%全數用於弱勢照顧等。因此，學費的調整開始必須提出明確的學校發展計畫。更重要的是，各校需符合「常態現金結餘率」及「累計資金指數」之標準始可調整學費。前面提過多年來相關論述一直希望建立學費調整的客觀公式，根據教育部的說法，這是學費制度首次引進「客觀的財務指標」。³

「開放私立大學自行調整學雜費」

2005年教育部提出試辦「開放私立大學自行調整學雜費」，此方案擬開放私校只要學費使用情形符合《彈性學雜費方案》，就可以在5年內自訂學費，不必報教育部核定。不過，早自1990年代起，公立大學學費調幅的提高已經引發「高學費政策」的爭議，《彈性學雜費方案》實施後也一直有質疑聲音，「開放私立大學自行調整學雜費」的提出引發了社會的強烈反彈，因此最後以暫停試辦告終。⁴

「學雜費審核小組」

「開放私立大學自行調整學雜費」雖未實行，但抗議活動背後隱含的社會大眾對學費自由化的反對壓力，顯然對學費政策產生影響。為了回應民間對學費開放的質疑，2005學年度教育部首先設立「學雜費審核小組」，負責各大學學費調整案之審議：⁵

... 為進一步反映社會對優質高等教育之期待，更強化社會各界參與學雜費審議，邀集學生代表(2名)、家長代表(1名)、企業界代表(1名)及

²見《教育部電子報》第259期(2007年6月)，“我國高等教育學雜費制度演進”。

³《高教簡訊》第174期(2005年9月)，“94學年度大專校院學雜費調整改革及審查說明”。

⁴參見「反高學費行動聯盟」2005年5月3日新聞稿，〈反對教育部試辦「開放私立大學自行調整學雜費」聲明〉，以及同年7月23日回應教育部新聞稿，〈反對調漲學雜費聲明〉。資料來源：<http://youth.ngo.tw/antihightuition-index.htm>。

⁵同前註3。

5.1 《彈性調整學雜費方案》

學者專家(教育、財稅、管理、會計與自然科學各1名),組成「學雜費審核小組」,自94(2005)年元月起經歷次會議討論,確定本部學雜費改革之重要原則:「合理微調、嚴格把關、照顧弱勢」。

根據教育部的說法,學雜費審核小組也確實發揮功能。⁶

另外,同年提出《公私立大專校院彈性調整學雜費方案修正規定》,主要重點在於加強審核標準。例如:

各公私立校院之學雜費調幅為3%(含)以下且常態現金結餘率低於15%之學校,學校得僅提財務、簡要支用計畫及配套措施等表格送本部學雜費審核小組審議。...調幅超過3%者,或常態現金結餘率超出15%者,則加提前後三年(共五年)不動產或重要發展計畫(公立校院之計畫須經業經本部審議核定),送本部學雜費審核小組審議核參考。

大學評鑑與訪視結果作為學雜費審核小組參考。...學校提報之學雜費支用計畫,應依本部表格清楚敘明各項提升教學品質計畫之指標。

2006學年度,教育部發布《95學年度大專校院學雜費調整方案》,具體提出「經營類」及「程序類」兩大指標,要求各大學在提出學費調整案前,應自我審議是否符合標準。自我審議指標條列如下:

- 經營類指標:包括「財務」、「助學」、「資源」等3項指標。
- 程序類指標:包括應公開審議過程、提出財務報告及學雜費具體規劃書等。

不過,更重要的是,該方案首度規定學費調幅的上限「不得超過94(2005)年消費者物價指數年增率2.3%」。因此,與1990年代以前對照,學費的調整再度回到以物價指數作為標準;然而不同的是,過去各校學費由教育部統一調整,但新制度下只限符合審議指標之學校能夠調整。

⁶2006學年度學雜費審議案,有12所校院在經校內審慎研擬及與學生公開說明過程後,向教育部提出學雜費複核申請,再經教育部審核小組嚴謹審議逐案研議,同意其中7所學校於2006學年調漲學雜費2.3%。全部162所大專校院計算,整體調幅約僅0.1%。資料來源:《教育部電子報》第259期(2007年6月),“我國高等教育學雜費制度演進”。

