英國高等教育學費與助學政策變革與啟示

劉金山／教育部技術與職業司科員
國立政治大學教育學系博士候選人

一、前言

從20世紀初到70年代末，英國政府在高等教育實行的是免費加助學金政策，在80年代以後，經濟困境使得這種政策有所改變。2004 年的《高等教育法案（草案）》後，又提出了新的學費和助學政策。衡諸英國近年高等教育學費與助學政策的演變均有其發展脈絡與時代意義。藉由整體分析，並提供對於我國發展之啟示，期能做為未來政策規劃之參酌。

二、英國高等教育學費和助學政策的演變

（一）20世紀初到80年代的免費加助學金政策

英國高等教育學費與助學金政策與其高等教育發展密切相關。19 世紀中期到20 世紀上半葉，以倫敦大學為代表的現代大學打破了古典牛津和劍橋只招收上流社會富家子弟的傳統，高等教育開始向社會各階層的優秀青年招生。隨著高等教育的普及化，英國政府開始介入高等教育的發展。並同時關注貧困學生的學費和生活費問題，《1902年教育法》的提出係為向大學生提供助學金政策的開端。該法案規定：「郡縣及城市地方政府有權從地方稅中，提取他們認為適合的資金數量，用以支持或資助初等以外的教育」。至此，各地方政府開始出資支持貧困學生的就學費用（Sandrson , 1975）。

二次世界大戰結束後，教育成為社會重建的重要方式之一，福利社會和民主公平的觀念使教育成為實現社會公平正義的重要手段。是以，英國政府於《1944年教育法》規定「教育大臣有權制定條例授權地方教育當局資助學生，以使學生及家長免受其苦，進入任何適合他們的教育機構學習，這一政策使高等教育免費加助學金制度得到了法令的授權，在校大學生的學費、在外住宿費和生活費用都由學生所屬的地方當局來支付」，免費加助學金政策正式於英國實施（張明選，2003）。

此後針對免費加助學金政策英國政府仍就執行面持續加以法制化，首為《安德森報告》後制定的《1962年教育法》中規定，大學生獲得的費用補助分為兩種類型：一類是根據家長收入和學校所在地的消費水準提供的生活費用補助；一類是由中央政府直接支付的學費。1963年的《羅賓斯報告》提出了著名的“羅賓斯原則”，即「凡是能力和成績合格、可以並願意修習高等教育課程的學生，都應該有接受高等教育的機會」（楊瑩，2005）。

（二）20世紀80年代以來的學費和資助政策

20世紀70年代中東的石油戰爭引起了世界性的經濟危機，柴契爾政府不得不採取“財政緊縮”政策，間接導致高等教育經費的削減。80年代和90年代高等教育改革的重要內容之一就是學費制度的改革與助學機制的檢討，政府的撥款不再成為高等教育經費的唯一來源，多種途徑增加收入如「徵收學費」即為其中一項措施。爰此，英國高等教育學費政策和助學制度也相應發生變化。20世紀80年代中期，就學之大學生可依社會福利領取的住宿費補助（housing benefits）也被

取消。隨後1988、1989學年開始，大學生正式依據其家庭經濟狀況支付學費，但仍維持生活補助。自此，英國拉開了大學收費的序幕，表1顯示了2001年至2005年學費逐年增加的情況（王璐和孫明，2006）。

表1 英國（本國學生）高等教育收費最高限額

學年	每年學費最高額（英鎊）
2001-2002	1,075
2002-2003	1,100
2003-2004	1,125
2004-2005	1,150
2005-2006	1,175

資料來源：Currently in Higher Education? http://www.dfes.gov..uk/student support/students/ support/students/cur_currently_in_he.shtml 2005- 9- 30

