

國立交通大學教育研究所
碩士論文

社會正義與高等教育學費政策—當代自由主義觀點

Social Justice and Higher Education Tuition Policy

—A Contemporary Liberalism Perspective



指導教授：戴曉霞 博士

研究生：李艾妘

中華民國九十八年六月

社會正義與高等教育學費政策—當代自由主義觀點

Social Justice and Higher Education Tuition Policy

—A Contemporary Liberalism Perspective

研究生：李艾妘

Student : Li, Ai-Yun

指導教授：戴曉霞

Advisor : Dr. Tai, Hsiou-Hsia

國立交通大學教育研究所

碩士論文



Submitted to Institute of Education
College of Humanities and Social Science
National Chiao Tung University
in partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master
in
Education

June 2009

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十八年六月

社會正義與高等教育學費政策—當代自由主義觀點

學生：李艾妘

指導教授：戴曉霞博士

國立交通大學教育研究所 碩士班

摘 要

本研究為了解近年來於國內所引起之高等教育學費之爭議，試從當代自由主義觀點下之社會正義論述來探其與高等教育學費政策之間的辯證關係，並採用理論分析法、文獻分析法和比較研究法等三種方式來進行研究。

第二章由當代自由主義發展之時空背景為立基，探討當代政治哲學家 John Rawls 和 Robert Nozick 二位之正義理論。第三章則從 Rawls 和 Nozick 的正義論推論至高等教育經費之政府模式與市場模式，並說明其之關聯性，再從芬蘭、瑞典、美國及澳洲等四國為例來理解兩種政策模式在高等教育經費及學費政策實施上的差異。第四章回歸於台灣，了解台灣高等教育學費政策如何在經費政策的影響下發展。第五章分析台灣高等教育經費及學費政策所採行之政策模式，及其與社會正義之間的辯證關係。第六章則根據前述之研究發現，提出以下結論：(1) 在當代自由主義的多元發展下，自由與平等之論述彼此消長，發展出 Rawls 和 Nozick 二位具有高度相對性的社會正義理論；(2) Rawls 與 Nozick 之正義論經推導後發現在高等教育經費政策上分別採政府模式與市場模式；(3) 高等教育經費政策採政府模式與市場模式之國家，在學費政策的制定與實施確有所差異；(4) 台灣高等教育學費政策在制定發展方向上與經費政策各異其趣，造成政府與市場兩失靈的結果；(5) 在當代自由主義下發展的 Rawls 和 Nozick，因各國社會體制及其意識型態之不同，而高等教育學費政策與社會正義之關係也會發展出不同之理念；(6) 我國於高等教育學費政策中常提及社會

正義之概念，然而卻沒有針對於此做進一步的說明，導致何謂社會正義的說法是模糊不清的。

關鍵字：高等教育、羅爾斯、諾錫克、社會正義、當代自由主義、學費政策



Social Justice and Higher Education Tuition Policy

—A Contemporary Liberalism Perspective

Student : Li, Ai-Yun

Advisor : Dr. Tai, Hsiou-Hsia

ABSTRACT

The research aims to investigate Taiwan's controversial higher education tuition policy in light of the social justice of contemporary liberalism. Methods adopted in this research include theoretical analysis, literature analysis and comparative study.

In chapter two, employing the contemporary liberalism as the theoretical framework, theories of justice of contemporary political philosopher John Rawls and Robert Nozick are compared and contrasted. In chapter three, Rawls' and Nozick's theories of justice are related to the government and market model of higher education funding policy. Then, Finland, Sweden, the United States and Australia as used as examples to illustrate the different models. Chapter four aims to understand how Taiwan's higher education tuition policy was developed under the influence of funding policy. In chapter five, the research analyses Taiwan's higher education funding and tuition policy and its impact on social justice. In chapter six, the research draws conclusions from preceding research findings: (1) With the multi-directional development of contemporary liberalism, theories of social justice are given different definitions and are likely to lead to different discourses. (2) Rawls's and Nozick's theories of justice are related to government and the market model in higher education funding policy. (3) The government and market model of higher education funding policies will in turn result in different tuition policies. (4) Taiwan's higher education funding policy follows the market model, but the

government model is adopted in tuition policy. The disparity leads to both the government and market failure. (5) Due to the differences in ideologies and concepts of social justice, different countries are likely to develop different higher education funding and tuition policy. (6) Taiwan's controversies in higher education tuition policy is at least partially caused by the ambiguous concept of social justice.

Keywords: Higher Education, John Rawls, Robert Nozick, Social Justice,
Contemporary Liberalism, Tuition Policy



誌 謝

兩年多前，心中默默盤定一定要考進交大教育研究所唸書，麻煩了四路神明保佑我進學校後，發現果然沒有白忙一場。孤注一擲的決定，讓我的生命盪出另一種可能，感謝自己遇見的這一切人事物，雖然人生難免有傷心晦暗的時刻，但慶幸的是光明依舊存在。

時光匆匆，早已知道這兩年實在太短，所以不要遙想過去，也不要寄情於未來，「把握當下」成了我上研究所以來的信念。在這段路程中，首要感謝的人就是我的指導教授戴曉霞老師，是碩班學習路上影響我最多的人，無論是在做學問，抑或是做人處事方面，都讓我能夠更正視自己的態度，引導我走向更好的階段，您是永存我心的精神領袖。此外，感謝陳致嘉老師給予我在課堂上的另類啟發，以及不時溫暖的擁抱；謝謝陳琦媛老師像個大姊姊般地給予我打氣加油，以及在論文上給予專業的指導；也感謝兩位口委—王如哲和楊瑩老師不辭辛勞地來到新竹給予我們在論文上的精闢見解，讓我們的論文更臻精進、完整。

在交大教育所這兩年中，所辦在我的生活扮演了重要的角色，不只是身為所辦工讀生的一份子，也因為所辦是重要的情報中心以及八卦集中地，讓我們總是能掌握第一手訊息，生活中增添了许多樂趣。感謝被我暱稱為「阿母」的嘉凌姊，總是能夠以細膩的觀察破解每個人的秘密，且不怕麻煩地為我們解釋課程方面的問題，當然，也謝謝佩萱姊和雅怡對我們的照顧，被所上養大的工讀生都很幸福，能夠認識你們真的是很棒的事。另外，也要謝謝助理室的美麗助理們，三不五時也會關心我們的現況，並分享美味的點心，讓我們在工作、研究之餘，肚子也跟著充實了起來。

在研究的路上，謝謝甲組的學長姊—昭銘學長和柔臻學姊所給予我的寶貴

意見，也感謝丁組的純瑜學姊和蒔萱學姊總是悉心聆聽我的困惑，並且給我溫暖的回饋。謝謝蕎宇亦友亦姊地督促我生活中的大小事，半夜還要被我鬼來電般地嚇醒，真心期待貼心的你有個如願的未來；感謝研究伙伴宇君總是不吝於提供各式研究資訊給大家，提醒並關心我該注意的事項，跑在研究的最前頭給予研究同儕許多正向的壓力；還有我親愛的馮特呢—岱穎，雖然兼任教師的你總是分身乏術，但和你一樣擁有超低笑點瘋狂亂笑的日子真的很令人懷念，再忙再累也會陪我喝杯咖啡，你的讚賞與鼓勵是我面對未來的力量之一，無盡感謝。

在研究所精采豐富的回憶中，和甲組金釵們每一次團聚的歡樂已經讓我的相簿呈現爆滿狀態，謝謝芊勻當我的心情垃圾桶，包容我有時無理的任性，此外，宜靜的玩伴角色、明佳的纖細敏感、柳如真實的面對自己和文君的幸福人妻等，你們每個人的獨特面貌都將存於我記憶某處。在教育所 Lab 的跨組大融合中，謝謝學弟妹們的體貼，也感謝芳儀總是那麼溫暖人心，靜靜傾聽我無聊的訴說，坐在我對面「吐槽」我的明權，以及坐在我右手邊嬌小的佩蓉，你們是教育所 Lab 不致成為空城的支柱，當然，包括所有 96 級的同學們，我們是最棒最團結的一屆。

感謝那些不在我身邊的朋友的不時打氣，也謝謝筱棻、阿笨、子嵐和卉儀的珍貴的友誼，以及對我的信任。最後，致上最大感恩的是永遠支持我的家人，包括在天上的爸爸，一路扶持我念到研究所的阿伯，包容我所有的負面情緒的媽媽和姊姊，以及外婆家一家人的寵愛，感謝你們做我永遠的靠山。結束了碩士班的課業，未來還有許多必須面對的艱難時刻，但相信承載著滿滿幸福的我，會在自己所希望的位置上努力，完成每一個挑戰。

艾妘 謹誌于桃園

民國九十八年七月二十六日

目 錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	iii
誌謝.....	v
目錄.....	vii
表目錄.....	viii
圖目錄.....	ix
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法與架構.....	7
第三節 名詞釋義.....	9
第四節 研究範圍與限制.....	11
第二章 社會正義理論.....	13
第一節 當代自由主義的社會正義.....	14
第二節 Rawls 之社會正義理論.....	25
第三節 Nozick 之社會正義理論.....	37
第三章 高等教育經費政策與學費政策.....	45
第一節 經費政策模式與社會正義.....	46
第二節 政府模式與高等教育學費政策.....	51
第三節 市場模式與高等教育學費政策.....	61
第四章 台灣高等教育學費政策.....	73
第一節 台灣高等教育之發展.....	73
第二節 台灣高等教育學費政策.....	85
第五章 社會正義與台灣高等教育學費政策.....	105
第一節 台灣高等教育經費政策之模式與學費政策.....	105
第二節 社會正義與台灣高等教育學費政策.....	112
第六章 結論與建議.....	127
第一節 結論.....	127
第二節 建議.....	131
參考文獻.....	133

表 目 錄

表 1-1-1	國內針對高等教育學費之相關研究.....	3
表 2-1-1	古典與當代自由主義之比較.....	22
表 2-2-1	Rawls 和 Nozick 正義理論之比較.....	43
表 3-1-1	各國高等教育部門依財務來源分析之公、私兩部門之型態.....	50
表 3-2-1	1998 至 2005 年受國家資助研究和發展經費之單位.....	54
表 3-2-2	瑞典 2009 年預算法案—教育和研究領域.....	58
表 3-3-1	美國 2004 及 2005 年於公共支出總額之分配—高等教育部分.....	64
表 3-3-2	美國大專院校學雜費漲幅.....	64
表 3-3-3	美國公、私部門對高等教育之支出.....	65
表 3-3-4	澳洲高等教育學費的之演變.....	70
表 3-3-5	澳洲的公部門與私部門對於高等教育機構支出的相對百分比.....	71
表 3-3-6	美國、澳洲、芬蘭及瑞典之高等教育經費來自公、私部門之百分比.....	72
表 4-1-1	台灣高等教育機構數：光復初期至政府遷台初期（1945-1953）.....	75
表 4-1-2	台灣高等教育機構數：創立成長期（1954-1971）.....	77
表 4-1-3	台灣高等教育機構數：發展限制期（1972-1985）.....	78
表 4-1-4	台灣高等教育機構數：開放改革期（1986-1993）.....	79
表 4-1-5	台灣高等教育機構數：多元擴張期（1994 年迄今）.....	81
表 4-1-6	台灣高等教育淨入學率.....	82
表 4-1-7	台灣高等教育學齡人口淨在學率.....	83
表 4-2-1	我國公立大專院校於公部門與私部門之收入.....	88
表 4-2-2	台灣私立大學財源結構分析.....	89
表 4-2-3	2005-2006 年度我國教育部所編列高等教育經費比較.....	90
表 4-2-4	台灣私立大專院校學雜費收入占學校總收入之比率.....	92
表 4-2-5	我國大專院校弱勢學生助學計畫.....	100
表 4-2-6	我國助學金各級補助金額.....	101
表 5-1-1	各國高等教育經費來自公、私部門之比率.....	106
表 5-1-2	政府模式與市場模式之比較表.....	111
表 5-2-1	各級學校經費比例.....	115
表 5-2-2	近十年大專院校平均每生分攤經費.....	115
表 5-2-3	高低所得家庭 18-23 歲人口受高等教育比率.....	118
表 5-2-4	大學生學雜費占平均每人國內生產毛額 (Per Capita GDP)比率.....	122

圖 目 錄

圖 1-1-1	研究架構圖.....	8
圖 3-2-1	瑞典各部門公共經費投入高等教育研究之比率圖.....	59
圖 4-1-1	大專校院新生錄取人數及錄取率.....	82
圖 4-2-1	我國政府對私立大專院校獎補助經費.....	89
圖 4-2-2	國立大專院校校務基金學雜費收入占業務總收入之比率.....	97
圖 4-2-3	公私立大學學雜費調幅比較圖.....	98
圖 4-2-4	大專校院弱勢學生照顧經費統計表.....	102
圖 5-1-1	政府模式之關係推導圖.....	107
圖 5-1-2	市場模式之關係推導圖.....	109



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

2008年六月，台大校長李嗣涔於學費調漲言論中，發表了「台大不漲 不公不義」之聲明，他認為台大學生家庭社經地位高，卻負擔較低學費，享受最好待遇，是不符合公平正義的，其寧願政府少補助台大經費，讓台大漲學費，以拉近和私立大學的學費差距（張錦弘，2008）。台大經濟系教授駱明慶（2002）在〈誰是台大學生？—性別、省籍與城鄉差異〉一文中指出，「台大法學院學生，四成二的父親和兩成七的母親是大學畢業；高達四成二父親或母親為公教人員，遠高於大學生和一般人口之比例」，既然通過台灣的大學聯考後之學生，考上前段的公立大學和父母的社經背景和所得呈現正相關，而台灣公立大學的學費又普遍比私立大學來得低，且受政府補助較多，此種狀況是否符合社會公平正義的確是值得商榷的，也使得高等教育的學費高低之爭論再次浮上檯面，成為社會關懷的焦點。

在台大校長的「低學費非正義論」之後，引起了社會兩極化的反應，贊成者更進一步指出，此種不公不義還會使貧者越貧，富者越富。反對者如若干台大畢業生以及反高學費之團體則紛紛提出抗議之聲，以及不同的立場論調。如在〈低學費非正義論，真有正義？〉中，說明了台大的「希望助學金」，需要重新檢視其標準，且認為所謂「公立」大學與私立大學的最大差異，並非在於學生的出身背景，而是在於所謂公立大學，是由國家拿了納稅人的稅金去成立、補助的。就算要進行重分配，也應該要透過國家稅收制度去達成，而不是在大學教育內部處理（蔡依伶，2008）。透過不同聲音，也讓我們進而深思到底什麼才是符合社會正義的作法。

高等教育的擴充，在學人數的增加，造成大學沉重的財務負擔。再加上其他社會福利項目在資源上的競爭，使國家對高等教育的投資相對下降。這樣的結

果，造成高等教育機構自籌財源的重要性與日俱增，而由於學費是大學重要財源之一，因此，高等教育學費政策也逐漸為人重視。台灣的高等教育學費，究竟是高還是低？是否應該調漲？學費的訂定，到底在哪個範圍內才是公平且充足？使其不但能滿足各大學追求卓越的需求，也能使有能力就讀大學的學生不至因無法負擔高額學費而成為犧牲者。且若高學費政策是無法避免的潮流，則經濟就不應成為阻擋低社經背景學生學習的高牆，這些問題都是政府、大學以及學生、家長所重視的焦點。

也由於高等教育學費引起廣泛的關切和爭議，因此許多研究都針對於此，欲從各種不同的理論方法來分析高等教育學費政策。從國家圖書館的全國博碩士論文資訊網中，以關鍵字「學費」及「學費政策」搜尋後顯示多筆論文資料，經研究者整理後，從表 1-1-1 中可以發現，過去在高等教育學費政策的研究上數量相當豐富，有從經濟學、哲學、政治學，也有從社會學等各種不同層面進行分析，在學費政策的探討上有相當多不同的切入點可供討論。本研究乃是用社會正義理論來說明高等教育學費政策，在搜尋到的論文中雖然也有從公平、社會正義等之相關概念著手之研究，但其中還未有論文同時從 Rawls 和 Nozick 的社會正義來探討學費政策，選取這兩位當代自由主義政治哲學家所提出的正義論來說明高等教育學費政策，可以了解社會正義其實並不是只有一種標準，且由於他們的理論內涵相對性高，便於本研究比較其異同處，顯現出與其他高等教育學費政策之相關研究之不同。

表 1-1-1 1992-2007 國內針對高等教育學費之相關研究論文

研究者 (年份)	題目	摘要
蔡曜宇 (1992)	《教育與最適學費--預算與外部性》	本文以 principal-agent 模型，探討在考慮預算限制、教育有無外部性的情況下，政府如何制定非線型最適學費及其對個人最適教育量的影響。(含高等教育最適學費之分析)
許瓊文 (1998)	《我國高等教育學費之探討》	透過國內外主要學費政策之沿革、訂立方式與所持理論基礎等相關文獻資料的蒐集、彙整，並加以相互比較，以探討其間之異同。於後則是將經濟分析應用於學費之訂定。
羅昌平 (1999)	《不公平價格知覺研究--以大學學費和學校餐廳為例》	本研究利用兩種產品繼續做驗證。研究一，驗證非市場供需力量決定價格的產品--大學學費；研究二，驗證由市場力量決定價格的產品--學校餐廳，最後並比較其結果有何異同。
盧明俊 (1999)	《高等教育與最適學費之研究》	本研究以研究所教育為研究對象，在教育融資市場不完全、高等教育市場完全競爭以及高等教育之邊際成本固定的三個假設前提下，試圖從個人最適選擇、市場均衡分析法，來探討當高等教育具外部性時，所制定的學費政策與不具外部性的情況有何不同。並分析當政府對高等教育採行不同政策時，對社會福利之影響、就學機會是否均等、是否達到經濟效率、有無補習重考現象及利貧效果提出解釋。
李秀鳳 (2000)	《我國大學教育階段學費補助之研究》	本研究的從效率及公平的觀點，就學雜費補助的問題，透過對美、日、德及我國等學雜費徵收概況的瞭解；並藉由分析教育投資及教育資源分配、國家介入大學學費補助之角色功能及對大學補助之現況、教育券及就學貸款之意義、功能及實施現況了解政府補助之職能與必要性；同時經由公平與效率的理論建構，探討大學學雜費補助究以直接補助學校或直接補助受教者，何者較符合公平、效率原則？
塗一脩 (2004)	《合理學費爭議的省思》	學費政策爭議的歷史回顧反映了目前台灣社會對高等教育學費應該如何制訂存在著不同的觀點。在新右派追求效率的迷思下，過去的學者不僅將低學費制度視為許多社會問題原因的代罪羔羊，也忽略了其他合理學費主張所訴求之價值。
鄭淑華 (2004)	《1990 年後大學學費政策之比較研究—以我國、美國及德國為例》	本文研究係採取貝瑞德 (G.Z.F. Bereday) 比較研究法，針對 1990 年後我國、美國及德國大學學費政策進行比較分析，本研究主要目的有四：一、瞭解各國大學發展與現況；二、探討各國政府與大學之間的關係；三、瞭解各國大學經費來源與學費現況。四、比較各國大學學費政策及其影響。

表 1-1-1 1992-2007 國內針對高等教育學費之相關研究論文（續）

研究者 (年份)	題目	摘要
陳蓮櫻 (2005)	《台灣地區大學學費制定及相關因素之研究》	本研究旨在探究台灣地區大學學費制定及相關因素，其主要研究目的為探討大學學費之內涵、探討當前英、美主要國家的大學學費制定之內涵、探討當前台灣地區大學學費制定之內涵、探討當前英、美與台灣的大學學費制定之異同、分析台灣地區自 1989 年至 2004 年間的大學校院學費訂定之標準，以及設計一套合理的大學學費考量因素之模式，以供政府與教育行政機關作為未來規劃學費政策的參考建議。
楊菲帆 (2005)	《台灣私立大學教育品質與學費之關係—特徵價格模型之應用》	本研究以差異性產品為觀點之特徵價格法 (hedonic price approach) 將影響學雜費的教育品質或各項特徵因素拆離為教師具博士學位比、單位專任教師發表期刊論文數、單位專任教師學術研究計劃補助款、生師比、每生圖書資源、每生儀器設備經費、學校類別、學校之區位等方面進行探討。其後，進一步設定學校的教育資源與教育品質等數量固定於基期下，建立 1999 年至 2004 年台灣私立大學之學雜費經調整品質後之價格指數 (quality-adjusted price index)，觀察學雜費經過品質調整後之趨勢。
廖珮君 (2006)	《台灣與中國大陸高等教育學費政策與配套措施之比較研究》	透過文獻資料的蒐集，針對台灣與中國大陸高等教育學費政策與配套措施之緣起背景、發展沿革、相關政策、相關問題、實施狀況描述分析與解釋，接著再進行同一向度之併列與比較研究。
陳俊言 (2006)	《台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利》	此文以傅柯式的權力分析，來探討在台灣高等教育及學費政策中所隱含的權力關係，並透過市場機制與公民權利的論證結果，闡述反高學費運動不僅是被政治權力所生產，在公民權利的建構過程中，它亦是在創造一種新的文化公民，以提出不同於其他學科領域的另一種新見解。
陳宏美 (2006)	《我國大學學費政策與就學貸款制度之研究—以北部某私立大學為例》	針對我國大學學費政策與就學貸款制度之研究——以北部某私立大學為例，現行學生就學貸款制度是否可以真正達到幫助弱勢家庭子女順利完成高等教育，是否落實制度於真正需要者，避免造成社會流動的阻礙，影響教育機會均等及社會公平正義理想。研究方法採用文獻理論分析法及貝瑞德 (G.Z.F. Bereday) 的比較研究法與個案分析，同時著重質的研究。
董亦文 (2007)	《臺灣與英國高等教育學費政策之比較研究》	此研究旨在探究台灣與英國高等教育學費政策之比較研究。並且從教育投資論、人力資本論、公共財貨論及成本效益論來進行分析。

表 1-1-1 1992-2007 國內針對高等教育學費之相關研究論文（續）

研究者 (年份)	題目	摘要
鄧心怡 (2007)	《政府對私立大專校院教育補助政策之研究》	針對我國現行的教育補助政策之實施概況及成效進行研究，透過對人權的探討，並藉由教育機會均等及社會正義等兩個概念，了解我國高等教育補助政策，是否能讓學生有均等的受教權，以達成維護人性尊嚴之要求。
楊振源 (2007)	《我國大學的就學貸款制度之研究》	本研究試從經濟學角度建構就學貸款制度分析的理論基礎，由「效率」與「公平」兩者出發，分析我國大學的就學貸款制度現況及大學學費負擔的問題。藉著歷年統計數據的交叉比較，評估當前的就學貸款制度是否合乎效率、學費上漲是否太快、負擔是否太重、會不會造成機會的不公平等重要問題。

註：查詢所使用之關鍵字為「學費」、「學費政策」

資料來源：全國博碩士論文資訊網（無日期）。

在台大校長發表言論後的兩極化反應可以看出，雖然雙方所持意見相左，但同樣都在追求公平正義的學費政策。面對大眾對高等教育需求的增加及政府對高等教育的投資降低，政府希望能均分經費的負擔，也因此不同的學費政策越來越受到重視。學費政策和財務協助的措施，也由於獲益的受限，以及對高教入學機會平等和社會正義的潛在衝擊，而顯得越來越重要。近年來，高低學費政策皆有各自的擁護者，當然他們所採用之觀點也不盡相同。而基本上，學費問題不單純只是教育問題，它同時也是整個社會體制以及政治意識形態的問題，因此所展現出來的政策模式就會不同。作為社會體制問題來看，高等教育政策，或者廣義說教育政策，其實是社會政策的一部分。而社會政策所依據的社會體制選擇，除了牽涉到價值觀的社會建構過程之外，其實本身就是一種政治的過程與結果

（Marcucci & Johnstone, 2007；林保華，1998）。而不同的社會體制在對於「何謂正義？」的問題上，都有他們的所強調的意識形態，以及著重的政策層面。

而在本研究的理論架構中，將從當代自由主義下的兩位著名的政治哲學家—John Rawls 和 Robert Nozick 的正義觀點切入，在眾多的學者中獨厚此二位乃

是因為 Rawls 的正義論影響之深遠，其理論引起各界的廣泛討論，而 Nozick 則是在 Rawls 正義論的框架中，提出一個迥然不同的正義觀點，也因為其相對性使得本論文能夠藉其二位之論點，發展出不同的論述。

在各國的政治、社會、文化或教育之中，社會正義是一不可忽視的重要課題，尤其在這個以效益為優先的社會中，正義更是一再被強調的議題。由於人類天生與社會的不平等，使得每個人無法各盡其才，因此，許多研究多盡力去釐清那些不利因素之限制為何，並提供可公平競爭之資源，以讓各人發揮所長，盡可能地達到公平正義的社會之樣貌。過去在高等教育學費政策的研究上，較少從哲學理論方面來探討高等教育學費政策後的意識形態，因此本研究將試從當代兩位政治哲學大師，John Rawls 和 Robert Nozick 之正義理論來討論，了解我們所謂的社會正義是有其深厚的理論背景，以對政府在對於社會正義之解讀、選擇後所形成的政策理念作一了解，並對於高等教育學費政策之議題進行剖析。

因此，本研究之目的可分為以下幾點：

1. 從當代自由主義發展之時空背景來探討有關於正義論之學說；
2. 探討當代政治哲學家 John Rawls 和 Robert Nozick 的正義理論；
3. 了解政府模式與市場模式國家後的意識形態與 Rawls 和 Nozick 的正義論之間具有關聯性；
4. 從芬蘭、瑞典、美國及澳洲等四國為例，理解兩種政策模式在高等教育經費及學費政策實施上的差異；
5. 了解在台灣高等教育經費政策影響下的學費政策之發展；
6. 分析台灣高等教育經費及學費政策所採行之政策模式，及其與社會正義之間的辯證關係。

第二節 研究方法與架構

本研究擬採用理論分析法、文獻分析法和比較研究法等三種方式來進行研究。圖 1-1 為本研究之架構圖，首先，本文以理論分析為主軸，輔以比較研究法，從理解當代自由主義的發展演變，及其下的社會正義內涵，再行探討 Rawls 和 Nozick 的正義論之學說內涵。接著，說明 Rawls 和 Nozick 的正義論在被應用的過程中，國家也會相應產生不同的經費政策模式，在本研究中，將廣泛閱讀與高等教育學費相關之文獻，並以芬蘭、瑞典作為高等教育學費政策政府模式國家之例子，而市場模式將以美國、澳洲為例作一說明，之後，也將從台灣高等教育經費及學費政策之發展概況進行了解，並針對政府模式時期與市場模式時期進行分析與討論。最後，將就 Rawls 與 Nozick 之社會正義與台灣高等教育經費及學費政策之間的運用與關聯性作一剖析與說明，給予台灣高等教育學費政策在社會正義理念上的概念釐清。



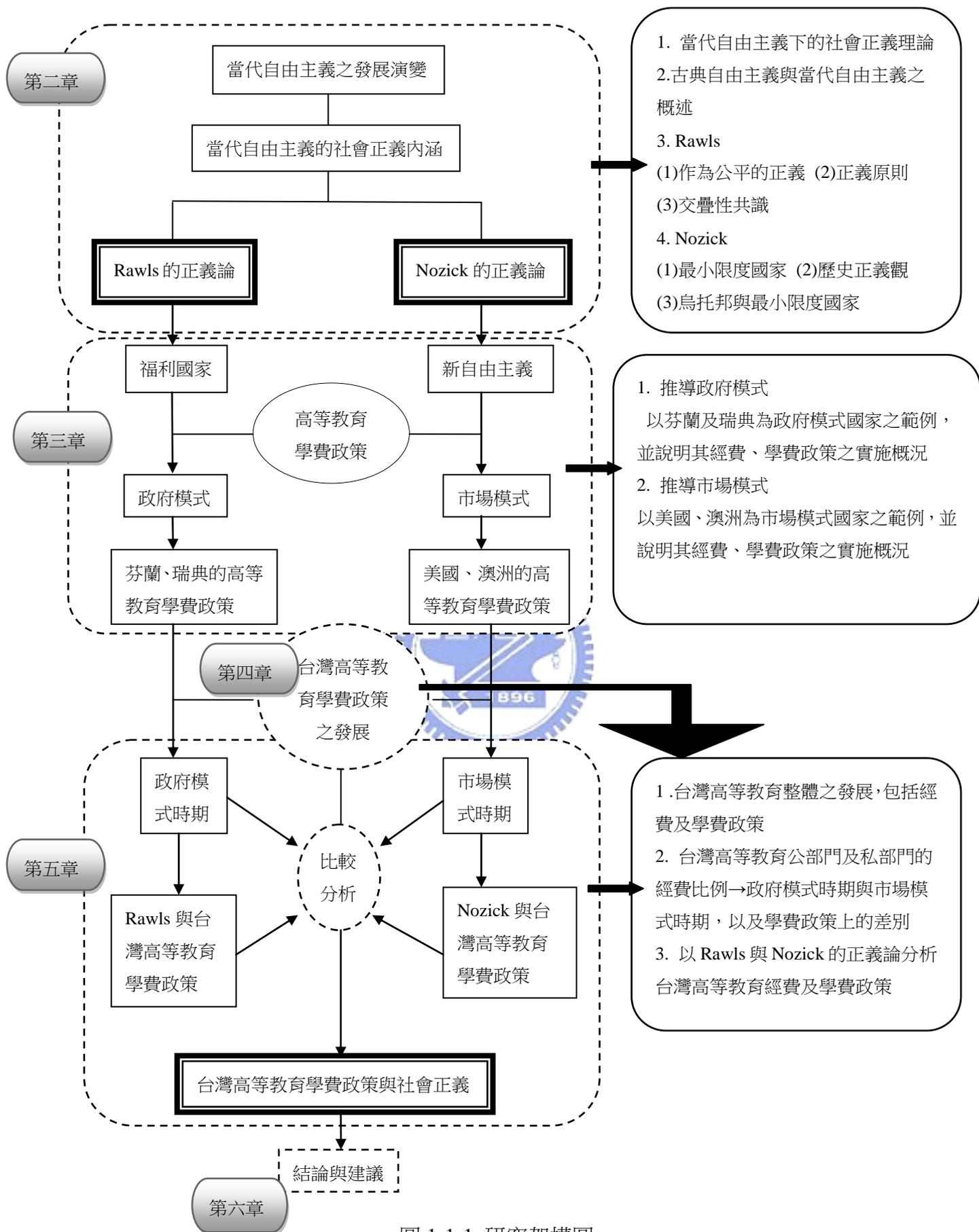


圖 1-1-1 研究架構圖

第三節 名詞釋義

壹、當代自由主義 (Contemporary Liberalism)

當代自由主義一詞，乃是相對於古典自由主義 (Classical Liberalism) 而來的。古典自由主義與當代自由主義之分野是以十九世紀中葉的 John Stuart Mill 所提出的學說為界。在當代自由主義之下，隨著時代的變遷，起起伏伏的迎合社會的需求，因此也產生了許多流派，而大致上可分為兩部分，一為反對古典自由主義而進行修正的「現代自由主義」(New Liberalism)，基本上，承接自由主義所強調的一個人擁有神聖不可侵犯的自由權利，崇尚個人基本權利維護之核心理念外，但其又較古典自由主義更關注「每個人」均應享有同樣的自由，因而更重視「平等」此概念之體現，強調的是一種積極自由。在政府角色方面，會主張擴大其權責，不再完全否定政府存在的意義；另一則為復興古典自由主義的「新古典自由主義」(Libertarianism)，其主張「保障個人權利、縮減政府功能」的基本原則，並強調自由市場機制之概念。

貳、社會正義 (Social Justice)

本研究所指之社會正義，乃是在當代自由主義下所發展的正義論述，並以 John Rawls 和 Robert Nozick 之正義論為框架。在上述前提下，可以發現社會正義會依論者對於自由主義學說之不同見解而產生立場相異的正義觀。而本文所指的正義有兩種，一種是從道德的角度來研究社會的基本結構在分配基本的公民權利和義務、決定社會中合理的利益或負擔等劃分方面的正義問題，乃是一種「分配正義」的論述，其應用「模式化原則」，即依據某種特定的標準（諸如需要、才能、功績或平等分配等等）來進行分配。另一種則是站在古典自由主義之立場來發聲的，強調個人自由權利的部分，並以捍衛以市場經濟為主調之運動，此種正義不提供任何具體的統一分配標準和模式，為「非模式化原則」，其以一種歷

史性來看一擁有行為的合法性，端視物主擁有及轉移的過程是否合法，而非看當時分配的結果來判斷，因此，擁有的歷史過程，成為正義與否的重要考量，可謂之歷史正義觀。

參、高等教育（Higher Education）

本研究所稱之高等教育，係指各國中等教育之後所實施的教育，但不限於大學。大學雖是所有高等教育系統的關鍵部份，但基本上，高等教育乃是由公私立大學、技職體系學院和社區學院等授予學位以上之機構共同組成之體系，高等教育在其他國家有時被稱為後中等教育（postsecondary education），或者是第三級教育（tertiary education）。

肆、高等教育學費政策（Tuition Policy of Higher Education）

學費通常是指所有學生必需繳的，作為負擔部份教學所需的相關費用。政策則是指有目的的行動方針，以處理問題及所關心之事務，並依據其指引完成計畫目標。因此，學費政策是指國家依據可用之資源與教育發展的需要，以訂定學費徵收之取向與標準。一個國家的學費政策通常依據法律或其他形式的法律文件以提供徵收或禁止收學費的基礎。因此高等教育學費政策，即是決策者（政府）站在憲法或法律等相關文件之基礎上，依據教育資源與其發展之需要，制定學生在接受高等教育的過程中，所應支付之費用的規範原則。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文主要研究範圍在於當代自由主義的理論背景之下，對於 Rawls 和 Nozick 的正義論述進行探究，並側重於他們的理論應用於國家社會體制，及其所展現出來的政策模式，來對美國、澳洲、芬蘭，以及瑞典的高等教育學費政策做一模式歸類及分析探究。在了解完上述四國的政策模式下所實行的高等教育學費政策特性後，將針對台灣高等教育學費政策之發展歷史做說明，並從市場模式與政府模式兩者分別探討台灣現在和過去的高等教育學費政策，以求在國內外高等教育學費政策模式的廣泛了解下，對於台灣高等教育學費政策在維持社會正義的角色上，有一些粗略的貢獻。

貳、研究限制

- 一、談論社會正義的學者並非只有 Rawls 和 Nozick 的正義論，但礙於社會正義之相關理論博大精深，在時間及篇幅的限制下，其他學者就不納入本研究的探討範圍中。本研究選擇了 Rawls 和 Nozick 二位當代政治哲學家之正義論做為理論架構，乃是因為雖然他們都是站在自由主義的核心論點來談社會正義，但在他們的理論上，以及其後在政策應用上，都展現出迥然不同的特點，便於本研究使用比較研究法，以清楚的看見他們所持論點的異同處。
- 二、本研究在進行國外高等教育學費政策之分析時，基於資料取得之限制，本文僅能以國內外書面及網路上之資料為主，並擇取具代表性之國家做為例子說明，而無法擴大與深入探討各個國家的高等教育學費政策。
- 三、本研究針對芬蘭及瑞典的高等教育學費政策進行剖析時，由於語言能力之限制，有些文獻是當地研究學者以當地語言進行書寫，因此在面對北歐國家資料之搜集，完整性及深入性會有所不足。

- 四、在國外高等教育學費政策方面的數據分析，只包含當地國內的高等教育學生，來自國外的學生之學費則不在此列。
- 五、由於國內外直接從相關正義理論來說明高等教育學費政策的文獻十分稀少，因此本研究只能透過相關概念與理解，來進行研究內容的連結與分析，主要是希望能夠在社會普遍談論社會正義的浪潮中，找尋其理論之根基，使得政府當局及社會大眾能夠明瞭即使是「正義」，站在不同的關懷立場上，也會發展出不一樣的正義主張。
- 六、由於本研究採文獻分析法為主，在統計資料的取得上，會囿於政府所提供之資料有年限及類別之限制，此外，有些資料並未公開化，都讓研究資料之取用方便性受到限制。



