

壹、前言

學費之收取，正如林保華（1998）所言，從來就不是單純的教育問題，同時也是社會體制與政治問題。德國學費政策的演變，正清楚照見這樣的觀點。1970年代以來，德國的高等教育實施免學費政策，符應了其作為社會福利國家體制的堅持。然而，在人口變遷、財政狀況及政治勢力消長的變化下，免學費路線在2005年後與其他許多重要改革相伴，躍升成為德國高等教育政策中極具爭議的問題，且隨著各邦選舉的改朝換代而時有變遷，在在彰顯了此議題的政治面向。

相較於學費政策之爭議性與多變化，聯邦政府自1971年開始推行助學貸款政策以來，除了持續推動之外，亦因應國際化情勢、人口消長、經濟變遷等因素，而與時俱進並有所調整。除了助學措施外，聯邦政府也為了資助更多特殊表現者，提供跨邦的獎學金措施。

不管是學費政策或助學措施，其施行狀況除了受到各種國際或社會、政治因素所牽動外，也與高等教育的體制、定位及財源結構互有相關。因此，以下即先針對德國高等教育的體制與財源結構進行簡要說明，之後再分別就此兩項政策之內涵加以介紹。以期藉此思考臺灣在這兩項措施上可以改進的面向。

貳、高等教育體制概述

一、高等教育機關概要

德國早期的大學發展與歐洲各國相類似，皆源自於教會團體在知識傳遞與教育上之需求。最早的德國大學於1348年創建於布拉格（Prag），由波西米亞國王查理四世所創立。之後，1365年維也納（Wien）、1386年海德堡（Heidelberg）、1348年科隆（Köln）等大學也相繼建立。但這些大學

前身皆為寺院學校和教堂學校（林聰敏，1991）。直到1696年哈勒（Halle）大學創建時，德國才有了第一所現代化的大學，開始著重自然科學與本國語文的課程。

不過，像哈勒這樣的大學在當時畢竟還是少數。19世紀以前，大學的功能僅在傳授既有的知識，一方面為政府培養有效率的公職人員，另一方面則為教會訓練神職人員。在德國人文主義學者Wilhelm von Humboldt創建柏林大學前，全德約有40所大學，但絕大多數都只在照本宣科地複述古老的教材，完全跟不上急速變遷社會的需要（林孝信、黃俊傑，1997）。

1806年，普魯士被拿破崙的軍隊打敗，改革的需求就顯得更為迫切。1809年，Wilhelm von Humboldt即是在這樣的時代背景中，銜命接下了內政部「文化與課程廳」（Sektion für Kultus und Unterricht）廳長一職。雖然僅僅在職14個月，但除了對當時封建體制的學校大刀闊斧的進行改革外，並在1810年創建了現代化的柏林大學，成為後繼大學的重要典範。

從以上大學在德國的發展進程可以發現，大學向來就被視為國家的體系之一。在此傳統之下，高等教育事業並非一獨立自存的學術系統，而是被國家納入聯邦的國家結構，也包含於多元的政治系統中。因此，公立大學向來是德國高等教育機構的大宗。根據「聯邦統計局」（Statistisches Bundesamt）在2009冬季學期的統計資料顯示，全德共有409所高等教育機構，其中私校108所，占24.9%。雖然私立學校所占比例不高，不過，與2000冬季學期相較，其成長幅度並不小。當時，全德354所大學中，私校僅有43所。經過10年的增長，私校所占比例已整整多了一倍以上；若從就學人數來看，2009冬季學期時，高等教育總就學人數約為2,119,500人，其中96,100人就讀於國家承認的私立學校，其比例為4.5%（Statistisches Bundesamt Deutschland, 2010a）。

從入學人數來看，自從1990年以來，學生人數約增長了三分之一：從22萬人增加到2008年約有33萬人，此增長趨勢雖然在2006年稍微下降，但在2007年之後又開始上升，並在2009年時達到高峰。就同年齡人口而言，高等教育機構的參與比例（Bildungsbeteiligung）從2003年的33%，削減為