但英國政府對於學費收取，亦充分考慮到學生和家長的承受能力，採取較為務實和謹慎的態度，其主要考量係將學費與家庭收入作為連結。具體做法是按家庭收入情況將學生分為免收學費和收取部分學費兩類，與此同時採行助學貸款的政策。據統計，在2001、2002 學年間，大約有50%的大學生因家庭收入未達到需要交學費的標準而可以免費入學，而在這一學年依據規定需要交學費的學生只佔在讀學生的35%（DfES, 2005）。

從2004年開始，英國高等教育學費和助學政策又加以變革，主要包括以下幾方面（DfES, 2005）：

1.學費政策

在以前僅單就學生家庭收入情況收取大學學費的基礎上，英國將大學的收費標準具體劃分為「依賴家長」和「獨立生活」兩類，而依賴家長的情況根據家庭年收入分為免收學費、需交部分學費和需交全部學費的家庭年收入標準，然後再具體制定需交學費的金額（見表2）。雖然大部分大學生是靠家長來資助學費，但英國政府仍考慮到部分獨立生活大學生的情況，對他們同樣制定了與個人收入水準相關的收費標準，分為免收學費、需交部分學費和需交全部學費的個人年收入標準（見表3）。

2.助學政策

在採取學費收費的同時，英國政府實行了按家庭收入情況給予助學補助的政策。家庭年收入低於15,200 英鎊者每年可以得到全額1,000 英鎊的補助，而得到全額補助的大學生大概占全體在校生的30%；家庭年收入在15,20121,185 英鎊之間者每年可以得到部分的補助，得到部分補助的大學生大概占全體在校生的10%。

3.貸款政策

在學大學生可以申請助學貸款，待畢業後年收入達到10,000 英鎊時才開始償還貸款，每週需償還的金額要依據學生的具體收入而定（見表4）。

表2 英國對於依靠家長資助的大學生收費標準

學年	免收學費 家庭年收入標準	需交部分學費 家庭年收入標準	需交全部學費 家庭年收入標準
2004-2005	低於21,475英鎊	21,475-31,972英鎊	超過31,972英鎊
2005-2006	低於22,010英鎊	22,010-32,744英鎊	超過32,744英鎊

資料來源：Currently in Higher Education? http://www.dfes.gov..uk/student support/students/ support/students/cur_currently_in_he.shtml

表3 英國對於獨立生活的大學生收費標準

學年	免收學費 家庭年收入標準	需交部分學費 家庭年收入標準	需交全部學費 家庭年收入標準
2004-2005	低於10,000英鎊	10,000英鎊需交45英鎊學費	超過10,000英鎊，每超過9.5英鎊交1英鎊學費
2005-2006	低於10,250英鎊	10,250英鎊需交45英鎊學費	超過10,250英鎊，每超過9.5英鎊交1英鎊學費

資料來源：Currently in Higher Education? http://www.dfes.gov..uk/student support/students/ support/students/cur_currently_in_he.shtml

表4 英國高等教育助學貸款償還標準（2004-2005年）

年收入（英鎊）	周收入（英鎊）	每週償還金額（英鎊）	
		2004年	2005年
10,000	192	0	0
15,000	288	8.65	0
16,000	308	10.38	1.73
17,000	327	12.12	3.46
18,000	346	13.85	5.19
19,000	365	15.58	6.92
20,000	385	17.31	8.65
25,000	481	25.96	17.31
30,000	577	34.62	25.96

資料來源：Student Finance_Future_Arrangement http://www.dfes.gov.uk/hegateway/uploads/Sf%20web_wo-rds_final%20l.pdf

從免費加助學金政策到收費加助學金政策的轉變，體現了社會環境的變化以及高等教育收費的國際性趨勢。此外，高等教育的規模不斷擴大，增大了政府的開支和納稅人的負擔，改變免費加助學金政策的呼聲不斷高漲。從社會公平的角度來看，免費加助學金政策並未從根本上改變高等教育不公平的現象，其受益者主要是中產階級和上層社會的子女，因為他們入大學的機會要比貧困學生大得多，例如位於全國收入前40%的高收入家庭的子女入大學的機會是他們所占人口比例的兩倍。

