

從全自費到免學費：十二年國民基本教育學生收費政策之探討

陳麗珠

摘要

我國於 2014 年 8 月 1 日開始實施十二年國民基本教育，首創由政府補助學生全額學費，學生僅需負擔其他費用的雙軌制度。這是我國對特定教育階段學生普遍補助政策中單價最高的一種，也是我國學生收費政策的一個重要里程碑。

本研究探討我國高級中等教育階段對學生收費政策近二十年來的遞嬗，以及在十二年國民基本教育免學費政策後，帶來的政策效應與發展。本文首先分析高級中等教育階段的特性，回顧 2014 年之前高級中等學校學生收費相關規定的沿革，檢視十二年國民基本教育在學生收費與補助政策的相關規定，分析現行收費規定引發的幾個議題，最後提出十二年國教學生收費政策實施後的效應與未來發展。期能透過逐步分析，發現十二年國民基本教育財務面的未來發展方向，供政策制訂之參考。。

關鍵字：十二年國民基本教育、免學費政策、高級中等教育法

**From full charge to tuition-free:
An inquiry into the student fee policy of Taiwan's 12-year basic
education**

Li-Ju Chen

Abstract

Taiwan commenced the 12-year basic education reform since 2014 School Year. Under this epoch-marking reform, both public and private high school students shall be enrolled tuition-free pending on certain requirements. The total amount of tuition shall be regarded as a kind of student subsidy, and paid to schools by the government. Among the student subsidy policies in all levels of schools, the tuition-free policy for high school students has the highest unit subsidy amount ever. The total amount of public expenditures on subsidizing high school tuition and related expenditures are also unprecedented.

This study reviews the transition of Taiwan's high school student fee policy in the last two decades, elaborates the implementation of the current tuition-free policy and fee collection regulations, analyzing the arousing issues of high school tuition-free policy, and prospects the aftermath as well as the impacts of the student fee policy since 2014 under the 12-year basic education.

Keywords: 12-year basic education, tuition-free policy, Senior High School Education Act

壹、前言

我國<憲法>第21條規定：「人民有受國民教育之權利與義務。」復於第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。貧苦者，由政府供給書籍。已逾學齡未受基本教育之國民，一律受補習教育，免納學費，其書籍亦由政府供給。」<國民教育法>第5條規定：「國民小學及國民中學學生免納學費；貧苦者，由政府供給書籍，並免繳其他法令規定之費用。」據此，國民小學及國民中學教育的學生，自九年國民教育實施以來，皆依據學區分發進入居住地區的學校，接受相同辦學主體（九成以上國中小為公立學校）、依據全國統一的課程標準（綱要）進行教學迄今。

高級中等教育直到2013年7月10日通過<高級中等教育法>後，才於2014年8月正式邁入十二年國民基本教育的新階段。十二年國民基本教育之宗旨，依據<高級中等教育法>第一條之規定：「高級中等教育，應接續九年國民教育，以陶冶青年身心，發展學生潛能，奠定學術研究或專業技術知能之基礎，培養五育均衡發展之優質公民為宗旨。」；第二條規定高級中等教育階段雖然劃入國民教育的範疇，但不比照前九年實施強迫入學並免收學費：「九年國民教育及高級中等教育，合為十二年國民基本教育。九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。」可見在2014年8月1日以後入學的高級中等學校學生，除了必須面對公立與私立學校、普通與職業課程的多元，依其自身性向興趣及能力自願入學外，也必須遵守「依一定條件免學費」的規定。高級中等學校多元分化的辦學型態（公立或私立、普通科或專業群科等）不僅牽動學生入學方式，也帶來教育資源分配的議題。

高級中等教育階段學校型態和前九年國民教育大不相同：在2014年實施十二年國民基本教育之前，高中職學生家庭必須自行負擔學雜費與代收代付費、與代辦費等。公立（國立或縣市立）學校的辦學主體為政府，雖已實施基金預算制度，學校大部分經費仍仰賴主管機關編列預算，學生繳納之學、雜費等費用較私立學校少；私立學校的辦學主體為私校董事會，雖有部分經費來自於董事會捐款，但學校大部分收入都來自於學生繳納之學費、雜費，以及代收代付費、代辦費等，學生負擔遠較公立學校重。再者，政府多年來開放私人辦理高級中等學校，私立學校校數與學生數眾多，足以和公立學校分庭抗禮。私立學校學生的教育財政公平問題向來都是私立學校辦學團體的政策議題，在「學校有公私立之別，學生無公私立之分」的訴求之下，希冀增加政府對私立學校學生補助的呼籲從未停歇。此訴求在政府制訂十二年國民基本教育學生收費與補助政策時，結合國民教育免收學費的本質，大幅牽動2014年以後政府對私校學生的補助。

2014年開始，高級中等教育從純粹的選擇教育轉變成為十二年國民基本教育」，其間的政策轉折變動相當大，更帶動高級中等學校的運作與未來發展。本研究乃針對2014年我國十二年國民基本教育實施前後高級中等教育對學生收費與補助政策的變革進行深入探討。分析的重點包括：高級中等教育階段學制之特質與運作方式、十二年國教實施前公私立高級中等學校學生收費與補助政策的更迭、2014年免學費政策全面實施之後引發的各種議題、以及免學費政策產生的長期效應等。期能透過逐步分析，發現十二年國民基本教育財務面的未來發展方向，供政策制訂之參考。

