

93-103

英國教育維持津貼政策對 我國教育發展之啟示

劉金山

教育部

面對新世紀全球化競爭力的挑戰，各國莫不以國家競爭力當做施政之主軸。而國家競爭力之本質中，又以一國人力資源的整體表現作為主要參照。因此，如何強化教育體制，提升教育品質則成為首要之務。本文所探討之英國，即是在此等思維下，致力於提升後期中等教育之就學率，並藉由繼續教育維持生活津貼政策來輔以達成。是故，藉由此文之論述期能對現行我國教育政策提供一些可行或借鏡之道。

關鍵詞：後期中等教育、教育維持津貼

壹、前言

英國一向以民主自由社會典範自居，其文化、生活的表現都深受其社會文化背景的影響，傳統上論及英國公共政策皆強調其社會文化中漸進發展及溫和改革之特徵，「無聲革命」成為英國經濟、政治、社會與教育改革之基本原則（王家通，2003）。

90年代中期，英國政府開始發現其社會變遷發展下所造成社會孤立及貧窮社會現象，蔓延至教育體系並造成年齡滿16歲以上之學生繼續就讀比率之持續降低。此時期「終身學習」之觀念正獲得各國之關注與重視，此時OECD（Organization for Economic Co-operation and Development）提出，終身學習係包含「從搖籃到墳墓間，所有有目的的學習活動，其目的在增進對學習者的知識與能力。」該組織同時提出聲明：當我們邁向二十一世紀，終身學習對每一個人都將是必要的。是故，鼓勵全民繼續學習，尤其是所謂高等教育的對象或是成人教育的學習者更為重要。自此「繼續升學」或「回流教育」的理念促使世界各國致力提升後期中等教育

或高等教育的就學參與率（Donald,1996）。

有鑑於上述教育思潮之開展及教育衍生之現象，英國政府遂開始針對此趨勢提出發展之道，除在教育制度本身改革外，更重視如何在教育福利措施上進行革新，以達成所有學生及公民學習機會之均等，進而提升後期中等教育或高等教育的就學參與率。因此，2004年英國政府正式提出了教育維持津貼（Education Maintenance Allowance, EMA）政策，係屬於提高後期中等教育及高等教育的參與就學率之教育福利措施，該政策旨在藉由福利措施讓學生及有意願繼續學習之公民在經濟的負擔減輕。綜觀上述研究背景，本文所要論述即為英國政府所提出之教育維持津貼政策具體之意涵，並論述其政策在後期中等教育及高等教育所採行之具體方案內容，進而提出我國未來之教育革新可思考之方向。

貳、英國教育維持津貼政策

英國在1997年工黨政府結束保守黨長期執政後隨即提出「減貧為新成立的行政機關的首要政策綱領」之論述。1999年9月，英國政府開始在一份題為《人人皆有機會》（Opportunity for all）的年報中，就減貧及消除社會孤立制訂全國性策略。此計畫之特點在於採取人生不同階段模式之中介輔助。簡而

劉金山，教育部技職司科員。

通訊作者：劉金山，100 臺北市中山南路 5 號，教育部技職司三科。E-mail: chinshan@mail.moe.gov.tw

言之，兒童及青少年、適齡工作人士及長者均做為英國反貧窮策略的主要對象（余肇中，2005）。英國社會政策研究學家Alan Walker等人，認為在英國的資本社會中，教育是能維持社會階層流動的重要方法，透過教育可使個人及其他適應社會生活的主體獲得生產技能，創造經濟利潤，藉以提高所得獲取更高的生活水平。因此，政府對於義務教育之後的投資則顯重要。有鑑於此，英國政府對於義務教育後的投資與鼓勵政策投注大量心力，本文所論述的教育維持津貼政策乃是英國政府為鼓勵學生及成人繼續教育所採行的後期中等教育及高等教育津貼政策。是故，本節首要針對英國採行教育維持津貼政策之環境背景探究，進一步析論英國教育維持津貼政策之內涵（葉至誠，2001）。

一、英國繼續教育發展之目標與願景

英國義務教育始於5歲止於16歲。其中包括兩個階段：「初等教育」與「中等教育前半段」（林永豐，2003）。初等教育通常是在6年制的初等學校辦理。初等學校可以區分為以5、6歲兒童為對象的前期2年（幼兒部）及以7—11歲為對象的後期4年（初級部）。一般而言，兩者是併設在一個學校，但也有一部分是幼兒學校 (pre-preparatory school) 與初級學校 (preparatory school) 分別設置。此外，有一部分是設置first school（5—8歲、5—9歲）及middle school（8—11歲、9—12歲），以替代幼兒部（學校）、初級部（學校）。中等教育通常是從11歲開始，原則上一般中等學校的型態是沒有舉行甄試就能入學的綜合制學校，約有90%的學生就讀這種型態的學校。16歲以後進入所謂「後義務教育階段」（post-compulsory education），包括「中等教育後兩年」、「擴充教育」與「高等教育」（英國教育學制如下圖1）。

