

# 加拿大高等教育經費補助機制之分析

王如哲

加拿大是一重視強勢的地方主義(regionalism)、多元文化主義(multiculturalism)，以及雙語主義(bilingualism)的國家，其反映於教育領域則是並未設立聯邦教育部，可說是相當獨特的現象。本文主題為：「加拿大高等教育經費補助機制之分析」，因為係屬於外國教育的範圍，因此本文旨在增進對於外國制度的認識與瞭解，也許亦可發揮反思本國相關制度與措施之作用。本文共分為五部分：第一部分為前言，旨在闡明加拿大政府與高等教育的權力關係；第二部分論述加拿大的大眾化高等教育體系；第三部分剖析加拿大高等教育財務機制之沿革；第四部分闡述加拿大現行高等教育經費補助機制；最後根據前面的討論與分析，歸納幾項重要結論，作為本文之結語。

關鍵字：大眾化高等教育體系、聯邦-省會計協議法案、市場模式

Key words: Mass System of Higher Education, Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act, Council of Ministers of Education, Canada

## 壹、前言：政府與高等教育的權力關係

試圖瞭解加拿大政府與高等教育的權力關係是一深具挑戰性的工作。所有使得加拿大此一國家獨特的因素，特別是地理、聯邦主義、地域主義、語言與文化等重要事項，對於高等教育結構與方案之演進，均扮演著直接影響的角色。加拿大並沒有全國統一的「高等教育制度」，而是由每一個加拿大省份與區域各自建立一項後中等教育結構與政策的獨特體系(Canadian Bureau for International Education, 1999)。如果想瞭解加拿大政

府與高等教育的權力關係，也許應該自十三個政治法定權威機制(political jurisdiction)的觀點來予以分析與探討。這十三個政治的法定權威機制包括加拿大聯邦政府、十個省份及兩個區域。這十三個政治的法定權威機制均對於加拿大高等教育具有決定性的影響(Canadian Information Centre for International Credentials, 2000; Jones, 1997)。

## 一、聯邦政府

加拿大後中等教育可以追溯至早期的新法國(New France)之長期拓荒時期，但是當時並未出現任何一所大學，一直到加拿大成為英國殖民地之後才改觀。美國大革命(American Revolution)迫使許多皇家貴族北移至第49 緯線(49th parallel)的北方。最早的大學是設立於新斯科細亞(Nova Scotia)、上加拿大(Upper Canada)－現在的安大略(Ontario)、下加拿大(Lower Canada)－現在的魁北克，以及新布倫斯維克(New Brunswick)。前已述及，加拿大擁有一項聯邦政府體制，有一部分責任係屬於加拿大聯邦政府，其他部分則分派至各個省分。依據英國北美法案(British North American Act)，各省擁有獨佔性的教育責任，雖然加拿大聯邦政府在高等教育發展上亦扮演重要的角色，但並未設有聯邦教育部或高等教育部(Canadian Information Centre for International Credentials, 2000; Jones, 1997)。加拿大與同屬聯邦體制國家諸如澳洲、美國與德國有著三項極為明顯的差異如下(Lawton, 1996)：第一、加拿大聯邦政府是使用「後門途徑(back-door approach)」來參與教育事務，亦即藉由其他領域的權力行使，諸如人力培訓、研究、多元文化主義及少數語言教育的立法；第二、聯邦政府大幅運用聯邦一省的協議來共同分攤成本的方案，以及聯邦給予中等教育的轉移款；第三、許多支付給省的款項是無條件式的，亦即各省可以自行運用這些款項。因此，加拿大聯邦政府參與高等教育主要透過下述方式：(一)聯邦財政部(Department of Finance)負責將年度經費撥入各省與區域政府；(二)加拿大人力資源發展部(Department of Human Resources Development Canada)與各省／區域相互合作，負責一項全國性學生支助方案(national

student assistance program)；(三)工業部與健康部(Department of Industry and Health)分別提供大學研究獎助；(四)加拿大遺產部(Department of Canadian Heritage)負責提供經費來改進官方語言教育；(五)印地安事務與北部開發部(Department of Indian Affairs and Northern Development)提供給予印地安與保留區原住民的教育獎助(Council of Ministers of Education, Canada, 1996；Dunning, 1997)。

## 二、省的協調

就加拿大高等教育的協調統整而言，各省與區域政府目前扮演著重要的角色。每一省或區域政府將高等教育的職責分派給其一位省區域政府的內閣成員來負責，但有許多省分的教育部門，除了負責後中等教育(postsecondary education)事務外，也同時負責初等與中等教育。省的高等教育協調或諮詢機制是最近才出現的制度，在1950年以前並未存在此類機制或結構(Jones, 1997)。目前存在的機制與結構隨著各省而有所不同，但值得一提的是，加拿大各省大都擁有一中間協調性機構(intermediary bodies)，通常這些機構對於相關部門提供關於省屬大學的法規與協調性事務之諮詢與建議。諸如安大略大學事務委員會(Ontario Council on University Affairs)、紐芬蘭與拉布瑞多高等教育委員會(Newfoundland and Labrador Council on Higher Education)、薩克其萬後中等諮議委員會(Saskatchewan postsecondary Advisory Council)等。這些中間協調性機構雖然具有一些相似的功能，但實際的結構與權力卻有極大的差異。然而這些中間協調性機構後來在英屬哥倫比亞、亞伯達及薩克其萬(Saskatchewan)省均已廢止。還有稍後屬於區域性的協調機構－沿海各省高等教育委員會(Maritime Provinces Higher Education Commission)的設置，已造成新斯科細亞(Nova Scotia)、紐芬蘭(New Brunswick)及愛德華王子島(Prince Edward Island)等各省的中間協調性機構的廢止，但最近新斯科細亞(Nova Scotia)又有回復省協調機構之構想。此外，曼尼托巴(Manitoba)、安大略(Ontario)及魁北克(Quebec)則繼續擁有大學領域的省屬中間協調性機構(Council of Minister

of Education, Canada, 1996; Jones, 1997)。加拿大大學一般被視為是獨立自主的機構，政府與非學位頒授機構之間的關係卻隨著各省與區域而有極大的差別。在一些省分，社區學院(community colleges)是政府部門所屬機構，但在其他省分，社區學院則是在政府法規的規範下，獨立自主地運作(Jones, 1997)。

