

第一章 緒論

自從解嚴（民國 76 年）以來，政府部門的角色及功能有了很大的改變。而公立的機構以及公營事業傳統的定位以及營運方式也因而有所調整。在過去威權政府的管制下，許多與人民生活息息相關的民生物資（如：油品、自來水、糖、鹽、煙酒...等）及公共服務（如：電力、電信、運輸、郵政、教育、醫療...等）均是由政府部門所主導及提供，在「大有為政府」的主導下，公立的機構在政策以及預算的雙重支持下，得以蓬勃的發展，成為同行的翹楚，並領導著整個產業之發展。此種以政府部門主導的發展模式，在解嚴以後，隨著政治民主化、經濟自由化以及社會多元化的趨勢，已經愈來愈不能滿足多元化社會發展之需要，而必需有所調整。因此，解除政府管制、開放民間參與、公民營機構間公平競爭、產業多元化發展...等，均成為台灣社會轉型中的共同現象。在這個轉型的過程中，過去由政府所主導的產業秩序自然面對衝擊，事業機構，無論公立或私立，均必須針對環境的變化，調整因應，以適應日益激烈的競爭。而台灣地區高等教育的發展自然也不可能自外於大環境的變化，高等教育機構之營運與管理也需隨著環境之變化而有所調整。

一、台灣地區高等教育機構之概述

隨著過去四十年來台灣經濟的蓬勃發展，我國教育機構的進步也非常的快速。經濟的迅速發展使得國民越來越重視子女的教育，我國的國民義務教育於民國 57 年起提升至九年。同時，高等教育也從民國 39 學年度的 7 所（大學 1 所、獨立學院 3 所、專科學校 3 所）增加至民國 86 學年度的 139 所（大學 38 所、獨立學院 40 所、專科學校 61 所）及附設之研究所 766 所。我國之高等教育的種類包括專科學校、

獨立學院、大學及研究所。其中獨立學院、大學及研究所以研究高深學術、培育專門人才為宗旨，而專科學校則以教授應用科學、養成技術人才為目的。

四十年來的經濟發展，導致社會對專業人才的高度需求，因此政府除籌設大專院校外，也開放私立大專院校的設立，截至民國 86 學年度止，私立大專院校已增至 88 所，遠超出公立大專院校 37 所。在學學生人數也由民國 39 學年度的 6665 人（專科 1286 人、大學 5374 人、研究所 5 人）增至民國 86 學年度之 856186 人（專科 433865 人、大學 373702 人、研究所 48619 人），期間學生人數共增加約 128 倍。

我國之高等教育發展至今，對於提升國家人力素質、紓解升學歷力及滿足國民升學之期望多有助益。然而，在維持及提高教育水準的考量下，數量的擴增，並無法完全兼顧教育品質的提升，且可能對就業市場人力供需造成衝擊。面對未來多元化、國際化的趨勢，高等教育乃是促進經濟繁榮不可或缺的一環。我國之高等教育從過去草創初期的筚路藍縷，到今日公私立高等教育機構的百家爭鳴，其間的努力與成長值得吾人肯定。然而，展望未來，面對未來高等教育多元的發展，如何有效運用有限之教育經費，發展各校之特色，以切合社會變遷的脈動？此一議題乃成為教育主管機關在面對環境變化時重要之議題。

二、高等教育經費之分配與學生單位成本之計算

隨著政策的開放，我國之高等教育機構在近幾年來得以迅速地擴張。然而，由於政策、經濟與社會因素的變化，影響高等教育之發展，使得高等教育的營運無法持續過去之形式，而必需有所調整。茲將其

影響因素簡述如下：

1. 中央政府預算規模的限制

隨著政府角色的調整，為求社會整體效率之提升，減少政府之干預，釋放政府之資源，已成為當前重要之政策方向。因此，近年來，政府持續緊縮預算之規模以求降低政府部門在整體經濟活動中之比重。中華民國政府歲出之總額占全國生產毛額 (GNP) 之比率也逐年下降，由民國 81 年度的 21.2% 持續下降至民國 87 年度的 15.0%。政府的預算赤字也由民國 81 年度佔全國生產毛額的 7.3% 逐年下降至民國 87 年度的 1.6% (詳見表 1-1)。在這個過程中，教科文支出占中央政府總支出的比例一直維持在 15% 左右 (詳見表 1-2)。因此，由於中央政府預算規模的限制，教科文預算的成長自然也十分有限。

