

《書評》

由經濟學的觀點到政治學的關注：
評《高等教育財政的政治經濟學》一書

**BOOK REVIEW ON
“THE POLITICAL ECONOMY OF HIGHER
EDUCATION FINANCE: THE POLITICS OF
TUITION FEES AND SUBSIDIES IN OECD
COUNTRIES, 1945-2015”**

劉秀曦

Hsiu-Hsi Liu

壹、前言

無論國內外，學費／補助制度向來都是高等教育財政研究領域之核心議題。以國內情況為例，自1990年代以來，許多學者從經濟學角度與「受教者付費」、「逆向所得重分配效應」等觀點來分析我國大學學費政策，進而呼籲政府應該放寬對大學學費的管制。另政府機關為了替大學調漲學費的合理性提供論述基礎，也曾委託不同機構透過理論探討、國際比較、專家諮詢，以及公聽會等多元方式來蒐集各界意見、完成多份研究報告。但由近年實際情況卻也發現，學費政策所引發的種種爭議在國內仍未能獲得有效解決。

前述問題並非台灣所獨有，1980年代以後，隨著高等教育的迅速擴充，歐美國家也面臨教育成本上揚與學費調漲的壓力。為提供政策建議，

劉秀曦，國家教育研究院教育制度及政策研究中心副研究員

電子郵件：hsuihsi@mail.naer.edu.tw

書評資料：Garrizmann, J. L. (2016). *The political economy of higher education finance: The Politics of tuition fees and subsidies in OECD countries, 1945-2015*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

以經濟學角度來分析學費調漲原因，以及高等教育成本計算等相關研究如雨後春筍般不斷出現，研究方法亦推陳出新；然而隨著研究數量的累積，現實環境中因調漲學費所引發的抗爭活動卻從未間斷，每當政府提出由受教者分擔高等教育成本有助於促進高等教育公平之論述時，受教者即質疑為何當其他國家可以採取低學費或免學費政策時，本國大學生卻只能自求多福？在研究成果無法解決現實問題的情況下，各國學者也開始體認到學費議題的複雜性，遂讓「學費問題不僅是教育問題，更是社會問題、經濟問題，甚至是政治問題」的論點慢慢獲得普遍認同。

儘管前述論點受到多數研究者肯定，但學術界卻少有專門著作針對學費議題的政治意涵進行深入討論。有鑑於此，德國比較政治學學者 Garritzmann (2016) 以 33 個「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 會員國為對象，透過長時間、大範圍的資料蒐集、整理與分析，探討為何各國在面臨同樣的國際情勢時，會採取不同的學費政策來因應？以及為何同一類型學費政策在不同國家推動後，會產生不同的政策效果？在分析架構上，則是突破傳統的經濟學觀點，另藉由「新制度主義」(new institutionalism) 中「歷史制度論」(historical institutionalism) 觀點來解釋各國高等教育學費／補助制度難以借用他國政策進行改革的真正原因。

貳、本書特點

本書係以高等教育學費／補助制度為主題，探討為何在某些國家接受高等教育必須支付昂貴學費；但其他國家卻能採取免學費政策？為何某些政府能夠提供大學生完善的經濟資助；但其他國家的學生卻只能自求多福？就研究主題論之，由於高等教育財政制度的重分配效果 (re-distributional consequences) 不僅影響學生個人的發展，也會成為社會流動的典範，對於國家整體發展來說影響重大。因此，理解高等教育財政制度無論在理論或實踐面向上都具有重要性。就國內外文獻進行全盤檢視後發現，針對本主題所進行之研究成果已相當豐碩，但本書基於以下特點仍有其值得推薦參考之處：

首先就分析架構而言，有別於其他學者從文化背景或經濟發展的角度來探討不同國家高等教育學費／補助制度之差異，Garritzmann 另闢蹊徑，從政治經濟學的視野切入，並藉由政治學中歷史制度主義的論點來突顯學費議題的複雜性及其引發的政治衝突。