第二章 社會正義理論

自希臘古典的先哲時代即討論到有關於正義之概念，Plato（428BC-347BC）在《理想國》（*Republic*）一書中，於開端便討論了「正義的意義」與「正義之源」。Plato 所指的社會正義是指連結社會的紐帶，主要意義在於使每一個人依照社會分工原則，忠實地履行其職位上應該做的事，並視其個人之能力與訓練，給予其應得之待遇(侯建譯，1980；何信全，1988：179)。而 Aristotle（384BC-322BC）在其《尼可馬古倫理學》（*Nicomachean Ethics*）的第五卷中更專論正義，其指出「正義」與「不義」都是一種心靈狀態，「正義這個詞用來指示凡能創造或保全政治團體的幸福或這社會團體的一部分人的幸福的東西」(沈清松，1999：111)。因此，在一定的意義上來說，正義就是一種給予並維護幸福的狀態。像是法律頒布的各项法令，或是大家約定俗成的道德習俗，都是為了鼓勵德行以禁止惡行的發生（幺大中、羅炎，2000）。

如上所述，自哲學發展以來，正義一直都是一項受到重視之論辯議題，在近代思想中，「正義」的概念越來越被拿來專門評價社會制度的一種道德標準，被看作是社會制度的首要價值。而近幾世紀以來，西方的政治及社會思想家亦都追求著兩個基本的價值：自由與平等。當代政治哲學家也相當重視「平等」議題，不斷由此針對「分配是否符合社會正義原則」進行論辯，希望藉由社會正義相關議題的討論，使得公民基本權利和義務能獲得適當分配，創造更平等的環境。

本章將從當代自由主義發展之時空背景來探討有關於正義論之學說。首先，在第一節的部分從自由主義之發展談起，分為古典和當代自由主義，並探討當代自由主義的社會正義內涵。第二和第三節則分別探析當代政治哲學家 John Rawls 和 Robert Nozick 在當代自由主義下所發展出的正義之概念，以作為本論文之理論架構。

第一節 當代自由主義的社會正義

近代以來，自由主義作為一種政治及經濟的意識形態而出現，在人類的政經變革之意識形態中扮演了非常重要的角色。一般來說，自由主義具體的基本主張，包括提倡宗教寬容，並極力維護思想言論自由、肯定私有財產、尊重市場機制、主張政府分權制衡，以及堅持法律程序正義等等。此外，也認為人類對於生命意義、理想生活方式的差異，是一個永遠無法改變的事實，除非政府採取強制之政治手段，否則難以使人民、社會達成一致的共識。也就是說，自由主義者否認存在一套準則或價值理想，是每一個人追求幸福生活所必需具備的，多元價值才是自由主義者所歌頌的。因此擁抱自由主義價值的政府，其存在與目的並不是為了實現某一個特殊的價值觀，而是要使擁有不同生命理想和價值觀的所有社會成員，都能在保有其自主性的條件下共同生活(林火旺，1998)。

自由主義經過三百多年的發展以來，其本身之概念及內涵就不斷地演變，上述自由主義的主張是普遍為人所知的，成為一個普遍為社會認同的信念。而今日我們在談論到自由主義時，除了在某些概念上如言論自由、私有財產及憲政主義等，具備某些共有的核心價值信念外，對於何謂自由主義這個命題常會隨著時代或社會情況的不同而有所改變，在不同的國家也有著不同的用法，因為自由主義論者長期以來也始終缺乏一致的共識。Alan Ryan(1993: 291)曾說：「現代的西方人所繼承的不是一個自由主義，而是許多自由主義」，正是點出自由主義發展的真實情況。

自由主義發展以 John Stuart Mill 為界，在本體論的預設上、對自由的定義、國家功能角色定位、社會經濟政策看法、政府應否干預市場的經濟活動，以及國家是否應該追求社會公平正義的價值等概念見解上，普遍存在著許多分歧意見，顯然從自由主義的發展歷史來看，可以區分出兩個不同的階段：古典自由主義與當代自由主義。以下第一部分和第二部分將分別先概述古典自由主義與當代自由

主義之發展，針對其內容介紹學說發展的時間、代表學者及其內涵，並列表比較兩者之異同處。第三部分則接著探討當代自由主義之下的社會正義內涵，以帶出本文所欲探討的正義理論。

壹、古典自由主義 (Classical Liberalism)

一、發展時間

古典自由主義興起的時間有兩派不同的說法。有些學者將自由主義之起源推至古希臘時期，但絕大部分研究自由主義的學者仍認為真正的起源應是在近代，John Gray (1995:9) 指出：「十七世紀是最早發現有關於現代個人主義觀點的系統論述，自由傳統派就是由此而萌生的。」推斷古典自由主義興起的時間，大概是十七世紀末到整個十八世紀的啟蒙運動時期，自由主義觀念系統已有完整之發展。然而，在當時還沒有人將此種開明且具批判性的思想稱為「自由主義」。文獻上記載自由主義一詞首次出現於十九世紀初，1821 年的西班牙自由黨首次採用「自由派」之詞，標榜其成立立憲政府的決心，自此，自由主義才以一種具有現代政治意味的樣貌被後代延用 (江宜樺，2001：9-10)。

二、代表學者

古典自由主義的奠基者和開創者，以西方自由主義之父—John Locke (1632-1704) 為首要代表，他最令人耳熟能響的主張為他對人類生而有的自然權利之堅持，在其著作中，能夠代表其對自由主義有著重要影響的為《論寬容書信》 (*Letter Concerning Toleration*, 1689) 以及《政府論二篇》 (*Two Treatises of Government*, 1689)。此外，具有代表性的自由主義思想家還有那些英國哲學家，包括 David Hume (1711—1776) 和 Adam Smith (1723—1790) 等；法國的 Baron de Montesquieu (1689—1755) 以及德國的啟蒙運動哲學家 Immanuel Kant (1724

—1804)·Jeremy Bentham(1748—1832),以及 Wilhelm von Humboldt(1767—1835) 等人。

其中 Bentham 自 1766 年出版《論政府》(*Fragment on Government*) 一書中提出「最大多數人的最大幸福」(the greatest happiness of the greatest number) 的原則以來—即功利主義 (Utilitarianism) 觀點所強調之自由是用以提升效用或幸福的，因此，自由不再被視為天賦的自然權力，需要透過政府立法來賦予，以求保障大多數人的幸福，自此和古典自由主義所強調的放任式自由產生了裂痕，但他仍為一位古典自由主義者，因其功利主義是建築在個人主義上的。¹而 Adam Smith 在《國富論》(*The Wealth of Nations*, 1776) 中，則從資本主義市場的角度來闡述自由主義的要義，強調自由放任的市場經濟，讓「看不見的手」來調節市場的秩序，對於自由主義學說及在經濟上應用之貢獻有一定地位(維基百科，無日期 a)。

三、基本主張

上述提過 John Locke 為自由主義的奠基者，因此古典自由主義又可稱為「洛克式自由主義」，其主張國家存在目的在於保障個人生命、自由、財產自然權利等，此一理念，不僅成為自由主義理論重要論述核心，對自由主義的發展有深遠影響，同時也奠定了現代人權觀念的基礎。

古典自由主義的重點乃是視個人自由為中心，特別重視個人的主權，認為國家政府將會侵犯個人自由，因此主張限制政府的權力，以保障和擴大個人自由。根據 Berlin (1969:122) 的說法，古典自由主義的主張是一種消極的自由 (negative liberty) —指的是在沒有其他人或群體干涉我的行動程度之內，我是自由的。亦即權利是以不受其他人 (包括政府) 侵犯的個人自由為基準，是一種不受干涉的

¹ 所謂「最大多數人的最大幸福」(the greatest happiness of the greatest number)，即功利主義認為人應該做出能「達到最大善」的行為，所謂最大善的計算必須依靠此行為所涉及的每個個體之苦樂感覺的總和，其中每個個體都被視為具相同份量，且快樂與痛苦是能夠換算的，痛苦僅是「負的快樂」。不同於一般的倫理學說，只考慮一個行為的結果對最大快樂值的影響功利主義，不考慮一個人行為的動機與手段。

自由。²

古典自由主義基本要素有四點(Gray, 1986:xii):(1)個人主義(individualism)要素,即認為個人之於社會集體而言,都有其首要性;(2)平等主義(egalitarianism)要素,賦予一切人同等的道德地位,否定了人類道德差異與任何法律或政治秩序有關聯;(3)普遍主義(universalism)要素,肯定人種上的道德統一性,認定特殊的歷史和文化形式都只具有次要之意義;(4)向善主義(meliorism)要素,即肯定所有的社會制度和政制安排都可得到糾正和改善。正是這種要素之構想,使得自由主義內部所產生的歧異和複雜性能夠有一確定之同一性,而其落實於政治中則包括保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟、代議政府等。

在公共事務上,透過制定政府的行政結構,例如立憲、國會制度和分權制衡等,人民能夠經由自由選舉權以監控政府部門之運作。在經濟上,強調自由放任的經濟政策,限制政府之權利,以避免其干預市場經濟,因個人財產的所有權被視為個人自由最重要的部分。而在個人權利方面,人身應受保護,並享有言論和集會之自由,法律是為了保障私人生活(張明貴,1998:21)。總的來說,古典自由主義認為個人才是社會的最終目的,每個人只要不影響他人之自由,便應該享有最大的自由,有限政府只是在保護人民最基本的權利及維持社會秩序。

² Isaiah Berlin 在 1958 年的“兩種自由概念”(Two Concepts of Liberty)一文中,對自由的概念進行了革命性的劃分。其將自由分為積極自由和消極自由兩種。他認為,積極自由是指人在“主動”意義上的自由,即作為主體的人做的決定和選擇,均基於自身的主動意志而非任何外部力量。當一個人是自主的或自決的,他就處於“積極”自由的狀態之中(Liberty to.....)。這種自由是“做……的自由”。而消極自由指的是在“被動”意義上的自由。即人在意志上不受他人的強制,在行為上不受他人的干涉,也就是“免於強化和干涉”的狀態(Liberty from.....)(參見 Berlin, 1969:118-172)。

貳、當代自由主義 (Contemporary Liberalism)

一、發展時間

當代自由主義出現的時間，我們雖以 John Stuart Mill 做為其古典和當代自由主義之分界，然洛克式自由主義早在法國大革命 (1789) 時就已經開始受到修正。當時認為洛克式的自由主義對於自由之爭取不夠積極，因此自 Jean-Jacques Rousseau (1712—1778) 起，即提出人們平等參與的權利，擴大自由主義的範圍，也就是轉消極為積極、化被動為主動，從免除專制與壓迫變成要求享有權利 (張明貴，1998：20-21)。

十八世紀的工業革命，雖然為生活帶來了便利與效率，然而也帶來了新的社會問題如污染、個人與群體社會的疏離、城市內的擁擠以及童工的出現，在經濟上則出現了貧富差距拉大的問題。此時的自由主義者希望擴大政府的規模，以保護公民免受經濟和自然狀態的困難所產生之後果，他們認為這些問題的嚴重性只能統一由政府來解決。

在十九世紀中葉修正的自由主義學說正式從古典自由主義中跳脫出來，如 John Stuart Mill 在其《政治經濟學原理》 (*Principles Of Political Economy*, 1848) 一書中，區分了經濟生活中的生產和分配，把分配制度看作完全是一種社會選擇的問題 (Gray, 1995:29)。也就是用分配的正義和社會和諧的理想代替了傳統自由派的純市場主義理論，從而為國家干預經濟提供了合法的根據。此種主張和古典自由主義思想在程度上已有所不同，自此和古典自由主義分裂，成為了一種有別於洛克式的自由主義，我們稱之為「現代自由主義」 (New Liberalism)。³

而在十九世紀末，隨著資本主義的發展，傾向市場運作的經濟模式產生了勞資對立、貧富懸殊與經濟不平等的問題。在面對社會的急遽變遷，自由主義既不

³ New Liberalism 照字面上意思應該譯為「新自由主義」，然而為避免與 Neo-Liberalism (中文譯為新自由主義) 產生混淆，中文則以「現代自由主義」為名。

敢堅持傳統路線，也不敢大膽回應新興階級有關社會正義的訴求，而逐漸喪失了其在理論思想上的主導地位。因此，自由主義內部的非傳統自由主義部分開始增長，他們主張為了維護自由，每個人都應該擁有實現目標所需的基本要件，包括免於遭受剝削的保護、以及受教育的權利等。

第一次世界大戰(1914—1918)結束後，古典自由派的理想和秩序被摧毀了，而十九世紀後期所修正的自由主義理論，在此時都被推到了前線。1930年代西方的經濟大蕭條，也促使主張國家通過財政和稅收而大規模地干預經濟、重新分配社會收入的凱因斯經濟學也應運而生了，此股勢力一直持續到二次大戰(1939—1945)後仍持續著(傅鏗、姚欣榮譯，1991：vi)。

然而到了1960年代末期，歐美各國經濟出現衰退現象，再加上1970年代初期所爆發的兩次石油危機的衝擊下，面臨著高通貨膨脹以及高失業率等困境，凱因斯學派卻無力面對這種種的衝擊與挑戰，因而古典自由主義在美國又開始逐漸復活，開始遠離強調政府角色的一邊，轉而回到強調自由市場和自由放任的原則，在本質上，許多第一次世界大戰前的自由主義觀念又開始恢復了，「自由的回擺」(liberal pendulum)使得古典自由主義在當代自由主義下復興了，而為了與現代自由主義之內涵作一區隔，而另創了“Libertarianism”一詞，我們稱之為「新古典自由主義」(維基百科，無日期)。

二、代表學者

當代自由主義的派別眾多，在政治光譜上由左至右皆有自由主義的信奉者，本文只列舉幾位具重要代表性的學者以供參考。

首先為Jeremy Bentham(1748—1832)，他雖在理念上屬於古典自由主義，但他在某些程度上，卻提出了有別於古典自由派的理論。Bentham首先突破了古典自由主義的思想，他的功利主義(Utilitarianism)道德政治哲學，也稱為功利主

義—即提倡追求「最大多數人的最大幸福」之論述，為之後的非自由派國家提供了干預政策之保證。然而古典和當代真正的分野，是從 Bentham 的門徒—John Stuart Mill (1806—1873) 開始的，他也支持 Bentham 的功利主義，並進一步發揮了此經過修正的自由主義思想，其名著《論自由》(*On Liberty*, 1859) 裡所論述的個人自由觀念，即是建立在最大多數人的最大幸福這一功利主義原則之上的 (傅鏗、姚欣榮譯，1991：v)。因此，古典自由主義發展至十九世紀中葉，思想內容已有了實質上的變化。

二十世紀，有許多的當代自由主義皆提出了自己對於自由主義的一套見解及作法。如 L.T. Hobhouse (1864—1929) 在 1911 年出版了《自由主義》(*Liberalism*) 一書，總結了新的、修正過後的自由主義，包括有限制的由政府介入經濟，以及所有人在交易時應享有平等地位的權利。英國經濟學者 John Maynard Keynes (1883—1946) 於 1936 年出版《就業、利息和貨幣通論》(*The General Theory of Employment, Interest, and Money*)，其採納了當代自由主義的部分主張，以作為擴大政府功能、兼顧經濟成長與充分就業的理論依據。奧國的 Karl Raimund Popper (1902—1994) 擁護民主以及自由主義，而同樣也是奧國出生的英國知名學者 F.A. Hayek (1899—1992) 在其知名著作《通往奴役之路》(*The Road to Serfdom*, 1944) 及其他作品中，以堅持自由市場資本主義、反對凱恩斯主義及社會主義等的市場干預主張而著稱。而 John Rawls (1921—2002) 著手撰寫的《正義論》(*A Theory of Justice*, 1971) 一書，於 1971 年正式出版發行，前後三易其稿，終成二十世紀下半葉倫理學、政治哲學領域最重要的理論著作，其正義論述為當代自由主義之下的。Ronald Dworkin (1931—) 認為，一個人擁有的政治權利不能為了增進集體的目標或福祉而被輕易犧牲，國家不應剝奪人們自主選擇實現生命計畫的自由，此論點清楚體現古典自由主義的精神。然而，Dworkin 與 Rawls 相同，反對會造成資源分配不公的政治制度，因為剝奪了資源與機會上的平等，人們不可能有自主實現生命計畫的自由。而 Robert Nozick (1938—2002) 他最知名的著

作是在 1974 年撰寫的《無政府、國家與烏托邦》(Anarchy, State, and Utopia) 一書，是以捍衛市場經濟為主調的運動，當中他以自由意志主義的觀點出發，反駁了 John Rawls 的正義論。

三、基本主張

由上述的發展及代表學者可以看出，當代自由主義的發展是複雜的，它並非只是從古典自由主義脫離出來，走向與古典自由主義反向的路，其理論內涵是隨著時代的變遷，起起伏伏的迎合社會的需求，因此也產生了許多流派。

當代自由主義雖承接自由主義所強調的一個人擁有神聖不可侵犯的自由權利，崇尚個人基本權利維護之核心理念外，其較古典自由主義更關注「每個人」均應享有同樣的自由，因而更重視「平等」此概念之體現。除此之外，Berlin (1969:131) 認為當代自由主義所說的是一種積極自由 (positive liberty) 乃是自己想要成為自己的主人之期望，希望成為主體，以自我之理性、意識，成為一個行為者 (doer) 讓自己做決定。

此種當代自由主義政策的體現，已逐漸修正其對政府角色的看法，也就是說在政府角色方面，主張擴大其權責，不再完全否定政府存在的意義，並利用國家權利來解除社會及經濟上對於個人之壓迫與束縛。在經濟上，則採取 Keynes 的供給方經濟學，其主張國家採用擴張性的經濟政策，通過增加需求促進經濟增長，強調政府干預市場經濟，並分配社會及經濟資源上的不平等，重視社會正義的問題。總之，即轉而認為政府身繫維持社會公義等責任，要求以政府之干預來解決工商業發達後所產生的社會問題，以進行財富的重新分配，因此應賦予其部分權力，透過立法以求保障大多數人的幸福，發揮政府之效能，以追求「最大多數人的最大幸福」為目標。當代自由主義在理念上之轉變，重視公平多於效率，

主張發展福利主義和社會規劃，此乃是吸收了社會主義中的某些觀念所致。⁴

然而，二十世紀當代自由主義理論的發展過程，並非只是取代古典自由主義的呈單一直線式發展，而是兩種不同內涵主張的自由主義相互競爭平行發展，像是在當代自由主義之下擁護著古典自由主義的學者，嚴守個人自由之觀點，對於當代自由主義中之平等訴求，以及政府扮演積極介入財富重分配的角色深感不滿，他們主張的「保障個人權利、縮減政府功能」的基本原則上，其核心立論在於個人主義、自發性的社會秩序、法治、有限政府、自由市場機制等概念，強調尊重個人選擇，保障個人權利以不被他人侵犯為首要原則。表 2-1-1 為古典自由主義與當代自由主義之比較，以瞭解其間之異同。

表 2-1-1 古典與現代自由主義之比較

	古典自由主義	現代自由主義（註）
時間	17 世紀末~19 世紀中葉	19 世紀中葉~迄今
代表學者	Locke、Hume、Adam Smith、 Montesquieu、Kant、Humboldt、 Bentham、Mill	Hobhouse、Keynes、 Popper、Rawls
基本主張	以個人為中心，捍衛個人自由與權利為上。	減少個人主義色彩，追求平等與最大幸福。
政治主張	認為政府是侵犯個人自由的主要根源，因此主張限制政府的權力，以保障與擴大個人自由。	認為政府權力乃是社會公義之所繫，不應嚴加限制之，而應使其發揮調節之功能。
皆認為政府應該維持價值中立性，不應該由政府來判定個人的價值觀念。		

⁴ 社會主義（socialism），和自由主義處於對立陣營，是一種經濟社會學思想，主要即是要解決人民生活之問題，主張實行公有制經濟，認為生產資源應該由社會或政府所控制。由於社會主義也有許多流派之思想，談來複雜，在此不多贅述。

表 2-1-1 古典與現代自由主義之比較（續）

	古典自由主義	現代自由主義（註）
國家角色	「守夜人國家」，只具有基本的保障個人權利之功能。	利用國家權力來解除社會及經濟上對於個人之壓迫與束縛。
經濟主張 ／代表學者	尊重私人財產、由「看不見的手」調節市場經濟－放任式經濟／ Adam Smith	擴張性的經濟政策、增加需求促進經濟增長、政府干預市場經濟、分配財富上的不平等－計畫式經濟／John Maynard Keynes
自由的政治意義	消極自由	積極自由

註：本表沒有拿古典與當代自由主義相較，是因為當代自由主義發展複雜，難以簡單地和古典自由對照。現代自由主義為當代自由主義下的一個派別，其出現之原因乃是對古典自由主義產生反動，比較兩者較能夠看出其間之差異性。

資料來源：研究者自行整理。



參、當代自由主義的社會正義內涵

從十七世紀末到十九世紀中的古典自由主義理念來看，大致上來說，雖然也重視平等，但僅限於尊重他人享有平等之自由為範圍（消極之自由），其所看重的仍是個人自由發展的權利，至於個人自由發展的基礎與所獲得之資源條件是否公平合理，並非古典自由主義理念之重點。

二十世紀以來，西方自由主義日益由堅持私產神聖轉向實踐社會正義，對於個人自由、國家角色定位等概念，都有了重新思考的方向和新的詮釋。除了承接古典自由主義重視個人自由、自主性觀念外，對於古典自由主義所引發的貧富差距、失業大增以及市場失靈等社會問題皆有深刻的反省及體悟，因而期望政府能夠更積極的行動，以解決經濟與社會中不正義的問題，特別是社會經濟分配的功能性層面之問題（江宜樺，2002：99）。因而，在當代自由主義之下，我們看到

了除了自由之外，有更多「平等」方面的訴求。

錢永祥（2002：6-7）指出：「自由主義對於自由與平等這兩項政治權利之觀點，一直以來都有相當多的討論。但自由和平等在字面上有著一定的衝突感，自由與平等具有某種基本的意義與價值，但其概念是否互相獨立，抑或是能夠並列，又或者是先來與後到之順序，皆有其解釋的角度」。因而在自由主義的發展中，自由與平等之論述不斷地消長，即便是當代自由主義，雖然較傳統的古典自由主義更重視平等的議題，但也並非就一味地強調平等。根據多位當代自由主義學者的論述下的「何謂平等」，也顯示了其主張的歧異性。

自從 John Rawls 的《正義論》提出以來，即引發當代自由主義內部許多爭辯。Rawls（1971:72-3）指出，在自然的自由體系中，他們僅要求一種形式上的機會平等（a formal equality of opportunity），即是所有人都至少有同樣的合法權利進入所有有利的社會地位，Rawls 指出這種形式上的平等，無法為人民擁有相近的或平等的社會條件做出有力的保證。因此，他提出「公平的機會平等」（fair equality of opportunity），即是各種地位不僅要在一種形式的意義上開放，且應使所有人都有平等的機會達到，此意指那些有著類似才能的人們，也應該要有類似的生活機會。而 Robert Nozick 在 1974 年出版的《無政府、國家與烏托邦》中，提出了和 Rawls 不同之觀點，他認為正義應是考量資源所形成的歷史過程，如此才是合理的正義，並提出了「賦予權利理論」來做為判斷正義之依據。

因此，在第二章二、三節的部分，本研究將從當代自由主義思想學家 John Rawls 和 Robert Nozick 二位的社會正義理論來進一步探討，並進而比較兩者之異同處。

第二節 John Rawls 之社會正義理論

John Rawls (1921–2002) 為美國政治哲學家、倫理學家。畢業於普林斯頓大學哲學博士，並於哈佛大學擔任教授，寫過《正義論》(1971)、《政治自由主義》(*Political Liberalism*, 1993)、《萬民法》(*The Law of Peoples*, 1998)、《作為公平的正義：正義新論》(*Justice as Fairness: A Restatement*, 2001) 等名著，是二十世紀英語世界最具影響力、最著名的政治哲學家之一。

Rawls 於 1971 年出版的《正義論》，為二十世紀政治哲學的重要思想著作。其寫作背景為 1950~1960 年代，此時的美國正處於一種充滿內憂外患的危機之中，如美國少數民族的民權運動、新左派運動以及反越戰訴求等。Rawls 探討此議題，無非不就是希望能以一種抽象的方式為動盪的社會提出一些建議和希望。Rawls 所提出了一種他稱為「作為公平的正義」(justice as fairness) 之正義觀，是從自然狀態之原初狀態，透過無知之幕的假設中，經由契約概念來建構正義理論。而身為一位當代自由主義學者，在其正義論中，他是以自由主義的基本假設當成論證之起點，強調「差異原則」的「正義理論」提供了現代福利國家政策體制發展的重要規範性概念。

Rawls 所處理的是一種分配正義 (distributive justice) 的問題，此屬於規範倫理學 (normative ethics) 範疇下的問題，而在現代西方傳統中，有兩個派別針對於此提出主張，一為功利主義，另一則為契約論 (contractualism)。但從十八到二十世紀以來，西方在各領域中可說是籠罩在功利主義的思想下，當今的福利經濟學 (welfare economics) 可說是繼承於功利主義的經濟思想。⁵Rawls 的社會正義理論，就是希望能夠建立另一個道德理論來取代功利主義，而他的理論就是

⁵ 福利經濟學 (welfare economics) 是對經濟體系的規範性分析，即對於經濟運行中什麼是「對」、什麼是「錯」等問題的研究。它假設在人類行為為自利的情況下，評價人類行為效率或效益的唯一標準是效用。以此來評價和認識社會經濟現象，確認人們必定以自利的行為來謀求效用或福利之最大化。

站在另一派契約論的傳統之上所發展出來的（石元康，1989：2-3）。

Rawls 的《正義論》提出之後，即受到學術界的關注，並不斷地成為被研究及批評之對象。1985 年〈作為公平的正義：政治性的，而非形而上學式的〉(Justice as Fairness: Political not Metaphysical) 一文發表以來，Rawls 的論述出現了一個重要的轉向，即開始強調民主社會中價值之多元與分歧，而社會中各種整全性的學說皆有其擁護者，因此正義觀應具備一定的條件，才可能成為民主社會中發生重大爭議時，公民可以理解並進行思辯的共同基礎，而 Rawls 認為這種正義觀必須為一種「政治性」的正義觀 (political conception of justice)，然而將其做為建構原則的基本觀念，則需從具體社會的政治及文化傳統中去找尋。因此，Rawls 已將其正義論，從一種整全性之道德學說轉為政治性的正義觀了 (Rawls, 2001: xvii)。在修正的過程中，他也針對這些批評及指教給予回應，現在都已收錄在《政治自由主義》以及《John Rawls: Collected Papers》中，而 2001 年所出版的《作為公平的正義：正義新論》，可以說是 Rawls 在經過三十年挑戰後的思想結晶。



壹、 作為公平的正義 (Justice as fairness)

「作為公平的正義」，又可譯為「正義即公平」或「公平式的正義」(石元康，1989；林火旺，1998)。在 Rawls 的正義論中，以「作為公平的正義」來當成他立論的核心。所謂「作為公平的正義」即意味著正義原則是在一種公平的原初狀態中，或社會合作條件是在公平的條件下被一致同意的，所達到的是一公平的契約，所產生的也將是一公平的結果。Rawls 認為作為公平的正義之主要問題即是社會基本結構，其從道德的角度來研究社會的基本結構在分配基本的公民權利和義務、決定社會中合理的利益或負擔等劃分方面的正義問題 (結構群，1990：2)。Rawls 的正義論主要是通過契約論及原初狀態來進行論證。在這個部分，我們將先談論 Rawls 對於正義的作用和主題之看法，並說明他建構其正義論之過程所應

用的社會契約論，以說明「作為公平的正義」之意涵。

一、 正義的作用和主題

(一) 正義的作用 (the role of justice)

「正義」(Justice) 在政治哲學中是個非常狹隘的問題，但 Rawls 認為正義是社會體系中主要且必要的德性，所以他在《正義論》第一章談正義的角色時就開宗明義指出，「正義是社會制度的首要德行，正如真理是思想體系的首要德行一般」(Rawls, 1971:1)，就其說法來看，正義即是一種社會指導原則。在 Rawls 觀念中的社會正義若是能以正確的方法來解決他所闡述的「正義的問題」，那麼它就是社會制度所欲發揮之德性。

Rawls 假設在一個良序 (well-order) 社會中，人們會認定、也知道別人接受相同的正義原則，也就是共同接受這個正義原則的規範，而社會的基本制度也是以這個原則作為指導。換句話說，Rawls 認為每一個人都有共同正義感(sense of justice)，即使有利益上的衝突，但基於共同的正義感，又可能使得他們互相合作 (Rawls, 1971:4-5)。但是這個正義感呈現在制度層面應該如何設計的問題上，卻是因人而異，Rawls 設想一個公平的正義觀，而此即為構成一個良序社會的基本條件。

(二) 正義的主題 (the subject of justice)

Rawls 認為正義的主題是「社會的基本結構」(basic structure of society)，在《政治自由主義》一書中，其對於社會基本結構的定義為 (Rawls, 1993:258)：

社會的基本結構能夠被理解為主要的社會制度 (social institutions) 之間，如何相互調適以組成一個系統之方式，以及在透過社會合作中，它們如何分派基本權利、責任及分配利益。因此，憲法、法律上所承認的財產形式、經濟

組織以及家庭個性等，都屬於社會的基本結構。

由此我們可以了解，基本結構並不等於主要的社會制度或機構，而是這些制度或機構如何統合、合作成為一個系統。石元康（1989：19）指出，社會基本結構之所以是正義的主要課題，乃是因為其他有關正義之相關問題，或許都必須在社會基本結構的正義性建立之後，才能夠跟著一併解決。

在此社會基本結構的運作中，若是妨礙到他人選擇、實踐生活理想的機會，那麼根據平等原則，這項可能可以獲得個人最高利益的自由就該受到限制，因而形成社會規範。當社會成員合作下的利益與負擔獲得適當分配，且社會規則安排給人們的基本權利與義務都符合適當的分配時，即為正義實現之時。但 Rawls 認為社會利益之安排無法完全平等，在社會的制度中，不平等的確是一個無法避免之現象。因此，他的問題就在於界定這樣的不平等要如何，以及是否能夠公正（楊慧玲譯，2005：267；王中江，2002：173）。Rawls 的社會正義所關注的主題是社會的基本結構，因此他所闡述的並非一般性的正義，因此不一定適用於如私人團體機構等其他制度。

二、 契約論

Rawls（1971:viii）在《正義論》的序言中說明：「我所企圖做的乃是將傳統上由 Locke、Rousseau 和 Kant 所代表的社會契約論普遍化，並將它推向一個更高的抽象層次」。⁶在 Rawls 的認定中，其正義理論是契約式，他借助契約論來證明和推演自己的兩個正義原則之過程中是不可或缺的。在其作為公平的正義中，Rawls 的契約論中的「原初狀態」和傳統的社會契約理論中的「自然狀態」是不

⁶ 傳統的社會契約論之內涵乃是相信，一個理想的社會建立於人與人之間而非人與政府之間的契約關係。在社會契約中，每個人都放棄天生之自由，而獲取契約自由。在參與政治的過程中，只有每個人同等地放棄全部天生之自由，並轉讓給整個集體，人類才能得到平等的契約自由。Rousseau 與 Locke 一樣，認為政府的權力來自被統治者的認可，其聲稱一個完美的社會是為人民的「公共意志」所控制的，他建議由公民團體組成的代議機構作為立法者，通過討論來產生公共意志

一樣的。⁷在其契約論中的原初狀態不能夠被視為一種歷史狀態，也不是文明之初的單純狀態，他很清楚自己的契約論只是一種思想上的實驗，只是一種純粹用來分析的理論架構，用以達成某種確定的正義觀，在現實生活中是不可能發生的，甚至不可能會實現（Rawls, 1971:21）。

在 Rawls 的正義理論中，契約論中的立約者是一群自利的人，由於想要增進自我利益，必然會產生衝突，進而找尋解決利益衝突的方法，正是因為衝突的利益才導致了正義的問題。Rawls（1971:13）以契約的方式決定正義原則有幾個重要的特色：(1) 表示指導社會基本結構的正義原則是全體成員共同決定；(2) 一個持久有效的契約必須立約各方在平等的立場上所同意者，契約論的模式保證最起碼的形式平等；(3) 表示正義原則是自由、理性人所選擇的結果；(4) 顯示正義原則的公開性。石元康（1989：48）指出：「Rawls 的理論乃是一種道德契約論，它是用契約這個概念來導出道德或正義原則」，所以 Rawls 才會說他是把傳統的道得契約論推向一個更高的抽象層次。

下一部分，我們將要說明在 Rawls 的契約論中，佔了一個舉足輕重的地位之概念—原初狀態，在初步理解其所運用的契約論形式後，進一步討論原初狀態能夠加深我們對於「作為公平的正義」之認識。

三、原初狀態 (Original Position)

Rawls 借用契約論之模式來決定正義原則，重點是要在一平等的原初狀態下進行選擇。他認為這種原初狀態是一種恰當的「最初狀態」(initial situation)，而這種狀態保證了在其中達到的基本契約是公平的（Rawls, 1971:17）。Rawls 在原初狀態中列出一些正義觀念，以作為立約者可能之選擇。他一共列出五種可能選擇：(1)正義二原則；(2)混合的觀念；(3)古典目的論的觀點；(4)直覺主義的觀念；(5)利己主義的觀念（Rawls, 1971:124）。Rawls 的構想是，原初狀態的立約者在

⁷ 自然狀態：一種沒有政治權威的人類社會狀態。

考慮各種選擇之後，會認為正義二原則為其最佳選擇。而這些選擇，是在原初狀態中的某些條件下進行的，包括無知之幕、立約者條件，以及社會基本善。

(一) 無知之幕 (the veil of ignorance)

無知之幕是 Rawls 在原初狀態中最重要的特點，旨在建立一種公平的程序，以使任何被一致同意的原則都將是正義的 (Rawls, 1971:136)。為了實現原初狀態的公平性，他認為立約者必須是在無知之幕之後，進行正義原則的選擇。無知之幕的用意是要取消某些特殊偶然性所可能造成的影響，因為這些偶然性可以使人藉以剝削社會和圖利自己 (林火旺，1998：59)。因此無知之幕的設計保證沒有人選擇正義原則時，會因其自然的機緣或社會情境的偶然因素，而使自己處於特別有利或不利的選擇情境，他們只能在一般考慮的基礎上對原則進行選擇評估。因此，它的目的就是使所有立約者都具有相同的處境，使得正義原則是在公平的原初狀態中協議或談判的結果。

Rawls 的無知之幕是針對原初狀態做了一些假定的條件 (Rawls, 1971:137)：

首先，沒有人知道他自己在社會中的地位、他的階級出身；也不知道自己偶然獲得的自然財富和能力、智慧和力量 and 愛好。其次，也沒有人知道他自己的善的觀念 (conception of the good)、理性的生活計畫之特殊性，甚至不知道他自我心理的特徵，如討厭冒險，或樂觀及悲觀的氣質等。再次，我假定當事人都不知此社會的特別情況，如經濟和政治情形，或者它能達到的文明和文化之水平。處於原初狀態的人們也沒有任何有關於他們屬於哪個世代的訊息。

以上論述是說他們不知道自己在社會結構中的任何情況，因此不能影響到他們的選擇。這些受到限制的條件之下，唯一他們可能知道的事實，就是他們所處

的社會環境是被正義原則所制約的。還有一些理所該當知道的情況，如他們知道有關人類社會的一般事實，能夠理解政治事務和經濟理論原則，也知道社會的組織基礎和人類的心理學理論法則（Rawls, 1971:137）。

但 Rawls 認為原初狀態的設計可能引起一些疑問，他提出兩個可能的挑戰並提出他的解釋（Rawls, 1971:138）：

- (1) 有人會認為原初狀態幾乎排除所有的特殊消息，使人很難掌握其意義為何。
- (2) 有人會認為無知之幕的條件是不合理的，他們主張正義原則當然應在所有知識皆可得到的情形下選擇。