貳、我國高級中等教育之學制與運作

我國高級中等教育接續在九年國民教育之後，高等教育之前，位居承先啟後的銜接地位，具有下列幾個特性：

一、多元主管機關

2000年以前，高級中等學校除北高兩市之外，其餘都由中央政府主管，2011年以後，新北市的國立學校亦改由新北市政府管轄。另外，各縣市政府由國中改制完為完全中學，亦屬於高級中等教育。2014學年度高級中等學校506所之中，公立學校295所，內含國立學校156所，直轄市立學校106所，縣市立學校33所。(教育部，2016a)。

二、公私立學校並行

我國國民教育階段包含的國民中小學，絕大部分是由地方政府設立，屬於公立學校，其財源大部分來自於政府，私人(學生負擔)很少。高級中等教育階段和前九年國民教育最大的不同，在於私立學校和公立學校並駕齊驅，分庭抗禮。以2015學年度而言，全國506所高級中等學校中，私立學校有211所，占全部學校的41.70%。然而，若進一步分析學生人數，同一學年度全國高級中等教育階段學校有506所，21,460班，學生共792,366人，其中私立學校211所，9,057班，學生363,490人。私立學校學生占本階段全部學生人數的45.87%，可見高級中等教育階段中，私立學校校數、班級數、與學生數所占比重將近一半，足以和公立學校分庭抗禮，其重要性不言可喻。(請見表1)

表1

公私立高級中等學校概況（2015學年度）

項目	總計	公立 (國/直轄市/縣市)	私立
校數(校)	506(100)	295(58.30)	211(41.70)
班級數(班)	21,460(100)	12,403(57.80)	9,057(42.20)
學生數(人)	792,366(100)	428,876(54.13)	363,490(45.87)

資料來源：教育部（2016a）。說明：表中括弧內為百分比。

三、多元學制與多元課程

現行高級中等學校的制度中，允許學校同時辦理多種學制，包括：日間班（普通科、專業群科、綜合高中）、夜間班（進修部）、輪調式建教合作班、實用技能學程等。校內同時可附設國中部，稱為完全中學，也可以附設國小部甚至幼兒園。

高級中等學校分為四種類型：普通型、技術型、綜合型、單科型。各種類型學校提供不同的課程。大部分高級中等學校都設立一種以上的學制，不能僅用校名去判定學校屬於普通科或專業類科，要透過各校學制歸屬去計算學生人數。

2015學年度各種學制學生數分佈中，仍以專業群（職業）科最多，約占學生總數的四成二，私校專業群科學生較公立專業群科學生多；其次為普通科，占全體學生總數的三成八，公校普通科學生較私立普通科學生多。此外，綜合高中（包括學術學程與多種職業學程）僅7%，實用技能學程4%，進修部6%（教育部，2016b）。一般而言，公校以辦理普通科與綜合高中居多，私校則以辦理專業群科、實用技能學程、進修部較多。（請見表2）

表2

公私立高級中等學校各種學制學生人數（2015學年度）

單位：人/%

學制	總計	公立	私立
各學制	792,366 (100.00)	428,876(54.13)	363,490(45.87)
普通科	309,410 (39.05)	230,285(29.06)	79,125 (9.99)
專業群科	337,354 (42.58)	130,717(16.50)	206,637(26.08)
綜合高中	57,528 (7.26)	35,867 (4.53)	21,661 (2.73)
實用技能學程	35,725 (4.51)	11,619 (1.47)	24,106 (3.04)
進修部	52,349 (6.61)	20,388 (2.57)	31,961 (4.03)

說明：1、表中括弧內為百分比。因四捨五入關係，加總不等於100%。

2、公立學校包含國立、直轄市立、縣市立學校。

資料來源：教育部（2016b）。

公立與私立學校在高級中等教育階段並行，以及普通科（高級中學）與專業群科（高級職業學校）的多元課程內容，已經行之多年。學生在完成九年國民教育之後，首次必須在各種學校與科別之間選擇，由於高中與高職決定將來升學路徑，而公私立學校則攸關收費負擔。公、私立學校收費差異對於學生選擇入學的行為有具體的影響，也牽動學生在公立與私立、高中與高職學校之間選擇。如何制訂公平的公私立高中職學校學生的學費與雜費等收費標準，長期以來都是家長與學校關注的政策議題。

參、十二年國教實施前高中職學生收費政策之遞嬗

我國過去囿於高級中等教育階段非屬於義務教育範疇，教育行政主管機關不能對私立學校學生補助學費，加上私立學校學生人數眾多，如果定額發給每一位學生補助金，實非財力所能負擔，因此僅能以特定（專案）補助的方式，補助學校購置指定項目的硬體設備等，屬於間接補助學生的方式，但當時金額與比重都相當保守。直到1990年代開始，教育改革風潮湧入國內，公私立高級中等學校學生收費的問題也納入改革議題之中。

我國的高級中等教育階段在2014年8月1日實施十二年國民基本教育之前，多年來學生與其家庭必須自行負擔學費、雜費、代收代辦費（後來分成代收代付費與代辦費）等。公立（國立、直轄市立、縣市立）學校的辦學主體為政府，學校大部分經費仍仰賴主管機關編列預算，學生繳納之學費、雜費、代收代辦費等費用較私立學校學生負擔少；私立學校的辦學主體為私校董事會，雖有部分經費來自於捐款，但學校大部分收入都來自於學生繳納之學費、雜費，以及代收代付費、代辦費等，學生負擔較公立學校重。

