# 非關學費?—學歷通膨下的文憑主義反思

戴伯芬 輔仁大學社會系教授

### 一、前言:學歷通膨中的學費問題

過去,大學學費是臺灣高等教育發展的關鍵問題,不但引發市場與公共兩派不同立場學者的辯論,也是臺灣高等教育轉型的關鍵,更是近來學校與學生衝突的根源。在1998年以前,臺灣的大專院校學雜費是由國家統一訂定,學費價格固定。教育部於1999年公布《學雜費彈性方案》,開放各校可以自訂學雜費項目與標準,引發各界對於學費爭議。為了減少每年學費調漲造成的社會紛擾,2008年教育部修訂「專科以上學校學雜費收取辦法」,規定各校每年可申請調漲。2012年公布《常態性大專學雜費調整方案》,希望可以兼顧教學品質以及分擔教學成本。不過,隨著生員減少,不僅私立大學費喊漲<sup>1</sup>,國立大學校院協會也在2020首度公開提案漲學費<sup>2</sup>。學費問題爭議不斷,難以緩解公、私立學校之間資源分配不均的問題,也無法化解校方與家長、學生團體間之歧見。

高等教育過去一直被視為階級流動的重要路徑,自 1994 年起臺灣高等教育的淨在學率由 26.3%急速上升,2017 年臺灣的學齡人口淨在學率高達到 73.3%,超過南韓的 68.9%,成為全球高等教育受教比率最高的國家(教育部,2020,頁3),實踐了人人有機會上大學的理想。不過,早在 2003 年,《阿扁總統電子報》曾經指出一個高等教育與社會流動機會的悖論:「過去有 15~20%的人能唸大學,許多人很早就選擇就業,而不再升學。今天將近 80%的人可以去念大學,不但延緩了就業的時間,也加重了父母教育子女的負擔。是因為有更多的人可以去念大學,才突顯出教育經費的問題,學費從來沒有阻礙過社會階層的流動。」 3 此文一出,引發許多社會批評,認為總統不知民生疾苦。不過,確實指出了學費問題之外,教育經費分配才是社會階層流動的關鍵。

由於過去有關學費的爭論多半是放在靜態的高等教育結構下進行,本文進一步追問的是,對於家戶或個人而言,必須付出什麼樣的成本來上大學?大學畢業後是否足以回收付出的就學成本?對於國家而言,對於弱勢團體的助學措施是否有助於他們脫離貧困?本文試圖在臺灣學歷通膨的現實條件下,檢視過去學費爭議,提出未來改革的建議。

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>章凱閎,學雜費凍漲 15 年 私大校長砲轟:干涉大學自治。聯合報 2020 年 10 月 7 日,https://udn.com/news/story/6885/4915842。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>章凱閎,蔡英文:照顧弱勢生 學費調漲可討論。聯合報,2020 年 9 月 21 日, https://money.udn.com/money/story/5648/4875934。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>http://www.president.gov.tw/1 epaper/92/920710.html •

### 二、朝向高文憑成本的世代

早在 1977 年,高希均即對高等教育長期以來的低學費政策提出批判,他認為臺灣就讀公立大學的學生家境多半來自中、上階層家庭,由於大學並非義務教育,因此,主張隨國民所得的提高,合理增加大學學費,並改善教育品質。1984年開始,國立大學學費調整 5%,私立大學比照軍公教待遇比例調整,幅度為 8%,自此拉開了大學學費調整的序曲。

1989 年 4 月,「民主學生聯盟」赴立院,呼籲補助農工子弟學費;同年 11 月,近 40 所私校學生組成「私校聯盟」,至教育部請願,要求增加私校補助,拉開了學費抗爭的序曲。1993 年,教育部高教司宣布「衡諸教育發展趨勢及基於使用者付費原則,未來學費順勢合理反映教育成本」,學生興起反對高學費運動,要求比照軍公教補助學費,建立平等的教育制度,並向高收入者及資本家課徵教育稅(張國偉與何明修,2007),自此,學費已經從教育問題轉變成一個政治問題,形成校方與學生團體、教師工會之間較勁的公共議題。