表 1-1 中央政府財政概況分析表

單位：億元，億美元；%

		81 年度	82 年度	83 年度	84 年度	85 年度	86 年度	87 年度	88 年度
中華民國	歲出總額	11,000	11,793	10,983	11,672	12,043	13,861	12,860	14,130
	占 GNP(%)	21.2	20.7	17.7	17.4	16.6	17.7	15.0	15.1
	赤字	3,780	3,271	1,978	2,298	2,075	2,967	1,400	1,024
	占歲出(%)	34.4	27.7	18.0	19.7	17.2	21.4	10.9	7.2
	占 GNP(%)	7.3	5.7	3.2	3.4	2.9	3.8	1.6	1.1
	債務餘額	5,730	8,053	9,217	11,156	12,386	14,024	14,096	13,706
	占 GNP(%)	11.0	14.1	14.9	16.6	17.1	17.9	16.5	14.7

資料來源：行政院主計處；Economic Report of the President (1997 年 2 月)；Congressional Budget Office (1998 年 2 月)。

附註：81-86 年度為決算審定數；87 年度為預算數；88 年度為預算案數。

表 1-2 我國教育投資

單位：%

會計年度	教育經費占國民 生產毛額比率	政府教育經費占國 民生產毛額比率	各級政府教科文支 出占各級政府支出 比率	中央政府教科文支 出占中央政府總支 出比率
60 年度	4.6	3.7	17.6*	6.6
70 年度	4.5	3.7	18.1	8.4
75 年度	5.1	4.2	20.4	12.5
76 年度	4.7	3.8	20.2	12.8
77 年度	4.9	4.0	19.6	12.7
78 年度	5.3	4.3	16.5	13.8
79 年度	5.8	4.8	19.5	15.1
80 年度	6.5	5.3	20.4	15.1
81 年度	6.8	5.6	19.1	15.3
82 年度	7.1	5.8	18.9	15.1
83 年度	6.9	5.6	20.0	15.2
84 年度	6.8	5.5	17.2	15.5
85 年度	6.9	5.6	18.2	15.0
86 年度	6.9	5.4	19.7	15.1
87 年度	...	...	19.0	15.3

資料來源：1.中華民國財政統計年報
2.中華民國教育統計

附註：除了*為決算數外，全部採預算數。

2. 高等教育機構的快速增加

由於民間對於高等教育的強烈需求，教育部也陸續推動教育改革方案中針對『教育鬆綁』、『暢通升學管道』、『提升教育品質』等項目所提出之建議。調整技職教育學制，將若干技職院校升格為大學，部分專科學校升格為技術學院。此外，於民國 85 年 10 月公佈之『大學及分部設立標準』，開放獨立學院改名為大學，且未來將輔導技術學院增設人文等相關學院，朝向綜合大學發展。另外，師範大學與學院已取消大部份公費生之補助，且為滿足綜合大學學生實現從事教育事

業之期望，於各大學廣設教育學程，師範院校與大學也將朝向綜合大學發展。因此，在上述的發展下，高等教育機構之數目快速的增加，在學學生人數也以極高之比率成長（詳見表 1-3 及表 1-4）。

隨著高等教育機構的增加以及在學生的快速成長，政府有限的教育經費必須作更合理的分配及使用，以促進高等教育機構之健全發展。

表 1-3 各級學校校數

學年度	專科學校	獨立學院	大學
1950	3	3	1
1955	5	6	4
1960	12	8	7
1965	35	11	10
1970	70	13	9
1975	76	16	9
1980	77	11	16
1985	77	12	16
1990	75	25	21
1995	74	36	24
1996	70	43	24
1997	61	40	38

資料來源：中華民國教育統計 1998 年

表 1-4 各級學校學生人數

學年度	專科	大學本科	研究所
1950	1286	5374	5
1955	4545	13460	169
1960	7888	26735	437
1965	29534	54819	993
1970	108328	92850	2295
1975	150226	135297	3912
1980	183134	153088	6306
1985	236824	179334	12418
1990	315169	239082	22372
1995	394751	314499	42097
1996	412837	337837	44873
1997	433865	373702	48619

資料來源：中華民國教育統計 1998 年

3. 教育經費分配與學生成本之計算

面對國家預算的緊縮，教育經費的支出將受到一定的限制，其中高等教育的預算規模居各級學校教育支出之首。在一片教育改革的聲浪中，教育經費分配的取向已在立法機關引起廣泛的討論。為均衡各級教育之發展，政府將進一步調整教育資源，促使教育經費由大專流向小學、普通教育流向技職教育、國立大學流向私立大學，逐漸縮小公私立學校經費之差距。因此，高等教育環境將面臨極大之調整。

我國之高等教育有兩大體系，公立學校與私立學校。自從政府開放民間增設學校後，截至民國 86 學年度止，私立大專院校共有 88 所，

比起公立大專院校的 51 所，還超出 37 所（見表 1-5），私立大專校院的學生人數也逐年增加（見表 1-6），對於同樣為國家作育英才的私立大專院校，其所分配的教育資源比起公立大專院校雖然相對較少，但平均每生分配到的經常經費已快速增加（見表 1-7），與公立大學間的差距已日漸減少。