公私立學校學生學費差距，早在1994年教育改革啟動的年代，已經成為重要的教育政策議題。教育部遂於1994年6月召開的第七次全國教育會議中，將教育資源籌措與分配納入大會議題，大會討論後做成學生收費與私校學生補助結論歸納如下(教育部，2016c)：

- 1、在義務教育階段，部份自願就讀私人辦理的小學及初級中學者，政府不必特別加以補助；唯可適度放寬學校收費彈性，俾利學校發展。
- 2、在選擇性教育階段，公立學校的學雜費應反映辦學成本與學生受益情形，適度提高其學雜費；政府則可減少其預算，將其經費轉而補助私立學校，並應適度授權各校發展作業基金。
- 3、目前私校學生個人及家庭的負擔已相當沈重，在短期內不應加重其負擔，以免造成貧富差距加大。
- 4、政府宜邀請相關學者專家、學校代表等，共同考慮公私立學校的辦學性質差異等，

以訂出二者學雜費標準的上下限，且應配合實際狀況機動調整；並應增大彈性，適度賦予學校自主權，俾學校能發展特色。

- 5、政府增加私立學校的補助之後，尤應加強學校的會計、人事稽核。
- 6、學雜費合理調整之後，為真正照顧清寒子弟就學，政府應加強提供獎金、就學貸款及工讀機會，並鼓勵私人捐贈獎學金或提供建教合作機會。在學生補助方面，該次會議亦建議：為縮短公私立學校差距，政府應增加補助私立學校，不以硬體為限，並研議直接補助學生的可行性。以減少私校學生因負擔不起學雜費而影響就學機會，落實符合公私立學校教育資源公平之原則。

根據1994年第七次全國教育會議的結論，也配合行政院教育改革審議委員會〈教育改革總諮議報告書〉對教育改革政策的建議，教育部除逐步增加對私校的補助，同時確立「學費隨公教人員調薪，雜費隨物價指數調整」之原則，在1994年之後，分別就學費與雜費，進行多次收費標準之調整：

- 1、在2000年之前，把公私立學校收費差距，由原來的1:10，目標設定調整為1:3，所以私立學校學費依照軍公教人員調薪幅度調增，公立學校則以較大調幅調漲，另雜費則依照物價指數調整。
- 2、2000以後至2004年之間，公立學校學費調幅在都20%以上，私立學校則約3%至4%。雜費則調增5%。值得注意的是此階段公私立高職的調幅卻都比公私立高中多。
- 3、2005年至2007年之間，調幅漸趨保守，也反映當時經濟景氣與社會氛圍逐漸造成民眾對於調漲收費的注意。
- 4、2008年配合教職員退撫制度的變動，允許私校調增2%，但實未調增。此後調整收費問題即囿於種種外在因素未曾調整。（表3）。

表3

高中職學生學雜費收費標準調整情形

學年度	是否調整	調整情形
1994至1999	是	學費：公立高中職：為達公私立學校學費差距1:3之目標，從1992學年度起分10年調整。 私立高中職：依軍公教人員調薪幅度調增。 雜費：依物價指數調整。
2000至2004	是	學費：私立高中調增3%、私立高職調增4% 公立高中調增20%、公立高職調增23% 雜費：依物價指數調增5%
2005至2007	是	學費：參照行政院公布軍公教人員調薪幅度調增3% 雜費：參照行政院公布2004年度物價指數年指數調增1.62%

（續下頁）

學年度	是否調整	調整情形
2008	是 (否)	2008學年度私立學校每學期得報請准以原學費2%，收取教職員工退休、撫卹經費之額度，納入提高學費2%，日後私立學校將不得另行收取相關費用。(實未調整)
2009至2014	否	維持2008學年度學雜費收取標準。 2014實施免學費政策，收取標準。

資料來源：整理自教育部（2016c）。

十二年國民基本教育在2014年實施之前一（2013）學年度，公立高級中學學生學費為6,240元，雜費為1,740元，私立高級中學學生學費在12,170元至22,800元之間，雜費為4,510元。另一方面，公立高級職業校學費為5,400元，雜費則在1,330至1,495元之間；私立職業學校學費在13,220元至22,530元之間（藝術類科在25,730元至33,650元之間），雜費則在3,210元至3,365元之間。比較公私立學校學生收費，公私立高中學生學費差距最多可以高達3.65倍，雜費則為2.59倍，公私立高職學生學費差距為4.17倍，最多可以高達6.21倍，雜費則約為2.5倍。

高職學生的學費比高中學生低，這是因為自第七次全國教育會議決議以來的共識，認為高職學生家庭背景普遍不及高中學生，所以收費金額較低。但後來收費相關辦法多次修正，讓兩者的差距逐步縮小（請見表3），再者，高職學生雖然學費較高中學生低，但實習實驗費、電腦使用費等收費項目增加，使高職學生的費用負擔並不比高中學生低。況且，這種照顧弱勢的收費思考，到了2014年免收學費政策實施之後，反而使高職學生獲得的學費補助比高中生少，這是當年制訂收費標準時所始料未及的。