事實上 Rawls 認為，原初立場對特殊消息的限制特別重要，因為沒有這些限制，我們將無法建構任何明確的正義理論，而無知之幕使得立約者有可能一致的選擇一個特殊的正義觀念，否則原初立場的談判問題將極為複雜。如果無知之幕之後的抉擇最能呈現正義感，則我們在決定一個制度或政策是否合乎正義時，應盡可能讓自己處於接近無知之幕的狀態。因此無知之幕只是代表從事正義判斷時最理想的情況。如果我們選擇正義原則時，並不是在無知之幕下進行，由於每一個人都知道自己的特殊條件，一定會選擇一個對自己有利的原則。

(二) 立約者條件

Rawls 除了強調原初狀態的立約者是在無知之幕之後進行選擇之外，從這個出發點來看，其中還包括了對於立約者主觀及客觀條件兩方面的描述：

1. 主觀條件：

- (1) 動機—立約者們完全缺乏利他的動機，他們之所以參與這個契約完全是為了自利，因此別人的利益不在其考慮範圍之內。

(2) 知識與信仰—立約者是被無知之幕所遮蔽的，這層無知之幕將剝奪他們對於事實之了解。

(3) 立約者是有理性的，即 Rawls 假定立約者是不會嫉妒的。

(4) 由於無知之幕的限制，立約者對於自己的興趣以及人生計畫都不知情，但若是如此，立約者在進行談判時將不知道自己需要什麼，即使身為一位自利者，他也不知道如何去爭取自我利益。針對此種可能會不知道自己需求的困境，Rawls (1971:126-130) 提出「基本善」(primary goods) 之理論，他認為有些東西，如權利、自由、權力、機會、收入、財富及自尊等，對任何一種人生計畫都是有用的東西，也是不可或缺的。其次，立約者會希望盡可能獲取較多的基本有用物品。此理論的建立，可讓立約者知道什麼是自己需要的，以及對自己有利的 (石元康，1995：115-8；楊慧玲譯，2005：271-2)。

2. 客觀條件：



客觀的條件所指的是對立約者以外的情況進行描述。它主要是有關於這個世界的物質資源之問題，以及立約者之間合作的可能性問題。在現實世界中，有限的資源使得人的慾望無法獲得完全的滿足，若是可以，則立約者也沒有合作的必要性了。但資源又非貧乏到使合作成為不可能，所以立約者之間要彼此合作，合作對大家都會有好處，立約者的動機就是為了取得更多的好處，因此使得立約者參與契約。在此，Rawls 所強調的是人的自利性和物質的有限性 (石元康，1995：118)。

總而言之，正義的原則是在一種無知之幕後被選擇的，因為如此便可以保證任何人在原則的選擇中，不會受到自然的條件或社會環境所造成的偶然因素而得益或受害。處在這種原初狀態的環境中，每個人都是自由且平等的，立約者在這樣的狀態之中，可以提出任何原則以作為分配之準則，而沒有人能夠加以限制之，同時，每個人對於別人所提出的原則也都有否決權。於是，便說明了「作為

公平的正義」這一名稱的性質—正義原則是在一種自由且公平的原初狀態中被一致同意的，正義即是建立在這個公平的基礎上頭。

貳、正義原則 (the principles of justice)

在一種社會政治和經濟結構或制度要如何符合社會正義時，Rawls 提出了正義兩原則之觀點，以及他對於正義原則的安排。於下將進一步說明正義原則之內涵，包括正義兩原則、優先性原則之證明，以及原則的純粹程序正義。

一、正義兩原則

根據 Rawls 的推論，有了原初狀態之假設，處於原初狀態的立約者會選擇兩個正義原則，作為社會基本結構的指導原則，他對於這兩個正義原則的首次陳述如下 (Rawls, 1971:61)：



第一個原則，每個人都有權利擁有最高度的自由，且大家擁有的自由程度是相等的。一個人所擁有的自由要與他人所擁有同樣的自由能夠相容；

第二個原則是，社會的和經濟的不平等應這樣安排，使它們(1)被合理地期望適合於**每一個人**的利益；並且(2)依繫於地位和職務向所有人開放。

簡單來說，第一個原則是「自由的平等原則」，強調每一個社會公民都能「平等」地享受政治上或經濟上的各種自由之權利。而正義第二原則—「差別原則」(the difference principle)，其意義比較複雜，其實它又被分為兩個部分，第一個部分是指機會均等 (fair equality of opportunity)，第二個部分則是處理社會、經濟上地位的不平等。前一部分就是所謂的機會均等原則，而後一部分才是真正的差別原則。在社會和經濟制度方面，由於社會分工的需要，由不同的職務、地位、權威、待遇所形成的階層和所得的不平等，這不但是正常的，而且是自由社會所

不可避免的事。也就是說，Rawls 允許有不平等，但又必須去限制不平等，所以儘管社會和經濟上的不平等是正常的，但是卻不是所有的不平等都是可欲的，因此正義第二原則就是針對社會和經濟上的不平等加以限制（王中江，2002：173-174）。

二、優先性原則

Rawls 在說明正義二原則時，注意到了優先性（priority）的問題。他認為立約者各方選擇的原則是處於一種「詞典式序列」（lexical order）中的兩個正義原則，它們不是一種並行的關係，而是有其先後之邏輯關係。⁸Rawls（1971:302-3）在加入了優先性的條件後，給予了正義二原則的最後陳述：

第一個原則

每個人都有權利擁有最高度的自由，且大家擁有的自由程度是相等的。
一個人所擁有的自由要與他人所擁有同樣的自由能夠相容；

第二個原則

社會的和經濟的不平等應這樣安排，使它們(1)在與正義的儲存原則一致的情況下，使**最少受惠者**獲得最大利益；並且(2)依繫於在**機會公平平等**的條件下，地位和職務向所有人開放。⁹

第一優先原則（即自由的優先性），其要求每個人的自由平等權利，要首先得到保護，自由的基本權利不能為第二個原則或其他目的而破壞第一原則，Rawls 如此安排是希望，由正義所保障的自由權利決不能受制於政治交易和社會利益的驅動，不管政治交易或帶來的經濟利益有多麼巨大，自由只能為了自由本身而受到限制。

⁸ 詞典式序列，即是一種編輯辭典時的次序安排，如列舉完所有需要列舉的以 A 為首的字母之單詞後，才能考慮以 B 為首的字母之單詞。

⁹ 加粗的字體能夠和上一部份提到的，Rawls 首次提出的正義二原則相互對照。

第二優先原則（即正義對效率和福利的優先）強調社會經濟的不平等，必須能夠使社會中處境「最少受惠者」之成員獲得最大之利益，透過某種補償或再分配之方法，使社會上的每位成員都處於一個平等的地位，換言之，機會均等原則將會優先於差別原則。總的來看，第一原則優先於第二原則，而第二原則中的機會均等原則又優先於差別原則。由此可以看出 Rawls 這位當代自由主義者，在維護自由和平等權利仍是相當堅持，卻又期望透過差別原則使社會中處境最差者得到一定程度之改善，一種更「實質性」的平等（王中江，2002：174）。

參、交疊性共識（overlapping consensus）

在《正義論》這本著作中，Rawls 從來沒討論過作為公平的正義到底是一種整全性（comprehensive）道德學說還是一種政治性正義觀。但在 1985 年〈作為公平的正義：政治性的而非形而上的〉這篇文章發表後，Rawls 的理念有了轉向：他認為，對於正義及其自由主義內容的解釋，最好被理解為一種政治性的觀念（a political conception）（Kelly, 2001:xi）。Rawls 修正了他的正義理論的有效範圍之問題，在《正義論》中，Rawls 說他的正義原則是對於所有的社會及所有的時代都是有效的，也就是說，我們可以利用此原則來評斷任何社會的正義性。然而，Rawls 放棄了對於正義原則的普遍性要求，他後來明白的指出，政治哲學的目的就是要視其所針對的社會而定。所以，Rawls 認為他自己所提出的「作為公平的正義」，就是針對立憲民主體制所提出的正義理論（石元康，1995：142-4）。Rawls 指出其正義論述具有政治觀的三個特徵（Rawls, 2001:33）：

作為公平的正義具有政治觀的三個特徵，此三個特徵為：它的要求僅限於社會的基本結構，對它的接受並不以任何特定的整全性學說為前提，以及它的根本理念在公共政治文化中是眾所周知的，且是從中汲取而來的。這三個特

徵促使不同的整全性觀點來贊同它。

這三個特徵有助於使它獲得合理的交疊性共識之支持在良序社會裡，政治性的正義觀是由一種被我們稱為合理的交疊性共識來認可的。Rawls 對於交疊性共識的定義如下 (Rawls, 2001:33)：

所謂交疊性共識是指，這種政治性正義觀是受到各種合理的但同時也是相互對立的宗教、哲學和道德學說所支持的，這些學說自身都擁有眾多的擁護者，且世代相傳。

而我們在賦予給交疊性共識這個理念一個重要地位時，我們先假定了合理多元主義的事實是民主社會中的一個永久性條件，這些不同信念是合理的存在於社會之中，因為我們沒辦法去證明這些相衝突的理念是錯的，但我們會認為說他是合理的，這就是政治的自由主義，去包容多元和歧異，Rawls 認為此可以作為一種人們所共享的交疊性共識 (楊慧玲譯，2005：289；Rawls, 2001:32-3)。

Rawls 主張基於正義原則所建立公共的憲政體制必須是公民之間的交疊共識，另外則強調應包容自由社會的公民各自擁有其他宗教、文化以及各種價值觀的歧異。綜合上述來看，對於 Rawls 而言，交疊性共識乃是社會正義實現所必須擁有的條件，因為在合理多元的事實中，不容忍是不合理的，而不寬容的行為代表著不正義，在此可以說 Rawls 將自由主義重視正義的實現與強調寬容的精神，發揮得淋漓盡致。

第三節 Robert Nozick 之社會正義理論

Robert Nozick 在 1938 年出生於紐約，在 1963 年成為 John Rawls 在哈佛大學的同事。John Rawls 在 1971 年發表《正義論》的後三年，Nozick 也在 1974 年出版了他的重要著作《無政府、國家與烏托邦》(Anarchy, State, and Utopia)。

Nozick 在《無政府、國家與烏托邦》這本著作中，以自由意志主義 (Libertarianism) 的觀點回應 Rawls，他在 Rawls 的正義理論的框架下，進行一種批判與辯論，並提出屬於他自己的一套有關於權利理論 (the entitlement theory) 之論述，Nozick 主張的是一種極端的，且具有高度爭議的自由主義，就如同我們在第一節所討論過的，他是站在古典自由主義的立場來發聲的，主要是為了捍衛以市場經濟為主調的運動。¹⁰

《無政府、國家與烏托邦》一書共分為三個部分，第一部分是肯定最小限度國家與反對無政府主義；第二部分是反對任何大於最小國家的體制，尤其是反對任何國家強制性地進行經濟重分配；第三部分則認為最小國家是「具啟發性的也是正確的」，並「建構出烏托邦的基本架構」。而本文一樣著重於探討 Nozick 在論證後的重點說明，首先是最小限度國家，其次是他的歷史正義觀，最後則強調其烏托邦概念與最小限度國家之間的關係。

壹、最小限度國家 (a minimal state)

Nozick 在他的《無政府、國家與烏托邦》中，一開始就以反駁無政府為其目標。而他所採用的論證起點，就是傳統社會契約論者所用的的自然狀態 (state

¹⁰ 自由意志主義 (Libertarianism)，又稱為新古典自由主義，是一種主張只要個人不侵犯他人的同等自由，個人應該享有絕對的自由，以其自身和財產從事任何活動的政治哲學。自由意志主義者的基本準則認為，任何人類的互動行為都應該出於雙方的自願和同意，任何利用暴力或詐欺手段侵犯他人權利和財產的舉動都是違反了這種準則。因此除了對付他人先行侵略的反擊外，自由意志主義者反對任何形式的暴力行為。

of nature)。

無政府主義 (Anarchism) 其基本立場是反對包括政府在內的一切統治和權威，提倡個體之間的自助關係，關注個體的自由和平等。而政治訴求是消除政府以及社會上或經濟上的任何獨裁統治關係，因此認為國家在其本質上「必然會違反個人的權利，因此就本質而言是不道德的」。但 Nozick 認為無政府主義者的無政府國家是錯誤的，他認為國家可以是合理的，只要他維持在一個最小限度國家的狀態 (維基百科，無日期 b；楊慧玲譯，2005：297)。

Nozick 所指的「最小限度國家」是「只限於抗拒武力、偷竊、詐欺，以及執行契約等少數功能」，此乃是一種古典自由主義理論中所指的「守夜人式國家」 (the night-watchman state)。在說明國家之形成時，是根據洛克式的論證，他說明將自然狀態中個人權利的維護，皆需由個人自己來執行，難免會有諸多不便之處，因此必然會有提供保護的機構 (protective associations) 出現，而這些保護機構都將在爭取保障個人權利的共同體系下形成國家 (Nozick, 1974:12,26)。

他雖然對無政府主義者主張個人有權管理自己，其權利不容侵犯深有同感，卻不認可無政府主義者所強調任何政府的存在，都是對個人權利之侵犯。他所希望的國家類型，是以是否能夠維護個人權利作為尺度的，因而肯認「最小限度國家」存在之必要性。但從國家的職權來說，他認為在認何情況下都不允許國家介入經濟上的重分配，其認為國家並不具有分配的權利，個人合法取得的權利和利益是不容侵犯的。有限功能的國家被證明為正當的，而任何功能更多的國家 (extensive state) 都容易侵犯到個人權利而被證明為不正當。也就是說，國家不得使用其具強制力的機構來迫使一些資源較豐之公民來幫助另一些較為弱勢之公民，同樣的，也不得以同樣方式禁止人們追求自身的利益或者是自我保護。只有在一種「最小限度國家」，其管事最少，只有保護性的功能，才最適合對個人權利之保護，且這種國家是以此標準為最高原則 (Nozick, 1974:32-3；王中江，

2002)。

貳、 歷史正義觀 (a historical conception of justice)

一、 非模式化的原則 (un-patterned principle)

在 Nozick 的正義觀中，他採用和 Rawls 相反的論調，Nozick 強調「非模式化原則」，認為 Rawls 的「模式化原則」是指依據某種特定的標準（諸如需要、才能、功績或平等分配等等）來進行分配，因此處處嚴重地侵害到自由主義中個人自由權利的部分。此外，模式化原則乃是站在資源結果處看分配結果，而 Nozick 也認為這存在著嚴重的問題，例如它不承認人們對物品的擁有權利，且其只關心接受者，不關心給予者，且其可能會導致一種徹底的個人主義，因為分配後即為固定，若再轉讓或交換則會破壞模式化原則的分配模式（王中江，2002：183-184）。Nozick 重視的是個人權利問題，而非分配正義與否，他認為模式化的分配會妨礙到個人自由，一旦承認人有自由或權利支配他人的財富或所有物時，則任何模式都不可能長久維持下去。

Nozick 把他這種歷史正義觀稱為「非模式化原則」，他認為只有歷史性且非模式化的原則，才能被接受採用。非模式化原則不提供任何具體的統一分配標準和模式，而是以一種歷史性來看一擁有行為的合法性，端視物主擁有及轉移的過程是否合法，而非看當時分配的結果來判斷，因此，擁有的歷史過程，成為正義與否的重要考量（石元康，1991：185-186）。Nozick 的非模式化之歷史原則正義觀，所在意的是權利的來源與持有，他所強調的是自願性轉移財產或所有物之合法性，其不允許對通過「持有正義」(justice in holdings) 原則中所得之權利進行再分配，如經濟利益，否則就是對個人權利的嚴重侵犯。總之，非模式化的歷史原則就是除非在個人自願原則下轉讓，否則皆為不正義之行為，因為只有這樣，才能保證個人的權利不受侵犯（Nozick, 1974:160）。

二、 賦予權利理論 (the entitlement theory)

Nozick 的正義觀是以「權利理論」為核心論點，旨在維護「個人權利的神聖性和絕對性」，其批評 John Rawls 的分配正義是一種模式的正義觀 (a patterned conception of justice)，其賦予權利理論則是一種歷史的正義觀 (a historical conception of justice)。Rawls 的模式正義觀是站在社會資源形成的結果處，完全不問資源形成的歷史過程，其在乎的是結果的正義。而 Nozick 認為探討資源應如何分配才能合乎正義的問題時，應該考量資源是怎樣形成的歷史過程始為合理，也就是要讓「持有」具有「正義性」，這就是他的「賦予權利理論」，也可以說是一種從持有的歷史角度來看的正義觀。根據此一賦予權利理論，主要由三項論點組成 (Nozick, 1974:151)：

1. 佔取原則 (principle of acquisition of holdings)：即對於無主物的佔取，來自我們的勞動力 (屬於人身的一部分) 對無主物的改良，使我們對該無主物取得獨占的所有權。
2. 轉移原則 (principle of transfer of holdings)：即資源所有權的轉移，無論是交換或贈與，皆必須基於彼此自願的同意。
3. 矯正原則 (principle of rectification of injustice in holdings)：如果對於所有物的佔取或轉移未依據上述二原則，即不合乎正義，而必須加以矯正，使其合乎此二原則。

首先，佔取原則是在說明持有的最初獲得來源，或是對於無主物的獲取之合法性。Nozick 認為只要人們的擁有行為沒有違反 Locke 的條件，或即使違反這個條件，而他的擁有行為又為別人提出了補償，他就有權擁有。Locke 的限制條件是當人們擁有某物時，必須要有「足夠且與以往一樣好的東西留下來給別人享用」 (enough and as good left in common for others)，如此才有權擁有此物。也就

是說，在不損及他人的情況下，佔有無主物才是合法的（Nozick, 1974:175）。

而在第二個轉移原則方面，此涉及到的是利益從一個人的持有轉移到另一個人身上。Nozick 認為凡是自願性交換或轉移，只要持有者擁有所有物的方式為合法，且轉移行為並沒有危害到第三者，則這種轉移即合乎正義，且能合法地擁有一件屬於他人之物品（Nozick, 1974:151）。

第三個矯正原則，即是在說明某人若以不合乎第一和第二原則的方式獲取某物，則必須為自己的行為付出代價。即是當某一個人違反了某些道德而擁有了他沒有權利擁有的東西時，該如何矯正這種不公平的現象（Nozick, 1974:152）。

在符合以上三個權利原則後，在擁有某物時才能說是公正的擁有。而 Nozick 歸納說：「(1)一個符合獲取的正義原則獲得一個持有的人，對那個持有是有權利的。(2)一個符合轉讓的正義原則，從別的對持有擁有權利人那裡獲得一個持有的人，對這個持有是有權利的。(3)除非是通過上述(1)與(2)的（重複）應用，無人對一個持有擁權利」（Nozick, 1974:151）。而現實中，並非人人皆前面兩個持有之正義原則，因此要有第三個「矯正原則」來辨明其正義性。然而由於歷史過於複雜，Robert Nozick 也承認要在歷史和現實之中辨明所謂非正義的持有，是一件相當困難的事，其認為探討第三原則的過程是值得嘗試的，但 Robert Nozick 本人卻在此止步了。

參、烏托邦（Utopia）與最小限度國家

Nozick 在其著作中的第三部分主張最小限度國家可以提供一種最佳的「烏托邦架構」。烏托邦是對我們所有人而言最好的世界，是我們能想像的最好的世界，指的乃是讓許多人盡可能地以他們最希望的方式來生活。Nozick 在書中第三部分所描述的烏托邦架構，就等於是「最小限度國家」（Nozick, 1974:298,）。Nozick

歸結了最小限度國家之討論 (Nozick, 1974:333-4)：

最小限度國家把我們視為不可侵犯之個人……；把我們視為是擁有個人權利和尊嚴的人，……；也允許我們能夠個別的，或我們願意與之聯合之人一起地——就我們能力所及地，並且與他擁有同樣尊嚴之人之自願合作的援助下來選擇我們的生活，實現我們的目標，以及我們對於自己的觀念。……

Nozick 認為沒有一種國家敢比這個做得更多了，且他主張這種多元的、自由主義式的烏托邦，其中甚至還為那些反自由主義意識形態的人留有餘地，因為這樣的社會之中，能夠包含許多不同的社群在內，容許人能夠自由地在不同的社群之間做選擇。或許有些社群在這樣的烏托邦架構下執行經濟重分配，或禁止市場經濟等，但基於一種多元包容的自由主義式的烏托邦，形同最小限度國家的立場之下，皆能夠給予個人自由與權利最大的包容 (楊慧玲譯，2005：311)。

本章第二及第三節乃是對於 Rawls 和 Nozick 的正義論進行探討，由兩位的論點中，可以發現由於他們站在不同的立論基礎上，於是對於「何謂正義」也有不同的表述，因此在表 2-2-1 中，本研究試比較 Rawls 和 Nozick 二位之正義論，以進一步了解其理論之異同。

表 2-2-1 Rawls 和 Nozick 正義理論之比較

	Rawls	Nozick
立論基礎	當代自由主義	
	現代自由主義	新古典自由主義
在正義論述中的代表性	Rawls 的《正義論》是二十世紀下半葉最具代表性之政治哲學著作，其理論提供了現代福利國家政策體制發展的重要規範性概念	在 Rawls 正義論的理論框架下，進行反駁與辯證，進而發展出一套與 Rawls 之正義具有高度相對性的「歷史正義觀」，被譽為在政治哲學中為一創新之作品
正義原則	正義兩原則 1.自由平等原則 2.差別原則	賦予權利有三項原則 1.佔取原則 2.轉移原則 3.矯正原則
利益分配方式	模式化原則 (站在資源形成之結果處)	非模式化歷史原則 (站在資源形成的歷史過程)
社會合作之概念	人天生的天賦才能和優越條件都是個人「偶然」獲得的，應當成共同資產，來為那些不幸者謀利 (只利於接受者)	社會合作是互相的，不平等會導致接受者的不合作，那麼損害個人權利的平等，也會導致給予者的不合作 (給予者有權拒絕)
政府角色	政府干預市場經濟，以分配社會、經濟上之不平等，透過分配達成正義	最小限度政府，應有最基本的服務性功能，以維持社會、經濟市場的穩定運作
國家政治體制	福利國家之規畫與實踐	新自由主義之市場經濟運作
相同處	皆是站在自由主義的核心立場來論正義： 尊重多元價值，強調自由國家之價值中立性之基本論旨	

資料來源：研究者自行整理。



第三章 高等教育經費政策與學費政策

政府的意識形態會影響到政策的發展，在政策模式的主導下，形塑了國家在公共服務上所扮演的角色及其介入之深度，在高等教育政策上的實施方針也會有不同的策略，包括了高等教育學費政策，也會展現出不同的面貌。面對著全球大眾普遍皆對高等教育需求之增加，且政府對高等教育之投資降低，因而政府希望能夠均分經費的負擔，也因此不同的學費政策越來越重要。基本上學費不單純只是教育問題，同時也是整個社會體制以及政治立場的問題。作為社會體制來看，高等教育和其他公共服務一樣涉及到國家和國民之間的關係形態。高等教育政策乃是依據社會體制，以及國家政府的意識形態來做選擇，以符合一個國家發展的需求及目標。

本章主要聚焦於高等教育學費政策之實施模式與社會正義之間的關係，因此，國家政府所採取之社會體制及意識形態，將會影響到一國高等教育之走向，以及產生是否符合社會正義之疑問。在本章的第一節，首先要探討的是高等教育學費在迥異的政策模式下社會正義的含意。第二、三節則分別挑選典型的福利主義國家—芬蘭、瑞典，以及以發展新自由主義為主的美國、澳洲等四個國家所施行的高等教育學費政策為例，以作為政策模式之範式說明。

第一節 經費政策模式與社會正義

壹、政府模式與社會正義

在第二章第二節中，我們談到了 Rawls 的社會正義理論，其理論內容所處理的是一種分配正義的問題。Rawls 認為「作為公平的正義」之主要問題即是社會基本結構，因此他從道德的角度來研究社會的基本結構在分配基本的公民權利和義務、決定社會中合理的利益或負擔等劃分方面的正義問題，經濟家通常將 Rawls 的哲學理論規於一個更廣泛的思想體系—社會福利哲學，即為構成現代福利經濟學的正義理論，其理論提供了現代福利國家體制及其政策發展一些重要規範性概念（陳伯璋主持翻譯，2004：178）。

在 1945 年二次世界大戰後，為了促進社會安定，西方工業國紛紛轉變成為以社會福利模式為基礎的社會福利國家，因而社會福利逐漸成為政府所必須提供之服務。N. Smith 指出社會福利的基本價值包含四項基本原則—互助、社會福祉、社會正義和社會改革。吳老德（2001：159，163-5，384）亦認為在社會福利的研究領域中，追求著公平正義之實現，使得社會與經濟處於劣勢情境者帶來較大的利益，而這樣的措施所依據之理論，有一部份即是來自於 Rawls 的正義二原則，此兩大正義原則為福利國家所實施之政策進行檢證。

福利國家體制在實行政策時，是以國家政府為主進行的，認為國家應採積極的態度推動社會福利政策，也就是說福利國家是由政府提供某些福利措施，使得人民不需要透過市場來滿足需要，社會福利之供給乃國家之責任。福利國家的最基本職責，應提供的最低福利水準有：（1）國家或政府介入市場經濟；（2）保障每一個國民最基本福利需求滿足；（3）保護每一個國民享有健康保障、營養、衛生、住宅、教育、就業與福利服務的最低標準（吳老德，2001：171）。福利國家對公共服務的高度介入，以及對平等價值觀的追求，事實上相當程度建立在整個

社會對此種價值觀的認同，而在實際上此種價值觀的具體實踐，必須以稅收的增加，也就是個人可支配所得的減少為前提。社會福利的推動，主要是本著「利他」和「各取所需，各盡所能」的原則之下來分配社會上有限的資源，以追求社會正義之實現（蘇雅穎，2005）。

上述以政府為主體來推行政府政策的社會福利國家是較遠離市場機制之一端的。隨著國家對公共服務的提供擴大到極致，在高等教育政策方面，也同樣負擔著高等教育之發展及其需求。尤其在高等教育經費之提供上，大部分都是政府方面來支出，根據 Levy Daniel（1986:211）針對各國高等教育部門依其財務來源作分析，其將各國高等教育的模式依公、私兩部門之情形分為幾種型態，其中在單一部門制（single sector）的部分是指高等教育幾乎（90%以上）僅存在一種部門者，經費幾乎（90%）皆由政府提供者，之下又分為國家主義型（statist）和公費自主型（public-autonomous），另外在二元併存制（dual sector）中的同質型（homogenized）也是由國家負擔大部分的高等教育經費，相關分類情形可見表 3-1。

由上述來看，政策模式之區分是以市場競爭經費之程度的高低來進行劃分的，其中市場競爭程度較低者為政府模式，而競爭程度較高者為市場模式，應用在高等教育方面，市場模式主張鼓勵競爭、公私立並存且大學校院數量龐大為其特色；政府模式則與市場模式反向操作，偏向以國家提供為主（戴曉霞，2008：96）。而依據戴曉霞（2008：105-106）之分法，將高等教育經費的提供及隨之而來的學費計算上大致可區分為政府模式與市場模式。前者著重高等教育的公共效益，超過 50% 的高等教育經費來自公部門，後者側重高等教育的私人效益，超過 50% 的高等教育經費來自私部門（包括學生及其家庭、產業及其他私人團體）。採政府模式者，政府會挹注大量經費於高等教育上，學生所付的學費很低，或者是免付學費，經營之成本概由政府來負擔。屬於政府模式的福利國家體制，在高等教育的經費提供即超過 50%，甚至有許多採政府模式之國家政府是提供一種免學

費的高等教育政策。從高等教育經費的政策模式來看可以反映不同的政經意識形態，在政府模式方面強調高等教育的公共效益，以及公平、正義的概念，認為市場過度介入會阻礙教育機會的提供，妨礙社會流動，並透過所得再分配，給予每位國民均等的求學機會（蓋浙生，2005：375；戴曉霞，2008：107）。

貳、 市場模式與社會正義

在第二章第三節中談到 Nozick 的正義觀點是站在古典自由派的立論基礎上，是為了捍衛以市場經濟為主調的運動而來的。認為在社會及經濟等各層面，國家都只應站在「守夜人式國家」—即最小限度國家的意義上，只維持最基本的服務功能，不應插手干涉市場經濟或是對於財富進行重分配。按照 Nozick 的權利理論，指的是對於物品所擁有的權利來源是否合乎正義性。他的理論是不允許人們對經由「持有正義」原則所獲得之經濟利益進行再分配，否則即是對個人權利的嚴重侵犯。這是以反對任何分配模式（包括 Rawls 的主張）而出現的論調，其認為侵犯到個人權利都是不正義的。Nozick 所提的最小限度國家，就是以是否能夠維護個人不可侵犯之權利作為尺度的。Nozick 反對任何模式化的經濟利益分配方式，表示他所注重的是個人自由及權利，而非平等和福利，且注重的是效率，而不是社會公平和穩定（王中江，2002：185）。

Nozick 的正義論述，是在 1970 年代，歐美各國在面對經濟衰退以及兩次石油危機的衝擊之下所提出的，其所面對的是放任主義的經濟政策的再度回鍋，以及社會對於社會福利的批判性湧出的時空背景。此時也正是新自由主義

（Neo-Liberalism）（見註腳 3）興起之時，新自由主義之出現為帶領西方國家經濟走出凱因斯學派所帶來之弊端，以及福利國家因為政府以有形稅之方式對國民之收入進行經濟重分配，來為全體國民建立社會保障而可能造成的財政危機提出質疑。新自由主義之「小而能政府 v.s.大市場」和 Nozick 的「最小限度國家」以

及強調市場經濟之自由運作之理念上有其謀合之處。新自由主義強調的是自由化、市場化及私有化，且其反對公有制度、社會主義及國家的過度干預。新自由主義雖是承襲於古典自由主義的經濟理論，倡導新的經濟秩序，但政府在其中也必須扮演一種維持市場秩序的監督者角色，因此新自由主義在意涵上和古典自由主義既有所聯繫又有所區別（蘇雅穎，2005）。

在新自由主義強調小而能政府理念下，國家把教育權交給了市場，也就是意味著國家控制教育的鬆動，在高等教育層級更是明顯。戴曉霞（2000：40-41）指出國家政府和高等教育之間的關係，已經從國家控制模式（state control model）走向國家監督模式（state supervising model），解除了對高等教育的各項管制，予其更大的自主空間。其次，政府逐步使公私立大學市場化，讓市場化的競爭與價格機制去回應市場對於高等教育的需求。雖然來自公部門之經費降低，但是高等教育機構卻獲得更大之自主權，並且在政策制定的過程中將國家最小化，國家的角色成為了只監督不干涉、控管高等教育機構之發展，但也因此高等教育必須採取多元化經營之方式以求生存與發展。尤其是經費來源這部分在高等教育擴張中扮演了重要的角色，因為擴張會造成政府財政上的負擔，而為了維持並提升高等教育的品質，卻必須投入大量的經費。我們能夠理解一個政府的財力有限，以致於提供高等教育的經費比例不斷降低，造成高等教育機構自籌經費的比例也逐年升高（蘇雅穎，2005）。

從 Levy（1986:211）的高等教育財務來源分析中可以看出，在二元併存制中的異質型（distinctive），高等教育機構即有來自私部門所提供之經費（見表 3-1-1 說明）。學費是高等教育經營成本的一部分，就學費政策而言，採取市場模式者，學費收的高或低全視學校財務結構及學校發展，而學校也擁有充分的自主權，以決定收費之高低（蓋浙生，2005：375）。而在上一部份提到戴曉霞對於高等教育經費的提供及隨之而來的學費計算上大致可區分之定義，市場模式中側重高等教育的私人效益，超過 50%的高教經費來自私部門(包括學生及其家庭、產業及其

他私人團體)，且主張鼓勵競爭、公私立並存且大學校院數量龐大為其市場模式之特色。在實施市場模式的國家政策中，普遍偏重市場的競爭機制、高等教育產生的私人效益以及使用者付費的概念(戴曉霞，2008：107)。

表 3-1-1 各國高等教育部門依其財務來源作分析，其將模式依公、私兩部門之情形分為下列型態：

<p>單一部門制</p>	<p>1.國家主義型</p> <p>幾乎沒有私人經費支持的大學，經費傳統上來自國家，大學間及大學內的經費分配教育部扮演決定性之角色。</p>	<p>2.公費自主型</p> <p>傳統上是由公、私部門共同提供經費，但現在以公共經費為最主要來源。大學間經費的分配是由大學或大學與國家間之中介組織扮演重要之角色。</p>		
	<p>3. 同質型</p> <p>傳統上有兩個部門，分別有其經費來源，其後漸漸演變成公、私部門都由國家負擔大多數經費，其經費來源類似。雖說是公、私部門二元化，但其間之差異在經費上較少，而在傳統、管理及功能上之差異較大。</p>	<p>4.異質型</p> <p>指其經費來源非常不同，私部門多數仰賴來自私人之經費，公部門則大部分仰賴公共經費。此又可依其私部門入學學生之比例是否超過 50%區分為兩類</p> <table border="1" data-bbox="761 1227 1342 1615"> <tr> <td data-bbox="761 1227 1054 1615"> <p>(1) 私部門佔少數者：</p> <p>私部門高等教育機構學生數占 10%以上，50%以下者。主要財源來自於非政府部門，以學費收入為主。</p> </td> <td data-bbox="1054 1227 1342 1615"> <p>(2) 私部門佔多數者：</p> <p>私部門高等教育機構學生數佔 50%以上，不到 100%者。其公私立高等教育分別獲取公部門之經費。然私立高教較過去傾向於獲得政府補助。</p> </td> </tr> </table>		<p>(1) 私部門佔少數者：</p> <p>私部門高等教育機構學生數占 10%以上，50%以下者。主要財源來自於非政府部門，以學費收入為主。</p>
<p>(1) 私部門佔少數者：</p> <p>私部門高等教育機構學生數占 10%以上，50%以下者。主要財源來自於非政府部門，以學費收入為主。</p>	<p>(2) 私部門佔多數者：</p> <p>私部門高等教育機構學生數佔 50%以上，不到 100%者。其公私立高等教育分別獲取公部門之經費。然私立高教較過去傾向於獲得政府補助。</p>			

資料來源：Levy(1986:211).

