

第二章 台灣學生宿舍脈絡分析

為什麼台灣過去政府沒有干預學校學生宿舍的供給，現在卻要干預？以及如何干預？本章將分別討論台灣今日宿舍問題的形成，及學生住宿政策的脈絡，放在政府角色的立場來看，學生宿舍問題是什麼？下面將順著台灣宿舍歷史演進的脈絡開始討論。

第一節 台灣早期學生住宿情形

一、國民政府遷台初期學生普遍住宿

國民政府遷台之後，百廢待舉，能分給高等教育的資源實在十分有限。加上遷台前大學生鬧學朝的負面經驗，政府對大學的擴張也持保守態度（戴曉霞，2000）。1950 年台灣計有七所高等教育機構，包括一所大學（台灣大學）、三所學院（國立師院）和三所專科（台北工專），皆為公立機構，學生總數為六千六百餘人（6,665）（教育部統計資料，1999）。

此時的學校皆屬公立機構，學校管訓嚴格，不論學生居住地區，要求所有入學學生住校包伙，全校師生住校後，學校宿舍還能餘有空床（台大學生住宿組，1952）。這樣的規定維持在師範學院的宿舍特別明顯，到了民國七十九年，全校師生皆能住校的情形還有過記錄（表 2-2）。

二、開放私校經營後之宿舍問題

（一）1960 年代初次開放私人興校 宿舍問題始出現短缺

1960 年代之後，農業的重要性開始下降，工業發展快速，其產值在 1962 年開始取代農業，成為台灣經濟體系中最重要的一環。為了滿足社會對高等教育日漸強烈的需求，政府放鬆私人興辦高等教育機構的相關規定。由表 2-1 可以看出，在 1960 和 1975 年間，不論高等教育機構或學生數都呈現巨幅成長。但是這一時期的高等教育擴張，住要是由私立高等教育機構，特別是私立專科學校來完成的。

私立學生對於學校提供學生宿舍的態度，基本上是以利潤為主要的考量，因為宿舍興建的成本大、回收慢，雖然政府教育當局對於宿舍的供給量沒有特別規定，但是卻有對每個學生宿舍費的金額有上限規定，因此私立學校在建校之初僅規劃一定比例的學生宿舍。

以私立淡江大學為例，淡以大辦學商品化的前題下，當時學生宿舍不僅成為低利潤的商品，校方僅願意少量投資，而且住宿品質與管理也難以令學生滿意。在 1966 年時，全校學生六千五百多人，學生宿舍三棟共 3,423 床，住宿提供率約 53%，但是到了 1985 年時，全校學生已暴增為一萬八千餘人，校內床位數反減為 2,960 床，住宿提供率僅有 16%，加上學校外圍有五千多個學生居住宅民宅中，總計有八千多人事實上需要學校提供床位住宿（黃敏禎，1991）。

（二）1985 年私校政策再度鬆綁學校數大幅成長

由於大量設立的專科學校良莠不齊，引起社會普遍的關切和批評，並要求政府整頓私校。行政院於是在民國 62 年（1973）暫緩接受私立學校的籌設，並在民國 63 年（1974）頒佈「私立學校法」，加強對私立學校的規範，但關於宿舍提供之規定並沒有列入其中，這在日後演變成嚴重的住宿問題。而此一凍結私立學校的政策，一直到民國 74 年（1985）之後才再度放寬（教育部公報）。

1982 年時，政府教育當局已經發現供需差異太大的問題，因而實施《獎勵

私立大學學生興建宿舍補助貸款利息辦法》，但是沒有任何該法公佈後，私校一直沒有提出具體的方案。因此，問題又往後拖延下去。

表 2-1 1950-1998 年台灣公私立高等教育機構學生比率

年度	專科學校		大學及學院		總數	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立
1950	13.7	5.6	80.7	0.0	94.4	5.6
1955	19.5	5.5	67.0	8.0	86.5	13.5
1960	14.4	8.1	58.7	18.8	73.1	26.9
1965	13.5	21.1	36.1	29.3	49.6	50.4
1970	14.0	39.3	22.6	24.1	36.6	63.4
1975	13.9	38.6	18.6	28.9	32.5	67.5
1980	12.7	41.5	16.9	28.9	29.6	70.4
1985	13.0	42.3	18.0	26.7	31.0	69.0
1990	8.8	45.9	20.2	25.1	29.0	71.0
1995	11.7	44.0	18.6	25.7	30.3	69.7
1998	7.0	42.4	21.2	29.4	28.2	71.8

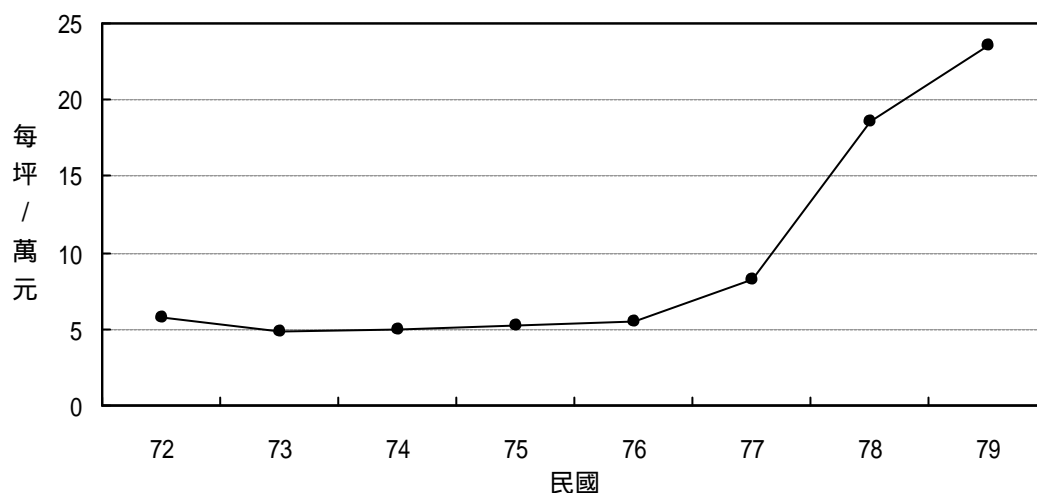
資料來源：改編自教育部資料，1999

三、校園外之學生租屋問題

（一）1988 年房地產飆漲影響學生租屋行情

1985 年之後，台灣面臨產業昇級的壓力，市場對於高等勞動力的需求大增，促使政府再度放鬆私立學校的增班、增系。以台北地區而言，學校四周的都市計劃事實上無法應付急速膨脹的外宿學生，以致於加速學校周遭民宅興建及違章住宅的蔓延，環境品質開始失控、住宿條件嚴重惡化。

1988 年之後，狂飆的台北房地產市場（圖表 2-1）延及整個台北縣市，原有的都市功能不敷使用，學校周邊土地被房地產市場所結構，將租屋民宅納入投資市場炒作的對象，導致房價、房租全面飛漲，這些情況使得台北地區學校購地蓋宿舍的可能性被斷絕，甚至觸發了學生的抗租運動（黃敏禎，1991）。



圖表 2-1 1983-1990 年台北平均房價統計

資料來源：太聯房屋，1991.8

(二) 1989 年校外學生抗租運動

1989 年 6 月，台北地區校園周邊居住環境惡化的情形已被大眾所重視，又正好遇上淡江大學周遭房東聯合抬高租金 20% 50%，引起學生普遍不滿，學生憤而走上街頭抗議，引起了各媒體、校方、政府教育當局的注意。類似危機相繼在文化、中央大學發生。可見得當時大學生住宿問題已不是單一事件，而是台灣數十萬名大學生所共同面臨的社會問題。

當時認為淡江校外民宅的問題有五個方面（整理自黃敏禎，1991）：

1. 租金高幅度持續上漲，形成學生及家庭負擔

從 1986 年至 1989 年，三年內平均漲幅在 20%，有些更高達 50%，平均每年漲 1000 元，上漲幅度已經超過學生負荷。當時淡江大學每年每人支付 3 萬元（含水電、瓦斯、電話費、維護費），相當於學雜費的一半。淡江大學學生連同學費合併計算，要較公立學生每年多花六萬元，四年就二十四萬。這對於學生與家長是一筆不小得負擔。

2. 低品質的住宿服務

淡江大學附近，出現許多以農舍名義興建的出租民宅。這些民宅興建完工後不需要經過建築法規審查程序，並且房東自行加建原本的三層樓房，可以變成四樓至七樓的違章，樓房結構安全問題堪慮。而其他既存民宅為了增出租的房間數，過度隔間，致使房間內狹小、採光、通風、私密性不佳。

3. 租屋過程缺乏保障

房東不願與學生簽訂租賃契約，租屋糾紛事件頻傳。例如，房東不願主動維修，造成生活上的不便；或是租期不明確，房東趕房客；或是擅自扣下押金等情形。

4. 外部環境惡化

由於大量學生過度集居，以及大量的商業活動如購物、攤販擺設、商家上下貨及學生的上下客人潮，加上原本的道路狹窄、停車空間有限，導致校園周邊道路嚴重的堵塞。此外，垃圾四處堆放，在學生校園牆邊形成“三步一袋、五步一堆”的景象。

