

我國高等教育財政改革之探討

劉秀曦

國立台灣師範大學教育學系碩士班研究生

壹、前言

半世紀以來，我國高等教育可說是歷經一個快速發展的階段，惟高等教育迅速擴充的結果，雖提供了青年學子追求更高學識的機會，卻也造成了政府沈重的財政負擔。尤其近年來公共資源日趨緊縮後，國內高等教育立即面臨經費不足的困境，然而大學教育乃是高成本的教育，若無政府適當的經費支援，則不易發展成為具競爭力的一流學府。故如何解決此一財政危機，不但是我國大學教育追求卓越發展所繫，更是各大學能否永續經營之要件。有鑑於此，政府已經著手制訂與實施各項高等教育財政改革政策。這些政策方案對於我國高等教育之發展影響甚大，甚至形成一股新的教育財政改革潮流，實有進一步瞭解之必要。故本文首先由我國高等教育財政改革之背景因素談起；其次臚列四項目前高等教育財政改革的主要方案；最後歸納三點我國高等教育財政改革之主要趨勢供參考。

貳、我國高等教育財政改革之背景

茲就我國高等教育財政改革之背景因素簡要敘述如下：

一、質量不均的隱憂

為因應國家建設與經建發展需要，我國高等教育於民國五〇年代起，開始呈現蓬勃發展之趨勢，其成長情形，可具體表現在大學校院數，以及學生人數的迅速擴增上。根據 M. Trow (1984) 對高等教育發展階段之分類，當高等教育人口佔 18-21 歲人口數的 15 % 以下時，稱為菁英型 (elite type)；佔 15 %~50 % 時，稱為大眾型 (mass type)；達 50 % 以上時，稱為普及型 (universal type)。而民國 89 學年度時，國內 18 至 21 歲的學齡人口中，高等教育之淨就學率已達 38.70% (教育部，民 90a)，由此可見我國高等教育發展已朝「大眾化」之方向邁進。

然而國內高等教育擴充之結果，卻也導致教學品質出現逐漸低落的警兆。最明顯的實例，即為公立大學因經費短絀所導致的資本門、經常門單位成本支出下降，

以及師生比率的上升。此外，私立學校囿於經費限制，校內教職員之工作負荷量亦相當沈重，是以教師的教學與研究工作往往無法獲得充分的支援。上述情形，不但影響在職教師教學研究工作的成效，更難以吸引尖端優秀人才任教。基於此，即有公立大學校長嚴正表示，政府缺乏一貫的高等教育政策，放任大學校院數量無限膨脹，然又逐年縮減高教經費，致使我國高等教育資源不足且分配不合理的現象日趨嚴重，此種質量失衡的結果將導致許多大學在台灣加入 WTO 後因經營不善而倒閉（中國時報，民 89）。

二、財務自主的訴求

我國大學教育之發展早期幾乎全由政府主導，無論在系所設置、招生資格、課程安排、學位授與、教師資格認定、學校行政組織與運作等，幾乎完全由政府訂定具體規範。民國 78 年，國內第一個以大學教育改革為目標的民間團體－「大學教育改革促進會」，於立法院審議大學法修正案之過程中，積極促成大學運作之自由化與民主化。此後，要求大學自主、教授治校、校長遴選、學生自治等等之呼聲不斷，使「大學自主」儼然成為教改的重要議題之一。

由於財務自主為大學自主的基本訴求之一，故為減少大學對政府公共經費的依賴、提昇大學校院經費分配與運用之彈性，以及強化各大學經營的績效責任，政府在尊重學術自主的前提下，除透過各項法令的修正與頒布，計畫在人事、課程與財務等方面逐步協助各校自主外，並積極輔導各大學校院在自主程度提昇之後，亦需擔負起應有的經營責任。

三、公共經費的緊縮

民國八十年以來，在我國政府各項歲出比率中，醫療保險、環境保育等社會福利支出比率逐年升高；再加上近年來政府財政狀況日益惡化，債務支出比率亦急遽增加，致政府各部門資源擴張十分有限，教育經費預算之編列自然受到波及。此外，大學教育數量迅速擴充的結果，亦造成政府沈重的財政負擔，尤其自民國 86 年憲法一六四條對於各級政府教科文經費預算編列之規定遭到凍結後，結束了五十年來憲法對教育經費的保障；其衝擊之大與影響之深，對我國大學教育財政制度之發展而言，更可說是一個轉捩點（陳麗珠，民 89）。