其次就分析方法而言，傳統上，歷史制度論者主張應透過歷史分析和比較研究來探索真實世界中的經驗問題（Steinmo, 2008），強調制度在特定脈絡背景下所發揮的作用（Pierson & Skocpol, 2002），故其問題意識主要來自於真實世界的歷史事件和經驗，例如某個戰爭或革命發生的原因、民主與獨裁政治的起源，以及福利國家體制的變遷等，多屬於歷史演變過程中曾經發生的重大議題，由於這些重大事件數量有限，故造成歷史制度論者傾向於採用質性方法來達成研究目的。然而值得注意的是，此種研究個案數量稀少的「小樣本」（small-N）問題，既是歷史制度論研究取向的特色，亦為其最常受到詬病之處，批評者認為，由於研究個案的特殊性與複雜性，導致分析結果難以導引出普遍的因果關係。

有鑑於此，Garritzmann 除了採取基本的個案研究方法，針對美國、芬蘭、德國和日本之情況進行深度探討之外，另透過 OECD 國家大樣本（large-N）分析來檢驗理論假設，提高結論的說服力。誠如三位分別來自美國哈佛大學（Torben Iversen）、英國牛津大學（David Rueda），以及德國康斯坦茨大學（Marius Busemeyer）的教授所言，本書呈現了 OECD 國家高等教育財政制度的多樣化與複雜性，明確指出政治衝突不但是各國學費和補貼制度的核心，更構成高等教育政治經濟學的複雜動態。這本書對於高等教育政治經濟學研究領域來說是一個非常重要的貢獻，值得推薦給任何對研究高等教育財政有興趣的人閱讀。

參、本書內容評述與分析

本書共分為七章，從歷史制度論的角度出發來分析 OECD 國家高等教育學費政策與補助措施之演進與形成過程。為能有效掌握現況並回答問題，本書內容主要分為三大架構：

一、OECD 國家學費／補助制度之四大類型

本書在第一章和第二章首先論述高等教育學費／補助制度的重要性，針對 OECD 各國學費／補助制度提供描述性的概述，說明各國高等教育財政制度對社會流動與經濟發展的整體影響。由於支付高額學費的學生通常會期待畢業後能獲得更高的薪資來償還學生貸款，並彌補在學期間所耗費的機會成本，因此高等教育財政制度會影響受教者對於勞動市場中的薪資結構、政府重分配政策與社經地位不平等現象的態度。

除此之外，政府的學費／補助制度也會影響該國社會流動模式，許多研究都已證實家庭社經背景較差的學生，具有厭惡債務、高估教育成本，同時低估教育潛在收益的傾向，因此高學費政策可能導致經濟弱勢學生選擇學費較便宜或學習期間較短的課程。換言之，水能載舟，亦能覆舟，學費／補助制度雖然可以促進向上流動，但實施不當也可能加劇社會不平等，具有深遠的政治、社會和經濟影響。

為能有效掌握 33 個國家所採行之學費／補助制度，Garrizmann 運用「集群分析法」(cluster analysis)來進行分類和分群，亦即從 33 個 OECD 國家中提取具有同質性的次群體。經分析後發現，OECD 各國所採行的制度可以區分為四大類型，分別是「低學費／低補助」(歐陸國家)、「低學費／高補助」(北歐國家)、「高學費／高補助」(盎格魯撒克遜國家)，以及「高學費／低補助」(部分亞洲國家與拉丁美洲國家)，Garrizmann 將此四種制度稱之為「學生資助的四個世界」。

二、四種不同學費／補助制度出現的原因

將 OECD 國家高等教育學費／補助制度進行分類後，Garrizmann 進一步提出第二個研究問題：形塑此四種不同制度之政治和經濟趨動力為何？

OECD 各國在二次大戰之後的 1950 年代，具有相似的高等教育發展背景，包括低高等教育在學率、低學費政策，以及貧乏的公共補助制度。然而隨著時間的推移，不同國家之間的制度差異卻愈來愈大。Garrizmann 認為民主先進國家的政黨組成是構成各國學費／補助制度不同發展路徑的基礎，亦即政黨組成是造成各國制度差異的最主要原因，尤其左派與右

