

教育研究資訊

2003年2月 11卷1期 頁23-47

我國高等教育財政改革計畫：挑戰與因應

蓋浙生

摘要

本研究主要在探討八〇年代至今我國高等教育財政改革計畫，所面臨的挑戰與因應措施。

本研究首先對高等教育政策的轉變加以分析，發現在政策上已由：(一)「菁英教育」走向「大眾化教育」；(二)「政府管理」走向「政府監督」；(三)「政府管制」走向「市場機制」；(四)「各校為政」走向「整合策略」。其次，分析高等教育改革背景，亦即所面臨的問題與挑戰，計有：(一)公立大學與政府的關係有待釐清與調整；(二)財政困窘、教育經費受到排擠；(三)財政結構偏頗，影響財務正常運作；(四)學費未能適時反應成本，增加教育財政負荷；(五)大學教育經費成長遲緩，學生單位成本逐年下降；(六)經費運用績效不彰，財務管理缺乏效率。再次，本文認為高等教育財政改革可能面臨的一些迷思，包括：(一)政府管制與市場競逐的迷思；(二)重公輕私與公私並重的迷思；(三)財務自主與教育理念的迷思；(四)放寬學費管制與教育機會均等的迷思；(五)校內資源整合與校際資源整合的迷思。最後，提出八〇年代至今高等教育財政改革策略，計有七項：(一)修訂大學法，配合高等教育財政改革；(二)以需求為導向，改變經費分配機制；(三)實施預算新制，協助公立大學財務自主；(四)放寬學雜費收費標準，採取彈性收費；(五)放寬學生就學貸款，以利清寒學生就學；(六)增加私立大學校院獎助金額，達政府預算一定之比例；(七)協助大學整合，以利資源有效運用。根據本文所陳各點，提出三點結論：(一)高等教育財政改革雖已略具成效，但若干缺失有待改進；(二)高等教育財政改革應由政府與大學協力共謀，以加速改革時效；(三)大學財務結構未臻完善，經營績效有待提高。

關鍵詞：高等教育、高等教育財政改革

蓋浙生，淡江大學教育政策與領導研究所所長

收件日期：91年11月18日；接受日期：92年2月11日

Educational Research & Information

Volume 11 Number 1 2003.2

Taiwan's Higher Education Financial Reforms : Challenges and Adjustments

By

Gai, Che-Sheng

Abstract

This study primarily probes into the challenges and adjustments in Taiwan's higher education financial reforms since the 1980s.

It first analyzes the transition of the higher education policy, discovering that it has changed from (1) "elite education" to "general education," (2) "government administration" to "government supervision," (3) "government control" to "market mechanism," and (4) "self-government" to "integration strategy." It then examines the background to the reforms in higher education, which refers to the following challenges and adjustments: (1) modification and rectification of the relations between the government and public universities; (2) shortage of educational funds because of the government's financial difficulties; (3) improper financial operations caused by unbalanced financial structures; (4) increase in load of educational finance due to failure to cover in good timing the costs through tuition; (5) slow growth in educational funds of universities and the gradual annual decrease in student unit costs; and (6) inefficiency in finance management and in application of funds. Furthermore, the study holds that these reforms may face the following myths: (1) government control and market competition; (2) self-determination in finance and educational ideas; (3) attachment of more importance to public education rather than private education and treatment of both public and private education on an equal footing; (4) relaxation of tuition control and equal opportunities in education; and (5) intra-school and inter-school integration in resources. Finally, it points out seven tactics used in the reforms since the 1980s to date: (1) revising the University Law in coordination with the financial reforms of higher education, (2) changing the

fund-allocation mechanism to be oriented toward needs, (3) assisting public universities in financial self-determination by carrying out new budgetary practices, (4) relaxing collection criteria for tuition and fees by being flexible in collection procedures, (5) relaxing applications for student loans to pave the way for enrollment of students coming from poor families, (6) increasing scholarships for private universities to a certain level of the government budget, and (7) helping integrate universities in order to utilize resources effectively. The study concludes with these suggestions: (1) although achievements have been made in the financial reforms of higher education, there is still room for improvement; (2) the government and universities should work in tandem to accelerate the reforms; and (3) the financial structures of universities need to be reorganized so as to enhance performance.

Key Words: higher education, financial reforms of higher education

壹、前言

全球多數經濟成長達到相當水準的國家，國民會隨著國民所得的提高而增加對高等教育的需求量。根據美國社會學家 F. Martin 的看法，一個國家當同年齡的青年，升入高等教育的就學率如未達 15%，為菁英化的高等教育時期；如超過 15% 至 50% 之間，則是高等教育的大眾化時期，如超過 50%，就已達到普及化階段了（楊思偉，2000）。如按照 Martin 的觀點，則歐美多數國家高等教育階段已達到大眾化時期甚或普及化階段了。以我國高等教育為例（指大學、四年制獨立學院及技術學院），2002 年校數已達 135 所，學生人數為 677,171 人，就學率已高達 42.51%，表示我國高等教育已邁入大眾化階段。

高等教育大眾化或普及化，固有助於人力資本的累積及擴大知識經濟的功能與運用價值，但對國家財政而言，也增加很大的負荷。社會上對高等教育所擁有的公共資源，表示關注並探討資源重分配的可能性；政府對高等教育經費的支出，唯一能做的是迫使學校進行財務改革，並持續財務的緊縮。此一高等教育財務改革計畫，在歐美各國正陸續推展與進行中，欲藉由財政的改革開拓政府公共經費之不足。

