

第四節 高等教育方面

本節旨在研覽高等教育基本需求之相關文獻，主要闡述香港、美國、英國、加拿大、德國及法國高等教育經費之需求與分配情形，以作為研擬我國高等教育經費試算基準之參考。

壹、香港

香港高等教育經費的需求與分配之作業是透過大學教育資助委員會(簡稱教資會)。此一委員會係由香港特別行政長官委任，它的主要職權範圍如下(Role and Function, 2000)：

- 根據社會的需求來檢討下述事項：(1)香港各大學以及由行政長官指定的其他院校之教育設施；(2)各大學校院的發展計劃；(3)各大學校院所需的教育經費。
- 就下列事項向政府提供意見：(1)應如何運用獲得立法機關審查通過之教育撥款；(2)行政長官向該委員會諮詢有關高等教育相關事宜。

目前透過教資會取得政府撥款的香港高等教育院校共有八所：香港城市大學、香港浸會大學、嶺南大學、香港中文大學、香港教育學院、香港理工大學、香港科技大學及香港大學。教資會的職責是向政府和社會人士保證各大學校院的運作及教育活動，不僅保持優良水準，而且亦符合成本效益原則。因此教資會實質扮演緩衝作用的角色，一方面維護各大學校院的學術自由和自主性，另一方面在於確保公款使用得當。

一、教資會經常性補助款之周期

教資會通常以三年為一周期，以配合大學校院經常補助金的撥款工作。計劃周期在每周期開始之前三年展開，包括下列各主要階段：(1)教資會主席向各院校校長發出「開始籌劃」信函，信內明列政府的基本政策指引和參考母數(包括學生人數指標和特別人力需求)；(2)按照前述，審議各大學校院提交的教育發展建議，並以「提示」信件通知各大學校院關於教資會對這些建議的意見；(3)研

究各大學校院提交的經費預算(教資會支持的校務發展建議，所需費用以經常開支計算)，並進行詳細的補助款審查作業；(4)向政府提交補助款建議，並在立法會財務委員會通過審後，「發出撥款」信件內會明列核准的補助款詳情。

教資會資助作業之審議每年進行一次，以配合政府的預算。受教資會資助的大學校院須在年終時向教資會提交作業建議。教資會在收到建議之後，通常會在一月舉行的會議上審議作業建議，其後會將建議提交政府。在立法會財務委員會通過對於財政之影響後，教資會會在翌年年底或年初向各大學校院發出「撥款」信件，信內明列下個財政年度的非經常補助款詳情。

二、研究用途補助款之分配

教資會下另設研資局負責研究用途補助款的分配事宜。研資局為研究用途補助款之分配訂定原則、指南和程序。部分研究用途補助款(目前約為 18%)會直接撥予各大學校院，以資助進行規模較小之研究計劃(費用少於二十萬元)。這筆款項的分配是按照一個計算公式來釐定，該計算公式是基於主要負責學士學位程度工作的教學人員人數，並計及新進職人員之加權而訂定的。大部分研究用途補助款(約 80%)會撥作教資會資助大學校院個別人員或小組角逐撥款申請的特定計劃補助款。餘額會作為中央撥款，用以資助兩所或以上的大學校院為合作進行研究而購置的主要研究設施/設備或圖書館典藏書籍和設備，或資助跨學科及/或一般大學校院範圍的小組研究工作。

當各大學校院在每年十一月底之前遞交明年的研究補助款撥款申請時，研資局的角逐撥款周期便告展開。在香港或海外的審查委員的協助下，研資局的學科小組會在一月至五月期間，初步審核撥款申請，然後選出建議資助的計劃，提交研資局審議。在六月舉行的會議上，研資局最後決定如何分配研究用途補助款。

貳、美國

近年來美國各州因為對於公立大學和學院撥款的增加，因此有更多的州採行將資源與結果關聯之獎助方案。公立高等教育必須符合州的利益，但亦應該在順應學生和州需求上，能夠更為勝任而有效率。Burke & Serban (1998)為了探討預算和表現關連方案之發展，乃分別於 1997 和 1998 年調查美國五十個州的州高

等教育財務處官員(State Higher Education Finance Officers)。結果發現 1998 年的第二次調查顯示：與 1997 年第一次調查結果相比較，有更多州擁有結合資源和結果之方案。這種結果顯示公立大學與學院之傳統預算(traditional budgeting)已開始改變。

一、傳統預算法(traditional budgeting)