近年來，擴充教育機構的功能正逐漸轉變，從學制圖觀之，擴充教育機構係為英國正規成人繼續教育的重要管道。以擴充教育學院來說，其原來的

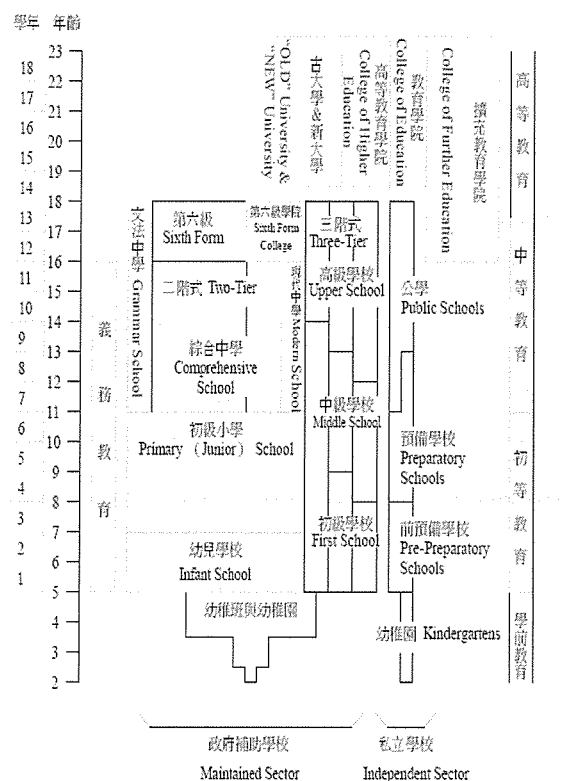


圖1 英國教育學制圖

資料來源：http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/indicator/a-4-7.htm?open

目的是為義務教育後的青少年提供職業或升學準備的課程，學生畢業後可直接就業或憑成績申請轉至傳統高等教育取得學位。然自90年代以後，擴充教育學院的成人學生逐漸增加，遂有凌駕原來青少年學生之勢。從終身教育的角度而言，擴充教育學院正提供英國民眾義務教育後的終身學習與正規繼續教育的雙重角色（黃富順，2003）。

英國政府對於繼續教育發展之願景，可從其公布之相關政策法令一窺，說明如下：

（一）2000年學習及技能法

英國《2000年學習及技能法》之立法重點在於，設立學習及技能委員會、規範並推動16—19歲青年及19歲以上青年的教育與訓練。為鼓勵教育訓練，政府應提供財政資源、確保教育品質、促進教育與訓練及雇用的連結等。顯然地，學習及技能法仍係以義務教育後的青年及成人為主要的目標人口，同時重視教育、訓練及職場之間的連結，賦予

成人繼續教育的職業與市場經濟功能取向。

（二）教育及技能討論文件

英國工黨政府於2001年6月提出「教育及技能：傳遞成果，邁向2006年的策略」討論文件，該文件對於繼續教育提出了具體的目標，包括「促使全體青年根據未來生活與工作所需技能、知識及個人才華來發展並充實自己」及「鼓勵及敦促成人學習以改進技能且豐富生活」。

（三）人人成功討論文件

「人人成功——改革擴充教育與訓練」的討論文件，係英國教育暨技能部在2002年6月所提出，係接續上述教育及技能討論文件而來。於此文件中，再次強調「擴充教育訓練」之重要性，尤其著重於下列四方面：（1）經由新的14—19歲教育階段讓青年人追求卓越；（2）增加高等教育的進路並擴增資源管道；（3）協助民眾改進基本技能並擴增成人的學習參與；（4）協助雇主開發勞力以增進生產力。上述之目標可知英國政府對於義務教育後的後期中等及成人參與高等教育之繼續學習作為其教育發展之重點，亦是其推展終身學習教育政策之具體架構。

英國近年來的教育改革重大措施除延續1997年所提的《教育白皮書》「追求卓越的學校教育」外，英國教育與就業部（Department for Education and Employment, DfEE）1999—2000年業務計畫可大致觀察出英國自公元2000年後的教育政策發展趨勢，主要可從初等教育重視基本能力培養，後期中等及終身教育重視技能知識之養成兩部分做說明：

在英國教育與就業部1999—2000年業務計畫中，於其國家教育目標中明示：（1）50%的16歲學生能獲得5科GCSE考試高分數；（2）85%的19歲學生能達到Level2以上的程度；（3）60%的21歲青年學生能達到Level3以上的程度；（4）50%的成人能達到Level4以上的程度。在同業務計畫核心教育目標中另提出：（1）2002年時，通過16歲學生能通過GCSE G級考試或相當程度之考試，並且通過人數能達到92—95%之間；（2）45—50%的16歲學生，能

獲得5科以上GCSE A~C的成績；（3）19歲時能通過NVQ國家職業證照Level2的人數比例，由72%提升至85%；（4）21歲能通過NVQ國家職業證照Level3的人數比例達到60%；（5）28%的成人，能通過NVQ國家職業證照Level4的資格（沈珊珊，2000）。