首先，以英國為例，政府為避免財政赤字逐年擴大，於 1981 年始，分三年大幅刪減高等教育經費。英國政府過去歷年來所採取的大學財政政策均以低學費為導向，學生不因為家庭經濟狀況不佳而喪失接受大學教育機會受到挑戰，鼓吹大學教育「使用者付費」的觀念。政府除於 1990 年起，改進學生貸款制度，放寬家庭貸款條件與額度外，並於 1998 年打破學費政策的傳統，規定本地與歐盟學生每學年亦需繳納約 1,000 英鎊的學費（Mackinnon & Stacham, 1999），此為英國政府在面臨財政困境下不得不做的改變。

美國高等教育財政在 20 世紀中期以後，亦面臨著重大的考驗。社會上對高等教育的期望與高等教育所擁有的公共資源，亦進行根本的改變。各公私立大學所面臨的問題，首先，是聯邦研究經費的減少，在 1995 會計年度中，聯邦政府撥給大學從事研究與發展的經費高達 160 餘億美元，超過 60% 的大學研究發展費用有賴於此；而直接補助學生的總經費也高達 150 億美元（Altback & Berdehl, 1999）。為使聯邦政府預算於 2002 年能達到平衡，聯邦政府正進行一

連串的平衡預算計畫。美國科學促進會預測，在平衡預算付諸實施下，國家科學基金會的研究發展預算（大學研究經費的主要來源之一）將會被裁減 18%，對大學未來的研究與發展將造成很大的衝擊（Altback & Berdehl, 1999）。其次，是州政府對大學補助經費的縮減，原因是高等教育必須面對其他各項公共事務經費日增的競逐，尤其是必須與中小學以下的教育、貧戶的醫療保險、獄政等其他公共事務分享經費，高等教育經費無可避免的會受到排擠與刪減。

美國高等教育所遭遇到的上述兩項問題，大學財政所面臨的困境有三：其一，研究與發展經費不足，將影響大學的功能及發展。其二，硬體建設經費凍結，影響到學生人數的成長、教師的聘任。其三，學生津貼減少，增加家庭教育經費以及欲進入大學求學的學生的負擔。

英美高等教育在政府持續進行的財務緊縮政策下，為求生存及永續經營，除配合政府對大學財政改革計畫外，本身財務結構亦作一番調整以求因應。

我國高等教育在逐年擴增下，中央政府所主管的教育經費，幾乎 80% 用於高等教育，但在需求不足下，不僅高等教育品質受到影響，中小學教育亦因經費受到排擠而不能達到預期的目標。教育主管當局有鑑於此，乃自 80 年代中期始，進行高等教育財政改革計畫，其改革內容及成效如何，探討如下。

貳、高等教育政策的轉變

90 年代以還，基於社會脈動的轉變，以及大學自治理念的高漲，高等教育政策必須要改弦易轍、有所因應，才能永續經營、廣續發展。對高等教育政策的轉變，說明如下。

一、由「菁英教育」走向「大眾化教育」

政府雖然重視高級人力的培育，但基本上基於學校數量的不足，以及高等教育投資龐大，乃採取菁英教育政策。50 年代高等教育學齡人口淨在學率僅達 7.23%；60 年代仍不及 12%；至 70 年代始，快速成長。至民國 91 年，已高達 42.51%（見表一）。高等教育走向「大眾化」另一個事實，是學校數量的擴充及學生人數的成長（見表二，表三）。公立學校由 50 年代的 9 所，

至 2002 年已擴增至 135 所；學生人數由 13,460 人，增長至 677,171 人，期間成長約 50 倍。此一指標，若按照 F. Martin 的看法，我國高等教育已邁入大眾化階段。

表一 高等教育學齡人口淨在學率

單位：%

學年度	高等教育 18-21 歲學齡人口淨在學率		總計
	男	女	
65	11.15	8.73	9.97
67	11.40	9.51	10.48
69	11.86	10.25	11.07
71	12.33	11.25	11.80
73	12.78	12.34	12.57
75	14.47	14.00	14.24
77	15.86	16.04	15.95
79	18.33	20.44	19.36
81	23.04	23.92	23.47
83	24.99	27.60	26.26
85	26.88	31.37	29.07
87	30.19	36.61	33.32
88	32.14	38.90	35.43
89	35.47	42.11	38.70
90	38.98	46.23	42.51

資料來源：教育部（2002），中華民國教育統計（91 年度）。

註：各級教育學齡人口淨在學率=各該級教育相當年齡學生人數/各該級相當年齡人口數×100%

表二 高等教育機構數量成長狀況：1950-2002

單位：所、%

機構性質 年	公立學校	比率	私立學校	比率	總計
1950-51	4	100	0	0	4
1955-56	5	55.6	4	44.4	9
1960-61	8	53.3	7	46.7	15
1965-66	9	42.9	12	57.1	21
1970-71	10	45.5	12	54.5	22
1975-76	13	52.0	12	48.0	25
1980-81	14	51.9	13	48.1	27
1985-86	15	53.6	13	46.4	28
1990-91	26	56.5	20	43.5	46
1995-96	34	56.7	26	43.3	60
1999-00	46	43.8	59	56.2	105
2000-01	53	41.7	74	58.3	127
2001-02	57	42.2	78	57.8	135