傳統上，美國州政府大抵根據現行成本、通貨膨脹的增加情形及學生註冊人數，來撥款給予公立高等教育機構。這種輸入因素反映出機構對州撥款之需求，甚過於州對公立高等教育機構之要求。傳統預算法忽視具重要性之輸出和結果，諸如大學畢業生或提供給州和公民之研究與服務的數量和品質。較新的方法將稅收支助和反映學生和州需要指標之機構成果相結合。較新的方法將預算問題由什麼是州應該為高等教育機構所做的事務，轉為高等教育機構應該為州做些什麼。各州提供經費鼓勵想要之結果已有相當時日。較新的方法對達成的結果提供經費，甚過於承諾的結果。

二、表現獎助法(performance funding)和表現預算法(performance budgeting)

獎助結果有兩種類型：表現獎助法和表現預算法。在表現獎助法中，分離的，以及通常是小型的經費分配是直接與機構的結果相關連，很典型地根據一些特定的表現指標；在表現預算法，州政府官員和議員或高等教育協調性質之委員會會間接考慮到機構之表現，這常根據較多之指標項目，作為決定公立大學與學校團體時之背景考慮因素。

前述兩種方法之利弊互見。在表現獎助法中，結果和資源之關係相當清楚但不具彈性；相反地，在表現預算法中，這種連結是具有彈性，但較為模糊。在表現獎助中，資源和結果之密切關係提升了改進表現之誘因，然而，其獎助之自動分配可能會懲罰因為無法控制環境而表現下滑之機構。分配表現獎助法之小型的經費總額通常限制了指標之數量，因為很多測量將會使重要目標淡化了。表現預算法之專家聯結是州政府或協調性委員會得以根據表現作成提高或降低機構預算之判斷，這可以容許考慮校園環境和緩和的因素。這也可允許使用較多的表現指標項目，以包括公立大學和學院之更多的目標。較不利的是，這種資源和結果

之鬆散聯結會減少機構增進表現之誘因。這種相對的利弊可解釋為何有更多的州是同時採行兩種方案，以取方法之利而去其弊。

根據前述 Burke & Serban (1998) 之調查結果顯示，美國較多州偏好於採用與預算有鬆散聯結之表現預算法，甚過於與獎助有密切關係的表現獎助法。表現預算法運用於公立大學和學院不斷增加的情形，因為更多州已採納此一方法並作為其所有或大多數代理機構和服務之實際作法。美國州預算官員協會 (The National Association of State Budget Officers) 認為此種表現為基礎的預算 (performance-based budgeting) 是「1997 和 1998 年州預算之最重要趨勢」。表 2-4 和表 2-5 顯示美國各州使用此兩種方法的比率增加情形。

表 2-4 表現預算法運用於公立高等教育之狀況

年代	數量百分比	採行之州名稱
1997	16 個州 (32%)	Colorado, Florida, Georgia, Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Mississippi, Nebraska, North Carolina, Oklahoma, Rhode Island, Texas, West Virginia
1998	21 個州 (42%)	所有前述各州再加上 Louisiana, Maine, Oregon, South Dakota, Washington

資料來源：Burke & Serban, 1998, p3

表 2-5 表現獎助法運用於公立高等教育之狀況

年代	數量百分比	採行之州名稱
1997	10 個州 (20%)	Colorado, Connecticut, Florida, Kentucky, Minnesota, Missouri, Ohio, South Carolina, Tennessee, Washington
1998	13 個州 (26%)	Colorado, Connecticut, Florida, Illinois, Indiana, Louisiana, Missouri, Ohio, Oklahoma, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Washington

資料來源：Burke & Serban, 1998, p3

參、英國

英格蘭高等教育經費委員會 (Higher Education Funding Council for England - HEFCE) 係根據 1992 年繼續高等教育法案 (Further and Higher Education Act 1992) 於 1992 年 5 月成立。負責分配英國政府核撥的公款給予英格蘭高等教育機構。此一委員會對英格蘭境內 136 所大學與高等教育學院 (higher education colleges) 的教育與研究活動提供獎助。整個英格蘭高等教育經費委員會 (HEFCE) 的公共經費是每一年由政府決定，並且經國會同意後核撥。大學與學院是獨立自主的體系，並且可以自由地自其他來源募得款項 (About the HEFCE, 1998)。

對許多大學與學院而言，雖然可以自一些公共與私人部門募得款項，英格蘭高等教育委員會 (HEFCE) 的獎助款是它們財政經費的主要來源。就整個高等教育領域而言，英格蘭高等教育委員會提供 40% 的經費，成為高等教育機構的單一最大經費來源。所有各類公款合計則約占整個高等教育收入之百分之六十。