近年在強調國家競爭力的風潮引領下，英國將教育的改革重點多著重於多數卓越人才的培養，而非少數菁英的栽培。因此，分別於2001年提出《英國中等教育改革綠皮書》，2002年提出《14—19機會與卓越報告書》（14-19 opportunity and excellence）及2003年提出「中等教育特殊計畫」，企圖提高其中等教育之品質，提升學生在就業市場之競爭能力，並創造英國經濟發展與就業人才所需的技能。是故，下述所談的教育維持津貼政策，即是在順應此種環境下之產物。

二、英國後期中等教育維持津貼政策

英國在90年代中期面對社會快速變遷所致的種種問題，促使其以減貧作為施政之主要方針。於該段期間，英國所面對的兒童貧窮率，較許多其他已發展國家為高。據統計，英國有三分之一的兒童在收入低於平均數的家庭中生活。愛爾蘭則在1997年制訂一項重要政策措施《國家反貧窮策略》，把消滅貧窮定為國家的首要任務之一。《國家反貧窮策略》並就貧窮解釋為「人們的收入及資源（物質、文化及社會）嚴重不足，以致其生活未能達到愛爾蘭社會普遍接受的水平，即屬貧窮。由於收入及資源匱乏，他們恐被孤立及邊緣化，無法參與社會上其他人視為慣常的活動」（余肇中，2005）。而該計畫旨在藉由此策略有效解決將產生的社會問題，而教育維持津貼政策即為該策略主要之作為。

教育維持津貼制度之形成，除符應上述減貧政策外，亦有其教育背景。英國政府近年對於年齡滿16歲以上之學生，長期繼續就讀比率降低之情形感到憂心。根據英國教育與技術部所公布的數據顯示，近10年來，英國年滿16歲以上之學生選擇

繼續就讀的比例由1994年的90.4%降低至2003年的86.5%（如圖2、圖3所示）。（註：繼續就讀單位包括公立學校Maintained school的學校、私立學校Independent school、進修學校Further education、政府支持之訓練課程Government-supported training、企業為主之訓練課程Employer-funded training等）。

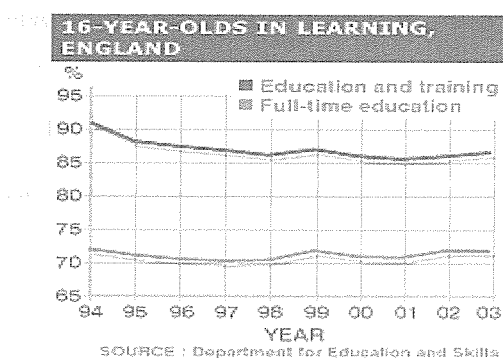


圖2 英國16歲就學比率年表

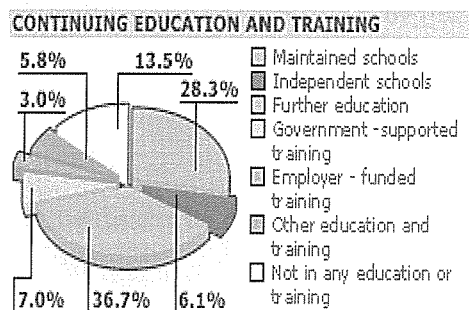


圖3 2003年英國擴充教育學習類型比率表

資料來源（圖2、圖3）：Fewer teenagers are staying on, April 22 2005, Retrieved from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/2082256.stm>

註：圖2下方標題為（SOURCE：Department for Education and Skills）

面臨此種困境，英國教育部門不斷省思如何推陳有計畫的活動。英國教育與技術部（Department for Education and Skills, DfES）2001年6月大選後改組原來的教育與就業部（DfEE），提出未來教育與技術部的主要任務，其中一項說道：「為14—19歲的青年發展提供更有彈性與挑戰性的教育」（Morris, 2001），足可見英國教育體系對於學生義

務教育後的繼續教育就讀比率之重視。

2004年9月，英國政府引入教育維持津貼並擴及全國，讓生活在貧困家庭的青少年於年滿16歲後可以繼續升學。此項津貼有助解決妨礙某些青少年繼續升學的經濟問題。所有家庭收入少於30,000英鎊而年滿16歲的青少年，均符合資格申領教育維持津貼。該津貼每周發放10英鎊至30英鎊不等，作為青少年在學校或學院經常上課及投入學習的回報，此結果預計將每年提高16歲以上學生6%的就學率。以下就該計畫之說明及受惠相關人員之回應整體彙整說明如下（BBC NEWS, 2002, 2004, 2005；DfES, 2002）：