資料來源：教育部（2002），中華民國教育統計（91年度）。

表三 高等教育學生人數之成長狀況：1950-2002

單位：人、%

層面 年	學生人口數(人)	學生人數占 人口千分比(%)	高等教育 淨在學率(%)
1950-51	5,374	0.71	-
1955-56	13,460	1.48	-
1960-61	26,765	2.46	-
1965-66	54,819	4.32	-
1970-71	92,850	6.29	-
1975-76	135,297	8.34	-
1980-81	153,088	8.57	11.07
1985-86	179,334	9.28	13.88
1988-89	207,479	10.40	15.95
1990-91	239,082	11.72	19.36
1995-96	314,499	14.26	27.79
1999-00	470,030	21.28	35.43
2000-2001	564,059	25.17	38.70
2001-2002	677,171	30.07	42.51

資料來源：教育部(2002)，中華民國教育統計(91年度)。

註1：學生人口數與學生人數占人口千分比係以「大學本科」學生人數計算。

註2：高等教育淨在學率的文件資料從1976年開始統計，淨在學率指18歲至21歲學生人數占學齡人口數之比率。

二、由「政府管理」走向「政府監督」

台灣高等教育，特別是大學教育在經營上為人所詬病者，是政府對大學的管制太多，曾經有學者譏為「台灣只有一所大學，就是國立台灣大學」。在這種

體制下大學發展受限制，辦學缺乏特色，以及競爭力薄弱。80年代大學自主理念在各大學間蔚為風潮，要求主管教育當局釋權以求發展。基於現實環境的需要，對大學經營由管理的機制走向監督的機制，歷次大學法修訂，均朝此一目標改進。以91年教育部修訂完成送行政院的版本為例，其重點為：(一)修正校長遴選方式，由現行二階段遴選改為一階段之遴選模式；(二)修正大學組織，大學對於內部組織享有自主組織權，爰將大學應設單位由以往以「組織型式」規範之方式，修正為「權限內容」為規範方式，以增加彈性，使各大學得依照其本身之規模自行規劃，設計其單位之型式；(三)增訂國立大學採行政法人條款，讓國立大學享有更多的自治權。印證政府放寬對大學的經營與管理權，擁有較大的自主空間。

三、由「政府管制」走向「市場機制」

過去，政府對高等教育的管制，可以從兩項事實來說明：其一，是大學每年成長比例與科系的設置；其二，是大學學費的徵收。就前者而言，為控制教育經費的快速成長而影響到其他公共部門的支出，對大學每年錄取人數增加比例作總量控制，以不超過3%為原則，其後又放寬至5%。至於增長所設置的科系方面，以理工科為主，此一政策主要在配合經建人才的需求。就後者言，政府對公私立大學（高中、高職亦復如此）學費的徵收，一向由主管教育當局核定統一的標準，經費的不足造成學校品質低落與經營的困難。

所謂「市場機制」(market mechanism)是政府放寬對學校的管制，由買方（家長與學生）與賣方（學校）共同決定教育的需求量及供給量。

大學（不包括專科學校）過去一向由政府來經營，所以公立大學校數多於私立大學，但至90年代以後，在教育自由化的呼聲下，此一政策即有所轉變，積極鼓勵私人興學（包括獨立學院及技術學院），目前私立高等教育機構校數已超過公立高等教育機構，二者比例為57.8%比42.2%，學生人數亦以私立學校居眾。

四、由「各校為政」走向「整合策略」

我國高等教育從量的方面言，雖已邁入大眾化時期；但從質來看，亦顯現下列二項問題：

(一) 高等教育機構，無論是公私立大多不符合「規模經濟」(economies of scale)

教育部(2000)指出，國內高等教育學府數量過多，普遍學校的規模不大，民國88學年度47所公立大學院校中，學生人數超過10,000人者僅有4所，超過5,000人者未達半數；私立學校規模較大，但超過10,000名學生者亦僅佔三分之一(見表四)。

表四 台灣地區大學校院學校規模(88學年度)

單位：校數、%

學生人數	公立學校		私立學校	
	校數	百分比	校數	百分比
1,000人以下	1	2.13	0	0
1,001人-3,000人	12	25.53	8	13.79
3,001人-5,000人	13	27.66	5	8.62
5,001人-10,000人	17	36.17	27	46.55
10,001人-20,000人	3	6.38	15	25.68
20,001人以上	1	2.13	3	5.17
合計	47	-	58	-

資料來源：教育部(2000)，中華民國大專院校概況統計。

註：學生資料含大學日夜間部、碩博士生、進修學士班，及二技日夜間部等。

從表四看來，台灣地區88學年度時之公立大學院校規模在10,001人以上的僅有4所，佔全部公立大學院校之47所中的17.21%，而學生人數在5,000人以下者有26校，佔公立大學院校的55.32%，可見目前有一半以上的公立大學院校之規模均不大。其次是私立學校的部分，同樣是88學年度的情形，全部私立大學院校有58所，其中超過10,001人以上的有18校，佔全部校數的31.83%，而人數在5,000人以下的學校有13所，佔全部私立學校的22.41%，可見，私立學校的偏向較大規模。從整體來看，在105所大學院校中，則有22所超過10,001人以上，佔全部校數的20.95%，而規模在5,000人以下的學校有39校，佔全部校數的37.14%，因之，台灣地區之大學院校小規模者仍佔

有多數。

（二）各校同質性高，缺乏特色

過去，大專校院，無論是公私立，均積極爭取由專科改制為學院，由學院升格為大學，以致於在系所設立、師資延聘、課程規劃，甚至發展重點等方面的同質性愈來愈高，使得大專校院在經營上倍感困難，學校品質亦難以提昇。