派的執政順序和執政期間更在其中扮演關鍵角色。為證明其論點，Garritzmann 提出「時間敏感黨派假設」(time-sensitive partisan hypothesis) 做為分析基礎，並運用多元的研究方法來檢驗假設的正確性，首先針對美國、芬蘭、德國與日本等 4 個國家進行個案研究，追蹤這些國家從 1945 年到 2015 年約 70 年之間學費與補助制度的發展情形(第三章)；並透過大規模樣本調查，釐清不同國家不同政黨在高等教育財政制度上所秉持的立場和態度(第四章)；最後藉由執行橫斷面分析(cross-sectional)與縱貫橫斷迴歸分析(Time-series-cross-section regression, TSCS regression)來檢測前述理論模型對 OECD 國家學費／補助制度演變過程的解釋力(第五章)。

Garritzmann 的研究發現，整體而言，由於左派政黨的核心目標在於實踐機會平等與促進向上流動，追求一個更平等和公正的社會，故在教育政策上多致力於建構一個完善的補助制度，避免經濟弱勢學生因財務因素而中斷學習。相較之下，右派政黨可能因為下列四個原因而反對學生補助政策，即：(一)政黨支持者(通常假定為高社經地位群體)來自於重分配政策的利益高於所付出的成本；(二)幾乎所有國家都存在高等教育階層化現象，這些高社經地位者憂心隨著入學人數擴充，將導致高品質高等教育的排他性受到侵蝕，換言之，高社經地位者較偏好菁英教育而非大眾化高等教育；(三)支持者更關注高等教育的品質而非機會平等，因此支持者憂心，在政府高等教育總經費固定的情況下，增加學生補助將導致學校補助的減少，最後影響高等教育品質；(四)右派在意識形態上比較強調家長對子女的教育責任，亦即認為應該由家長而非國家來支持子女接受高等教育，故與其支持政府提供教育補助，毋寧支持政府降低消費稅。

再就不同黨派的學費政策觀之，與前述對補助制度的態度相同，對於左派而言，學費象徵著進入高等教育機構的門檻，加上風險厭惡、成本高估與利益低估，導致儘管政府已提供學生財務補助，高額的學費也會對低社經背景之潛在學生的入學決定造成負面影響，因此左派多主張政府應採取低學費政策來保障學生受教機會。相較之下，右派政黨的支持者可能對學費的反應較小，對於學費可能造成的入學機會阻礙也不太關心，反而高等教育品質良窳才是其關注焦點。在此情況下，由於憂心大眾化高等教育

可能因經費稀釋而影響教育品質，故調高學費就會被視為是一種可以接受的擴充經費手段。

但 Garritzmann 也指出，僅憑前述黨派理論假設只能解釋各國學費／補助制度中兩種狀況的形成原因，即「高學費／低補助」和「低學費／高補助」。故又擴充其黨派假設，強調歷史制度論中時間點與時間序列對制度發展的重要性，亦即將不同政黨執政順序與執政期間的影響也納入考量，據此解釋近 70 年來不同國家學費／補助制度發展路徑的差異。Garritzmann 認為某一黨派在取得政權之後，因立場不同而經常企圖改變現行制度的運作軌道，遂造成原有制度的改革，然而此種改革是否能長久持續則需視政黨執政期間長短而定。

以德國為例，德國在 1970 年代時首度引進高補貼制度，但由於執政期間較短，導致右翼聯盟（CDU/CSU-FDP）執政後隨即撤銷前揭補助系統，讓德國又回到原來的低學費／低補助制度。但在其他國家，若是左派政黨執政期間夠久，隨著時間的推移，前述高補助制度將會逐漸獲得多數民眾的支持，此時新執政者若欲取消這些補助將需付出昂貴代價（例如失去選票）。因此，基於政治考量，右派可能勉強接受原有的高補助制度，但同時引進高學費政策以避免大眾化高等教育出現品質下降隱憂。以美國為例，在民主黨成功建立高補助制度後，共和黨即使取得政權，基於選舉考量也不敢貿然取消補貼，只能轉而提高學費，進而形成美國「高學費／高補助」制度，並一直延續至今。