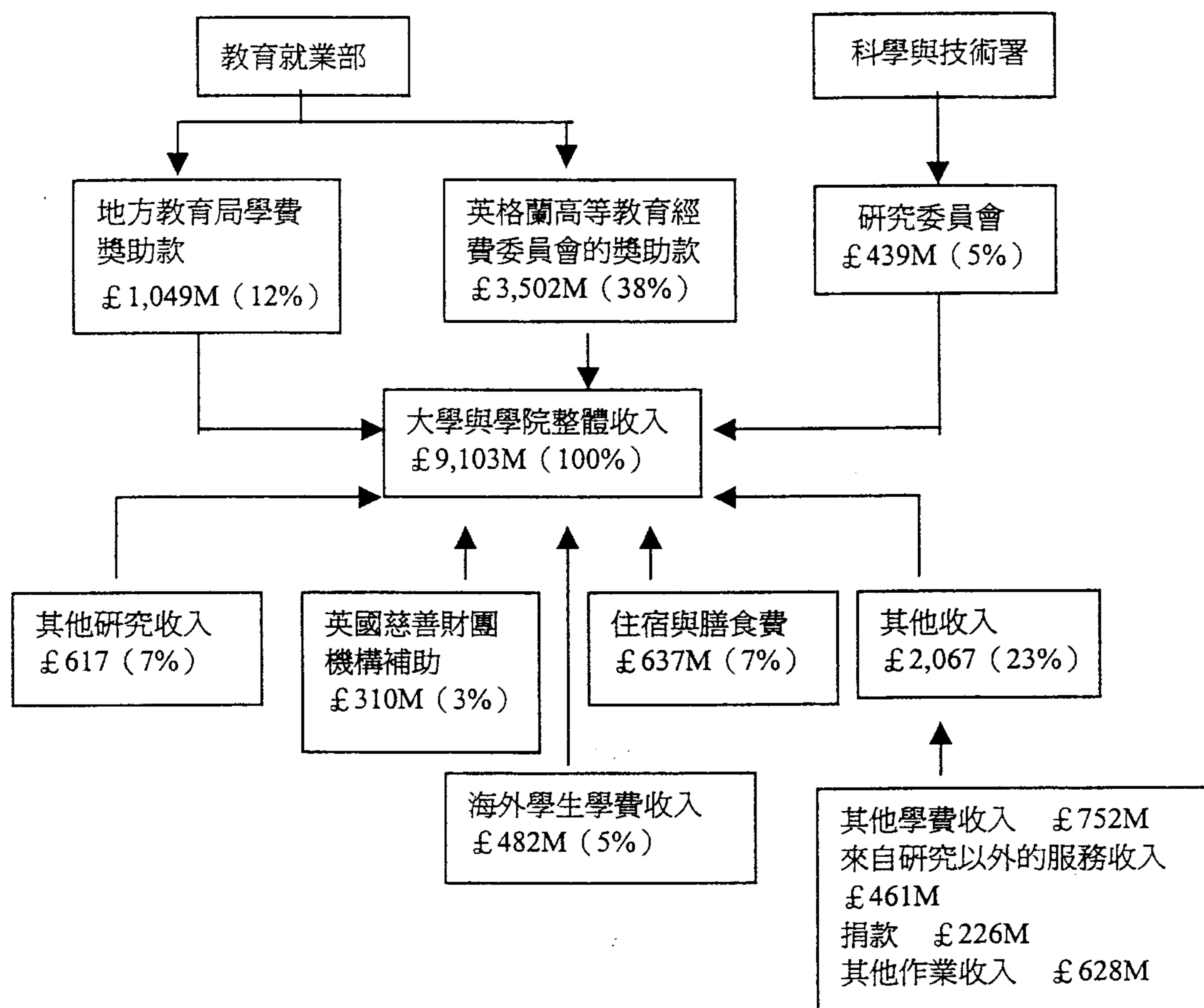


圖 2-1 英格蘭大學與學院的財政來源

資料來源：About HEFCE, 1998:5

一、教學經費之計算基準

英格蘭高等教育委員會的經費中約有百分之七十(在 1998-99 年有二十六億九千四百萬英鎊)用來支助大學與學院的教學活動。自 1998-99 年，此一委員會採納一項新的教學經費分配方法。新的方法是與大學與學院密切諮商後發展出來的。新的方法提供相類似的經費比例給予類似的活動，並且保證任何的補助經費差異性均有良好與正常的理由。除此之外，新的方法支持提昇給予更廣泛的入學高等教育機會之政策，藉著考慮到提供額外的經費給予某些類型的學生，諸如部份時間制與成人大學部學生。有一些科目較其他的科目來得昂貴，因此在新的補助教學方法之下，共區分為四類。對每一類而言，將有一相當於全時學生的標準