由前述可知，長期以來加拿大聯邦政府雖然提供鉅額的高等教育經費，但主要是由各省肩負高等教育經費分配與重要事務之協調與統整之責；同等重要的是，大學本身是享有高度自主性的機構，但社區學院相對僅擁有較少的自主性。本文接續闡述加拿大的大眾化高等教育體系。

## 貳、大眾化高等教育體系

過去四十年來加拿大高等教育已有相當幅度的變化。最明顯可見的是：學生數量的成長，以及新型態機構之出現。有一部分原因是在於迎合新增加的高等教育需求。這種擴充與變遷的現象並非是加拿大的獨特現象，實際上是所有工業化國家之共同表徵。雖然大幅擴充導致新的非大學高等教育機構之興起，但這種變遷已經對大學產生影響，並且繼續影響大學的發展。

除了美國外，加拿大在發展大眾化高等教育體系(mass system of higher education)上，比任何其他國家更為快速(Dunning, 1997)。根據聯合國教育、科學與文化組織(UNESCO)的資料顯示：以教育的國際分類標準(International Standard Classification of Education - ISCED)而言，在1995年加拿大接受第五級(Level 5)高等教育的年齡組合人口有49%，高於美國的39%，日本的34%，法國的22%及英國的28%(UNESCO, 1998)。就國內生產毛額(gross domestic product)和整體公共預算支出所佔的比例而言，加拿大比任何一個經濟與開發合作組織會員國，投入更多的經費於公立高等教育(public tertiary education)(Council of Ministers of Education, Canada, 2000; Lawton, 1996)。然而加拿大逐漸自菁英演變為大眾化高等

教育制度，主要是受到兩項趨勢影響所產生的結果。這兩項趨勢分別為(Schuetze, 1995)：第一、原本爲了擴充退役軍人，以及後來整體人口的教育機會，乃採納平等主義政策(egalitarian policies)，其目標旨在促使社會更爲公平而且符合正義原則，並培植更多的優秀人力，以及提昇經濟的表現。第二、爲了因應加拿大社會新出現的專業領域，諸如社會工作、教學、商貿與企業行政、護理與藥劑，以及順應專門技能的變化需要，大學必須開授已經無法在中等教育階段教授的課程。以下分就機構、教師與學生等三方面，進一步闡述加拿大高等教育的發展現況。

## 一、機構數量

加拿大的高等教育機構(post-secondary institutions)主要分爲兩種類型：大學(university)與社區學院(community college)。大學提供專業訓練及頒授初級學位與高級學位(BA, BSc, MA, MSc, PhD, etc.)；社區學院提供生涯職業訓練的證書與文憑方案(certificate and diploma programs)。有時也有從社區學院銜接至大學的學術性課程。還有一些屬於大學性質的學院(university college)是介於大學與學院之間。它們提供一些大學部(學士)課程及學院課程，但並未開授研究所(碩士與博士)課程。加拿大的高等教育機構彼此之間並沒有正式的高低等級區分，整個加拿大的高等教育品質相當齊一(Canadian Information Centre for International Credentials, 1999)。目前大約有 90 所學位頒授機構(degree-granting institutions)與 150 所社區學院(community colleges)(Canadian Bureau for International Education, 1998)。

## 二、教師數量

在 1996 -7 年加拿大大學大約有接近 34,613 位專任教師。因爲幾乎所有的加拿大大學是在省的立法下，建立成爲獨立自主、非營利的財團法人，其勞力關係可以說是在省有關就業法律條件下的重要事項。大多數的大學專任教師是以機構方式加入教師聯盟的成員，此類聯盟負責與大學磋

商包括薪資與其他的重要事項，以獲得集體的協議。

即使是一些未有教師聯盟的機構，通常也會有一些協議，可以引導薪資及就業條件之磋商或討論。1996-7年加拿大統計估計，大約有24,366位專任教師被雇用於加拿大的社區學院。在一些省分，社區學院教師是省的公務人員，甚過於是機構或勞工聯盟的成員。

表一 1996-7年加拿大各省與區域高等教育機構專任教師人數

領土區域	社區學院	大 學
紐芬蘭	243	885
愛德華王子島	41	188
新斯科細亞	228	1,950
新布倫斯維克	465	1,160
魁北克	12,940	8,705
安大略	5,595	12,539
曼尼托巴	367	1,575
薩克其萬	165	1,410
亞伯達	1,444	3,852
英屬哥倫比亞	2,792	3,349
育空區域	27	—
西北區域	59	—
加拿大總計	24,366	34,613

資料來源：Statistics Canada, 2000

### 三、學生數量

加拿大各省與區域高等教育的入學管道與機會，已經成爲一項主要的公共政策議題。整體學生註冊人數與參與高等教育的比例，加拿大較其他西方國家有更大幅度之成長。加拿大與美國目前實際擁有全世界最高的高等教育入學比例。大學註冊人數的資料顯示，加拿大參與比例可能高於美國，因爲美國私立高等教育機構扮演重要的角色，如以公共支助高等教育的參與觀點而言，加拿大係居於領先的地位。

在1996-7年大約有968,772位學生註冊參與全時制高等教育課程的學習。其中大學生有573,635人，社區學院學生有395,326人。有關加拿大各省高等教育學生數量詳如表二所示。

表二 1996-7年加拿大各省與區域高等教育機構註冊全時學生人數

領土區域	大學	社區學院
紐芬蘭	13,193	5,704
愛德華王子島	2,313	1,275
新斯科細亞	29,941	6,956
新布倫斯維克	18,931	4,808
魁北克	132,054	166,858
安大略	226,998	141,257
曼尼托巴	22,024	3,598
薩克其萬	23,571	2,787
亞伯達	53,044	29,366
英屬哥倫比亞	51,566	32,279
育空區域	—	272
西北區域	—	166
加拿大總計	573,635	395,326