對於高教學費的爭議,過去學者指出是政府與市場雙雙失靈的結果。戴曉霞(2000:63~64)認為臺灣由於政府長期以大量經費補貼少量的公立大學,使高等教育成為「反淘汰」的階級複製工具,阻礙社會流動,進而演變成政治衝突。她(2008)指出臺灣的大學學費政策出現的問題包含:私立大學過度倚賴學費收入、學費與教育品質脫鉤、學費呈反向重分配現象,主張解決之道在於賦予大學更多自主、執行學費彈性化政策。相對的,張國偉與何明修(2007)以「半調子的新自由主義」來批判政府教育資源分配不公,一方面基於「使用者付費」原則,要求學生承擔更多教育成本;另一方面又增加對軍公教子女的學費補助,他們從家戶收支調查資料發現,弱勢學生缺乏獎補助措施,反而讓中低社經地位以及單親與隔代家庭的家戶隨著學雜費高漲而加重負擔。

在臺灣高等教育從菁英轉向普及化教育的同時<sup>4</sup>,過去私立學校收取的學雜費為公立學校的兩倍有餘,佔大專生總人數三分之二的私校學生必須付出高昂學費,獲得的教育品質卻不及公立大學,形成反教育重分配的現象。不過,自 1995年之後,教育部逐漸提高公立學校學費,尤其是 1999~1998年間每年公立大學的學費調幅皆超過 10%,相較而言,私立大學僅在 1998年有 5.5%的調幅,1999年甚至出現學費下降的微調,使得公、私立大學之間學費差距逐年下降,1994-2009年間,公立學校年學費從 30,512元一口氣漲到 59,490元,漲幅達 95%;私立學校則從 88,488上漲到 109,806,漲幅 24%,公、私立大學的學費差距也從

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Martin Trow (1976) 分析高等教育擴張會經過精英期 (elite type)、大眾期 (mass type) 到普及 (universal access type),以在學人數 15%、15~50%、超過 50%為階段的劃分標準。

2.9 倍縮小為 1.9 倍。再從學費佔國民所得的比例來看,公立大學增加 14.6%,私 立學校則減少 27.4%,顯示高等教育占平均每人國內生產毛額比值正在萎縮中, 國家正在擴大公共支出,以吸納更多學生進入公立學校就讀(參見表 1)。

年度	平均每 人 國內生 產額 (元)	公立 學雜費 (元)	調 報 %	公立學雜費占 平均每人國內 生產毛額比值 %	私立 學雜費 (元)	調 報音 %	私立學雜費占 平均每人國內 生產毛額比值 %
1994	317049	30512	-	9.6	88488	-	27.91
1995	342188	34112	11.8	10.0	92088	4.1	26.91
1996	368729	37902	11.1	10.1	94778	2.9	25.70
1997	396355	41680	10.0	10.5	94778	0.0	23.91
1998	421519	46246	11.0	11.0	99972	5.5	23.72
1999	438384	47584	2.9	10.9	99264	-0.7	22.64
2000	459212	51954	9.2	11.3	103950	4.7	22.64
2001	444489	54210	4.3	12.2	103994	0.0	23.40
2002	463498	55692	2.7	12.0	103986	0.0	22.44
2003	474069	56832	2.0	12.0	104082	0.1	21.96
2004	501849	58714	3.3	11.7	107360	3.1	21.39
2005	516516	59490	1.3	11.5	108026	0.6	20.91
2006	536442	59490	0.0	11.1	108338	0.3	20.20
2007	563349	59490	0.0	10.6	108526	0.2	19.26
2008	552164	59490	0.0	10.8	109806	1.2	19.89
2009	542280	59490	0.0	11.0	109806	0.0	20.25
總調幅%	71.0	95.0		14.6	24.1		-27.4

表 1 大學學雜費歷年調幅及占平均每人國內生產毛額之比率

資料來源:教育部統計處,網址:

https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW\_U17.XLS

隨著高等教育快速擴張,臺灣教育資源不斷被稀釋,大學出現供過於求現象,當高等教育擴張遇上人口斷崖,大學面臨生源減少的財務危機(戴伯芬、林宗弘, 2015)。109 學年度教育部核準的大學日間部招生員額 104,957 位(不含技職院校與外加名額),臺灣有一半的學生可以進入普通大學就讀,大學與技職生的員額比例已趨近 1:1。其中,公立大學的招生員額有 39,986 位,私立學校員額 64,971 位,公、私立大學生的比例已經縮小到 1:1.6(教育部高教司,2020)。教育部規劃的「願景計畫」,自 110 學年度起為期 5 年,每年約 1000 個名額,讓公立大學以外加方式招收弱勢學生,預計到 2026 年,預估公立大學的人數將可超過二分之一。5