5. 缺乏身命安全保障

大多數的女學生都曾遭遇不良份子騷擾的經驗，甚至還發生過強暴的案例。個人物品遭到偷竊也是經常發生的事。

（三）1990 年代初政府學生宿舍因應對策無力

1989 年發生學生抗租運動後，於 1990 年公布《私立大專院校興建學生宿舍貸款利息補助作業要點》，提撥 30 億作為補貼各校興建學生宿舍貸款利息之用；由教育部補助利息 50%，校方負擔 50%，每校貸款金額以不超過一億元為限。該作業要點是為了加強《獎勵私立大學學生興建宿舍補助貸款利息辦法》實施的可行性而擬定的。但是往後十年間，補助辦法與作業要點仍然石沈大海，沒有學校過問，顯然貸款利息的補助金額的增加沒有撼動學校之所以不建宿舍問題的核心，但是真正問題在到底是什麼？

同年，教育當局發佈「計畫利用公有土地興建學生聯合宿舍。」另外替代方案，如果學校不蓋宿舍，那麼教育主管機關必須來試試看，興建一個地區性學生共同使用的學生宿舍，不過計畫也遇到了沒有適當地點公有土地配合的瓶頸。

而遊行學生當時所急切推動的兩個訴求：「鼓勵學生與房東訂定契約」及「成立合理房價促進委員會」也沒有促成任何共識，就在同月發生的六四天安門事件轉移了學生注意力，而逐漸淡化抗爭的焦點，相繼沈寂。學生有限的學習生涯也是造成學生住宿權益訴求無法堅持下去的因素。不過學生的抗爭，的確使得房東無法向過去一樣單向的決定價格，兩者間出現可貴的議價空間。

四、老私立學校之學生宿舍問題

從 1950 年代至 1990 年代初的學生宿舍脈絡觀察，可發現早期國立學校的並無太大的學生住宿問題，尤其是國立師範體系的學校情況尤佳，如表 2-2，民國 81 年時，學校的供床率皆大於八成。根據本研究 2000 年全國大專院校的問卷顯示，供床率還有五成以上（表 2-3）。

表 2-2 民國 79、81 年（1990、1992 年）師範學校宿舍床位提供統計表

	學校總學生數		床位數		供床率（%）	
	民國 79 年	民國 81 年	民國 79 年	民國 81 年	民國 79 年	民國 81 年
花蓮師範學院	790	981	751	1279	95.1	130.4
高雄師範大學	3069	1353	1740	1747	56.7	129.1
屏東師範學院	1069	1294	1314	1594	122.9	123.2
台中師範學院	1064	1312	1322	1605	124.2	122.3
台南師範學院	979	1389	1354	1680	138.3	121.0
彰化師範大學	2393	1838	1620	2012	67.7	103.8
嘉義師範學院	955	1106	1032	1110	108.1	100.4
台北師範學院	1160	1527	1374	1400	118.4	91.7
台北市立師範學院	1003	1167	1116	1062	111.3	91.0
台灣師範大學	6277	5263	4652	4626	74.1	87.9
新竹師範學院	1418	1731	1064	1453	75.0	83.9
台東師範學院	909	1050	853	858	93.8	81.7
總計	1757	1668	1516	1702	98.8	105.5

資料來源：整理自張雪梅，《我國大學院校學生宿舍輔導規劃研究，1994》

另外發現宿舍問題的發生主要是由於學校提供宿舍量不足，引發的校外學生租屋安全及居住品質等問題。而其中以私立學校問題最為嚴重（圖 2-1）。從教育部民國 79 年（1990 年）公布《私立大專院校興建宿舍貸款利息補助作業要點》為分界，即宿舍補助興建開始有法可循，可發現 79 年以前的老私立學校供床率偏低，根據本研究全國大專院校的問卷顯示，供床率僅有 17.3%；79 年以後設立的私立學校，供床率則有 39.9%（表 2-3），兩者比率都低於公立學校。因此，可以判斷目前學生宿舍問題應普遍發生在 74 年以前設立的老私立學校，數量約佔大專院校的 52.9%（2002 年共 73 所）。

表 2-3 新舊私立與師範體系學校分類供床率比較表（1999 年）

新舊私立與師範體系學校分類	供床率%	樣本數	樣本數 %
國立師範學校	50.3	10	7.2
國立非師範學校	46.9	43	31.2
79 年以前成立之私立學校	17.3	73	52.9
79 年後成立之私立學校	39.9	12	8.7
總計	30.9	138	100.0

資料來源：資料來源：整理自教育部訓育委員會資料，1999.5（N=138，2002 年校數）

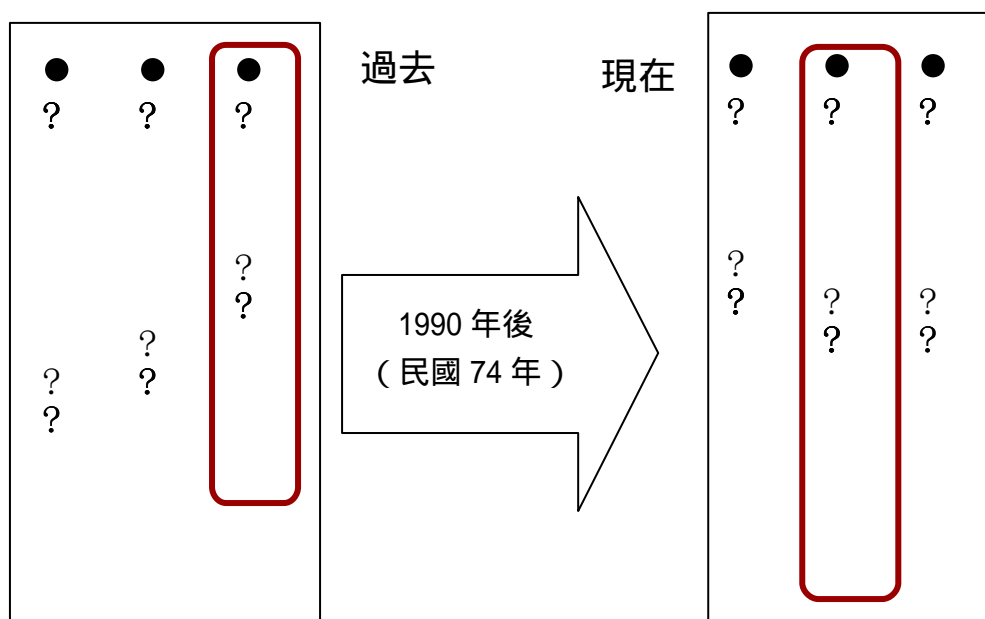


圖 2-1 老私立學校宿舍問題形成概念圖

第二節 1990 年代末高等教育普及宿舍問題浮現

一、政府面臨教育環境之改變

全球化導致了經濟與政治結構的私有化與市場化，也使得中央政府在計畫與經營公共服務事業方面的控制力由政府極權向市場轉化，甚至導致整個國家在所有活動的控制上都有所減弱（永方泉，2000：p37）。政府在教育公共服務事業上如是，台灣身處世界體系之中，教育改革的主軸路線，除了因應自身的問題以外，也會受到世界其他主要國家主流思想的影響，所以可以看到「權力下放」、「鬆綁」、「多元化」等改革主流思潮，這些幾乎在先進各國家的改革浪潮中也都可見到（楊思偉，2000：p1）。而學校宿舍提供的想法，近年來持續的朝向一個與市場趨近的發展方向。

現今高等教育的發展上有二個重要趨勢（高等教育白皮書，2001）：一是高等教育普及化與私有化，促使政府與民間投入高等教育資源增加，以滿足國民接受高等教育的需求。二是高等教育中學生年齡結構改變，成人和在職學生人數快速成長，促使高等教育朝向規劃以回流教育為主的體系、增加學制彈性化與開設部分時間制課程，以建立學習型社會。這兩個發展都迫使，台灣必須在高等教育的提供數量上花工夫。