從以上所述，我們將在本章採戴曉霞之區分政策模式的定義—將高等教育經費的提供及隨之而來的學費計算上大致可區分為政府模式與市場模式，超過 50%的高教經費來自公部門，屬政府模式，超過 50%的高教經費來自私部門(包括學生及其家庭、產業及其他私人團體)則屬市場模式。以下二、三節本文將舉芬蘭、瑞典以及美國、澳洲等四國為例，分別作為政府模式和市場模式之範式說明。

第二節 政府模式與高等教育學費政策

採政府模式之國家，最為人所知且最典型的即屬北歐各國，其中本研究將以芬蘭及瑞典這兩個國家來作為政府模式之例子。歐盟於近年來提出波隆納歷程（Bologna Process）以企圖改革歐洲的大學結構，但芬蘭和瑞典之政府在雖改革了部分高等教育體制，卻依舊維持他們對於高等教育發展之理念，同樣地重視學生的福利與教育機會公平。因此，以下在大致上了解兩國的高等教育發展後，將接著對其高等教育學費政策作一說明。

壹、芬蘭

一、高等教育之發展



芬蘭的憲法保障所有芬蘭人皆有受教育及文化之基本權利，各地方政府有義務提供平等之義務教育之機會，並將政府經費花用在教育及文化上。在芬蘭，所有兒童都能根據自己的能力，在學習和自我發展的得到保障的機會，而不論其居住地、語言及社經地位等，所有學生都有權得到充份的和高品質的教育和指導，並擁有一個安全的學習環境和福利。具彈性化的教育體系和基礎教育的保障使其具有公平和一致性之結果，芬蘭的教育政策簡言之就是有四大政策，即為品質，效率，公平性和國際化。

芬蘭的教育制度與台灣類似，國民義務教育九年，學童七歲入學；高中分普通中學或職業學校，均為三年；而高等教育機構分大學與技術學院，正常情形高中或高職畢業通過會考之後，十九歲即進入大專院校中就讀。芬蘭的教育制度有下列五項特點：（1）教育機會均等：在芬蘭，學童不論其年齡、行別、居住地、經濟地位或母語、膚色等，在《憲法》中皆保障了人民有受教的基本權利。2004年公布的《平等法案》（Equality Act, 2004），說明了不能歧視不同膚色、國籍、

宗教、語言、信念、健康程度、身心障礙、性別導向以及不同種族之國民，再次強調芬蘭社會之平等訴求；（2）教學一律免費；（3）中央政府督導，地方政府執行；（4）所有教育制度之經費均由國家來支付；（5）高品質之教育。

芬蘭的高等教育包括了大學及技術學院（polytechnics）兩大類，全是屬於國立的。就芬蘭的第一所大學成立於 1640 年，最早稱之為「皇家土庫研究院」（Royal Academy of Turku），此在當時與歐洲其他古老之大學一樣，設有神、醫、法、哲，四個學院。從 1640 到 1808 年，其教育目的皆在為瑞典王國及路德教派培養神職人員和公僕。而在 1809 年時，改名為「土庫帝國研究院」（Imperial Academy of Turku）。後因大火，1828 年將此大學遷址到赫爾辛基市，由於當時為俄國所統治，因此命名為「芬蘭之亞歷山大帝國大學」（Imperial Alexander University in Finland）。到了 1917 年芬蘭獨立後，1919 年正式更名為「赫爾辛基大學」（the University of Helsinki），其教育目標乃是在於建立一所在歐洲最頂尖之綜合研究型大學，主要任務有三，即教學、研究和社會互動。除了赫爾辛基大學，1908 年後第二所學府赫爾辛基工業大學，其後陸續在舊首都土庫也成立了兩所大學。目前總計有二十所大學分屬於不同地區，包括正規大學十所，科技大學三所，經濟學院三所，藝術學院包括音樂、美術、戲劇、工藝設計各一所，另有國防大學屬於國防部，與國立大學同一等級。各大學、經濟學院和藝術學院均授予碩、博士學位。另外，在許多學科領域內若欲取得碩士學位，則要修至少三年的學士課程，獲得學士學位後，再修兩年的碩士課程並繳交論文即可。而博士學位，則必須先取得碩士學位後的兩年內取得準博士學位（Licentiate），接著再於四年內修完博士班的課程，方可取得博士學位。在大學主要從事科學或學術的研究。根據《大學法》（Universities Act）規定，大學必須促進自由研究、科學和藝術之教育，提供高等教育在研究基礎上和教育學生來服務國家和人民。為履行這一使命，大學必須與周圍的社會環境加強互動，並增強研究結果和藝術活動對社會的影響。

而在高等教育的技術學院部分，或稱之為 AMK（ammattikorke - akoulutuskinto）。第一所技術學院是在 1991 年時所成立的，剛開始只是實驗性質，修業年限為三年半至四年，直到 1996 年才正式成立，並於 2000 年正式運作。其教育目的在於提供專業人才之訓練，反映勞動力市場之需求，並且從事研究與發展，以支持教學，促進芬蘭教育之發展。目前總計三十一所，主要是培育職場上所需之專業人才，有工、商及服務業等專門課程，只要是高中或高職的畢業生均可提出申請，修習完畢時頒授專科學院學位。

芬蘭高等教育的特色在於其高教機構皆為國立，且其教育經費充裕，經費悉由教育部編列，政府在挹注高等教育之資金不虞匱乏，對於大學生有許多福利或津貼之補助，使得大學生不用擔心金錢來源問題，在學習方面能夠全心投入，顯示其重視教育機會之均等。再則，芬蘭高等教育建立了高品質保證制度，且有組織健全的「全國高等教育評鑑委員會」，主要追求重質不重量的教育體制。此外，大專院校對內有「學生聯盟」幫助學生爭取各項福利，並參與多項活動，做為大學機構與學生之間的橋樑，實為功不可沒；對外則有教育部下設的「國際交流中心」，目的是為了與歐盟各國之高等教育機構進行交流與學習。由此可見芬蘭在高等教育之建設方面可說是多所用心（Opetusministerio, n.d.；陳照雄，2007；教育部，無日期）。

二、政府模式與高等教育學費政策

芬蘭為一社會福利國家，在此，每一個人都有接受教育之基本權利，在高等教育層級，跟中小學一樣是免學費政策，然而在教科書、旅行或餐食等方面，學生必須自行負擔部分費用，但為數不多。而教育經費之支出，是由政府、教育部以及地方政府共同負擔（陳照雄，2007：69）。也由於此，因此在談芬蘭的高等教育學費政策時，只能從公共經費之供給來探討，其中就包含了學生的學費。

在高等教育部分，芬蘭之大學乃依學術自由原則和自主權來運作，他們在決策方面非常獨立。所有的大學皆為國立的，政府提供大約 70% 的預算，預算由教育部全權統籌以編列預算，此用以支付核心基金（core funding）、計畫基金以及能力本位基金。此外，也接受外界之支援如大學之建教合作服務、專業教育以及各項研究計畫，皆可獲得企業之贊助。芬蘭高等教育全為國立體系，因此如上述所談的，高等教育之經費乃是由政府支出大部分，但多數工科大學與專科學校因有建教合作與專業性研究計畫，部分經費來自民間，如 Tekes 之科學發展中心、商業或企業界、歐盟以及其他公益團體，所得之經費乃是專作研究與發展用，芬蘭科學院（the Academy of Finland）則負責評鑑結果（陳照雄，2007：70；張家倩，2006：210）。

而技術學院則有三個經費來源：中央與地方共同分擔的核心預算、提升學校軟硬體專案預算，以及根據芬蘭高等教育評鑑審議會年度特定項目與整體表現的評鑑結果所獲得的獎勵式績效預算（陳照雄，2007：70；張家倩，2006：210）。從表 3-2 來看，自 1998 年到 2005 年受到國家政府所資助之研究及發展經費之單位，在歷年來大學的部分都是最多的，佔整體經費的 26%，由此可以看出芬蘭在對於高等教育之研究及發展可謂不遺餘力，給予高度之支持。

表 3-2-1 1998 至 2005 年受國家資助研究和發展經費之單位 單位：百萬/歐元

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	%
大學	313.5	323.3	346.4	349.8	377.7	393.3	407.9	416.7	26
大學附屬醫院	60.5	60.5	59.4	56.7	56.7	48.7	48.7	40.7	3
芬蘭科學院	142.9	155.5	153.8	187.1	184.9	188.6	214.6	223.5	14
科技發展中心	374.9	410.8	390.8	399.4	398.5	412.7	430.0	448.4	28
國有研究機構	204.3	208.0	215.8	219.8	234.4	239.5	250.0	259.4	16
其他公共經費	153.5	117.0	129.7	139.6	136.5	169.9	183.9	208.0	13
Total	1,249.6	1,275.1	1,295.9	1,352.4	1,388.7	1,452.7	1,535.1	1,596.7	100

資料來源：Opetusministerio(2005:33).

在芬蘭的教育部方面，補助之經費有五大項（陳照雄，2007）：

1. 實際核心經費（actual core funding）：主要用於個大學的活動、教學、研究及社會服務，約佔總教育經費之 89.4%。
2. 補助全國性有關文化政策之經費（financing of national tasks）：約佔總教育經費之 1.5%。
3. 補助全國性之教學方案之經費（financing of national programmes）：約佔總教育經費之 4.7%。
4. 計畫經費（project funding）約佔總教育經費之 1.9%。
5. 基本能力本位之經費（performance-based funding）：佔總教育經費之 2.4%。

由上述可知，芬蘭在高等教育經費之支出，無論是中央政府部分，還是地方當局支付，皆屬於政府支出，可見經費支出公部門就超過 50%，佔了絕大部分，因此歸於政府模式。芬蘭的高等教育特色重質不重量，且重是教育機會均等，無論是在入學上的平等，還是經濟上之平等，芬蘭都以作為一個福利國家，竭盡所能地提供國民之優良的高等教育品質。

貳、瑞典

一、高等教育之發展

瑞典乃是一社會福利國家，在繼丹麥與挪威之後，於 1842 年頒行國民義務教育法，並且在 1950 年時，搶先將國民教育延長為九年，成為全球各國教育的模範。根據瑞典教育與研究部所制訂的《教育法》（Education Act），其內容完全展現瑞典教育制度所遵循的根本原則—每一個人擁有均等的教育入學機會，不受其種族、社會背景或居住區域之影響。並且，所有公立學校體系的教育都是免費的，完全由政府資助(王如哲、陳欣華，2008)。瑞典的高等教育機構皆是由國家政府負責掌管，包含私立的高等教育機構也受政府政策之指導，並向政府負責。

此外，高等教育之財政方面受到政府之支配，在課程上也受到政府之監督，為一十足的政府模式國家。

瑞典高等教育已有五百多年的歷史，且在三百多年前就已經發展出現代大學，在當時，大學所偏重的是文史方面的教育，到了十九世紀初才開始發展理工大學。由於高等教育逐漸由菁英化走向普及化，因此瑞典為了擴大入學機會，於 1965 至 1975 年間廣設大學校院，以滿足人民對於高等教育之渴望。其後，1980 年代末期至 1990 年代期間，由於瑞典的經濟發展，且社會對於人才需求也提升，因此又促使了另一波高等教育發展之高潮（蘇雅穎，2005）。

瑞典的高等教育是建立在三組活動上的，分別為教學、研究，並且與其他社會產生互動。（Högskoleverket, 2008a）。瑞典高等教育包括了大學及學院兩種，在扣除 11 所私立提供短期進修的學院之外，可分為三種（劉德勝，2007：261）：

（1）公私立性質：瑞典的大學由政府所設立的為公立大學，私人基金會設立的為私立大學。而瑞典總計公立的 36 所，私立的有 3 所；

（2）大學類型：可分為綜合大學，如斯德哥爾摩大學（Stockholm Universitet）、烏普薩拉大學（Uppsala Universitet），以及專科大學，如查摩斯理工大學（Chalmers tekniska högskola）。此外，還有於 2002 年成立的網路大學（Net universitet），甫成立發展就非常迅速。

（3）以學位劃分：可授予博士學位的有 21 所，僅提供碩士、學士或是證書課程者有 18 所。而提供短期證書課程者則有 11 所，且均為私立。

而從 2007 學年度開始，瑞典政府為了配合歐洲高等教育整合運動—波隆那歷程（Bologna Process），各大學已陸續採用新學分制。瑞典高等教育目前的學制被區分成「三層級」（three-cycle）的學位架構，指的是基礎、進階、和研究三個層級，而每個層級皆有其最低入學門檻、學位界定，以及學習成效和應備能力的規定。所謂第一層級即是基礎層級，其中設有兩種學位，分別是修業二年授與

大學文憑 (högskoleexamen)，以及修業三年授與學士學位 (kandidatexamen) 兩種。第二層級即是進階層級，亦設有兩種學位，修業年限分為二年和一年，修業二年授與「masterexamen」之學位，為新設立之碩士學位；修業時間一年之學位則和目前瑞典各大學所提供的碩士課程類似，授與「magisterexamen」學位。最後的第三層級則為研究層級，為獲取執照及博士學位而設，學生在從事兩年的研究後，可取得專業執照學位 (licentiatexamen)，並且在四年研究後，即可取得博士學位 (doktorsexamen) (Study in Sweden, 2008；Studera.nu/Applying to higher education in Sweden, 2009)。

二、政府模式與高等教育學費政策

瑞典是一社會福利主義之國家，主張普及性之供給，福利制度相當完善。高等教育政策與經費之補助主要由教育與研究部 (Utbildningsdepartementet) 主管的，瑞典的高等教育是完全免學費的形式，無論是公立還是私立，也不管是本國還是外國學生，從學士至博士皆免學費，且過半數之博士生能夠獲得補助津貼，高等教育之經費乃是由政府方面提供的。此外，為了降低學生的生活負擔，制定了高等教育學生之支持系統，其中包括了學生貸款以及獎助學金等制度 (劉德勝，2007：263)。從下頁表 3-2-2 的瑞典政府於 2009 年的預算法案來看，在高等教育的教育和研究之領域方面之支出是最高的，代表著瑞典對於高等教育發展之重視。

公私立大學校院接受政府補助的標準均相同，是因為瑞典政府補助大學校院是以學生註冊人數以及年度表現做為補助標準，此外，政府也對於培育某些優秀人才有額外之補助，且不同學科間所需之花費並不相同，政府的補助金也會有差別。也就是說，每間高等教育機構會因為學生人數、人才補助以及學科差異等，所獲得之經費多寡也會有所不同。瑞典的高等教育一直以來幾乎都是由政府的公共經費所支持，私人的資金不是沒有，但是卻只佔很小的一部分。就過去瑞典的

教育公共經費而言，乃是來自於中央政府經由逐項預算的方式將經費分配至各高等教育機構，主就是由中央政府主導著高等教育的運作，以求統一發展。但在 1970 年代以後改變了，因為中央政府開始將分配公共經費之權力下放至各地方政府 (Högskoleverket, 2008a)。我們就高等教育的研究經費來看(圖 3-2-1)，2007 年期間，高等教育機構的收入中有 82%是來自各種公共供資機構，其他 18%才是來自於企業或其他的私人經費，高等教育將之用於研究和研究生課程，此外，可以發現瑞典之高等教育的研究經費比例龐大，在投資高等教育機構於研究發展方面不遺餘力。

表 3-2-2 瑞典 2009 年預算法案—教育和研究領域 單位：百萬(瑞典克朗)

支出領域 15	對學生的財政支持	21 452
	兒童、青年和成年人的教育	9 952
	大學和其他高等教育機構	34 794
支出領域 16	研究	4 924
	某些共同的用途	519
	總計	50 189
支出領域 17	自由成人教育	3 166

註：支出領域：政府預算支出劃分為 27 個支出領域，這是由議會法案 (the Riksdag Act) 所界定的。一個委員會可以編寫一個或多個領域的支出，但沒有一個領域是由一個以上的委員會共同負責的。

資料來源：Regeringskansliet(2008a).

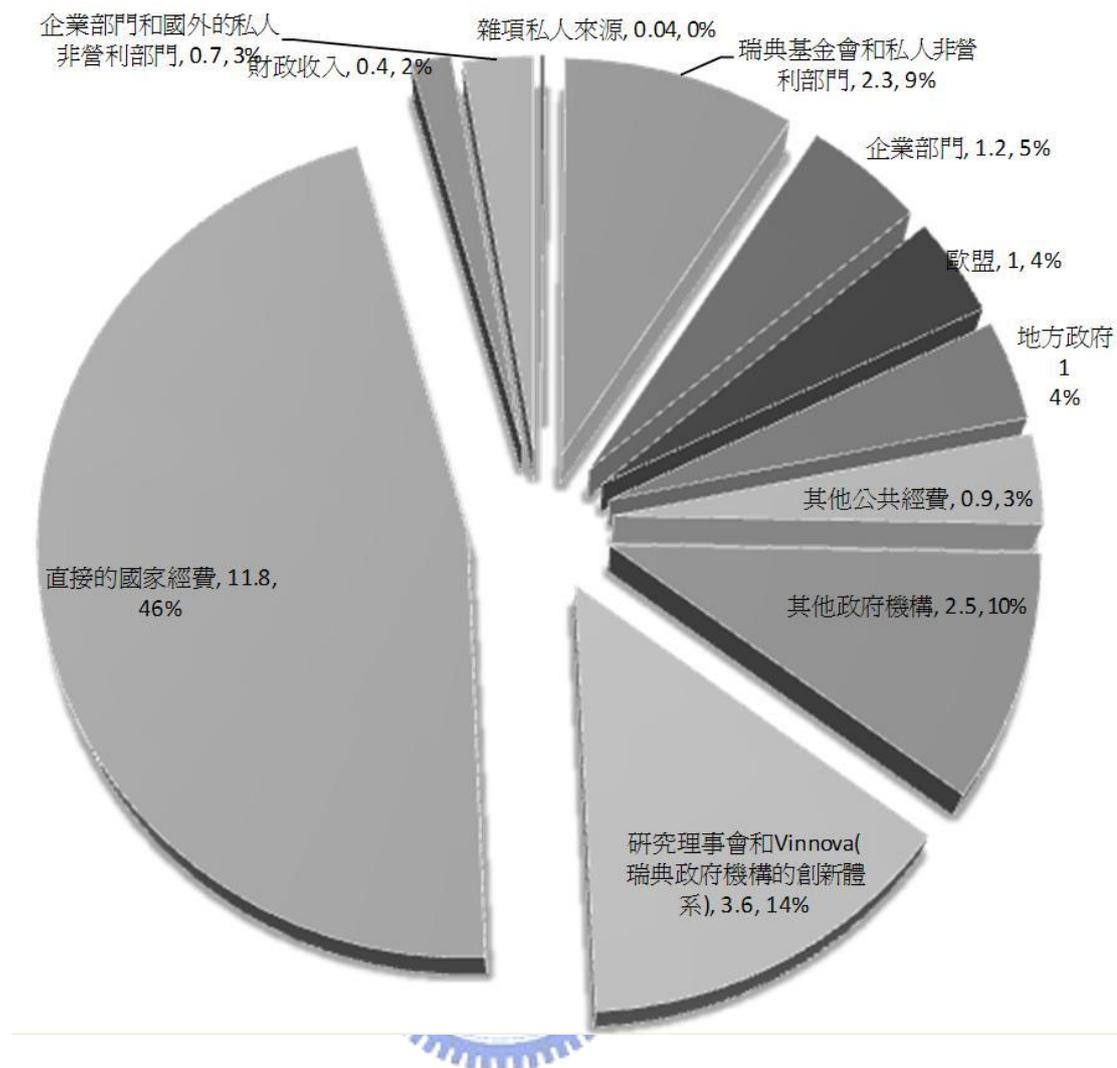


圖 3-2-1 2007 年瑞典各部門公共經費投入高等教育研究之比率（單位：十億/瑞典克朗）

資料來源：Högskoleverket(2008b:27)

瑞典學生的資助制度，目的是在於使無論社會經濟背景以及在瑞典的學生生活狀況為何，都可從高等教育的資助中受益。至於高等教育機構學生的資金，是準備用來支付生活費以及學習材料的費用，如課本、文具等等。此外，只要是 54 歲以下的人就有權申請學生資助，最高期限為 240 週。學生資助包括獎學金和學生貸款，學生貸款必須每月償還，直到貸款接受者達到 60 歲。每個月的付款取決於債務和利息之規模，而此也會隨接受者的收入和支付能力作調整（Högskoleverket, 2008a）。

瑞典之高等教育是免學費政策，此意味著所有的瑞典學生和從歐盟到瑞典求學之學生的教育免費，也包括了來自這些地區以外的學生。然而由於外國留學生日益增多，瑞典政府之財政支出必定也會增加，因此瑞典當局已經在討論對外國留學生收取學費之可能性。但此項政策或許會導致外國留學生之大量減少（不包含歐盟等國家之學生），衝擊到瑞典的高等教育發展。然而，瑞典希望吸引來自世界各地的優秀學生，因此獎學金制度之方案，或許可取代目前的制度（劉德勝，2007：266；Högskoleverket, 2008a）。

由以上的討論可以了解瑞典在高等教育經費之支出，國家政府的經費預算佔了超過 50% 的總額，因為是免學費政策，且來自私部門之經費未超過 50%，因此依據本研究所用之定義，瑞典也是歸之於政府模式。瑞典點的高等教育特色乃是公立大學佔大多數，公部門所提供之經費比例甚高，且在其免學費的政策之下，可以使得瑞典在高等教育機會具有公平性。然而也因為政府的經費預算大權在握，雖然瑞典之高等教育擁有高度之自主權，但是仍會受到經費使用之限制。因此，在高等教育經費不虞匱乏之際，也應該降低政府對於高等教育機構運作之干預，使其保持高度自主性。

第三節 市場模式與高等教育學費政策

在本研究中，將以美國和澳洲這兩個高等教育為市場模式之國家作為例子說明。於下筆者將會於兩國的高等教育發展，在大致上了解兩國的高等教育發展後，將接著對高等教育學費政策作一說明。

壹、 美國

一、高等教育之發展

美國在獨立前的殖民時期，因為人民來自歐洲各個國家，所以不同地區就會有不同的模式。1636年所設立的哈佛學院和1693年所設立的威廉—瑪麗學院，都刻意模仿牛津與劍橋大學即是一例。美國自1776年7月4日宣布獨立後，發展迄今只有短短兩百多年的歷史。其在1787年建立了聯邦政府，政治體制是採地方分權制，所以聯邦政府只有憲法中所明定的權限，其它憲法中未定訂的權責皆屬地方各州，例如教育權即是。因此，各州都可以自行決定教育行政和學校之制度。而聯邦政府雖然也設立教育部門，但其並無權力能夠干預地方各州之教育相關事務。

美國的高等教育經過三百多年的發展，最早設立的大學即是現在極負盛名的哈佛大學，是早期殖民地時期由教會所贊助的，此時期以發展私立大學為主，其主要目的是培養教會及政治領袖人才。因此，十九世紀以前美國的高等教育數量不多，且發展有限。

而州立大學發展的時期，為聯邦政府和州政府成立以後的十九世紀初期。各州政府開始發展各州的州立大學，其中喬治亞州於1785年首先設立了一所州立大學。1862年國會通過默里爾法案（Morrill Act），此法案更助長了州立大學的

發展，因為聯邦政府捐地給各州建立農工大學或設立新學院，此舉不但提升了高等教育機構的整體數量，更擴展了州立大學的學術領域。此時，由於許多工商業界及私人也紛紛捐款資助，私立大學的設立也在 1870 至 1900 年間達到巔峰，這時設立的私立大學到現在仍然是享譽盛名的名校，例如芝加哥大學及約翰霍布金斯大學等。

二十世紀之後，出現了另一種高等教育機構之型態，即是初級學院（Junior College）或社區學院（Community College），這些學院的修業年限為兩年，原來是給中等學校畢業生的短期職業訓練，並配合社區發展，後來此類學院演變成大學前二年的高等教育機構。

目前美國高等教育的類型可分為綜合大學、文理學院、專門學院（professional school）以及初級學院或社區學院等四大類。由於全美高等教育機構總數繁多，且性質不一，以致於難以歸類。一般來說，綜合型大學包括了大學及研究所教育，大學的修業年限以四年居多，而研究所之修業年限則從一到十年不等，其中碩士班約一到三年，而博士班則是二到十年，得視各科系之標準而定。而文理學院大多是四年制之學士學位課程，但也是有提供碩士及博士學位的課程。專門學校學位之取得則是視其專門性質及修業長短而定。至於初級或社區學院是不授予學位的，只給予證書或文憑。

從上述美國高等教育的發展可知，私立大學的建立比公立大學還早，早期創立的長春藤盟校多在三百年以上，這些悠久的私立學校學費昂貴，並非一般人可入學就讀。而公立大學的大學經費大多來自州政府及其他財團法人基金會和私人捐款，因此學費大多比私立大學低，且在現今三千多所大學校院中，公立大學所佔的比例比私立大學來得高，能夠容納的學生數量也較多。以公立大學來說，通常包括三類：第一類是以各州為名的公立大學系統；第二類是州立大學系統，由州政府設立；第三類則是農、工業為主的大學（林寶山，1991；戴曉霞，2005）。

二、市場模式與高等教育學費政策

美國聯邦政府的高等教育經費，主要是針對能提升國家利益的教學與研究，因此不區分公立或私立機構。聯邦政府對於高等教育學生的大規模補助，始於二次大戰結束之後的「復員獎學金」，隨著大量聯邦經費的投入，學生做為市場的消費者之力量也隨之展現。1972年美國國會審議「高等教育法案」，國會議員認為直接補助學生的作法，不論就教育機會均等或是品質之提升而言，都是最有效的方法。補助的方式由大學轉向直接補助學生，除了宣告高等教育「高學費、高補助」(high-fee,high-aid)之來臨，也使得高等教育機構必須互相競爭，以獲得這些受補助之學生所帶來的補助款。

雖然美國高等教育機構，無論公私立，都間接受到聯邦政府的補助。但州政府對於高等教育還是有較大的影響力。我們看到表 3-3-1 的數據所示，因為公立大學的經費大多來自公部門（州政府及聯邦政府），我們可以由表中發現，2004 及 2005 年公共經費對於公立大學之提供皆超過提供給私立大學的，其他經費來源還包括了財團法人基金會和私人的捐款，再次才是學雜費的收入，因此學雜費相對於私立大學來說是較為低廉的。相對來說，公部門（尤其是州政府）提供給私立大學的經費有限，其完全要自己自足，因此經費來源主要是靠校務基金的投資收入、學雜費的收入、機構本身的財產或附屬事業的經營收入、聯邦政府的研究經費補助，以及私人或企業之捐款等來支撐私立大學之運作，因此，在公共部門之經費來源甚少的情況下，私立大學的收費就顯得相當昂貴，對於許多學生及家長來說是一筆沉重的負擔。但由於許多歷史悠久的私立名校辦學品質優異，即使收費昂貴，仍是有許多國內外的學生慕名前來（林寶山，1991；戴曉霞，2005；吳京玲、張鈿富，2007：136）。

表 3-3-1 美國 2004 及 2005 於公共支出總額之分配—高等教育部分 單位：%

	直接用於公立 機構的公共支出	直接用於私立機 構的公共支	公共支出間接轉讓和 支付給私立的部分	支出總額
2004	71.1	8.2	20.7	100
2005	68.3	8.2	23.5	100

資料來源：OECD (2007:231; 2008:263)

在 1980 年代全球經濟面臨緊縮的狀態下，政府對於高等教育龐大的經費支出降低，各個大學為了彌補來自於公共經費的短缺，因而紛紛調整學雜費政策，及尋求私人經費之來源等方式，並祭出裁員、擴大班級人數、減少開課，甚至以減少主修科目等種種對策來解決高等教育所面臨的財務危機。但由於美國近年來學雜費調漲過快（表 3-3-2），學生在學費負擔上加重了，許多州內學生無力負擔學費，只能以就學貸款之方式繼續就讀大學，然學校需要的是能夠付全額學費的外州學生，或者是獲得校外私人獎學金的學生，卻對於本州需要大學自付補助之優秀貧窮子弟不屑一顧，導致經濟背景低落的學生更是雪上加霜（吳京玲、張鈿富，2007：144）。

表 3-3-2 美國大學校院學雜費漲幅（美元）

	1992-1993	2002-2003	漲幅（%）
私立四年制大學校院	14,339	18,094	26%
公立四年制大學校院	5,811	7,256	25%
二年制學院	4,778	5,418	13%

資料來源：College Board(2003).

美國是一為以市場經濟為論調之國家，其高等教育之經費來源，依表 3-3-3 所示，將公、私部門的比例互相比較，公部門從 1980 年代至 2007 年為止，所提供之經費比雖然提高了 2 個百分點，但仍是在 35% 左右遊蕩，而在私部門方面歷年來皆超過總金額比例的 50%，落在 63% 到 67% 之間，依據本研究所採之定義，

美國確實是屬於市場模式國家。

表 3-3-3 美國公、私部門對高等教育之支出（美元） 單位：百萬

學年度	公部門	比率%	私部門	比率%	總計	總比率%
1979-80	19,146	33.6	37,768	66.4	56,914	100
1984-85	31,637	35.1	58,315	64.9	89,951	100
1989-90	48,885	36.3	85,771	63.7	134,656	100
1994-95	67,504	36.9	115,465	63.1	182,969	100
1999-2000	84,459	35.7	152,325	64.3	236,784	100
2004-05	119,000*	35.5	216,000*	64.5	335,000	100
2005-06*	129,000	36.2	227,000	63.8	356,000	100
2006-07*	134,000	35.9	239,000	64.1	373,000	100%

註：*為估計值

資料來源：NCES(2007).

美國國會於 2008 年 7 月 31 日壓倒性通過已逾期五年之「高等教育機會法案」(Higher Education Opportunity Act)，其中包括抑制大學調漲學費，統整學生貸款計畫，簡化聯邦獎學金申請程序，擴大低收入戶和弱勢團體就學機會，以及提高聯邦裴爾助學金 (Pell Grant) 金額等，希望提供更多美國青年接受高等教育的機會。此外，此次通過的「高等教育法」(Higher Education Act) (2008) 實施期限五年，主要針對日益高漲的大學學費，複雜的聯邦獎助學金申請手續和學生貸款發放程序提出對策。

尤其「高等教育機會法案」，乃是針對高等教育學費政策提出的對策，如鼓勵各大學抑制高漲的學費，並讓學費資訊透明化。該法案鼓勵各大學利用州政府的高等教育補助款及採用新措施來控制學費，並且規定各大學設置網上學費計算系統，使學生在入學前能夠計算就學期間的總花費。此外，還要求各州政府提高高教支出，未遵照辦理者，聯邦政府得不核給新的聯邦配合補助款。再來，教育部必須每年都公布過去三年學費最高及最低排名前 5% 的大學。最後，乃是要控制教科書費，在每學期開課前，教科書廠商須提供每本書個別售價，且不得把教

科書擅自搭配相關教材出售，另外也必須確保教授開書單前掌握書費的完整資訊，並要求補助各大學提供教科書出租計畫（Higher Education Opportunity Act, 2008）。

而在弱勢補助及學貸方面，則有以下幾點（Higher Education Opportunity Act, 2008）：

1. 統整學生貸款計畫。嚴格要求學生貸款放款機構遵守規範，並提供學生公正與完整的借貸資訊。
2. 簡化聯邦學生貸款申請程序。加強管理貸款機構擔保機構和大學。
3. 簡化「聯邦學生補助免費申請」(Free Application for Federal Student Aid, FAFSA)網站申請程序，提供各項學生獎補助計畫。低收入戶者申請表 (FAFSA-EZ)更簡化為兩頁，並讓學生和家長有更多時間準備上大學的開支。
4. 擴大低收入戶與弱勢族群入學機會。聯邦裴爾助學金 (Pell Grant, 提供低收入家庭子弟在大學部就讀)在 2014 年將增至目前的兩倍，為 8000 美元。另配合擴大申請對象包括半工半讀及修讀非學位之低收入子弟，補助款全年可申領。
5. 增加對軍人和軍眷的入學補助。設立新獎學金計畫，增加現役軍人及其眷屬上大學的機會，並允延遲、無息償還聯邦學生貸款。在某一州居住 30 天以上軍人，比照該州州民可享學費優惠。
6. 提供殘障人士公平的入學機會。裴爾助學金擴大適用於殘障申請者，並提供殘障人士及其家人入學協助。

上述高等教育機會法案的通過，為高等教育學費政策帶來了更多的公平正義，有了法源依據，便可抑止隨市場機制而不斷向上調漲的高等教育學費，並保護學生不被高利貸商所困。然而高等教育機會法案雖強調要讓學生繳得起學費，卻也讓一向強調自由自主的美國高等教育機構受到政府法案之羈絆。

貳、澳洲

一、高等教育之發展

澳洲的教育制度發展始於十九世紀初期私人或教會所設立之學校，中小學教育制度各州大致相同。傳統的澳洲高等教育是為三元化系統，其中包括了大學（universities）、高等學院（colleges of advanced education, CAEs），以及技術學院（Technical and Further Education, TAFE）等，其分別受三個獨立的聯邦委員會（Commonwealth Commissions）管轄。但在 1974 至 1985 年間，澳洲政府合併了大學與高等學院，並且由高等教育委員會接管，此時澳洲的高等教育系統從三元變成了二元化的系統，即為現行的第三級教育（tertiary education）指的是中等教育後之高等教育制度，就包括了高等教育以及職業教育與訓練兩部分。澳洲第三級教育之意涵（tertiary education）與國際間所用之高等教育（higher education）意涵類似，但澳洲大部份學者以 higher education 指大學與高等學院，而 tertiary education 則指技術學院與再進修教育之機構。但在此主要聚焦於高等教育的部分，澳洲的技術學院與再進修教育之機構則暫不納入說明（江愛華，2006；沈姍姍，2007；Beswick, 1987）。

澳洲高等教育於近二十年來產生很大的變化，在 1980 年代以前的高等教育被定義為型塑國家文化與公民素養之殿堂，並認為高等教育之目標應切合於國家發展之目標。然而，自 1980 年代開始，澳洲開始了一波高等教育之改革，其是以競爭、私有化與市場化為主軸展開，自此澳洲高等教育根本地轉型特別是大學教育的本質與角色。

在學制方面，澳洲的高等教育以往採行的是雙軌制，即一為大學系統，另一則為進修教育機構（advanced education institutions）。但在 1987 年 12 月時，就業、教育及訓練部（Department of Employment, Education and Training, DEET）的部長 John Dawkins 在教育綠皮書《高等教育：教育討論書》（*Higher Education: A*

policy Discussion Paper) 以及在 1988 年公布的教育白皮書《高等教育：政策聲明》(*Higher Education: A Policy Statement*) 中宣布廢除雙軌制度，由「全國統一體系」(*Unified National System, UNS*) 所取代。澳洲建立了單一制的高等教育制度後，連師資培育機構也併入大學系統中。

在澳洲，高等教育指的是可授與學士以及高級學位之高等教育機構，主要即是指屬於全國統一體系內的高等教育機構，其中又大致可分為三類：

1. 能夠自行頒授學位者 (*self-accrediting higher education provider*)，目前澳洲共有 44 所能自行頒授學位之高等教育機構，大多數是大學，此外要少數的學院；
2. 不能自行頒授學位的高等教育機構 (*non self-accrediting higher education provider*)，其至少提供一種能獲得高等教育文憑之課程，目前澳洲約有 120 所此類機構；
3. 私立的高等教育機構 (*private higher education provider*)，包括前述可自行頒授及不能自行頒授學位之大學及學院，主要指非政府設立者。

2002 年開始，澳洲政府進行對高等教育改革制度的總檢討，澳洲政府於 2003 年提出「我們的大學：支撐澳洲的未來」(*Our universities: Backing Australia's future*) 之教改政策，其以品質 (*quality*)、公平 (*equity*)、多元 (*diversity*)，及永續發展 (*sustainability*) 為高等教育之願景，此改革是希望能建立一種高等教育部分鬆綁之意圖，個別大學可利用其優勢來決定所提供課程在市場上之價值。此政策改變了其高等教育之結構、政策和課程 (沈姍姍，2000；戴曉霞，2000；江愛華，2006：285)。

二、市場模式與高等教育學費政策

澳洲在 1980 年代以前，因其強調認為高等教育乃是屬於高等教育之公共利益，並將高等教育等同於國家建設計畫，因此在高等教育經費政策上，乃是以政府的歲收來補助，也就是說公部門於高等教育經費上所佔之比例為多數。然而在 1980 年代以後，澳洲高等教育受到 Dawkins Report (1988) 推動之影響，採取新自由主義政策，並逐步走向市場化及全球化競爭。1990 年代中期開始，澳洲高等教育政策走向更激進的自由市場經濟原則，由 2003 年所提出的 The Nelson Report 奠定目前澳洲高教的政策模式，在此之後，澳洲的高等教育政策將私有化列為重要議題，如提高學生學費之負擔，及建立國家市場，讓高教機構走向企業競爭模式以獲得政府之經費補助。

在澳洲政府於 2003 年所提出的《我們的大學：支持澳洲的未來》(Our universities: Backing Australia's future) 之改革藍圖上，期待未來能將澳洲高等教育朝向一個具整合性的政策架構發展，而此架構具有四項原則：永續發展 (sustainability)、品質 (quality)、公平 (equity) 及多元性 (diversity)。澳洲政府亦針對高等教育之改革投入部分經費，用以鼓勵終身學習及確保高等教育入學之公平性，加強弱勢群體的人學管道。私立高等教育之市場也將在加強品質的控管下開放，發展多元性以區隔特色。

從表 3-3-4 可以看到澳洲高等教育學費之演變，從 1854 年到 1974 年間，澳洲大學收取學費，但於後又取消繳交學費的制度，完全由政府資助。受到 1988 年的 Dawkins Report 影響，引進高等教育成本分攤機制(higher education contribution scheme, HECS)，採取此學費制度的原因乃是為了增加學生公平的就學機會，但又不願意增加政府的財政負擔。HECS 使得學生在學時不必先付學費，有如「免費」的大學教育，將來畢業以後收入超過一定水準時才須要還錢，其優點是可降低高學費對中低所得家庭子女就讀大學的門檻，又較一般學生貸款