- （一）申請資格與時間：此項計畫針對之年齡是指16至19歲之學生，有意於繼續接受教育者可提出申請。補助之標準係參照該申請人其家庭之收入情況（family income）。補助之金額為10英鎊至30英鎊不等，有些甚至可提供至100英鎊。而經費之補助形式係由中央政府直接撥款至學生帳戶（student bank accounts），不需透過地方政府來執行，而申請時間則為學生義務教育之最後一年。
- （二）契約內容：受補助之學生必須與政府簽訂合約，藉以擔保在接受補助的期間必須完全投入該課程之學習，其參照之標準為學生之出席率（attendance）。
- （三）各地方作法：英國由於教育行政制度係由各地方教育當局（local education authority，簡稱LEA）所主導，因此各區做法也會有所差異。以特倫特斯多特區（Stoke-on-Trent）為例，除了給予維持津貼外，對於16至18歲繼續參與教育課程之學生，不用負擔任何之學費。此外，有些區域則認為教育生活津貼之給予無法解決當地學生不願意接受擴充教育之問題，原因是因為該區域主要造成學生參與擴充教育之阻礙為「交通問題」，因此將教育維持津貼之形式改以提供免費交通接駁

之方式來提高繼續就學之比例。

- (四) 整體效益：藉由此項政策之實施，對於英國年滿16歲以上之學生繼續就讀比率之提高有所助益。以特倫特斯多特區為例，有474位學生申請該項補助，相較於前年之繼續就學率提高了10%。特倫特斯多特區的一位中學校長Lynne 說道：「我們可以大膽的說，該項政策的實施，確實使學生的繼續就讀積極度提高，而此項政策能成功之原因乃在於有效解決學生因財政上之問題（financial barrier）而導致無法繼續就讀的困擾。」Wahida，是一位正在努力準備參與AS-Level 考試之學生，她認為這項制度的實施，對於她和她的家庭而言，皆有很大的幫助。Wahida說道：「自從有了此制度後，不必急著努力工作來賺取家庭生活的費用，並且可以認真考慮自己適合發展的教育體系。對於有家庭生活困境的學生而言，此項政策無疑給他們繼續努力的激勵（incentive）作用。」

三、英國高等教育維持津貼政策

英國高等教育之學生教育維持津貼，最早是源自於1970年代為低收入戶子女所提供的生活維持費補助（maintenance grants）。當時此項生活維持費補助是一種需經「資產調查」（means-tested）的低收入戶家庭之福利給付。不過，1980年代隨著經濟之蕭條，政府用於高等教育的經費面臨緊縮的壓力，影響政府鼓勵高等教育機構徵收學費做為當時的應變考量，於是，學生必須另覓財源來支應學費。換言之，當時的英國打破以往盛行的免費高等教育原則。1990年的《教育（學生）貸款法》〔Education(Student Loans)Act〕公布後，英國政府正式引進一套新的「學生助學貸款」制度。此法公布後曾分別於1996及1998年時兩度修正，英國政府宣告將自1998年開始逐步取消實施已久之生活維持費補助，改以經過「資產調查」家庭屬低收入戶

者方可領取的「教育維持津貼」（EMA）代之。因此，自1998—1999年開始，英國在高等教育就讀學生之生活維持費補助所占比率逐漸下降，貸款所占比率增加，其最終目標是將生活維持費補助取消，完全由貸款取代（OPSI,1990）。

雖然逐漸將生活維持費取消，但取而代之的為高等教育獎學金（Higher Education Grant）。英國政府於2004年引進一項稱之為「高等教育獎學金」之津貼，此項獎學金是以全家人年收入為審核標準，屬於需經資產調查合於標準後之選擇性給付。在2005年的實施過程中，全家年收入低於15,580英鎊者最高可領取1,000英鎊，全家年收入介於15,580英鎊及21,565英鎊之間者，則依其超過數額領取減額給付。若全家年收入超過21,565英鎊時，則不合於此項「高等教育獎學金」領取之條件。除此項「高等教育獎學金」之外，英國政府在2005年時要求地方教育當局（LEA）對需負責扶養家人或負責家計的學生，則另可依該學生全家收入之多寡發給選擇性（需經資產調查合於標準）之教育維持津貼，如下所述：

- (一) 扶養成年眷屬補助（Adult Dependents' grant）：有扶養成年眷屬者，依該學生全家收入多寡發給金額不同，最高一年可補助2,395英鎊。
- (二) 子女照顧補助（Childcare grant）：若有扶養子女時，依該學生全家收入多寡、照顧子女實際成本開支，及子女人數發給金額不同。每週每名子女最高可補助約114.75英鎊（以每週成本開支最高135英鎊的85%計算）。若子女數達2人或以上時最高可補助170英鎊（以每週成本開支最高200英鎊的85%計算）。
- (三) 父母學習津貼（The Parental Learning Allowance）：若學生已為人父母時，依該學生全家收入多寡補助金額不同，每年最多補助1,365英鎊。

從上述英國教育發展的目標及願景、英國後期中等教育維持津貼政策到英國高等教育維持津貼政策

之分析，我們可以將英國後期中等及高等教育維持津貼政策主要重點為強調資產調查，照顧真正之弱勢而有心繼續學習之學生；鼓勵繼續就學，藉由知識技能之提升打破階級複製之窠臼，並訂定符合實際需求之獎勵措施，有效將政府美意傳達並嘉惠人民。