5.2 《專科以上學校學雜費收取辦法》

「5年500億計畫」

2006年開始,還有一項政策影響大學之學費:「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」(一般通稱為「5年500億計畫」)。1990年代廣設大學的政策,普遍引起高教資源稀釋、高等教育品質下降的質疑,因此,教育部提出5年500億計畫,以特別經費補助重點大學。⁷不過,獲得補助款的學校也同時被要求暫緩學費的調整。

教育部《96學年度大專校院學雜費調整方案》明確規定,「獲得『發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫』補助之學校,原則上不宜調整學雜費;擬申請調整學雜費者,應提出專案報告,明確、合理表達學校在獲得前開計畫補助下仍須調整學雜費的理由,配合學雜費調整提報及審議作業,送本部評核。」

2007學年度的調整方案同樣要求學校符合各項審議指標,而在調幅上限方面再度改變,規定「符合審議指標之學校,得以調整幅度3%為上限。但95(2006)學年度『曾調整學雜費』或『經查核近3年財務、助學及辦學資料有不符審議指標情形』者,不得調整」。另一個重要的新措施是,2007學年度首次制定「學雜費調降機制」,對於符合調降事由,經教育部指正未改善的學校,教育部可要求學校調降學費。不過,從近年實際執行情形檢視,遭要求調降學費的學校多屬技術學院或專科學校,對一般大學、學院影響不大。⁸

5.2 《專科以上學校學雜費收取辦法》

自2004學年度起,大學學費制度歷經密集的變革,終於在2008年6月公布《專科以上學校學雜費收取辦法》(以下簡稱《專科以上學校學費辦法》),將學費調整規定法制化。大體來說,此一辦法是1999年以來各種方案的整合;例如,「經營及程序指標」、「學雜費審議小組」、「學費調降機制」等設計都列入條文。因此,其基本精神可

⁷教育部核定之計畫書內容,其「規劃藍圖」部分即開宗明義指出「高等教育的擴充影響教育資源的分配」、「高等教育人口急速發展,但資源無法相對擴充,私立大學校院的急速增加...,對國立大學資源,亦造成排擠效應」、「近10年大學數量成長2倍之多,教育資源確無法相對擴充,嚴重影響教育品質的提昇」。

⁸調降事由包括:(1)助學計畫經教育部事後追蹤評核,其執行成果未達自訂查核指標及目標值者;(2)學校院、系、所、學位學程經大學系所評鑑、技專專業類系科評鑑,列為待觀察、須改進名單或第3、4等第者;(3)近3年違背彈性調整學雜費方案規定;(4)近3年因校(財)務顯有疏失經教育部糾正或要求限期改善且情節重大者;(5)日間學制生師比超過25。

說是「學費政策的法制化,調幅公式化」。⁹

根據《專科以上學校學費辦法》的規定,大學學費調整的規範分為兩部分:首先,教育部每年核算當年度學費之「基本調幅」,即規定學費調整之比率上限;第二,制定「專科以上學校學雜費審議基準表」(簡稱審議基準表),規定調整學費須滿足之指標。學校在符合審議基準表各項指標及程序規定下,才能於基本調幅內調整學費。以下分別說明基本調幅及審議基準的執行方式。

在基本調幅方面,由教育部「參酌學校教學成本及受教者負擔能力,依行政院主計處每年公布之消費者物價指數年增率、平均每戶可支配所得年增率、受雇員工薪資年增率及其他相關指標,核算每年學雜費收費基準調整幅度(簡稱基本調幅),逾2.5%者,以2.5%計,並公告之」。此外,若當年遇行政院調整軍公教員工待遇,教育部將另行核算。

想要向教育部提出學費調整案的大學,須符合「校務經營」及「程序類」兩項指標。校務經營指標是由「審議基準表」規定,審議項目包括:財務指標,助學指標,與辦學綜合成效指標三項。¹⁰ 程序類指標則指「資訊公開程序」(學費使用情況、調整理由、計算方法、支用計畫及各項記錄等,應加以公告)以及「研議公開程序」(調整學費之校內決策方式、組成成員及研議過程等均應公開)。

