

第四章 理論建構

第一節 效率與公平的原則

壹、效率的原則

所謂效率就是對政府而言，如何將有限的教育資源投入後，得到最大的產出，也就是以最少的成本，獲得最大的利益。從就學貸款之作業辦法可以瞭解，政府對學校教育之投資僅需對辦理就學貸款的學生就學期間提供利息補助即可，其就學所需之學雜費及開始還款後之利息償還均由學生自行負責，符合以最小投入達到最大產出之經濟效率原則。

就學貸款的實施，學生求學期滿後償還所貸的學費，其教育投資就是由貸款者自己負擔。因此，當學生真正自己花錢就學時，根據理性預期的心理，學生會計算自己的投入應得到多少的報酬，就是以消費者的立場，來要求學校依其需求提供適當的產品（包括教學儀器、設備、師資及教學內涵等），所以學校必須提升教學環境與品質，如此才能招收到足夠的學生維持其學校正常的運作。基於供需平衡之市場機制，學校必須提供符合學生需求師資及教學內涵，如此供需平衡，就能達到市場平衡的經濟效率。

實施就學貸款不是就必然會導致以上的結果，關鍵在於學校必須在一種理性預期的狀態下運作，否則學校會高度依賴學費收貸，以貸款來吸引學生就讀。學校無法提供學生很好的教育和學習環境。將會導致學生在沉重的就學貸款負擔下中途輟學；無法也不願意償還貸款。這種不負責任的做法，造成就學貸款的逾期帳款，亦為政府與納稅人的負擔，造成違反效率原則。

貳、公平的原則

一般探討就學貸款的理論基礎，以公平的基本精神為原則，可從「促進教育機會均等的實踐」、「人力投資觀念的重視」、「社會福利政策的延伸」、「教育成本的攤還」及「學費發展趨勢的因應」等五個方面來討論。

一、促進教育機會均等的實踐

教育部推動之高級中等以上學校就學貸款措施，主要目的有三：

- (一)協助中、低收入家庭子女就學，減輕其籌措教育費用的困難。
- (二)使人人都有接受高級中等以上學校教育的機會，不致因家庭所得或發生變故而輟學，實現「國民受教育機會一律平等」的理想。
- (三)以「貸款」、「自助」取代「救濟」、「人助」，普及對權利、義務的健全觀念，養成負責的好習慣（教育部，1996）。

所謂教育機會均等可分為兩個重要意義：

1. 對於先天條件相等之個體應獲得相等之教育安排，不因為後天家庭、社會、政治等因素而不相等。
2. 先天條件不相等的個體應有一定適合其本身能力的教育安排，以發揮其潛能。因此，就高等教育而言，所強調的是教育機會的開放，有公平的入學制度，也要確保繼續進修的機會（郭為藩，1986）。我國政府於民國 57 年起實施九年國民教育，國民的受教權利已於憲法 21 條中得到保障。受完義務教育之後又有高中、大學、學院等各級學校供學生依能力性向自由選擇，但恐有學生因家境困苦而阻斷求學之路，無法接受更高深的教育而阻礙其向上發展的能力，教育部於民國 65 年開始實施「高中以上學生助學貸款」，希望能夠幫助家境清寒學子接受高等教育，促進教育機會均等的實踐。建議「公平」的原則，應分為依貸款學生的收入所得與智力的表現和就業報酬率高（例如：醫學院學生會有較高的還款能力），於就貸還款時政府的補助和利息計算，應與一般普通文學院大學生有所不同，並思考其真正的「公平」性。

二、人力投資觀念的重視

在人力投資面而言，教育不僅提高一個人的工作能力，使個人獲得經濟上的實利，不但有經濟的價值，同時也有促進國家發展，維持社會和諧的實益。1960年有人提出「教育除文化涵養的功能外，還可以提高一個人的工作能力。工作能力提高，可以增加國民所得，教育的文化、經濟效果應該是共同而不是排斥的。」把教育視為經濟發展的重要因素，使人力投資的觀念獲得重視，也帶動教育經濟學的新領域；1960年後人力投資的學者都肯定教育對經濟成長的貢獻；至十九世紀末，倡導擴大教育投資理論學者，咸認為教育是一種「具有高度的投資」，對個人、社會、國家來說均有相當的貢獻（楊景堯，1983）

對個人而言，接受高等教育的機會成本主要為放棄就業的工作所得，而利益來自於接受教育後，接受者可以增加未來收入與社會大眾共享外部效益的回報。個人所得可以金錢加以衡量，社會大眾外部效益不易以金錢加以衡量，但其重要性實不亞於個人利益，因為教育投資致使人力資源質與量的提升可使一國的生產因素發揮到極致，帶動國家經濟成長與社會進步。

在二次世界大戰後，戰敗國德意志、日本兩國，在天然資源及資本均極端匱乏的情形下，迅速的恢復國力；而亞洲我國、香港、新加坡、韓國等小國亦均缺乏天然資源，其經濟能迅速成長與繁榮進步，一般學者咸以為歸功人力資本的累積，而教育正是累積人力資本的最佳利器。另有薩斯波羅等人指出開發中國家在教育方面的收益率，往往高於銀行的利率，甚至高於實物資本的投資，向銀行借貸來投資於教育事業也是合乎經濟效益的權宜措施。

學生就學貸款就是植基於此一兼重教育的經濟與社會效益的人力投資觀念，協助正需要幫助的人才學有專長，使其除累積個人未來工作的知識與能力外，增進我國的人力資本，不但提高受教者的知識水準，而且使國家經濟因人力資本所帶動生產技術的進步而成長，對學生個人及國家整體的發展貢獻極大。

三、社會福利政策的延伸

1940 年代興起「福利國家」的社會福利概念，部分國家逐漸開始採取一些社會福利措施，以保障貧苦家庭的生活。其社會福利具有三個基本功能：

- (一) 做為一個「安全網」，為一些有困難的人士提供某些基本需要的服務。
- (二) 做為一個「資源再分配」的機制，減低貧窮的極端差距，以提高社會公平。
- (三) 做為一個「社會整合」的機制，團結社會各階層力量，共同建立社會共識。