資料來源：Statistics Canada, 2000

## 參、高等教育財務機制的沿革

這一部分旨在論述加拿大高等教育財務機制的沿革。

### 一、憲法與傳統

前已述及，加拿大教育為各省/區域的統治權與管轄之重要職權事項，特別是高等教育事務。加拿大擁有兩個明顯的社會體系，亦即使用法語為主的天主教魁北克省(French-speaking, catholic Quebec)與使用英語為主的新教安大略省(Ontario)。因為加拿大聯邦體系的成長，以及使用英語的新

教地區居於支配性的地位，魁北克省的教育制度便成爲用來維護其語言與文化的手段，並且變成使用法語的多數魁北克省人民之認同方式。比藉著由各省政府擁有正式法定的大學控制職權來得更爲重要的是：大幅度的聯邦經費支助是由各省予以控制的。事實上加拿大擁有的聯邦體制類型可以稱之爲『軟性的(soft)』，亦即相對於澳洲『硬性的(hard)』聯邦體制而言，加拿大僅擁有甚小的中央控制力(Miller, 1995)。這種憲法與傳統對於高等教育的直接影響是：聯邦政府僅扮演輔助性的角色，各省/區域政府主導高等教育的管理與經費決策之事務。

## 二、二次大戰以後的發展：聯邦政府提昇參與高等教育的程度

在二次大戰之後，聯邦政府對於高等教育的經費補助變得非常重要，並且開始對高等教育機構提供直接之財力協助，以便招收退伍軍人(Canadian Information Centre for International Credentials, 2000)。高等教育在 1950 年代成長了一倍，學生人數從 68,595 增至 101,934 人。在 1960 年代結束之前，學生數量已增至 294,000 人。在相同期間內，各省統治下的領土內，大學數量也幾乎增加成爲原來的兩倍，自 27 所增至 48 所(Schuetze, 1995)。

## 三、自 1960 年代至 1980 年代的發展

1960 年代經歷高等教育的快速擴展。在北美與西歐國家，這是學生不安與示威活動相當明顯的時期，這十年也是史無前例的高等教育擴充時期。在 1956 年與 1968 年之間，大學機構由 40 所增至 59 所。幾乎在此段期間內大學專任教師也增加四倍之多，由約 4,350 位增至 16,000 位。大學註冊的全時學生從 1950 年代初期的 90,000 人，至 1990 年已經擴充超過 500,000 人，這尚未包括 300,000 位部份時間制學生。

教育機會擴充及其所需設施被視爲是未來經濟成長之必要社會投資。此種觀點再結合 1960 年代物價上漲的經濟狀況，所見諸的現象是：



加拿大許多省分發展出公立社區學院體系，並建立其他新的後中等教育機構(post-secondary education)，以及擴充在後中等教育階段提供的課程範圍與數量，還有提供清寒學生財力支助。與大部份的其他國家一樣，這種樂觀的氣氛與史無前例之成長，在 1980 年代宣告進入尾聲(Schuetze, 1995)。

1967 年「聯邦-省會計協議法案(Federal-provincial Fiscal Arrangement Act)」提供了法律依據，使聯邦政府給予高等教育的經費，得以藉著稅收轉移與現金支付方式委由各省來管理，因而不再由聯邦政府直接撥補至高等教育機構(Lawton, 1996)。1972 年聯邦政府設定 15% 年度經費成長的限制。在 1976 年，聯邦-省會計協議議案與現行方案獎助(Established Programs Financing Act - EPF Act)於 1984 年受到修訂，並重新定名為「聯邦省協議與聯邦後中等教育及健康促進法案(Federal Provincial Arrangements and Federal Post Secondary Education and Health Contribution Act)」，此時開始引進一項新的制度，亦即聯邦給予高等教育的經費變成包含醫療保險與照顧在內的整筆獎助款之一部分。整個由聯邦政府轉移給各省的經費額度與國民生產毛額(gross national product-GNP)有關，雖然聯邦政府也為高等教育經費補助作成特別的額度計算，但各省政府擁有聯邦政府提供的獎助款之分配主控權(Miller, 1995)。影響所及，有兩項重要的結果：健康照顧經費的高度需求經常使得高等教育預算縮水，因而聯邦的經費變成各省的公款。在 1986 年聯邦政府限制前述轉移給各省的款項額度成長率維持在 2%，低於國民生產毛額(GNP)的成長率，並且現行方案獎助(EPF)的成長率每年減少一個百分比。此外，大學也接受來自國家研究委員會(national research council)的直接支助，在 1988-89 年約為六億五千八百四十萬加幣，還有來自政府其他部門提供給予大學的研究與諮詢費用：健康與福利領域約一千六百六十萬加幣，農業方面六百一十萬加幣，能源、礦產及資源約七百二十萬，以及國防領域一千二百八十萬加幣，總計在 1988-89 年，聯邦政府提供的此類獎助款大概占大學總收入的百分之十二點五。於 1988-89 年在這些政府的獎助款之中，有 70.7% 係由省政府提供。此外，12.5% 的收入是來自學費，以及 7.8% 來自其他的來源(Miller, 1995)。大致上由省控制的

此類預算顯示出，分配至高等教育機構的經費額度存在著差異情形。在1980年代中期，英屬哥倫比亞(British Columbia)與亞伯達(Alberta)大學遭受資源減少的困境，而且在1989-90年接獲低於通貨膨脹率(rate of inflation)的經費成長。研究獎助委員會已經逐漸專注於大型研究方案，大學必須相互競爭才能取得此類獎助，這些大型研究方案涉及機構之間的聯絡網，與私人部門的合作關係，而且集中於對於整個國家發展與生存極重要的課題上，還有一些是為引進革新與商業利益的方案。就整個加拿大而言，聯邦政府的研究經費中有半數支助於五所大型大學，這五所大學培養出近半數的加拿大大學畢業生，擁有三分之一整個加拿大的專任教師。在一些省分，特別是亞伯達(Alberta)、英屬哥倫比亞(British Columbia)及安大略(Ontario)，學術方案的財力支助是輔以政府對於方案檢視之直接參與。擬新設的學術課程不僅根據學術價值、機構內教學與研究可資運用的情形，以及與大學本身擁有的特色予以衡量，而且必須考慮這些新的學術方案是否可以獲得立即的社會利益，並有助於自企業界獲致經費來源而定，新的方案不僅應敘明特殊的「社會需求(societal needs)」，而且應擁有商機，才能獲得政府的財政支持(Miller, 1995)。