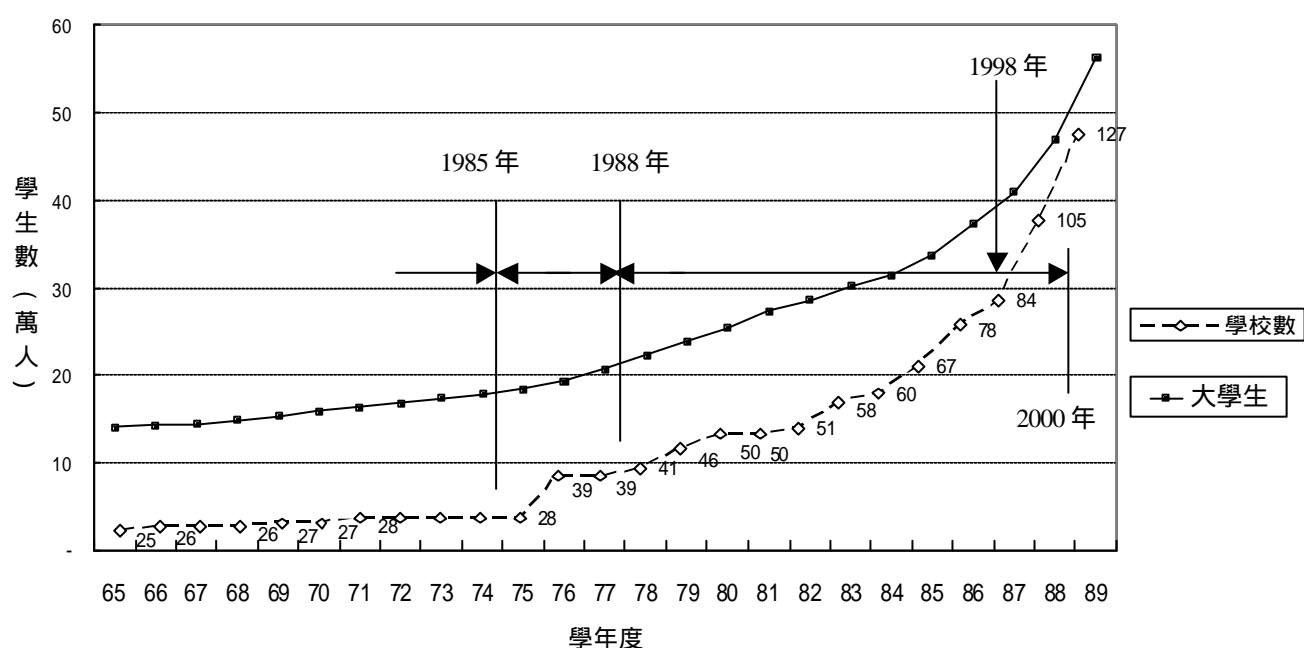
（一）高等教育私有化

因為受到歐美國家私有化政策的影響，早在在民國八十年以降，民間公共建設及公營事業民營化成為我國重要的經濟政策，這股私有化的浪潮也逐漸吹向教育界，1996 年，許多報告指出私人興學能引入民間資源，挹注國家教育投資不足，減少國家教育資出或樽節教育經費，使國家資源做其他更有效或更有價值之使用。私人興學也避免公立學校之壟斷，透過良性競爭，提升教育品質。此外，

私人興學能使教育理念多元化，增加人民受教育機會及選擇的可能性（馬信行等，《國民教育公辦民營之可行性研究》，1996）。私人興校的理念，在這一兩年裡有了更具說服力的立場。

1998 年起，技職升格大學的轉型政策，為彌補大學院校的不足及競爭性，而產生一波學校的成長，每年之學生人數成長率約在 8.5% 上下。學校對於宿舍的供給更加不足。2000 年時，大專院校數已經攀升到 127 所之多（圖表 2-2）。

整體來說，從 1985 年（民國 74 年）起，學校數開始有明顯的增長。



圖表 2-2 1976-2000 年大專院校歷年學生數及校數增長圖

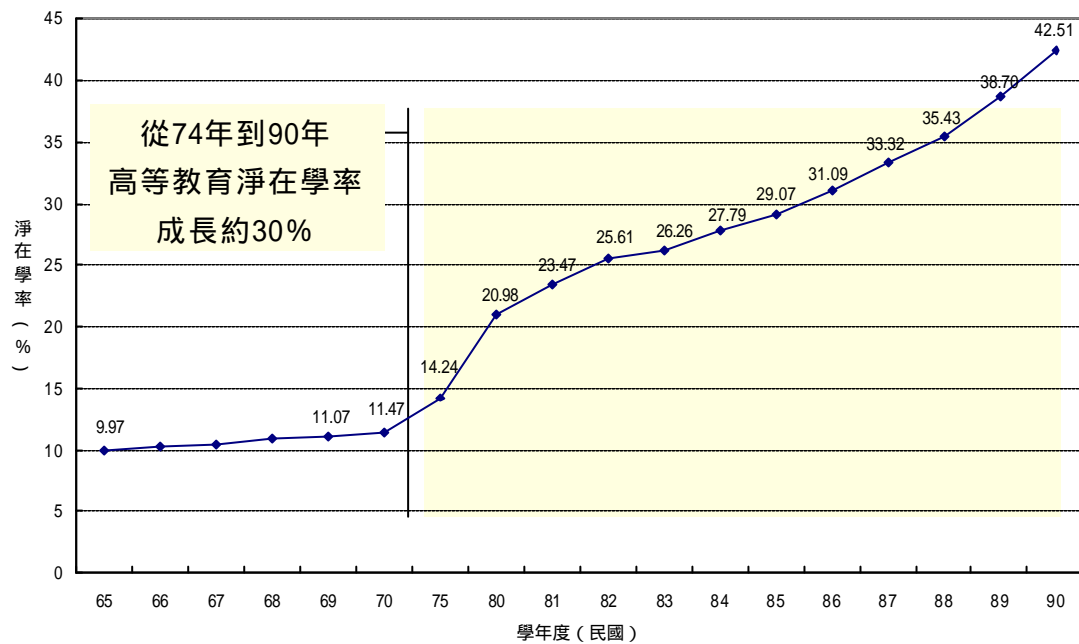
（二）高等教育普及化

1. 高等教育淨在學率¹⁰與學生住宿問題

高等教育私有化政策在許多方面使高等教育的內涵更為豐富，也同時加快了教育普及的過程，從 1985 年教育部對私人興校的鬆綁開始至今，高等教育的淨在學率從 13% 提高至 43%，大約成長 30% 之多（圖表 2-3）。也就是說，過去

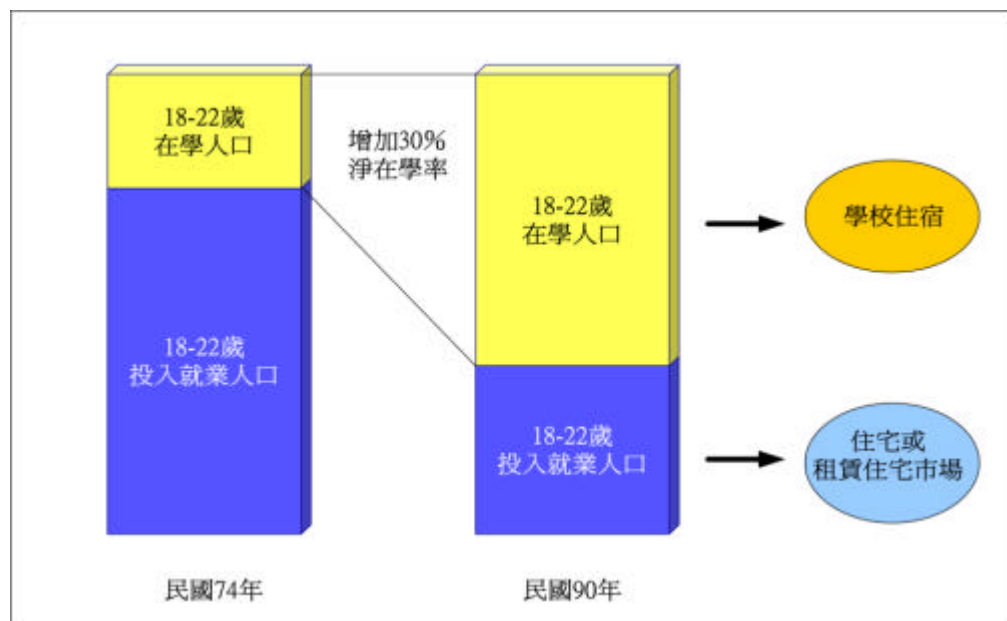
¹⁰ 淨在學率：(該學齡人口之就學人數 ÷ 該學齡人口數) × 100 %

18-22 歲因就業由租賃市場提供居住的人口，現在轉向就學，多出了三成需由學校提供住宿（圖表 2-4），這是教育普及對學生住宿問題產生的影響。



圖表 2-3 1976-2001 年台灣高等教育淨在學率成長圖

資料來源：整理自教育部統計資料（2001）



圖表 2-4 台灣高等教育淨在學率成長與學生住宿關係概念圖

2. 均衡地方高等教育機會與學生住宿問題

教育部為強化教育機會均等，實現社會正義理想，使高等教育從地方做起，一方面也為了平衡教育資源過度集中的問題。於八十五年度（1996）開始推動教育優先區計畫，績效良好，甚獲好評，八十六年度（1997）再編列補助經費，核定補助台灣省各縣市三十五億餘元。其中：興建偏遠或離島地區師生宿舍：計補助教師宿舍及設備五七一校，學生宿舍及設備十三校，使用經費六億一、三八七萬元。

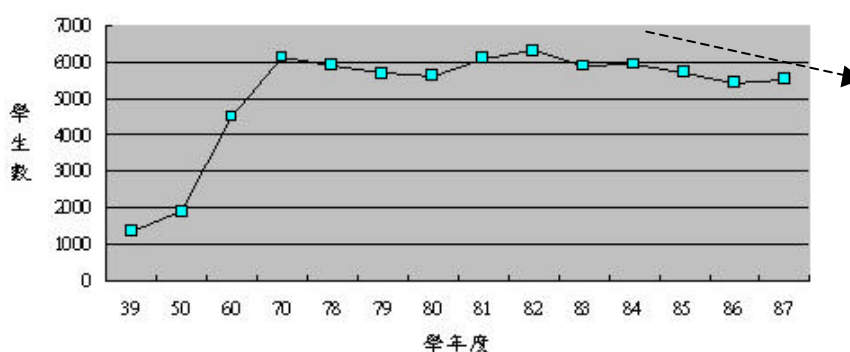
表 2-4 1982-1997 教育部有關學生住宿問題政策及相關活動整理表

1982	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部實施《獎勵私立大學學生興建宿舍補助貸款利息辦法》
1990	<ul style="list-style-type: none"> ● 1989 年發生學生抗租運動後，於 1990 年公布《私立大專院校興建學生宿舍貸款利息補助作業要點》，提撥 30 億作為補貼各校興建學生宿舍貸款利息之用；由教育部補助利息 50%，校方負擔 50%，每校貸款金額以不超過一億元為限。 ● 計畫利用公有土地興建學生聯合宿舍。
1997 3.31	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育部為強化教育機會均等，實現社會正義理想，經於八十五年度推動教育優先區計畫，績效良好，甚獲好評，八十六年度再編列補助經費，核定補助台灣省各縣市三十五億餘元。其中：興建偏遠或離島地區師生宿舍：計補助教師宿舍及設備五七一校，學生宿舍及設備十三校，使用經費六億一、三八七萬元。