單價，此一單價包括來自此一委員會的獎助，以及學費（tuition fees）（About the HEFCE, 1998）。

表 2-6 教學經費之計算基準

類 別	單 價
醫學類	£ 11,700
科學、工程與科技	£ 5,200
其他高成本需要視聽室、實驗室或實地工作的設備之類科	£ 3,900
所有其他類科	£ 2,600

資料來源：About the HEFCE, 1998:2

然而，此一委員會亦會考慮額外的成本，而在標準單價之上下酌增補助費用。這些包括招收與支援某類學生，以及經營一些專門性學院的額外成本。這些計算的結果將會獲得補助至每一所機構每位學生的獎助標準金額。因此，機構可以控制其本身的學生數量，實際獎助金額允許於標準金額上下五個百分點的變化。如果超過此一標準上下五個百分點，此一委員會將會調整獎助金額額度，或者調整此一機構的學生數量。調整必須是在一段期間，因此機構能夠應付此種改變。

二、補助研究的方法與標準

英格蘭高等教育委員會（HEFCE）對於研究的獎助是有選擇性的，因此惟有擁有高品質研究之大學與學院才能獲得較高額度的研究獎助款。此一委員會亦提供小額度的研究經費來鼓勵相互合作的機構，使其成為一種發展研究潛能的方式，並且鼓勵與工商企業界從事合作式的研究方案。

研究的公共經費有兩項主要來源—英格蘭高等教育委員會（HEFCE）與六個研究委員會（Research Council）。在兩元的支援體系下，此一委員會對於研究所需的基本設備—專職學術研究人員的薪資、基礎設施的支出，以及中央電腦設備。相對地，六個研究委員會則提供直接的研究計畫支出費用，再加上固定的百分比以支持非直接性的成本。大學與學院也從私人財源募得研究經費，諸如工業

界與慈善財團機構，這通常是屬於特殊性的研究計畫。

在1998-99年，英格蘭高等教育委員會（HEFCE）共提供八億二千九百萬英鎊的研究經費，幾乎均投入於研究工作的品質與數量之上。為了判定研究的品質，英格蘭高等教育委員會每隔若干年會從事一次研究評鑑作業（Research Assessment Exercises-REA）。高等教育機構最多可以在69個學科領域（受評單位（units of assessment））上，提出研究成果。研究成果可以是出版著作、作品或者甚至是藝術表演與展示，這些成果透過學科領域同行專家來予以評定等級。

每一項申請均會獲致給予品質評定等級，主要係對照全國與國際傑出水準來予以評定的。有一項七個等級的評定表，自等級1為最低等級至2，3b，3a，4，以及5，至5*（五星級）為最高等級。最近一次研究評鑑作業（RAE）是在1996年完成，並且將評鑑成果公佈成為報告書。在分配研究獎助款至每一機構時，此一委員會考慮的因素為：

- 不同學科之相對成本，以及在每一個學科研究活動的規模。
- 由每一提出申請接受評鑑單位所完成的研究數量與品質。

在測量研究的數量上，考量的因素為：積極從事研究的人員數量、研究生人數，以及來自企業與財團法人之研究收入。研究評鑑作業（RAE）的等級換算成為補助經費的量表。例如，在1997-98年，被評為等級1或2的學系單位無法獲得英格蘭高等教育經費委員會（HEFCE）的研究獎助款；相對地，當其研究規模相同時，獲評為5*等級者可獲得被評為3b者的四倍獎助款。所有學科領域系所的整個獎助款係以整筆獎助款（a block grant）方式撥至高等教育機構，各高等教育機構可以決定內部的經費分配方式。

為了支持大學與學院發展革新型的研究方案，以及改進教學與研究基礎設備，英格蘭高等教育委員會（HEFCE）亦會針對特殊性方案提供獎助經費。在1997-98年，英格蘭高等教育委員會（HEFCE）在18個此類方案下提供九千七百萬英鎊經費。這些方案包括發展良好的教學實務、研究設備獎助、對於殘障學生的支助、給予繼續教育課程的獎助，以及整個英國境內為範圍的研究方案，諸如與大學與學院之網路聯接。

肆、加拿大

加拿大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)，其他機構預算是透過與省協調的程序。下面舉述三個省的機制，以比較對照其差異(lawton, 1996)：

