

第四章 學雜費調整方案的理論基礎 與實際架構

本章首先討論策訂學雜費政策的理論基礎，其次分析各國基礎教育與選擇性教育的學雜費政策現狀，最後提出我國中小學學雜費政策的調整方案。

第一節 學雜費釐訂的理論基礎

義務教育因係基本教育，免收學雜費；接受非義務性教育者則因個人利益與社會利益並存現象，因此便有學雜費徵收標準的問題。高標準或低標準的學雜費徵收會影響受教人數及教育投資量的多寡，唯有合理的收費標準及合適的補助、協助辦法，才能使教育投資量適當，亦照顧到中下階層受教者的權利。

非義務性教育學費釐訂的標準，因各國教育政策、教育需要及傳統文化的不同而缺乏一致的標準。茲依據專家學者的看法，提出其理論基礎及標準。

林文達（民75）提出高等教育學雜費歸宿的理論，形成社會責任說及市場機能自足說。兩種基本說法：

- (一)社會責任說：多數社會主義國家及開發中國家屬之。其認為學費及雜費固為教育經費的一部份，能以由代表社會之政府支付為宜。然而，由政府以稅收支付全部教育經費，不收學雜費，期收所得及財兩者富重新分配效果的說法，卻係無稽之談。因此其強調學費及雜

費由國家（社會）全部負擔的理由，隨著社會發展，已漸失卻其意義；目前其只能訴諸傳統因素罷了。

(二)市場機能自足說：美、日、英及加拿大屬之。其認為教育經費是由主辦教育者（供給者）及受教育利益者（需求者），雙方在市場機能供需調節之下，自給自足的。不過教育市場與一般市場有別。然而，此理論如要發揮市場自我調整的優點而不發生其缺點，應由政府政策干預，在人民支付能力下，限定其上限，以確保高等教育機會之公平性。

除此之外，尚有六種理論基礎（李明珠，民 68；陳麗珠，民 82；蓋浙生，民 78；Alstyne, 1977）：

(一)社會一個人利益說 (social-individual benefits)

此一主張基於利益理論。認為高等教育利益的自然增長不完全屬於社會，也包括個人的高收入。因此，教育成本的一部份負擔，應由個人付出。

由於個人也是社會的一部份，吾人實難以決定利益誰屬，因此要明確劃分私人利益及社會利益實有困難；再者，即使能夠劃分此二種利益，也難有精確測量技術決定良好的利益比率的學費水準，所以此說無法提供具體可操作的利益計算方式。

(二)能力負擔說 (ability to pay)

此說主要為經濟學家的論點。他們的研究，大多將制訂學費的趨向，與中等家庭趨向比較。因此，當收入增加的速率高於學費調整的幅度時，學費亦應該合理的、漸進的調整，且不致於影響學生入學的決定。在接受此說之前，必需考慮以下兩點：(1)影響家庭能力負擔的因素：包括通貨膨脹、租稅負擔及家庭在學人口等，都會影響家庭的負擔能力；和(2)負擔能力的計算有困難：目前的研究，

大多從不同的角度出發，所得有不同的結果。因此，其哲學理論基礎不足，難以說服大眾；而且退休後生活安排、年齡以及未來公共利益計畫的複雜性等因素也須在計算時列入考慮，因而使「能力負擔說」的可能性大幅降低。

(三) 公共服務說 (public service)

此說乃由經濟學家視教育為一項生產服務而來，一如政府提供警政系統維持治安一樣的公共服務，因此學費應完全免費，不必考慮使用者負擔的能力。此說固然可以提升國民教育水準，但在政府資源不足，預算短絀的情形下，將造成國家沉重的負擔，尤其近年來各國政府預算嚴謹的時代更不可行。

(四) 使用者稅說 (user tax)

此說由預算分析家所提出。其主張學費為一貨物稅，投入於經費與預算的過程中，因此受教育量(年限)愈多或愈長，其負擔的學費也愈多。不過，此說視教育為一般的消費行為，且只著重於短期的預算平衡，忽略了教育的長期投資特性，能夠對個人及社會產生深遠的利益。