#### 四、1990年代聯邦政府的建議：朝向市場模式(market model)

1990年代初期以來的情況是：社會大眾愈來愈對於巨額公共赤字感到憂心一省與聯邦均是如此一以及伴隨出現的共識是：公共預算必須受到檢討。同一時間，早先對於大學教育將隨人口發展趨勢而縮小規模的預期與實際上有出入；相反地，後中等教育的需求，特別是大學教育的需求依然繼續增加。這種需求的增加已不再是來自於傳統的年齡組合人口(18-22歲)，而是來自於非傳統的學生，例如，成人與種族文化上的少數民族。因此政府希望未來的後中等教育能夠使用較少的公共資源來作更多的事，而且機構需要進行重整以便迎合此項目標。一方面對於整個公共部門的普遍檢討，另一方面社會大眾愈來愈對於一般公共部門，特別是大學，要求表現出較佳的效能(effectiveness)與效率(efficiency)(Schuetze, 1995)。

聯邦政府（憲法並未賦予聯邦政府對於教育重要事務的權力，但有相當長的一段時間聯邦政府已經提供高等教育之財政支助）與省兩者均已經開始討論高等教育重整的需要性，以便促使大學機構使用較少的經費來完成更多的任務。因此，例如安大略省教育與訓練廳(Ontario Ministry of Education and Training)在一封給予該省的大學事務委員會(Council on University Affairs)信函——這是一協調性機構(a buffer body)，它擁有對省政府針對大學重要事務提供建議的責任。信函中明白指出，嚴重的預算壓力伴隨的是：安大略省的公立機構不能繼續使用現在的方法來達成任務，對於大學服務的要求之快速成長，將會超過公共資源所能支持的程度，因此，大學將必須找尋新的方式來提供更為進步的服務(Miller, 1995)。

同樣的訊息亦來自聯邦人力資源發展部部長(Federal Minister of Human Resources Development)，顯示計畫中止提供給予後中等教育機構的非直接性獎助，並以新的學生貸款基金來取代，以利於擴大在目前制度下無法獲得支助的學生，例如想要提昇其專業技能或改變生涯的成人。

前已述及，聯邦政府過去以非直接的方式大幅支助大學，有一部分是透過整筆獎助方案(block funding programme)——所謂的「現行方案獎助(Established Programme Financing)模式」，包括現金與固定稅收比例（聯邦所得稅的一項百分比）轉入各省；另一部分則經由全加拿大的學生貸款方案(Canada-wide student loans programme)；還有一部分經由對大學學術研究的支助，主要係以三個研究委員會(three Research Councils)的獎助款方式，直接撥款至高等教育機構(Lawton, 1996)。整個聯邦對於後中等教育體系(post-secondary education system)的支助方案，每年為 8 億美元上下，約占整體高等教育運作支出的百分之五十。前述最大宗的是「現行方案獎助模式(EPF)」，現金轉移約 2 億 6 千萬美元，稅收比例約 3 億 5 千萬美元(Miller, 1995; Schuetz, 1995)。

由於巨額的負債，聯邦政府在 1994 年初已經決定將轉移至各省的後中等教育獎助款凍結於 1993-4 年的水準。因為轉入各省的稅收比例作為「現有方案獎助(EPF)模式」的一部分，已有實質額度的增加，各省透過這種

稅收逐漸成長將會提高在高等教育經費中所占的比例，影響所及，聯邦現金轉入各省的額度將會愈來愈少。使用凍結整個轉移額度的策略，聯邦政府預估在 10 年內，現金部分將減少至零，而現有方案獎助模式將完全以由聯邦政府轉給各省的稅收比例所得來支應。在此一凍結措施已經帶給各省極壞消息之際，各省面對的是：後中等教育需求的成長與高等教育成本之上升。前已述及，聯邦政府目前正在提議中止整個現金轉移，取而代之的是，提議現行透過各省進入高等教育機構的現金基金，轉變成為給予個人的擴大學生貸款制度。政府此項提議的目標旨在拓展給予想要，或需要提昇個人教育知能而重新入學，或首次進入大學或學院的入學機會。

有人主張後中等教育機構將能夠藉著提高學生學費，來彌補機構獎助款的短少，而且學生將可透過所提議的新貸款模式來支付較高的費用。學生貸款的償還款將透過「收入權衡償還模式(income contingent repayment scheme)」來運作，這種方式顯示個人將在財力許可時開始償還貸款。如果立法通過這項建議，則對高等教育機構而言，在未來 10 年內將會喪失 14 億的聯邦現金獎助款，各省同樣會受制於本身的巨額負債，因此可以確定的是：各省亦將無法提供省的經費來補足聯邦補助款短少的差額。這種來自公款年度收入的短少，將迫使高等教育機構提高學費的收入，目前學費約佔大學收入的 15-20%。因此大學會將財政負擔轉嫁給學生，根據推估學生大約必須支付高於現行學費兩倍以上的費用。

這種從現金轉移給各省的方式，轉變為學生貸款模式，確定可以達成第一項改革目標。這種轉變會將公共負債私有化，這是一項被許多人視為一種能夠超越其他公共資本支出的方式，而會帶來明顯利益的政策。但較無法確定的是，第二項目標是否可以達成，亦即增加成人及一般終身學習的後中等教育入學機會。通常所見諸的主張是：高等教育的抵押型式貸款(mortgage-type loans)會貶抑參與高等教育的意願，尤其是非傳統學生。隨收入多寡調整償還貸款會造成此種問題，因為貸款者只有在完成學習後，其收入超過先前所得某種程度時，才須償還貸款。未能成功完成學習活動或無法獲得較先前為佳的收入者，將沒有義務償還全部的貸款。但是此種

