

再議大學學費：日本高等教育無償化政策對我國的啟示

教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦

壹、前言

為振興日本長期低靡不振的國內經濟發展，安倍政府於 2017 年 12 月 8 日通過以「培育人才革命」與「生產力革命」為兩大支柱的「新經濟政策計畫」。其中「培育人才革命」（育才革命）旨在從教育領域出發，透過各教育階段的積極作為來因應日本日益嚴重的少子女化與高齡化等人口結構變遷問題，範圍涵蓋從出生、學校、就業到老年安養等全方位的政策方案，同時以「教育無償化」做為核心理念，貫穿所有政策。具體措施包括：一、免費幼兒教育制度；二、私立高中學費減免措施（以年收未滿 590 萬日圓之家庭為對象）；三、免費高等教育制度（駐日本代表處教育組，2018；國家發展委員會，2018）。

由於日本文化背景和教育體制與我國相仿，且大學學費政策在我國同樣是備受關注的議題，故日本教育政策之創新和變革對我國具有借鏡參考價值。爰本文以日本「高等教育無償化政策」為對象，就其政策目標、實施內容及其對我國的啟示進行分析。

貳、日本高等教育無償化政策之目標與內容

一、政策目標：促進教育機會均等與向上社會流動

日本內閣府調查報告發現：（一）最終學歷對於畢業生在就業市場的平均薪資有顯著影響；（二）低所得清寒家庭子女具有大學學歷之比率相對較低。因此，為了促進向上社會流動、減輕弱勢家庭學生就學負擔，日本政府決議推動「育才革命」，擴大對低所得家庭受教者的經濟支援，藉此彌平高等教育受教機會落差（楊亞衡，2018）。

二、政策內容：減免經濟弱勢家庭子女之大學入學金與學費

為落實前述政策目標，所採取的策略除持續擴大授課費用之減免外，獎學金制度（即學生貸款方案）也免除利息、還款制度則採彈性設計（如配合未來所得連動），甚或無須償還等方式規劃，讓成績優秀但家境貧寒的學生在求學時能無後顧之憂，避免因家貧引發未來個人生涯發展受限的連鎖效應（國家發展委員會，2018）。

茲針對學費政策實施之具體內容如下（駐日本代表處教育組，2017、2018a、2018b）：

（一）實施時間：規劃於 2020 年 4 月起開始實施。

(二) 資格條件：在大學、短期大學、高等專門大學以及專門學校就讀之經濟弱勢家庭學生。此處所謂經濟弱勢家庭學生，係指住民稅非課稅家庭（家庭年收入未滿 270 萬日圓，折合新臺幣約 73 萬元）學生。

(三) 減免金額：依家庭年收入分為以下三個級距

表 1 日本高等教育無償化政策學費減免級距

學校類型 家庭年收入	國公立大學	私立大學
未滿 270 萬日圓 (約新臺幣 73 萬元)	每年可免除約 53 萬 6,000 日圓 (約新臺幣 15 萬元) 學費以及約 28 萬 2,000 日圓 (約新臺幣 8 萬元) 入學金 (已相當於學費全免)	訂定學費減免上限，每年可減免上限約 70 萬日圓 (約新臺幣 20 萬元) 的學費，入學費最高也可減免 25 萬日圓 (約新臺幣 7 萬元) (即部分減免)
超過 270 萬但未滿 300 萬日圓 (約新臺幣 73~81 萬元)	家庭收入最低級距補助金額的 2/3	家庭收入最低級距補助金額的 2/3
超過 300 萬但未滿 380 萬日圓 (約新臺幣 81~103 萬元)	家庭收入最低級距補助金額的 1/3	家庭收入最低級距補助金額的 1/3

資料來源：整理自駐日本代表處教育組 (2018b)。

(四) 成績要求：高中成績不影響其申請資格，但進入大學後會開始要求學生的學習表現 (grade point average, GPA 等平均成績)，若未能達到一定標準，則將停止對該生的獎學金補助。

參、對臺灣的啟示

茲就日本高等教育無償化政策對臺灣的啟示分析如下：

一、經費來源問題：日本規劃以調高消費稅率做為教改財源，臺灣若無穩定經費做為支應，將可能出現政策持續性不足的窘境

就政策方案經費來源觀之，有鑑於採取借款 (國債) 措施將帶給次世代負擔 (臺北駐大阪經濟文化辦事處，2017)，故日本政府預計於 2019 年 10 月將現行 8% 的消費稅調高至 10%，藉此增加約 5 兆日圓 (約新臺幣 1.3 兆元) 稅收，再將其中 40%

用於人才培育計畫（楊亞衡，2018）。

但前述可增加的稅收金額仍僅為預估值，未來正式實施之後否真能達成目標？還是一大問題。基於此，部分日本學者對此項政策能否落實持保留觀望態度，認為日本政府在財政已經寅吃卯糧、債新臺高築的情況下，尚欲籌集如此鉅額資金談何容易，故此種以高等教育無償化為代表的「揮霍型」政策，未來恐因財源無以為繼而難以實行（小黑一正，2017）。

由上可知，巧婦難為無米之炊，即使是立意良善的政策，仍需有充裕的經費支持方能克竟其功。臺灣 2015 年賦稅負擔率（即賦稅收入占國內生產毛額的比率）為 12.7%，日本同年為 18.6%、南韓為 18.5%（財政部，2018）。臺灣在賦稅負擔率偏低的情況下，國家財政狀況只會比日本更為艱難，故除非能進行稅制改革來增加國庫收入，且願意將教育事務做為預算提撥之優先項目，否則將可能出現如日本學者所擔憂的政策持續性不足的窘境。