其特徵在於政府更積極地將相當高比例的國民所得，用於社會福利的支出上，透過適當的分配以達均富的目的，濟貧扶弱變成社會的共同責任而非個人的慈善行為，人民有權接受政府最低標準的收入、健康、教育情況等保障（行政院研究發展考核委員會，1989）。一般來說，社會福利模式依據其服務內容與對象的不同，可分為「全民性的社會服務」及「選擇性的社會服務」兩類。前者指公民均可從社會福利中享受到相等利益；後者是經審查個人或家庭的經濟能力所給予福利措施。

所以選擇性的社會服務較能將社會資源集中到社會急需者的身上，避免無謂的浪費與資源錯置，兼可提低高收入家庭的生活水準，同時又不抑制社會經濟的正常發展（財政部賦稅改革委員會，1989；楊瑩，1982）。雖然就社會公平的角度分析，「全民性福利模式」更能滿足福利國家社會福利服務基本原則的要求，但是此一模式需要相當多的社會資源，因此就經濟開發中的國家而言，選擇性的社會福利模式在實施上較有可行性。學生就學貸款在性質上是屬於選擇性的社會福利，雖然依照我國憲法中所舉的社會福利項目中，學生就學貸款並未納入社會福利的範圍之內，但它將政府有限的教育資源，提供給社會需要幫助的中低收入家庭學生，也屬於社會福利政策的另一種方式。以我國就學貸款制度，所照顧到的人士其實並不僅包括中低收入家庭，而一般家庭有兩名以上子女就讀高級中等以上學校者亦可申貸，所以就學貸款措施確實是一種福利措施的延伸。

四、教育成本的攤還

張清溪（1996）與蕭霖（1995）等人均提出建議高等教育的教育成本應由學生個人負擔，在我國各級教育中，高等教育學生平均分攤到較多的教育經費。各國均存在教育投資報酬呈現U型報酬型態，即在受教育的最初幾年回報較高，「懂得讀寫的教育」與受教育的最後幾年回報也較高（大專或研究所的教育）。

因此認為在高等教育階段，由於個人利益大於社會利益，所以教育成本應由學生負擔；另有學者（楊瑩，1982）卻對教育成本全由學生負擔的看法持不同意見，認為學生接受教育後所獲得的知識可嘉惠及社會大眾，社會大眾為學生負擔部分教育成本似乎並不為過，然而學生本人因直接受惠，負擔大部分的教育成本亦是理所當然。國內大學學費一向採取合理學費政策，就學費占平均國民所得之比例，過去十年來有下降的趨勢。與國外比較，除部分採行社會福利政策之國家外，國內大學學費平均水準仍屬偏低。而就各國賦稅及社會安全捐的負擔比例來看，美、日等國大約是我國的1.6倍，德國、法國等社會福利更是我國的2.3倍。除非政府大幅提高稅賦來負擔大學教育成本，否則在要求大學教育品質維持一定的水準前提下，自需由受教者合理負擔部分教育成本，始能提升教學的品質（教育部，1996）。

在我國實施的就學貸款制度中，即對學生與社會大眾分擔教育成本的問題，找到一個可行的解決途徑。就學貸款利息分擔的設計分為政府與學生本人兩部分，社會大眾為學生就學期間負擔部分教育成本，由政府從社會大眾所繳納的稅款中撥出部分作為支付學生在學期間的貸款利息之用，享受到教育的外部利益的社會大眾以此負擔部分的教育成本。學生接受教育所獲得的知識技能使社會大眾受益，就學期間社會大眾負擔這部分的教育成本，而求學期滿後應還的貸款即被視為一般性消費貸款，本金連同借款利息由學生一併償還給政府，攤還原先從政府與社會大眾身上預借的教育成本。此種政府（社會大眾）與學生雙方共用教育利益並且共同分攤教育成本的方式，能符合使用者付費的公平原則。

五、學費發展趨勢的因應

「學費」是指個人或其家庭為投資於教育，所必須支付的直接費用，在我國因社會大眾對高等教育的需求很殷切，因政府為使學雜費更合理反映教育成本改採彈性的政策，各校得依教育資源的差距收取不同學雜費（林全等，1993）。我國 87 學年度以前大學院校學雜費調整原則係由教育部制定統一收費標準，每年學費之調整依軍公教人員調薪幅度，雜費依當年度四月份物價波動指數辦理各調幅一致。88 年度以後學雜費則由於 87 年度以定額方式決定調幅，並無法實際反映教育成本，對某些學校的發展造成限制，相對也過度保障某些學校。

故教育部規劃「學雜費彈性方案」目標係一方面為開放各校依據其辦學理念及投資於教學之成本而決定其收費標準，由各校根據實際支應於與學生直接相關的經常性教育經費，決定其收費標準，給予學校充分自主空間，另一方面也必須確保學生在付出學費時，能獲得相對應有之教育品質。學雜費彈性化方案之精神為使辦學績優之學校有較大自主性，但是教育部為考量付費者之負擔，擬訂各校學雜費每年調幅以不超過 10% 為原則，88 學年度又考量國內經濟景氣狀況，規定原則上調幅不超過 5%。

教育部對學費政策考量因素為教育的性質與功能、教育品質的要求與其所反映之成本、政府財政狀況、受教者的負擔能力等。各國政府為求提高學生素質，於增購設備、遴聘師資、研究與教學等的花費日益增加，相對地亦使學生必須負擔更高的學費（楊景堯，1983）。學生單位成本的增加是世界各國教育發展的共同趨勢，綜合以上學雜費逐年上升之趨勢勢不可免。因此學者郭為藩、高希均、蓋浙生、楊瑩等建議加強學生貸款的功能（楊景堯，1983；楊瑩，1982，1983），以學生貸款來因應學費的調整，幫助清寒學生解決籌措學費困境。

有國外學者認為，教育成本應由學生、家長、納稅人與其他捐贈機構四者均攤，以調整學生的學費來反映上漲的教育成本、是以學生貸款取代獎學制度，只是把教育成本加重在學生與家長身上，並不是一種公平的作法（Woodholl, 1991）；但

Stoffer (1995) 認為學生辦理貸款用來投資教育，將來可為自己創造更多資產；蕭霖 (1995) 認為銀行借貸以投資教育視為一件極為符合經濟效益的措施，所以利用學生貸款來解決學費問題，是一種可行且有效的方法。

因應高等教育學費發展年年調漲的趨勢，教育部亦以放寬門檻、修訂就學貸款的還款規定等措施，來協助中低收入家庭之子女就學，減輕其籌措教育費用之負擔，並提升我國教育水準，更於近年來要求各校提撥學雜費收入 3% 做為學生就學補助之用。教育部更於 92 年元月修改就學貸款辦法，其重點為：