參、英國教育維持津貼政策對我國教育發展啟示

從上述之分析得知，英國政府藉由教育維持津貼政策之實施提升後期中等教育之就學率，期能幫助青少年提供機會迎接挑戰，使他們及國家在21世紀的挑戰中獲得成功。此種教育政策措施對於我國教育發展著實產生啟示與省思，主要有三，分述如下：

一、致力提升後期中等教育入學率

英國教育生活津貼政策之實施，表面之成果在於提升年滿16歲以上之學生長期繼續就讀率；但更深的意涵，乃在於提高該國之人力資本。Dahlman在進行國家知識評估星狀圖之研究時提出「知識評估矩陣」之觀點，該項評估矩陣之後被世界銀行作為評估OECD國家知識經濟評估指標。該矩陣內容中特別強調「教育與訓練」向度，指標有三，分別為（1）識字率（2）中等及高等教育就學率與（3）人民面對挑戰之應變與適應力。第一項指標在高度發展國家中均已達至某種水準，是故第二及第三項指標即為許多國家努力之方針，英國之教育生活津貼政策正是藉此提高後期中等教育就學率（引自伍忠賢，2004，頁30）。

分析至此，臺灣教育主管相關單位也應針對現行臺灣後期中等教育的發展進行審視，強化升學與技職體系之後期中等教育，培養青少年各方面的技能，進而強化國家整體素質與競爭力。就臺灣中等學校就學率而言，由於臺灣父母望子成龍，望女成鳳之社會價值觀，對於有心繼續受教育之子女多半持鼓勵之態度。因此，要提升臺灣現行之後期中等

教育就學率，提升我國國民之人力資本，應該關注於後期中等教育中「進修學校」一環。

我國後期中等教育之進修學校法源係依照《補習及進修教育法》第5條：「進修補習教育，由高級中學以上學校依需要附設進修補習學校實施之。進修補習學校分高級中學及職業進修補習學校。各級進修補習學校，各相當於同性質之學校，其修業年限均不得少於同性質、同等級之學校。」凡公立學校附設進修學校向主管教育機關申請核可之班別謂之編制班。《補習及進修教育法》第21條：「各級國民補習學校免收學費，得酌收其他費用；各級進修學校得比照各同級、同類學校收費，其收費標準，由各級主管教育行政機關規定之。」所以公立學校附設進修學校由主管機關每年所核定之班別謂之「編制班」。另一進修教育之型態為「自給自足班」，係民國63年為配合國家經濟建設，提供在職青年進修補習教育，及有效利用職業學校原有師資、設備，辦理同性質之進修補習教育以提高人力素質，特由公立進修學校提出申請，核可之班別謂之「自給自足班」。其實施原則：（1）各校應按規定收費，並列入學校年度預算內，以自給自足為原則。（2）自給自足班之班級為進修補習學校之一部分，除行政管理費用及教師鐘點費由學生負擔之外，其他收費及學生權利與義務均應與編制班相同。與公立學校「編制班」最大不同是學生每學期須自行繳交「鐘點費」。兩者相較僅所繳學費上之差別。

進修學校自開辦以來，招收的學生來源約有四類：（1）國中剛畢業，因環境問題不易升學，或者是根本不想念書的學生。（2）因工作關係必須換到一張資格證書的現職青年。（3）服完兵役，深覺學識淺陋，想再升學的覺醒人。（4）早年失學，全心全意要求知的社會民眾。這些學生在國民中學階段學業成就普遍偏低，較不具學術傾向是其基本的特徵。而這些招收之對象，卻是我們所最需協助其提升競爭力且同時提高我國後期中等教育入學率之關

表1 進修學校投資、規模暨效益分析一覽表

分析對象	政府投資情形	學年度規模	效益分析
國立學校編制班	1.利用日校原有資源 2.編制教師員額及經費預算 3.教師人事經費由政府預算支應，並收取學生雜費支應行政管理費用	89學年度： 331班12224人 90學年度： 442班25576人 91學年度： 420班16369人	優點： 1.學生學費負擔輕，民眾受惠 2.學生素質較高 缺點： 造成政府財政負擔

國立學校自給自足班	1.利用日校原有資源 2.未編制教師員額 3.收取鐘點費，支應教師人事經費與行政管理費用	89學年度： 551班22716人 90學年度： 543班21340人 91學年度： 503班22264人	優點： 1.切合補習及進修教育法之美意 2.可免增添政府財政負擔 3.充分運用政府之設備與人力，減輕民眾學費負擔
-----------	--	--	---

資料來源：2002年7月1日教中(二)字第0910511399號函及補習及進修教育法，民2006年10月20日，取自：<http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query4A.asp?FullDoc=all&Fcode=H0080002>