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>以民國 115 年的大學推估新生人數 167,579 人,假設大學與技職學生人數為 1:1,學生選填 志願以公立大學優先,預估 2016 年公立大學生人數 Np=(39,986(109 學年公立學校招生 員額)+5000)/(167,579)/2=53.5%。

當前的教育政策是以擴大公立學校的招生員額來提供更多弱勢學生教育機會,但是否代表臺灣教育朝向教育公共化?首先,雖然公立大學的招生員額擴張,給予社會大眾有更多機會上國立大學的想像,但是在彈性學費原則下,公立大學學費飛漲,已脫離過去低學費的公共化教育理想。在學生團體的反對下,大學學費雖然一度凍漲,但是雜費以及巧立名目的各類活動收費仍不斷增加。自97學年度之後,教育部實施《專科以上學校學雜費收取辦法》,陸續放寬各校學費調幅、學雜費自主計畫,其間大學學費一度凍漲,不過難抵物價調漲的趨勢。2019年,公立學校(不含醫學院)每學年的學費介於42,140~60,520元,而私立學校則介於58,000~113,828元,公、私立大學的學費差距已小於至1.4至1.88倍(教育部,2020,頁41)。學費逐年彈性調漲下,高教工會以家戶可支配所得與公私立學生比例來計算,臺灣的學費已經高居全球第24名6。

其次,隨著臺灣房價與物價的攀升,學生的住宿與生活費用更逐年高漲。依據《2006 年臺灣地區大學生消費的網路調查》(周祝瑛,2005),公立大學的學雜費為44,477元,一年生活費約為新臺幣123,404元,生活費佔每年家庭總收入之16.45%,每年生活費及學雜費平均為167,881元,佔每年家庭總收入之22.38%。私立大學為91,914元,一年生活費約為128,058元,生活費佔每年家庭總收入之19.70%,每年生活費及學雜費平均為219,972元,佔每年家庭總收入之33.84%。綜合來看,2006年臺灣大學生每年平均支出的費用達217,090元(周祝瑛,2007),如果依物價指數變動來預估<sup>7</sup>,2019年學生的生活費用達243,076元,達到同年度可支配所得最低20%家戶年收入的七成<sup>8</sup>,大學四年支付的學費連同生活費大約為972,304元。

相較於同一時期(2005~2019年)學費的調漲率19.7%,公立大學最高調漲率為1.7%,私立大學最高調漲率則為5.0%,仍遠低於物價指數。以2019年的公、私立大學的年學費差距來看,約在15,860~53,308元之間,相較於公、私立大學學費的差距,住宿、生活費支出比例不斷高漲,才是學生與家長主要的經濟壓力來源,造成許多弱勢家庭就學選擇兩難,考慮是否要讓子女到離家遠的都會區公立學校就讀,或者是就近在家附近的私校就讀,以節省住宿與生活費支出的經濟壓力。

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>關鍵評論,2019,大學學費「自由化」才能好好辦學?高教工會:臺灣學費高居全球 24 名, https://www.thenewslens.com/article/120194。

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>以 94 年為 100,119 年可達 119.7,參見中華民國統計網,消費者物價指數及其年增率,行政院主計處。https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=35375&CtNode=487&mp=4。

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>行政院主計處,108 年家庭收支調查報告,表 2 家庭所得五等分位分配狀況,頁 8。 https://win.dgbas.gov.tw/fies/doc/result/108.pdf。

