

## 壹、前言

隨著長期以來擴張與競爭，以及金融海嘯後國際財經情勢與就業市場趨向不明，各國高等教育的財務責任與學費負擔已開始進行典範轉移，大學教育似已成為普及教育的一環，而不被視為國家培育菁英的專屬管道，基於使用者與受益者付費觀念，接受高等教育的學費負擔也愈來愈重。就高等教育受教人口的增長而言，長期觀察高等教育發展的美國學者Trow（1974, p. 63, 2005, p. 64），早於1974年就提出一項有關高等教育發展的理論，主張一個國家同年齡層的青年，進入高等教育就讀的「淨在學率」（net enrolment）若在15%以下，則屬「菁英化」（elite）時期；如在學率在16%~50%之間，則是高等教育的「大眾化」（massification）時期；再其次，如果超過50%，則是踏入「普及化」（universal）的階段，環顧已開發各國高等教育發展之現況，明顯呈現步入（或即將步入）普及化的現象。以往，由於菁英特性，高等教育的規模與數量相較於國家的教育事務比重並不高，尚可由政府提供其大部分的財源，或補貼其高昂的維運及教學研究支出，然而，為因應高等教育的普及化趨勢，如何調整與分配預算及資源以因應不斷膨脹的支出，同時維持高等教育的品質與人民受教的權利，便成為社會各界討論的焦點。其中，如個人與國家教育分擔的比例，即引起政府、學校，以及家長、學生等利害關係人間的意見歧異。

不同國家高等教育學雜費政策的調整與轉變，牽涉到其歷史傳統、社會觀念與政府財政能力等因素，各有著重的指標與特性，其間如何抉擇以達成不同利益團體間的共識，牽涉到政治現實與政策目標的拉鋸。英國近年來幾度大幅度進行學費制度及學生財務支援措施之改革，本研究擬就其學費制度更迭加以探討，分析其政策轉變與影響，並思考以他山之石為攻錯，雖然我國與英國國情與發展背景有所不同，但或可為政策思辯之參考；另外，本研究以國人熟知的俗稱「英國」一詞，代表由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭四個國家（地區）組成的聯合王國（United Kingdom, UK），在討論之前一併敘明。

## 貳、政府的高等教育財務責任

論及高等教育的資源分配，必須考量政府調節公共資源配置的合理性，不過，對於看似相同的社會經濟現象，卻也有互異的解釋，而對於政府在公共資源分配中可發揮的作用，其看法既有共識又存在分歧。但顯然對政府介入與市場機制，不是非此即彼的觀點，政府與市場有同時存在的必要，其分歧在於對政府介入之目的、規模與範圍的觀點不同。事實上，我們所面臨的許多經濟和社會問題的解決方案，都取決於我們對市場和政府各自的優勢和侷限的理解，取決於我們是否有能力設計一種可以使市場和政府協調運轉以促進社會福利的機制（Oates, 2000, p. 44）。

由政府與高等教育體制間的關係觀之，不同國家在不同的時期，政府涉入的程度與扮演的角色也有所轉變，就以大學的發源地歐洲來說，十九世紀以前，高等教育通常由宗教團體或教育當局設立，亦由其負起管理之責，不過高等教育的經費有相當大的一部分來自於私人（學生）的付費。然而，自十九世紀初期以來，歐洲各國政府對於指導高等教育的發展，著力甚深（Gornitzka & Maassen, 2000, p. 267），尤其二十世紀後，民主思潮勃興，公眾也開始關注高等教育的議題，不論社會、經濟或政治的場域，政府與高等教育的分際之間，有著相當戲劇性的變化，透過公共財源的挹注，高等教育逐漸成為國家官僚機構的一環。透過由Clark（1983, p. 143）提出的「協調三角」（triangle of coordination），可以用來說明影響高等教育體制的力量。三種拉距的權力關係：「政府權威」（state authority）、「學術寡頭」（academic oligarchy）和「市場」，形塑了世界各國高等教育不同樣貌與發展特徵，Clark並據以判別瑞典、法國、英國、加拿大、美國、日本等國的高等教育體制（見圖1），當然，經過二十多年的發展，現今各國高等教育體制早已有或多或少的調整與改變。在全球化與知識經濟的時代，此三種權力關係亦已形成一種動態化的過程，在各國高等教育體制內不同層面、不同事務上，彼此間範疇不再能截然劃分，其間權力消長更為複雜。

另外，Neave與Vught（1991, pp. xi-xii）概略地將政府在高等教育上的角色分為兩種極端的類型：「助長型政府」（facilitatory state）及「干預型政府」（interventionary state）。前者僅關注所有資格適合的人都能有公平