鍵族群（郭永順，2004）。

就現行後期中等教育進修學校而言，其辦理效益分析如表1。整體而言，不論編制班或自給自足班對於參與學生而言均提供一繼續學習之機會，實應繼續提供協助。然長期以來政府對於此塊教育園地缺乏積極之作為。以學校經營而言，兩種類型學校之行政人員皆以兼任為主沒有彈性之作法，對於行政人員負擔頗大，提高編制及外聘行政人員似應為可行之辦法。然現行處理之道為取消進修學校職員編制，不能僱用職員，取消組長編制。另因《補習及進修教育法》及《行政程序法》公布，自給自足班辦理缺乏法源依據，已於92年7月停止辦理，突然之舉措完全無視於每年近2萬名可能來自貧窮家庭學生及弱勢族群學習需求，迫使其有心繼續就讀之學生必須花更多的經費在私立學校尋求進修管道。社經地位好的家庭，學生能接受國內最好的幼稚園貴族教育或國中小教育，順利進入高中（職）、大專

院校後更享有廉價又優質的教育資源。而對於亟需利用進修教育來積極向上流動的學習者之需求是否有真誠去面對呢？「法律上的形式平等」與「生活上的實質平等」不能彌平將會造成整體社會亂象浮現，上述之問題，皆須教育單位仔細深思並尋求替代解決之道。

從英國教育生活津貼之施政目的可知其在於提高其後期中等教育之入學率，提高所有青少年之成就，縮小各類社會經濟及種族群體之間成就的差距，進而提高接受高等教育之人數，相較於我國對於進修教育之限制實應有所警惕。衡諸進修教育之參與學生多因經濟因素造成無法循正規管道就學，因此政府應結合企業單位進行產學合作，媒合業界與學校，一方面滿足產業對於人才的需求，一方面提供經濟弱勢學生繼續就學就業的機會。可採用輪班制之工作型態，每工作二日休息一日，上課一日，並由企業按月支付薪資，學生於畢業後可以獲得學位，獲得繼續升讀更高學歷之資格。畢竟給予後期中等教育更寬廣及彈性之學習體制是弱勢族群社會階級向上流動不可或缺之大道，亦是國家競爭力能否突破困境挑戰高峰的重要參照指標。

二、建立合宜之貧窮家庭社會救助措施

貧窮家庭對青少年的影響是複雜與深遠的。因為貧窮不單經濟層面的匱乏，另外生活維持上所面臨的匱乏、不安全感以及容易被社會排除等精神上的威脅都可能造成生理發展的影響。許多研究顯示，長期落入貧窮線的青少年家庭，多半顯現出某些共同的特質：單親、主要生計者多為女性，且人力資源不足、婚姻失調、子女數偏高。而實證研究更顯示「留在社會福利救助體系越久，受助者邁向自立的可能性越低」，甚至將依賴社會救助視為一種生活方式（陳皎眉，2001）。因此如何協助青少年家庭縮短持貧的時間，減少貧窮對求學長期之不利影響，提供適當切實的福利服務，實為刻不容緩之課題。

英國政府對於後期中等及高等教育的教育維持

津貼係採經「資產調查」的低收入戶家庭之福利給付。衡諸我國的社會救助制度近年對於低收入戶之認定也加入「資產調查」觀點，係因社會救助法施行細則第2條規定「家庭總收入，乃指工作收入、資產收益與其他收入」，而資產收益包括動產與不動產之收益。此種觀點與英國對於低收入戶家庭採取之觀念相同，強調資產調查部分。唯在採行此種制度下，仍須謹慎思量一些問題，避免不合時宜與實際需求的情況產生。尤在關於不動產的計算上，以北、高兩市為例，申請者不動產價格超過一定金額時，即不符合低收入戶的資格。以實際的運作情形，此一措施可能引起一些問題及爭議，按所謂「不動產收益」乃指所有人出租或變賣之所得，然而該不動產之現實狀況可能為「地處偏僻、乏人問津」，且有關土地持份、祖產等問題，亦非僅以價格可以作為其收益情形之判斷。按照社會學者對於此觀點之批評在於這種社會救助係為「傾向採用阻難性的策略提供低收入戶生活補助」，較不重視社會救助政策保障國民經濟安全的照顧功能（鄭麗珍，2000）。

有鑑於上述之觀點說明，英國的後期中等及高等教育的教育維持津貼採取「資產調查」的低收入戶家庭之福利給付與我國現行的社會救助對象定義相同，然更應思考是否合適於臺灣之現況，這是值得省思的。誠如學者孫健忠（2000）所述：「低收入戶申請人若擁有相當之資產卻在經營無收益之狀況產生時，按理不應符合低收入戶的資格。但當其生活限於困境時，政府為保障生存權仍應予以照顧，但相關規範或許可授權機關對該不動產擁有相當之權利」，或許這種觀點可以做為彼此激盪或討論之思維，畢竟過於流於法規層面之條文，無法因時、因地、因人制宜，將折損政府施政之美意。另建議採行之彈性措施，採用公私協力之模式，結合非營利組織包括社團法人、財團法人等機構，針對現行法令無法照顧之需要救助之貧窮家庭之青少年給予教育維持經費之協助，畢竟非營利組織在法令與經