貸款模式是否適用於年齡較大的學生，有兩項問題值得探討，第一項問題是：是否收入權衡貸款(income contingent loans)能夠對年長者產生吸引力，因為償還貸款的期限相對較短，而且個人能夠獲得高等教育利益的回收時期亦較年輕者為短。第二項問題是：成人學生擁有家庭或親屬所需的生活費支出，亦明顯較年輕學生高出甚多。除非在進修時繼續全時工作，否則其維持生活所需的收入，如何能在此一貸款模式下獲得支助呢？如果成人學生是借貸全額的學費、維持生活所需費用及其他支出，假設兩年的全時進修，這將需要一筆相當可觀的貸款，可能會成爲一項負面的因素。雖然聯邦政府提議的計畫也明顯談到新的支助終身學習之途徑，在此方面卻相當模糊，似乎新的貸款模式主要是設計用來借貸學費的。

問題依然存在的是：這種獎助制度係自非直接的機構支助，轉變爲擴大給學生的貸款制度，可能會對大學產生何種影響？提供公共經費給予後中等教育學生，甚過於給予機構已經討論多年。擁護者主張：高等教育券的制度將會有激勵教育機構相互競爭的利益。加拿大曾有相類似的措施，亦即提供給予戰後退役軍人，包括參與獲認可的教育與訓練方案所需的學費。機構之間爲競爭學生及其學費，將會提昇多元化，這種多元化被視爲是擴展入學途徑的核心。事實上現有制度已具有選擇與競爭的特徵，加拿大大部份的高等教育機構經費來自於省政府（其中有一部分是由聯邦現行方案獎助(EPF)所支助的），大學註冊學生人數是此種獎助的計算基準，但是機構並無法自行決定學費額度，主要是由省政府控制，只允許與教育廳「設定的公式計算費用(set formula fee)」有非常些微的變異，而且省政府直接核計出給予大學獎助款的學生數量。學費在大學財政上所扮演的角色，以及現行制度對於教育方案的多元化與革新之影響，在加拿大已討論多時，其中最激烈的論點是皇家委員會(Royal Commission)對於加拿大經濟發展的展望及其主要因素之廣泛探討。此一委員會主張：在不同的教育方案與機構中，形成更大幅度的學費差異，以便導引後中等教育制度的更爲異質性，並有效爲擁有不同需求的學生來服務。這是變革的方向，十年前由自由民主黨內閣總理所指派之麥當勞委員會(Macdonald Commission)

所提倡的論點，現在又再度成爲政治的主要訴求主題。

在聯邦轉帳經由省至各高等教育機構制度廢止之後，而且使用由公款支助擴大學生的貸款制度來取代時，加拿大獎助制度開始比現有制度更接近於美國的高等教育體系—提供接近百分之二十的高等教育整體經費，幾乎全部投入於大學的研究與學生的支助上。美國的例子明確顯示，此一獎助制度不會貶抑高等教育的發展。然而必須質疑的是：以加拿大的傳統，一個更爲均等主義社會之政策，以及其大學體系的結構不僅甚少的變異而且以公立爲主，所擁有的私立學校亦比美國少很多，因此模倣美國此一制度，對加拿大而言是否已具備足夠的條件，令人存疑 ( Miller, 1995; Schuetze, 1995 )。

總之，從 1951 至 1966 年期間，聯邦政府根據各省人口數量，核給大學獎助款，以支助後中等教育；從 1967 至 1976 年期間，聯邦政府支付百分之五十大學與學院的營運成本；從 1977 至 1996 年期間，實行無條件的年度歲入轉移協議 (fiscal transfer arrangement)—所謂「現行方案獎助 (EPF)」，此種整筆獎助款協議是提供給予健康服務與後中等教育的轉入款，因此各省與區域可以根據本身的優先項目，來分配這些聯邦獎助款，但是聯邦政府亦規定有一些特別額度必須使用於後中等教育。

在 1995 年，聯邦政府宣佈新的「加拿大健康與社會轉移款 (Canada Health and Social Transfer)」，係將支助健康、後中等教育及社會協助款項統整成爲一項整筆轉移款。爲了降低聯邦赤字，在新的協議下，整個轉移款自 1995-96 年的二十九億七千萬已減少至 1997-98 年的二十五億一千萬美元，但此一額度會維持兩年不變以求穩定。在 1996 年，聯邦政府保證此一轉移款中現金比例將至少維持在十一億美元，一直到本世紀結束爲止 (Council of Ministers of Education, Canada, 1996)。接著針對加拿大的現行高等教育經費補助機制予以分析。

## 肆、現行的高等教育經費補助機制

爲了瞭解整個加拿大高等教育經費補助機制狀況，茲將聯邦政府、省

省/區域政府、高等教育經費來源、研究經費等幾方面分項敘述如下：

## 一、聯邦政府

前已述及，聯邦部門扮演著非直接性的角色。例如，財政部(Department of Finance)監督聯邦轉入省與區域之後中等教育款項；加拿大人力資源發展部(Department of Human Resource development Canada-DROC)負責加拿大學生貸款方案(Canada Student Loans Program)；加拿大遺產部 (Department of Canadian heritage)則有一項支持官方語言的方案；外交事務與國際貿易部(Department of Foreign Affairs and International Trade)與加拿大人力資源發展部門(HROC)致力於提昇國際學術交流，監督高等教育的國際發展，並且與加拿大教育廳長會議(CMEC)合作，以確保代表加拿大在後中等教育參與國際對話與討論；加拿大統計(Statistics Canada)經由加拿大教育統計委員會(Canadian Education Statistics Council)與各省與區域共同致力於確保整個加拿大教育統計資料的收集、協調及出版(Canadian Information centre for international Credentials, 1998)。

## 二、省/區域政府

加拿大各省/區域政府對教育提供大部份的支援性獎助款。例如，後中等教育約有四分之三的獎助款係來自省/區域與聯邦政府經費，其中最大筆獎助款是來自省與區域。其他經費則來自學費(tuition Fees)、研究獎助(research grants)、與商業、工業及政府部門的契約、捐款(donations)，以及投資收入(investment income)。最近幾年內，大學學費逐漸增加，其占大學運作預算的比例逐年提高，而且此一趨勢可能會持續下去。事實上政府的支助在不同層級之間—大學或學院—以及其他的高等教育機構，有著相當大的差異。例如，某些大學學費占其運作收入高達百分之五十的比例；但學院的學費收入僅占其收入中甚小的比例，從魁北克的學院對於其居民採免學費政策，至加拿大其他地區的學院平均學費約占收入的 10-18%之間。在 1996 年，加拿大整個投入於教育的經費總計五十八億二千萬美元，