制度為優，且高等教育成本分攤機制不但能增加高等教育的財源，也能夠使入學人數比例攀升（溫明忠，2008：117）。

表 3-3-4 澳洲高等教育學費的之演變

年度	主要措施
1854	澳洲高等教育的開始—成立雪梨大學(University of Sydney)
1854-1974	收取大學學費
1974-1985	放棄繳交學費制度，完全由澳洲聯邦政府資助
1985	開始以高等教育行政管理費名義，每人澳幣 250 元 (\$A)
1986	部分澳洲的研究生開始繳交費用
1989	開始採用高等教育成本分攤機制
1997	學費分三級

資料來源：引自溫明忠（2008：5）。

澳洲的 HECS 是屬於風險轉移的隨將來收入調整還款的貸款制度，意思是當有學生將來收入不足以償還貸款時，由政府(或納稅義務人)代為償還，也就是風險轉移到政府。HECS 適用於澳洲的學生，可用來取得學士、碩士，甚至博士學位。HECS 的付費方式，採先預付學費，每學期於註冊時付清學費者，即先預付學費者有 25% 的折扣，後來增加到 29% 的折扣。全部遞延或部分遞延到畢業以後償還者，將來還款金額會隨著工作收入而調整 (income contingent)，而且收入要超過一定的門檻才還，低於某一門檻可以暫時不還(貸款總額隨 CPI 調整，選擇延後還款的學生將來隨著租稅體系繳交)。HECS 的還款比率是隨著收入的增加，償還比率遞增，最高的償還比率為所得的 6%，此制度的還款有累進的性質，即隨著收入的提高，其償還貸款的比率也就越高。最低還款門檻會隨著經濟發展而改變，通常的情形是降低還款門檻，讓政府有更多的收入（溫明忠，2008：126-8）。

在 2003 年的 The Nelson Report 的影響下，學生自付學費被合理化，澳洲的高等教育學費政策也以提高學生學費為方向，其認為高等教育能為畢業生帶來極

大的個人利益。The Nelson Report 的市場是建基於「私有化」的框架上的，在學費的收取上，市場是 Nelson 的主要目標，但同時也貼上了「選擇」的標籤，在此報告中，個人的「選擇」與「利益」證明了重訂高等教育學費（HECS）的正當性。如前所述，Dawkins 時期的 HECS，學生可以選擇註冊時預付學費，或者是畢業後再經由稅務系統繳交。而在新制中，不但增加了每位學生償還 HECS 的費用，更降低了開始償還學雜費的收入門檻，並且將分攤的方式依不同學科分成不同的類別，向不同主修的學生收取不同的費用。而若是在公共經費補助名額已滿的情形之下，政府也允許各大學依成本向學生收取學雜費。在外國學生招收人數及學雜費收取標準的管制上，澳洲政府也已於 1990 年起要求其繳納全額學雜費用（江愛華，2006：289-293）。

澳洲高等教育經費的公私部門之來源在近十年之間隨著市場化的政策取向，而有明顯的轉變，改革後，聯邦政府所提供之高等教育補助款之比例逐年降低，而來自於學雜費或其他私人經費之收入比例有上升之現象，從表 3-3-5 來看，以 2000 年和 2004 年相比，公部門經費由 51% 下降至 47.2%，私部門之經費比已超過總經費之半，此表示澳洲已成為市場模式之國家。

表 3-3-5 澳洲的公部門與私部門對於高等教育機構支出的相對百分比 (1995,2002, 2004,2005)

	公部門支出	私部門支出	總支出
1995	64.8	35.2	100
2000	51.0	49.0	100
2004	47.2	52.8	100
2005	47.8	52.2	100

資料來源：OECD (2007:221; 2008:253)

表 3-3-6 四國高等教育經費來自公、私部門之百分比例

	1995		2000		2004		2005	
	公部門	私部門	公部門	私部門	公部門	私部門	公部門	私部門
美國	37.4	62.6	31.1	68.9	35.4	64.6	34.7	65.3
澳洲	64.8	35.2	51.0	49.0	47.2	52.8	47.8	52.2
芬蘭	97.8	2.2	97.2	2.8	96.3	3.7	96.1	3.9
瑞典	93.6	6.4	91.3	8.7	88.4	11.6	88.2	11.8
OECD 國家平均	~	~	78.0	22	75.7	24.3	73.1	26.9
歐盟 19 國平均	~	~	85.0	15	84.0	16.0	82.5	17.5

註：~ 代表平均與其他各級教育不能比較。

資料來源：OECD (2007: 221 ; 2008: 253)。

在本章第二、三節的部分，我們分別舉了芬蘭、瑞典和美國、澳洲作為政府模式與市場模式之例子，可以發現在兩種模式下所展現出來的高等教育學費政策是完全不同的，我們從上表 3-3-6 的再次比較高等教育的公、私部門之經費來源比例，前者在政府提供大部分經費（超過 50%）的情況之下，學生並不必去擔心學費的問題，然而後者在市場運作的機制裡，學費（使用者付費）是作為回應市場需求的一種方式，或高或低都由學生自行負擔，因而兩者在負擔學費程度上不同，在教育機會公平性方面也有所差異。

第四章 台灣高等教育學費政策

本章接著將討論目標轉移到台灣的高等教育學費政策，惟在進入學費的議題之前，第一節將先從台灣高等教育之發展作一說明，而第二節則從台灣高等教育的經費政策做一概述，並且於下說明台灣高等教育學費政策的發展情形。

第一節 台灣高等教育之發展

《大學法》第 2 條規定，大學是指依法設立並授予學士以上學位之高等教育機構。台灣所指稱的高等教育，其範圍涵蓋大學及獨立學院，就類別來區分則包括普通大學、技職校院，教育大學、體育校院等（高等教育司編，2008：7）。

高等教育之目標原來是以培養社會菁英為主，然隨著現代社會之變遷、文化提升、經濟發展與政治民主化等，社會大眾對於知識的需求量大增，因此，高等教育也從菁英的培養轉變為大眾化甚或普及化的教育。

台灣在經歷了社會、政治及經濟之變遷後，在各方面均有重大之變革，高等教育也在各層面的影響下快速發展。當前台灣高等教育已由菁英教育走向大眾化、政府管制走向開放政策，以及從一元化走向多元化發展等之趨勢，因此，本節將台灣高等教育的發展分為五個時期來進行說明。

壹、 發展初期（1895-1953）

一、清領、日本殖民及光復初期

在 1895 年台灣割讓給日本之前，是屬於中國的一部分。時值十九世紀末的清廷開始學習西方的教育制度，然而當時台灣並未跟進設立任何高等教育機構。

到了日據時期，日本將其教育制度引進台灣，在當時所設立的高等教育機構包括 1 所大學、1 所高等學校，以及數所專門學校。此時高等教育機構之設立，乃是為了提供研究成果及培育高級人力，以支持日本的殖民擴張政策，所招收的學生人數極為有限。即使如此，這些機構仍然具有奠定台灣高等教育發展之基礎。

第二次世界大戰後，日本無條件投降，台灣歸還給中國大陸，高等教育亦改採中國學制。1945 到 1949 年間，從光復到國民政府遷台期間，在日本殖民時代所設立的高等教育機構只有一所停辦，其餘均選擇接收日本殖民時期原有的大專校院，並在更改校名後繼續招收學生，包括台北帝國大學於 1945 年改制為國立台灣大學，且將 3 所專門學校升格為大學（即原台北經濟專門學校、台中農林專門學校、台南工業專門學校），其中台北經濟專門學校於 1946 年升格為台灣省立法商學院後，次年即併入國立台灣大學法學院。除此之外，光復初期也於台北也設立新的大專校院，如為培育中等師資，而將日據時期的高等學校改設為台灣省立師範學院，並於此時期又新設立了台灣省立台北工業專科學校及台灣省立地方行政專科學校兩所。綜合統計，從光復後到 1949 年這短短四年間，台灣地區共有 4 所大學校院及 2 所專科學校（陳舜芬，1993：2，18）。

二、 國民政府遷台初期

1949 年到 1953 年為國民政府遷台初期，除了前述之數量發展之外，學生總數也大約只有五千餘人而已。就此時期而言，因政府初遷來台，政治、社會及經濟等各方面都尚未穩定，因此政府在政策實行方面均為求鞏固社會及穩定民心，在政治及黨務上力求變革，在經濟上則實施土地改革政策，而在高等教育方面並沒有具體的政策制定，尚未進行高等教育的改革行動，所以到 1953 年之間，台灣高等教育機構增加之數量仍為有限，包括了 3 所專科學校，分別為台灣省行政專修班、私立淡江英語專科學校，以及省立海事專科學校等（教育部，2001；陳舜芬，1993：18-9）。

國民政府接管台灣初期，施政的基本方針是以「教育革新注意事項」和 1950 年公布之「戡亂建國教育實施綱要」為主，主要是對大專校院課程之修訂，以加強民族精神及實施文武合一之教育，並期使高等教育和國家發展建設能夠相互配合（陳伯璋，2005：4）。另外，此時高等教育在法制基礎方面，主要是沿用了原 1929 年公布，而經 20 年修正的「大學組織法」與「專科學校法」，其內容明文規定「大學依中華民國憲法第一五八條之規定，以研究高深學術，養成專門人才為宗旨」，及「專科學校依中華民國憲法第一五八條之規定，以教授應用科學，養成技術人才為宗旨」（徐南號主編，1999：176）。

表 4-1-1 光復初期至政府遷台初期（1945-1953）

	高等教育機構數量			
	專科學校	獨立學院	大學	總計
1945	3		1	4
1946	0		5	5
1947	0		4	4
1948	1		4	5
1949	2		4	6
1950	3	3	1	7
1951	4	3	1	8
1952	4	3	1	8
1953	5	3	1	9

資料來源：教育部統計處（2008）。

貳、 創立成長期（1954-1971）

自 1954 年起，正逢台灣經濟逐漸起步，原本的農業社會開始轉型，製造業的比例人口上升，1960 年代國際經濟繁盛，台灣也抓緊時機，成功地轉型為工業化國家，在經濟掛帥的情況下，繼續維持自 1950 年代中期以來景況。

於此同時，政府政策也影響著高等教育之發展，在 1960 年代初期，台灣聘

請了美國史丹福研究所之專家學者來進行研究調查，其於 1962 年完成的《史丹福報告》中指出，台灣在工程技術方面之人才比例太低，因而建議成立五年制的工專以培養更多的工程技術人員。因此，在《史丹福報告》出爐後，台灣的五年制的專科學校即迅速膨脹。此外，孫震（2007：13-4）指出，在 1964 年時，我國也採納了美國專家之建議，在政府的經濟建設計畫機關設立了人力規劃單位，以負責人力資源規劃之工作，人力資源的開發與利用被列為重點。自此一直到 1980 年代中期，台灣的教育都是配合經濟發展的，其中在高等教育部分，招生人數及其在院系間比例的分配，亦是根據經濟發展趨勢與產業對不同人才專業之需求而調配的，基本上重理工人才而輕人文社會領域，重功利產出而輕理想抱負。

高等教育機構數量方面為了因應國家經濟建設發展之需要，短時間內在台復校、改制以及新設之大學及獨立學院皆急遽地擴張。到了 1961 年，大學校院就增加到 16 所（其中國立 9 所，私立 7 所），足足比發展初期的數量成長了 4 倍，但擴張速度過快的結果，是導致政府經費支援不足，使得學校產生在師資不足和硬體設備皆品質欠佳等方面之問題，因此到了本時期後段，大學校院增加的速度趨緩。

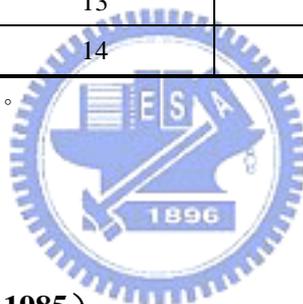
雖然政府經費不足以支持高等教育之發展，但政府仍然需要培育高級人才來配合經建發展，並且如上所述受到《史丹福報告》之影響，於是政府不但鼓勵私人興學，並且在 1963 到 1971 年間加速專科學校的發展（參見表 4-1-2），其中多為五年制的專科學校，且工業類科的佔多數值。王麗雲（1999：16）的研究發現，「五年制專科的設立，主要是基於技職教育體系建立的考量與滿足人們對大學文憑需求兩項因素影響下所產生的新學校類型」，由此可看出五專的出現不只是配合台灣的經建發展，也是為了解決升學壓力及高等教育的低錄取率問題。此外，此時期新增的專科學校中只有 12 所為公立，其餘皆為私立學校，此數據顯示出政府的確是大開私人興學的門戶，使得此段時間專科增加的數量遠比 1960 年代初期多了五倍，以致於 1970 年代專科學校的數量遠超大學校院。由於 1954 到

1971 年間大專院校和專科學校的增加數量蔚為可觀，也使得政府開啟了下一階段的限制政策（陳舜芬，1993：20；陳伯璋，2005：4-5）。

表 4-1-2 創立成長期（1954-1971）

	高等教育機構數量			
	專科學校	獨立學院	大學	總計
1954	7	5	2	14
1956	6	5	6	17
1959	8	7	7	22
1961	14	8	8	30
1962	15	9	9	33
1963	15	10	10	35
1965	35	11	10	56
1969	69	13	9	91
1971	73	14	9	96

資料來源：教育部統計處（2008）。



參、發展限制期（1972-1985）

1970 到 1980 年代，台灣的政治經濟背景正處於外憂內擾的狀況下，於外不僅面對兩次石油危機的全球性經濟緊縮，也遭遇到中日斷交與中美斷交等一連串的外交挫敗，於內則要面對政治反對黨崛起的不穩定。

在 1954-1971 年期間，由於成長過於快速及私立學校品質低落等問題，因此早在 1966 年就先禁止五年制專科學校之設立，接著在 1972 年政府決定凍結私立學校之籌設申請，此項限制政策長達 13 年，一直到 1985 年才告終止。另外，此時期政府為減緩高等教育擴張速度，因此教育部控制高等教育成長率，原則上以每年不超過 3% 為基準，此項政策也維持至 1980 年代末期才廢止。最後，教育部內部以不成文之默契限制私立專科學校之規模不得超過三千名學生，而此項不成

文法規也到了 1980 年代中期才告破除（王麗雲，1999：16）。由表 4-1-3 可以看出從 1972 到 1983 年間，高等教育機構的數量變動不大，甚至是持平的，政府在限制發展期間之目標以整頓過多的專科學校與制定高等教育相關制度法規為主要政策，為了保有台灣高等教育之品質，因此禁止私校的設立，希望能在既有的高等教育機構中進行整頓工作，而非由當時動蕩的政經環境因素所造成的。此外，政府也在此階段繼續採用人力資源規劃之概念，依據經建計畫所需之人力引導高等教育發展（郭俊銘，2001：62-3）。

表 4-1-3 發展限制期（1972-1985）

	高等教育機構數量			
	專科學校	獨立學院	大學	總計
1972	76	14	9	99
1974	76	15	9	100
1975	76	16	9	101
1976	76	16	9	101
1981	77	11	16	104
1983	77	6	16	99

資料來源：教育部統計處（2008）。

1972 年大學法修正公布，其中一些規定已有所不同。其中包括「重視大學的設校標準；有計畫地單獨設立師範大學及師範學院；區分大學夜間部教育及大學推廣教育的性質；大學學術行政主管採用任期制，以三年為一任，得連任一次；大學修業年限具有彈性；大學生可以選擇輔系；優秀之大學畢業生可逕攻讀博士學位」。由此可見大學已漸漸奠定法制基礎，使得台灣高等教育具有良好的發展立基點（徐南號主編，1999：176）。1974 年公布的《私立學校法》及 1976 年修正公布的《專科學校法》等皆是為了整頓前一期擴張過快的私立學校和專科學校而採取的補救措施。此外，政府從 1980 年代開始重視研究所之發展，這部分是

1970 年代的高等教育政策未曾強調之處，但由於研究所皆設於原有的大學校院之內，因此無法於統計資料中了解其增加的數量及速度。

肆、 開放改革期（1986-1993）

1987 年台灣解除戒嚴，在解嚴之前，台灣一直都處於政治控制和規劃的重重束縛之下，高等教育長期以來皆是在國家角色的影響下運作。戒嚴解除的前兩年，當時行政院決定開放禁止了 13 年的私立學校申請設立之舉，可能的原因有二，一為在解除戒嚴前自由化的呼聲已高漲，二則為順應社會大眾需求。解除戒嚴之後，台灣的政治、經濟、社會及文化等層面都面臨了大刀闊斧的改革，尤其是高等教育的改革，因為以往台灣的高等教育都是配合經建計畫之發展，然而社會大眾在經濟富裕之後對於高等教育之需求增加，因此改革聲浪在此時期之開端即不絕於耳。



表 4-1-4 開放改革期（1986-1993）

	高等教育機構數量			
	專科學校	獨立學院	大學	總計
1987	68	23	16	107
1988	70	23	16	109
1989	75	20	21	116
1990	75	25	21	121
1992	74	29	21	124
1993	74	30	21	125

資料來源：教育部統計處（2008）。

政府在 1980 年代末期提出擴張高等教育的願景，此政策的制定者為毛高文部長，其希望能使台灣邁向開發國家之林，也期望在 2000 年之前，大學生能夠佔總人口數量達 3%。此外，1980 年代末期，由於政府的總經費擴張快速，再加上立法委員們要求政府於教科文預算方面不得違憲，因此教育經費也跟著成長快速，尤其是在 1988-1989 年間，每年的成長接近 20%，而教育部也得以回應地方設立大學之要求。解嚴及立法院的改選之後，原本屬威權式、集權式的台灣政府開始慢慢解放，民主化與地方分權制的實施使得政府對於高等教育的掌控力不比從前，除公立學校因經費限制無法任意設立之外，私立高等教育機構基本上已經減少許多干預。此外，解嚴之後的政治情況也產生變化，為了發展地方文化與經濟，與回應大眾對高等教育之需求，設立新大學成為了交換政治支持的手腕，對教育部也造成了相當的困擾（王麗雲，1999：18、20-23）。



伍、 多元擴張期（1994 年迄今）

自 1994 年以來，台灣的高等教育即邁向了另一個重要時期，由表 4-1-5 的學校數量變化情形來看，不但在高等教育數量上的快速增加，且專科學校改制成大學校院的情形也如雨後春筍般出現，使得台灣原屬菁英型的高等教育搖身一變，逐漸邁向普及化與多元化。此外，政府對於高等教育之重視也體現於政策的制訂與執行中，此時期的政策無論是在既有的政策下做細部修訂，或是針對多元發展的社會來發展相關政策等，如《教育改革總諮議報告書》及《大學教育政策白皮書》的頒布、「大學多元入學」的新方案、「發展國際一流大學及頂尖研究計畫」和「獎勵大學教學卓越計畫」，以及針對弱勢學生的助學計畫等等，可發現政府在這個多元化、全球化的競爭時代下，對於高等教育之發展也越來越積極投入，期能完善規劃我國高等教育之發展藍圖，並躋身國際一流大學之林。

表 4-1-5 多元擴張期（1994 年迄今）

	高等教育機構數量			
	專科學校	獨立學院	大學	總計
1994	72	35	23	140
1995	74	36	24	134
1996	70	43	24	137
1997	61	40	38	139
1998	53	45	39	137
1999	36	61	44	141
2000	23	74	53	150
2001	19	78	57	154
2002	15	78	61	154
2003	16	75	67	158
2004	14	70	75	159
2005	17	56	89	162
2006	16	53	94	163
2007	15	49	100	164
2008	15	45	102	162

資料來源：教育部統計處（2009）。

高等教育機構數量增加了，大學入學的錄取率也跟著提高了許多，由圖 4-1-1 來看，自 1998（87 學年度）到 2008 年（97 學年度）的錄取人數及錄取率產生相當大的變化，2008 年（97 學年度）聯招（指考）的錄取率已經高達 97.10%。此外，依據 Trow（1973）的高等教育發展理論指出，一國家中同一年齡層的學子若淨在學率未達 15%，則屬菁英型高等教育，若在 15% 至 50% 之間，則屬大眾型高等教育，而達 50% 以上者則屬於普及型高等教育。由表 4-1-6 的高等教育淨入學率（18 歲的年齡層），以及表 4-1-7 高等教育淨在學率（18-21 歲之學齡人口）來看，早已於 2002 年左右超過 50% 而成為普及型。由以上數據顯示出台灣高等教育已經不再是學子們難以擠入的窄門，國家越來越注重國民於高等教育的入學機會均等，在開放高等教育機構設立及就學人數的提高上，已經到達高等教育普及化的階段。

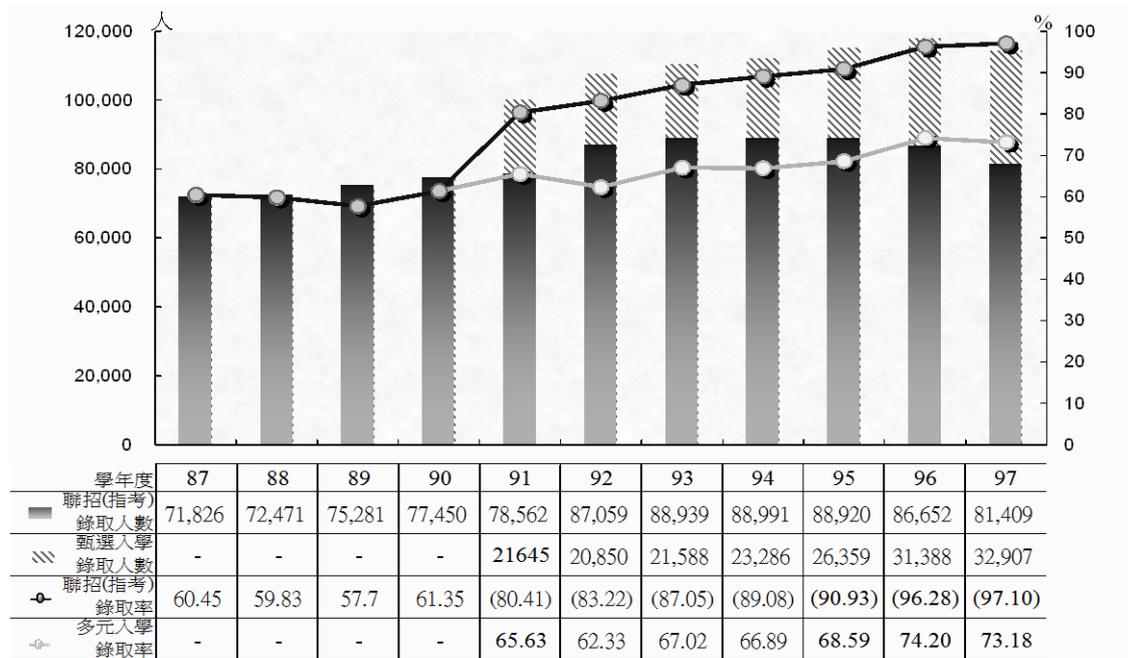


圖 4-1-1 大學校院新生錄取人數及錄取率

說明：1. 83 年起大學招生管道增加推甄入學；87 年再闢申請入學管道，91 年將原聯招考試改為指定科目考試。

2. ()內數字 = 指定科目考試錄取人數除以繳卡登記總人數 $\times 100\%$ 。

資料來源：教育部統計處（無日期）。

表 4-1-6 高等教育淨入學率（18 歲）

	中華民國	日本	美國	澳大利亞	
2002	一年級人數	208	742	2,053	...
	入學率(%)	61.6	49.4	51.1	77.0
2003	一年級人數	209	729	2,107	...
	入學率(%)	61.6	49.4	51.1	68.0
2004	一年級人數	204	716	2,148	...
	入學率(%)	68.1	50.7	52.1	69.8
2005	一年級人數	206	714	...	...
	入學率(%)	65.9	52.3	...	82.0
2006	一年級人數	208	705	...	...
	入學率(%)	66.5	53.2	...	...
2007	一年級人數	213	710	...	...
	入學率(%)	66.3	54.6	...	...

說明：1. 高等教育入學率 = 高等教育新生入學人數 / 該相當學齡人口數 $\times 100\%$ 。

2. 我國一年級入學人數不含大學夜間部及二專夜間部一年級學生數。

資料來源：修改自教育統計指標之國際比較（2008）。

表 4-1-7 高等教育學齡人口淨在學率（18-21 歲）

單位：%

學年度	男生	女生	總計(average)
87	33.32	30.19	36.61
88	35.43	32.14	38.90
89	38.70	35.47	42.11
90	42.51	38.98	46.23
91	45.68	42.14	49.41
92	49.05	45.33	52.99
93	53.20	49.58	57.04
94	57.42	54.00	61.06
95	59.83	56.70	63.16
96	61.41	58.33	64.71
97	63.76	60.42	67.37

說明：淨在學率 = 各該級教育相當學齡學生人數 ÷ 各該相當學齡人口數 × 100

資料來源：教育部統計處（2009）。



自 1994 年修正公布《大學法》，基於尊重大學學術自由及大學自主的原則，政府對大學的管制乃逐漸鬆綁，其內容強調大學學術之自由、大學自治，以及教授治校的理念，使各校能夠建立並發展自己的特色。在課程方面，已取消大學共同必修之課程，此外，學籍的管理以及大學招生等事項皆由各大自主。在人事方面，公立大學校長改由各校經遴選程序推薦產生，並逐步授權予各校自行審定教師資格。在財務方面，國立大學逐步試辦並且全面實施校務基金制度，即學校除了在公部門之經費來源外，必須自行籌措部分財源。相較於之前威權時代政府對大學的主控權，1994 年公布的《大學法》承認應保障大學的學術自由，由行政人員、教授和學生組成的校務會議為大學最高決策單位，並且承認學生有結社自治的權利等，這些在當時具有一定的進步意義，也相當地代表了學生運動和政治民主化運動的成果（高等教育司編，2008：7）。隨著大學數量之擴充，高等教育經費也進而產生瓜分與稀釋之情形，因此在公立大學校院方面，為配合高等教育資源之調整，公立大學自民國 85 學年度開始即分批實施校務基金制度，截至目

前為止已全面推行。台灣公立大學校院已由過去仰賴政府補助之情形，逐漸轉變為各校自籌部分經費的現況。2005年《大學法》完成修正，建構了更有利於大學創造學術發展之環境，內容重點包括促進資源整合、落實校長遴選之精神、組織及人事之鬆綁、強化人才培育機制、確保高等教育之品質並提升大學運作效能、學習方式多元以加速國際化，以及協助學生發展自治精神等（高等教育司編，2008：7）。

1994年修正公布了新的《大學法》以來，政府即積極從事各項大學教育改革，如1998年教育改革行動方案特別將「追求高等教育卓越政策列入教改的項目之一，以及2001年教育部發布的《大學教育政策白皮書》，作為推動高等教育施政及各大學規畫本身校務發展之依據，以達成大學教育卓越化之目標。此外，2004年行政院提出五年500億的「發展國際一流大學計畫」，後改為「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」，以及2005年成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」來負責國內大學校院的評鑑工作，此亦為國內高等教育之創舉。

此外，為了協助私立大學發展，《私立學校法》於2008年修正公布，在第一章總則第一條即指出「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法」，而各方要求對私立大學校院提供更多補助時，私立學校的教育成本是否能夠反應出適當的教育品質，以及學校組織能否提高學生的學習品質等，也是政府修正公布《私立學校法》的重點。

比起政府遷台初期的高等教育的發展環境，近十幾年來，台灣的高等教育發展受到重視，數量增加快速，改革可謂如火如荼地展開，惟由於高等教育機構發展過快，雖然已達到入學機會均等以及解除升學壓力之目的了，卻也產生了許多更待解決之問題，其中高等教育學費政策之問題向來引起各界之爭辯，本研究也將於下一節進一步說明之。

第二節 台灣高等教育學費政策

近幾年來台灣社會的快速變遷，使得政府財政以及教育經費都受到影響。從上述台灣高等教育的發展可以得知經濟是影響發展的重要環節之一。台灣高等教育迅速的開放及發展，一方面大幅提昇高等教育之普及化，但另一方面也由於政府近年對其他各級教育之重視，也使得大學教育資源相對地受到擠壓，出現了大學資源籌措與分配之問題，公部門所提供之高等教育經費日漸不足以支撐公立大學生存，且在高等教育的改革開放之後，市場機制之引進，學費方面也進入到彈性調整的時代，但是高等教育學費或高或低仍然有著相當大的爭議。因此，本文在第四章第一節探討台灣高等教育之發展情形之後，此節將接續討論本文主題—高等教育學費政策，然在正式進入主旨前，將先探究台灣高等教育的經費政策之實施及發展，以了解我國高等教育學費政策在經費政策之演變下的相互發展概況。



壹、 台灣高等教育經費政策

台灣的高等教育包含了公私立之機構，受到台灣高等教育歷史發展之影響，以及對於高等教育的發展重點之差異，政府呈現於公私立大學校院的經費補助政策上也有所不同。以下將分為兩部分來說明台灣高等教育經費政策，首先是高等教育經費的來源，分為公部門經費及私部門經費兩部分來說明，第二則是台灣高等教育經費政策趨勢之探究。

一、 高等教育經費之來源

高等教育經費的來源不外乎是來自於政府公部門之教育預算經費、學生的學費、來自政府或產業界之研究經費、校產、私人捐贈、研發收入以及經營事業所得等，而這些經費主要是用於補助教育活動、基本經費和提供研究、行政和支持人員的花費。至目前為止，台灣的大學校院的主要來源項目是政府的教育預算以

及來自學生的學費，少數來自其他項目（孫震，2007：25）。

國內大學教育資源的分配，過去都是由政府扮演主導的角色，如公立學校之經費預算完全由政府編列，反之，私立大學校院獲得的公部門經費相當少，主要是依賴學生的學雜費，但學雜費的收費標準卻由政府統一訂定（教育部，2001：27）。在此將高等教育經費來源分為兩大類說明，一為由政府編列預算的公共經費，二為由學雜費收入或藉由私人捐資等的私人經費。

（一）公部門經費

Clark（1998: 96-7）指出高等教育來自於公部門之經費主要被區分為教育經費和研究經費兩種，教育經費乃是依據學生與教職員數量來做為經費分配的標準；研究經費則是指政府或非政府部門所提供的，大學間的經費差異主要在於彼此間競爭所獲得的研究經費或契約之多寡所決定的。此外，Selerno（2004: 109）提到，政府提供的公共經費一般又可分為直接給予和間接給予兩種類別，前者是將經費直接分配至各教育機構中，其中包含了每年的撥款和特別課程及活動費用，後者則是透過對學生的財政支持及稅金減免等原則的方式進行補助。

我國在有關公部門經費支出比例的規準，1997年修憲之前，《憲法》一六四條中明文規定：「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在縣市不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金會及產業，應予以保障。」然而，總統在1997年間公布《中華民國憲法增修條文》第十條：「教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，不受憲法第一六四條規定之限制」，此舉將憲法第一六四條規定凍結，使往後教科文預算支出失去了憲法的保障。以下將說明我國政府對公私立大學校院經費之分配與補助的發展，及近年來政府為提高我國高等教育水平所編列之競爭性經費等公部門經費之安排。

1. 公立大學校院預算分配與補助

過去台灣公立大學預算全是由政府全額補助，在 1996 年之前採公務預算制，所撥經費每年皆須通過立法院之審查，各公立大學於年度結餘之經費既不能留用，亦不能變更項目，因此公立大學校院向來在經費之運用上缺乏自主與彈性。其次，近年來教育經費在政府財政收支不平衡的影響下，出現了經費緊縮的現象，而各公立大學為了提高學校品質並發展自我特色，因此自闢財源成為趨勢。教育部於 1994 年提出「國立大專校院預算及財務運作制度改進方案」，並於 1996 年度起即分批漸進實施校務基金制度，目前已經全面推行於各國立大學校院，希望能達到大學財務自主與減輕政府負擔之目的（蓋浙生，1999：299）。

公立大學間經費之分配分為基本需求經費、延續性資本支出及發展性經費三大類。基本需求經費如人事費、業務費、維護費、旅運費、獎助學金等，即學校之經常支出；延續性資本支出則是依據延續性計畫的預算執行進度來考量其經費分配額度；而發展性經費分配主要指的是新建工程，目前教育部也已經訂定審查的原則與程序。但為了因應就學貸款利息補貼、幼兒券、實習津貼、退休撫卹等法律義務支出，國民教育向下延伸一年等新興政策及延續性工程經費、補助研究型大學等支出，而使得教育中程經費並未增加，教育支出實質上係呈現負成長，高等教育經費也相對地受到極大衝擊（劉維琪，2005：211-2；教育部，2003）。

高等教育經費受到政府的教育政策之衝擊，在公立大學校院部分，政府自 1996 年度起分批實施的校務基金制度，基本上分為「政府補助」及「自籌經費」兩部分，而校務基金的主要收入仍為政府所編列之預算撥付。從表 4-2-1 台灣公立大學校院於公部門與私部門之收入來看，從 2001 到 2006 之間，政府對公立大學的補助越來越少，而在學雜費、建教合作、推廣教育，以及捐贈和其他收入等的自籌經費之比例相對提高，顯示出公立大學校院來自於公部門的預算與分配已經趨於減少，並逐年提高自籌經費之比例，因此，相信各大學自籌財源的能力將

會影響未來發展的潛力。

表 4-2-1 我國公立大學校院於公部門與私部門之收入 單位：百萬元

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006
總收入	782	832	855	889	913	918
學校自籌收入	358	398	424	467	485	489
佔總收入比率(%)	45.78	47.89	49.59	52.53	53.12	53.26
政府補助款	424	433	431	422	427	429
佔總收入比率	54.22%	52.11%	50.41%	47.47%	46.88%	46.74%

資料來源：高教技職簡訊（2008）。

2. 私立大學校院獎補助

政府對於私立學校的獎補助經費可依補助對象的不同分為對學校的補助和對學生的補助，而此部分主要是討論政府對於校方的補助。我國以往將大部分高等教育資源投注於公立大學，私立學校則甚少接受補助，經費的來源多是倚靠學雜費之收入，然而近來，公私立教育資源分配問題漸受重視，私立大學教育資源投入過低問題，教育部已提出解決方案並付諸實施，近年已大幅提高政府之獎補助經費。1997 年度起，公部門將撥給私立大學之經費分為獎助與補助各半，除了幫助私立大學校院的基本校務運作之外，也由校務發展之達成或其優異之辦學表現等給予獎勵（教育部，2003；鍾任琴、曾騰光，2003：6）。

陳德華（2000）研究我國政府對私立大學校院的獎補助政策主要是為了以下四點：1. 對私校的獎補助政策由防弊轉變為輔導；2. 由單純的獎助而兼顧獎助與補助；3. 對私立學校的獎助主要依據整體校務發展計畫；4. 獎補助目標主要在縮小公私立資源的差距。目前教育部對於私立大學的獎補助款，主要是依據「私立大學校院中程校務發展計畫」之審核結果作為分配經費之依據，此項政策自 1990 年推動以來，私立大學無論是在投入資源或產出績效方面，皆有顯著的進步與穩定的成長（蓋浙生，1999：190；劉維琪，2005：213）。合併表 4-2-2 和圖 4-2-1

來看，雖然學雜費還是主要的收入（超過總數的 50%），但政府獎補助的比例自 1996 年以來即不斷地攀升，而在 2004 年雖有明顯的減少，政府卻是將部分的獎補助經費挪用至幫助弱勢學生就學的助學金支出，轉為對學生的直接補助，這部分會於學費政策之下探討。

表 4-2-2 台灣私立大學財源結構分析 單位：%

項目別	1996	2000	2002
政府補助	16.6	19.8	22.6
學雜費收入	55.3	60.8	49.7
建教合作收入	10.8	4.0	11.1
推廣教育收入	13.9	7.1	16.6
捐贈收入	3.4	8.1	0
其他收入	0	0	0