肆、十二年國教實施前私校學生補助政策之更迭

回顧在1994年第七次全國教育會議以後到2014年十二年國民基本教育啟動之前，高級中等教育階段大致上為學生自費就讀，繳交學費、雜費、代收（代付）費、代辦費等，收費標準依其就讀公、私立或高職而有不同，其中最大的差距在於公立與私立學校之間。當時私校提出「學生無公私之分」的訴求，希冀政府能夠提高對私校學生補助，以增加學生選擇就讀私校的意願。我國政府在2014年實施十二年國民基本教育之前，對私校學生的補助可分成三個階段，此三階段的學生補助額度逐漸增加：1994年之前為第一個階段，此階段政府對私校學生並無補助；1995學年度開始為第二階段，乃是以教育券名義補助私校學生階段；2010學年度到2014學年度為第三階段，以齊一公私立學生學費名義補助私校學生學費差額。

一、1995年：以教育券名義補助學生

我國學生補助政策引入教育券（education voucher）理念【註一】始於1995年。1995學年度起，高雄市首先對全戶設籍滿1年且就讀高雄市私立高中、職學生，但不包括夜間部、進修學校、輪調式建教合作班及實用技能班學生，每學期補助新臺幣5,000元，1997年起，更擴大到高雄市籍就讀外縣市私立高中、職學生。

臺北市於1997學年度起亦對全戶設籍臺北市滿1年且就讀臺北市私立高中職學生每學期補助2,000元。1999學年度提高到每生每學期補助3,000元，2000學年度提高每生每學期5,000元，2007學年度起補助每生每學期6,000元。

至於台灣省部分，由於學生人數眾多，在1997年才開始補助設籍臺灣省或金門、馬祖地區就讀私立高級中等學校家境困苦學生，對象以學生人數20%為限，每人每學期5,000元。後來在2002年以後歷經數次修正，加入依照學生家庭所得分級與排富機制（教育部，2015b）。

回顧此時期以教育券名義補助私立學校學生以弭平公私立學校學生學雜費負擔差距的作法，每年最多僅10,000元，仍屬於小型教育券（mini-voucher）的性質，和傅立曼倡議以全額政府補助採取教育券形式發放，以提供家長選擇公私立學校的本意相去甚遠，以政策宣示性質居多。

二、2010年：齊一公私立高中職學生學費方案

到了2007年，教育部配合行政院宣示啟動十二年國民基本教育，乃提出「十二年國民基本教育先導計畫」，其中子計畫「補助私立高中職學生學費—縮短公私立學費負擔之差距」主張：2007學年度以前各主管教育行政機關補助就讀私立高中職學生學雜費之措施維持不變，並加碼經濟弱勢學生就讀私立高中職學費補助措施，即是「加額補助經濟弱勢私立高中職學生學費方案」規定，凡依高級中等學校多元入學招生之各項入學方式進入私立高級中等學校就讀之學生，家戶年所得60萬元以下家庭，自2007學年度起，加額學費補助，逐年由高一擴展補助至高三學生。

【註一】美國經濟學者傅立曼（Milton Friedman）早在1960年代開始，即提出教育券（education voucher）的理念，將政府對學生就學的補助經費，換成一張憑券，讓家長持券選擇其子女就讀的學校，不受到學區的限制。教育券希冀透過教育的消費者（家長）自由的在公私立學校之間為其子女選擇學校，可以讓學校更能迎合消費者的品質和價格偏好，有助於提升公立學校辦學效率，同時也能讓學校更能適應學生及其家長的需求，達到多元、自由的價值觀來（Friedman & Friedman, 1990）。教育券的理念從提出以後就廣泛受到學者與決策者的注意，但是某一地區全面實施將補助金全額以憑券方式發給家長的作法，其實從未實現；後來某些地區將政府發放的指定項目補助金（如午餐費用、交通車資等）以憑券方式發放，稱為小型教育券（mini-voucher）。請參見Friedman & Friedman（1990）。

2010年3月2日教育部提出「齊一公私立高中職學費」草案，其目標為落實十二年國民基本教育，方案規劃之精神比照國民義務教育學費政策，不設排富條款，預計自同（2010）年8月1日起，凡就讀私立高中職的高一新生皆可享有與公立學校學費相同的待遇，差額由政府負擔，2010年度所需經費動用行政院預備金支應，2011年度起教育部編列預算執行之。同（2010）年6月4日，行政院核定教育部「齊一公私立高中職（含五專前三年）學費」方案，推翻3月由教育部規劃之私立高中職全體高一新生享有公立高中職學校學費補助之待遇，增設排富條款—私立高中職（含五專前三年）高一至高三、專一至專三學生家戶年所得在60萬元（含）以下者，僅需繳交與公立高中職（國立五專）相同數額之學費。此項政策公布後，各界批評聲浪傾巢而出，尤以當年度國三畢業生已於三月份依據教育部規劃草案參加免試入學並申請分發選擇私立高中職校就讀，卻因教育部於國中基測考試前推翻原先規劃並增加排富條款，造成許多應屆國三畢業生措手不及。行政院遂於同（2010）年6月8日宣布放寬補助對象，家戶年所得在90萬元（含）以下者，僅需繳交與公立高中職（國立五專）相同數額之學費，家戶年所得在90萬元以上者，則依規定僅定額補助學雜費5,000元，並訂定「經濟弱勢優先，三個年級同步，逐年擴大辦理」辦理原則。