資料來源：教育部公報及相關報導

3. 國內招生市場國內學校招生不足各校競爭壓力大

由下圖（圖表 2-5）所示，現有學校數目急速膨脹，而學生人數則在下降中，各學校未來面臨競爭壓力極大，因而有學校提議合併，若與公立大學合併，或私校自行組合，可以提高競爭力。在此同時，教育部舉行新設院校代表座談，也大力鼓吹合併。



圖表 2-5 1950-1998 年歷年大學院校平均招生人數變化圖表

(資料來源：整理自大學教育政策白皮書 3-2)

(三) 近年來學生與家長對受教育品質的提升

教育部次長范巽綠在一次學生宿舍研討會上語重心長的說到：「我認為每個家長如果看到某所學校宿舍都可以做的那麼好，我相信他們會很 care，而給子女們那種好的教育品質，以後家長們一定會這樣來選擇學校。」而我們的大學學生宿舍的品質能受到良性競爭的控制。這個的觀點事實上與學校選擇權的概念相同。

1. 學生與家長選校的三個理由

等大致而言，家長需要這種學校間的選擇機會至少有以下三種理由（勞頓，2000）：1. 現實中的學校質量有優劣之分，家長要為自己子女選擇質優的學校；2. 家長需要一種非主流學校來傳播其自己的文化（如少數民族的宗教、語言、文學和音樂），而這些在主流學校中是找不到的；3. 家長對教育質量的要素有異議，他們也許更喜歡另一種質量（石偉平，1998：p28）。

2. 不良宿舍的學校部允許長期存在

上述三種選擇要求都給教育規劃者出了難題。如果有辦學不良的劣質學校存在，那麼教育行政人員就有責任了解這種情況，並整改或關閉這類學校，因為“壞學校”是不允許長期存在的。舉例來說，九十年二月就發生一起精鍾商專學生發動罷課靜坐抗議事件，約有近二百名學生聚集在學校宿舍旁門口空地，拉白布條抗議有關繳納費用、及宿舍環境惡劣等問題，宿舍內共設施以長期無人維修，陳

舊的設備任其衰敗，衛浴設備甚至到了男女共用的現象。教育部接受學生陳情後，對精鍾學校董事會及學校財務狀況進行調查，最後令其解散董事會，學校暫由教育部接管，這是國內一個極端的例子。

3. 好學校宿舍的品牌建立

許多學者認為（石偉平，1998：p16），學校是“加工”學生的“工作”，他們向學生灌輸合適的價值觀，使他們為以後的生活作好準備；在這過程中，學校也向學生提供了某種社會身份。不同的學校具有不同的傳統和聲譽，就教育市場而言，許多消費者選擇的往往不是“產品和服務”的本身，而是“產品和服務的包裝”；對這些學生家長來說，這種包裝十分重要，它是其子女整個學校教育過程中的一個要素。許多家長關心的並不是學校所提供的課程有多麼均衡，而是孩子在學校是否愉快，孩子的行為是否規範，總之，他們希望自己的孩子能進入“大家公認的好學校”。自政府開始管制宿舍以來，學生宿舍在這個角度上，發揮了不少包裝效果，招生博覽會上宿舍質量成為吸引學生選擇的目光。

二、高等教育學校提供住宿之困境

自 1982 年以來，政府教育當局對於宿舍問題的政策看法，事實上是一種各個學校自身的治校問題，以及突發事件的層次，從未認識宿舍問題需要上綱到整體教育制度的層次。1999 年以來學生住宿問題頻傳，提醒了政府教育當局對於問題的認識，開始將問題納入教育發展的規劃內，但是也發現到政府及教育制度本身的一些問題。

（一）政府公共教育經費困窘學生宿舍採低投資政策。

近年來有不少教育市場化的討論。交通大學教育學程中心戴曉霞教授就認為，我國受歐美各國私有化趨勢的影響，解除管制、公辦民營、經費多元化、產學合作等成為近年來我國高等教育政策的重要訴求。戴教授並指出，我國高等教育的主要問題在於公共投資不足，過度倚賴私有部門。要解決高等教育的問題，應該一方面增加公共投資，另一方面將「私有化」作為一種策略，以提高高等教育提供及分配的效率，以及其和經濟發展的關聯。

前教育部長曾志朗在高等教育白皮書（2001.7）中也感慨的說到：「大學在多元化、自由化、民主化、國際化的趨勢下，各自發展不同的特色。但也因舊有法令的限制，經費的困窘和各方理念的歧異，而面對諸多共同性的困難與衝擊。」

Sheila Slaughter（1998）在研究美、英、澳洲、加拿大等四國的高等教育白皮書、法案及行政令之後發現，美、英等四國的高等教育都有相似的發展趨勢。入學政策方面，政府鼓勵學生接受高等教育，以提昇人力並滿足社會對於教育機會均等的訴求，但是政府並不因此增加公共經費，同時各國政府也趨向於將過去以獎學金為主的學費政策，轉向以學生貸款協助學生就學（戴曉霞，2000）。

從我國歷年教育經費的支出比率可以發現一些相應的事實（表 2-5），教育支出停滯，相對的教育需求卻逐年增加。教育部表示申辦就學貸款人數大幅成長，去年（2001）以突破廿五萬人以上，人數激增的原因主要在於近年學費調漲、就學貸款標準逐年放寬及經濟不景氣所致（教育部公報/卷期 314（90.02.28）/頁 43-47）。

表 2-5 1976-2000 年台灣教育經費支出概況

會計 年度	教育經費支出(億元)			占 GNP 比率(%)			政府教育經費占歲 出比率(%)
	總計	政府	民間	總計	政府	民間	
65	254	210	44	4.0	3.3	0.7	15.1
70	741	603	139	4.5	3.7	0.9	14.7
75	1,379	1,129	250	5.1	4.2	0.9	16.5
79	2,453	2,024	429	5.8	4.8	1.0	17.5
80	3,010	2,475	535	6.5	5.3	1.2	17.8
85	5,009	4,076	933	6.7	5.5	1.3	19.5
86	5,337	4,209	1,128	6.6	5.2	1.4	18.9
87	5,503	4,307	1,196	6.3	4.9	1.4	18.5
88	5,815	4,531	1,284	6.3	4.9	1.4	18.8
89	5,343	4,015	1,328	5.5	4.1	1.4	18.0

資料來源：教育部「中華民國教育統計」。

附註：89 會計年度政府教育經費支出已折算為一年；民間部門僅含私立學校教育支出。教育經費之支出的比率並未因為學校數及學生數的增加而增加，反而有下降的趨勢。

公共支出的減少是通過低成本、提高經濟效益以及通過各種中央手段，減少地方對資源分配的控制歷來實現。政府有意引用市場力量來進一步取代國家龐

大的官僚體系、及被視為“無底洞”的公共教育事業，自然也成了市場力量干預的最適合領域。舉例來說，教育部雖然在興建學生宿舍方面十分重視，研擬「補助私立大學貸款興建學生宿舍的利息」的辦法，但基本上較鼓勵各大專院校，採用以公辦民營建築興建移轉(B O T)方式，引進民間資源興建宿舍建築並經營。

(二) 公立學校非公法人化性格使學校宿舍教育功能無法彰顯

按國家本身即為公法人，現制運作，教育部及其所屬公立學校在國家公法人之下，接受指揮監督與管理，依存關係密切，在行政組之上為國家直接行政。目前我國公立大學不具權利能力，非具公法人資格，在法律上不具獨立性，只是基於教育均衡發展與區域之需要於各地設置不同高等學府，然而，在法律上仍屬國家直接行政之一環。在公立大學屬教育主管機關一環，學校內部成員學生與學校關係難以超越學校與教育主管機關，僅居於從屬地位，其受教地位無法享有一獨立權利能力主體。(高等教育司網站，《國立大學公法人之評析》，90.3.22)

在公立學校之學生宿舍中，不論是其學生宿舍組織或是學校宿舍行政事務組織，皆建立在上下的支配關係中，學生宿舍的發展性格僵固，概念上仍然停留在早期的寄宿政策的思考裡，認為學校提供宿舍，學生只能接受安排，或者自己另尋住所，學校並不會積極改善或增加學生宿舍。宿舍中的自治組織經常形同虛設。公法人化將有助於學生與學校關係應調整為權利義務相對關係，並間接增加學校行政組織發展的彈性。

(三) 公私立學校教育資源分配差距大，宿舍質量不易管制

公私立學校之間，學生負擔的學費及學生所能獲得的教育資源，差距頗大，而公私立學校在統一的招生制度下，學校辦學的目標與方向又無明顯的區隔，使得資源分配不均的問題更加明顯。以宿舍興建而言，公立學校的興建費用接經由政府支出；私立學校則是自籌，因此興建上會考慮經費運用的優先性，如教學大樓、及教學設備等。