對於學費調幅的規定,此項辦法訂有幾種彈性措施。首先,若前一學年度未調整學費者,教育部另行核算調幅上限。另外兩種,則是給予「辦學績優」學校的學費彈性設計:第一種是若學校符合審議基準及程序規定,並具有完善助學計畫及學雜費調整支用計畫,或者雖未具備完善計畫,但經大學評鑑均通過者,經教育部核准後調幅上限可放寬為基本調幅的1.5倍。¹¹ 第二種是所謂的「學雜費自主計畫」,除了滿足審議指標及程序等基本條件外,若大學評鑑表現優秀,並提出包括「學雜費自主說明」、「弱勢助學經費」、「財務運作」、「辦學品質確保」等計畫,經核定後學費調整幅度

⁹參見《教育部電子報》,2008年6月6日,“建立學雜費合理、穩定之制度—專科以上學校學雜費收取辦法”。

¹⁰首先,在財務指標方面,私立大學包括近3年經常支出占學雜費收入比例、常態現金結餘占常態現金收入之比率;公立大學則為近3年自籌數是否高於學雜費收入、常態現金結餘占常態現金收入之比率。其中,經常支出指行政管理、教學研究訓輔及獎助學金等3項。其次,在助學指標方面,教育部要求私立學校提撥獎助學金達前一學年度學校總收入2%以上,國立學校應達1.5%以上,作為學生獎助學金;此外,獎助學金之助學金比率須逾70%,並審酌該學年度助學計畫之目標值及查核機制。最後,辦學綜合成效指標主要包括大學校務評鑑及系所評鑑表現、師生比符合規定。

¹¹若為後者情況,學校需於教育部核准後訂定完善助學計畫,報教育部備查。

上限得放寬為基本調幅之2倍。

綜合來說，目前學費制度有以下特徵：

1. 由各校自行提出學費調整案，教育部並不統一制定收費標準。
2. 提出調整案前，大學須符合財務、助學、辦學成效等指標，並符合資訊及研議公開程序。
3. 教育部每年依物價指數、平均每戶可支配所得等指標設定調幅上限，稱為「基本調幅」；一般情形下，基本調幅不得超過2.5%。
4. 教育部設置學雜費審議小組，決定是否通過各校學費調整案。
5. 若滿足規定條件，基本調幅可有1.5至2倍之彈性。
6. 立法規定學費調降機制，教育部可在學校具有調降事由時要求降低學費，直到改善為止。

5.3 學費管制鬆綁了嗎？

彈性學費制度真的「彈性」嗎？要回答這個問題，需與原本的制度比較。1998年以前，公私立大學學費每年統一調整、統一調幅、統一標準；更具體地說：(1) 所有大學固定調整學費；(2) 調幅大致依循物價指數；(3) 公私立大學間各自適用相同標準。彈性學費制度的運作也可以分由這幾個面向來看。

1999年以後，由於學費調整與否由各校自定，因此各大學不見得每年調整學費，各年度自然也不見得所有學校都參與調整。那麼，各大學的調整情況如何呢？1999–2003學年度間算是《彈性學雜費方案》實施的第1階段，此期間各年度調整校數整理如下：1999年公立大學有26所調整，私立12所；2000年公立29所，私立24所；2001年公立22所，私立1所；2002年公立17所，私立2所；2003年公立18所，私立3所。¹²而1999–2010年時，公立大學約33–35所，私立約35所。