「齊一公私立高中職學費」方案實施之後，私立學校以「比照公立學校收費」口號招生，確實增加其競爭力，對於同區域內其他公立學校的經營造成壓力，也讓公私立學校之間的競爭逐漸加劇。齊一學費政策最明顯的影響，是私立學校財務狀況的改善。在此政策實施之前，大部分私立學校都有一部分學生因為各種原因延遲繳納學雜費，甚至成為學校的呆帳，也壓縮學校的盈餘空間。2010年齊一學費政策實施之後，學生學費由政府補助，學校呆帳比率大幅下降，學校的現金盈餘數據明顯增加。此外，齊一學費政策僅對就讀私立學校的學生給予補助，但未將學校辦學品質與投入成本等納入考量，同時又並不禁止學校額外對學生收費，致使部分學校一方面獲得政府補助學費差額，一方面又向學生以其他名義額外收費，學生負擔並未減輕。

伍、十二年國民基本教育學生收費政策:免學費與自費並行

高級中等教育的法源在於通過〈高級中等教育法〉，正式於2014年邁入十二年國民基本教育的新階段。高級中等教育階段免收學費的規定，見〈高級中等教育法〉第二條：「九年國民教育及高級中等教育，合為十二年國民基本教育。九年國民教育，依國民教育法規定，採免試、免學費及強迫入學；高級中等教育，依本法規定，採免試入學為主，由學生依其性向、興趣及能力自願入學，並依一定條件採免學費方式辦理。」與五十六條：「高級中等學校學

生，符合一定條件者，免納學費。...前項免納之學費，由政府編列預算補助學生。公立高級中等學校學生，由各校於註冊時逕免繳納；私立高級中等學校學生，由各校於註冊時免予繳納後，造具清冊函報各該主管機關請撥經費。...除第一項免納學費規定外，高級中等學校得向學生收取學費、雜費、代收代付費、代辦費等必要費用；其免納學費之一定條件與補助、收費項目、用途、數額、減免、退費及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關定之。」

在《高級中等教育法》制訂之後，教育部隨之修正「高級中等學校向學生收取費用辦法」與「高級中等學校向學生收取費用辦法補充規定」，以明確規範十二年國民教育實施之後的高級中等學校對學生收取各種費用等項目及用途，並規定各項目收取數額之訂定機關及方式。高級中等學校向學生收取費用之項目及用途包括學費、雜費、代收代付費（使用費）、與代辦費等四大項目。整理2014學年度以後，高級中等學校學生繳交費用及相關規定之重點如下：

一、學費（由政府補助學生）

指與教學活動直接相關，用以支付學校教學、訓輔、人事、設備、校舍修建所需之費用。收費數額由中央主管機關訂定，於每學年度開始前公告之。2014學年度學費數額以前一（2013）學年度的收費額度為準，亦即是維持2008年以來的收費標準。從此以後，逐年由高一學生開始實施有條件免學費政策，其中專業群科、綜合高中（含專門學程二、三年級）、輪調式建教合作教育班、實用技能學程、與進修部學生免繳學費，由教育部補助；普通科與綜合高中學術學程二、三年級學生則適用排富條款，家庭年所得在148萬元以下免納學費，超過148萬元之公立學校學生無補助，私校學生僅有定額補助。收費數額請見表4。

二、雜費（學生自行負擔）

指與教學活動間接相關，用以支付行政、業務、其他雜支所需之費用。收費數額由各該主管機關依其用途訂定，於每學年度開始前公告之。2014學年度的雜費收費金額，公立普通科為1,740元，私立普通科為4,510元。公立學校專業群科各類在1,330至1,430之間不等，私立學校專業群科各類在3,210至3,365元之間不等。

三、代收代付費（使用費）（學生自行負擔）

指學生使用特殊設備、設施之費用及保證金，包括下列項目：重補修費、實習實驗費、電腦使用費、宿舍費、課業輔導費及其他代收代付費（使用費）等。

代收代付費（使用費）除應退還學生之保證金外，其賸餘款得滾存作為改善學校基本設施或充實教學設備之用。

四、代辦費（學生自行負擔）

指學校代為辦理學生相關事務之費用，包括：團體保險費、家長會費、健康檢查費、班級費、游泳池水電及維護費、蒸飯費、書籍費、交通車費、冷氣使用及維護費、與其他代辦費。各項代辦費的收費數額除各該主管機關公告之收費項目外，由各學校經家長會、社會公正人士代表出席之會議通過，按收支平衡原則訂定，並由學校於收費前公告之。

表4

高級中等學校105學年度學費收費數額表	單位：新臺幣元	
	學校公私立別	
學生就讀學制	公立	私立
普通科、綜合高中學程	6,240元	12,170元至22,800元
專業群科、農業類、工業類、商業類、海事 輪調式建教 水產類、家事類、醫事護理類	5,400元	13,220元至22,530元
合作教育班 藝術類	6,240元	25,730元至33,560元
實用技能學程	5,400元	13,220元至22,530元
進修部（包括進修部實用技能學程）	3,700元	13,220元至21,230元

資料來源：教育部國教署（2017）。

陸、十二年國教學生收費政策的引發的議題

檢視十二年國民基本教育改革有關於學生收費與補助政策的幾個重要法源，包括：高級中等教育法、高級中等學校向學生收取費用辦法、教育部主管高級中等學校向學生收取費用補充規定、教育部補助高級中等學校學生學費實施要點等相關條文，再對照十二年國民基本教育實施前已經存在多年的收費政策問題，可以發現2014年以後雖然全面實施免學費政策，但舊有問題持續存在，同時又引發新的問題。歸納整理這些議題如下：