政府為縮小公私立學校之間的資源差距，過去幾年來大幅增加對私立學校的獎補助，並以達到獎補助經費佔私立學校經常收入的百分之二十為目標，確實對平衡公私立學校資源分配有明顯成效。為配合資源調整的需要，公立學校亦開始

採行校務基金制財務收支應自付盈虧，讓學校負擔部分籌措財源的責任。公立學校必須透過募款、建教合作、推廣教育、學雜費及其他作業收入，爭取所需資源，目標以政府補助佔學校總經費的 80% 為原則。（高等教育政策白皮書，2001）

三、學生住宿政策改革

（一）教育部籌設長期改善學生宿舍對策小組

2000 年年底（11.29）一樁文化大學外宿生嚴重意外事件，兩名學生喪生火窟，終於再次引發社會大眾對於學生租屋問題的關切與重視。

2001 年 1 月，教育部感於學生宿舍問題解決方式複雜，由范巽綠次長緊急成立「改善學生宿舍對策小組」專案長期負責，並在短期內召開兩次座談會，一為由民間及國宅單位討論學生宿舍提供問題，並邀請國有財產局出席說明國有閒置土地之利用可行性；另一為由具代表性大專院校出席討論需求問題，以及由校方興建宿舍或委託經營之問題。該小組之行動，可以被視為 1990 年代宿舍政策空窗期後，對於學生住宿問題的較為具體的態度。

（二）利用國家資源與民間資源解決學生宿舍問題

經過一連串的討論，教育部收集各方對於學生住宿短中長期政策之相關建議繁多，其中確實完整執行的如下短程政策中的第一項「總量管制的規定」，及中長期政策的第一項「學生聯合宿舍」；其他建議部份實須配合各校實際情形實施。所有相關建議政策如下羅列：

短程政策

- 1、將「學生居住空間提供佔總需求比例」納入「大學增設、調整系所班組及招生名額總量審查標作業要點」以及其他資源分派評量標準中。
- 2、將「學生居住空間提供比例」納入相關資源分派審查標準。
- 3、鼓勵學校或民間增加學生住宿供給，結合建商以「押租」方式轉作學生居住空間，針對低收入家庭學生教育部可以提供貸款利息補貼。
- 4、建商興建出租住宅享有減免稅賦（諸如營業稅、房屋稅、地價稅等）。
- 5、利用「學產基金」的閒置土地與基金，獎勵學校或民間興建學生居住空間。
- 6、建議滯銷國宅以押租方式暫時轉做學生居住空間。

- 7、各校成立「學生住宿服務專責單位」，對內進行「長程宿舍供給計畫」，增加學校提供床位數；對外則整合「學校鄰近地區租屋資訊」，降低學生尋屋與租屋過程危險性。並由教育部加強宣導成立專責單位的成效。
- 8、仿照崔媽媽租屋服務中心模式，房東可至各校租屋中心登記招租，各校租屋中心登記出租房屋資料（包括安全設施）與檢驗所有權資料（甚至由學校人員訪查），以提供學生租屋。並由已租屋學生填寫意見函，回饋給學弟妹作為租屋參考。
- 9、藉由學生意見回饋，租屋資訊持續建檔與更新，地緣關係密切之學校可進行租屋資訊的區域整合，對於優良出租住宅或好房東，學校經調查後可公布優良出租房屋資料。
- 10、各校成立「租屋糾紛快速協調小組」

中長程政策

- 1、整合利用較少資源興建學生聯合宿舍，共享公共服務。
- 2、由學校提供土地交與教育部合作，或由教育部取得公有土地，直間興建學生聯合宿舍並為營運或委託學校經營管理，服務學生。
- 3、以財務可行性高之方式增加學生住宿供給量
以「押租」方式由學校直接，或建商利用學校閒置空地以 BOT 方式，興建與經營管理學生居住空間。
- 4、利用閒置公有地以無償撥用方式或設定地上權方式，由學校興建，或藉「押租」方式由建商以 BOT 方式進行興建與經營管理學生居住空間。
- 5、學校提供一定比例宿舍或提供閒置土地由民間興建宿舍經營管理，得以減免稅賦或相對增加教育部補助。對於民間興建與經營學生居住空間已可提供稅賦減免。
- 6、教育部將學校租用之樓地板面積充分列入學校校舍總面積數計算，取消總量管制中 5%之上限。

此外，依據上述建議及兩場會議結論，該研究歸納出四種學校類型及其可能利用的民間及國家資源，與教育部可能給予的協助，針對其類型本研究整理分析如下（表 2-6）；

類型一「鄰近地區有大量空餘屋或閒置國宅之學校」

學校周遭或是鄰近地區內，能有較為完整的公寓大廈或是閒置的國宅，可以交涉採用整批房宅包租的方式整修後轉作學生宿舍使用，學校可以委外經營，但是必須協助管理。教育部能在租用宿舍規定上予以放寬，使校外租用宿舍納入學校校舍面積計算；並在租用校外公寓大廈的過程中幫助學校作好安全檢查、學校與建商間的協調及營運上的稅賦減免或是保證等幫助。這種類型在實際上較為可

行，因為學校所需的預算與宿舍營運的工作量都會較少。

類型二「已有可供興建宿舍校地之學校」

如果學校已有土地可供興建，問題在於宿舍興建財務計畫的可行性。教育部能夠給於校方在興建貸款上給予 50% 的利息補助，如果採用 BOT 的方式興建營運，教育部能夠予以民間參與公共建設者獎勵及經營上的協助。

類型三「鄰近地區有學產地與公有地之學校」

如果學校沒有土地興建，鄰近地區也沒有國宅或公寓大廈可作為學生宿舍，但鄰近地區內有公有土地或是學產地，則教育部能夠與國有財產局或是土地利用之相關單位會談協商，幫助學校方面取得土地興建學生宿舍。私立學校能以設定地上權方式之取得土地，教育部須擬定將設定地上權之學生宿舍樓地板面積斟酌計入學校舍面積計算。

類型四「需藉由交通改善方案增加宿舍量之學校」

該類型是建立在鄰近地區沒有前三種類型的資源，但是較遠地區有可利用的國有或民間資源的情況下，可以採用學校設置往返學生宿舍的交通車來改善問題。

表 2-6 利用民間與國家資源改善學生住宿問題方案內容整理表（2001 年）

類型	學校	教育部 協助事項
類型一 「鄰近地區有大量空餘屋或閒置國宅之學校」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與閒置國宅主管機關簽約，學校負責統籌管理（租金給付、管理維護）。 2. 以財務可行性較高之「押租」方式承租空餘屋¹¹，學校負責簽約與管理，並貸款給付押金。 3. 以學校以「包租」方式，向業者承租整棟餘屋，委由民間經營，學校應協助管理。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以承租方式取得之宿舍列入校地計算。 2. 取消宿舍估計入校地面積 5%上限。 3. 協助學校與各地國宅單位協調、簽約。 4. 成立宿舍安全評鑑小組檢驗宿舍。 5. 補貼學校購屋利息或協助爭取稅賦減免。 6. 爭取提供空屋出租之單位或建商以及學校營業所得或其他房地稅賦部分減免。 7. 若採取「押租」方式，協助學校與建商簽約、擔保事項處理，以及其他法律修改事項。
類型二 「已有可供興建宿舍校地之學校」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學校擬定財務計畫進行招標興建，及爭取教育部協助。 2. 若委由民間興建經營，學校應協助管理，或以押租方式增加其財務可行性。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協助興建宿舍貸款或利息補貼，或營業所得、其他房地稅賦部分減免。 2. 成立宿舍興建補貼評鑑小組。 3. 取消宿舍估計入校地面積 5%上限。 4. 鼓勵民間部門興建與經營管理學生居住空間，給予協助、獎勵與爭取稅賦減免。
類型三 「鄰近地區有學產地與公有地之學校」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學校擬定財務計畫爭取教育部協助取得土地。 2. 若委由民間興建經營，學校應協助管理，或以押租方式增加其財務可行性。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設定地上權提供學產地供學校使用，收取部分權利金或租金。 2. 協助學校取得閒置公有地，並以設定地上權方式取得土地使用權，並協助降低權利金或租金。 3. 以設定地上權取得宿舍，納入校地計算。 4. 鼓勵民間部門興建與經營管理學生居住空間，給予協助、獎勵與爭取稅賦減免。
類型四 「需藉由交通改善方案增加宿舍量之學校」	<p>學校鄰近地區無空餘屋或閒置國宅，學校本身或鄰近地區又無可供興建宿舍校地或公有地者：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 購買民間土地。 2. 民間興建經營管理。 3. 以改善交通因素，如增設交通車來往距離較遠，但有空餘屋或公有地可供作宿舍之地區，學校負責交通車服務。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若為學校購買民間土地興建宿舍：提供協調與或予以補助，或爭取學校或地主部分稅賦減免。 2. 若為民間興建經營管理： <ol style="list-style-type: none"> （1）爭取營業所得或房地稅賦減免，協助變更，並給予獎勵。 （2）納入校地計算。 3. 若以改善交通因素，以上述幾類方式取得宿舍者，教育部亦提供上述各項協助。