(三) 成本效益說 (cost-benefit)

此說主張將學費設定為教育成本的某百分比，為經濟學家所特別熱衷。由於高等教育成本支出龐大，為求財政支出合理化及教育經費分配均等化，而有採行學費應該反映教育成本的措施。但此說之施行有其困難：(1)如何定義成本：例如哪些課程或科目可當學費價格的目標、教學成本或教育成本應如何計算、費用項目之間如何劃分；(2)計算技術如何發展與運作：如加入政治上的考慮因素，哪一部分費用該由學費負擔？由於以上各項困難，因此反對者認為會造成教育成本自然增加，學費自然增加的現象，容易迷失教育

目的，也會造成政府的過份干涉。

(六)教育投資說 (education as an investment)

此說主張教育是一種長期利益的投資，其經費可由公共租稅制度所負擔。其認為教育利益有跨代效果，父母經由賦稅制度付出子女的教育經費，日後子女長大成人進入社會且有收入時，成為納稅人，再為下一代付出教育費用，因此社會與個人互蒙其利。而有關教育成本的學費則可看成：現在由學生所付出與社會所提供的費用，而且也包括以後投入於整個教育投資的納稅額。

綜合以上各種非義務性教育學費政策的理論基礎，第一種「社會—個人利益說」及第二種「能力負擔說」因缺乏客觀計算標準而不可行；第三種「公共服務說」會造成政府支出過度膨脹，於今日已屬過時；而將學費視為消費稅額的經濟行為，亦是不可行。因此，宜結合「成本效益說」及「教育投資說」，建立學費為教育成本的某一百分比之系統計量方式，並且考慮政府在此教育投資中所應扮演的角色，審慎評估政府公共教育經費支出用於非義務性教育之適當性，俾反映教育之長期投資特性。然而，在制定學費標準的同時，亦應注意中下階層受教育者之負擔，提供相關的補助與協助辦法，以促進教育機會均等理想之實現。

第二節 各國學雜費徵收的概況

根據前述學費意義與其理論基礎，本部份繼續探討世界各主要國家之學費政策。由於資料之限制，本節僅包括美國、西德、英國、法國與瑞典等國，這些國家國情不盡相同，而且文化、經濟、政治及社會的特質也南轅北轍，反映在辦理教育時採取的學費政策自然有別。再者，教育階段又因其入學方式、經費負擔、與辦學主體之不同，而有不同的

經費負擔方式。此外，由於這些國家大部分皆屬已開發國家，選擇性教育（非義務性教育）僅限於高等教育階段，初等及中等教育則為義務教育階段。以下分別討論各國的初等與中等教育階段、高等教育階段的學費政策。

壹、各國高等教育學費政策

高等教育由於具有相當大的選擇性，並不是為每一個國民都要就讀而設計。傳統的高等教育被視為一種精英教育，認為高等教育是以培養社會的領導人才為目的，因此經費應由國家社會的支出挹注；近代由於民主思潮以及全民教育理念的衝擊，高等教育有普及化的趨勢，但是學生人數增加也導致教育成本的激增，完全維持由國家的公共支出支應勢必造成財政負擔沉重，因此各國近年來的高等教育學費政策相當分歧。

一、美國：美國的教育，包括大學，甚至研究所，不只是為了某部份的「菁英」，而是針對每一國民而設。他們相信即使投注大量的成本，教育對社會及受教者本身與其家庭，都是一項「完美的投資」（Johnstone, 1986）。

在美國高等教育中，私立學校一直扮演著非常重要的角色，私校除了透過慈善的贈與和政府的補助使學校繼續發展外，其最重要的特性是對學費收入的依賴，但其完全是依靠市場取向的。美國聯邦及州政府均允許私立學校訂定足夠學校收支平衡的學費，但同時亦確保有財務需要的學生能從聯邦及州政府對私校補助的公共政策中獲得協助，以支付學費及其餘費用（Johnston, 1986）。