在免費加助學金制度下，大學生不承擔任何的教育成本，意味著他們放棄的收益（即高中畢業生如果不上大學而參加工作能獲得的收入）也就小，但卻獲得了巨大的直接利益。為他們承擔成本的是納稅人、政府和家長，這就造成了雙重不公平。1997年工黨執政以來實行的一系列學費及相應的助學制度改革，旨在讓更多的年輕人接受高等教育，體現了其關注社會公平問題的執政理念。

三、「高等教育法案」後之高等教育學費和助學政策的變革

2003年，英國教育與技能部（Department for Education and Skills，簡稱DfES）和高等教育基金會（Higher Education Funding Council for England，簡稱HEFCE）公佈了白皮書《高等教育的未來》（The Future for Higher Education White Paper）。2004 年1月，英國政府通過了2004 年《高等教育法案》，推出了新的高等教育學費政策和助學制度（楊瑩，2005）。

該法案規定，從2006年9月開始，英國高等教育將進一步提高學費，上限為每年3,000英鎊，各大學可根據校務發展的情況訂定學費及其漲幅，但前提在2010年前均不得超過該年通貨膨脹率。新的學費政策還廢除了現行的“先行繳費制度”，大部分大學生可以不付學費就進入學校學習，畢業當下也不需要立即償還欠下的學費，待找到一份年薪不少於1.5 萬英鎊的工作時，才須開始償還債務（其償還機制將與表4中2005年的償還機制相同），而且所有學生的債務在25年以後將不再追究（王璐和孫明，2006）。

在助學政策方面，從2006年開始，對於來自於低收入家庭的全日制新生，政府將重新實行生活維持補助制度，最高金額為2,700英鎊，約有一半以上的全日制學生會得到這項全額補助。另外，所有的學生都可以申請生活維持貸款， 補助或助學貸款的金額要依據學生的家庭年收入（詳見表5）。收費高於2,700英鎊的大學要為學生提供2,700英鎊的全額無償補助；收費達到最高額3,000英鎊的大學要為學生提供比全額補助多300英鎊的獎學金，這意味著在這種大學讀書的學生每年至少可以得到3,000英鎊的無償補助。至於非全日制學生，雖然不可以申請貸款， 但他們可以得到250英鎊的生活補助和575英鎊的學費返還。以上所有的貸款業務都是由學生貸款公司負責代理的，而貸款本金則是來自於政府的財政預

算撥款。英國政府在學費政策和資助制度方面的新舉措是為了實現全日制高等教育人數達到同齡人的50%這一目標，同時吸引更多出身於不利家庭背景的青年接受高等教育（Derby,2006）。

新政策的特點是英國雖然在一定程度上提高了學費，但是新法案廢除了“先行繳費制度”，待畢業後工資達到一定標準才開始償還所有貸款，同時增加了為學生助學措施，藉以減低學費彈性化之衝擊。此外，所有的貸款業務都是由學生貸款公司負責代理的，而貸款本金則是來自於政府的財政預算撥款，所以學生貸款公司也無需為學生拖欠貸款的問題而擔憂。

但新政策也引起了很大的爭議。認同者認為，大學招生規模的不斷擴大，使政府的教育投入不斷加大，也加重了政府的福利負擔。所以實行對大學生收費的政策是正確的選擇。反對意見主要包括：（一）古典大學（如牛津和劍橋大學）的畢業生可能會擁有較高的社會地位和工資，這些學校的教育成本也可能高於其他學校， 所以他們可能需要高於3,000英鎊的學費；（二）這種收費政策會更加拉開處境不利學生和出身中產階級和上層社會的學生之間的距離；（三）大部分大學生則認為自己在畢業後會為社會創造遠遠高於其教育成本的價值，所以只有接受免費的高等教育才是公平的。