教育部有鑑於美國加州高等教育透過整體規劃，將大學依功能劃分為研究型、教學型、及社區型三類學校的成功事例，曾多次倡議大學應建立發展特色，唯始終未見具體成效。我國目前已進入 WTO 組織，教育市場勢必開放部分空間，允許國外學校在台招生或設校，教育部乃積極鼓勵並輔導校際間整併、規劃研究型大學之可能性，籌組「規劃因應高等教育未來發展方案」專案小組，期望就未來高等教育追求卓越發展，規劃出新的藍圖，研擬可行策略與具體誘因，以提升大學競爭力。

大學整併所以為各國高等教育所關注並積極進行，依 Nelson (1985) 的觀點，其緣由有二：其一，是愈大愈好 (bigger is better)，學校整併的最大誘因，認為一個大型的學校優於兩個小型學校，大型的學校能提供較寬廣課程與課外活動，讓學生有較寬闊的學習選擇及視野。其二，是經濟的效能 (economic efficiency)，因為小型學校很少有足夠的經費推動大型研究計畫，且資源分散會造成經濟效能的下降，基於經費有效運用，整併是可行的途徑。

參、高等教育財政改革背景所面臨的挑戰

高等教育財政改革除與高等教育政策的變革息息相關外，本身在發展過程及財務經營與管理運作中，亦面臨下述挑戰與困境，有待突破與改進。

一、公立大學與政府的關係有待釐清與調整

就公立大學法律地位言，現行大學法並未規範公立大學的法律性質，而一般咸認為公立大學是國家的公共營造物，並無獨立的權利能力。依現行大學法第 4 條、第 5 條之規範，舉凡設立之標準、變更或停辦，以及學院、學系及研究所之設立等，需經教育部核准，準此而言，公立大學是屬於教育的下級機關。質言之，公立大學與國家既然具有上下隸屬關係，則公立大學所有事務應受國家監督，自無疑義。惟此處所謂「監督」，具有下列二種意涵(周志宏, 2001；

教改會，1996)。

其一，為適法監督：即國家對公私立教育文化機關之監督，需具有法律或法律所授權之命令為依據，亦即國家只能在法律所規定的範圍內行使監督之責任。

其二，為專業監督：基於尊重學術專業，以及教師教學與研究自由之原則，大學事務不適合由國家以一元化之標準作價值判斷；當政府有介入的必要時，應由學校行政人員、教師、受教者，或其他具有直接利害關係者所組成之教育專業團體來執行監督。

由於主管教育機關依法監督過嚴，以及視公立大學為無權利能力之營造物，造成「大學自主」性不足。包括：(一)組織結構的變革與調整；(二)人事制度的彈性與活化；(三)財務結構的自主化與多元化等缺失。特別是第三項，財務結構公立大學以政府經費預算為主要，私立大學則以學雜費為主體，在經費來源不足下，學校經營倍感困難。

「大學自治」是推動教改主要理念之一，為落實此一理念，大學與政府的法定關係需要有所定位與釐清。不過，公立大學法人化後，在組織管理、人事制度，以及財務運作方面，也會面臨一些問題，有待解決。以財務運作而言，政府對公立大學的補助經費佔學校總經費比例，可能比現在扣除校務基金後的60%—75%要低，屆時大部分校務運作經費的籌措將落在董事會身上。亦即大學對財務的運作雖享有充分的自主權，但是我們需要思考：

- (一)董事會是否有能力籌措如此龐大的經費，一旦公立大學全面法人後，屆時各大學的董事會將面臨財政的壓力。
- (二)董事會對校務基金之運用空間是否有能力去作決定。
- (三)設若校務基金之主要來源為某大財團，會不會造成財團勢力介入學校之重要決策並主導學校的發展方向。

二、財政困窘，教育經費受到排擠

近年來，國內投資環境誘因不足，國際經濟形勢衰退，經濟成長率逐年下降，加之政府在醫療保險、環境保育及各項公共建設上的支出大幅增加，導致政府預算赤字攀升，財政日益困難。換言之，由於新政策與新建設的推動，造成政府各部門競相爭取經費，教育經費自然受到波及與排擠。

根據「大學教育政策白皮書」所示，政府近年來在教育資源的分配上亦開

始著重於過去較受到忽略的幼兒教育、中小學教育、特殊教育，以及原住民教育。從 88 與 89 兩會計年度之統計資料加以比較，顯現在總教育經費中，投注於國民教育上之公共經費比例，已由 88 會計年度的 51%，提升至 89 會計年度的 69%（教育部，2000）。在教育經費有限下，相對亦造成大學教育經費之排擠效應。

其次，政府為縮短公私立大學間教育資源的差距，對於私立大學的獎勵經費亦顯著增加。88 學年度時，教育部對私立大學校院之獎助金額，已達私立大學校院經常收入的 20%，較原預計的目標提早一年達成。對私立大學而言，目前政府的獎補助經費已成為學校重要財源之一，對私立大學教育品質的提升以及學生受教權益的保障有實質的利益，但相對地也會影響到公立大學經費的分配，在硬體建設與設備方面受到排擠。

三、財政結構偏頗，影響財務正常運作

公立大學年度預算主要來自於政府公務預算，並受國庫總收支系統分配，在公務預算大量挹注下，學雜費收入佔支出比例，過去一向偏低。在這種預算收支結構下，不僅影響高等教育資源分配效果，也造成公立大學對政府預算編列的依賴性。

若就私立大學財務結構言，主要來源是學雜費收入，近年來，雖然隨著學雜費調整及政府私立大學獎助費之增加，財務結構已較過去改善甚多，目前此項比例已降至 60% 左右，但若與歐美先進國家比較，則仍屬偏高。