二、政策目標群體之限縮問題

（一）採取排富條款：政府經費僅用來補助經濟弱勢家庭學生，且依照不同收入級距實施差異補助

就國際比較觀之，日本大學所收取的學費相對偏高，故曾在 OECD（2016）報告書中被列為高學費/低補助國家。另教育部統計處（2018）資料顯示，2017 年日本國立大學註冊費為新臺幣 76,530 元，學費為新臺幣 145,407 元，合計約新臺幣 221,937 元；私立大學 2015 年註冊費為新臺幣 67,506 元，學費為新臺幣 228,943 元，合計約新臺幣 345,073 元。

基於此，日本政府積極規劃高等教育無償化政策，旨在達成教育機會均等與向上社會流動目標。但值得注意的是，前揭政策並非是適用於全體入學生之「高等教育免學費政策」，而是以經濟弱勢家庭子女為對象，並設定減免金額上限，換言之，即使日本政府對外宣稱是「高等教育無償化政策」，但仍設有排富條款，未來若家庭年收入在 270 萬日圓（約新臺幣 73 萬元）以下者，就讀國公立大學幾乎等同於免學費（國公立大學之學費約新臺幣 22 萬元）。

反觀臺灣，我國 2017 年國立大學學費（不含醫學院）最高為 60,520 元；私立大學（不含醫學院）最高為 113,828 元，相較於日本並不高。再者，許多研究也顯示，政府對高等教育的補貼若未能限定對象，恐產生反所得重分配現象（林明仁、沈暉智，2018）。因此，在綜合前述財源問題之後，即可發現臺灣若欲全面實施高等教育免學費政策，不但在財政上不切實際，在學理上也有違教育公平原則。因此，建議政府可參考日本做法，先讓大學學費能適度反映教育成本，落實受益者付費理念，同時將政府經費集中於補助弱勢家庭學生，提供其學雜費減免與其他配套措施

來強化對弱勢學生的全方位照顧，如此方能將有限經費花在刀口上。

(二) 學業成績追蹤：將學生學業成績納入補助條件中，學業成績在一定標準以上者才能持續獲得政府補助

除了排富條款之外，日本高等教育無償化政策還有一項資格限制，亦即推動「學生學業成績」考核。詳言之，該項政策實施內容中規定「獲得補助的學生，若出現每年所得學分低於必修學分 6 成，或成績低於全體學生總名次的 25% 以下時，大學即給予警告；經連續警告的學生，原則上即取消補助金額」(駐日本代表處教育組，2018b)。

前述措施旨在於防止學習意願低落的學生升學，同時防止經營不善的學校為領取國家補助金而發生招收無學習意願學生的不正當作為。日本政府現正準備訂立相關法案，當此類學生人數太多或太少時，依法可要求校方通報，並介入進行調查(駐日本代表處教育組，2018c)。

反觀臺灣，少數經營不善私立學校以人頭學生詐領政府補助金的新聞也時有所聞。因此，政府雖有責任避免經濟因素成為國民受教阻礙；但由於政府經費源自於國民稅收，故亦有責任善用經費，提高經費運用效率。基於此，日本政府主張「有學習意願與學習能力者」才具有繼續領取政府補助的資格，在一定程度上可以避免無心向學的大學生僅因不需付費就入學，反而造成公共資源的浪費且不利於個人生涯發展，此種做法可供我國政府推動相關政策時借鏡參考。

參考文獻

小黑一正 (2017)。「教育」を錦の御旗にバラマキ的な政策は許されない—奨学金の拡充で対応せよ。Retrieved from https://tax.tkfd.or.jp/?post_type=article&p=470

林明仁、沈暉智 (2018)。數字會說話：教育能翻轉人生嗎—高教的反向重分配現象。取自 <http://www.twreporter.org/a/education-opportunity-inequality-across-income>

財政部 (2018)。稅務小常識：國民租稅負擔。取自 <https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/417/5792586571079918315?tagCode=>

國家發展委員會 (2018)。日本推動「育人革命」政策建構活躍安心社會。取自 https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=6885735CD366BACF

教育部統計處 (2018)。教育統計指標之國際比較 (2018 年版)。取自

https://depart.moe.edu.tw/ed4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&ms=F78B10654B1FDDB5&s=2E562D15FDD86328

楊亞衡 (2018)。日本高等教育無償化政策之考察。**教育研究月刊**，**290**，104-113。

臺北駐大阪經濟文化辦事處 (2017)。日本評估高等教育無償化二方案。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**134**。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=134&content_no=6597

駐日本代表處教育組 (2017)。日本非課稅家庭免除國立大學學費政策。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**140**。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=140&content_no=6807

駐日本代表處教育組 (2018a)。日本「免費教育制度」(教育無償化) 政策。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**141**。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/print.php?edm_no=141&content_no=6841

駐日本代表處教育組 (2018b)。日本計畫補助就讀私立大學學生學費 70 萬日圓。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**152**。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=152&content_no=7155&preview

駐日本代表處教育組 (2018c)。日本政府要求大學公開資訊，防止不當補助金。**國家教育研究院國際教育訊息電子報**，**154**。取自

https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=154&content_no=7209

OECD (2016). *Education at a glance 2016: OECD indicators*. Retrieved from

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2016-en.pdf?expires=1537070897&id=id&accname=guest&checksum=4A26D353716D541F8FAF3F6C487C66B0>