- (一) 考量當前就學貸款需求眾多，簡化貸款作業流程。
- (二) 實施信保制度減少逾放，大幅降低利率，造福學子。
- (三) 適度放寬申貸標準，增加受惠家庭。教育部近年來協助就學的改進措施，彰顯政府重視中低收入家庭之子女教育問題，不但加強就學貸款的功能，更解決因學費調漲而使學生面臨繳交學費困難的問題，造福更多莘莘學子。

參、效率與公平之間

效率與公平是兩個經常被並列來討論的課題，而此二者間究竟關係如何，確實值得吾人深入探討。在探究如何處理公平與效率關係的問題上，西方學界通常認為可就下列三種立場來進行討論，也就是效率優先、公平優先及折衷方案(王紹光 1994:22)。

一、效率與公平的立場

(一) 效率優先

其實贊成效率優先的學者通常都不願公然的為效率辯護，有的甚至認為真正的兩難選擇不在「公平」與「效率」之間，而是在「公平」與「自由」之間，「效率」根本就不在索引中的一個原因。

事實上，「效率」是 Hayek、Friedman 判斷一個制度優劣的重要標準。他們不

強調效率，是因為僅從「效率」這個工具性的立場上來反擊「公平」不如從「自由」這個道德立場上進行反擊有利。因為他們認為效率是自由的副產品：一個不自由的制度一定是個低效率的制度。反之，只要政府不侵犯做為個人自由基礎的私有財產，不干預人們進行自由交換的市場，經濟一定會是有效率的。因此，只要證明「自由」應優先於「公平」，「效率」也就優先於「公平」。

對於社會生活中的不平等現象，應該按其貢獻(勞務貢獻加資本貢獻)分配，能幹、肯幹且資本雄厚的人，理應比愚蠢、懶惰的窮光蛋收入多一些，這樣才能有效率地配置資源。至於另一理論則以過程的公正性來證明結果的公正性，認為一個富可敵國的人，只要他最初財產的來路清白，且後來財富累積是通過自由交易實現的，那麼他的富有就無可非議。而且，如果沒有貧富懸殊，當新產品問世時誰會有錢買呢？如果沒有人買，新技術如何能發展呢？如果沒有貧富懸殊，誰會去收購印象派畫作？這些都是透過證明自由優先的同時，順帶證明效率優先。

(二)公平優先

Rawls 在《正義論》中提出：所有社會價值(包括自由與機會，收入與財富，以及個人尊嚴的各項基礎)都應該平均分配，除非這些價值中的一項或全部的不平均分配能使所有的人受益。把這個原則運用到效率問題上，其推論應該是：除非為提高效率所採取的措施會使每個人都受益(至少無人受損)，這些措施所帶來的不平等才可以接受。Rawls 特別強調生活在社會最底層人們的利益。他認為，只要這群人的利益受到損害，任何可能產生社會經濟不平等的措施都是不正義的，哪怕是有利於提高效率。

註：「柏拉托的最適境界」(Pareto optimality)：經濟學家所普遍採行的效率定義是嚴格的效率定義，是指社會資源分配的情形，重分配無法使某人更好而不傷害其他人，或資源不管再怎麼重新配置使用，都沒有辦法使某些經濟個體獲致更高的利益，而同時卻不損及其他經濟個體的利益。此一效率的概念是由義大利經濟學家柏拉托(Vilfredo Pareto)首先提出的，所以又稱為柏拉托最適境界，於該境界下，社會上的任何改變均無法在不損及某些人的情況下，而有益於另一

些人。如果依法律規定，在不減損他人分配的利益前提下，尚可增加某些人的分配量，即表示柏雷托最適境界尚未達成，因此，將經濟大餅做到效益最大是達到柏拉托最適境界，或經濟效率的必要條件。

如果我們運用「柏拉托改進(Pareto improvement)」做為效率概念，提高效率應與 Rawls 的正義原則絕對不會衝突。因為「柏雷托改進」被定義為當從狀態 A 進入狀態 B 時，至少有一人受益而無他人受損。問題是這樣的定義，即使全國 99.99% 的人得益於某項措施，但只要有幾個人的利益受損，便不能稱之為「柏雷托改進」。為解決此一問題，經過卡羅(N. Kaldor)及希克斯(J. R. Hicks)的改造；把改進定義為：從狀態 A 進入狀態 B 時，雖然有人受益，有人受損，但受益者補償受損者的損失後仍有所得，只是此一「卡羅—希克斯改進」只要求假想的補償，並不要求實際的補償。當假想的補償不能付諸實施時，卡羅—希克斯意義上的效率提高，就很明顯的與 Rawls 的正義原則相衝突。Rawls 當然不反對提高效率，他只是反對以犧牲某些人的利益為代價來提高效率。

(三)折衷方案

效率與公平之間，除以上決然的效率優先或公平優先外，還有一種可能性，那就是在效率與公平之間採取一種折衷的立場。一方面強調提高效率的重要性，另一方面由於受到社會主義倫理原則的影響，當效率與公平衝突時，只有折衷是唯一的出路。

犧牲一點效率以獲取比沒有任何干預條件下的分配更公平的分配；同時容忍高於我們希望看到的不平等的分配，以避免進一步干預可能帶來的效率損失。問題是何處是最佳的折衷點呢？促進平等直到更高程度平等所帶來的收益正好等於它所造成的效率損失。只是在現實社會中很難找到這個折衷點。因此，在現實社會中最佳的折衷點只能靠民主政治決定。同時犧牲效率必須是為促進公平(或其他有價值的社會目標)，犧牲公平必須是為提高效率，如果犧牲公平不能改善效率，就絕對不能做出這個犧牲。

對「效率」與「公平」，究竟何者優先，學者間所持的立場已如前述，贊成效率優先者有之，贊成公平優先者有之，更有持折衷立場者。問題是公平與效率之間是否必然存在著互為消長的關係，二者間有無共存共榮的親密關係，是值得探究的問題。

王紹光(1994:25-26)在「效率、公平、民主」一文中分析「效率」與「公平」間的關係時特別提到，效率優先指的是，為提高效率，有必要在一定程度上犧牲公平，然而犧牲公平只是手段，並不是目的。因此，人為地擴大不平等，就好像人為地創造低效率一樣愚蠢。