其中約有三十六億四千萬美元是用於初等與中等教育；有十一億五千萬美元用於大學，以及大約十億三千萬美元用於職業與學院的教育方案上(Canadian Information Centre for International Credentials, 2000)。雖然大學高度仰賴政府的經費獎助，但大學本身依然在學術與政策上擁有高度的自主性。政府介入的事務通常侷限於財政、學費，以及新教育方案之開設。介於大學與政府之間的中間協調性機構，諸如新布倫斯維克、新斯科細亞及愛得華王子島的沿海諸省高等教育委員會(Maritime Provinces Higher Education Commission)，在此方面扮演著諮議者的角色。最近較大的公共績效訴求已經導致許多大學，不論是個別的或集體的，開始發展教育成果的測量(Canadian Information Centre for International Credentials, 1998)。

加拿大有三個省設有後中等教育部門專責後中等教育事務，其他省/區域大致由省/區域的教育部門同時負責初等、中等與高等教育事務(參見表三)。

表三 加拿大各省負責後中等教育事務部門一覽表

省份	部門名稱
亞伯達	Department of Advanced Education and Career Development
英屬哥倫比亞	Ministry of Education, Skills and Training
曼尼托巴	Department of Education and Training
新布倫斯維克	Department of Advance Education and Labour
紐芬蘭	Department of Education
新斯科細亞	Department of Education and Culture
安大略	Ministry of Education and Training
愛德華王子島	Department of Education
魁北克	Ministry of Education
薩克其萬	Department of Post-Secondary Education and Skills Training
西北區域	Department of Education, Culture and Employment
育空區域	Department of Education

資料來源：Dunning, 1997: 99-100

各省實際分配後中等教育經費的方式隨著各省與區域而有所不同。換言之，各省在各自的領土內，使用不同的機制來分配大學與學院的經費。有些使用複雜的分配公式(formulas)，其他機構預算則是透過與省協調的程序。



以下簡述各省與區域概況(Council of Ministers of Education, Canada, 1996; Lawton, 1996)：

- **紐芬蘭與拉布瑞多(Newfoundland and Labrador)**：給予大學與學院的整筆獎助款(block grants)是每年由每一所大學或學院與省政府磋商後決定，然後政府會撥給學校整筆的經費。
- **愛德華王子島(Prince Edward Island)、新斯科細亞(Nova Scotia)及新布倫斯維克(New Brunswick)**：一般而言，這三個省已經不再實行 1980 年代主要根據註冊學生人數的獎助計算公式(enrolment-based formulas)，而且支助大學營運的省獎助款集中於獎助圖書館、大學設施及設備等項目。
- **魁北克(Quebec)**：在魁北克 45 所公立學院、56 所私立學院、12 所學院層級但具有特殊目的之公立機構，以及 7 所大學經費之提供，主要是省政府的責任。有半數的私立學院被認定符合公共利益因而獲得獎助款，其他的私立學院則未獲公款補助。
- **安大略(Ontario)**：安大略使用一系列針對大學與學院的分配公式。此筆來自教育與訓練廳的公款是根據註冊人數為基礎的分配獎助款，此一分配獎助款的分配是基於客觀與公平的原則。此外，教育廳會分配額外的經費來達成政府的優先項目，以及滿足大學的特別需求。基本獎助款的目的如下：第一、公款之提供必須維持穩定，以促成大學的計畫；第二、大學與相關機構之間須公平共享公款；第三、公款之使用必須具有責任績效，並與學生培育方案之註冊人數緊密相關連；第四、撥款體系必須直接而合理，並且易於瞭解與應用。分配公款的程序是：首先由政府決定分配給予大學的經費總額度，通常在每年四月以前決定。這些公款分成四類：「基本獎助款(basic grants)」、「轉型獎助款(transition grants)」、「任務有關／機構特別的分配款」，以及「研究經常性費用(research overheads)／基礎設施的分配款(infrastructure allocations)」。前兩類的款項約佔所有公款之 93%。「基本獎助款」是整筆獎助款，個別大學可以自行分配符合規定之支出。基本獎助款之

計算是根據相當於全時學生(full-time equivalent)為基準。1.0 個相當於全時學生係指一位循正常管道就讀之學生，以及基本收入單元(basic income units, BIUs)是指個別學生之相當於全時學生，再根據學生學習方案性質予以加權。例如，大學部人文學科學生的權數為 1、圖書資訊科學權數為 1.5、藥學權數為 2、牙醫權數為 5。研究所層級的權數則是更高，例如碩士層級的建築學科之權數為 4，博士生的權數為 6。安大略的標準（或分配公式）費用之界定是以相當於全時學生(FTE)乘於特定培育方案之標準費用比率。透過標準比率，省可以控制給予培育方案之費用，以及大學財政對於費用之仰賴程度。一所大學的基本營運收入(basic operating income, BOI)是標準費用歲入加上基本的獎助款和其他的獎助款之總和。「轉型獎助款」是於 1989 年設立的項目，以達成特定的目標，諸如增加在科學、工程及健康科學的大學部學生註冊人數，以及增加法語的語言教育方案。「任務有關/機構特別的分配款」是根據安大略大學事務委員會(Ontario Council on University Affairs, OCUA)的建議來進行分配的款項。此一委員會是一協調性機構(buffer-body)，設立之目的在於對政府提供大學撥款及其他事務之諮議，並使大學免於直接的政府管理。「研究經常性費用與基礎設施費用」約佔整體經費的 1.5%，而且使用來支付於研究密集(research-intensive)的機構之一部分經常性費用。