由上可知，《彈性學雜費方案》實施之後，每年調整學費的校數減少，調整頻率也下降。此外，公立大學的調整頻率明顯高於私立大學；這反映的可能是公立大學

¹²各年度中，僅2001年輔仁大學及2003年稻江科技管理學院調降，其餘皆為調漲。

5.3 學費管制鬆綁了嗎？

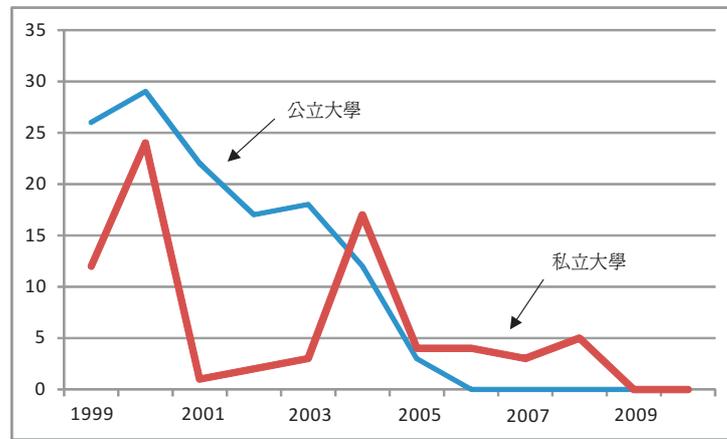


圖 5.1: 《彈性學雜費方案》實施後歷年調整學費校數

有較大的學費調整壓力,也可能是教育部對於私校學費調整的規定較為嚴格。當然,由於學費能否調整並沒有明定限制,我們也不能排除學費未調整純粹是學校沒有調整的意願。但是,2004年起的制度轉變,會提高大學調整學費之困難。

2004年規定學費調整必須提出明確的學校發展計畫(動態財務指標、學雜費支用計畫與校務說明);2005年審核標準加強(調幅超過3%者除財務、簡要支用計畫及配套措施外,還要加提前後3年不動產或重要發展計畫);2006年起加入學費審議程序規定(公開審議過程、提出財務報告及學雜費具體規劃書等)。以上這些,都會使大學調價成本上升,¹³調價意願下降。

除大學自身調整意願外,2005年起設立學雜費審核小組,有權否決學校之調整案。調整學費之資格也逐漸從嚴,2004年起規定各校需符合「常態現金結餘率」及「累計資金指數」之標準始可調整學費;2006年標準擴大至財務、助學、資源等3項指標;2007年更直接禁止2006年曾調整學費者再度調整。

除此之外,2004年起強制學雜費收入提撥至少2%用於弱勢照顧,這可能使得調整學費幾無實際收益。2006年起,還有5年500億計畫要求獲得補助的學校暫緩學費調整;由於獲補助者多為國立大學,因此該計畫會減緩公立大學的調整情況。綜合以上各點,2004年以後調整學費的學校家數應該會明顯下降。

圖 5.1 畫出《彈性學雜費方案》實施後,歷年公私立大學調整校數的情形。2005年以後,公私立大學每年調整校數皆呈現銳減,私立大學2005-08年間,核定調整學

¹³例如作業成本、協商成本等。

5.3 學費管制鬆綁了嗎？

費之校數分別為 4, 4, 3, 5 所；2009 與 2010 年，無學校調整。公立大學 2005 學年度 3 所調整之後，接下來 5 年皆未調整。這就是為什麼我們觀察到 2005 年以後，公私立大學的實質學費都逐漸下降。

除調整頻率與家數之外，1998 年以前的調幅及學費標準影響學費之水準 (level) 與齊一程度 (diversity)。在 3.4.3 節我們已經看到，《彈性學雜費方案》實施後由於取消統一學費，各校學費變異程度上升。從實質學費的角度，則制度實施初期公私立大學平均學費都上升，但 2005 年開始逐漸下降 (見第 34 頁，圖 3.4)；以下我們討論調幅上限的規定。

在 2006 年之前，新的學費制度並未管制調幅上限，但是，2006 年卻開始規定學費調幅不得超過前一年度之消費者物價指數年增率。如前所述，這形同回到 1990 年代以前的調整方式，但在新制度下，僅部分學校得以調整。2008 年起，《專科以上學校學費辦法》依消費者物價指數年增率、平均每戶可支配所得年增率、受雇員工薪資年增率等指標計算「基本調幅」，且以 2.5% 為限。為簡化討論，假設基本調幅等於消費者物價指數年增率，則在所有大學都依基本調幅固定調整的情況下，實質學費將維持不變；但是，從實際情況來看，每年能夠核定調整的學校並不多。因此，從維持實質學費水準的角度，1999 年以後的制度反而是種退步。¹⁴

