

免學費政策能解決高教反向重分配的問題嗎？

【教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦】

壹、前言

「所得重分配」係指政府透過課稅、健保和社會福利支出等工具來達成改善國民所得分配不均與貧富差距過大的目標。至於「高等教育反向重分配」則是指各國政府本欲透過提供較多的高等教育機會來照顧弱勢學生；但後來卻發現有機會接受高等教育者，仍以中上社經家庭子女為多。因此高等教育成本若全數由政府以公共經費來補貼，亦即採取低學費甚至免學費政策時，將造成貧窮家庭收入移轉給富裕家庭子女享受的反向所得重分配情況（Hansen & Weisbrod, 1969）。

隨著高等教育的擴張與對弱勢族群受教權益的重視，高等教育反向重分配問題在臺灣也受到廣泛重視（駱明慶，2002；林明仁、沈暉智，2018；黃淳好，2018）；但此種現象之解決策略為何？至今仍未有立竿見影的做法。

美國、日本和臺灣在高等教育階段同樣都是私校數量占多數，且前兩國都曾被OECD教育概覽報告書列入高學費國家。近年來，為了回應聯合國《世界人權宣言》第26條「人人都有受教育的權利，教育應當免費，至少在初級和基本階段應如此。初級教育應屬義務性質。技術和職業教育應普遍設立。高等教育應根據成績而對所有人平等開放」（人權團結聯盟，2020）的精神，兩國政府不約而同推動大學免學費政策，欲藉此擴大經濟弱勢家庭學生接受高等教育的機會。

因此，本文歸納整理國際教育訊息中美國和日本大學免學費政策之相關報導，據此瞭解大學免學費政策對於解決高等教育反向重分配問題的效果為何？兩國現行免學費政策又存在哪些待解決的問題？進而做為我國相關政策之參考與借鏡。

貳、美日兩國之大學免學費政策

一、美國：紐約州自 2019 年起實施大學免學費政策

美國紐約州現任州長古莫於 2016 年提出全美第一個 4 年制大學免學費提案，其名稱為「傑出獎學金」（The Excelsior Scholarship）計畫。宣布自 2019 年起，該州居民只要家庭年收入在 12 萬 5 千美元（約新台幣 375 萬元）以下，全職就讀於紐約州立大學和紐約城市大學系統，以及 2 年制社區學院等公立大學均可獲得政府全額學費補助（駐舊金山辦事處教育組，2016、2017a）。

目前紐約州約有 80% 的家庭年收入在 12.5 萬美元以下，而全職就讀紐約州立大學

或紐約城市大學學士學位課程，所需學費約在 6,470 美元至 6,330 美元之間，故預計州政府每年耗資 1 億 6,300 萬美元來補貼學費（駐舊金山辦事處教育組，2016）。

繼紐約州實施公立大學免學費政策之後，羅德島、加州政府也表態有意跟進。前者規劃讓羅德島州所有高中畢業生，無論家庭收入多寡均可享免大學學費的優惠，但不包含食宿等生活費（駐舊金山辦事處教育組，2017b）；後者則有意補助家庭年收入在 6 萬元以下者，就讀公立大學者之學費和生活費（駐舊金山辦事處教育組，2017c）。

二、日本：自 2020 年起推動高等教育無償化政策

為了減輕弱勢家庭教育成本負擔，日本政府從 2020 年 4 月起開始推動「高等教育無償化」政策，擴大對低所得家庭接受高等教育的經濟支援。經濟弱勢家庭係指非住民稅課稅家庭（亦即家庭年收入未滿 270 萬日圓，折合約新臺幣 73 萬元）。其策略除持續擴大授課費用之減免外，也免除學生貸款利息，還款制度則採彈性設計（如配合未來所得高低來還款），讓成績優秀但家境貧寒的學生在求學時能無後顧之憂（駐日本代表處教育組，2017a、2017b、2018a）。

此項政策覆蓋範圍為所有高等教育機構，包括公私立大學、短期大學、高等專門學校和專門學校。學生家庭的總收入則是判斷獲得多少政府補貼的重要標準之一。家庭年收入在 270 萬日元以下者，可以獲得金額最高的學費減免，再加上每年最高 91 萬日元的獎學金和學生貸款；家庭年收入在 270 萬日元到 300 萬日元之間的學生，學費、入學金以及獎學金補助金額為全額的 2/3，家庭年收入 300 萬以上 380 萬未滿的學生，則可獲得全額的 1/3 補助。

此外，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，2018b）。

參、大學免學費就能解決高等教育反向重分配問題嗎？

即使不考慮政府財政能力，欲透過免學費政策來解決高等教育反向重分配問題，仍有以下兩個困難處需要克服：

一、除了學費之外，食宿交通等生活費也是龐大負擔

值得注意的是，免學費並不代表就讀大學就不用花錢了。許多美國大學生雖然拿到全額獎學金讓學費全免，但是他們大學畢業時仍背負著驚人的債務。因此對於位在紐約的低收入家庭學子，仍有難以承擔的負荷（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。再以加州為例，加州公立大學一年的學費大約 6,500 美元，但這僅占一名學生當年度全部高等教育開銷的 1/3，學生最大宗的支出其實是住宿費和生活費，大約需要 13,000 美元，另外還有約 3,000 美元的書籍費用。但前述支出並不包括在各州免學費政策或提案的涵蓋範圍中（駐洛杉磯辦事處教育組，2017）。