表5 低收入家庭全日制新生之各類助學補助（2006年後）

家庭年收入（英鎊）	17, 500	26, 500	37, 500	50, 000
生活維持補助（英鎊）	2,700	1,200	0	0
生活維持貸款（英鎊）	3,200	3,200	4,400	3,300
總計（英鎊）	5,900	4,400	4,400	3,300

資料來源：Currently in Higher Education? http://www.dfes.gov..uk/student/support/students/ support/students/cur_currently_in_he.shtml

四、英國高等教育學費與助學政策之啟示

從上述探討可知，在英國近年來高等教育學費與助學政策的發展脈絡上，受到高等教育就學率上升及財政負擔等背景下進行變革。為了從英國制度改革過程與內容中，擷取足為我國學習或借鏡的制度，因此將根據上述英國高等教育學費與助學政策過去的形成背景與改革措施（包括學費、就學貸款與其他助學措施）面向加以探討，並與我國高等教育學費與助學政策進行比較分析（如表6），並提出具體建議。茲將其比較分析結果與對於我國制度的啟示陳述如下：

表6 英國與我國學費與助學政策變革情形對照表

比較項目	英國	我國
形成背景	1.高等教育就學率上升 2.使用者付費理念興起 3.教育公平理念之落實	1.高等教育就學率上升 2.使用者付費理念興起 3.教育公平理念之落實
改革措施（一）學費部分	1.取消高等教育低學費政策，但對於經濟弱勢學生提供充分就學資助，並取消學前繳費措施 2.學校調漲學雜費需提出鼓勵弱勢學生申請入學之方法	實施彈性調整學雜費方案，並要求學校應提撥固定比例金額作為助學金。
改革措施（二）就學貸款	從「抵押型貸款」改為「收入比例型」貸款	維持「抵押型貸款」
改革措施（三）其他助學機制	生活維持補助	大專校院弱勢助學措施（助學金、生活學習獎助金、緊急紓困金、低收入戶學生免住宿費）

資料來源：研究者自行整理。

（一）形成背景

英國於1980年代以前高等教育屬於菁英教育，並由政府負擔高等教育就讀經費，隨者「羅賓斯報告書」提出高等教育應為有意願接受高等教育之人士敞開大門後，高等教育逐漸成為普及教育。再者，英國在1970～1980年代期間受到石油危機與經濟蕭條等影響，高等教育使用者付費理念亦醞釀而生。此外，從整體英國對於高等教育實施免費加助學金制度實施的成效觀之，發現其並未能落實教育機會均等理念。在此等背景之下，英國政府重新檢討其高等教育就學資助制度的實施，包括取消高等教育免學費政策、引進就學貸款措施及針對弱勢學生提供額外助學機制等。

而我國高等教育就學資助制度的發展上，亦有相同脈絡可循。台灣高等教育發展沿革大致上可分為創立、成長、整頓、擴充與變革等五個階段（陳德華，2007），經過這五個階段蛻變，台灣高等教育亦由菁英教育轉換為「普及化」的教育。台灣高等教育學費收取於解嚴前，由政府管制高等教育運作空間，學費當然也由政府全權規劃收費標準，係採取學費調整依軍公教人員調薪幅度，雜費則依當年度4月份物價波動指數辦理，各校之調幅皆一致之模式。但隨著高等教育快速擴充，導致政府財政緊縮，以及大學自主的運作聲浪下，政府為適應社會結構轉變，乃在85學年度先由五所國立大學試辦校務基金制度，讓一向依賴政府經費生存的公立大學自行籌措基金，此為放寬學費管制之始。而在88學年度公私立大學實施學雜費彈性化方案後，大學校院可以在彈性空間訂定學費徵收標準，藉此讓公私立大學相互地良性競爭。爾後於97年6月6日發布「專科以上學校學雜費收取辦法」，該法最大的特色

就是將學雜費政策法制化，不僅讓學雜費調整回歸教育專業，依公式調整（包括調漲及調降）學雜費建立穩定及合理之學雜費機制，社會各界更能藉此檢視學校調整學雜費的條件，促使學校建立自我課責機制，並進一步強化各項助學措施，落實對弱勢學生的照顧。