茲以中美英三國大學財源結構為例，英國除極少數大學未接受政府補助外，其餘大學校院來自於政府補助的比率平均而言高達學校總財源一半以上。另就美國而言，美國公立大學來自於州政府的補助比率約為 36%，若再加上聯邦政府的競爭性經費，則公立大學由政府公部門的經費補助比率亦高達 47%。至於我國，目前公立大學在實施校務基金制度後，教育部依各校基本運作需求金額之 60%—75% 之比率補助學校。1997 年，政府補助約佔學校總財源之 61%。由此可知，對中美英三國而言，來自於政府的撥款補助仍是公立大學最主要的經費來源。

此外，就自籌經費之部分觀之，可發現美國私立大學因缺乏州政府的補助，故自籌經費中以學雜費收入所佔之比率最高，約為 43%。至於我國，由私立大學自籌經費之比率可知，2000 年時，其學雜費收入之比率仍高達 61%，顯示私

立大學財源結構比率仍有待調整。

三國公私立大學財務結構之比較，列表五，供作參考。

表五 中美英三國公私立大學財源結構之比較

項目	國別 年	英國 (1997/1998)	美國 (1995/1996)	中華民國 (公立：1997； 私立：2000)
		政府補助	<ul style="list-style-type: none"> ●高等教育撥款委員會之教學與研究經費(38%) ●地方教育當局學雜費補助(12%) ●科學與技術署之研究經費(5%) 	<ul style="list-style-type: none"> ●聯邦政府：競爭性研究經費(11%) ●州政府：教學與研究經費(36%) ●地方政府：(4%)
自籌經費	公立大學	學雜費收入(13%) 捐贈及投資收入(3%) 其他研究收入(10%) 其他收入(19%)	學雜費收入(19%) 捐贈及基金收入(5%) 營業與服務收入(22%) 其他收入(3%)	學雜費收入(15%) 推廣教育收入(2%) 建教合作收入(18%) 其他收入(4%)
	私立大學		學雜費收入(43%) 捐贈及基金收入(14%) 營業與服務收入(21%) 其他收入(5%)	學雜費收入(61%) 推廣教育收入(4%) 建教合作收入(7%) 其他收入(8%)

資料來源：(頁 162)，劉秀曦，2002，國立台灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，台北市。

四、學費未能適時反映成本，增加教育財政負荷

為適度反映教育成本及財務結構的調整，從 80 學年度起，教育部同意大學採取彈性收費，彈性幅度上限不得超過 5%，並根據需求再逐年放寬，目前為 10%，增加學雜費並以改善師資素質為主要。

近年來，公立大學學雜費調幅均較往年為高，社會大眾認為「高學費」時代已經來臨，此一收費標準是否會影響家庭經濟能力負擔，難免會產生疑慮與質疑。以收費較高的私立大學而言，從民國 65 年度迄今，私立大學學雜費不論佔國民平均所得及每戶平均所得的比例，逐年來，不僅未提高，反而有下降的趨勢（教育部高教司，1995），這顯示學雜費調整仍考量了國民經濟負擔能力。

雖然高等教育具有相當高的外部效益，但受益最大仍是受教者，因此，學生及其父母應按其經濟負擔能力支付適當的教育成本。由於多年來公立大學經費都是由政府負擔，不僅有重公輕私之嫌，亦增加教育財政負荷，影響其他教育的正常發展。

五、大學教育經費成長遲緩，學生單位成本逐年下降

在我國總體教育經費支出中，政府投資於大學教育之經費雖仍有所成長，惟大學校院數量及學生人數迅速擴增的情形下，經費成長已趨遲緩（見表六）。另就大學校院學生單位成本之成長情形觀之，根據教育部統計資料顯示，過去歷年來各級教育學生單位成本均呈現穩定成長趨勢，但至 86 學年度始，唯有大學校院平均每生分攤之經常支出卻呈現下降（見表七），此由於教育經費成長速度無法跟上大學受教人口增加的速度，致平均每生分攤經費仍出現逐年減少之情形。此一態勢若繼續持續下去，將造成大學教育品質下降的隱憂。

表六 中華民國公私立大學教育經費支出總額及比率

單位：新台幣百萬元

會計年度	公 立		私 立		合 計	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%
65	2,066	68.6	946	31.4	3,012	100.0
70	6,714	68.8	3,039	31.2	9,753	100.0
75	13,787	73.6	4,941	26.4	18,728	100.0
80	35,579	69.7	15,439	30.3	51,018	100.0
85	44,849	62.4	27,007	37.6	71,856	100.0
86	50,963	57.7	37,436	42.3	88,399	100.0
87	47,986	53.5	41,650	46.5	89,636	100.0
88	51,116	53.1	45,145	46.9	96,261	100.0
89	39,705	40.3	58,845	59.7	98,550	100.0
90	70,833	42.3	96,522	57.7	196,354	100.0

資料來源：教育部（2002），中華民國教育統計（91年度）。

表七 中華民國各級教育平均每生分攤經常支出

單位：元

學年度	總計	幼稚園	國小	國中	高中	高職	大學及 獨立學院
65	6,889	2,899	3,660	5,669	9,067	10,479	27,530
70	20,395	8,549	10,075	15,594	25,085	29,216	79,889
75	29,341	19,241	13,765	22,225	31,606	39,356	119,285
80	56,533	38,020	34,745	49,562	64,897	72,909	200,211
85	96,483	54,019	64,432	82,244	89,060	108,737	213,401
86	102,723	55,026	67,728	88,442	83,616	108,639	171,730
87	105,509	55,652	75,615	102,540	90,260	120,383	160,713
88	101,932	61,923	84,696	113,833	94,773	129,425	124,210