有人主張收入差距可以產生激勵作用，但是不是差距越大激勵的作用就越大、效率越高、經濟發展得越快呢？答案恐怕也是未必。一般而言，美國公司內部員工收入的差距比日本公司內部收入差距大許多倍，但日本公司似乎比美國公司經營得更有效率一些。拉丁美洲國家內的貧富差距比東亞國家的貧富差距大得許多，但東亞國家的發展明顯要比拉丁美洲國家高得許多，收入差距過大不一定增加效率，且在分析數十個國家的時間系列數據的研究發現：一般收入不平等對經濟發展是有害的。而這樣收入不公平的結果並沒有帶來經濟發展的效率。

二、效率與公平之兼顧

問題是效率與公平是否必然為消長關係，為公平是否必然要損失一些效率，為求效率是否必然得損失一些公平，其實很多的措施是既能提高效率又能促進公平的。土地改革便是一個很好的例子，許多開發中國家如我國、韓國等的土地改革都產生此種一石二鳥的效果；又如國民義務教育，許多的研究都指出，推廣初等義務教育不但大大地提高勞動力素質，為經濟持續發展奠定堅實的基礎；也影響人們收入的結構，使所得差距縮小。同時它也改變婦女的地位，促進男女平等。

在公平與效率之間，認為效率優先或公平優先或認為要成全二者之一，必然要犧牲其中一個的一部分的看法，都不全然正確，之前在界定效率原則時提到；經濟

效率又稱柏拉托的最適境界，在此境界中，資源無論如何重新配置使用，都無法使某些經濟個體獲得更高的利益，而不損及其他經濟個體的利益，事實上，要真是達到這樣的境界，也就真正符合公平的原則。市場的自由交易只在提供個人一個公平的機會，以成就其事業，累積其財富，所以只要他累積財富的過程是公正的，是透過市場機能運作的，則無論其結果如何，都是符合公平的，是以效率為手段，來達到公平目的的具體表現。

至於從公平的觀點來看，我們在界定公平原則時，根據張清溪的看法，如果「各取所值」是「公平」的分配準則，那麼，完全競爭就可以同時滿足「效率」與「公平」。可見得在完全競爭市場中，公平與效率是同時滿足的。

效率與公平是可兼得的，經濟效率的終極目標就是公平的表現。因此本研究就是要從此一公平與效率的觀點，來探討政府各項學雜費的措施，包括政府對大學的補助、教育投資與教育經費的分配、教育券及就學貸款等措施，檢視其所依循的包括教育機會均等、租稅公平、公私立學校間之教學品質均衡、社會正義及教育資源重分配、市場機能、成本效益、教育投資報酬等理論基礎，如何在以效率為手段，以公平為目的的原則下，尋求較為適切的實施方案。

第二節 高等教育的財務問題與發展策略

高等教育學費與制度對於世界各國越來越重要，對經濟成長、對經濟全球化下的國家競爭力、對文化的傳承與發揚、對公民認知的建立、甚至對於個人發展的機會，都是很重要的。高等教育卻變得越來越貴，教育成本因為註冊人數的增加而上揚，教育也因為每人成本的增加而增加，主要原因是因為：對於管理、經濟、電腦方面的教師需求增加，以及新設備、實驗室、圖書期刊、與其他科學方面研究設備的需求。

同時世界各國的收入（不管是稅收或是其他的收入），越來越不足以支應政府其他的公共支出。政府必須要尋找替代的、非政府的收入來源以支應公共服務的費用，特別是高等教育可以產生出一些所需要的收入，而使用者或消費者（學生）也願意支付。更具體的說，我們可以看到各國越來越依賴學費收入做為部分應付大學運作的經費來源，而雜費收入做為學生居住生活（主要是住與吃兩個部分）。所有這些供應以往都來自政府補助，但是現在的趨勢是逐漸減少這些補助，取而代之的是直接依賴家長。

國外的學者在研究中指出，學生申請就學貸款的主要原因，多半是為「接受教育、完成學業」，其他原因如「獎學金的減少」、「補助對象的限制」、「學費的上漲」、「對高等教育的需求日益殷切」、「學生特質的改變」等，促使學生樂於申請學生貸款。研究貸款對借款學生的影響必須注意借款者的「家庭背景」、「教育水準」與「貸款金額」等變項。就學貸款對學生的影響，可分為「學習」、「經濟」、「生涯規劃」等多方探討。大學生就學貸款是由政府直接對學生就學期間所貸學雜費、生活費等費用，所給予的利息補助方案，為善用國家有限之資源，建立全方位的高等教育學費補助政策，茲從「效率」及「公平」的原則，來探討就學貸款制度的公平、正義之理論基礎為重點。

小結

教育既為社會系統之一環，必須要有相當經費供其運作，高等教育有其辦學的基本精神，社會對於高等教育的辦學亦有所要求。正所謂巧婦難為無米之炊，在近年來國家財政經費緊縮情況下，政府在教育經費的支出已是捉襟見肘，加上為提升國民教育的品質，政府陸續調整中央政府對地方政府教育經費調整補助的結構，來充實中小學的設備、師資與環境。因此高等教育的發展在此即受到相當大的排擠效應，在這種情況下，政府在高等教育經費上的挹注比率應受如何調整以維持高等教育該有的表現實為重要。

我國公私立大學在經費的來源上，各有其不同的主要管道，公立大學以政府補助為主要經費來源，私立學校則以學費為主。因此私立大學與公立大學在學生學費間始終有其差距。但近年來社會對於受教育公平性的要求，紛紛抗議公私立大學學費間差異過大的問題，且對政府亦有意透過私立學校獎補助的方式，提高其辦學績效，因此探討我國政府應如何對私立大學進行獎補助規劃，讓私立大學有充裕的經營經費朝向卓越邁進，已成為重要的討論議題。

以我國 1970 年代起教育部對私立學校獎補助政策促進行分析，並以 1990 年代後的補助政策及影響作為分析的主軸，發現此一政策執行後發生以下問題：

- 壹、對於獎補助後的教育效果並未重視。
- 貳、獎助與補助比例的爭議。
- 參、評鑑結果與獎補助政策結合的爭議。
- 肆、評鑑結果是否應該公開的爭議。
- 伍、評鑑方式的爭議。
- 陸、獎補助制度的刺激效果並未出現。