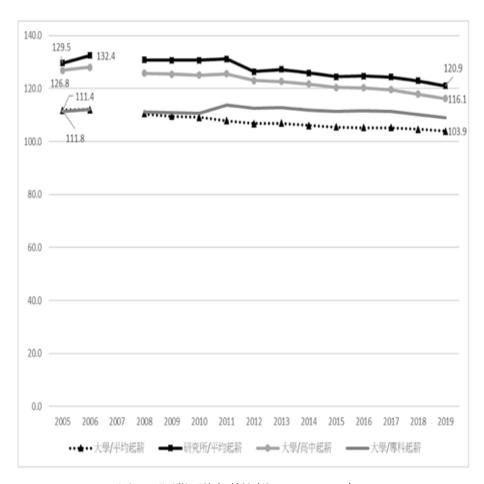


圖 1 不同學歷的起薪比例,2005~2019年

資料來源:勞動統計調查網,

http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q19031&rdm=ilcebfql

## 三、過度教育的低薪年代

隨著高等教育的持續擴張,大學生充斥,導致就業市場學位貶值,圖 1 顯示 2005~2019 年間,大學起薪與平均起薪的差距從 111.8%降至 113.9%,研究所則從 129.5%減少到 120.9%,大學與高中(職)、專科畢業起薪的差距則分別從 126.8%降至 116.1%,111.4%跌到 108.9%,高學歷的起薪優勢正在下降中。另外,從《臺灣家庭收支調查報告》來看,若以教育程度來觀察平均每人每年可支配所得,2005~2019 年間,大學與研究所以上學歷的可支配所得相較於全體的平均可支配所得也在下降中,大學從131.4%降至112.1%,研究所以上學歷者則從179.5%降至 170.5%,最明顯的變化是支配所得比已降至 98.1%,代表大學生的薪資水準已不及專科生。9

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>依據行政院主計處的調查 (2010,頁 23),即發現專科學歷的薪資已明顯不輸大學。

從人力資本的角度,可以發現大學的投資成本增加,但是投資報酬率卻呈現下降的趨勢,臺灣相關的實證研究證明了低就 (underutilization) 或者是過度教育 (over-education) 對於薪資的影響。早期研究發現當勞動者希望藉由提高學歷而增加職場競爭力與報酬時,可能會出現「超額教育」,即教育程度高於就業市場的要求,雖有機會提高薪資,但薪資報酬率低於適度教育 (詹凱玲,2004);但是,過度教育依然對薪資報酬率有相當顯著的助益,學歷本身亦帶有象徵意義作用(葉秀珍、蔡瑞明、莊致嘉,2005)。不過,晚近的研究發現過度教育對個人薪資減少 8.4%(田弘華,2008)。傅祖壇等(2016)進一步發現技職體系的畢業生容易有過度教育情形,公立大學則過度教育較低;過度教育者的薪資會平均顯著減少 7%,若為公立大學畢業生則過度教育薪資減幅最大,可至10%,私立技職畢業生,則其減少僅為 3%,不論公立大學或私立技職過度教育的結果,已構成人力資本投資的負收益,至於高學歷低就對於個人是否會帶來社會聲望及成就感則有待檢視。

### 四、社會投資製造的貧窮陷阱

為了讓弱勢學生能夠有機會進入大學,政府採取弱勢學生學費減免與學貸的方式,卻忽略了學費求學成本的考量,以及過度教育所帶來的所得減少效果,可能使學生及其家庭進一步陷入「貧窮陷阱」。學貸自 1996 年開始實施,利率在 1998 年一度高達 8.1%,自 2002 年才下降至 3.175%-7.125%,申賃人次在 2009 年最高,達 817,406 人次,2018 年則下降至 472,351 人次(參見圖 2)。

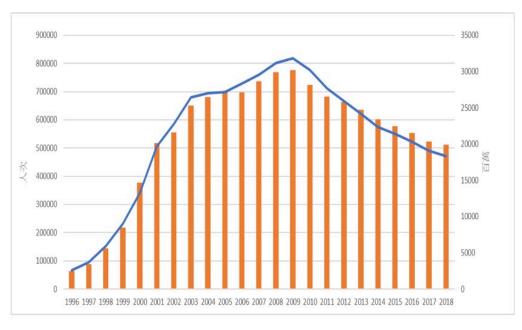


圖 2 學賃人次與金額,1996~2018年

資料來源:教育部統計處,重要教育統計資訊,http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW\_F03.pdf