資料來源：教育部（民91），中華民國教育統計指標。

六、經費運用績效不彰，財務管理缺乏效率

教育部為掌控經費有效運用，責成各大學訂定「中長程校務發展計畫」，按各校未來需求與發展編列預算。惟各校需求數額龐大，非政府預算所能承擔，亦顯現各校對未來發展需求過高，經費籌措對政府仰賴過重。究其原因，是未能掌握經費運用績效原則。

Massy (1994) 指出：「過去各大學辦學品質良窳取決於資源多寡的心態，應調整為在資源有限的情況下，如何追求資源的最佳使用效率及達成辦學績效提升的理想」，所以今後大學在經費的籌措與運用上應該負擔更多的績效責任。

陳麗珠 (2000) 亦認為大學校院教育資源之運用，在公私立學校上常出現兩極的現象。就公立大學而言，過去在公務預算制度下，公立大學所需經費係由政府全額負擔，經費來源通常不虞匱乏，致財務經營上較缺乏成本效益考量；在私立大學方面，由於經費主要來自於學雜費收入，但收費標準又受到政府管制，故無法適當反應成本，私立學校之經營者往往為了擷節經費，在師資、設備與空間等辦學條件上皆力求節省，致品質低落，此二種情況皆未能符合經費運用績效責任之檢驗。

肆、高等教育財政改革的迷思

高等教育財政改革除與高等教育政策息息相關外，亦與政治、社會、經濟產生互動，這一方面的因素不能不加以考慮。因此，從事高等教育財政改革時，下列問題有待思考。

一、政府管制與市場競逐的迷思

過去政府對於高等教育在數量的擴增上予以管制，其作用在於：(一) 配合社會經濟發展人力的需求；(二) 提高人力資源運用效果，避免教育性失業的發生；(三) 根據需求編列預算，讓大學特別是公立大學能廣續發展。在社會脈動改變下，如前文所述，高等教育已由菁英教育走向大眾化教育，此一趨勢改變，勢必增加政府與民間（包括學生及家長）的財政壓力。二者如何取衡，並籌措

所需財源以求因應，有待深思。

二、重公輕私與公私並重的迷思

對於高等教育的經營與發展，從經費的分配上來看，過去一向是重公輕私，所顯現的問題是：（一）公立大學在財務經營上對政府仰賴過重，影響其他教育不能正常發展；（二）公立大學不重視經營與管理，經費運用績效不彰；（三）公立學校不符合規模經濟，造成資源的分散；（四）公私立大學品質的差距。此缺失在 80 年代開始改變，即政府減少對公立大學的補助而增加對私立大學的獎助，目前此項獎助經費已達私立大學經費支出的 20%。但一個顯而易見的事實，在私立大學（包括獨立學院及技術學院）快速增加下，教育部對私立大學的補助預算不能適時配合，可能會對公立大學產生排擠作用，在達成公私並重的目標下，財政的支應需及早規劃與籌謀。

三、財務自主與教育理念的迷思

教育部為協助公立大學達成財務自主的目標，以減少公立大學對政府公共經費之依賴，提升公立大學校院經費分配與使用彈性，以及強化大學經營的責任與理念，自 85 會計年度始，公立大學分批實施「校務基金」，各校經常支出需自籌 20%，且自負盈虧。在自籌經費中，學校為廣增財源，「募款」為重要策略之一，需要產學合作才能獲得企業界的支助，設若大學理念與捐助者利益發生衝突時，應如何自處。站在受捐助者立場，應該只有奉獻而無求報償，尊重大學獨立自主性。然而，在募款經驗中，不乏捐助者干預大學營運的事例，大學在考量現實環境利益下，有時不得不向捐助者妥協。故大學在追求財務自主的同時，在雙方理念衝突時，如何能合而不同，秉持其獨特的風格，有待深思。

四、放寬學費管制與教育機會均等的迷思

在教育財政改革策略中，對學費的徵收是否採取管制或開放，一直是一個受到重視與爭議的課題。過去，大學教育學費基於照顧弱勢者的理念，達成教育機會均等的目標，學雜費徵收標準及調幅，一向是由教育主管當局訂定，此一政策實施結果，造成財政相當的壓力與經費分配不均及運用效果不

彰等問題。

放寬學費管制，適當反映教育成本，固有助於紓解政府及學校部分經費的壓力，但是否限制了中下階層貧窮子女入學機會，也會受到質疑。設若教育當局能夠落實對清寒家庭學生的獎補助制度，二者並不衝突。

五、校內資源整合與校際資源整合的迷思

大學校際整合的理念除了達成大學國際化、提升競爭力，及追求學術卓越發展外，另一個整合的動機是資源共享，提升資源使用的效率。在校際資源整合之前，更重要的是校內資源的整合，包括：(一)組織結構的調整；(二)人力的配置與運用；(三)輔導合併或調整不符合社會需求的系所；(四)整合或合併過度分化的系所；(五)重點協助績效優良的系所。校內資源整合，即在結合現有的人力物力，發揮團隊精神，以提升本身的競爭力。目前，各大學比較熱衷於校際資源的整合，對於校內資源整合並不積極，造成學校經費預算逐年膨脹。教育當局有鑑於此，在推動校際整合的同時，也協助各大學從事校內資源整合。