在教育融資市場不完全、高等教育市場完全競爭以及高等教育之邊際成本固定的三個假設前提下，試圖從個人最適選擇、市場均衡分析法，來探討當高等教育具外部性時，所制定的學費政策與不具外部性的情況有何不同，並分析當政府對高等

教育採行不同政策時，對社會福利之影響、就學機會是否均等、是否達到經濟效率、有無補習重考現象及利貧效果提出解釋（盧明俊，2000）。

研究結果發現：

一、當高等教育不具外部性時，政府採取助學貸款政策將使社會福利達到最大、就學機會均等、達到經濟效率、沒有補習重考現象以及利貧效果最佳；若採取低學費政策時，與助學貸款政策不同的是會有補習重考現象以及利貧效果次佳；若採取自由放任政策時，則社會福利為二政策中最小，而且就學機會不均等，故就貸效果最差。若改變邊際成本固定的假設前提，在邊際成本MC遞增(正斜率)時，三種政策的綜合比較結果除社會福利一項不同外，其餘結果均相同。

二、教育具有外部性時，政府採取低學費政策將使社會福利達到最大、就學機會均等、達到經濟效率、沒有補習重考現象以及利貧效果最佳；若採取助學貸款政策時，與低學費政策不同的是其社會福利較小以及利貧效果次佳；若採取自由放任政策時，則社會福利為二政策中最小，而且就學機會不均等，故利貧效果最差。

若改變邊際成本固定的假設前提，在邊際成本MC遞增時，三種政策的綜合比較結果除社會福利一項不同外，其餘結果均相同；然而此時政府採低學費政策較邊際成本MC為固定水平時更為有利，因為政府將耗費較少的預算來給予補貼，便可達到經濟效率而使社會福利極大；再者，就試研究所的需求人數亦趨於緩和。換言之，邊際成本MC的正斜率愈大，政府採低學費政策會更為有利。

根據行政院經建會人力規劃處的統計報告，證實我國高等教育政策的確是採取低學費政策，且與本研究分析結果相符，此表示政府施政正確。惟何以當前高等教育仍存在重考或補習現象?其主要原因是由於公、私立大學學費成本差距仍大且教育資源分配不均，而導致形成有利的誘因，使得個人傾向於追求學費較低且教育資源較豐的公立大學就讀。因此，只要個人自我評估其補習或重

考的成本小於其就讀公立大學比私立大學所多獲得的好處時，將無法避免補習或重考現象的發生。

至於要消弭補習或重考的現象，政府除應增加對私校之經費補助、積極開拓財源增加經費收入之外；也應致力於如何維持高等教育市場之競爭及提高教育品質；同時還要引導民間資源投入，並鼓勵學校增加自籌經費，普遍實施校務基金制度而自籌經費超過規定目標者，政府之經費補助亦不宜減少。

高等教育的藍海策略：明確定位、有效治理。最近國內企業界相當風靡 W.Chan Kim 與 Renee Mauborgne 合著《藍海策略》(Blue Ocean Strategy)一書所帶來新觀念與新思維的衝擊，同時也深受社會各界的重視。藍海策略的重點，在於強調價值創新，開創無人競爭的藍海商機。其祕訣是創造有效的新需求，進行有價值的差異化，策略定價模式與選擇性降低成本。這種領導創新以客製化服務為導向，全新的思維，跳脫現有競爭態勢，且以專精對客戶創造有價值的「藍海策略」觀點，似可轉化應用於當前激烈競爭的高等教育界。建議：

壹、(一) 策略之一：市場區隔，明確定位。1. 市場區隔。2. 適當分類與定位。

(二) 策略之二：1. 3E 原則，有效治理。新管理主義追求 3E 原則，即效率(efficiency)、效能 (effectiveness)與卓越(excellence)，而新自由主義則強調以市場為導向。由於大學身受國內外環境改變的衝擊（尤其是民主化、市場化與全球化），為謀求績效與提升競爭力，各大學本身應作好明確「定位」（不論是研究型、教學型、專業型或社區型），以因應市場化與全球化的衝擊。同時也應考慮大學治理機制，如何避免不受市場化的負面影響，仍能維護大學崇高的理念。大學治理的重要議題包括：大學的定位與發展、建立大學特色、確保教育品質、強化學術研究、提升學生素質、改善師資水準、充實設備、校園建設與更新、籌措教育經費、維護自我評鑑改革機制等。

臺灣正面臨知識經濟的衝擊與全球化的激烈競爭，大學惟有力求創新突破，重新調整觀念與作法，革新體制，提升校務運作的效率與效能，

追求卓越的教育品質，這些均奠基於卓越的大學治理。2. 具體作法：大學應隨時空環境的變遷，採取權變措施，依學校規模、定位及特色自訂辦法，以活化組織運作。(1) 發展大學教育的特色，全面提升教育品質。(2) 彈性調整組織架構，提升行政效率與效能。(3) 建立大學策略聯盟，增進大學競爭力。(4) 落實自我評鑑機制，持續改善。(5) 運用知識管理，有效治理校務(楊國賜，2006)。

貳、採藍海策略的新管理機制：國內高等教育的發展，正面臨國際環境的瞬息變化，以及知識經濟社會終身學習的需求與資訊時代學習革命的衝擊，亟需進行重大轉型。因此大學院校需以新的思考模式，採納「藍海策略」的新管理機制，考量學校的資源、條件與發展特色，決定本身的任務，以及在市場機制下如何定位清楚，並試圖以產品區隔突顯特色，發揮獨特的功能。

尤應針對各自的目標，制定品質指標及績效標準，凝聚共識，且經由政府、產業與學校的良性互動，妥善的整合與執行，以達成校務有效治理，全面提升大學教育的品質與競爭力，建立大學永續發展的基礎與有效能的教育品質，善用國家之有限資源，建立全方位的高等教育學費補助政策，茲從「效率」及「公平」的原則，達到就學貸款制度的公平、正義之理論基礎為重點。本文亦針對所提出之問題提供建議，以供相關政府機構在後續政策規劃與執行上作為參考。

第三節 高等教育的財務成本與管理策略

全球化與高等教育的角色

全球化的結果，顯而易見不足由政府資助需要學生的學費來補充。但學費應該用於學生為主，而且需公平合理地使用。分享費用的高等教育透過要求國庫收入的不充分，首先在條件裡也可能合理化滿足所有競爭的公開需要，其次是透過觀察高等教育費用，占有公眾學費的首要位置。簡而言之，至少這些費用是一種「收支相抵」的花費，所以大學領導人應注重管理效能。但是大學領導人也必須注意有效地管理大學的財務成本，避免政府國庫收入的虧損。