總之，低收入家庭學生儘管能透過政府補貼來減免學費，但進入校園後各項生活開銷、書籍費以及交通費等項目仍須自籌，造成經濟弱勢學生除了努力爭取獎學金和打工之外，只能選擇學生貸款方案，導致許多學生畢業時隨即將面臨沉重的償債壓力（駐舊金山辦事處教育組，2017）。

二、付得起之前，得先進得去：日本入學制度改革引發爭議

和前述美國紐約州推動免學費政策的情況相同，日本高等教育無償化方案也具有未補貼學生生活費的問題。批評者即指出，在新制度的支持下，學生平均仍有 88 萬日元的生活費缺口，更遑論就讀於東京都、京阪神等高物價水準地區學校的大學生，校園生活將會更捉襟見肘（西川治，2020）。

在此同時，日本也進行大學入學制度的改革，自 2020 年起實施大學入學共通考試，將英語考科之「閱讀」與「聽力」二項目納入可採用民間英語測驗成績（駐日本代表處教育組，2019），亦即學生若能取得民間相對應的英語檢定考試證明，就不需再參加學校英語科入學考試。

新制度公布後隨即引發部分輿論的抨擊，批評者認為，此舉變相提高英語科考試門檻，讓未能參加民間英語補習班的學生更難通過英語入學考試。由於補習費用昂貴，增加經濟弱勢家庭子女進入大學的難度，這些學生過去是因繳不起學費而無法上大學，現在則變成因為考不上大學而失去接受高等教育的機會（每日頭條，2019）。前述新聞媒體的報導，雖然可能忽略政府對於經濟弱勢高中生參加英語檢定考試所提供的補助配套，但也反映了日本社會大眾憂心大學入學考試制度的變革可能加重弱勢學生經濟負擔。

肆、美日兩國做法之比較

美國紐約州和日本政府的大學免學費政策具有三個相似之處：一、皆設有排富條款：政府經費僅用來補助家庭年收入在一定級距以下的經濟弱勢家庭子女。二、擇優補助：政策補貼對象都設定為全職且學業成績較佳的學生，符合世界人權宣言「高等教育應根據成績而對所有人平等開放」的精神。三、政策補貼範圍都僅限於學費，不包括生活費

和書籍費。

兩國做法之差異處則在於美國紐約州免學費政策補貼範圍僅限於公立大學系統的學生；日本則涵蓋公私立大學，但除了對公私立大學學生的補助金額有差異之外，同時也會根據學生家庭經濟狀況採取全額補助和部分補助，共分為三個級距。

伍、結語

由美日兩國大學免學費政策推出後所引起的檢討聲浪可知，欲有效解決經濟弱勢學生負擔不起高等教育成本的問題，僅免除其學雜費只是半調子的做法，還須將食宿、交通和文具書籍等生活費納入考量，亦即對清寒優秀學生應採取全方位的財務支援。

此外，經濟弱勢學生要能享受到免學費政策帶來的利多，其前提必須讓這些學生能擠進頂尖大學的窄門，因此入學考試或篩選制度的設計應避免造成經濟弱勢家庭的額外負擔，否則反而不利於解決高等教育反向重分配現象。

總之，美國加州和日本政府的大學免學費政策雖為社會階層的向上流動搭上一道階梯，但執行成效仍待強化，其政策內容和引發的討論正可作為我國相關政策之借鏡。

參考文獻

人權團結聯盟（2020）。《世界人權宣言》第 26 條。取自

<https://www.humanrights.com.tw/course/lesson/articles-26-30/read-article-26.html>

西川治（2020）。「高等教育無償化」新制度～「看板に偽りあり」だが大事な一步～。辦公室通訊，60。取自 <https://kanasou-law.com/202001nishikawa/>

每日頭條（2019）。高學費的日本大學，無償化又有何意義。取自

<https://kknews.cc/education/y324e3b.html>

林明仁、沈暉智（2018）。【數字說話】教育能翻轉人生嗎—高教的反向重分配現象。

報導者。取自 <https://www.twreporter.org/a/education-opportunity-inequality-across-income>

黃淳好（2018）。羅生門 台灣高等教育隱憂。喀報，300。取自

<https://castnet.nctu.edu.tw/castnet/article/13153?issueID=704>

駐日本代表處教育組（2017a）。日本非課稅家庭免除國立大學學費政策。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2000307

駐日本代表處教育組（2017b）。日本「免費教育(教育無償化)制度」政策。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2000433

駐日本代表處教育組（2018a）。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://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2010105

駐日本代表處教育組（2018b）。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://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2011447

駐日本代表處教育組（2019）。日本大學入學共通考試併用民間英語測驗成績實施計畫不變。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2047709

駐洛杉磯辦事處教育組（2017）。公立大學免學費之後，仍有的隱憂。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1904693

駐舊金山辦事處教育組（2016）。紐約州推動公立大學免學費。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1900821

駐舊金山辦事處教育組（2017a）。全美創舉，紐約州推出大學免學費計畫。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1900792

駐舊金山辦事處教育組（2017b）。繼紐約州後，羅德島亦提案大學免學費。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1919435

駐舊金山辦事處教育組（2017c）。加州提案：大學免學費、生活費。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自

https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1946158

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。

Hansen W. L. & Weisbrod, B. A. (1969). The distribution of cost and benefits of public higher education: The case of California. *Journal of Human Resources*, 4(2), 176-191.