議題一：十二年國民基本教育經費多用於直接補助學生學費，其中又以私立學校學生為多

2014年啟動的十二年國民基本教育改革，就以其以法令框列的龐大經費而言，稱之為劃時代的改革實不為過。2011年12月28日立法院修法通過，將《教育經費編列與管理法》第三條對全國教育經費總額的保障下限（前三年度決算歲入淨額平均值的21.5%）提高一個百分點，成為22.5%；但同時亦特別加註：中華民國2012年1月1日修正施行之前項規定所增加之教育經費預算，應「優先用於推動十二年國民基本教育」，此部分增加的經費遂成為推動十二年國民基本教育優先使用之經費。

從2013年起，《教育經費編列與管理法》第三條保障的預算額度，第二年（2014年，即實施十二年國民基本教育的第一年）起，每年都在300億元以上。就以2014年而言，當年度的法定預算為330億元，其中高中職免學費、產業特殊需求類科免學費約152億元，占法定預算之46.06%。再者，又將五歲幼兒免學費計入為「配套措施」之一，每年度預算為42.77億元，另有實用技能學程及建教合作班免學費24.07%。若將對學生學費直接補助的項目（高中職免學費、產業特殊需求類科免學費、五歲幼兒免學費、實用技能學程及建教合作班免學費）合計，2014年度為219.11億元，占當年度十二年國民基本教育法定預算超過六成（66.38%）（見表5）。

表5

工作要項配套措施	2013年度 法定預算	2014年度 法定預算	2015年度 法定預算	2016年度 估計算	2017年度 估計算
法定預算總額	288.95	330.07	338.81	359.51	360.22
入學方式	2.83	3.82	2.88	4.48	4.48
產業特殊需求類科免學費	1.5	1.83	1.87	1.91	1.91
實施高中職免學費	142.76	150.35	161.71	172.72	173.62
推動高中職優質化及均質化	42.12	62.12	61.38	63.78	63.28
落實國中教學正常化、適性輔導及品質提升	19.92	26.12	28.71	29.40	29.44
學前教育(5歲幼兒)免學費	42.77	42.77	42.77	42.77	42.77
技職教育產業發展	25.18	28.32	26.27	30.64	31.01
實用技能學程及教合作班免學費	24.16	24.07	19.28	23.22	23.22

資料來源：整理自教育部（2015d）。

說明：表中另列工作要項「制訂高級中等教育法及研修相關子法」，配套措施「中小學課程連貫與統整」、「精進高中職師資人力發展」、「高中職評鑑與輔導」、「推動大學繁星及技職繁星」、「高中職身心障礙學生就學輔導」、「促進家長參與推動」、「政策宣導」等，因金額較少，暫不列入。

議題二：差異學費造成補助單價私校多於公校、普通科多於專業群科

2014年開始實施十二年國民本教育，對高級中等學校學生實施「免學費」，但僅專業群科（高職）學生全部免收學費，普通科（高中）則附有排富機制，學生家庭年所得在148萬元以下方能免收學費，故稱為「一定條件免學費」。公私立學校學生不論免學費與否，都必須自行負擔雜費、代收代付費、與代辦費等，與免費教育相去更遠。十二年國教上路之際，免收學費之額度計算，僅採計實施前一（2013）學年度學費收費標準，此收費標準係卻沿用2008年以來的收費額度，並未調整。

十二年國民基本教育甫上路，在學生收費方面即面臨兩個問題：公立與私立學校學生學費補助差距，以及普通科與專業群科收費額度的差距。

（一）私立學校每生補助學費額度為公立學校學生數倍：

現行學費收費規定的數額，公私立學校學生普通科相差約3.65倍，公私立學校專業群科學生相差約4.17倍。公私立學校的財務結構並不相同，公立學校的收入主要來自政府撥款，學生收費反而是其次；私立學校收入主要來自學生繳費，對於學生收費的倚賴程度很高。十二年國教實施以後，大部分私校學生學費由政府補助，對私校的財務有實質的助益。

（二）專業群科學生成本高，學費補助卻較普通科學生低，背離十二年國民基本教育機會公平精神

十二年國民基本教育以機會公平為宣導重點，希望透過普及的高級中等教育，全面提升此年齡層國民的素質。但現行學費補助仍採取差異補助，對學生與辦理專業群科、建教合作班、實用技能學程、與進修部的學校而言，收取學費收入相較於辦理普通科學校較少，不利於學校經營，也背離十二年國教追求教育機會公平的政策目標。

我國自1994年第一波教育改革開始，主管機關考量技職類學制（高職）學生家庭經濟背景普遍不及高中學生，遂訂定高職學生學費比高中學生低，其餘建教合作班、實用技能學程、或進修部等學制學生的學費更低。在2014學年度學費改由政府補助之後，反變成高中學生獲得的補助額多而高職學生補助額少，較多經濟弱勢學生選擇就讀的高職學制（專業群科、建教合作班、實用技能學程、或進修部）補助更少，補助政策已經與照顧弱勢的主流價值相去甚遠。再者，技職教育學生教學成本較普通高中學生高，學費補助反而較少。專業群科課程包含實習與實作等課程，學生成本遠高於高級中學學生，教育部發佈統計數據亦顯示，高職每生分攤經費約比高中生多近10,000【註二】。現行補助標準卻對高成本的專業群科學校學生給予較少學費補助，與學校運作實際狀況相反。最後，技職教育為當前教育政策主流，理應獲得相同補助。不論公私立高級中等學校，對於學生繳交學雜費的倚賴程度都很高，因為收費多寡直接影響學校日常教學與行政之運作。現行補助標準卻對高成本的高級中等學校技職類學制類學校學生給予較少學費補助，不僅不利學校運作，也讓就讀技職類學制的弱勢學生更形弱勢。何況十二年國民基本教育倡導適性揚才的教育理念，讓學生依照個人的性向與興趣選讀學制。因此，政府對於各種學制學生之學費補助額度，不應依其學制選擇而有所不同。