這「平衡」首先要求大學全球化，承認國家繼續的意義，說明它的歷史、語言和文化以及在他們的保存過程中傳統大學的必要性。同時大學透過它的教學和獎學金，必須強烈地抵抗民族主義造成的分離主義、種族衝突、宗教主義者和不能容忍其傳統慣例。但是傳統大學必須繼續透過強調多元文化等主義，扮演其不可缺少的角色，自由經濟市場、財富甚至權力，都是人類擁有自由、多元及超越社區的價值。大學的經營策略趨向全球化，因此我們不能忽視在全球競爭性和商業化之後帶來的所有問題。

壹、美國高等教育私有化問題 私有化對於高等教育（公私立大專院校）是一個過程，是呈現個別特性的趨勢。私有化包含將學生定位為一位消費者，大學教育的概念則作為一種「產品」。私有化也建議採用之管理慣例應與私營工商企業相關，決定性的決策和「從上至下」的管理（例如：薪水、勞資關係具有挑釁性），廣泛的使用審計和有責任測量，並且每單位給予盈利投資的堅持，至少到組織成功的特別度量標準。

貳、高等教育的財務與管理

高等教育永遠都是公共政策的重心。高等教育是文化的儲存所與捍衛者，也肩負著文化改變的使命，國家經濟發展的引擎，實現集體願望的工具。高等教育財務與管理改革的五個重要主題：

1. 高等教育的擴張與差異化（或分散化）

對於註冊的學生、學生參與率、學校機構的數目的擴張與型態的改變。

越來越從菁英教育轉向大眾化教育。

2. 財務壓力

可以從每位學生的經費支出降低與過度擁擠、缺乏教學與圖書設備、教師薪資的低落、破舊的校舍看出。

3. 市場化趨勢

雖然反對以市場力量解決教育上所面臨問題的聲音很大，不過各國教育愈趨向市場化與以市場力量解決問題，並找尋非政府的收入來源。

4. 更大的負責任需求：針對學校機構與老師被要求負起更多的責任。

5. 更大品質與效率的要求：更嚴格、更多平衡與學習。

由於高等教育的錯綜複雜與多元化，政府正逐漸實現金融和管理改革議程補充政府的收入，使機構有差異鼓勵私營企業行動，並且放鬆政府的規章。原則上在整個世界銀行皆支持具備、高經濟效率水準的高等教育國家。

參、高等教育成本

高等教育對於個人或社會都很重要。就個人而言，高等教育可以提升個人社會地位、更佳收入的工作、增加生活的選擇、增加見識等。就社會而言，高等教育可以提升整個社會的技術、生產力、經濟成長與國際競爭力。

高等教育可以保留或型塑社會價值，也被認為是社會正義、機會平等與民主的

發動機。但高等教育仍然為成本的增加所苦，政府減少對高等教育的補助，教育成本逐漸轉到學生及家長負擔時，家長的負債增加，學生就讀教育的機會因此受到威脅。

高等教育的成本包括四個範圍：

1. 就是教授課成本，包括教職員薪資、設備、圖書、行政費用，如果租用房舍還有租金成本。這些都是和教學有關的成本。
2. 與贊助研究所引發的成本支出。
3. 研究者特別的活動，大概沒有這樣的特別指定的收入。雖然因為發起的研究和其他特別的活動被同一所大學所承擔的費用可能是高的；收入低的學校經濟常有變化，這些費用對機構教學和獎學金的使用應該有一定的原則與規劃。
4. 一項發起的研究活動，雖然對機構有益，但經費卻入不敷出，故無法進行活動。

肆、現代大學的財務策略

所謂現代大學的財務策略，就是要處理所面對的收入與支出問題。財務策略最基本的是要自給自足，再進一步就是要能夠提升教育、研發與成長的能量。一般大學所面臨的困境，就是成本一直在增加，但是收入並不隨之而增加。隨著知識的擴張、人口的增加與參與大學高等教育人數的增加，都會使得成本增加。另一方面，不管是考慮到學生、家長、納稅義務人或慈善捐款等的增加，還是不足以應付成本增加的趨勢。

基於以上的趨勢，即成本一直在增加，但是收入無法隨之增加的現象，所以高等教育單位有必要有一合適的財務策略，以應付此一現象，或者控制成本的方式以增加收入，或者兩者並行。財務策略可能會影響教育的品質、大學的動能，以及影響大學適應逐漸增加的對大學的需求。

Johnstone (1996) 認為大學成本上有四個理由：

1. 大學教育不管是教課或是做研究，與其他許多服務業一樣都是一個勞力密集的行業。在其他製造業中只要增加機器的使用，或採行較高的技術水準，或採用大量生產的方式，都可以降低單位成本的增加速度。但是，教育事業因為是勞力密集的行業，所以單位成本相對於其他經濟中製造業而言，比較不易下降。
2. 欲使得單位成本提高的原因是要做得更好的壓力：這是一個強而有力的基本自我提升動力。所以大學會使用成本更高的教學器具像電腦、圖書儀器、通訊器材等這些都是一般教授同仁認為會使得教學成果更好的一些投入設備。
3. 總成本增加的因素：因為就學參與率（participation rate）的提升，與女性就學的增加、社經地位較低者與新移民的加入。
4. 使得大學總成本增加的因素，想取得高學位的人越來越多。這是因為知識進步加速、許多職業對於新進人員學位的要求、舊知識被淘汰的速度等。為在就業市場的競爭中取得優勢，所以會希望取得更高的學位。而因為知識發展的迅速，在職進修、終生學習的情形很普遍，最後還是會回到學校來，造成對高等教育支出的增加。

伍、高等教育財務與可接近性

父母和學生同樣忍受高等教育的壓力，以政府納稅人的費用的負擔內移動。這「費用分攤」可以採取學費的形式，它仍至今存在，可以說，用於減少政府與納稅人支持。中國與英國雖然是兩個具有不同政經體系的國家，與不同的高等教育發展的過程，最近也都開始收取學費。