因此，美國的大學院校收入非僅來自政府或納稅人而已，也有很廣泛的資源來自家長及學生，此外尚有一些贈與來自校友、基金會或公司等；所以美國高等教育比英、法、西德等國學校資源獲得

的方式更多樣化。但是學校資源中，仍以學雜費收入為主，不過各校學雜費收費標準因學校要求與運作不同而非常不一致，公私立之間的差距亦非常明顯，例如在 1985- 86 年，公立學校的收入約數百美元至千元，但四年制私校中則只有 6% 的學校收費低於 2, 500 美元，44.3% 低於 5,000 美元，而幾乎 4% 的私立學校學雜費超過 10, 000 美元(陳麗珠，民 82)。

二、英國：對許多英國學生而言，學雜費根本不是個負擔，因為自 1977 年起，政府開始替所有屬於「義務補助網路」(mandatory grant network) 的學生，直接將學雜費付給學校(Johnstone, 1986)，而家庭及學生僅負擔生活費用的部份。因此，英國學生打工情形不興盛，因為傳統觀念裡，英國學生常可以不負擔自己的生活費，且家長並不鼓勵學生於學期中打工，認為會使學生分心，拖延了在學期間(陳麗珠，民 82)。

三、法國：法國如同其他幾個國家(英、西德、瑞典)，學生幾乎不用負擔或僅需付少量的學雜費，家庭及學生負擔的僅只學生生活費用。高等教育費用由父母、學生及納稅人分擔，但若要加以載明學生及父母分擔的費用並不容易，因為補助種類太多，甚至多於美國，而且補助制度亦未完成。因此，法國學生對雙親的依賴非常重，而且也非常仰賴來自納稅人的膳宿補助(陳麗珠，民 82)。

四、西德：學生就讀政府所支助的大學院校並不需要繳學費，學生應繳的費用只是少量的學雜費。其高等教育如同其他歐陸國家，不直接提供學生任何的「服務」，而是完全透過 LANDER 這樣的組織來提供服務(陳麗珠，民 82)。

五、瑞典：瑞典高等教育無學雜費，學生與家庭所需負擔的費用僅是生活費用及其他，如書籍、旅遊等相關費用。不過，父母所繳的稅負

則相當重(陳麗珠，民82)。

綜合以上所述，各國的高等教育學費政策常因國情、文化、政治、經濟等因素的不同而有所差異，這些國家間的差異可歸納如下：

1. 美國與其他四個歐洲國家最大的不同，乃在於這些歐洲國家學生幾乎不用繳付教學費用，而美國，公立學校學生仍須付小部份，私立學校則付大部份的教學費用。
2. 歐洲四國所指學生及家庭負擔部份是指其生活費，美國則是學雜費和生活費。

貳、各國中小學學雜費政策

中學與小學階段教育財政與大學學階段最大的不同，在於前者所需的學生單位成本較低，相對而言，經費籌措也較後者容易。再者，中小學教育，尤其是小學階段，因屬基礎教育，攸關個人身心與人格發展至鉅，因此世界各國乃將小學教育規劃為義務教育的階段，使其具有「免費」及「強迫」二個特性；後來各先進國家更進一步將中學也納入義務教育的範圍，使全國兒童及青少年得以共享普及教育的福祉。

各國由於國家歷史、經濟發展狀況，以及社會制度等之不同，其義務教育之辦理方式，如年限與經費分攤項目等，亦有差別。以下摘要敘述各國辦理中小學教育的學費政策。

- 一、美國：美國的學校教育雖因地方的權限，因此使各州規定的義務教育方式不盡相同。自1852年麻薩諸塞(Massachusetts)州首先通過立法，規定年齡在八至十二歲的兒童必須入學(雷國鼎，民67)，迄今全國五十州皆已實施義務教育，年限最多為十二年，最少八年，而且規定義務教育實施期間，一律免費，舉凡學生就學所需