李高英(2015)已點出了當前助學措施以及學雜費調整機制的問題,質疑不同身份別的收入補助原則分歧,同時加深私校財務負擔。2016年,教育部擴大了學生學雜費減免的範圍,原來軍公教學費補貼的人數及金額已經大大下降,取而代之的是低收入戶、中低收入戶、身心障礙以及特殊境遇學生(參見圖 3),其中身心障礙者人次最多,佔四成多,低收入戶約2成,再其次是原住民族,三者皆有減少趨勢,反而是中低收入戶的人次成長,從28,848增加至40,384人。目前低收戶、身心障礙者學雜費全免,而中低收入戶、特殊境遇家庭之子女學雜費減免60%,現役軍人學費減免30%,原住民族依學系而加以定額補助,身心障礙則依重、中、輕度,學雜費減少幅度為100%、70%、40%,雖然減少了依身份別補助的不公平性,但仍未依家庭收入與社經概況來決定減免幅度。

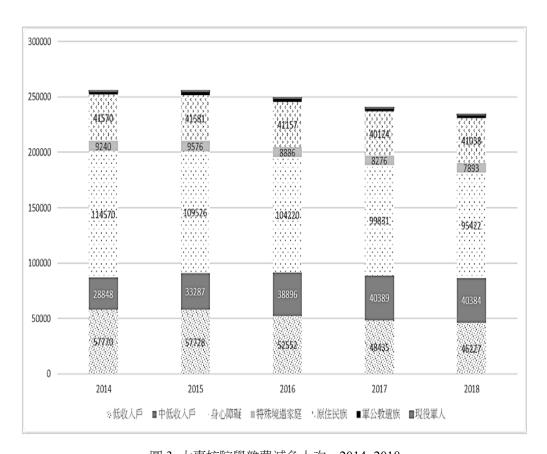


圖 3 大專校院學雜費減免人次,2014~2018 資料來源:教育部統計處,http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW\_F05.pdf

在學雜費減免之外,仍無法提供足額的獎學金來保障優秀弱勢學生安心就學。美國學者高瑞克羅柏(Goldrich-Rab, 2017)發現威斯康辛州於2008年保障3,000位學生入學,其中有半數學生因為沒錢而未取得學位離開。臺灣107學年(2018年)大專校院學生人數為124.5萬人,7.7萬人申辦休學,休學率為6.2%;107學年退學人數共8.9萬人,退學率7.2%,公立校院學生申請休學比率高於私立校院,一般大學休學比率高於技專校院,休學主因為工作因素(教育部統計處,2020)。

進一步從政府補助的弱勢學生群體可以分析就學概況,進入公立大學的比例,除了現役軍人為54.7%,其餘皆低於2018年的平均值,34.9%,尤其是低收戶、中低收入戶以及特殊境遇家庭子女進入公立大學比例較身心障礙與原住民族家庭更低,進入私立技職的比例都超過五成,顯示經濟因素已經構成學生入學的主要阻礙。

### 五、結論:高教膨脹下的學費檢討

過去有關學費討論是建立在教育做為資本的假設,將高等教育視為人力資本投資,未考慮高等教育擴張下學歷通膨的危機。不論是主張學費調漲的校方,或者是學費凍漲的學生或工會團體,都僵固於學費成為阻礙入學機會的因素。但是,隨著大學學費飛漲、住宿以及生活費的高漲,對於家戶或個人而言,四年大學付出的高教費用已近百萬,住宿與生活費支出遠遠高於學費,成為主要的文憑成本。而文憑投報率下降以及過度教育造成的薪資負收益,都使人力資本投資的假設改變,學費阻礙社會流動已成為一個假議題。

另一方面,透過學貸以及學雜費減免的手段,以協助弱勢學生入學,表面上保障了弱勢學生的入學機會平等,但是從弱勢學生進入公立大學比例低、集中於私立技職學校比例高,對於弱勢團體的助學措施反而令他們不易脫離高教的貧窮陷阱。晚近西方出現的文獻從就業市場的投報率,質疑過去傳統教育階層化理論的基本假設,認定學歷有助於促成階級流動。卡敦與卡爾頓(Cottom, 2018)以「低級教育」一詞,指涉以營利為目的的教育機構鎖定弱勢族群做為獲利對象而興辦的高等教育或進修教育,透過政府鼓吹的創業訓練,以及配套的助學金貸款,正形成弱勢階級為求社會流動所新生的債務。

學費的議題已經不僅是學生支付給校方的學習費用,決定學生是否可以取得 文憑,還關係到學生需要付出多少的機會成本來取得文憑,以及隨著文憑主義擴 張的薪資下降。學費不再是阻礙學生學習的關鍵,如何鼓勵學生與家長跳脫文憑 主義的限制,培養終身學習的思維,才是高等教育改革的終極目標。