三、四種學費／補助制度維持穩定的原因

在瞭解各國學費／補助制度出現的原因後，Garritzmann 在本書中企圖解答的第三個問題，則為瞭解近二十年來，即使外在環境因全球化趨勢發生變化，或者出現學生團體對高學費政策之激烈抗爭行為，為何不同國家四種學費／補助制度卻仍可在同樣的路徑上持續前進與穩定發展？

Garritzmann 整理 OECD 國家近二十年來（1995 年－2015 年）高等教育財政制度之資料後發現，幾乎沒有一個國家的學費／補助制度離開原有發展路徑，各民主先進國家的學費補助制度在戰後 40 年間逐漸形成基本模式，此後的發展則是循著既定的路線持續前進，幾乎未曾偏離原有軌道。換言之，除了高學費國家不斷調漲學費之外，某些採取低學費政策的

國家，即使因為高等教育經費不足企圖透過調漲學費來弭平財政缺口，也屢屢遭遇對手阻礙而未能克竟其功。

Garritzmann 認為前述制度穩定發展的狀況可用歷史制度論中的「路徑依賴」(path dependencies)來解釋。所謂路徑依賴，係指各種制度在演變的過程中，具有一種「自我強化」(self-reinforcement)機制，各國政府一旦選擇某一制度路徑，就會透過各種方式讓社會大眾的偏好符合該路徑，並據此得到「正向回饋」(positive feedback)效應(Pierson, 2000)，最後導致任何變革將可能付出更昂貴的代價。從本書第六章的實證經驗中亦可得知，隨著時間的推移，各國學費／補助制度欲產生根本性的改變日益困難，因為既有制度將透過讓人們在現實狀況中獲益藉此擴大與鞏固擁護者，也讓想要改變現況的人必須付出更高的代價而不得不審慎為之。換言之，隨著高等教育的擴充與受教人口的增加，社會大眾因教育程度提高所獲得的利益也愈來愈多，因此也會愈來愈偏好現狀，進而對政府的改革行動造成限制與框架。

肆、結語

綜上所述，本書整合了公共政策研究、政黨政治研究、政治經濟學文獻，以及福利國家分析等理論，並結合歷史制度論的分析架構和運用質量並重的研究方法，從不同層面來測試政黨理論假設，最後對 OECD 各國高等教育學費／補助制度的演進過程和穩定發展提出解釋。

由本書的討論可知，儘管不同國家的高等教育存在同樣的發展條件或文化背景，但可能因為制度引進時間順序的差異而衍生不同的政策結果。此外，在高等教育資源配置政策上，即使眾人皆知目前所採行的制度並非最理想的狀態，教育資源配置效率仍有待改善；但是基於政府部門對於穩定的偏好以及既得利益者對現況的偏好，政策或制度的推動往往更多來自於政治穩定的考慮，而非對經濟效率優先的考量，導致制度一旦建立就不容易改變，這也解釋了過去二十年來各國（包括台灣）既有制度難以撼動的原因。基於此，對於目前國內在學費／補助議題上仍以經濟學視野為主的研究取向而言，本書可說為研究者開啟了另一扇窗，實為一值得國內學者進行更深入探討與研究的領域。

參考文獻

- Garrizmann, J. L. (2016). *The political economy of higher education finance: The Politics of tuition fees and subsidies in OECD countries, 1945-2015*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline* (pp. 693-721). New York, NY: W. W. Norton.
- Steinmo, S. (2008). What is historical institutionalism? In D. D. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches in the social sciences* (pp. 150-178). Cambridge, England: Cambridge University Press.