資料來源：蓋浙生（2005：386）；陳娟敏（2005：52）；廖珮君（2007：46）。

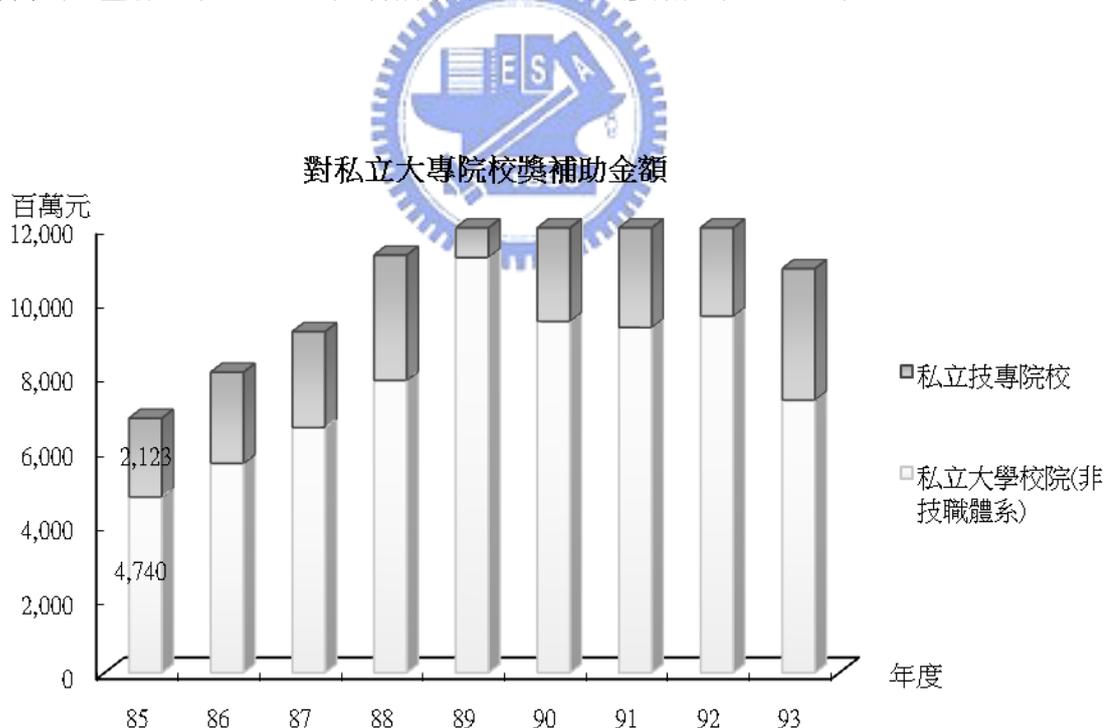


圖 4-2-1 政府對私立大專院校獎補助經費

資料來源：教育部統計處（無日期）。

《我國高等教育發展規劃研究專案報告》(2003)指出私立大學校院獎補助金額至1998年時，已達私立大學經常收入的20%，雖然公私立大學校院之差異仍大(見表4-2-3)，但教育資源分配不均問題漸獲舒緩。政府對私立大學的獎補助款九年來增加了55.19%，教育部依照私立大學中程計畫進行補助的政策已建立了良好的資源分配機制，然若能尊重各校之自主權及特色，相信能夠獲得更多私立學校的支持。

表 4-2-3 2005-2006 年度教育部所編列高等教育經費比較

年度	國立學校校務基金 補助		私立學校 獎補助		一般經常 性經費		引導分類 發展	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
2006	428 億	51.3%	182 億	21.8%	109 億	13.1%	115 億	13.8%
2005	430 億	49.8%	170 億	19.7%	110 億	12.8%	153 億	17.7%

資料來源：高教簡訊(2006, 4月)。

3. 競爭性經費

公部門經費除了上述對於公立大學與私立大學的預算分配以外，高等教育為了讓市場開放所導致的競爭壓力有所因應，政府即積極致力於各項方案之研擬，並編列「競爭性經費」，藉此激勵各大學之間的良性競爭發展，並引導高等教育的分類發展，如教育部與國科會合作，在2000年所推動之「大學學術卓越發展計畫」，針對國內重點領域，遴選具備國際競爭力發展潛力的大學集中給予資源挹注，該方案以四年為期，國家雖然處於財政緊縮的情形下，卻仍提撥130億額度之經費，供各校提出競爭性的發展計畫；到2002年更推動研究型大學整合計畫，選定七所大學透過資源的整合，提昇研究水準。此外，還有於2004年底頒布，2005年推動的「獎勵大學教學卓越計畫」，此年度編列10億元經費，並由各校提出計畫爭取，期透過競爭性的獎勵機制，鼓勵各校能確實落實計畫以真正提昇大學教學品質，並藉此發展國內教學型大學的典範。由於2005年度獲補助之10校執行成果優異，政府為擴大其成效，同意從2006年至2008年以特別預

算方式，將此計畫之經費擴增為每年 50 億元，期望提升整體之教學水準；於此同時，2005 年度政府也於「新十大建設計畫」中，將「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」列為首要，政府承諾 10 年的經費支援，第一期將從 2005 年到 2009 年以特別預算方式編列 5 年 500 億經費，第二期五年所需經費則由教育部編列年度預算支應。在高等教育經費不足及政府財政緊縮的情況下，政府希望藉由編列競爭性經費來提升我國高等教育的國際競爭力，惟已申請到「國際一流大學及頂尖研究中心計畫」者即不得再申請「大學教學卓越計畫」，透過競爭機制期能引導各校分類發展不同重點與特色，亦可提高我國高等教育整體的水準（陳伯璋，2005：22-4；高教簡訊，2005；教育部高教司，2008）。

（二）私部門經費

私部門經費方面多半透過學雜費、產學合作、企業捐贈等方式獲得，其內涵可分為學生學雜費收入及社會資源兩大部分。私立大學校院長期以來一直是倚靠私部門之經費支撐校務之運作，由下表 4-2-4 可以發現，自 1996 年至 2003 年，私立大學校院的學雜費佔總收入之比例一直都是超過總數的一半，尤其是在民國 1999 年實施「大學校院學雜費彈性方案」後，學雜費佔總經費之比例也跟著產生變化。因此學雜費為各大學校院最主要私部門經費來源，此將在台灣高等教育學費政策部分時再詳細說明。

私部門之經費來源除了學生所繳交之學雜費外，即是社會資源之合作及捐助的自籌款項。依 1994 年 9 月公布實施之「國立大學校院校務基金管理及監督辦法修正條文」第七條明確指出，自籌款項包括捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及投資取得收益等，須達年度經常支出的 20%，且皆不受預算法、決算法、會計法與審計法等法規限制。接著政府又於 1999 年 2 月公布「國立大學校院校務基金設置條例」，及於 2001 年增訂第七條之一條文，並修正第七條及第十條條文等一系列校務基金的條例實施，逐漸完備公立大學的

校務基金制度，並藉以作為輔導監督之準則。換言之，自籌款項此部分之收支管理已授權於各校校務基金管理委員會，只要校內委員會審議通過即可自行動用自籌款項，除了鼓勵各公立大學校院藉自籌經費以彌補公部門經費之不足外，也顯現出教育部對於大學財務自主之尊重，期望各校能夠重視辦學績效、增進成本效益的概念、和各界產生良好互動，並發展學校特色，爭取社會之資源（蓋浙生，1999：303；湯堯、成群豪、楊明宗著，2006：11）。

表 4-2-4 私立大專院校學雜費收入占學校總收入之比率 單位：百萬元

學年度	學雜費收入		總收入		學雜費占總收入比率%	
	大學校院	專 科	大學校院	專 科	大學校院	專 科
1996	17,947	17,676	32,663	25,620	54.95	68.99
1997	23,000	16,534	40,496	21,284	56.80	77.68
1998	28,214	16,896	45,625	22,322	61.84	75.69
1999	39,390	11,927	64,364	16,848	61.20	70.79
2000	53,297	7,352	80,191	9,542	66.46	77.05
2001	60,531	3,364	95,139	4,792	63.62	70.20
2002	68,559	3,538	100,190	5,436	68.43	65.08
2003	69,938	3,167	99,472	4,714	70.31	67.18

資料來源：教育部統計處（無日期）。

然而在自籌經費的範疇中，由於我國社會並不習慣於對大學捐款，因此學界更需要積極地建立與政府和產業界的產官學（University-Industry-Government）合作機制透過產學合作，除了可為學校帶來額外的財源之外，還能培養優秀的人才，並提供學生未來就業的管道，而產業界也能夠獲得大學在學術研究上的幫助，為產業創造更高的利潤與價值。在校務基金制度的帶動下，不但學校追求卓越之發展、產業獲得人才與產值，且能促成國家建設並配合發展。

而在投資取得之收益部分，此為國立大學校務基金設置條例於 2001 年底修正後所能投資之項目包括：存放公、民營之金融機構、購買公債國庫券及短期票

券、其他具收益性及安全性且有助於增進效益之投資，此外還可以投資於與校務或研究有關之公司。然而由於各公立大學或因缺乏理財專員，或因保守心態影響，財務投資仍偏向於存放銀行收取利息為主要的運作方式。

校產經營所得，即場地設備營運或管理費收入，此為大學校產經營所得資源的起始點，校產乃學校的重要資源，然我國對此概念與做法皆尚未起步，因此體制正待建構，可多參考他國之做法。而推廣教育與建教合作收入兩部分，前者於國內私立辦理推廣教育比公立大學還要有經驗，公私立在此方面差距頗大，是故，公立大學在推廣教育方面仍有很大的進步空間；後者乃是依「教育部所屬專科以上學校建教合作經費收支要點」規定，應該按照各案的經常費分配 10% 到 30% 做為行政管理費，並全數納入校務基金由學校統籌運用，學校與執行單位間之財務權利義務，以及資源分配運用條件等應儘速規範之，此外，各校也應進行財務分析，以訂定合理的行政管理費率公式，以提升執行校務基金之績效，並做到高等教育學術服務的回饋功能（湯堯、成群豪，2005：303-5、315-6）。

二、 高等教育經費政策之趨勢

自 1990 年代全球經濟緊縮之影響，高等教育公共經費之財源不再充裕，加之台灣高等教育機構之數量迅速擴張，以及政府對於社會福利與其他各級教育之經費支出增加等因素之影響，因此台灣高等教育經費政策之趨勢也跟著產生轉變（蘇雅穎，2005）：

（一）公部門經費下降，私部門經費來源增加

2002 年起實施的《教育經費編列與管理法》規定—教育經費應占過去三年歲入淨額的 21.5%，雖然教育經費有了制度化的保障，但是財政問題的惡化是不爭的事實。從教育經費的角度而言，高等教育在量的擴充之結果，直接造成沈重的財務負擔，使得政府補助高等教育經費的能力降低，政府為了維護高等教育之品

質，並彌補公部門經費之下降，高等教育機構自籌經費的必須性逐漸上升。

(二) 校務基金制度的發展與健全

在政府經費不敷支持高等教育之發展的同時，公立大學校院的經費來源從公務預算制度轉變為校務基金預算制度，以此節省政府對於公立大學校院之經費支出。自 1999 年開始公立大學校院全面實施校務基金以來，自籌款項已逐年增加，擴充了高等教育之財源，並且給予公立大學校院較大的財務自主空間，各校必須負起自負盈虧的責任，並進而提高資源運用的彈性與績效。

(三) 競爭性經費之編列

高等教育機構以及學生人數的快速擴張，使得政府的財務狀況陷入窘境，然在此全球競爭的時代下，國際排名的產生及跨境流動學生的爭取，皆使得我國必須正視我國大學教育與研究之水準欲改善之問題。為了增進我國高等教育在國際上之競爭水平，政府透過競爭性經費之挹注，提出「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」以及「大學教學卓越計畫」等，期望推動大學改革並促成資源整合、建立跨校研究中心、發展國際一流大學及亞洲頂尖學術研究中心，及獎勵我國教學優異之大學校院，近年來政府在競爭性經費之提供上亦趨穩定，可以見得政府希望能夠透過此特別預算之投入，提高台灣的學術優勢。

貳、 台灣高等教育學費政策

在上一部分我們對於台灣高等教育之經費政策概況有了初步的理解後，而此部分將針對台灣高等教育學費政策進行深入探究。學費是屬於私人經費中的一部分，而本文要談論的除了台灣高等教育學費政策之發展外，還要針對學校、政府對於學生所提供的學雜費獎補助，如獎學金、助學金，以及助學貸款等的相關措施一併進行說明。

一、高等教育學費政策

(一) 學費政策之發展

國民政府遷台以後，對於公立大學校院的大量經費資助，讓就讀公立學校的學生們所需負擔的學費甚低，高希均（1977：132-3，136）認為早期的高等教育學費政策有「低學費政策」之稱。另一方面，私立大學的學費較公立為高，但在各層面皆受到教育行政當局的嚴格管制下，包括學費的限制，使得私立大學校院無法調升學費以反應教學成本，也讓私立大學發展受到限制。因此在當時的「低學費政策」中公立大學較私立大學為低之學費所產生的「反補貼」現象，和聯考是否為一公平制度等之議題，皆一併列入高等教育改革中之探討。

然而自從 1990 年代以來，台灣高等教育不斷呈現出新的面貌，在學費政策方面的理念也跟著有所改變，由過去由政府經費補助、維持低廉學費以幫助各社會階層接受大學教育，轉變成認為高等教育並非國家社會福利的一部分，而是個人的選擇與投資，在新自由主義的時代潮流中，市場機制被引進了高等教育領域中，「使用者付費」之觀念影響了身為消費者的學生、家長，也使得學校向學生收取適當的學雜費，共同分擔教育成本的支出成為合理的手段（楊正誠、陳世佳，2008：4）。

誠如張國偉與何明修（2007）的研究指出：「台灣高等教育學費自從 1990 年代開始便有明顯的提高趨勢，代表的是一種高等教育學費的解除管制

（de-regulation），其意涵有二，第一是政府修正了過去的低學費政策，改為每年適當調整。第二是政府釋出部分管制高等教育學費的權力」，學費的計算越來越非公共政策的一環，而是提供者與消費者之間的議價過程。當然，1990 年代開始高等教育學費的提高，另一方面也是由於高等教育的擴張，而高等教育擴張造成教育資源稀釋，使得各大學（尤其是公立大學）自籌財源的課題變得重要，加之全球高等教育的競爭時代的來臨，使得高等教育為了能提高教學與研究的品

質，而積極地尋求經費來源（楊正誠、陳世佳，2008：4-5）。

1996年12月，行政院教育改革審議委員會提出《教育改革總諮議報告書》，在第三章「綜合建議」中對「高等教育的鬆綁」中提出「學費限制鬆綁」的概念，建議：「合理分配高等教育資源，擴大民間資源的投入，逐步放寬學費限制。」並於「民間興學與辦學的鬆綁」中建議：「在開放私立學校設立之前提下，對其學費應不予管制，但政府應獎勵學校提供獎學金、助學金、助學貸款等各種就學補助措施」，及「對私立學校應依評鑑結果予以獎勵補助，但不宜指定用途，以提高利用效率，並以事後評鑑方式評量私校對補助使用之適當性；為求教育機會均等之保障，應考慮將目前對學校補助之方式，逐步調整為對學生直接補助（行政院教育改革審議委員會，1996）。1998年教育部仍訂有公私立大學、專科學校學雜費收費標準，經行政院教改推動小組審定後實施，規定各校收費之上限。

1999學年度起，教育部開始實施「大學校院（技專校院）學雜費彈性方案」，學雜費彈性方案之精神係為使辦學績優之學校有較大自主性，取消學雜費上限標準之規定，而由各校依辦學理念、評鑑績效及實際經常性運作之教育成本作為學費徵收之指標，配合基本規範，自行訂定收費標準，惟收費標準需依據經常性支出成本計算決定，各校的學雜費將不再由政府統一規定（張一蕃，2007）。在教育部公布的學費政策中明文規定彈性學雜費方案行使之基本作業規範，在公立大學方面，各校（不含空中大學）學雜費收入不得高於教育部所定基本運作所需經費中，學校應自行負擔之部分，且每年調幅以不超過10%為原則。在私立大學方面則分為兩部分：一為校務運作之績效（私校中程校務整體發展成效中「教學與輔導」之評比成績），二為各校「行政管理」、「教學研究訓輔」及「學生獎助學金（不含政府所補助者）」等三項支出之總額與學雜費收入之比值而定。

公立大學校院自1996學年度起即分批實施校務基金制度，而1999學年度開始，政府也公布實施了學雜費彈性方案，由下圖4-2-2我們可以看到學雜費在公

立大學中雖然佔業務總收入之比例仍低，卻已從 1999 學年度開始開始產生變化，從 1996 至 2003 會計年度，總共約上升了九個百分點。

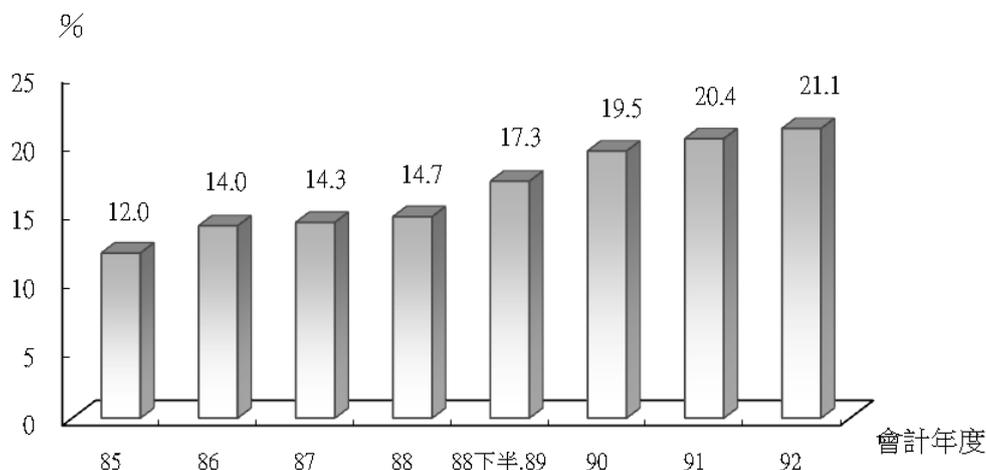


圖 4-2-2 國立大專院校校務基金學雜費收入占業務總收入之比率

資料來源：教育部統計處（無日期）。

在「大學校院學雜費彈性方案」實行後，影響尤深的為私立高等教育機構，因為私校之學雜費的徵收標準在 1998 學年度以前還須受到政府訂定的統一標準所限制，私立大學校院在拿不到政府補助款，私人經費來源又受到限制的情況下，學校財務無法自主運作。直至 1999 學年度以後，政府頒布實施此彈性方案，才賦予辦學績優的私立高等教育機構較大的財務自主空間，使其能夠依照學校辦學之實際所需成本來調整學雜費之多寡，且 2005 年起，政府為了增加私立大學校院之收費彈性，因此選定少數辦學績優之私立大學試辦「開放大學自行調整學雜費」政策，即只要私立大學所收取的學費之使用情形符合「大學校院學雜費彈性方案」，就可以在五年內自行訂定學雜費的收取標準，而不必事先請教育部核定。

由下圖 4-2-3 可看出，過去十年來，隨著國民經濟發展與國民所得成長，以及學費相關政策的實施，使得我國大學學費進行微幅調整，其中為了調和公立大

學與私立大學之間資源分配不均之問題，初期公立校院調整幅度較高，皆有 10% 以上的調幅，但是自 2000 年以後皆維持有限微幅調動的情況，此舉也有效拉近公私立大學校院之間的收費差距（教育部，2005）。

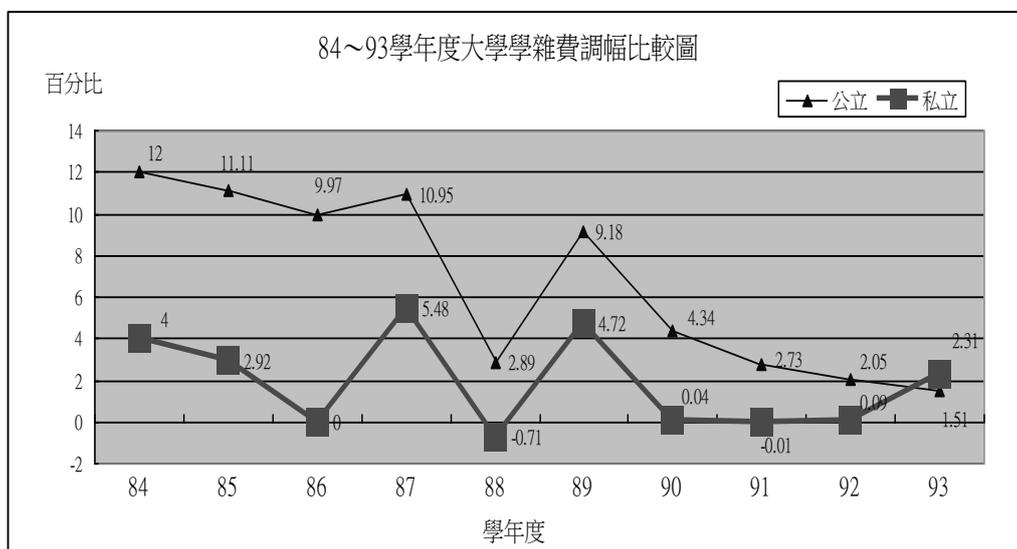


圖 4-2-3 公私立大學學雜費調幅比較圖

資料來源：教育部（2005）

然而由於政府開放學雜費之部分管制後，每年公私立大學校院的學費調漲皆引起學生、家長及民間團體之關注與抗議，而政府方面為了回應低學費之訴求，乃於 2007 學年度實施「學雜費調降機制」。此外，各校更於 2009 年一片景氣不佳的非常時期，各大專校院基於共同體認到大環境經濟水平衰退，願意配合政府政策照顧學生，以保障學生接受高等教育的機會。大專校院三大協進會與教育部共同宣布 2009 學年度大專校院學雜費全面不調漲。由上述可以發現，政府在逐步推動學費自由化的同時，仍無法忽略輿論的撻伐及訴求，學雜費要完全解除管制還有很長的路要走。此外，在高學費時代來臨之前，政府、學校雙方更要備妥良好的配套措施，使得學生們不致在學校經費開源及政府節流的高教環境轉變中，失去了接受大學教育之機會，本文將於下一個部分對於助學政策進一步詳細說明。

(二) 助學政策之實施

隨著國內各大學校院之學雜費不斷調漲，政府了解高等教育學雜費之上漲可能為經濟狀況普通的一般家庭帶來一筆沉重的負擔，因此為了保障部份弱勢學生的就學機會，廣設獎學金、低利或是無息助學貸款以及獎助學金是不可缺少的配套措施，既可以解決高學費的門檻，也可以減少政策制度轉換後所可能產生的衝擊。在教育部網頁中的「圓夢助學網」整合了各項助學基金之資訊，和學雜費直接相關的包括了獎助學金、學雜費減免、弱勢助學及就學貸款等，以下將分別說明。

首先在獎助學金的部分，目前各校或民間團體雖有提供，但數量與金額有限，只有少數極優異學生能夠爭取獲得，對於解決學生學費增加之壓力幫助有限。黎家維（2004）建議應廣設獎學金，此部分可由政府鼓勵民間企業提供，或者政府可將原本補助於學生身上的金額直接提撥設立專款，並依照家庭經濟狀況以及學生在學成績來設立申請的門檻。但前提是學生還必須努力奪取好成績以達到標準才有機會獲得獎學金，藉此解決家境較差學生的學費問題，此法可避免資源浪費，也可對學生形成一種正向的鼓勵，順勢提升學生之素質。

其次是學雜費減免部分，為了讓經濟較弱勢的學生可以減輕其就學負擔，以維護社會正義，因此政府特別提撥相關經費，只要符合規定之身分，就可以申請學雜費部分減免或全額減免，其中身份規定與經濟弱勢較為相關者為：1.身心障礙學生就學費用減免，並依其身心障礙程度分為重度者（減免全部學雜費）、中度者（減免 7/10 學雜費）與輕度者（減免 4/10 學雜費）；2.身心障礙人士子女就學費用減免；3.低收入戶學生減免全部學雜費；4.原住民學生就學減免（圓夢助學網，無日期）。

表 4-2-5 大專校院弱勢學生助學計畫

措施	內容
助學金	補助級距分為 5 級，補助金額為 5,000~35,000 元，減輕其籌措學費負擔。
生活學習獎助金	由學校安排弱勢學生生活服務學習，並給予獎助金，每月核發額度建議以提供學生每月生活費所需為原則。
緊急紓困金	對於新貧、近貧或家庭發生急難之學生，由學校依學生困難實際狀況給予補助。
免費住宿	提供低收入戶學生校內宿舍免費住宿。

資料來源：大專校院弱勢學生助學計畫（2008）。

第三為弱勢助學，高等教育學費的調漲和目前對於清寒學生的助學措施密切相關，教育部於 2005 年 6 月起即要求各大學校院從學雜費收入中提撥出一定的比例（3%至 5%不等），以作為學生的獎補助金額，也就是作為補助貧困學生之共同助學金（陳曉郁，2007）。教育部又於 2007 年 8 月公布「大專校院弱勢學生助學計畫」，並於 2008 年 6 月再次修正，助學計畫乃是為了協助弱勢學生順利就讀高等教育，讓家庭年所得約在後 40%的大學校院學生均能獲得政府或學校的就學補助，教育部於現有的經費基礎上調整分配，將原本對私立學校的獎補助經費提撥部分額度改為直接補助學生學雜費用，並配合各校辦理公私立大專校院共同助學措施的經費來訂定助學計畫。實施內容包含了助學金、生活學習獎助金、緊急紓困金、低收入戶學生免費住宿等四項，其整體規劃內容可參考前方表 4-2-5，其中尤以助學金和學費補助最為直接相關。

接著助學金之補助再看到表 4-2-6，其依家庭年收入分第 1 到第 5 級，並詳實地規定補助金額之多寡，本項補助範圍包含學費、雜費、學分費、學分學雜費、學雜費基數，但不包含延長修業年限、重修、補修、輔系、雙主修及教育學程學分費等就學費用（大專校院弱勢學生助學計畫，2008）。

表 4-2-6 助學金各級補助金額

單位：元

申請資格—家庭年所得		政府及學校每年補助金額	
	級距	學校類別	
第一級	30 萬以下	公立學校	16,500
		私立學校	35,000
第二級	超過 30 萬~40 萬以下	公立學校	12,500
		私立學校	27,000
第三級	超過 40 萬~50 萬以下	公立學校	10,000
		私立學校	22,000
第四級	超過 50 萬~60 萬以下	公立學校	7,500
		私立學校	17,000
第五級	超過 60 萬~70 萬以下	公立學校	5,000
		私立學校	12,000

資料來源：大專校院弱勢學生助學計畫（2008）。

第四為助學貸款部分，此乃提供家境狀況尚可，或家境較差而成績不佳但想繼續就學者之需。現行助學貸款補助採三級制，年收入 114 萬元以下者，符合中低收入家庭標準者，就學及緩繳期間利息全免；年收入 114 萬至 120 萬元者，政府補貼半數利息；年收入 120 萬元以上，且家中有二位子女就讀高中以上學校者則不進行補助。另外，各校對於失業勞工子女就學或經濟上及其他特殊情況有困難之學生，一旦經學校認定有貸款必要者，學校會依實際狀況給予從寬認定辦理就學貸款。政府設置就學貸款目的係培育國家人才並非救助政策，以幫助在學學生求學期間，不需要顧慮學費之問題，以求專心向學而提供的一項就學協助。所以學生們在畢業後也將擔負起攤還本息的還款責任，這對學生求學的積極度來說，也可產生正面的助益。（黎家維，2004；圓夢助學網，無日期）。

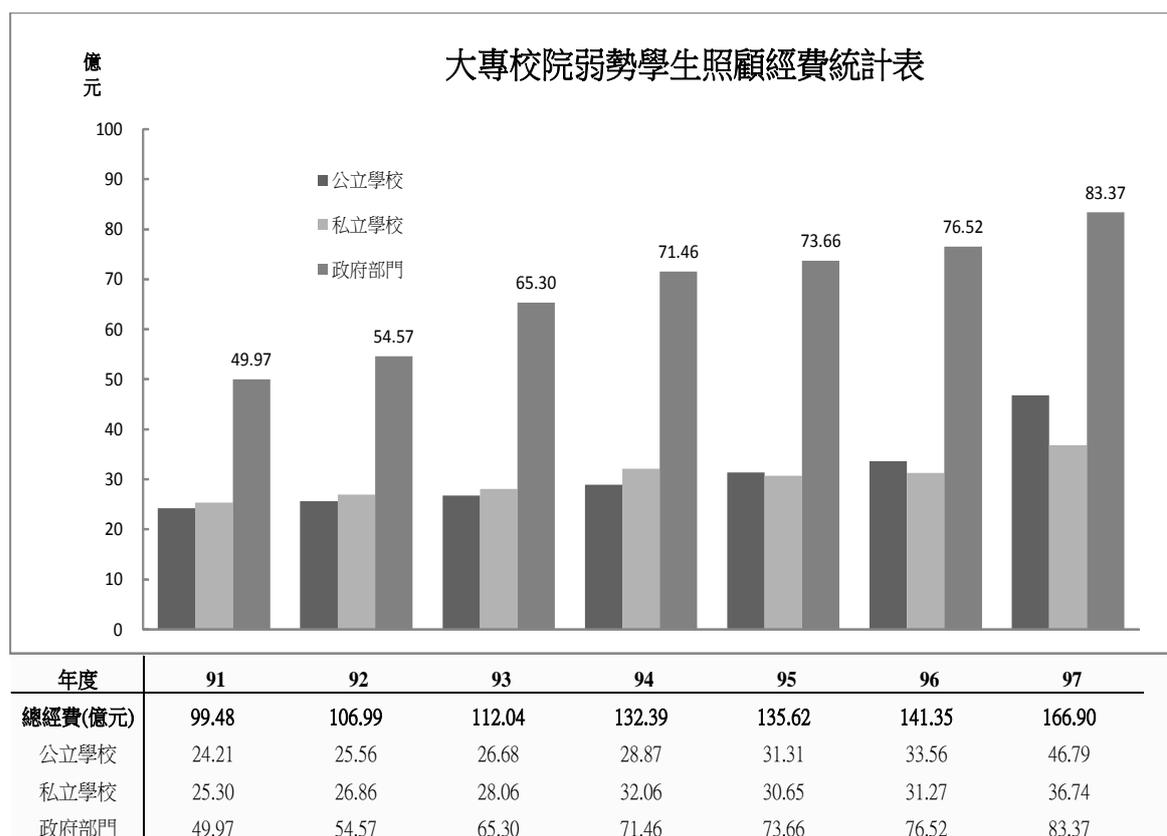


圖 4-2-4 大專校院弱勢學生照顧經費統計表

說明：經費主要含就學貸款利息補助、私校之學雜費減免、就學獎助及其他補助。

資料來源：教育部高教司（2008）。

圖 4-2-4 是由公立、私立大專校院及政府部門三者，所共同資助弱勢學生的總經費統計表，經費主要含就學貸款利息補助、私校之學雜費減免、就學獎助及其他補助等等，其中除了可以看到歷年的補助經費不斷遞增外，政府部門在補助之總金額仍是最高的，可以看出雖然政府在近年來強調自由化之學費政策，然在維護教育公平與社會正義上仍於經費許可範圍內盡量投入，讓每一位學生都有「考得上，讀得起」的機會。

二、高等教育學費政策之趨勢

自大學院校對於學雜費收費標準的訂定取得了部分的自主權後，而面對學雜

費調漲的問題，社會中開始出現對學費政策的質疑，學生與家長，尤其是低社經背景之家庭也開始對各大專院校，抗議學費過高造成接受大學教育的障礙，並針對學費問題進行請願或抗爭（溫子欣，2007；林本炫，1998），顯示出我國學雜費政策在近年的轉變過程中，具有以下之訴求與趨勢，將說明如下：

（一）學費自由化

在教育自由化的呼聲中，教育行政的鬆綁成為當前的主流，其中有關大學自主方面，「財政」、「人事」、「課程」這三方面，是自由化政策下大學所被承認的自主權，而其中學費是大學財政相當重要的一環，因此，教育部宣布的學費自由化政策，可以看成是教育自由化政策的一環（林本炫，1998）。

也就是說，學費自由化是教育自由化政策的具體表現，不過在自由化浪潮的背後，似乎也是國家從高等教育的資源僵局中脫困的一個方法與手段。透過學費自由化政策，教育主管機關進一步承認並引入市場機制到高等教育市場，經由市場力量的運作，國家可以減少對越來越形擴大的高等教育機構之經費扶助，讓市場自行決定各大學院校所需之教育成本，並讓各校自行決定該收多少學費才能因應。

（二）縮短公私立資源差異

長久以來由於私立大學經費端賴學生所繳之學雜費支應，而學雜費徵收標準又必須受到教育部規定的限制，加上國內捐款興學風氣未開，因此不但私校財務困窘情形相當嚴重，同時公私立大學教育資源分配不均的問題也浮上檯面，受到關注。而近年來，由於政府經費補助減少，並於公立大學推動校務基金制度，因此公立大學之學雜費也不斷地進行調漲。而政府為縮小公、私立大學校院學費差距，所以擴大授權各校在財務自主的原則下，自行訂定學費徵收之標準，以反映市場的機能，另外，也進而提高私立大學的獎補助經費，以拉近公私立大學資源

之差距。

（三）配套措施—助學政策

政府在實施彈性學雜費方案後，大學學費和過去的學費相比調漲了許多，為了不讓考上且願意接受高等教育的學生因為經濟因素而失去就學機會，政府於2002年開始實施多項助學政策，並於教育部網頁中設立「圓夢助學網」專區，裡面包含了各項助學基金之最新資訊，以及就學貸款等相關訊息，顯示出台灣高等教育雖然引進市場機制，並倡學費自由化政策，但同時對於低社經背景的弱勢學生也制訂了因應之相關助學政策，在走向新自由主義的過程中，也不忘政府關照社會角落的福利政策。



第五章 社會正義與台灣高等教育學費政策

自民國 38 年政府遷台至今，台灣高等教育有了很大的發展與改變，高等教育學費政策在早期的台灣並非受重視之議題，然而自從 20 世紀末期，我國高等教育的改革開放與機構擴張，以及全球性的經濟之危機等因素，造成高等教育在發展藍圖的規劃上更需重視經費的開源與節流，並增加經費使用的效率。除此之外，台灣高等教育由於公部門在經費上縮減，公立大學實施校務基金制度，以及政府實施大學校院彈性學雜費方案等，導致學費之調漲，並成為各大學校院重要的經費來源。台灣高等教育在公私立發展上無論是在數量、學生素質、經費挹注及學雜費差距等方面向來有不均衡之問題，因此一連串有關學費政策實施是否符合社會正義之相關問題，即因各界爭議不斷而受到相當程度的討論。在本章我們將接續前面章節所探究的社會正義理論、高等教育經費政策之模式與學費政策之關係等概念來探討台灣的高等教育學費政策。首先，在第一節的部分將會先探討台灣高等教育經費政策之模式與學費政策，第二節則接續討論社會正義與台灣高等教育經費及學費政策之間的論證及其意涵。

第一節 台灣高等教育經費政策之模式與學費政策

壹、政府模式與台灣高等教育學費政策

台灣高等教育之經費長期以來在公立大學校院方面，公部門經費佔總經費之比例皆超過 50%，而在私立大學校院方面則多以學雜費及自籌經費為主要財源，公部門經費所佔比例甚低（參見表 4-2-1 和表 4-2-2）。以整體高等教育經費之來源比來說，根據表 5-1-1 我國高等教育經費分別於公部門與私部門之收入比例來看，1995 年時公部門的經費比例佔了 50.7%，依據本論文所採戴曉霞對於區分經

費政策模式之定義，此時是屬於政府模式。

表 5-1-1 各國高等教育經費來自公、私部門之比率

	1995		2004	
	公部門	私部門	公部門	私部門
美國	37.4	62.6	35.4	64.6
澳洲	64.8	35.2	47.2	52.8
芬蘭	97.8	2.2	96.3	3.7
瑞典	93.6	6.4	88.4	11.6
OECD 國家平均	~	~	75.7	24.3
歐盟 19 國平均	~	~	84.0	16.0
台灣	50.7	49.3	36.9	63.1