伍、高等教育財政改革策略—因應措施

為因應高等教育政策的改變及所面臨的挑戰，自 80 年代中期始，教育主管當局推動各項教育財政改革策略。實施以來雖未臻理想，但已見成效，舉其要者，陳述如下：

一、修訂大學法，配合高等教育財政改革

為配合高等教育政策轉變及財政改革訴求，目前正修訂大學法以資配合。按教育部目前送行政院新修訂大學法第三條之規定：教育部應設高等教育審議委員會，負責審議高等教育政策、重要教育法令基本原則與高等教育資源分配，及本法或其他法令所規定之事項。另第九條第二款規定：教育部為促進大學之發展，應組成評鑑委員會或成立評鑑機構或委託具有公信力之專業組織，定期辦理大學評鑑，並公布其結果，作為政府經費補助等參考。第十條第一款亦規定：大學得跨校組成大學系統，並共組大學系統委員會，推動各大學資源整合

與合作。

按本法上述條文修訂之意涵，在彰顯未來大學財務分配及補助制度之變革。

二、以需求為導向，改變經費分配機制

近年來，在教育財政改革趨勢中，提出以需求為導向的經費分配方式受到重視 (Ross & Levacic, 1999)。教育部為配合「教育經費編列與管理法」的精神及大學發展需要，考慮在大學機構分配原則與指標建立後，以基本需求作為分配的機制，其理念有三：(一) 使用公式來分配大部分之經費，考量因素有：1、以前一年度經費為編列基準；2、學生的類型與人數；3、教授科目；以及 4、研究品質與數量。(二) 為利於各大學經費運用的自主與彈性，以「整批補助」為原則。(三) 各校經費之分配建立在公平原則基礎上漸進調整，併考量以現況作基礎，避免衝擊過大。此所指公平原則，是使各公立大學校院相同特性（如同一院系）學生獲得相同之教育經費；同時使不同特性（如地理位置）或條件（如研究品質）學校能獲得不同的補助。

三、實施預算新制，協助公立大學財務自主

為使國立大學在經費運用上有較大的彈性與自主性，教育部於民國 83 年研議提出「國立大專院校預算及財務運作制度改進方案」，教育部得視各國立大學校院情況及財務自籌比例達年度經常支出 20% 時，依預算規定程序，於各校設置校務基金，並自 85 會計年度先由台大、清大、交大、成大及工業技術學院開始試辦。86 會計年度再擴大至十三所大學繼續試辦，視各校財務運作情況逐年增加，目前國立大學根據 88 年公布的「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」，均已實施此一新制預算制度。

至於預算新制運作的特色為何，根據「國立大學校院校務基金收支保管及運用辦法」第二條之規定：各國立大學校院財務自籌比例達年度經常支出 20% 時，依預算規定程序，設置校務基金。據此，實施預算新制有下列三點特色：

(一) 經常支出需自籌 20%，且自負盈虧

為了維持國立大學一定的品質，資本性支出仍由教育部負擔，經

常性支出其中 20%則由各校自籌。此處所謂經常支出，係指教育部依經常門經費按學生人數、校區面積、教職員人數等為標準所計算出來的基本業務需求的經費，及各校依中長程校務發展計畫所定的基本資源需求指標所需的經常門部分而言。自籌經費來源包括：1. 學什費收入不需再繳交國庫而由學校留用；2. 推廣教育及建教合作等項收入；3. 募款及捐贈收入；4. 場地設備管理收入；5. 基金孳息收入；6. 其他收入等六項。各校自籌經費 20%部分需自負盈虧，如有賸餘，得循預算程序撥充基金或以未分配賸餘處理；如有短絀，應以未分配賸餘予以填補或縮減以後年度支出。鼓勵各校自籌 20%的目的在於：

1. 賦予學校籌措一定財源的責任，促使學校重視辦學績效。
2. 增進學校有成本效益的概念，能擷節支出、杜絕浪費。
3. 讓場地、設備充分發揮其使用率、提供各界使用，不僅可以建立良好的互動關係，也可以增加收入。
4. 發展學校特色，爭取社會資源。因校務基金來源之一是捐贈收入，主要是由募款而得，只有認真辦學、發展特色，才能取得社會認同，進而獲得其支助。

（二）學什費自行留用

校務基金規定學什費收入為學校經費來源之一，今後，且可考量成本作彈性自由調整。此一作法的優點是：1. 學校盡量爭取招足學生，以增加學什費收入；2. 充分發揮學什費彈性化特色，可以適度反應成本，要想多收費，只有辦出特色，才能說服學生與家長。不過，目前對學什費收費的作法，仍由教育部訂上限，以免衝擊過大，影響學生受教權益，未來將視家長經濟能力，逐步放寬，最後達到自由收費的目標。

（三）學校收入多元化

大學經費來源過去主要是仰賴政府公務預算，按校務基金之來源，除政府編列預算撥付款外，將積極鼓勵各校拓展各項財源，使收入多元化。在各項拓展財源途徑中，向社會各界推動募款及捐贈是各校未來努力的方向。不過，擴大籌資方式，借重民間資金，需要有詳實、周延的辦法，否則就很難達到預期的效果。

四、放寬學什費收費標準，採取彈性收費

政府對大學學雜費徵收，可分為「政府管制」、「彈性收費」及「市場機制」三個階段來探討。自 80 學年度始，教育當局為適當反映教育成本，並減輕政府財力負擔，而放寬學什費收費標準，採取彈性收費。即各校可按照其需求，根據教育當局所定之收費標準再作彈性調整，惟調幅不得超過教育部所定上限標準（由 5% 逐年調整至 10%）。基本上，以目前收費標準而言，即使加上彈性收費，仍不足以反映教育成本之所需，必須透過其他方式以彌補其不足。不過，從長遠來看，為提高大學教育品質，應該讓社會大眾逐漸接受學費自由化的趨勢，放寬對學費的管制，由學校依其辦學績效、未來發展需要及改進重點，自訂收費標準，在各校決定收費標準時，應同時公布收費之依據，讓社會各界及付費者有所瞭解。