### 參考文獻

■ 田弘華(2008)。高等教育擴張與大學畢業生薪資的影響因素。**臺灣高等教育研究電子報**,**24**。取自http://www.cere.ntnu.edu.tw/files/upload\_files/cere/files/hedudb/epaper/%E9%AB%98%E6%95%99%E9%9B%BB%E5%AD%90%E5%A0%B1%E7%AC%AC24%E6%9C%9F\_%E7%84%A6%E9%BB%9E%E8%AD%B0%E9%A1%8C.pdf。

- 李高英(2015)。大專校院學雜費爭議及其相關問題之研析上、下,**國會月**刊,**2、3**。取自https://www.ly.gov.tw/Pages/ashx/File.ashx?FilePath=~/File/Attach/40942/File 14527.pdf。
- 周祝瑛(2007)。學雜費之外:臺灣地區大學生教育費用之研究。**教育研究** 月刊,154,110-123。
- 高希均(1977)。天下那有白吃的午餐。臺北:聯經出版社。
- 張國偉與何明修(2007)。半調子的新自由主義:分析臺灣高等教育學費政策與爭議。**教育與社會研究,12**,73-112。
- 教育部 (2012)。學費調漲及高等教育資源分配原則與方式之檢討報告。立法院第8屆第1會期教育及文化委員會第10次全體委員會議。取自 https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/4/RelFile/7840/40241/1010402-%E6%95%99%E8 %82%B2%E6%96%87%E5%8C%96%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E5%B0%88%E6%A1%88%E5%A0%B1%E5%91%8A(%E5%AE%9A%E7%A8%BF).pdf。
- 教育部高教司(2019)。**109學年度日間學士班各院、系(組)、學位學程新 生招生名額分配核定表**。取自https://depart.moe.edu.tw/ed2200/News\_Content.aspx ?n=5E9ABCBC24AC1122&s=09053FE4D429BE95。
- 教育部 (2020)。**109年版教育統計指標之國際比較**。教育部出版。
- 教育部統計處(2020)。**教育統計簡訊124**。取自http://stats.moe.gov.tw/files/brief/%E5%A4%A7%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2%E5%AD%B8%E7%94%9F%E4%BC%91%E3%80%81%E9%80%80%E5%AD%B8%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%8F%8A%E5%B0%B1%E5%AD%B8%E7%A9%A9%E5%AE%9A%E6%83%85%E5%BD%A2.pdf。
- 傅祖壇、楊佳茹、黃美瑛(2016)。過度教育與薪資之關係:臺灣地區大學 近期畢業生之研究。**應用經濟論叢,99**,1-36。
- 葉秀珍、蔡瑞明、莊致嘉(2005)。「教育與職業不相稱」對薪資的影響:「標準差法」與「自我評量法」兩種不相稱測度方法之比較。人口學刊,30,65-95。
- 詹凱玲 (2004)。**臺灣地區超額教育與薪資報(**國立東華大學國際經濟研究

所碩士論文)。取自 https://hdl.handle.net/11296/2aqvt3

- 戴伯芬與林宗弘(主編)(2015)。**高教崩壞:市場化、官僚化與少子女化的 危機**。新臺北:群學出版社。
- 戴曉霞(2000)。**高等教育大眾化與市場化**。臺北:揚智出版社。
- 戴曉霞(2008)。「政府失靈與市場失靈—臺灣公私立大學學費政策及其問題之剖析」,高等教育,3(1),81-128。
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education.* New York: National Bureau of Economic Research.
- Blaug, Mark. (1976). The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey. *Journal of Economic Literature*, *14*(3), 827-55.
- Cottom, Tressie McMillan. (2018). *Lower Ed: The Troubling Rise of For-Profit Colleges in the New Economy.* New York: The New Press.
- Goldrich-Rab, Sara. (2017). *Paying the Price: College Costs, Financial Aid, and the Betrayal of the American Dream*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schultz, Theodore W. (1962). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, *51*, 1-17.
- Trow ,Martin . (1976). *The university in the highly educated society: From elite to mass higher education (in Japanese)*. Tokyo: Tokyo University Press.