的學費、雜費、交通費、與膳雜費等，都由政府負擔，但因為負責辦理中小學教育之學區 (school district) 財政狀況不一，學生享受到的教育品質常受到就讀學區財力之影響而有差異，因而曾經引發多次的司法訴訟。

二、英國：英國的小學教育 (primary education) 係「適合幼童需要之教育」(1944 年教育法案；Education Act, 1944)，其年齡極限，或為十歲另六個月或未滿十二歲，至於義務教育年限，則不僅涵蓋小學教育，依據 1944 年教育法案之規定，五歲以上十五歲（後來延長為十六歲）以下各級學校教育，均屬義務教育之範圍（雷國鼎，民 67）。義務育階段之兒童入學除依法免繳學費之外，尚由地方教育行政當局免費供應牛乳、午餐、及茶點；定期實施兒童健康檢查，如染疾病，則免費為其治療；凡無交通安排之地區，由政府負擔學童交通費；家境清寒之學童，尚由政府補助其服裝費，至於教科書則一律免費。

三、法國：法國的義務教育為十年，由六歲開始，前五年是小學教育，後五年屬中學教育前段，至十六歲離校。1975 年以後，學生入學年齡則得依其資質，或提早，或後入學。依據法令規定（1881 年頒布），公立小學一律免費。故學童不必負擔學費，而由中央、府及里區分攤。中央政府主要負擔全體教育人員薪津、學童獎學金及校舍建築補助費，必要時得補助遠道學童交通費。

四、德國：德國的義務教育常常與「強迫教育」一辭混用，因其強調普及性及普通教育課程，而不實施職業訓練預備。凡年滿六歲之身心正常兒童，一律入基礎學校，直至十五、六歲為止（雷國鼎，民 67），學生就讀一般公立學校，可免納學費及書籍費，中等教育前段經費亦由地方社區協會負擔（鄧運林，民 72）。

五、日本：日本憲法已扼要規定義務教育制度為：「全體國民具有依法順適其能力，接受均等教育之權利。依法負有令其所監護之子女接受普通教育之義務，義務教育應為免費」（雷國鼎，民67）。義務教育免費制度，除了免學費之外，尚包括教科書免費供應，學校供膳免費，而對於因經濟理由而感就學困難之學齡兒童，則除了上列三項之外，亦可得到學用品、通學用品、參觀旅費之二分之一，以及醫療費與災害補助等，凡是六歲至十五歲之學齡兒童，均受到義務教育之保護，依法不得僱用或由父母使用，也依法可受到政府各種補助之福祉。

綜合以上美國、英國、德國、法國、與日本等五國的義務教育實施情形，可知各國的義務教育年限或許不盡相同，但是至少都在十年左右，而且不要求學生負擔經費，凡是學費、書籍費、膳費、與交通費等，都是基本補助項目。另一方面，吾人亦不可忘記以上所列各國都是已開發國家，有經濟實力作後盾才有能力貫徹義務教育「強迫」與「免費」二個特質，否則空有法令規定，卻不能貫徹義務教育的國家甚多，例如前蘇聯不但對大部分學生征收學費，而且亦不能在鄉區貫徹強迫入學之政策（雷國鼎，民67）；又如報載中共的九年義務教育階段仍然征收學費，使無力就學者只好走上輟學一途（民83）；在宏都拉斯（Honduras），學校有公私立之分，私校之收費早已超過一般人民生活水準，而公私立學校雖號稱免費，但是因為經費缺乏，學生必須負擔材料與設備費，老師甚至要學生去推銷彩券以購買學校所需的練習簿或黑板等設備（Graham-Brown, 1991）；其他開發中國家常見的困境，如種族衝突（南非）、內戰（莫三鼻克）（Graham-Brown, 1991），都會妨礙義務教育「普及化」的理想。因此，在檢討世界各國學校教育收費政策時，應特該國的歷史背景、傳統文化、經濟發展以及社會現狀列

入參考，而且愈是貫徹免費與強迫，教育設施愈普及化的國家，其國民平均租稅負擔就愈重，稅制也愈健全。