一、紐芬蘭

在紐芬蘭直到 1996 年為止，其五所學院均各自提出預算以獲取教育廳長的核可，然後政府會撥給學校整筆的經費。在 1993-94 年，這些整筆獎助款(block grants)約佔學院歲入的 50%。紐芬蘭的唯一一所大學則根據前幾年認可的財務聲明書，來獲得省政府提供的整筆獎助款，在 1993-4 年，此一筆獎助款約佔此一大學歲入的 63.2%，研究獎助款並未列入計算。

二、魁北克

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。在 1992-93 年，大學接獲六億五千六百萬美元之研究經費，以及十六億一千萬美元之一般獎助款。大約 74% 的大學年度歲入來自於省的公款，其他來自學費收入，還有大學本身的經費來源包括租賃與捐贈收入。

三、安大略

安大略係使用一系列針對大學與學院的分配公式，安大略的 17 所大學在 1992-93 接獲四十三億美元，包括教育與訓練廳的二十億美元。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、公款之提供必須相對穩定，以促成大學從事計畫；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。此一權數自1996-97年引進以來即未再予以檢討。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。在實務上，安大略大學的財務分配公式，在過去10年已透過一項稱為「通道撥款(corridor funding)」的機制而受到修正。使用此一機制，大學可獲得保障並取得某種水準的撥款，而不受註冊學生人數在一特定範圍內之上下變動之影響。

「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)的機構之一部份經常性費用。

伍、德國

公立高等教育機構是由邦來提供經費予以維持的。各邦提供公立高等教育機構運作所需之經費。此種經費是來自於教育與文化事務部(Ministry of Education and Cultural Affairs)或科學和研究部(Ministry of Science and Research)，在1994年總計為四百二十二億馬克。撥款程序包括幾項步驟：首先高等教育機構對其邦政府提出財政需求，並且以包含在相關部會的預算內之估算方式提出。然後整個預算獲致各相關部會首長同意後，最後納入於提交給議會審議之預算書中。一旦經由議會通過後，這些公款便可撥給高等教育機構，每一機構根據內部要求來分配並使用經費，但受到邦政府之監督。但是並非由負責編列大學預算位於柏林的部會首長來監督，而是由邦政府和高等教育機構組成之董事會(board of trustees)來負責。由邦政府預算提供之公款包括人事和物質支出和投資，亦即財產、建築及設備項目之預算支出。如果高等教育機構的興設與擴充之整體支出超出某一特定額度時(建設費用超過三百萬馬克；大學的主要設備費用超過二十五萬馬克，以及其他高等教育機構費用超過十五萬馬克)，聯邦政府會提供百分之五十的配合款，這是根據「基本法(the Basic Law)」第91a款和1969年的「高等教育機構設置法案(Higher Education Institutions Construction Act)」的措施。在1994年高等教育的總支出為四百四十四億三千六百萬馬克，其中聯邦政府提供二十億三千六百萬馬克(5.3%)；各邦提供四百二十億一千五百萬馬克(94.7%)。

來自各邦相關部門預算之撥款經費是高等教育機構之主要財源。然而，從事研究的機構也有資格取得研究獎勵機構之經費。對高等教育機構提供研究經費(特別是基礎研究)之最重要機構是德國研究協會(Deutsche Forschungsgemeinschaft)。例如，此一機構為提昇研究而提供給予個人或機構之財力支助。基於此一目的，在1995年，聯邦政府和各邦共提供十八億三千萬馬克。在應用研究領域，有相當多高等教育機構與公司之協議，以提供高等教育機構研究經費。在高等教育機構就讀之學生，無須繳交註冊費、學期費用、考試費用，無論德國人或外國學生均是如此(有一些私立學校除外)。然而，所有學生均需支付一些社會活動設施使用費。如果機構有學生自行管理之組織，學生也須支付一些額外費用(Profiles of the National Higher Education Systems: Germany, 2000)。

陸、法國

法國中央政府肩負高等教育投資之職責，原則上也是有關建築之唯一決策者。然而，自 1968 年大學獲得自主性後，也可以提出關於教育、研究及圖書館之設備與建築之需求。大學投資方案(university investment projects)係根據高等教育學術政策觀點，由學區總長(the rectorate)予以檢討並評價，然後提交給教育部作成最後之決策。

法國中央政府提供大學建築、擴充與設備經費。然而自 1989 年起，地方政府亦共同分攤高等教育經費，但地方政府是屬於自願性質，並且和中央政府維持伙伴關係，以確保地方政府參與區域發展並融入高等教育計畫之中。因為地方政府是大學董事會(university governing boards)之代表成員，因而得以參與並諮詢設於其領土內之高等教育機構的各項決策，以便作成並同時符合區域需求和國家政策之課程決策(Profiles of the National Higher Education Systems: France, 2000)。