資料來源：本研究研究，2001

¹¹學校承租或承購鄰近地區集體空餘屋或閒置國宅（勿零散或混雜，造成管理不易）。

表 2-7 1999-2001 教育部有關學生住宿問題政策及相關活動整理表

1999 8.3	● 楊部長指示中部辦公室研究利用主管之學產地，選擇學生較集中地點，投資興建價廉、舒適、高品質之集合式學生宿舍，協助學生解決住的問題，並減輕家長負擔，紓緩學校宿舍不足壓力。
8.4	● 楊部長表示與財政部達成協議，將訂定具體明確規範，開放國立大學以公辦民營建築興建移轉（BOT）方式，引進民間資源興建宿舍及餐廳等符合教育目的的建築並經營，將報行政院核定實施；決定放寬綜合所得稅教育特別扣除額，最快明年實施。
8.24	● 臺大等四所公立大學有意願以公辦民營模式興建學生宿舍、分部，教育部決定徵詢各種可行方式彙整研擬通則，將於一個月內提出專案計畫送經建會審議。
2000 12.15	● 曾部長表示決定成立學生宿舍委員會，研究利用學產地或公有地協調民間蓋學苑，將於一年內完成解決方案向社會公布。
12.26	● 重視私校生住宿問題，將成立「學生宿舍委員會」，並決定恢復補助私立大學貸款興建學生宿舍的利息。 ● 范政次表示將組成專案小組解決私立院校缺乏宿舍問題，未來技專校院增系所科班與設校將把學校提供住宿容量納入考量。
2001 1.3	● 決定九十一年度將編列預算補助公立大學興建學生宿舍貸款利息，以解決大學學生住宿問題。
3.28	● 公佈「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」：租用校區外提供學生宿舍使用、租賃合約至少四年以上且有法院公證證明者，得納入校舍建築面積，但納入計算之面積最高不得超過該校校舍建築面積的百分之五。
4.4	● 公佈「技專校院增減調整所系科班及招生名額審查原則」
4.26	● 由范政務次長主持「教育部改善學生住宿問題對策」座談會，在住宿輔導之改善措施中，初步研提督導學校檢討、修正並落實學生宿舍輔導辦法、成立租屋服務中心、成立住宿輔導組之專責單位，藉由專人輔導、強化住宿安全等廿項工作；在增加學生宿舍之對策中，初步擬定之配套措施計有下列九項： （一）國立大學校院以貸款興建學生宿舍。 （二）補助私立大專校院興建學生宿舍建築貸款利息。 （三）鼓勵學校租用民間空屋作為學生宿舍。 （四）督導學校整修 建老舊學生宿舍，改善宿舍環境品質。 （五）協助學校洽租滯銷國宅轉用學生專用住宅。 （六）研議規劃興建學生聯合宿舍之可行性。 （七）鼓勵民間與學校合作興建與經營學生專用住宅。 （八）新設大專校院規定須建一定比例學生宿舍始 同意立案招生。 （九）將學生宿舍量列入學校獎補助分配、升格、改制、增調所 系科別之總量管制指標之一。
4.27	● 未來新設大專學校必須興建一定比例的學生宿舍才能獲准立案，並將協助貸款、租用空屋、提供學產基金土地以及興建聯合宿舍等具體措施，讓現有學校至少可滿足大一新生住宿需求。
4.30	● 為解決北部地區大學校院學生宿舍嚴重不足問題，邀集國防部、國家安全局、陸軍總部、國有財產局、台北市政府都市發展局等相關單位，召開「研商有關籌劃興建外雙溪大型學生宿舍園區相關事宜會議」，針對該地區之 國有土地撥用進行協商，研議規劃興建學生宿舍園區之可行性。
6.4	● 教育部支持經建會建議將滯銷國宅降價出售給大專校院，做為學生宿舍使用。
6.18	● 教育部令 教育部辦理私立獨立學院申請改名為大學審查作業規定：改名大學應具備之條件其一：學校應依所處地區，設立一定比例床位數之學生宿舍（至少設立滿足日間部一年級 新生人數之床位數的學生宿舍，並應配合學生之自然成長相對增設學生宿舍）。
6.27	● 教育部指導私立東吳大學主辦「全國大學校院住宿問題觀摩研討會」參與對象為全國大學校院學生事務長及生活輔導組（或學生住宿組）組長。活動時間為其三天。

6.28	● 教育部表示已經成立改善學生住宿問題對策小組，將協助學校取得國有地興建宿舍，並恢復補貼私校貸款興建宿舍利息方式，解決大學生住的問題。
7.17	● 教部為解決士林都會區大學校院學生宿舍嚴重不足地區學生住宿問題，再次邀集國防部、國家安全局、陸軍總部、國有財產局、台北市政府都市發展局等相關單位，召開「研商原國防管理學院衛生勤務學校土地是否適宜撥用供興建學生聯合宿舍園區會議」，由范政務次長主持，針對原國防管理學院衛生勤務學校土地撥用作為學生聯合宿舍園區使用，進行第二次協商。
9.7	● 為落實推動民間參與文教建設，成立「促進民間參與公共建設推動小組」，研商校園BOT適用範圍與作業程序。
9.12	● 公布「獎補助私立技專校院整體發展經費標準」，除提高辦學績優學校獎補助款比例為五比五，並將學生宿舍容量列為獎補助條件，宿舍容量達學生數四分之一者可獲得2.5%獎助金。
2002 6.25	● 為解決大台北地區大學生宿舍難求問題，完成跨校大專校院學生宿舍BOT規劃案，針對北部地區東吳、文化、陽明、實踐、銘傳五所學校設計，完成後可提供九千到一萬個床位，預計今年底會委託建築師規劃整體宿舍區的藍圖，再送交台北市都市發展局審查，最快九十二學年度下半年可開始進行BOT招商作業，預計九十三學年度時能正式啟用。

資料來源：整理自教育部公報

第三節 政府學生宿舍管制政策

政府對於學生宿舍的管制經歷長期的發展，在學校宿舍供應量及宿舍租金價格上有較明確的管理，本節將分別討論這兩部分。

一、學校招生總量管制與學生住宿規模發展

學生住宿需求應視為整體教育上的一環，尤其學生負笈求學所憑藉的學習精神，以及對於所就讀學校的信任，更加使得學校在學生的社會生活學習的過程中，更應負擔起責任滿足有住宿需求學生的學生住宿權益。2001年初，改善學生住宿對策小組幾經學者專家及各校代表會議協商下，特別針對學生住宿提供量的管制問題加以研究商討，主要意見在於希望將宿舍提供量的管制加入「大學增設、調整系所班組及招生名額總量審查作業要點」中，促使學校的發展規模與宿舍提供量能相互制約，這一提案將對於大學體質及學生受教育問題將有長足的改善。

「大學增設、調整系所班組及招生名額總量審查作業要點」實際在91學年度開始實施。下面將該法條的目前概況先做描述，再針對制定過程提出分析：

（一）大學增設、調整系所班組及招生名額總量管制之相關規定

教育部 89 年 10 月 25 日召開會議達成「總量管制」的共識，大學增設系所及招生名額核定可望有重大突破，最快在九十一學年度，各大學校系招生名額教育部將不再做個別審查，各大學需要符合教育部所訂定的「生師人數比」、「校舍建築面積」兩項資源的最低門檻指標，便可依照各校特色及社會需求彈性調整各校系名額。

目前教育部高教司以初步完成大學增設系所與招生名額總量管制的作業要點，並將加強宣導方面的工作，希望順利在九十一學年度實施。高教司代理司長陳德華分析，「大學增設、調整系所班組及招生名額總量審查作業要點」主要在對於教育品質的把關，其影響預計有下列幾點¹²：

1. 未來各校系招生名額不需要報部做個案審查，只需報教育部備查。

過去大學增設系所必須在二年前向教育部提出申請計畫書，經教育部審查通過後籌設，這種作法雖嚴謹，但教育部卻發現各大學大多只在增設系所，卻未根據教育部的期許進行調整、合併。

2. 使各大學對於新增系所的調整更有自主權，能夠真正符合社會發展需求和學校特色。

可進一步分析出下列三點：

（1）各大學校院可結合社會上就業人才市場的真正需求。

（2）各校在開設學程上可更自主。

（3）各校運用資源的彈性提高，可減少資源浪費。

預料部分冷門學系會因此關門大吉，代之而起的是明星學系。不會再出現以往系所的「山頭主義」，或者是學生被綁死成系所的固定財產，而能進行「流動

¹² 資料來源：教育新聞智庫 <http://www.knowmall.com.tw/news/index.asp?page=5>，本研究整理。

性的學習」¹³。

（二）學生住宿規模在學校規模發展中的角色

原總量管制作業要點，主要集中於師資及校舍面積的把關，雖然有助於提升大學教學品質。但對於學生在校教育中，很重要的居住生活一環，則缺乏應有的保障。下面本研究要談的主題，將針對該工作要點中學生住宿的法條，及大專院校目前的學生住屋需求的困境做一瞭解，並提出解決的對策。

1. 作業要點中加計學生宿舍最高面積之規定

在作業要點肆之二條第一款中第二項規定：「租用校區外提供學生宿舍使用、租賃合約至少四年以上取有法院公正證明者，得納入校舍建築面積，但納入計算之面積最高不得超過該校校舍建築面積的百分之五¹⁴（亦參酌學校現況予以限制）。」

這項條文可以解釋兩點：（1）教育部關心學生住宿問題及，（2）對於學校可能面臨的在校床位數不足的問題提出建議，獎勵學校在校外尋求解決之道，但認為校外宿舍面積並不同於學校所有，以百分之五的上限加以規範。其立意雖可稱許，但解決的方式過於狹窄保守。