有鑑於此，教育部於2017學年度開始，將專業群科學生學費調整，與普通科學生學費齊一。

【註二】教育部教育統計指標顯示，101學年度高中每生平均分攤為106,609元，高職每生平均分攤為110,890元，兩者相差4,281元。102學年度以後即不再分別統計分攤經費。見教育部（2017）。

議題三：免學費政策是補助學校還是補助學生？

私立學校學生的教育財政公平問題向來都是私校團體訴求的政策議題，《教育經費編列與管理法》第七條亦規定：「政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之經費補助與獎勵。」在「學校有公私立之別，學生無公私立之分」的訴求之下，希冀增加政府對私立學校學生補助的呼籲從未停歇。此訴求在政府推動十二年國民基本教育政策時，結合了國民教育「免繳學費」的本質，乃大幅牽動政府對私校學生的補助。

2014年8月以後，十二年國民基本教育，實施高中職免學費方案之後，主管機關對學校法人及其所設私立學校之督導機制包括：

- 1、學校向學生收取費用，應依教育部相關規定之標準及程序辦理。
- 2、學校預算編列之項目、種類、標準、計算方式及經費來源，應於學校資訊網路公告至預算年度終止日。
- 3、學校經會計師查核簽證之決算及年度財務報表，應依教育經費編列與管理法相關規定公告之。
- 4、主管機關為監督學校法人及所設私立學校之財務，得隨時派員或委請會計師檢查其財務報表、財務報表查核簽證報告、內部控制及其他事項。
- 5、學校應建立內部控制制度，對人事、財務、學校營運等實施自我監督。
- 6、教育部持續督促私立高中職提高合格教師比率、降低生師比例、逐步酌減班級學生數、充實教學設備、加強教師專業能力、健全教師薪資制度、改善教學環境等，藉以提升教學品質及辦學績效（教育部，2015e）。

現行學費收費規定，符合法定資格條件之學生，就讀公立學校僅補助數千元，但私校學生每人每學期可以獲得學費補助最高可達22,800元，一學年補助最高額度為45,600元。此額度已經創下我國對學生普遍補助之最高額（特定身份學生補助除外），政府的財務負擔相當沉重。然而高額學費補助隨之而來的爭議在於：學費補助究竟是補助學校還是補助學生？

學生就讀高級中等學校，不論公私立學校都可以享受學費全免的優惠，當然消除過去私校學生必須負擔比公立學校學生高出三倍以上學費的障礙，學生可以增加學校選擇的選項，屬於直接受益者；同時，免學費政策確實有利於私立學生招生，最終受益對象應該是私立學校。若私立學校的主要收入來自於學費收入，現在學費係由政府補助，私立學校是否應該適度比照公立學校接受政府財務監督？由於現行〈私立學校法〉第十九條中規定之公益監察人是否設置，端視學校接受獎勵或補助總額是否超過門檻，因此乃有團體倡議應該視學費補助為補助學校，據此則可將絕大多數私立高級中等學校納入適用設立公益監察人的學校。然而此倡議卻又違反私校法第一條「促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性」之目的。

議題四：代收代付費賸餘款得以滾存，用途難免引發爭議

學費與雜費之外，學校對學生使用特殊設備、設施之費用及保證金稱為代收代付費。此類收費包括下列項目：重補修費、實習實驗費、電腦使用費、宿舍費、課業輔導費及其他代收代付費（使用費）等。前述專業群科學生學費較普通科學生低，但必須負擔較多的實習實驗費。實習實驗費顧名思義應該用於學生實習教學時練習之材料與使用場地設施等，但由於代收代付費賸餘款允許學校得滾存作為改善基本設施或充實教學設備之用，學校優先用於支應動力費（水電），學生上課與實習所需材料再以班費等名義另外向學生收取，加上近年來物價波動造成部分材料價格上漲，造成部分學生雙重負擔，迭生爭議。

再者，隨著私校的辦學型態多元化，部分私校以特色教學為名義，向學生收取代辦費。在現行「學校財團法人及所設立學校會計制度之一致規定」中並無相對應的會計科目，致使學校代辦費的收入不盡顯現在學校收入帳款中。代辦費的差異也造成學校財務之間的落差加大。因此，代辦費收入是否列為私立學校財務自主的範疇，仍有相當的討論空間。

柒、結論：十二年國教學生收費政策實施後的效應與未來發展

2014年實施以來，十二年國民基本教育符合條件學生免學費與學生自費負擔雜費、代收代付費、與代辦費的政策實施以來，已經在學校現場造成若干效應。這些若放任這些效應持續下去，對於高級中等學校未來發展將會有若干影響。

一、公私部門紛紛爭相設立高中部

十二年國民基本教育實施的免學費政策，是我國有史以來普遍對某一類學制學生的直接補助中，每生補助單價最高的。高額的學費補助透過學生註冊入學，可以挹注大量的資金到學校，對於學校的經營確實有直接的助益。因此，除了原來已經設立的國立高級中等學校之外，幾個地方政府積極申請設立縣市立完全中學的高中部【註三】，亦有私立中小學校也申請設立高中部。