- **曼尼托巴(Manitoba):** 大學是由大學撥款委員會(Universities Grants Commission)負責核給獎助款；學院的獎助款則由省決定。
- **薩克其萬(Saskatchewan):** 省府內閣決定核給兩所大學的獎助款；後中等教育與技能訓練廳(Department of Post-Secondary Education and Skill Training)，透過基礎獎助款、目標方案及其他方案，來提供學院獎助款。
- **亞伯達(Alberta):** 透過一項基本的高等教育機構營運獎助款、條件式的獎助款，以及一系列基於特殊目的獎項，包括研究傑出、提昇學習及基礎設備更新等，來提供大學與學院獎助款。如果學生註冊人數減少至某一程度時，會刪減所給予的獎助款。在 1997 年則增加綜合表現(performance)

作為核給補助款的參考。

- **英屬哥倫比亞(British Columbia)**：給予所有後中等教育機構的資本門獎助是透過英屬哥倫比亞的教育機構資本獎助局(Education Institution Capital Funding Authority)；省提供整筆與核定的營運獎助款給予大學；對學院與其他的高等教育機構而言，獎助方式相對較為複雜，係根據教學方案實施的成本，教學資源的經濟規模及服務，以及給予圖書館、建築及學生服務的一般性支援，來予以計算的。
- **育空與西北區域(Yukon and Northwest Territories)**：育空與西北區域所有後中等教育主要由政府部門予以支助；育空學院是在育空區域的為唯一後中等教育機構，它的大部分經費係來自育空政府。

### 三、高等教育經費的來源

加拿大高等教育經費整體支出額度及各省的狀況如表五所示。表六為1996-97年度加拿大各級政府在高等教育經費的分攤情形。由此表資料顯示：省政府對於高等教育經費分攤比例最高，占62.16%，其次為聯邦政府，占11.46%；相對地，地方政府僅分攤不到0.01%的比率最低。可知，省政府肩負著高等教育財政的主要職責，聯邦政府亦負有一部分責任，但地方政府所分攤的財政責任則甚微。

**表四 1996-1997 年後中等教育支出額度** 單位：百萬美元

領土區域	營運支出	資本門	獎學金、獎勵及貸款成本	其他直接部門支出	合計
紐芬蘭	26.1	0.5	1.4	1.7	29.7
愛得華王子島	10.9	-	1.1	-0.1	12.0
新斯科細亞	37.4	1.6	1.2	10.5	50.8
新布倫斯維克	299.3	26.4	41.2	23.6	390.4
魁北克	3,641.7	670.0	720.0	66.4	5,098.1
安大略	4,145.7	132.5	411.4	10.0	4,699.6
曼尼托巴	415.8	18.3	76.2	17.4	527.8
薩克其萬	377.5	5.1	96.9	9.4	488.9
亞伯達	1,095.7	37.5	163.5	25.3	1,322.0
英屬哥倫比亞	1,425.0	343.4	215.1	102.7	2,086.2
育空區域	3.7	0.3	5.1	1.7	10.8
西北區域	34.9	0.0	18.2	0.7	53.8
海外及其他	-	-	15.2	109.9	125.1
加拿大總計	12,118.8	1,262.8	1,822.7	372.7	15,576.9

資料來源：Statistics Canada, 2000

**表五 1996-7 年度加拿大各級政府高等教育支出額百分比率** 單位：百萬美元

經費來源	金額 (百分比)
聯邦政府	1,785.1 ( 11.46% )
省政府	9,682.4 ( 62.16% )
地方政府	1.7 ( 0.00% )
學費及其他收入	4,107.8 ( 26.37% )
總計	15,576.9 ( 100% )

資料來源：Statistics Canada, 2000

#### 四、大學研究經費

聯邦政府對於大學研究的撥款主要是透過三個研究獎助委員會：社會科學與人文學科研究委員會(Social Sciences and Humanities Research Council)、自然科學與工程研究委員會(National Sciences and Engineering



## 伍、結語

根據前述的探討與分析，茲將加拿大高等教育經費補助機制及其運作，歸納為下述幾項結語：

第一、在政府補助高等教育經費的角色上，加拿大擁有包括聯邦政府參與，以及各省/區域的政策方案與行動之組合，甚過於只是單一的體系。憲法將教育事務管轄權歸屬於各省/區域，但聯邦政府亦積極參與高等教育，提供經費給予大學機構，但由省/區域政府來主導高等教育經費與政策。這是因為聯邦政府的補助款自 1977 年以來主要根據年度歲入轉移協議(fiscal transfer arrangement)將提供給予健康服務與後中等教育的整筆獎助款，直接轉入各省/區域政府，因此各省/區域可以根據自己的優先項目，來分配這些聯邦獎助款。

第二、以高等教育制度而言，加拿大已是大眾化高等教育體系，其接受高等教育人口僅次於美國。尤其自 1990 年以來，大學受到壓力必須發展與經濟需求有關的研究，擴大招收學生數量，以及政府經費的緊縮，迫使大學必須致力於獲致其他類型的經費來源。加拿大與美國一樣，高等教育主要分為大學與社區學院兩種類型。加拿大擁有為數甚多的社區學院(community college)，但大都屬於非學位頒授的機構，而且主要提供終結性的職業文憑課程。這與美國社區學院亦提供大量學術性課程，可與大學課程相銜接的情形有別，而且加拿大高等教育機構係以公立為主，這與美國高等教育公私立並行發展亦甚為不同。

第三、教學經費方面，各大學使用於教學經費主要係來自於聯邦與省/區域的獎助款，但近年來由於聯邦與省/區域獎助款的減少，高等教育機構已逐漸趨於仰賴學費收入，以支持大學包括教學在內的營運所需費用。

第四、在研究經費上，聯邦政府扮演重要的經費挹注者角色。聯邦政府對於大學研究獎助主要透過醫學研究委員會(MRC)、自然科學與工程研究委員會(NSERC)，以及社會科學與人文學科研究委員會(SSHR)三個研究獎助委員會，獎助的款目包括研究獎助款、訓練費用及人員薪資。但各