註：1. ~ 代表平均與其他各級教育不能比較。

2. 此表只採用本文所及之國家。

資料來源：OECD（2007：221）、戴曉霞（2008：107）。



本研究於第三章時曾提及高等教育經費政策採政府模式之國家，在其學費政策上之特點為強調高等教育的公共效益以及公平正義等的概念，並且認為市場過多的介入會防礙社會階級之流動與教育機會之提供。圖 5-1-1 即是說明政府模式之形成推導圖，Rawls 正義論乃建基於現代自由主義的論述之上，其認為政府可利用國家權力來解除社會及經濟上之不平等，並影響了現代福利國家與政府模式之成形。政府模式國家，如本文所提的芬蘭和瑞典，其在公共政策（包括高等教育政策）上是實施福利國家政策，而福利主義者認為，如果社會福利可以藉由社會資本的重分配而獲得改善，則為一種可行的策略，因此我們可以發現政府會以提供社會福利之服務來追求社會正義之實現，其主要觀點為「小市場 vs. 大國家」這種以國家政府為主體來推行政策的政府模式是以干預市場經濟，透過有效的擴張政策和所得重分配等方式，來增加總體經濟之需求及公平正義目標之達成（陳伯璋主持翻譯，2004：179；戴曉霞，2002：18）。此種社會政策乃是受到現代自

由主義理論之影響，而成為政策制定背後的意識形態，採取社會福利政策的國家，如前所提的是由 Rawls 的正義理論提供了部分重要規範性概念，並以此制定發展相關之福利政策。

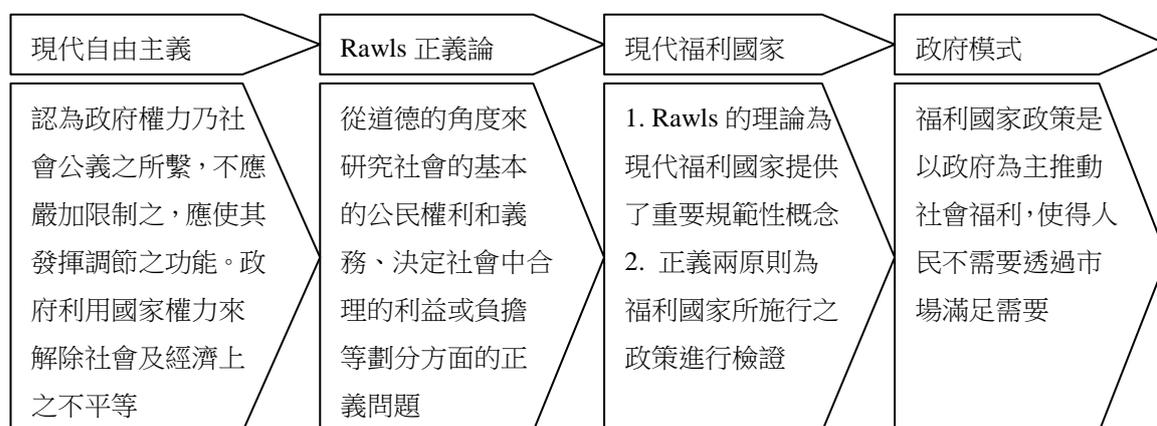


圖 5-1-1 政府模式之關係推导图

資料來源：研究者自行整理



台灣高等教育之發展在開放改革期以前，高等教育乃是受中央一元管控，無論在數量發展或學術發展之自由皆受到政府的政策控制，此時高等教育多是配合政府的政治環境及經建計劃來發展相關人力，高等教育政策制定皆由政府所掌控，並限制我國公私立大學校院的自主發展，此種情形在高等教育經費政策上也是如此，可以見得在採取政府模式時的政府，其所重視的是高等教育的公共效益（戴曉霞，2008：105）。然而在此時期，雖然高等教育的總經費來源公部門就佔了一半以上，但台灣的公私立高等教育機構卻呈現出不一樣的景況。公立大學校院因為在 1996 年以前是採公務預算制度，公部門將大多數的經費預算投注於公立大學校院，使得公立大學校院在其財務來源比例公部門皆高於私部門，所以此時公立大學之學費收取事實上是相當低廉的。然而，私立學校的情形卻是完全相反，公部門經費來源只佔了一小部分，學校財源多是來自於學生的學費繳交。在

此，以台灣私立大學校院之部分來看的話，私立大學從來就不屬於政府模式。

高希均（1977：134-5）認為，台灣早期高等教育是以「低學費政策」為主要的導向，政府期望幫助各社會階層接受大學教育，然而大量受惠的卻非最清寒之學生，也就是說政府所補貼的公立大學學生並非真正的社會弱勢，因為真正窮得繳不起學費的只佔少數，而進入私立學校的又未必可以得到獎助金。因此，「低學費政策」中公立大學又較私立大學為低之學費，以及政府對於公立大學學費的補貼，其實是補貼到社經背景較好的學生，也就是說，家庭背景最好的公立大學學生反而是受到最多補貼的，進而產生了逆向重分配之現象（張國偉、何明修，2007：82）。

總而言之，在早期政府對於高等教育的控管下，整體來說學費政策是維持著低廉價格的，但其中由於公私立大學學費之差距，以及限制私立大學學費之自主調整，也間接影響了私立大學之發展品質。此外，政府在欲保護低社經背景之學生的良好用意時，事實上大多數非弱勢家庭亦同樣受到保護，使得政府在有心實施獎補助政策的情況下，卻沒有達到最有效率之運用，也間接造成了政府的財政負擔（高希均，1977：135）。

貳、市場模式與台灣高等教育學費政策

台灣高等教育機構之數量大量擴張，以及政府將經費分散於其他各級教育和福利措施等因素，造成政府對高等教育所提供之經費逐漸下滑，在表 5-1-1 中顯示，2004 年的公部門經費已下降至 36.9%，私部門經費卻提高至 63.1%，就本研究所採之經費政策模式定義，此時台灣已向市場模式傾斜。

戴曉霞（2008：105）指出市場模式側重於私人效益，並且普遍重視市場機制。在新自由主義浪潮的影響下，我國從福利國家走向新自由主義國家，在意識

形態上也跟著轉變為信奉古典自由主義，逐漸傾向於重視個人權益、市場競爭及效率之追求。新自由主義之觀點為「大市場 vs.小而能國家」，其反對政府干預市場經濟，也反對福利國家之體制，並認為經濟活動者的自由選擇和競爭必須不受到干預，然而採新自由主義觀點之政府也並非就喪失其功能，而是必須採取維護此競爭環境的積極行動與服務，以使經濟順利運行（戴曉霞，2002：20）。此新自由主義之概念和 Nozick 的正義觀點有其謀合之處，前文中提及 Nozick 的正義觀點即是站在古典自由主義上，為了維護市場經濟而發聲的，其提出的歷史正義觀不允許人們對於未合法轉讓之經濟利益進行再分配，且 Nozick 認為國家只要維持其最基本之功能即可，不得插手干預經濟市場運作及進行財富重分配。Nozick 所重視的是個人的自由及權利，而非社會公平和福利政策，其所強調與認同之價值與新自由主義及市場模式之觀念是相互關聯的，因此在圖 5-1-2 中可以看到 Nozick 的正義論站在新古典自由主義的論述上，強調保障個人權利與自由，並限制政府功能，影響了新自由主義及市場模式成形的關係推導圖。

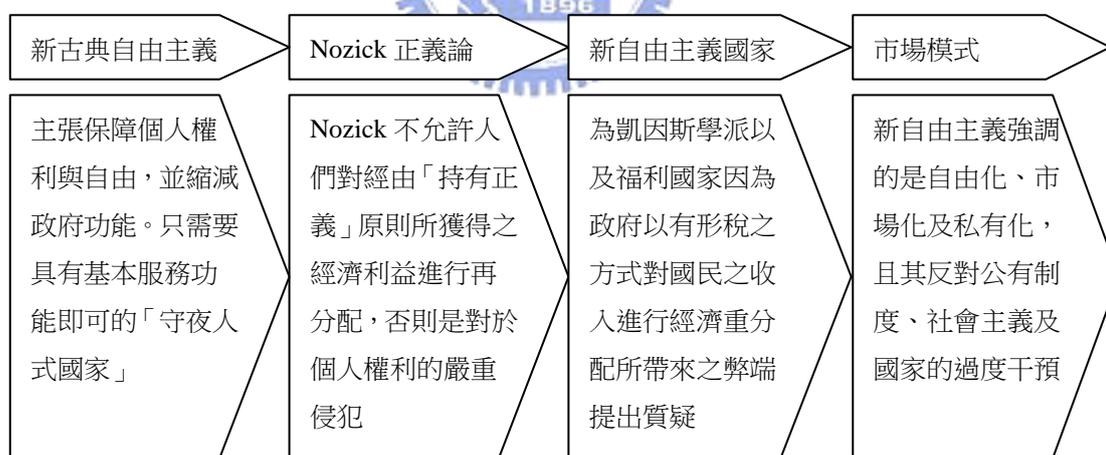


圖 5-1-2 市場模式之關係推導圖

資料來源：研究者自行整理

依台灣高等教育之發展來看，在 1987 年解嚴前後自由化之呼聲高漲，且社會大眾對於高等教育之需求日增，使得高等教育之改革勢在必行，可發現政府為

了因應社會發展之變化，也於高等教育政策有了改變。1990年代後，台灣走向多元擴張時期，在高等教育的政策上，除了機構數量增加、經費來源改變，在學費政策之理念也已經有所不同，莫家豪（2002：63）指出：「公營部門管理和社會政策都走向同一個類似的方向，就是減少國家政府對公共政策和社會服務的直接提供，改由其他非國家或政府團體，甚至動員市場力量」，可見在政策實施上，台灣已經向市場模式靠攏。近年來由於改革開放以及自由化之影響，我國在高等教育政策上所制訂之措施也跟著有所改變，在逐漸重視市場化之發展後，高等教育被認為是個人的選擇與投資，學費高低應當反映個人未來的就業報酬。

從台灣高等教育學費政策演變來看，台灣高等教育機構數量之擴張造成政府財政緊縮，對大學的補助金額逐年的降低，而大學校院方面的收入銳減及財政缺口擴大，使得各校院每年都在平衡收支與教育品質中努力，在公部門經費減少的情況下，提高私部門的經費來源變得相當重要，其中又以爭取學雜費調整為快速增加學校經費來源的方法，如1999年後所實施的「大學校院學雜費彈性方案」，即是政府釋出部分管控權的一種作法，使得大學校院能夠自主訂定學費收費標準。另外，政府因財政困難無法給予高等教育更多的經費，卻又希望在全球化的競爭市場中追求高等教育卓越化、國際化等目標，因此政府研擬競爭性經費的推出，讓各校依自身優異及卓越之表現競逐經費。

然而，政府雖開放各大學自行籌措經費，並讓各校財務自主與自負盈虧，但是卻發現國家政府欲從國家控制模式走向國家監督模式的過程中，未能完全成功脫離控制者的角色，在政府設定漲幅上限為10%、各校應提撥學雜費收入總額之3%~5%不等之經費額度做為學生的就學獎補助、2007學年度的「學雜費調降機制」，以及規定各大學校院在學校財務方面應公開透明化等事實中可以看出端倪。此外，政府雖然一直在倡議市場化、自由化之學費政策，但是從第四章的圖4-2-4中可以發現，政府在照顧弱勢學生所提撥之經費由2002年的49.97億元增加至2008年的83.37億元，政府一邊想要強化大學在學費上的自主，另一邊卻

也無法對家長以及民間反高學費之聯盟團體等之抗爭及訴求坐視不管。

由以上所述可以發現，台灣高等教育政策之主要問題在於，政府將經費之重擔交給市場來提供，但是在學費政策方面的制訂與實施卻又採取政府主導模式，這樣的作法有違當初政府提出學費鬆綁與自由化之初衷，並顯示出政府在調和市場與政府模式之作法上一直產生相互矛盾之現象。戴曉霞（2008：113）針對於此指出：「很顯然政府『維持市場之秩序』的決心遠超過『協助市場運作』的能力。」此外，我國高等教育學費和教育品質呈現反比的狀態—公共投資較多且品質較佳之公立大學校院學費較低，而公共投入較少且品質較差的私立大學校院卻收費較高，可以見得市場的價格機制在台灣的學費上是失靈的；而在我國長久以來，社經背景較好之學生，卻受到最多經費補貼的逆向重分配之現象，政府在矯正市場運作之缺失的功能是被打折扣的，因而造成政府失靈之結果。綜上所述，我國政府即是因為想同時兼顧市場模式與政府模式，但在政府無法嚴守政府與市場之分際的情況下，反而兼受政府與市場兩失靈之後果（戴曉霞，2008：117-123）。（政府模式與市場模式之比較表請參見 5-1-2）

表 5-1-2 政府模式與市場模式之比較表

	政府模式	市場模式
市場競爭程度	較低	較高
高等教育特色	高等教育以國家提供為主	高等教育方面主張鼓勵競爭、公私立並存且大學校院數量龐大為其特色
高等教育注重之效益	公共效益	私人效益
高等教育經費來源比例	超過 50% 的高等教育經費來自公部門	超過 50% 的高等教育經費來自私部門 (包括學生及其家庭、產業及其他私人團體)

資料來源：研究者自行整理。

第二節 社會正義與台灣高等教育學費政策

在當代自由主義的發展下，Rawls 正義論之立論基礎點乃是站在現代自由主義上來進行敘述的，其認為社會上假定每一個人都具有正義感，在損及個人利益的情況下，仍能使彼此相互合作，以達社會最大利益，在政府的角色方面，則倡其應介入市場經濟運作，並分配社會資源之不平等，透過分配來追求社會正義之實現。Rawls 的正義理論，有多項重要論點運用於當前政策制定與執行中。然而，Nozick 卻是站在新古典自由主義的立論基礎上，其信奉的是個人主義，認為人的權利是天賦的，並不會因為任何事物而有所改變，其正義論之主張主要是為了捍衛以市場經濟為主調之運動，Nozick 在 Rawls 所主張的正義論之下，與其進行對話、提出批判，並發展出一種非模式化的歷史正義觀，Nozick 對於其正義觀點之堅持與論調，在我國的高等教育政策中也能發現其影響力存在。在本節將綜合討論 Rawls 和 Nozick 之正義理論對我國高等教育學費政策之影響與運用，而就學費政策發展脈絡來看，其乃是受到經費政策變動之影響而來的，因此我們在探討高等教育學費政策與社會正義前，應該先就高等教育經費政策與社會正義來分析，並於最後討論社會正義與台灣高等教育之間的辯證關係。

壹、社會正義與台灣高等教育經費政策

我國高等教育在近年來對於公平與效率之追求，在經費政策的規劃及實施上將分別就 Rawls 與 Nozick 的正義觀點來剖析之。

一、Rawls 之正義論與高等教育經費政策

(一)公私立大學來自於公部門的經費比

我國公私立大學在統一的招生制度下，學校在辦學目標與方向無明顯的區

隔，使得資源分配不均的問題更加明顯，本研究於前面的經費政策部分有提及，台灣的公立學校來自公部門的經費向來比私立學校多，就 Rawls 的理論來看我國公私立大學來自公部門的經費變化，可以發現，政府為縮小公私立之間的資源差距，過去幾年來大幅增加對私立大學校院的獎補助，並以達到獎補助經費佔其經常收入的百分之二十為目標，此項政策確實對平衡公私立大學之間的資源分配有著明顯成效。另外，為配合資源調整的需要，公立大學校院亦開始採行校務基金制度，讓學校負擔部分籌措財源的責任（教育部，2001：27-8）。在社會與經濟上不平等的情況中，Rawls 所持之理念即是要「使最少受惠者獲得最大利益」，透過政府的補償或再分配機制，使得公私立高等教育機構都能儘可能擁有相近之資源，以達分配之正義，顯示政府干預政策乃為社會公義之所繫。

(二) 政府對弱勢學生之助學措施之重視與資金之投入

駱明慶（2004）研究發現高等教育是社會階層流動的重要機制，我國高等教育已進入普及化的時代，入學機會之擴充保障了低社經背景學生在受教機會方面之保障，然而伴隨而來的是政府在高等教育公共經費的投資比例下降，因而向學生收取學雜費的多寡問題，就成為學校最為關切之議題。是故，弱勢學生之就學權益將在我國的經費政策下受到各界之重視，目的乃是希望學生不要因為經濟因素而失去了就學機會。政府在照顧弱勢的配套措施之制定與施行效果，其中以清寒學生的助學措施與學雜費調整最密切相關，教育部於 2005 年起要求各大學校院要從學雜費收入中提撥 3%~5% 作為學生的獎補助經費，即為「共同助學金」方案。此外，政府對於私立大學的獎補助金額也已提撥一部分出來，用於直接補助弱勢學生就學，以保障就學機會之均等。Rawls 認為人們出生所擁有的生長背景是受到政治體制及經濟、社會條件等的限制，以及人們天生的不平等的社會地位和天賦所影響，這種立足點的不平等並非人們能夠自行選擇的，同樣的，我國大學教育中的低社經背景者也無法選擇自己的出身家庭，因此，Rawls 認為正義是社會制度中的首要德行，就是要解決這種不平等，要儘量排除歷史或自然因素

對人們之影響，台灣高等教育近年來於經費政策上的補助措施即試圖實現此種概念。

二、 Nozick 之正義論與高等教育經費政策

(一) 公部門投入高等教育之整體經費比例下降

政府近十年來在高等教育經費投入之比例雖然有上升之趨勢(表 5-2-1)，然而每生分攤經費卻有下降的情形出現(表 5-2-2)，可見近年來我國高等教育機構擴張之快速及普及化之影響，眼見政府對於高等教育發展日漸重視，並投入較其他各級學校更多的經費，然而伴隨而來的教育資源稀釋化，使得每生所能獲得之平均經費年年降低。高等教育總學生人數於十年內增加 84%，但經費則僅增加 27%，由此可以發現我國的財政吃緊，政府於高等教育經費之投入並未隨著學生人數增加而大幅成長(呂木琳，2005)。此外，在總體經費的比例上，公部門於高等教育的經費比也已經下降至 50% 以下，私部門提供給高等教育的經費，無論公私立皆已經高過於公部門所供給的。

Nozick 的正義論調是從市場經濟的維護而來，其不贊同政府對市場運作有太多的干預，政府只要有「守夜式」國家的基本服務功能即可，政府擁有太多的權力管制會導致個人權利的損害。從我國公部門與私部門的經費比來看，我國政府由於在公共經費支出上不比從前，亦顯示出我國在高等教育的發展中變得需要重視市場資源的開發，以及市場機制的運作，並且應更加重視經費使用的效率問題。

表 5-2-1 各級學校經費比例

單位：%

學年度	總計	幼稚園	國民 小學	國民 中學	高級 中學	職業 學校	專科 學校	大學及獨 立學院	特教學校
八五	100.00	2.90	28.39	18.87	9.67	10.53	8.69	20.13	0.82
八六	100.00	2.86	29.08	18.76	9.70	10.25	7.98	20.20	1.17
八七	100.00	2.75	29.91	18.35	10.08	10.23	7.83	19.93	0.92
八八	100.00	2.76	28.65	17.83	10.18	10.03	4.40	25.44	0.71
八九	100.00	2.85	27.57	17.05	10.43	8.01	1.95	31.62	0.54
九十	100.00	3.17	27.61	17.31	10.61	6.21	1.88	32.63	0.59
九一	100.00	3.17	26.52	17.22	10.26	5.68	1.25	35.29	0.61
九二	100.00	3.21	26.32	17.17	10.40	5.43	1.31	35.52	0.64
九三	100.00	3.17	26.44	16.86	10.54	5.31	0.89	36.12	0.66
九四	100.00	2.88	26.22	16.43	10.47	5.29	0.85	37.22	0.62
九五	100.00	2.82	26.17	16.42	10.56	5.17	0.68	37.58	0.59

資料來源：教育部統計處（2009b）。

表 5-2-2 近十年大專校院平均每生分攤經費

單位：元

學年度	總計	幼稚園	國小	國中	高中	高職	專科學校	大學及獨 立學院
八五	96,483	54,019	64,432	82,244	89,060	108,737	100,096	213,401
八六	102,723	55,026	67,728	88,442	83,616	108,639	92,192	171,730
八七	105,509	55,652	75,615	102,568	90,260	109,726	95,998	160,713
八八	102,316	60,056	75,197	111,984	91,905	116,637	109,253	162,184
八九	112,073	61,992	75,759	117,126	91,995	109,854	91,499	169,906
九十	115,258	66,556	74,124	116,036	88,553	96,246	116,784	152,275
九一	118,095	69,943	73,646	116,436	86,846	101,556	113,948	158,866
九二	120,784	73,858	76,177	120,550	90,576	104,846	140,618	160,950
九三	124,939	76,415	80,197	122,625	92,219	106,153	131,820	165,178
九四	127,435	75,323	83,888	123,234	92,497	105,644	121,804	173,195
九五	131,487	83,445	86,832	125,434	94,438	103,513	104,737	175,263

資料來源：教育部統計處（2008）。

(二) 公私立大學在競爭性經費的角力

早期台灣的高等教育屬菁英型教育時，除了在領域重點有所區別外，各大學的發展並沒有明顯的差異，而大學運作制度多採一致性的標準，且政府對於各大學資源的挹注採平頭式的分配。然而，近年來高等教育普及化後，衍生出教育資源稀釋以及大學教育功能必須分化等的問題，1996年行政院教育改革審議委員會所提出的教育改革總諮議報告書中即建議發展高等教育學府的分類架構，此外，行政院高等教育宏觀規劃委員會更於2003年提出《高等教育宏觀規劃報告書》，其中更明確地建議將國內高等教育學府分成研究型大學、教學型大學、專業型的大學及社區型大學等類別。大學採取功能性的區隔以符合所招收學生資質的差異、實踐適性教育的理想，並滿足社會對於不同人才之需求。同時，政府對於高等教育經費的分配上，也必須編列特別預算，透過競爭的機制，以導引大學間的良性競爭，促進大學教育品質的提昇（陳德華，2006）。

基本上，高等教育機構的定位問題已經交由市場力量來運作，大學校院必須包裝自我，找出自身的「利基」，以便「自行定位」和「產品區隔」來吸收不同需求之學生。此外，從競爭性經費的爭取結果中可以發現，在爭取成功的機構中，公立大學校院佔了絕大多數，顯現出私立大學的競爭力不如公立，使得私立大學在競爭性經費的角力中處於下風，也引發了私立大學對於教育部以「卓越」之名，行獨厚公大立學之實的強烈批評（戴曉霞，2002：9-10）。

貳、社會正義與台灣高等教育學費政策

在高等教育經費政策之影響下，我國的學費政策也跟著產生變化，在上一部分探討了社會正義與經費政策實施之部分後，接著一樣將就 Rawls 和 Nozick 的正義論與高等教育學費政策之間作一討論說明。

一、Rawls 之正義論與高等教育學費政策

就 Rawls 的正義觀點來看，在其《正義論》中即在探究於社會基本結構下，公民基本權利及義務的分配，以及社會合作所產生的利益和負擔如何劃分等問題。在社會結構中，高等教育是教育政策的一部分，而教育政策是社會結構發展中相當重要的一環，Rawls 的社會正義理論既然是強調在社會基本結構下來驗證理論的，因此在台灣高等教育越來越普及的情況下，除了教育機會均等的訴求外，我們更應該重視的是政府在學費政策上的實施，以及相關的配套措施是否符合社會公平正義之理想。

(一) 高等教育學費的獎補助措施

1. 補助措施與 Rawls 的社會正義之實現

高等教育能夠使社會階級產生流動，因此使欲接受高等教育之學生都有機會進入就讀為一種社會正義之實現，而在入學機會均等後，能否負擔得起學費也成為了社會正義所重視之議題。台灣的高等教育學費政策在逐漸調漲的同時，也注意到了 Rawls 正義論中「差別原則」之需求，而我國政府在助學措施的補助上亦日漸重視。從表 5-2-3 之數據來觀察，台灣在接受高等教育的年齡層中，高低所得不同之家庭能接受高等教育之比例，第一分位組（即所得最低組）能夠進入高等教育就讀的比例皆為最低，而第五分位組（即最高所得組）能夠接受高等教育的比例在歷年來皆為最高，顯示出社經背景之高低的確和能否進入高等教育就讀呈正相關。駱明慶（2004）也於其升學機會與家庭背景的相關研究中證實的確是有所影響。本文於第四章說明補助措施時曾提及政府近年來逐步提高對於弱勢學生、家庭之補助金額，其中經費主要含就學貸款利息補助、私校之學雜費減免、就學獎助以及其他補助等，即是正視於社經背景高低之差別所產生的影響。

表 5-2-3 高低所得家庭 18-23 歲人口受高等教育比率

單位：%

年 別	全體 家庭	18-23 歲人口受高等教育比率依可支配所得五等分位分					高等教育在學率	
		第一分位組 (最低所得組)	第二組	第三組	第四組	第五分位組 (最高所得組)	淨	粗
70	19.8	7.3	12.7	15.6	20.3	28.0	11.5	16.7
80	31.1	23.0	26.6	29.0	30.5	36.7	21.0	32.4
85	41.6	30.8	35.1	38.3	42.7	48.2	29.1	40.9
90	55.0	39.9	46.4	51.7	55.5	64.4	42.5	63.0
91	57.5	36.9	50.7	54.1	58.2	67.4	45.7	67.6
92	61.2	45.0	53.0	60.3	61.6	69.2	49.1	72.4
93	65.5	45.7	57.5	62.9	67.6	73.7	53.2	78.6
94	67.1	52.4	58.3	62.9	68.6	75.0	57.4	82.0
95	67.1	57.6	58.8	63.0	67.3	76.1	59.8	83.6
96	71.0	53.4	64.2	67.5	73.8	77.5	61.4	85.3

說明：1.高等教育粗在學率=高等教育(不含研究所、空大、專科以上進修學校及五專前三年)學生人數 /18-21 歲人口數*100%

2.高等教育淨在學率為上列公式之分子限定為 18-21 歲之學生。

資料來源：行政院主計處家庭收支調查報告(無日期)。



駱明慶(2004:438)指出，過去的「低學費政策」並不意味著大學的成本真的便宜，而只是由其他人民所繳納的稅來補貼考上大學的學生及其家庭。而補貼的多寡於公立大學又有所差別，公立大學每位學生所接受的補貼額度又遠高於私立大學每個學生所接受的。台灣在高等教育擴張後，雖然升學壓力紓解了許多，且大學校院也實施了彈性學雜費方案，在公立大學部分之學費已比從前調高許多，但是所得的逆向重分配卻依然存在。Rawls 認為，人天生的天賦才能和優越的條件都是個人「偶然」獲致的，因此，應該當成共同資產，來為那些不幸者謀福利。是故，在高等教育中那些天生具有優勢背景家庭的學生們，都是偶然獲得這些條件的，因此應該和那些處於社會弱勢之學生們分享。我國對於弱勢學生的補助措施使得他們能夠在獲得補助後，以低學費或免學費之條件於高等教育中就讀，使得他們免於經濟因素之困擾，因此政府在平衡優勢與弱勢背景之學生的

先天條件，以及社會正義之實現是有所付出及努力的。

2. 「差別原則」與補助方式

Rawls (1971) 認為公平有兩種性質，一種為「均等性」的公平，即「平等對待相同者」，這是一種水平性的、橫向的、平均性的公平，也可稱為「水平公平」，而另一種為「非均等性」的公平，是垂直的、縱向的、不均等的公平，即「不均等的對待不同者」，亦可稱之為「垂直公平」(詹盛如，2008：7-8)。而 Rawls 所認為的公平正義，就算是不公平，也必須讓受惠最少者獲得最大的利益，他希望能夠透過某種補償或再分配的機制，即為一種「差別原則」，使社會全體成員都能夠處於一種平等的狀態，且獲得成員的一致同意，而在公平的條件下產生正義，促進了公民權利也提昇社會地位與經濟利益，形成真正的公平正義。但是 Rawls 的正義原則中，並非要剝奪家庭經濟背景稍佳者的利益，而是對經濟弱勢者進行補償。台灣高等教育在提高學費後，也祭出琳瑯滿目的補貼學生受教成本的補助方式，而且大多數是針對弱勢學生來擬定獎補助方案，我國政府認為透過此種補償策略及再分配之機制，能夠促進社會正義之目標，不會因為經濟上的不均等而失去就讀大學之機會(教育部，2005)。

3. 政府與學校對於社會正義之維護

教育部表示，近期國內景氣不佳導致工廠倒閉及失業率攀升等問題，以致部分家庭經濟不足以支持學生就學之費用，造成學生非自願性休學而影響就學權益，為了因應這個問題，教育部自 2009 年 1 月份已成立「就學安全網」，協助社會各界諮詢失業家庭子女補助、緊急紓困助學金及就學貸款等的申請資格、程序等就學服務事項。教育部已規劃針對「家庭遭遇困境之大專校院學生」就學安全措施投注 16.4 億元經費，協助失業家庭子女補助等費用，讓考得上、讀不起，以及中途休學的情況降到最低，保障學生們的就學機會均等(教育部電子報，2009)。

對於社經背景較低的大學生及其家長來說，高等教育的市場化意味著經濟上的沉重負擔，許多學生因為繳不出學費而失去專心攻讀的機會，有些身兼多職賺學費，有些甚至連工讀機會都沒有，家長也繳不出昂貴的學費時，這些學生只有放棄就讀高等教育的機會或是暫時離開校園。因此政府在學雜費逐年調漲的情形下，必須要輔以良好的配套措施，如獎助學金的提供、就學貸款，以及校內工讀金等，在教育部設置的「圓夢助學網」即是希望能更有效率地幫助學生們早日完成大學學業。

除了政府的獎補助措施外，各大學校院也積極提出各項協助學生就學的措施響應教育部，為需要幫助的學生所設的獎補助機制，如交通大學為了幫助學生學業不中斷，於 2008 學年度通過實施「挺竹專案」，其目的在於「協助非自願性失業家長之子弟順利就學，以減輕因就學繳納學雜費之經濟負擔」，由吳重雨校長主動發起籌募助學金，家境困難學生，學雜費全免。此外，如台灣大學增加工讀機會、中興大學開放部分課程供免費選修、慈濟提出公費就學、清寒和急難助學同時上路、銘傳發起「消費券愛心助學方案」、東海董事會捐款 1 千萬拋磚引玉、中原推動「惜學助學金」、世新開放以消費券繳交註冊費、中州技術學院啟動募款「麒麟學基金」、逢甲與中州等校可用消費券繳代辦費等等，均展現各大專校院與教育部共同攜手，保障就學機會均等的基本價值。

(二) 政府控制學費調整之權力

國民政府遷台以後，對於公立大學校院的大量經費資助，讓就讀公立學校的學生們所需負擔的學費甚低，使得早期的高等教育學費政策有「低學費政策」之稱。另一方面，私立大學的學費較公立為高，但在各層面皆受到教育行政當局的嚴格管制下，包括學費的限制，使得私立大學校院無法調升學費以反應教學成本，也讓私立大學發展受到限制（高希均，1977：132-3，136）。自我國高等教育自由化之後，學費政策似是解除管制，如「大學校院學雜費彈性方案」以及私

立大學試辦「開放大學自行調整學雜費」等政策，然而政府設定漲幅上限、握有審核學校是否能夠調長學雜費之權力，以及於 2007 年實施「學雜費調降機制」等等，在在顯示著政府並未完全放下管控權，任憑市場來決定學費價格。

而現今學雜費調漲仍然爭論不休，政府如何做到各界期望中的公平正義是一件很重要的政策抉擇。**Rawls** 認為政府的角色應該要干預市場經濟，透過分配來達成公平正義，而在今年一片景氣不好的非常時期，基於各大專校院共同體認大環境經濟不佳，願意配合政府政策照顧學生，以保障學生接受高等教育的機會，大專校院三大協進會與教育部共同宣布 2009 學年度大專校院學雜費全面不調漲。

(三) 高等教育學費的國際比較

高等教育學費政策，由過去的「低學費政策」逐漸調漲，然而民間團體卻有反高學費運動的產生，顯示出我國人民對於高低學費認知上的不同。在此，我們將以表 5-2-4 學雜費占平均每人國內生產毛額 (Per Capita GDP) 之比率來看，列表中，我國的平均每人國內生產毛額是最低的，然而我國的學雜費佔 GDP 之比僅高於法國、德國等高稅制的社會福利政策國家，因而我國的學雜費收取也不算是逾越標準。再則，我國自 2004 到 2007 的 GDP 值是往上攀升的，但是公立的學雜費佔 GDP 之份量卻是往下掉的，所以整體而言，平均國民所負擔的大學學費比例是下降的。

但是，我國雖然在近年來的國際比較中可以看出並非屬於「高學費政策」，但是也不盡然就可說是「低學費政策」，政府所稱的「合理學費政策」也有待商榷。不過，可以進一步討論的是我國雖自稱合理學費政策，但是反高學費運動之團體、聯盟等卻依然每年都提出他們對於台灣高等教育學費政策實施之訴求，因而台灣社會的貧富差距或許是我們必須考量的認知差異重點，也因此 **Rawls** 的差別對待原則才會一再地被應用與討論。

表 5-2-4 大學生學雜費占平均每人國內生產毛額 (Per Capita GDP)比率

	學 雜 費 (美元 / 學年)		Per Capita GDP (美元)	學雜費占 Per Capita GDP 比率 (%)		備 註
	公立	私立		公立	私立	
中華民國						
2004年	1,838 (58,666NT\$)	3,367 (107,483NT\$)	14,663	12.53	22.96	公立指國立
2005年	1,793 (58,906NT\$)	3,290 (108,062NT\$)	15,714	11.41	20.93	
2006年	1,825 (59,490NT\$)	3,323 (108,338NT\$)	16,073	11.35	20.68	
2007年	1,834 (59,490NT\$)	3,345 (108,526NT\$)	16,792	10.92	19.92	
2008年	1,935 (58,842NT\$)	3,611 (109,806NT\$)	...	...	...
日 本						
2006年	6,875 (817,800日圓)	10,999 (1,308,320日圓)	34,252	20.07	32.11	公立指國立
美 國						
2004年	5,939	25,643	39,796	14.92	64.44	公立指州立綜合大學 私立指私立綜合大學
英 國						
2006年	5,889 (3,000英磅)	...	39,559	14.89	...	英格蘭(北愛爾蘭)達 最高額
法 國						
2005年	184 (156歐元)	...	34,231	0.54	...	由政府負擔學雜費， 學生僅負擔其他費用
德 國						
(2007年 冬學期)	966 (656.09歐元)	...	40,383	2.39	...	由政府負擔學雜費， 國立大學收取學費。
南 韓						
2006年	4,749 (4,415,500韓圓)	5,466 (5,082,000韓圓)	18,376	25.84	29.74	學雜費數據由最高及 最低兩數值相加除以 2產生。

資料來源：教育統計指標之國際比較(2008)。

二、Nozick 之正義論與高等教育學費政策

從 Nozick 的正義觀點來剖析高等教育學費政策，主要會將焦點放在市場經濟的運作、個人權利之維護，以及其歷史正義觀等來闡明正義之論點。

(一) 反對經濟重分配

Nozick 認為國家政府之權力可以是合理的，只要其維持在一個最小限度國家的狀態下。這種只具有除了「抗拒武力、偷竊、詐欺，以及執行契約等少數功能」外，並無更多之權力了。任何大於最小限度國家的體制都是不被認可的，Nozick 尤其反對國家強制性的進行經濟重分配，此點可說是針對 Rawls 的分配正義而發聲的。也就是說，Nozick 並不贊同政府透過對全民的稅收，來對其他較弱勢之群體進行補助，他不認為國家具有分配個人財產之權利。在我國的學費補助之相關政策部分，已和 Nozick 的正義觀念相抵觸，因其認為個人合法取得的權利與利益是不可侵犯的。

(二) 補助措施的不正義

Nozick 和 Rawls 不同之處在於其所信仰的正義觀是一種歷史性的原則，即為一種「非模式化原則」，此原則不提供任何具體的統一標準和模式，而是以一種歷史擁有的行為合法性為準則，其強調的是自願性地轉移財產或所有物之合法性。因此，在台灣高等教育的助學措施中，由於未經過合法來源與持有者的同意，政府即擅將他人非自願轉移之財務補助於弱勢學生身上，就 Nozick 的歷史正義觀點來看，此乃屬於不正義之行為。