二、私立高級中等學校的財務狀況，校際差異加大

我國政府於2010年開始實施齊一公私立高中職學生學費方案，2014年進一步實施免學費政策，在此兩個對私校學生補助政策推動之下，不但逐漸改變家長為子女選擇學校的觀念，更改變私校之間的生態。

【註三】國立高雄餐旅大學附屬餐旅(技術型)高級中學(含國中部)，已於104年8月1日開始招生。教育部國教署核定私立均一中小學自2015年8月1日起改制高中。

私立學校的財源主要為學生收費。如果學校招生狀況良好、中大型規模的學校，財務狀況自然良好；反之，學校規模小、位在交通不便或鄉區的學校，隨著少子女化人口趨勢等政策環境變化，招生困難也連帶財務狀況不佳。再者，近年來辦理普通科的高級中等學校紛紛申請附設國中部，以提早招收學生入學，對於學校財務有相當的助益；此外，部分學校以辦理特色教學等名義向學生額外收取代辦費，此類學校多為辦理普通科且學生家庭經濟狀況佳的學校，亦進一步造成「貧者愈貧，富者愈富」的現象。

三、免學費依學生人頭補助，不利於辦理專業群科、規模偏小、或位在偏遠地區的學校，反而加深學生階層化

十二年國民基本教育本於教育機會均等的精神加大對公私立學校學生補助，在法定框列經費中有一大部分用於補助學生免學費，然而對學生依照人頭補助，不利於規模偏小或位在交通不便的學校。此外，現行的學生收費數額表中，普通科學生的學費數額比專業群科學生學費多，在免學費政策之下反而造成學生一旦家庭所得符合規定，就讀普通科的學費補助就比專業群科來得多，也連帶造成辦理普通科的學費收入比較高。學生階層化的程度並未因普遍補助學生學費而有舒緩。

四、免學費政策有助於私校招生，對公立學校之威脅逐漸加大

免學費政策實施之後，政府對公立學校的年度預算額度計算採「統包下授」方式，學校普遍反映年度預算較以前減少；學校必須努力爭取各項專案經費補助以充實財源。

五、私校對政府補助的依賴程度增加，財務自給度下降，逐漸失去自主性

2014年以後實施免學費政策，私校學生學費補助遠比公校學生高，也耗費十二年國教法定框列額度的大部分。此外，配合十二年國教而推動的補助計畫，包括：優質化計畫、均理化計畫、技職再造等專案補助，造成私校大部分財源都來自於政府公部門，其實已經逐漸失去其財務自主性，況且當大部分私立學校的財務自給度【註四】偏低的現況，也顯示出政府辦理十二年國民基本教育財務面潛在的矛盾。

【註四】財務自給度指學校的「現金餘絀扣除補助收入後，除以扣除補助收入後的總收入」求得的百分比，百分比為正值愈高代表對補助收入的依賴愈低，自給度愈高。反之，若為負值或偏低則顯示該所學校自籌能力不足。

參考文獻

- 教育部 (2016a) **104 學年度各級教育概況—高級中等學校概況**。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/105/105edu_EXCEL.htm
- 教育部 (2016b) **104 學年度各級學校概況—學生數及畢業生數**。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/105/105edu_EXCEL.htm
- 教育部 (2016c)。 **第七次全國教育年鑑**。取自 http://data1.naer.edu.tw/edu_yearbook/
- 教育部 (2016 d)。**十二年國民基本教育實施計畫102-106年度經費表**。取自 http://12basic.edu.tw/File/LevelFile_82/%E5%8D%81%E4%BA%8C%E5%B9%B4%E5%9C%8B%E6%B0%91%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%95%99%E8%82%B2%E5%AF%A6%E6%96%BD%E8%A8%88%E7%95%AB102-106%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E7%B6%93%E8%B2%BB%E8%A1%A8.pdf
- 教育部 (2016e)。**教育部辦理高中職免學費方案 Q&A**。取自 <https://helpdreams.moe.edu.tw/hd/upload/%E9%AB%98%E4%B8%AD%E8%81%B7%E5%85%8D%E5%AD%B8%E8%B2%BB%E6%96%B9%E6%A1%88Q&A.pdf>
- 教育部 (2017)。**各級學校平均每生分攤經費**。取自：http://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=40045DB8A5562915
- 教育部國民與學前教育署 (2017)。**高級中等學校 105 學年度學費收費數額表**。取自：http://www.k12ea.gov.tw/files/common_unit/1062ed5e-21c5-4223-95ea-028fbe55fb4d/doc/%E9%AB%98%E7%B4%9A%E4%B8%AD%E7%AD%89%E5%AD%B8%E6%A0%A1105%E5%AD%B8%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E5%AD%B8%E8%B2%BB%E6%94%B6%E8%B2%BB%E6%95%B8%E9%A1%8D%E8%A1%A8.pdf
- Friedman, M. & Friedman, R. (1990). *Free to choose: A personal statement*. New York, NY: Harvest Book.
- California Postsecondary Education Commission (2004). *Changes in student fee levels in California's public postsecondary education systems*. (Commission Fact Sheet 04-02). Retrieve from: ERIC database. (ED483679).
- California Community Colleges Chancellor's Office (2005). *Impacts of student fee increase and budget changes on enrollment and financial aid in the California community colleges. A Report to the legislature, pursuant to provisions of the 2003-04 Budget Act*. Retrieved from : ERIC database. (ED492031).