五、放寬學生就學貸款，以利清寒者就學

根據教育部資料顯示，自民國 65 年學年度實施以來，受惠學生逾 30 萬人次，貸款累積額也已超過 45 億元。為了擴大此一制度的效果，並因應學什費調整的需要，教育部對就學貸款金額亦逐年放寬。目前就學貸款至少有三種管道：

- (一) 學生本人及法定代理人的家庭年收入低於 114 萬，或其他特殊狀況經學校認定有貸款必要者，可以申請台銀等行庫提供的優惠貸款，並由政府負擔利息；
- (二) 家庭收入超過 114 萬者，如果家裡有兩名以上子女就讀高中以上學校者，依教育部規定也可申請優惠貸款，但必須自行負擔利息；
- (三) 不符合前兩種資格者，只能申請一般銀行提供的就學貸款。

此一措施，雖有利於清寒者就學，但利息負擔對一般中下家庭而言，仍相當吃重，為確保學生不因為經濟困頓而影響求學權益，教育部已協商有關行庫同意自 92 年 2 月 1 日起降低貸款利息為 3.5%，以落實就學貸款的基本精神。

六、增加私立大學校院獎助金額，達政府預算一定之比例

私立大學財務結構以學什費收入為主體，約佔學校自籌經費 60%-65%之

間，為控制私立大學每年學什費調幅過高，影響學生受教權益，並協助私立大學提高教學品質，教育部編列預算獎助辦學績優之私立大學。此項經費以達教育部預算 20% 為目標，有助於對私立大學財務結構的改善。

七、協助大學整合，以利資源有效運用

教育部積極協助各大學整合的目的之一，是促使資源能夠有效的運用。教育改革審議委員會總諮議報告書指陳：當前教育資源分配與運用的問題有四：（一）資源有限；（二）資源分配不均；（三）教育經費補助失當；（四）教育資源未能充分運用。另教育部高等教育白皮書也指陳，大學自主的最終目的，在於使大學資源能更有效提升教學研究之品質。行政主管機關所應為者，一在提供基本之經費需求，二在健全監督及評鑑機制，三在促進資源整合。基此，行政院乃於民國 90 年 10 月成立高等教育宏觀規劃委員會重整高等教育資源。在北、中、南各選一所大學，由政府支援經費發展成國際型大學，以期將經費運用能發揮至最大的利益。

陸、結語

我國高等教育財政改革，根據本文所陳各點，獲致結語有三：

其一、高等教育財政改革雖已略具成效，但若干缺失有待改進

檢視八〇年代至今，我國高等教育財政改革計畫，在政府主導及學校努力下，陸續執行七項改革計畫，的確有助於大學財務結構的改變及財務自主的達成，但某些改革策略由於配合措施未能同步進行，致顯現若干缺失。如國立大學校務基金按預算法第四條之規定，應屬特種基金，但在運作上受限於經費的來源以政府補助款占絕大比例，校務基金只有特種基金之名，而無特種基金之實。其他如學費政策、補助機制均應再檢討改進。

其二、高等教育財政改革應由政府與大學協力共謀，以加速改革時效

在經濟不景氣下，政府無法再提供高等教育擴充後所需充裕的經費，所以

分配的機制應注意到公平與效率。其次，大學法應儘速審議付諸實施，在釐清大學與政府的關係後，財務自主性才能提高。至於大學方面，應調整規模與內部組織結構。

其三、大學財務結構未臻完善，經營績效有待提高

國立大學經費來源以政府補助，私立大學以學雜費為主體，財務結構過於偏頗，未來應該擴大籌資方式，借重民間資金，學校收入多元化，才不會增加政府及家長的負擔。另除校際資源整合外，亦應致力於校內資源的整合，提高經營績效，才能達到節流的效果。

參考書目

- 周志宏 (2001)。政府在高等教育中的角色。載於楊國樞、瞿海源、林文瑛 (主編)，**新世紀大學教育** (頁 343-360)。台北市：前衛。
- 陳麗珠 (2000)。**我國教育財政改革之研究 (三) — 高等教育財政改革**。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 楊思偉 (2000)。高等教育普及化發展模式初探。**教育研究資訊**, 8 (4), 17-32。
- 劉秀曦 (2002)。**我國大學教育財政改革之研究**。國立台灣師範大學教育學系碩士論文，未出版，台北市。
- 教改會 (1996)。鬆綁原則下教育部組織法改革建議。**教育資料文摘**, 38 (5), 81-100。
- 教育部 (2000)。**中華民國大學校院概況統計**。台北市：教育部。
- 教育部高教司 (1995)。**高等教育資源分配與學費**。台北市：教育部高教司。
- Altback, P. G., & Berdehl, R. O. (1999). *American high education in twenty-first century*. Washinton D.C.: The John Hopkins University press.
- Mackinnon, D., & Stacham, J. (1999). *Education in the UK: Facts & figures* (3rd ed.). London: Open University Press.
- Massy, F. W. (1994). Balancing values and market forces: Perspectives on resource allocation. In *proceeding of Asia Pacific economic cooperation education forum resource allocation in higher education*. Taipei: Ministry

of education.

Ross, K. N., & Levacic, R. (Eds.) .(1999). *Needs-Based resources allocation in education*. Paris: IIEP.