以 Nozick 之歷史正義觀來說，若是要合法持有這些補助款項，則應該考量資源的形成過程，即其提出「賦予權利理論」的第三個論點—「矯正原則」，進而使持有具有正義性。但前面也曾經提及，由於歷史過於複雜冗長，想要以追溯歷史源頭來辨明弱勢學生擁有補助的正義性是一項不可能的任務，也因此雖然知道以 Nozick 的正義觀來說，高等教育的補助措施是不符合正義的手段，Nozick 本人卻也沒有進行更深入的論辯以及方法之提供。

(三) 學費自由化及市場機制之運作

在許多人看來，台灣高等教育的中央一元化之控制年代已經過去了。隨著大學校院數目之增加、私人興學的解禁、科系與課程的去管制化，以及學費自由化等，1990年代的台灣，新自由主義的崛起影響了許多政策的制定與實施。由Nozick的理論來看，其站在新古典自由主義的立論基礎上，注重的是市場運作之效率，高等教育的學費自由化政策之趨勢乃是教育自由化政策的具體表現，也是國家從高等教育的財政資源不足中脫困的一個方法與手段。透過學費自由化政策，我國教育主管機關進而承認並引入市場機制，期望經由市場力量的運作，政府可以減少對越來越形擴大的高等教育機構之經費預算投入，希望能讓市場自行決定各大學院校所需之教育成本，並讓各校自行決定該收多少學費才能因應，以及重視學校經費使用如何才能達到最好之效率。

參、社會正義與台灣高等教育學費政策之辯證

台灣高等教育為因應市場化機制所祭出的彈性學雜費政策，表面上是給予各校依其投資於教學的成本、實際支用於學生直接相關的經常性支出經費，以及來自於學生的學雜費等相比之下所產生的落差或比例，即學校可以進行調整的空間，然而教育部仍無法下放權力於各大學校院。國內大學學費政策是否應自由化，讓大學的學費回歸市場機制，是各界爭論不休之議題，但我們可以發現當國內經濟景氣下滑時，社會輿論對於自由化之市場機制之議題就愈趨保守，反對高學費政策的訴求就愈高亢，使得學雜費此種攸關學校經營品質的要事，成了政治下的犧牲品。政府給予大學校院資源日減的情況下，卻又無法放手給予學校「彈性」，各大學的收費標準既無法反映教育成本，也無法回歸市場機制，此外，亦有認為學雜費乃涉及社會正義與公共利益等之原因，因此不能完全由市場來決定。政府無法放下大學收費評定的責任，那麼所謂市場機制也只是空口說白話了（湯堯，2005：118-9）。

Rawls 的正義論運用於學經費的政策上時，社會中的優勢群體並不會因為政府的補助政策就產生激烈的反抗行為，顯示出 Rawls 所假設的「共同正義感」之可能，即使損及自我利益，但是基於此正義感，又能使社會成員之間共同合作，以達到社會正義之實現。但若是 Nozick 的正義觀被運用於政策中時，可能會產生滯礙難行的情況，且會受到社會中大部分人們的反對，而希望政府能夠介入市場的自由運作。在大多數人的心中所謂的社會正義多是以 Rawls 所提的正義論為其範例，然而我們不能說 Nozick 的理論就不是社會正義，因其所持論點較為極端，且他所堅持的歷史正義觀並不是一種容易實現的正義，是故，應用於政策的制定也是不容易的。

由 Rawls 與 Nozick 的正義理論來分析我國的高等教育經、學費政策時，同樣也發現了有許多矛盾之處，在公部門經費比例下降、學校自籌款增加與學校財務自主，以及學費自由化、彈性學雜費方案等，政府在作法及理想上的確是往 Nozick 的正義觀點以及市場模式靠攏的。但在獎補助政策上的施行，以及插手干預學雜費因應市場自由調漲等方面，卻又向 Rawls 的正義論及政府模式方面看齊，就如上一節所討論的，台灣的高等教育學費可以說是市場與政府雙失靈了。然而我們也可以發現，新自由主義之浪潮雖不可擋，但是政府卻也無法真的將高等教育完全交給市場機制決定，其中還必須輔以社會福利政策的實施，來共同達到社會正義之實現，是為應用 Rawls 和 Nozick 之正義論的折衷作法。

舉例來說，就連美國這樣的市場模式國家，在高等教育的政策上依然不能不重視社會正義的維護，保障每一位學生不會因為學費的調漲或是其他不利因素而影響到其公平的學習機會。如美國加州大學系統（University of California）擬於 2009 年的秋天開始增收 9.3% 學費，用以彌補 4 億 5,000 萬元預算缺口。若是通過投票決定，加州本地大學部學生，每年學費將會漲 662 元，來到 7,788 元，研究生學費同樣上調 9.3%，而非加州居民學費漲幅一成，每年學費將達 2 萬 2,000 元，與私立學校相去不多。但是在高等教育系統紛紛調漲學費的同時，州立大學

理事會也將表決州立大學學生減免學費提案，若是通過的話，那些家庭年收入低於 7 萬 5,000 元的學生們可享學費全免之福利。雖然學費上漲了，不過會有超過 80% 的大學部學生獲得財務上的補助，其中包括通過申請州立大學獎學金 (State University Grant)、州政府獎學金 (Cal Grant)，或者直接減免學費等獎補助措施。此外，在此次調漲學費增加的 1 億 2,700 萬元中，校方也將撥出 1/3 作為學生的助學金，支付因增加學費而經濟上有困難的學生，其餘的經費均才是用來填平州政府削減的一般經費預算之缺口 (駐洛杉磯臺北經濟文化辦事處文化組，2009)。

總而言之，我們知道政府模式與市場模式只是一種概念性之區隔，真實是兩種模式皆無法獨立存在，由上述美國的例子，以及台灣的高等教育等，皆非完全地走向市場模式，也非完全地脫離政府模式，而是反覆地在其兩者之間作政策的抉擇，並形成互補作用。同樣地，在社會正義的理想上並不是只有單一標準，Rawls 和 Nozick，甚或是其他對社會正義有自我見解的學者，對於高等教育學費政策之剖析也不會只有一個角度，在我國的高教學費政策中，時常打出「合於社會正義」之口號，本研究希望能夠藉由探討社會正義的理論背景，以及理解不同派別在政策上的影響，使我們可以進而發現社會正義不是只有一種解釋。

第六章 結論與建議

本論文主要探討之議題是從當代自由主義的背景下探討社會正義與高等教育學費政策之關係，首先從對當代自由主義發展之理解，及其下 Rawls 及 Nozick 的正義論說明，並透過推導 Rawls 和 Nozick 的正義論後，會成為本研究所用之分類定義—政府模式與市場模式，接著舉芬蘭、瑞典、美國、澳洲等四國為例，進一步了解政府與市場模式在學費政策發展上之差異情形。最後，則是對台灣高等教育經費及學費政策之發展概況進行了解，再依據政策模式的定義討論之，並以社會正義理論對台灣高等教育經費及學費政策進行檢證。綜合本研究一至五章之研究發現，並根據研究目的歸納出結論，並提出相關之建議。



壹、在當代自由主義的多元發展下，自由與平等之論述彼此消長，發展出 Rawls 和 Nozick 二位具有高度相對性的社會正義理論

當代自由主義的多元發展中，相對於古典自由主義，更重視平等之概念的體現，但是由於當代自由主義之下的派別眾多，在政治光譜上由左至右都有其支持者，因而在自由與平等之論述中也有重視程度之差別。Rawls 之正義論述，即是站在當代自由主義中的一派—現代自由主義之上發展而來的，其所處理的是一種分配正義的問題，強調要使受惠最少者獲得最大利益的「差別原則」，期望透過某種補償或再分配之方法，使社會每一位成員都處於平等的地位上。然而，Nozick 的正義觀點則是在 Rawls 的正義論框架下進行批判，並站在新古典自由主義上發展出來的，Nozick 所認為的正義是一種非模式化的歷史正義觀，其強調個人權利與市場經濟的重要性，反對 Rawls 的分配正義論點。在研究中可以發現，因為

Rawls 和 Nozick 所抱持的立論基礎不同，因而造就他們對於社會正義之看法，及相關之概念上的高度差異。

貳、Rawls 與 Nozick 之正義論經推導後發現在高等教育經費政策上分別採政府模式與市場模式

從探討 Rawls 和 Nozick 二位當代自由主義下的政治哲學家所論述的社會正義理論進行了解，在初步知曉了社會正義理論重點與內涵後，我們將 Rawls 和 Nozick 的正義觀點透過推導至國家意識形態背景，會發現 Rawls 的理念多應用於以政府為主體的社會福利國家，較注重 Rawls 所提出的「差別原則」，並於公共政策上企圖將所得重分配來達到社會正義，而在高等教育經費政策上則會採取公部門經費來源超過 50% 的政府模式；而 Nozick 在其《無政府、國家與烏托邦》此書中回應 Rawls，並發展出自我的「歷史正義觀」，其正義論點主要是為了捍衛市場經濟的自由運行，與經濟哲學上之新自由主義所主張的概念相符合，都是不滿國家干預而產生對於經濟重分配之主張的反動，Nozick 主張的最小限度政府和新自由主義的「小政府 vs. 大市場」概念相同，皆是認為政府只需具備基本的服務功能即可，其在高等教育經費政策的發展會採取私部門經費提供超過 50% 的市場模式。

參、高等教育經費政策採政府模式與市場模式之國家，在學費政策的制定與實施確有所差異

據研究中以四個國家為例，來說明採取政府模式與市場模式之國家在經費政策的影響下，所制訂的學費政策。首先以芬蘭、瑞典等福利國家，其在高等教育經費政策上採政府模式，由於政府所投入的公共經費比例相當高，因而在學費政策上採免學費政策，對於大學生有許多福利或經費之補助；而轉向新自由主義之美國、澳洲在高等教育經費政策是採取市場模式，其高等教育市場皆重視市場化之運作，然而在學費卻因為高等教育發展之歷史因素而產生不同的政策，顯示出

採取市場模式之國家，其高等教育學費政策之發展是較為多元的。

肆、台灣高等教育學費政策在制定發展方向上與經費政策各異其趣，造成政府與市場兩失靈的結果

了解他國在政府模式和市場模式於高等教育經費、學費政策實施上之差異後，轉而探討台灣高等教育學費政策。研究發現，我國政府既不像芬蘭、瑞典等典型福利政策國家，亦不像美國、澳洲等發展新自由主義政策之國家。在 2004 年以前，台灣高等教育在公部門提供之經費比例超過 50% 時，然而卻是將大多數經費投入於公立大學，私立大學則是從未獲得政府所提供之經費超過 50%，就這部分來說，私立大學從來都不是政府模式。而在學費政策的制訂上由中央統一管控，在此時公立大學由於受到較多政府資助，以致其在學費政策上有低學費之稱，此外，政府對私立學校的補助少，卻又插手限制私立大學校院的學費自由發展，顯示出我國在採取政府模式時所實施的學費政策在公私立大學之間是完全不同的情況。



2004 年時，台灣高等教育之經費來源比例出現了變化，在私部門提供的經費已超過公部門所提供的比例，高等教育市場的開放使得台灣似是投入新自由主義的懷抱中，然而同樣地，我國政府在學費政策上管控權比起採取政府模式時已開放許多，但權力依然沒有全然下放予學校，針對學費所喊出的自由化口號，政府只做了一半。台灣高等教育政策之主要問題在於，政府將經費之重擔交給市場來提供，但是在學費政策方面的制訂與實施卻又採取政府主導模式，我國政府想同時兼顧市場模式與政府模式，但在政府無法嚴守政府與市場之分際的情況下，反而兼受政府與市場兩失靈之後果。

伍、在當代自由主義下發展的 Rawls 和 Nozick，因各國社會體制及其意識型態之不同，而高等教育學費政策與社會正義之關係也會發展出不同之理念

在當代自由主義的派別分歧下，由於 Rawls 和 Nozick 的正義論分別是站在現代自由主義與新古典自由主義之上來闡明的，而在本研究中對於社會正義與高等教育學費之間的探討中發現社會正義為一種變動的、動態的概念，其會隨著意識形態的改變，而產生不同之社會正義概念定義，政府在政策及配套措施的制定上，如何才是符合社會正義之概念有會有所不同。如本文於前面所提及的市場模式國家—美國及澳洲，雖然他們在經費政策上採取同樣的模式，但其對於學費政策怎麼做才是合乎社會正義之概念及作法卻不相同。社會正義的概念不是只有一種，提出正義理論的學者不是只有 Rawls 和 Nozick，本研究所列舉的 Rawls 與 Nozick 對於正義之看法就呈現出其差異性，本研究運用他們的正義論述對台灣高等教育政策進行檢視時，可以發現他們的正義理論在高等教育經費及學費政策中雖然具有衝突性，但常是多元並存發展的，如採取市場模式之國家也會針對弱勢學生給予助學金之補助，並不完全走向 Nozick 所提出的極端正義論述。

陸、我國於高等教育學費政策中常提及社會正義之概念，然而卻沒有針對於此做進一步的說明，導致何謂社會正義的說法是模糊不清的

我國政府在高等教育經費及學費政策上常疾呼應「符合社會正義」，然而卻僅止於口號式的提出，政府對於如何才是符合社會正義之作法，以及其在概念上的定義卻總是沒有進一步作說明，雖然 Rawls 在其正義論中提出社會成員皆具有「共同的正義感」，然而其對正義感之假設是在無知之幕後所證成的，在現實的社會中是不可能出現的。事實上，每個人、每個社會對於社會正義的理念皆會受意識形態背景所影響。若是政府對於社會正義之概念不釐清，可能會導致在理念及作法上之分歧，而造成高等教育經費及學費政策實施上的困難。

第二節 建議

針對本研究以當代自由主義之觀點來探討社會正義與高等教育學費政策之關係後。本研究將提出相關之建議於下，以提供我國政府在高等教育經費及學費政策實施上之參考。

壹、制訂高等教育學費政策應徹底了解我國文化歷史之發展脈絡

台灣高等教育之發展向來以仿效他國為多，然而從研究中了解到，不同的國家體系在不同的經費政策實施下，就會產生迥異的學費政策，其多是受國家之文化歷史發展，及所擁護之意識形態所影響產生。因而我國在制定高等教育學費政策時，應徹底考察我國在社會文化之發展上的演變，並據此制定合乎我國國情及高等教育體制的學費政策。



貳、符合社會正義之學費政策的制定應搜集更多的說帖及證據

當代自由主義的發展是多元化的，我國對於社會正義之概念向來僅是以喊口號之方式，我們雖然常可以看到社會正義此四字的相關文件，然而對於「什麼才是社會正義」並沒有清楚的定義及說明。因此，對於社會正義之概念及定義，政府應該搜集更多的專家學者說法以及實施之證據，並配合我國對於社會正義的概念相互定義後，於政策之說明與制訂中，讓社會大眾了解政府對於實現社會正義的具體作為，以及其所採用之明確定義。

參、台灣的高等教育經費政策於近年來走向市場模式，應更重視並開放市場化機制之自由運作

我國自 2004 年後私部門經費已大幅提升超越 50%，使得台灣高等教育之經費政策已走向市場模式，但由於政府對於高等教育並未完全放棄管制，使得高教體系無法全然由市場來決定其走向及價值。我國應效法美國、澳洲等市場模式國

家，在增加高等教育私部門經費來源的同時，也應該讓高等教育體系讓市場的競爭機制發揮功用，使得學生的投資獲得報酬，並淘汰不適用於市場生存之高等教育機構。

肆、我國之高等教育學費政策應明確定位，並與經費政策之發展方向一致，且應更加重視針對弱勢學生的直接補助

我國高等教育經費政策無論是過去採用的政府模式，還是現在的市場模式，在學費政策方面之作法常有其矛盾之處，而導致市場與政府雙失靈的結果。因此，政府應明確定位我國在經費政策之模式的走向，並嚴守其分際，使得學費政策之制定能夠在明確的政策模式引導下，消除學校及社會大眾對於學費政策之疑慮，讓我國高等教育經費與學費政策之間能夠相互影響及配合，以健全我國高等教育之發展，如美國及澳洲的高等教育經費政策為市場模式，在學費政策上亦是將學費交予市場來決定不同學校、系所、學科及課程等的價格。此外，亦可配合市場化之需求，由民間企業提供獎學金予表現優異之經濟弱勢之學生，或是由政府設立專款，讓學生能夠依家庭經濟狀況或在校成績等之申請門檻來獲得個人之補助，以免讓最需要補助之學生有申請不到之缺憾。

伍、未來相關研究之建議

在正義理論方面之論述並非只有 Rawls 和 Nozick 二位，若欲針對本研究進行深入探討，可參考多方之正義論述，以逐步引介讀者對於正義理論之了解。此外，本研究的正義理論只針對我國高等教育經費及學費政策進行剖析，然而未來研究仍可將正義論用於高等教育之其他政策，或者是其他學校層級之政策領域等，以發現正義論在教育政策上的應用廣度。

參考文獻

中文部分

- 丁志權 (1999)。中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究。台北市：師大書苑。
- 丁志權 (2000)。我國國立大學校院校務基金財源現況與展望。發表於新世紀教育發展願景與規劃研討會。台北：國立台灣師範大學。
- 幺大中、羅炎 (編著) (2000)。亞理士多德—西方文明的奠基者。台北市：婦女與生活社。
- 大專校院弱勢學生助學計畫 (2008)。2009 年 5 月 18 日，取自 <http://helpdreams.moe.edu.tw/GetAboutLinkFile.php?id=16>
- 王麗雲 (1999)。台灣高等教育擴張中國家角色分析。中正大學學報社會科學分冊，10 (1)，1-37。
- 王中江 (2002)。自由、平等與社會正義的比較性視角—以羅爾斯、諾齊克和海耶克三人為例的考察。載於瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，自由主義的發展及問題：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術研討會論文集 1 (頁 171-193)。台北市：桂冠。
- 王如哲、陳欣華 (2008)。走出台灣看教育—瑞典篇。台灣教育雙月刊，651，19-29。
- 石元康 (1989)。洛爾斯。台北市：東大出版。
- 石元康 (1991)。自然權利、國家與公正：諾錫克的極端自由主義。載於周陽山主編，當代政治心靈：當代政治思想家 (頁 172-204)。台北市：正中書局。
- 石元康 (1995)。當代自由主義理論。台北市：聯經。
- 江宜樺 (2001)。自由民主的理路。台北市：聯經。
- 江宜樺 (2002)。台灣自由主義思想的發展與困境。載於瞿海源、顧忠華、錢永祥主編，自由主義的發展及問題：殷海光基金會自由、平等、社會正義學術

研討會論文集 1 (頁 95-137)。台北市：桂冠。

江愛華 (2006)。澳洲高等教育改革政策框架解析。**教育資料集刊**，**32**，279-300。

全國博碩士論文資訊網 (無日期)。2009 年 6 月 10 日，取自

<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.html>

行政院教育改革審議委員會(1996)。**教育改革總諮議報告書**。台北：行政院教育改革審議委員會。

何信全 (1988)。**海耶克自由理論研究**。台北市：聯經。

沈清松 (導讀·選讀) (1999)。**古希臘哲學的集大成—亞里斯多德 作品選讀**。
台北市：誠品。

沈姍姍 (2000)。**國際比較教育學**。台北縣新店市：正中書局。

沈姍姍 (2007)。澳洲高等教育改革—作為全球經濟競賽的籌碼。**教育資料集刊**，
35，115-132。

李秀鳳 (2000)。我國大學教育階段學費補助之研究。**全國博碩士論文資訊網**，
088NTNU0051002。

林火旺 (1998)。**羅爾斯正義論**。台北市：臺灣書店。

林保華 (1998)。學費問題是社會體制的抉擇問題。**國策期刊**，**5**。2008 年 5 月 5
日，取自 www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm?id=20000181

林寶山 (1991)。**美國教育制度及改革動向**。台北市：五南。

林本炫(1998)。當前學費政策的背景分析。**國策期刊**，**5**。2008 年 5 月 5 日，取
自 www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm?id=20000181

吳老德 (2001)。**正義與福利國家概論**。台北市：五南。

吳京玲、張鈿富 (2007)。現代美國高等教育發展與面臨的挑戰。**教育資料集刊**：
高等教育，**35**，133-154。

侯建 (譯) (1980)。**柏拉圖理想國**。台北市：聯經。

徐南號主編 (1999)。**台灣教育史**。台北市：師大書苑。

孫震 (2007)。**臺灣高等教育發展的方向**。台北市：臺大出版中心。

- 高希均（1980）。天下那有「白吃的午餐」。台北市：聯經。
- 高等教育司編（2008）。高等教育簡介。台北市：教育部。
- 張明貴（1998）。自由論—西方自由主義的發展。台北市：台灣書店。
- 張家倩（2006）。芬蘭教育改革的歷史及其現況。教育資料集刊，32，201-216。
- 張一蕃（2007，1月）。學雜費收費標準與弱勢學生照顧引言。載於國立政治大學舉辦之公共政策論壇高等教育系列：高等教育學雜費政策與改革會議手冊（頁51-53），台北市。
- 張國偉、何明修（2007）。半調子的新自由主義：分析台灣的高等教育學費政策與爭議。教育與社會研究，12，73-112。
- 張錦弘（2008，6月3日）。學費漲》李嗣岑：台大不漲 不公不義。聯合報。2009年1月30日，取自 <http://www.cooloud.org.tw/node/22128>
- 許瓊文（1998）。我國高等教育學費之探討。國立中山大學中山學術研究所碩士論文。全國博碩士論文資訊網，087NSYSU043010。
- 許智偉（2002）。北歐五國的教育。台北市：國立編譯館。
- 許雅斐、陳俊言（2008）。台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利。政策研究學報，8，頁117-146。
- 陳曉林（譯）（1986）。Berlin, Isaiah 著。自由四論。台北市：聯經。
- 陳舜芬（1993）。高等教育研究論文集。台北市：師大書苑。
- 陳德華（2000）。我國政府獎補助私立大學校院政策之研究。國立政治大學教育系博士論文（未出版）。
- 陳伯璋主持翻譯（2004）。John C. Smart 主編。高等教育：理論與研究指南（Higher Education: Handbook of Theory and Research, vol.XVII）。台北市：高等教育。
- 陳芳吟（2004）。從市場觀點探討澳洲高等教育的轉變。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。
- 陳伯璋（2005）。台灣高等教育的發展與改革。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），新世紀高等教育政策與行政（頁3-37）。台北市：高等教育。

- 陳娟敏 (2005)。我國私立大學財源結構對學校經營影響之研究。淡江大學教育政策與領導研究所碩士論文。全國博碩士論文資訊網，093TKU05631023。
- 陳慶鏗 (2005)。大學教育經費籌措與分配。載於黃俊傑編，二十一世紀大學教育的新挑戰 (頁 219-229)。台北市：台大出版中心。
- 陳蓮櫻 (2005)。台灣地區大學學費制定及相關因素之研究。全國博碩士論文資訊網，093NCNU0631001。
- 陳俊言 (2006)。台灣高等教育及學費政策之研究：市場機制與公民權利。全國博碩士論文資訊網，095NHU05054003。
- 陳宏美 (2006)。我國大學學費政策與就學貸款制度之研究—以北部某私立大學為例。全國博碩士論文資訊網，095NTNU5051015。
- 陳德華 (2006, 4 月)。透過競爭機制引導大學校院分類發展。高教簡訊，181。2009 年 6 月 4 日，取自 <http://www.news.high.edu.tw/monthly181/content02.htm>
- 陳照雄 (2007)。芬蘭教育制度：培養高品質之國民，建立平等、安全、福利之社會。台北市：心理。
- 陳曉郁 (2007, 3 月)。社會正義原則下的共同助學政策評議。台灣高等教育研究電子報，7。2009 年 5 月 18 日，取自 <http://info.cher.ntnu.edu.tw/epaperi/topics/nindex2.php?no=12>
- 郭俊銘 (2001)。政府遷台後我國高等教育改革演變之研究。暨南國際大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，南投。
- 符碧真 (1999, 2 月)。高等教育擴張對教育機會均等之影響。載於台灣大學教育學程中心舉辦之「跨世紀海峽兩岸高等教育展望」學術研討會論文集 (頁 260-280)，台北市。
- 莫家豪 (2002)。中、港、台高等教育市場化：源起與理解。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦 (主編)，高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較 (頁 42-69)。台北市：高等教育。
- 教育部 (無日期)。芬蘭教育體制簡介。2008 年 12 月 17 日，取自

<http://www.edu-fair.com/reports/FinlandEduSystem.html>

教育部統計處（無日期）。大學聯招(指考)錄取率。2009年5月16日，取自

http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=8956

教育部圓夢助學網（無日期）。2009年5月21日，取自

<http://helpdreams.moe.edu.tw/AboutUs.php>

教育部（2001）。大學教育政策白皮書。台北市：教育部。

教育部（2003）。我國高等教育發展規劃研究專案報告。2009年5月6日，取自

http://www.edu.tw/content.aspx?site_content_sn=1337

教育部高教司（2005，7月）。打造一流大學 培育頂尖人才。高教簡訊，172。

2009年6月4日，取自 <http://www.news.high.edu.tw/monthly172/content02.htm>

教育部（2005）。大學學費問題之論述。2008年5月5日，取自

http://www.edu.tw/high/itemize_list.aspx?pages=3&site_content_sn=1234

教育部高教司（2008，2月）。高等教育的過去與未來／高教司司長何卓飛。高教技職簡訊，14。2009年6月4日，取自

<http://www.news.high.edu.tw/news014/2008012802.asp?c=0100&vers=014>

教育部高教司（2008）。發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫書（97修正核定版）。2009年6月4日，取自 [http://www.edu.tw/files/list/B0069/發展國際一](http://www.edu.tw/files/list/B0069/發展國際一流大學及頂尖研究中心修正計畫書(97修正核定版).pdf)

[流大學及頂尖研究中心修正計畫書\(97修正核定版\).pdf](http://www.edu.tw/files/list/B0069/發展國際一流大學及頂尖研究中心修正計畫書(97修正核定版).pdf)

教育部統計處（2008）。教育統計（97年版）。2008年12月23日，取自

http://www.edu.tw/statistics/content.aspx?site_content_sn=15870

教育部電子報（2009）。98學年度學雜費全面不調漲安定就學 培育優質人力促進就業。2009年5月18日，取自 http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=2051

教育部統計處（2009a）。大專校院概況統計（97學年度）。2009年5月16日，

取自 http://www.edu.tw/statistics/publication.aspx?publication_sn=1197

教育部統計處（2009b）。教育統計指標。2009年5月16日，取自

http://www.edu.tw/statistics/publication.aspx?publication_sn=659&pages=0

- 傅鏗、姚欣榮（譯）（1991）。John Gray 著。自由主義。台北市：桂冠。
- 結構群（1990）。導讀。載於黃丘隆譯，正義論，（頁 1-26）。台北市：結構群。
- 湯堯、成群豪（2005）。台灣高等教育的發展與改革。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），新世紀高等教育政策與行政（頁 283-323）。台北市：高等教育。
- 湯堯（2005）。大學學問大：改善高等教育的 27 計。台北市：天下遠見。
- 湯堯、成群豪、楊明宗著（2006）。大學治理：財務、研發、人事。台北市：心理。
- 塗一脩（2004）。合理學費爭議的省思。全國博碩士論文資訊網，
093NTPU0303012。
- 詹盛如（2008）。台灣教育經費的現況分析。教育資料集刊第四十輯—各國教育變革與發展，40，1-25。
- 溫子欣(2007)。大學學費政策觀點的多元呈現。學校行政雙月刊，49。2007 年 5 月 12 日，取自
<http://www.ceps.com.tw/ec/ecjnlarticleView.aspx?atliid=878323&issueiid=53892&jnlid=346>
- 溫明忠(2008)。澳洲高等教育的學費方案。教育資料集刊：各國高等教育，39，117-136。
- 董亦文（2007）。臺灣與英國高等教育學費政策之比較研究。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文。全國博碩士論文資訊網，
096NTPTC576049。
- 楊慧玲（譯）（2005）。Michael H. Lessnoff 著。政治思想十一巨擘。台北市：韋伯文化國際。
- 楊菲帆（2005）。台灣私立大學教育品質與學費之關係—特徵價格模型之應用。全國博碩士論文資訊網，**094NHU05389001**。
- 楊振源（2007）。我國大學的就學貸款制度之研究。全國博碩士論文資訊網，
096NTNU5732013。

- 楊正誠、陳世佳（2008，11月28日）。台灣高等教育的學費變遷與學生學費來源。台灣高等教育研究電子報，27。2008年12月10日，取自
http://info.cher.ntnu.edu.tw/epaperi/topics/nindex.php?t_id=52&page=0
- 溫子欣(2007)。大學學費政策觀點的多元呈現。學校行政雙月刊，49。2007年5月12日，取自
<http://www.ceps.com.tw/ec/ecjnlarticleView.aspx?atliid=878323&issueiid=53892&jnliid=346>
- 廖珮君（2006）。台灣與中國大陸高等教育學費政策與配套措施之比較研究。淡江大學教育政策與領導研究所碩士在職專班碩士論文。全國博碩士論文資訊網，095TKU05631024。
- 蓋浙生（1999）。教育財政與教育發展。台北市：師大書苑。
- 蓋浙生（2005）。學費政策與大學經營。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），新世紀高等教育政策與行政（頁371-392）。台北市：高等教育。
- 維基百科（無日期a）。自由主義。2009年1月10日，取自
<http://zh.wikipedia.org/wiki/自由主义>
- 維基百科（無日期b）。無政府主義。2009年1月20日，取自
<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=無政府主義&variant=zh-tw>
- 鄭淑華（2004）。1990年後大學學費政策之比較研究—以我國、美國及德國為例。全國博碩士論文資訊網，093NTNU5332031。
- 鄧心怡（2007）。政府對私立大學校院教育補助政策之研究。全國博碩士論文資訊網，095KNU00636016。
- 蔡依伶（2008）。低學費非正義論，真有正義？。2009年1月20日，取自
<http://youth.ngo.org.tw/Youth-comment/Youth-comment-20080609.htm>
- 劉維琪（2005）。我國大學教育資源的籌措與分配。載於黃俊傑編，二十一世紀大學教育的新挑戰（頁209-217）。台北市：台大出版中心。
- 劉德勝（2007）。瑞典高等教育現況、改革及啟示。教育資料集刊：高等教育，

35, 259-272。

黎家維 (2004)。高學費政策背後的制度選擇與省。2009 年 5 月 21 日，取自

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/093/CL-C-093-096.htm>

駐洛杉磯臺北經濟文化辦事處文化組 (2009, 5 月)。美加州公立大學系統調漲

學費 另設獎助補助弱勢。教育部電子報, 358。2009 年 5 月 18 日，取自

http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=3327

蔡曜宇 (1992)。教育與最適學費—預算與外部性。全國博碩士論文資訊網，

081NTHU4389003。

錢永祥 (2002)。自由主義為什麼關切平等：當代的一個看法。載於瞿海源、顧

忠華、錢永祥主編，平等、正義與社會福利：殷海光基金會自由、平等、社

會正義學術研討會論文集 3 (頁 1-25)。台北市：桂冠。

盧明俊 (1999)。高等教育與最適學費之研究。全國博碩士論文資訊網，

088NSYS5389007。

駱明慶 (2002)。誰是台大學生？—性別、省籍與城鄉差異。經濟論文叢刊, 30(1),

113-147。

駱明慶 (2004)。升學機會與家庭背景。經濟論文叢刊, 32(4), 417-445。

應奇 (1999)。羅爾斯。台北市：生智。

鍾任琴、曾騰光 (2003)。私立大學院校教育經費獎補助模式之研究。朝陽學報，

8(1), 1-35。

戴曉霞 (2000)。高等教育的大眾化與市場化。台北市：揚智文化。

戴曉霞 (2002)。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。

載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦 (主編)，高等教育市場化：台、港、中趨勢

之比較 (頁 4-39)。台北市：高等教育。

戴曉霞 (2002)。台灣高等教育的定位與困境。載於交通大學教育研究所舉辦之

「二十一世紀高等教育之改革與前瞻」海峽兩岸教育學術研討會論文集 (頁

19 之 1-13)，新竹市。

戴曉霞（2005）。美國的高等教育政策與改革。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），**新世紀高等教育政策與行政**（頁 125-154）。台北市：高等教育。

戴曉霞（2008）。政府失靈與市場失靈—台灣公私立大學學費政策及其問題之剖析。**高等教育**，**3**（1），85-128。

羅昌平（1999）。不公平價格知覺研究--以大學學費和學校餐廳為例。**全國博碩士論文資訊**，**088TTU00163003**。

蘇雅穎（2005）。由福利國家轉向新自由主義—高等教育經費政策轉變之探究。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。



西文部分

- Berlin, Isaiah(1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Beswick,D.G.(1987). Trends in Australian Higher Education Research: A general review. *Studies in Higher Education*,12:2,129 — 155 In J.P. Keeves(ed.), *Australian rducation: Review of recent research(pp.205-238)*.Sydney: Allen and Unwin.
- Clark, B.R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. Oxford: Pergamon press.
- Chapman, B. & Ryan, C.(2005). The access implications of income-contingent charges for higher education: lessons from Australia. *Economics of Education Review*, 24(5), 491-512.
- College Board(2003). Trends in student aid, 2003. Retrieved Jun 19, 2009, from http://www.collegeboard.com/prod_downloads/press/cost03/cb_trends_aid_2003.pdf
- CHEPS(2007). Higher education in Sweden. Retrieved Jun 21, 2009, from <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/2007countryreportsweden.pdf>
- Dworkin, R. M.(1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Dworkin, R. M. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Equality Act—a toolkit against discrimination (2004). Retrieved Feb 2, 2009, from http://www.yhdenvertaisuus.fi/mp/db/file_library/x/IMG/11450/file/yvylakiesite_en.pdf
- Gray, John(1995). *Liberalism*(2nd ed.). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Higher Education Opportunity Act (2008). Retrieved Jun 10, 2009, from

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ315.110.pdf

Högskoleverket (2008a, November 17). Higher education in Sweden. Retrieved Jun 28, 2009, from

<http://www.hsv.se/highereducationinsweden.4.28afa2dc11bdcdc557480002000.html>

Högskoleverket (2008b). Swedish Universities & University Colleges: Short Version of Annual Report 2008. Retrieved Jun 28, 2009, from

<http://www.hsv.se/download/18.6923699711a25cb275a80002979/0829R.pdf>

Levy, D.C. (1986). Alternative private-public blends in higher education

finance: International patterns. In D.C. Levy (ed.), *Private Education: Student in Choice and Public Policy* (pp. 195-213). New York: Oxford University Press.

Marcucci, P. N. & Johnstone, D.B. (2007). Tuition fee policies in a comparative perspective: Theoretical and political rationales. *Journals of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 25-40.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford, Mass: Basic Books.

NCES (2007). *Digest of Education Statistics*. Retrieved Jun 19, 2009, from

http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_026.asp?referrer=report

OECD (2007). *Education at a Glance OECD: Indicators – 2007 Edition*. Paris:

OECD.

OECD (2008). *Education at a Glance OECD Indicators – 2008 Edition*. Paris:

OECD.

Opetusministerio (n.d.). Ministry of Education. Retrieved Jun 29, 2009, from

<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/?lang=en>

Opetusministerio (2005). *Universities 2005. Annual Report*. Retrieved Jun 29, 2009, from

<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/opm31.pdf>
[?lang=en](#)

Rawls, John(1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Rawls, John(1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Ryan, Alan(1993).“Liberalism,”in Robert E. Goodin and Philip Pettit eds., *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.

Regeringskansliet (2008, October 16). Education and research. Retrieved Jun 28, 2009,
from <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2098/a/113539>

Salerno, C. (2004). Public money and private providers: Funding channels and national patterns in four countries. *Higher Education*, 48, 101-130.

Study in Sweden (2008). Retrieved Sep 22, 2008, from <http://www.studyinsweden.se/>

Studera.nu/Applying to higher education in Sweden (2009, January 9). Retrieved Jun 28, 2009, from <https://www.studera.nu/studera/1374.html>

Trow, M. (1973). Problems in the transition from elite to mass higher education. In OECD (ed.) Berkeley: Bobbs-Merrill.

The Changing Face of Higher Education in Sweden (2003). Retrieved Sep 22, 2008,
from <http://www.studyinsweden.se/>