費的支用上較為彈性，可以輔助政府限於法令困境之不足。

三、提供需求導向之教育維持津貼獎勵與輔助措施

後期中等教育的入學率提高將有助於提高高等教育的普及率。惟高等教育期間仍須針對低收入之學生給予持續性的教育津貼補助，方能鼓勵其高等教育之參與。英國政府除了持續對於低收入戶家庭的子女就讀高等教育提供津貼補助外，更貼心的針對需負責扶養家人或負責家計的學生，可依該學生全家收入之多寡發給選擇性（需經資產調查合於標準）教育維持津貼，此一正面且創新之作法實在值得我國做為借鏡。

以我國現行制度為例，為照顧經濟弱勢家庭學生能安心念大學，政府不斷增加相關補助經費與項目，在過去5年經費成長3.19倍，截至93年度就有134億元助學經費來協助不同需求的弱勢學生（如圖4）。

而我國針對後期中等教育及高等教育之中低收入戶之補助，包括：學雜費減免政策、低率就學貸款及共同助學措施，如下表2所示：

相對於英國而言，我國對於後期中等教育及高等教育弱勢學生及家庭可說擴大補助範圍，由最核心的社會救助法認定之低收入戶家庭，擴及年收入認定之中低收入戶家庭及失業勞工子女，可說在補

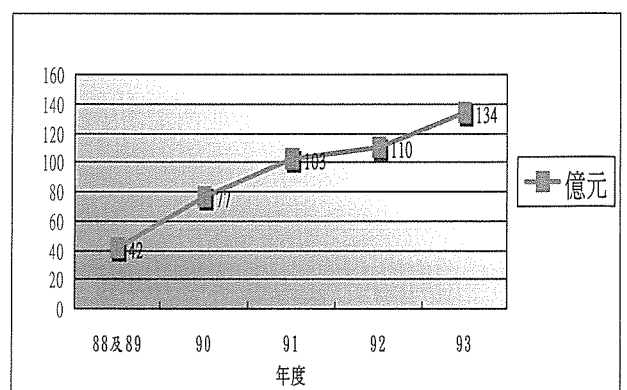


圖4 政府對弱勢學生進入高等教育照顧經費成長曲線圖

資料來源：教育部，2006年2月20日，取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/publicFun/dynamic_default.php?UNITID=263&TYPE=2

助的對象範圍上更甚於英國。然英國政府對於高等教育的參與者另外提供扶養家人或負責家計等的學習津貼、照顧兒童等津貼，係為其社會福利人性化之展現。從人力資本之觀念看，或許可以論述英國的人性化措施其實質的效果，人力資本論（human capital theory）認為個人貧窮接受扶助是因人力資本不足、教育程度低、工作能力差、就業經驗不足，因而削弱個人在勞動市場的競爭力，造成工作報酬低，形成所謂的工作貧窮（work poor）。Rank（1994）從結構弱勢與人力資本觀點說明經濟失利兩代效應，發現美國的貧窮循環情節係因原生家庭經濟資源之不足，子女成長過程中無法投資與累積足夠勞動市場所需的人力資本，至無法因應生活中較大的變動，陷入貧窮與福利依賴的循環（引自葉至誠，2002，頁17）。

經由上論述，並結合英國對於高等教育的參與者另外提供扶養家人或負責家計等的學習津貼、照顧兒童等津貼政策，可知除了就學年齡的學生對象外，另外還有因為經濟壓力與家計負擔而離開高等教育體系的族群對高等教育的需求。這些族群，多

因經濟因素並未接受高等教育而及早進入就業市場獲得經濟上困境之解套，正與本文前已論述的進修補校學生背景雷同。這些族群，高等教育的功能有助於其打破階級複製之循環，為自身及未來衍生的家庭成員提供社會向上流動的機會。因此，這些族群更需要有人能夠協助其負擔養育子女、照顧長者之機構及所需費用，方能於工作時間之外繼續進入高等教育市場。因此，建議我國完善的教育維持津貼制度可以朝向完整之規劃，除以本身家庭的收入作為考量之外，更可進一步調查與研究影響後期中等教育及高等教育入學比率之外在因素，並以此作為彈性或完善教育維持津貼政策之未來努力方向。

肆、結語

從英國所發展之教育生活津貼政策，深知英國對於脆弱或背景條件不好的青少年提供特別與有效的協助，協助其突破「社會經濟背景為學業取得成功之障礙」之限制，進而提升國家的競爭力。正如同Rouse所指出，挑戰係提升競爭力之主要動機，而挑戰係來自七個指標所組成，即成長、焦點、改變、時間、