「成本分攤」的方式有：

1. 學費方面：原來沒有學費的現在開始收取學費；原來已經有學費的現要提高。
2. 對於住宿費或書籍的費用現在要採取損益兩平或全額負擔。
3. 政府減少贈與（grant）改為貸款（loans）。
4. 註冊登記數由補助多的學校轉移到補助少的學校。有時候，費用負擔的變化從政府到學生和家庭可能以一再削減學生的形式，以非常低的利率方式，由學生貸款補貼代表「有效的津貼」裡。最後，變化可能透過國家政策從把國營企業資助到一個較少被資助學生且依靠學費的學生身上。但是用這些模式和其結合過程中，更高教育成本的負擔正被移動到學生和來自政府納稅人的支出中。

第四節 教育投資與人力資源政策

壹、教育投資

教育投資對知識資本的積累具有正的外部效應，發生這種溢出效應的先決條件是一個國家應投入一定的時間進行教育，只有通過教育，教育投資的外部效應才能體現出對知識資本存量的增加；進一步通過社會效益最大化模型說明一個國家應該投入一定的資金和時間進行教育，從而提高整個社會的經濟效益，促進經濟的持續增長。教育投資觀應是教育投資論，其形成的社會背景係在現代社會結構中的教育制度具有極重要的經濟功能。

教育投資論的重點是視教育為一種投資(investment)，教育過程是對人的加工歷程，一般視為人力(manpower)的訓練過程，如此過程的產品(product)成為較高素質的人力，投入經濟生產活動，增進經濟的繁榮獲得物質的利潤，如此有利可圖的教育事業應視為一種投資，但是這種投資係投入資本來提高人力素質，用以生產人力，與一般投資於增加生產工具、添置設備、僱用工人、輸入原料不同，故特稱「人力投資」。英國經濟學家馬歇爾(Alfred Marshall)認為用於人——教育上的投資是最有效的投資。學者一般循兩個主要途徑去計量教育投資。

把教育視為個人未來社會地位與財富投資的一種理論起源於1970-80年代的美國高等教育已日漸普及膨脹(戰後嬰兒潮開始)，於是政府逐漸從大量教育補助當中抽身，學校改從學生那裡謀求收入造成高學費。最近十年，臺灣的大學在數量上急遽擴張，和美國有類似的情況出現。二十一世紀是一個全球化的時代，也是一個高等教育快速變動的新時代，更是一個知識經濟的新時代。

在全球化的時代中，高等教育必然與知識經濟密切互動。兩者的互動，將帶動二十一世紀高等教育多面向與多層次的變革，舉凡高等教育數量發展的現況與趨勢、數量管制與開放競爭、高等教育與就業市場的供需、高等教育資源的整合、大學的整併及各類型高等教育學府的整合，以及大學與產業的互動等各種發展，莫不

受到全球化趨勢中知識經濟發展的衝擊。學歷越高，教育投資報酬率越高；高等教育工作者學歷愈高、工作經驗愈長，薪資所得愈高，且二者對薪資所得的影響日趨重要，薪資所得較工作經驗對薪資所得的高低更具影響力。

從《大學何價》省思我國大學教育的核心價值：這幾年來臺灣大學數目大幅度增加，高等教育經費占比卻逐年下降，每位學生得到支援的經費減少，自行負擔學費的部分逐年增加。不分公私立背景，大學經營需要自籌經費已是大勢所趨，「高等教育商業化」則是可預見的問題。如何能在大學辦學的基本理念及創造收入兩者之中取得平衡？

天下文化出版、前哈佛大學校長德瑞克·伯克的《大學何價——高等教育商業化》正是針對這個問題。從最近高等教育的政策及目前大學教育治理的發展，在高等教育朝向學術自由和大學自主的方向邁進時，美國大學自由化所帶來商業化的傷害，是一種警訊，臺灣應全面檢視高等教育品質與政策，讓高等教育在自由的環境中和國際接軌，提升國際競爭力；對照我國公私立大學的經營現況，探討大學教育的核心價值與大學商業化的潛在危機。

臺灣主要的大學都在積極推動各項創造收入、增加資源的活動，廣設推廣教育中心，《大學何價》的出現，正是提醒臺灣教育界：不要忽視大學商業化帶來的負面影響。伯克的呼籲，提示臺灣的大學教育應該防範未然的發展問題，重新讓人思考大學教育的時代挑戰與核心價值，大學應重視基礎教育和倫理道德教育。

「苦不能苦孩子，窮不能窮教育」，這是大陸農村隨處可見的一條標語。政府掌握公權力，要做就要有效。然而，他或許不清楚一件事：身為「高所得國家」的臺灣，已經是赤貧國教，因為我們的教育投資，真正用在學生身上的費用，不到韓國的十分之一；非但落在四小龍之末，更將逐漸被上海超越。臺灣現場人事費吃掉 93% 教育經費，「活錢」只有 3.95%，據教育部資料所做的統計，2004 年，我國平均每個小學生分到的教育經費約合 2089 美元（新台幣 6 萬 9,774 元）。這個數字，不但已經跌回民國 86 年的水準，而且是亞洲四小龍中最後一名，低於香港的 3,793 美元，南韓的 3,714 美元，以及新加坡的 2,426 美元。

目前人事費占臺灣教育經費平均高達 93%，遠超過 OECD（經濟合作暨發展組織）平均的 81%，南韓的 59.7%。扣除這筆費用，再扣除徵收土地、蓋校舍的 3% 後，我國義務教育用在學生身上的錢只有 3.95%。政府每年平均花在每個小學生身上的錢，只有 2,740 元（82.52 美元），是南韓小學生（855.52 美元）的十分之一不到！80 美元對 800 美元，可能是未來臺灣孩子競爭力與亞洲各國的落差。

貳、人力資源政策

「人力資本論」始祖、1979 年的諾貝爾獎得主、芝加哥大學經濟學教授 T.W. Schultz 曾說：「政府任何有形的建設投資，都比不上教育投資。」深深影響全球教育產業的蓬勃發展。臺灣卻在亞洲國家投資教育競爭力的賽跑上落後，甚至不自知是錢沒用在學生身上，臺灣教育經費裡面，高達 93% 都是人事費！

國內大學數量暴增，錄取率屢創新高，天下雜誌昨天發表「大學教育大調查」報告，89% 大學生自認，念大學不值得驕傲，80% 以上家長及大學生均同意現今大學生素質不好。對於教育部砸下 5 年 500 億，67% 大學教授認為，不可能培養出世界一流的頂尖大學。面對此一結果，教育部與一些校長皆認為，不是大學生素質降低，而是大學教育從菁英走向普及，學生數大幅增加，平均值必然下降，但頂尖學生「程度沒變差，用功程度也沒有下降」。