然而，其中必須進一步討論的部分包括：（1）總量管制主要在提高學校素質與教育環境，不應只侷限於該內容中「校舍建築面積」指標的圈圍，還必須加入住宿面積的考量，將學生居住需求也視為學校教育的一環；（2）學生居住問

¹³ 誠如政大新任校長鄭端城所述（聯合報，2001/1/6）：「政大因為山下校地有限，幾乎沒有開發空間，加上大學部目前已有九千多名學生，快達飽和總量，為了以後增招研究生，政大校務發展會議最近開會決議，預計在九十一即九十二學年度，大學部將減少招生五百名，至於減少招生的系，可能已總數過多或太多學生轉系的系為主。」

¹⁴ 百分之五的校舍面積試算

學校名稱	5%的校舍面積 (m ²)	以(6坪/人)換算 床位數(床)	增加床位比(%) (床位數/全校總學生數)
台灣大學	1084,702	54,782	214.3 %
東吳大學 (外雙溪校園)	84,834	4,284	32.5 %
逢甲大學	237,683	12,004	64.6 %

資料來源：本研究自行計算整理 調查時間：2001/1/13

題與學校應盡的責任不僅止於宿舍數量的多寡，而應有出較全盤的看法。

（三）25%的住宿管制標準

1. 訂定宿舍管制標準之依據

有兩項指標是受到普遍認同的，這樣的標準不能太高或太低，亦不能夠太複雜難以施行，其中一項是(1)全台灣住宿提供率的平均值 24.58%：第二項是(2)應滿足大一新生的住宿需求，也就是 25%。兩者實際上相差不多，最後決定採用為 25%。

2. 實施與誘因

標準已經訂定，但實施上的卻有困難，因宿舍供給有其實質環境上的限制，因此經教育部研究後擬採獎補助方式刺激供給，並於總量管制中加註作為審查項目¹⁵。在 90 學年度教育部公布「獎補助私立技專校院整體發展經費標準」，除提高辦學績優學校獎補助款比例為五比五，並將學生宿舍容量列為獎補助條件，宿舍容量達學生數四分之一者可獲得 2.5% 獎助金。這項新規則，是管制規則中除了「生師人數比」、「校舍建築面積」兩項低門檻指標外，對於學校規模正常發展的第三指標。

¹⁵ 學校提供宿舍容量作為審核學校得否擴增招生總量之依據之一：

請各校於提報年度招生總量資料應檢附宿舍提供量，提供率未達日間學制學生數四分之一者應提具體說明（如未達標準之原因分析等）及改進措施（如興建宿舍規劃、確實做好校外住宿生輔導俾維護學生住宿安全等）。

租用之校舍除宿舍外不得納入學校校舍建築面積計算：學校據以擴增招生總量之校舍建築面積計算，以本部核定校區(含分部)之建築屬自有產權且已取得使用執照，並提供予正式學籍學生活動、教學、研究之使用者為限，租用之校舍「僅提供作為宿舍者」得併入計算，且計算面積僅得佔校舍建築總面積之百分之五。（九十二學年度大學增設、調整系所班組及招生名額總量發展審核提報作業說明）

二、台灣學校宿舍收費之租金管制

（一）教育部規定之宿舍收費方式

各大學院校學校宿舍收費上，須依照教育部訂定之宿舍收費上限計算公式計算收費，收費公式如下：

收費標準上限：(單位床位造價 × 銀行基本存款利率年息 × 10% × 5 個學期) + 維修費 (含人事費) + 水電燃料費

單位床位造價：宿舍造價 (含設備、整修及擴建經費) ÷ 床位數
銀行基本存款利率年息：依目前台灣銀行六個月存款利率年息。
維護費 (含人事管理費) 及水電燃料費不定數額，各校按實際需要列計。
宿舍維護費及水電燃料費應悉數用於宿舍維護及宿舍水電燃料費上，不得挪作他項用途。

（二）案例計算與租金補助：東吳大學 87 學年度支出成本計算成本計算

東吳大學據教育公式計算上限得到，學校對於每人每學期的宿舍成本是 9,891 元。但基於考量同學經濟負擔，及宿舍建築及設備折舊因素，並依往例每兩學年反映物價成本調高五百元，計於八十八學年度每人每學期酌收六千五百元，按比例學校為每人補助宿舍費用約 34% (見下表)。

表 2-8 87 學年度下學期 (1999 年) 東吳大學學生宿舍學生學期住宿費用計算表

一、設備費用			
單位床位造價	= (造價 302,910,000 + 設備 26,034,855 + 整修 4,284,000) ÷ 1439 床	231,569	
銀行基本存款利率年息		5.8%	
設備費計算	= 231,569 × 5.8% × 10% × 5	6,716	

二、維護費			
總務處統籌支出修繕費	= 1,650,000 ÷ 2學期 ÷ 1,439床 (每人每學期)	573	
宿舍清潔維護支出	= 1,500,000 ÷ 2學期 ÷ 1,439床 (每人每學期)	521	
人事管理費	= (宿舍專職輔導員2人 × 32,000) + (兼任3人 × 16,000) × 6個月 ÷ 1439床	467	
小計		1,561	
三、水電瓦斯燃料費			
水電費	= 2,371,985 ÷ 2學期 ÷ 1,439床 (每人每學期)	824	
瓦斯燃料費	= 2,272,795 ÷ 2學期 ÷ 1,439床 (每人每學期)	790	
小計		1614	
住宿費用成本合計	= 6,716 + 1,561 + 1,614	9,891	

資料來源：東吳大學學生住宿組，1999

(三) 宿舍收費爭議

私立學校學生宿舍不足，為一嚴重之問題。私立學校經費拮据，除必需之人事費用及經常費外，每年結餘金額微不足道。並無餘力擴建教學空間，更不願意舉債興建宿舍。例如「實踐家專興建了一棟高水準的宿舍，但以每學期收取三千三百元的宿舍費，實不足付貸款的利息。」(謝孟雄，中國時報，1984.2.25)。張建邦認為：「以貸款方式增建宿舍，通常是寅吃卯糧，將來如何償還本金、利息都是問題。」文化大學於七十二年建了一座宿舍，六年來負債增加一億三千萬元。此外，教育部規定宿舍費用不分公私、不分地區全國一律。根據一般法令房租計算之方法應為地價十分之一加建築費(隨年代而遞減)，水電費及管理費而除以居住人數，教育部顯然違反此一法令。以文化大學為例，月宿舍費為三千六百元(1989)，而校外類似之房間，租金最低八千元，甚至有高達一萬八千元者。(摘錄自文化大學張鏡湖董事長於「泛太平洋私立學校教育發展研討會」之講稿，1989.12.16) 宗而言之，學校按照一般方式經營多半是虧損多於平衡，宿舍床位不足學生安全堪慮與擴建宿舍背負債務，對學校而言都是兩難。

宿舍費用的調漲，學校一般會依據物價成本及往例辦理。但對在經濟不景氣的情況下，於學生及家長而言調漲宿舍收費卻變成學校惡政。去年許多學校都調漲宿舍費用，反而招來不少抗爭，例舉東海大學，希望聯盟發起為辛苦媽媽請命的新聞稿，可以看出一些問題的爭議點。

讓母親心痛的變相高學費之一：學校不是學殿！住宿費無理漲價，窮學生受害最大！

宿舍費要漲了，而且要漲到八千三百元，漲幅高達31.74%，雖然目前只有新宿舍的部分要調漲，但是根據校方「使用者付費」的講法，之後校內各種設施校方不僅可以收費，甚至可以年年調漲費用。根據報導，去年大學生就學貸款人數比例和申貸金額已創下歷年新高！而伴隨著世界經濟危機的侵襲，國內失業人數更是早已破五十萬大關。換句話說，我們辛苦賺錢的爸媽如今不是失業中，就是為了子女的生活費、教育費四處告貸，不然便是日日憂心，深怕裁員惡浪將至！但是在這個經濟不景氣且廣大百姓痛苦指數直線上升的時候，校方卻依照「使用者付費」的邏輯調漲住宿費！這種變相調漲學費的作法，實在讓媽媽也心痛！