省亦大都設有類似的研究委員會，負責提供大學研究經費獎助事宜。

總之，教育制度乃是長期演進的結果，不同國家各自擁有獨特的歷史、文化及社會影響勢力，自不宜貿然進行草率之類比。然而所謂「他山之石，可以攻錯」，因此從前面加拿大高等教育經費補助機制的探討，或許亦有值得我國反省借鏡之處。例如，加拿大聯邦政府對於高等教育事務參與乃採行非直接的方式，始終不敢逾越憲法之規定，這是民主國家運作的常軌。近年來我國由於政治的民主化，政府對於高等教育事務之參與，同樣亦以憲法及相關法律為依歸。再者，加拿大高等教育朝向大眾化方向發展以來，已逐漸顯現出單靠政府公款無力負擔大學經費需求之窘境，影響所及，大學開始提高學費而將成本轉嫁給受教者，但這對實現終身學習社會可能會有不利的影響。我國近年來高等教育的快速擴充，亦同樣出現政府捉襟見絀之財政困境，這是否為大眾化教育體系的不可逆轉趨勢？還是我們可以找尋到大眾化高等教育之健全財政支援體系？這是相當值得深入探究的重要課題。最後，加拿大對於大學採行多元的研究支援體系措施，顯示出大學的研究和創造知識需要多元之財力支助，尤其這種多元研究經費的提供乃是選擇性的，並非齊頭式的。這也許可使我們反思如何透過選擇性的研究經費撥補政策，來鼓勵我國大學建立各自的特色，並朝向多元之大眾化高等教育方向發展。

## 參考文獻

- About NSERC.(1998). [Http:// www.nserc.ca/fact.htm](http://www.nserc.ca/fact.htm)
- Association of Universities and Colleges of Canada (1998). **Overview of Higher Education.**  
[Http:// www.aucc.ca/english/dcu/highereducation/overview.html](http://www.aucc.ca/english/dcu/highereducation/overview.html)
- Canada.(1998a). [Http://canada.gc.ca/canadiana/faitc/fal.egtml](http://canada.gc.ca/canadiana/faitc/fal.egtml)
- Canada.(1998b). [Http://canada.gc.ca/canadiana/faitc/faind\\_e.html](http://canada.gc.ca/canadiana/faitc/faind_e.html)
- Canada.(1998c).  
[Http://www.software-engineering.ch...\]+++/doc/{t2721}/pageitems={body}?](http://www.software-engineering.ch...]+++/doc/{t2721}/pageitems={body}?)
- Canadian Bureau for International Education(1999). **Destination Canada.**

- [Http://www.cbie.ca/publicat/destin\\_e.htm](http://www.cbie.ca/publicat/destin_e.htm)
- Canadian Information Centre for Informational Credentials.(2000). **Postsecondary Education Systems in Canada, 1**. [Http:// www.cmec.ca/cicic/postsec/voll.overview.en.stm](http://www.cmec.ca/cicic/postsec/voll.overview.en.stm)
- Canadian Information Centre for International Credentials(1999). **Current Practices in Accreditation and Recognition of Postsecondary Institutions and Programs in Canada 1995-96**. [Http://www.cmec.ca/cicic/postsec/accreditation.en.stm](http://www.cmec.ca/cicic/postsec/accreditation.en.stm).
- Council of Ministers of Education, Canada(2000). **Education Indicators in Canada 1999**. Toronto: Council of Ministers of Education, Canada.
- Council of Ministers of Education, Canada(1996). **The Development of Education: Report of Canada**. Toronto, Ontario: CMEC.
- Council of Ministers of Education, Canada(1997). **A Report on Education in Canada 1995**. [Http://www.cmec.ca/reports/rprt95e.htm](http://www.cmec.ca/reports/rprt95e.htm)
- Council of Ministers of Education, Canada (1998). **Education Initiatives in Canada, 1998: A Report from the Provinces and Territories**.
- Council of Ministers of Education, Canada(1998). **Public Expectations of Postsecondary Education in Canada: A Consultation Document**. [Http://www.cmec.ca/postec/pseespect.en.stm](http://www.cmec.ca/postec/pseespect.en.stm)
- Dunning, P.(1997). **Education in Canada: an Overview**. Toronto, Ontario: Canadian Education Association.
- Federal Government Research Organization Chart**(2000). [Http://www.nserc.ca/images/fedgov-e.gif](http://www.nserc.ca/images/fedgov-e.gif)
- Higher Education in Canada**.(1998). Higher Education. In T. Schuller(Ed.). **The Changing University?** Buckingham: [Http://www.aucc.ca/english/dcu/highereducation/overview.html](http://www.aucc.ca/english/dcu/highereducation/overview.html)
- Jones, G. A.(1997). A Brief Introduction to Higher Education in Canada. In G. A. Jones (Ed.). **Higher Education in Canada**. London: Garland Publishing.
- Lawton, S. B.(1996). **Financing Canadian Education**. Toronto, Ontario: Canadian Education Association.
- Miller, D. R.(1995). **The Management of Change in University**. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- OECD(1995). **Education at a Glance OECD Indicators**. Paris: OECD.
- Schuetze, H.(1995). **Funding, Access and Teaching: The Canadian Experience of a Mass System of SRHE**. Open University Press.
- SSHRC: Main Menu**.(1998). [Http://www.sshrc.ca/english/index.html](http://www.sshrc.ca/english/index.html)
- Statistics Canada(2000). **Education**. [Http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/educat.htm](http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/educat.htm)
- Statistics Canada: Expenditures on Postsecondary Education.(1998).



[Http://statcan.ca/english/Pgdb/people/Education/educ11a.htm](http://statcan.ca/english/Pgdb/people/Education/educ11a.htm)

Text-report on Education in Canada, 1998.(1998).

[Http://www.cmec.ca/reports/rec98\)texteng.htm#chair.](http://www.cmec.ca/reports/rec98)texteng.htm#chair)

The Medical Research Council-of-Canada. (1998). [Http://www.mrc.gc.ca/whatis/foldeng.html](http://www.mrc.gc.ca/whatis/foldeng.html)

UNESCO(1998). **World Education Report**. Paris: UNESCO Publishing.

Wolfe, D. A.(1998). **The Role of the Provinces in PSE Research Policy: A Discussion Paper**.

Prepared for the Council of Ministers of Education.

World Data on Education 1993-1994.(1997). [Http://www.soft.ware-engineering.ch/folio-pgi/WDE/doc?](http://www.soft.ware-engineering.ch/folio-pgi/WDE/doc?)

王如哲，現任國立中正大學教育研究所副教授