相較於私立大專院校，公立大專院校教育經費多由政府編列預算支應，歷年學雜費收入所占比重均低，86 學年度僅 11.9%；私立大專院校財務來源則以學雜費收入為主，學雜費收入占教育經費比率均在六成以上，85 學年度為 63.7%（見表 1-8）。此種現象，近年來屢為立法機關在審查預算時所質疑，要求教育主管機關對於公立高等教育機構之經費分配提出具體說明，並提供學生成本資料，以為預算審查之基礎。

表 1-5 各級私立學校數

學年度	專科學校	獨立學院	大學
1950	1	0	0
1955	1	3	1
1960	6	6	1
1965	20	10	2
1970	50	9	3
1975	56	9	3
1980	56	6	7
1985	56	6	7
1990	62	12	8
1995	58	18	8
1996	56	22	8
1997	51	19	18

資料來源：中國民國教育統計 1998 年

表 1-6 各級私立學校學生人數

學年度	專科學校	大學本科	研究所
1950	374	0	0
1955	992	1455	0
1960	2854	6607	0
1965	18022	24838	159
1970	79882	48684	373
1975	110527	78866	1047
1980	140292	91285	1656
1985	181178	111505	3197
1990	264500	139709	4972
1995	330291	183223	10154
1996	349107	199947	11161
1997	368727	227421	12213

資料來源：中國民國教育統計 1998 年

表 1-7 公私立大學院校之比較

項 目	單位	75 學年度		80 學年度		85 學年度	
		公立	私立	公立	私立	公立	私立
學校數	所	15	13	28	22	37	30
學生數	萬人	7.9	11.9	12.5	15.5	17.2	21.1
平均每校學生數	千人	5.3	9.2	4.5	7.0	4.6	7.0
平均每位教師教導學生數 a	人	9.8	20.1	9.6	20.0	11.2	19.4
平均每班學生數	人	41.7	54.4	41.7	54.4	41.6	55.2
專任教師／兼任教師	倍	1.7	0.6	1.5	0.7	2.0	1.0
專任教師具博士學歷比率	%	37.3	18.7	45.1	26.1	55.6	38.0
平均每生分配經常經費 b	萬元	8.4	2.8	15.0	5.2	17.8	8.9
平均每位學生學雜費 ab	萬元	1.3	4.2	2.3	6.8	3.8	9.5

資料來源：教育部「中華民國教育統計指標」

附註： a 係指日間部資料 b 係指會計年度資料

表 1-8 大專院校教育經費概況

年度	教育經費（億元）		學雜費			平均每生 教育經費（萬元）			
		學雜費所占比率(%)		調幅(%)		公立：私立	公立 (1)	私立 (2)	(1)/(2) (倍)
		公立	私立	公立	私立				
81	840.7	7.6	61.7	13.8	5.7	1:3.0	28.2	7.9	3.6
82	920.7	8.2	63.6	16.0	6.7	1:2.9	26.7	8.6	3.1
83	980.2	9.4	65.8	—	—	1:2.9	25.7	9.2	2.8
84	1,004.4	11.1	66.3	11.8	4.1	1:2.7	25.0	9.2	2.7
85	1,060.6	11.8	63.7	11.1	2.9	1:2.5	23.7	9.9	2.4
86	1,265.7	11.9	...	10.0	—	1:2.3	26.6	11.4	2.3
87	...	...	...	11.0	5.5	1:2.2	...	...	...

資料來源：教育部「教育統計」及教育部會計處

附註：*指學年資料

三、小結

自台灣光復至今，我國高等教育的發展，已有長足的進步，為國家之發展提供優秀之人才，引進新知及技術，並持續成長茁壯。然而，近年來由於外部環境之改變，我國之高等教育機構正面臨前所未有之變化。

在經費有限，而高等教育機構快速增加的過程中，如何有效、公平地分配教育資源，便成為高等教育機構能否健全發展的關鍵。此一議題也成為立法機關在審議公立高等教育機關預算重要的焦點。立法委員均希望能對公立教育機構之成本加以分析，以為預算審查時之依據。因此，如何研訂合宜的高等教育經費的分配方式，無疑的也是現階段教育主管機關所關心的重大議題。尤其，應如何估計學生之單位成本，以作為補助公立大專院校之依據，更是社會各界關心之課題。

而本研究之主要目的乃在分析目前影響國立高等教育機構經費分配的因素，並進一步依據各項經費之特性，建立成本分攤之方式以計算學生之單位成本，以作為主管機關在決定分配時之參考。