除了上述高等教育擴充因素外，民眾接受大學教育的需求和意願大幅提升，而使得高等教育蓬勃地發展，也漸使得高等教育的「社會利益」色彩趨淡而「個人利益」色彩漸濃。因此，在「使用者付費」的原則之下，學雜費徵收的標準實應考量大學教育定位的轉換並增強「使用者付費」的觀念與責任。此外，在教育機會均等理念討論上，我國大學入學機會不論是以往實施之聯考制度或現今之大學多元入學方案，進入公私立大學仍受家庭收入影響。就讀公立大學學生之家庭經濟狀況通常優於就讀私立大學之學生，並能享有較多之教育資源，此乃違背了財政支出的「公平原則」， 造成就讀私立大學納稅人雙重之負擔（蓋浙生，1996）。

綜上，英國與我國在高等教育就學資助制度的發展上，最初係採免學費加助學金或低學費措施，來達成高等教育菁英培養的政策目標。隨著兩國高等教育性質由菁英教育變為普及教育後，高等教育經費相對減少且可視為個人增進未來謀生及職涯發展之需求，使用者付費之觀點隨之應運而生。另外，兩國均認為免學費加助學金或低學費就學資助措施，並未能真正落實教育機會均等之理念，是以逐步針對學費政策進行變革。

（二）高等教育學費改革措施

英國政府在1960安德森報告書公布後，其高等教育學費與助學政策採取高等教育免學費加助學金補助模式，隨著高等教育機構增加、使用者付費理念與教育機會均等未落實等爭論，逐漸開放大學增收學費並取消維持已久的生活維持費補助，改以高額學生貸款及須經資產調查後低收入戶教育維持津貼政策為之。英國2003年《高等教育之未來》白皮書發表後，英國高等教育採取彈性學雜費政策，賦予大學能夠在0至3,000英鎊之間收取不同學費。更重要的在於，英國政府為避免高等教育學費造成「入學機會不公平」，對於經濟弱勢學生提供協助，包括：學費減免、取消學前繳費及放寬就畢業後就學貸款償還門檻等。

檢視我國之發展，發現兩國在發展脈絡上趨向一致。我國以往採取低學費政策，但隨高等教育機構增加、使用者付費理念與教育機會均等理念等觀念之影響，自1999年起實施大學學雜費彈性方案，取消定額的學費徵收標準，授權學校依經營成本進行學雜費之規劃。然同時為兼顧照顧弱勢學生，教育部96年4月13日台高通字第0960054930號函發之「96學年度大專校院學雜費調整方案」明定，公立學校95年度學校總收入（不含特別預算）應提撥1.5%以上；私立學校94學年度學校總收入（不含特別預算）應提撥2%以上，作為學生獎助學金，其中助學金不得低於提撥數70%。此外，針對原住民學生、卹滿軍公教遺族、軍公教遺族子女、現役軍人子女、身心障礙學生及身心障礙人士子女，以及低收入戶學生可透過學雜費減免與申請就學貸款等就學補助。期透過以上協助，使弱勢學生得以安心就學。

（三）高等教育就學貸款改革措施

在就學貸款還款方式方面，英國政府從原本的「抵押型貸款」，改變為後來的「收入比例型貸款」，而我國則是一直採取「抵押型貸款」。為何兩地改革原因相似，但是後來改革方向卻不同呢？從政治與經濟角度來看，研究者發現最主要原因是因為英國學費政策調整得太快，導致學生負擔大幅增加。該政府為緩和其對於學生入學意願衝擊、以

及在野黨與民間方面的反對聲浪，故採用這種「收入比例型貸款」之方式，將學生應繳的費用改從學生畢業後收入中收取。不但可以實現其最初的教育機會均等理想，而且亦可解決減少學費補助與生活津貼所帶來的政治危機與反對聲浪，這種作法正如Johnstone（2004）所說的，是一種政治上的折衷作法。