至於飽受各界批評的 5 年 500 億計畫教育部認為，這是對提升各大學競爭力最有幫助的方案，讓大學重視教學回歸教育核心價值。天下雜誌曾進行「大學教育大調查」，分別採取電話及網路調查，有效回收問卷家長、大學生、教授共 6048 份，檢視目前高等教育的核心問題和所面臨的國際威脅與挑戰。調查發現，12 年來大學數量暴增至 162 所，整體「學歷」提高，「學力」卻沒有提升，83% 大學生、52% 家長擔心在臺灣讀大學，將來面對全球化的競爭會缺乏競爭力。大學教育不盡理想，誰該負責？41% 教授認為是教育部及教改會，42% 大學生則認為是「自己」。

人力資本是現代經濟增長的重要動力之一，教育投資是人力資本投資的核心內容，我國人力資本的培育機制僵化落後，通過分析教育投資的作用和收益，提出應

注重教育投資、提高人口素質。我國的教育成果深獲全體國民及國際的肯定，可以從下列四點事實來說明：

一、培植人力資源

人力資源或人力資本為經濟發展的重要因素之一，此為經濟學家所確定。我國土地面積狹小，自然資源匱乏，經濟發展極為依賴對人力資源的培植。我國的國民不僅重視子女的教育，政府更對教育投資不遺餘力，此可從各級教育入學率，以及高等教育學生占人口的千分比而得知其梗概。

我國的國民對於子女進入大學就學的機會亦相當重視，主要原因是高等教育不僅能夠促進其自我實現及提升個人的社會地位與發展潛能，更是謀求較好職業的必要條件。政府必須透過高級人才的培育，以促進經濟穩定成長及改變生產結構。在民國86年臺灣共有高等學校（包括大學、獨立學院及專科學校）共計139所；公立學校50所、私立學校88所，學生總人數計達85萬6186人，其占人口總數的34%，與先進國家相較並不遜色，顯見我國高等教育的普及與國民的教育程度。在政府努力下，除教育方式改變，國民教育亦朝五育（德、智、體、群、美）均衡及小班教學發展。

臺灣的人力資源如此充沛，其與政府的教育投資有相當密切的關係。教育機會是否已足，各國多從教育機會占國民生產毛額的百分比加以比較。我國在民國60年時，其比率為4.57%，至86年增加至6.58%，占政府歲出比率亦由同年16.51%提高至18.91%。惟過去教育投資，一直以政府公共支出為主體，民間投資不足，造成政府財政上極大的負擔且影響教育素質的提升。近十年來，政府大力鼓勵私人興學已略見成效，其占國民生產毛額的比率逐年提升中。

二、提升生活品質

國民生活品質，可以從許多指標加以觀察或測定，其中指標之一是民間消費的型態。在民國60年時，國民消費型態的主要支出是食品費，占41.72%，而教育文化及娛樂支出僅占8.11%；但至86年，食品支出已下降至22.27%，而教育文化娛樂支出卻提升至18.18%，占全部消費支出的第二位。值得我們可喜的是，國民在菸酒、衣

著及家庭設備消費支出方面，已逐年下降，顯示我國國民的消費型態已有顯著的改變。隨著大環境變遷及教育普及，我國的文化及藝術支出比重持續增加。教育文化娛樂消費的增加，顯示國民對於此一方面的重視。以教育而言，目前教育改革工作的重點之一，就是教育品質的提升。從每班學生人數上來看，未來規劃目標是小學每班在30人以下，國民中學在35人以下為原則。

提升教育品質的另一個事實，是各級學校平均每生分攤經費。其中，包括政府及私人的支出在內，自民國66年至86年間，各級學校均大幅成長，特別是高等教育成長最快，顯見政府及民間對於高等教育的重視。

三、促進經濟發展

促進經濟發展是臺灣由貧窮到富裕的主要關鍵。在經濟發展過程中，教育訓練與技術創新對經濟成長的影響相當大。在1950年代，正面臨臺灣經濟起飛階段，對於技術人力需求甚殷，而高級人力更是經濟發展的依存者。若計算臺灣教育與技術進步對於經濟成長的貢獻，在1950年代幾乎高達45%左右，雖然在1960年代以後，隨著教育資本的增加而有遞減的趨勢，臺灣經濟要能夠持續成長，教育、訓練與技術進步幾乎是不可或缺的因素，使人盡其才並對我國經濟發展提供貢獻。

教育發展對臺灣經濟結構的改變亦有相當大的影響。在1940至1950年代間，經濟結構仍以勞力密集為主，隨著經濟成長，產業結構亦有所改變。隨著產業結構的改變，除技術進步外，人力素質的提高有相當的影響。因為第二、第三類產業都需要高素質的人才來服務、經營，而教育及訓練是提升人力素質的主要途徑。

根據經濟學家的實證研究，教育對國民所得的提高亦有相當之貢獻。主要因為教育及訓練可以提高勞動生產力與產出水準，而有助於國民所得的增進。我國在民國60年時，平均每人國民所得為美金410元，至86年已提升至11,950美元，20年間增加25倍，也間接增加平均每人消費支出。

四、促進社會流動

加速社會流動及達成社會公平是政府一直努力的目標，可從中產階級的興起與教育機會的均等兩方面來加以說明。所謂中產階級：其本身並沒有良好的家庭背景，多是憑藉著接受良好的教育後，促使其社會階層向上流動，其特徵是教育程度與所得均較高，且多從事於專業自主性的工作，所以相當受到其他社會階層群體的重視。此階層是社會進步與安定的力量。在民國60年中產階級僅占社會階層結構的23.5%，但至86年已增至51.32%。中產階級的成長，除與健全的社會、政治制度有關外，教育的普及和教育機會的均等皆是重要因素。

國民受教育機會是否均等，除受教育體制因素影響外，亦與受教育者的經濟條件有關。落實教育當局為教育機會均等的理念，由政府提供低利就學貸款及教育代金等措施。目前臺北、高雄兩市正辦理此階段，凡就讀該兩市的私立高中（職）學校學生，每年每生均可獲得政府的補助。此外義務教育階段以上各級學校，亦大量設置獎助學金，以利貧窮者就學。教育機會的均等，除獲社會大眾的肯定外，並為重要教育成就之一。