表2 政府照顧後期中等教育及高等教育弱勢學生及家庭辦理情形一覽表

政府照顧後期中等教育及高等教育弱勢學生辦理情形一覽表			
項 目	對 象	2004年金額	受惠人數
學雜費減免及優待	含身心障礙、低收入、原住民、軍公教遺屬等各類學生	補助私立大專校院學生約30億元（教育部補助）	1.低收入戶每年1萬4,000人以上 2.身心障礙10萬人以上
就學貸款	高中職以上中低收入戶學生	約30億元（教育部補助）	約70萬人次
失業勞工子女助學金	高中職以上非志願性失業勞工子女	6,630萬元（勞委會及教育部補助）	約9,800人
中低收入家庭學生就學補助	學生就學補助，凡家庭年收入低於四十萬元而未請領政府各項公費減免者皆可申請（扣除各低收入戶、殘障身分、原住民等類別學生） 凡家庭年收入於四十萬以上，但低於六十萬元而未請領政府各項公費減免者皆可申請（扣除各低收入戶、殘障身分、原住民等類別學生）	公立學校學生每人一年7,000元 私立學校學生每人一年14,000元 公立學校學生每人一年5,000元 私立學校學生每人一年10,000元	未具體估計

資料來源：教育部，2006年2月20日，取自：http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/publicFun/dynamic_default.php?UNITID=263&TYPE=2

知識、價值和未來（引自陳聰勝，2002，頁27）。因此，完善適宜的英國教育維持津貼政策，解決了英國許多因家庭生活困境而無法繼續就學學生的問題，正是從挑戰組成指標中謀求解決與突破之道的最佳詮釋。簡言之，教育改革無需高談闊論，而在於是否能審慎面對現行之困境，並試圖找出解決之道。尤其在知識經濟之時代，各國無不費盡心思在提升國家競爭力之同時，我們的教育更不能停滯不前。本文之闡述，盼能達拋磚引玉之效，引起其他教育工作者及教育施政單位之共鳴。

參考文獻

- 王家通（主編）（2003）。各國教育制度。臺北：師苑出版社。
- 伍忠賢（2004）。知識經濟。臺北：全華科技。
- 余肇中（2005）。選定地方的減貧策略。香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部。民94年6月20日，取自：<http://library.cuhk.edu.hk/search/c?DS796.H7+R712+2004-05+no.5>
- 沈珊珊（2000）。國際比較教育學。臺北：正中書局。
- 林永豐（2003）。英國的後期中等教育及其改革。教育研究月刊，108，91-112。
- 孫健忠（2000）。社會救助制度的新思考。社區發展季刊，91，240-250。
- 郭永順（2004）。公立高職進修學校學生滿意度之研究。國立東華大學教育研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 陳皎眉（2001）。臺北市社會救助之新思考方向。社區發展季刊，95，26-33。
- 陳聰勝（2002）。人力資源開發運用的理念與實施——提升國家競爭力的策略。臺北：五南。
- 黃富順（2003）。比較終身教育。臺北：五南。
- 葉至誠（2001）。職業社會學。臺北：五南。
- 葉至誠（2002）。社會福利服務。臺北：楊智。
- 鄭麗珍（2000）。臺北市低收入戶家庭經濟自立方案規劃與評估研究——財產形成方案。臺北：臺北市社會局。
- Cash offered for teenagers' study (2005, June 6). *BBC NEWS* Retrieved June 6, 2005, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/4612839.stm>
- Donald J. J. (1996). *Lifelong learning for all*. Retrieved Oct 30, 2005, from http://www1.oecd.org/publications/observer/214/editorial_eng.htm
- DfES (2002). *Education and Skills : Green Paper 14-19: extending opportunities, raising standards*. Retrieved Oct 30, 2005, from <http://www.dfes.gov.uk/14-19greenpaper>
- Fewer teenagers are staying on (2002, July 2). *BBC NEWS* Retrieved June 6, 2005, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/2082256.stm>
- Green, R. K. (1999). *The Aging of the Baby Boom and the Future of Retail Sale, Wisconsin-Madison Culer working papers ,9-13*, University of Wisconsin Center for Urban Land Economic Research.
- Morris, M., (2001). *Disapplying National Curriculum Subjects to Facilitate Extended Work-related Learning at Key Stage 4: an Evaluation*. London: DfES.
- OPSI (1990). *Education (Student Loans) Act 1990*. Retrieved Oct 11, 2005, http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1990/Ukpga_19900006_en_1.htm
- Payment for study (2004, April 19). *BBC NEWS* Retrieved June 6, 2005, from <http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/3638739.stm>
- Political Resource Centre (n.d.). *Labour Manifesto 1945*. Retrieved Oct 5, 2005, from <http://www.politicos.co.uk/resources/manifestos/plab45.htm>

初稿收件：民國 95 年 10 月 11 日

完成修正：民國 95 年 11 月 20 日

正式接受：民國 95 年 12 月 26 日 ■

The Policy of Education Maintenance Allowance and from which Some Implications for Educational Development in Taiwan

Chin-Shan Liou

Ministry of Education

Facing the challenge of national competitiveness in the world, every country takes them for main national policy. The most important factors in the consistence of national competitiveness is human resource presentations. Hence, how to make our education reforms and education quality outstandingly is the first thing that the government was to do. The article takes England for example, and it advocates to have higher percentage of post-secondary education enrollment. To achieving the objective , England government uses the Education Maintenance Allowance reform to help it. We expect that we can get some information form the reform and do some thing to make our education environment excellent.

Keywords : post-secondary education , education maintenance allowance