反觀我國，學生貸款是屬於傳統式的「抵押型貸款」，根據規定在職專班學生已有職業與收入因此必須於畢業後馬上還款，而非在職專班的學生則必須於畢業、服役或教育實習後一年開始按月繳還貸款，而低收入戶與還款前一年平均月薪未達兩萬元者可申請緩繳，最多可延緩三年。

從還款方式的角度來看我國目前的還款方式是在職專班學生必須於畢業後馬上還款，主要考量在於該類學生都有職業與收入不至於無法負擔這筆款項。然而，其他非在職專班的學生，則必須於畢業、服務或教育實習後一年開始還款，這種規定對於這些剛踏入社會的學生而言，是一種沉重的負擔。因為對於剛畢業、服役或教育實習完的學生而言，這段時期是其一生中收入最少的時期，因此硬性規定申貸者應定期繳款的制度，恐對於社會新鮮人產生經濟壓力。反觀英國「根據收入進行彈性調整並延長償款時期」之作法，較能充分考量到學生的償款能力。當然，要達成此一目標，就必須有政府社會安全、稅務、戶政機關與銀行進行合作，以確保收款的安全性與該款項使用之流動性。

整體而言，兩國對於就學貸款均進行改革，且致力於還款之作業，採「抵押型貸款」或「收入比例型貸款」均有其考量或利弊，規劃單位在衡酌是項政策之變革，應就整體環境、優先考量面向及可能造成之影響整體評估，方能規劃出適合國情之就學貸款政策。

（四）其他助學機制改革措施

英國政府除提供差異性學費及就學貸款解決學生就學費用外，並考量學生於就讀期間仍有生活費用需支應，故透過家庭資產調查提供經濟弱勢學生生活維持補助。反觀我國對於經濟弱勢學生生活費用之補助尚未具體實踐，目前僅就大專校院弱勢助學措施中提供工讀性質的生活學習獎助金及低收入戶學生免住宿費，並未就生活維持費用供學生申請。然學生於就讀高等教育期間實際所需費用當包含學費與生活費用，若僅就學費部分提供協助，學生仍可能因無法生活維持放棄就學。是以，透過英國之制度，我國可考量於就學貸款制度或其他助學措施中，提供學生獲得生活維持費用，讓學生得以安心就學。

五、結語

政府應協助每一位具就讀高等教育能力之學生，順利進入高等教育殿堂，係為不可懈怠之責任。如何在維持高等教育品質及因應政府財政緊縮下給予學費收取之彈性，並充分考量協助經濟弱勢學生之雙向平衡下，進行學費與助學政策之變革，係為各國高等教育改革刻不容緩之議題。其藉由本文之拋磚引玉，能觸發教育領域對是項議題之關注，以使高等教育發展更為良善與永續。

參考文獻

陳德華（2007）。台灣高等教育過去20年數量的擴充與結構的轉變。高等教育，2（2），67-96。
張民選（2003）。理想與選擇 大學生資助政策的國際比較。中國：人民教育出版社。
楊瑩（2005）。英國高等教育學費政策及助學貸款制度之改革，教育研究月刊，137，138-158。

王璐與孫明（2006）。英國大學生學費與資助政策改革，比較教育研究，7（194），52-57。
蓋浙生（1996）。我國教育經費等籌措及其運作之研究：憲法第一六四條凍結後之因應。台北市：教育部。
Johnstone,D.B. (2004) Financing Higher Education: Problems and Solutions [translated into Chinese by Shen Hong]. Beijing: People's Education Publishing House.
Sanderson, M. (1975) .the Un iversities in the Nineteenth Century, London: Routledge&Kogan. P221-222.
Student Support (2005). Retrieved Oct 11, 2008, http://www.dfes.gov.uk/studentsupport/students/2006entry.shtm.
Tuition Fees (2006). Retrieved Aug 7, 2008, http://www.derby.ac.uk/home/study/undergr-aduate/tuition-fees.html.