1990 年代教育改革的重點之一，是希望能將市場機能引入台灣的大學教育市場，而市場機能，自然就與學費的自由化有關。《彈性學雜費方案》的實施，最初似乎使學費制度開始往自由化邁進，不過 2004 年以後，各項管制措施逐漸增加。從公私立學校的調整情況來看，似乎顯示改革後的學費制度事實上較過去更不彈性；由於大部分學校學費的凍結，使得 2005 年後平均實質學費開始有下降的趨勢。也就是說，1990 年代學費自由化的改革，似乎走向了相反的方向。

¹⁴基本調幅另外的問題是，由於硬性規定法定比率上限 (2.5%)，若發生物價膨脹嚴重的情況，學費制度將阻礙實質學費之穩定。此外，就本文分析之升學主義問題而言，若問題在於大學教育之價格偏低，此制度使價格更不可能回到應有之水準。當然，《專科以上學校學費辦法》訂有學費調幅之彈性措施，不過由於實行時間尚短，實際情況如何有待後續觀察。

Chapter 6

結語

數十年來，升學主義被視為傳統士大夫文化下的「錯誤觀念」；由於學生飽受其苦、教育理想受到扭曲，它受到各方關心教育人士的譴責與擔憂。然而，過去很少有人去探究造成升學主義的制度性因素。

根據本文的分析，台灣的大學教育市場存在助長升學主義的強烈誘因。這個誘因是從2方面形成的：一方面，大學市場的管制使得大學價格逐步偏低，這也進一步解釋了長期的升學競爭與補習盛行的現象。另一方面，品質較高卻價格較低的扭曲結構，以及公私校間的學費差距甚直長期拉大，則加深要考上「國立好大學」的動機。如果這些誘因沒有消除，任何消除升學主義的努力可能仍舊徒勞無功。

上述兩點，都與大學教育市場的價格——學費密切相關；不過，過去文獻中鮮少探討學費管制與升學主義的關係。就學費管制對升學主義問題的影響而言，本文認為有2個主要關鍵：第一，台灣的大學學費制度不是一個能反應大學供需的機制；或者反過來說，教育部的學費管制阻斷了市場價格調節供需的機能。第二，管制私立大學學費的制度限制了私校的發展，使得特殊的價格結構難以改變。

在本文中，也討論了1970-80年代大學管制背後的原因：人力規畫政策。人力規畫並不僅是單純的教育管制政策，更深層地說，這是一次試圖透過人為操控，協調社會運作的嘗試。雖然人力規畫深遠影響了台灣教育的發展，但今天對於人力規畫利弊得失的檢討並不多；就有限的研究而言，多認為人力政策的結果與實際情況出現一定程度的落差。這引導出一系列的問題：台灣的人力規畫政策真的失敗嗎？假使答案是肯定的，其失敗是因為執行上的缺失，還是人力規畫本身存在理論上根本的問題呢？上述這些，都有賴未來進一步的探究。

參考文獻

- 于宗先·許松根 (1982), “就業、生產與教育的綜合規畫”, 收錄於于宗先 (編), 《台灣的人力資源發展》, 台北: 中研院經濟所, 重載於劉克智 (編), 《臺灣人力資源論文集》, 1995年版, 621-683, 台北: 聯經。
- 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·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。
- 王震武 (1995), “從聯考看分流教育 — 總結報告”, 收錄於《教改專題論壇 — 專題二: 從聯考制度看分流教育》, 73-81, 台北: 行政院教育改革審議委員會。
- (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。
- 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。
- 朱敬一·戴華 (1996), 《教育鬆綁》, 台北: 遠流。
- 羊憶蓉 (1994), 《教育與國家發展: 台灣經驗》, 台北: 桂冠。
- 吳聰敏 (1988), “大學教育之需求與大學聯考重考的現象”, 《經濟論文叢刊》, 16(2), 197-214。
- 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。
- 林忠正·黃瑾娟 (2009), “補習文化”, 《人文及社會科學集刊》, 21(4), 587-643。
- 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。
- 張郁雯·林文瑛 (2003), “升學主義還是升學機會? — 升學壓力的社會意涵”, 《教育心理學報》, 35(2), 167-182。
- 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 non-

profits”, *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.