讓母親心痛的變相高學費之二：裁床位，抽不到宿舍怎麼辦？住校外，窮學生房租難負擔！

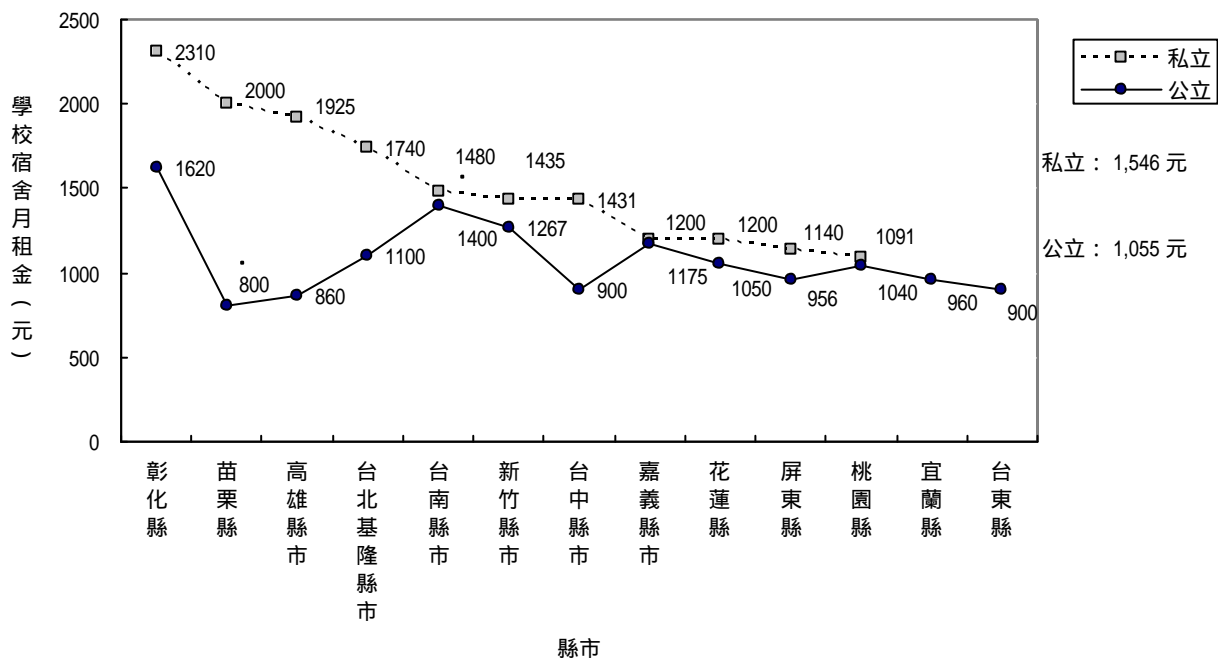
東海宿舍老舊、不足的問題由來已久！校方高層不僅不思索如何整體改善舊舍環境、提高床位比例，竟還大刺刺地以「改善住宿品質」為名，行壓縮同學住宿空間之實，而校方在希望聯盟春假期間陳情抗議後，倉促趕印出來的《宿舍政策白皮書》裡，亦未見近期內有任何新宿舍的興建計畫，試問：每間寢室趕走兩個同學，就能解決問題嗎？學生宿舍長期以來的停水問題、宿舍老舊、通風採光不良這些問題，什麼時候解決了？校方高層是否曾考慮到：裁減床位就是增加同學、家長的經濟負擔！就是變相高學費！而在校外高額房租的壓榨之下，導致我們這些窮學生們必須四處打工兼差，可是工資低廉又沒保障，等於再次被老闆剝削！這難道就是校方高層所反覆高唱的「教育理念」的展現嗎？

— 2001.5.7，東海希望聯盟

(四) 各縣市公私立學校住宿費

公私立學校宿舍收費確實有很大的差別，儘管有一個教育部收費上限，但是公立學校的宿舍補助就比私校要多更多。平均來看，公立學校每個月租金收費(每學期五個月計算) 1055 元，而私立學校要收費 1546 元，兩者就差了三成多(見下圖)。各縣市中，私立學校收費最高的依序排列是彰化縣(2310)、苗栗縣(2000)、高雄縣(1925)及台北基隆縣市(1740)，這些縣市收費都在私立學校收費的平均水平以上(圖表 2-6)。

而公立學校收費最高的依序排列是彰化縣(1620)、台南縣市(1400)、新竹縣市(1267)及台北基隆縣市(1100)，這些縣市收費都在公立學校收費的平均水平以上(圖表 2-6)。



圖表 2-6 各縣市公私立學校分類住宿月租金收費比較圖(1999 年)

資料來源：88 學年度教育部學生事務問卷 / 本研究整理

第四節 小結

為什麼台灣過去政府沒有干預學校學生宿舍的供給，現在卻要干預？以及如何干預？以及如何管？從本章宿舍發展的脈絡中綜合的分下列三部分來解答。

（一）政府干預學校學生宿舍供應的原因：今日高等教育普及化 已經造成教育品質的降低更危急學生的生命安全

根據研究發現，1950 年代以前因為宿舍供給較為充足，學生普遍都能在校住宿，尤其是師範院校體系的宿舍，制度有點類似寄宿學校的形式。1960 年代開始，台灣工業化發展帶動高等教育需求，政府初步開放私校經營，宿舍提供未能特別重視，私立學校宿舍開始出現短缺。1985 到 1989 年間校園外因為學生居住的需求，產生居民利用自有住宅轉營學生租賃住宅的形式，數量與學校規模相形成長，校外居住密度漸高、都市交通、衛生、公共安全等問題開始發生警訊。到了 1989 年，校外房東因逐年聯合抬高租金，金額到了學生無法支付的情形，引發了當時學生走上街頭抗議租金過高，及校外逐漸惡化的居住品質的抗議遊行。政府、媒體與社會各界開始關心到學生的住宿問題。

整個宿舍提供發生問題的過程，是在於高等教育普及化過程中，政府開放私人經營學校，卻未能同時兼顧私立學校發展過程中學生居住的需求與安全，致使問題惡化。從民國 74 年放寬私人興校後到 90 年，學生淨在學率增加三成，學生住宿的需求自然也增加了三成，但學校數增加的過程中政府與學校都未能正視這個嚴重的問題，直到學生在校外發生了危及生命的住宿意外，才使政府及學校明白問題在逐漸擴大。今天的台灣相較於過去，在 18 至 24 歲的人口結構中已經出現了很大的變化，過去原本投入就業的人口，其居住問題是由個人自行租屋或購屋，但今天已轉向就學後，政府及學校就需要負起協助及避免這些學生學習過程中發生干擾正常學習的事情發生，而學生住宿顯然已經變成一個問題出現的缺口。

這顯示現在政府及學校需要投入更多的居住補貼及人力來控制問題，但控制實際上並不如想像中的容易，過去宿舍問題長期以來一直沒有上綱到需要整體來

面對，因為政府在教育改變環境，已經朝向小型的、服務型政府發展，也讓公立學校學習如何自主性發展，平衡公私立學校間的差距，但學校數的高成長使得補助高等教育經費近年來一直在縮減中，加上私立學校數量佔了大多數，因此，無法期待由政府資源的投入法達到控制的效果，仍需要各個學校及民間共同來設法。

（二）舊私立學校學生住宿問題的浮現

隨著宿舍問題的擴大，政府及學校的重視，近年來的新設立的學校，尤其是新私立學校宿舍的供應量上已經與公立學校相仿，也顯示了政府管制的動作已經出現效果，如補助私校興建學生宿舍貸款利息、及獎勵提高供床率等等。這些因素使得舊私立學校宿舍供應不足的問題被凸顯出來。但民國 79 年以前設立的舊私立學校的數量及比例（52.9%）都很高。因此問題不是局部性的，而是需要從整體的層面去面對。台灣學生宿舍問題大半變成要針對「舊私校」來解決。

（三）政府干預學校學生宿舍供應的程度：誰最需要受幫助？

政府既然要干預，使得瞭解如何才能達到控制問題發生的效果。1982 年及 1990 年兩次政府對於學生宿舍政策上「補助興建學生宿舍貸款利息」的動作，顯示政府認為：各校有能力自行決定學生宿舍的是不是個問題。因而採取協助的態度，但 2001 開始政府發現問題是全面性的，必需加入管制及獎勵的手段，並成立「改善學生住宿問題小組」專案處理各種必要的政府干預計畫的進行，特別是制度上的調整。「宿舍供應的總量管制」是 91 學年度已經實施的規定。這個規定的精神，是希望使住宿量控制在一定的比例，並且幫助最需要學校住宿的學生，大一新生被認為是這樣的對象，因而訂定了 25% 的水平，這樣是否能夠控制或者減少問題發生，我們還不知道。因為有兩個實際的問題，一、已經發現學校不興建宿舍有實際上的困難，但困難的情況如何並不清楚；二、這種制訂供給量的方式是單向的，學生是否有這樣的需求？面對第一個問題，政府將 25% 的水平訂為獎勵式的，而不強硬的規定必須達到，而各校實際情形還需要再做研究。第二個問題，目前則是全然未知的。

（四）教育非營利框架與私有化政策對學校宿舍經營的影響

政府提出補助私立學校興建宿舍的貸款利息辦法，但從 1990 到 1998 年私立學校並未對此辦法發生共鳴，因此學生住宿問題持續擴大。1998 年政府高等教育政策走向普及化，發動偏遠離島地區師生宿舍的興建，也更加支持私立學校的發展。1996 年，歐美各國的私有化政策在台灣醞釀後也推向了教育界，以 BOT 興建學校校舍大樓等可行性開始陸續討論。1999 年 8 月，楊部長表示與財政部達成協議，將訂定具體明確規範，開放國立大學以公辦民營建築興建移轉（BOT）方式，引進民間資源興建宿舍及餐廳等符合教育目的的建築並經營，學校性興建宿舍的可能性大為提升，陸續有學校進行興建嘗試。這些積極的動作在 1999 年以前是沒有的。這顯示出宿舍供給的問題與其營運機制有十分密切的關係。過去學校宿舍的非營利性格，使得學校多認為宿舍經營是一件虧本生意，但是 BOT 或是民營化減輕了學校的宿舍資源投入，如興建經費、土地成本、日後的維護管理費用等等的龐大負擔。

總之，台灣的學生宿舍供應不足是高等教育普及發展中，未能及早顧及而形成的問題，加上政府對於學生宿舍採取嚴格的非營利的價格管制，使得學校面臨虧本經營與任由學生在外租屋發生危險的兩難，在公立學校經費較為充裕的情形下，相對於私立學校資源較少而使宿舍供應問題惡化。主要原因是，整體教育擴充過程中公私立學校資源配置與過去政府宿舍管制上的失衡。