而近年來政府在教育資源的分配上，亦開始著重過去由地方政府擔負主要經費提供者責任的中小學義務教育，將 88 年與 89 年二會計年度之統計資料加以比較後，可知政府在國民教育上所投注的公共經費比率，已由 88 會計年度的 51%，提昇至 89 會計年度的 69%（教育部，民 89；教育部，民 90a）。由此可知，在公共教育資源有限的情形下，已相對造成大學教育經費預算之排擠效應。

四、資源分配的不均

從民國 83 年大學法修正公布後，國內的大學逐漸鬆綁，新設的學校如雨後春筍般地出現，而在這批新設立的學校之中，私立大學與獨立學院的數目，遠超過公立大學。至民國 89 學年度止，我國私立大學及獨立學院共 78 所（教育部，民 90a），佔全國大學及獨立學院之比率約為 61%。

然由公私立大學校院的財源結構觀之，公立大學的財源結構主要來自於政府支

應，私立大學的財源結構則大部份仰賴學生的學雜費收入。且由於在民國 87 年以前，政府對公私立大學教育機構之學雜費收費定有統一標準，使私立大學因收入無法有效反應其教育成本，致經費拮据、辦學品質不佳，最後淪為學生的次等選擇。此種同樣為國家培育高級專業人才，對於政府公共經費之補助卻享有差別待遇之情形，常引起社會大眾的批評。

參、我國高等教育財政改革之實施

基於上述背景因素，近年來，國內許多針對改進高等教育資源籌措與分配方式的相關報告書或法令規章已陸續頒布，亦使政府推動高等教育財務自主、提昇各校經營績效之政策取向愈趨明顯。茲就主要方案說明如下：

一、國立大學校務基金制度

在 85 會計年度以前，我國國立大學係採公務預算制度。歲入方面，全部收入均需歸繳國庫；歲出方面，至年度終了若有結餘，除有合約規定者依規定核准保留的款項外，一律解繳國庫。而經費運用之執行效率若低於百分之八十，亦需視情況加以處分，因而消化預算之情事時有所聞。因此，在政府公務預算的會計體系下，公私立大學校院資源的分配與運用存在許多問題。第一，預算制度的僵化以及經費使用彈性不足；第二，資源分配過於強調一致性標準，無法配合學校實際需求；第三，政府預算以系所及學生人數為資源的計算單位，使得新設立大學處於不利地位，無法奠定健全發展之良好基礎；第四，公立大學人事、會計一條鞭系統，其人員由人事、主計單位派任，若缺乏對大學運作理念的充分體認與配合，對學校之發展有時反而產生負面影響（黃怡如，民 89；楊珮瑤，民 87）。

有鑑於此，為改善公務預算制度之缺失，自民國 89 會計年度起，教育部首先選擇台大、清大、交大、成大及台科大等五所大學，先行試辦校務基金制度，之後並逐年擴大試辦規模。校務基金制度之主要精神，在於鼓勵各校向民間募集部份經費，相對地各校亦保有較大的經費自主空間，可彈性運用資金，但也需自付盈虧責任（教育部，民 84；黃怡如，民 89）。

二、大學學雜費彈性方案

高等教育並非義務教育，故由學生負擔部份費用自屬合理；但是如何才算是合理的學雜費標準，長久以來受到各方的爭議。在 87 年以前，我國高等教育學雜費調整之原則，由教育部訂定統一的收費標準，每年學費依軍公教人員調薪幅度，以及當年度四月份物價波動指數作調整，所有的學校調幅一致（教育部，民 90b）。大學學雜費訂定統一標準的結果，雖使多數學子得以享受較低的學雜費用，但由於私立大學校院無法適當地反應其教育成本，致軟硬體設施不佳、辦學品質低落，最後亦造成受教者權利的損害。

有鑑於此，教育部乃成立「學雜費諮詢小組」來規畫「大學學雜費彈性方案」，並經行政院教改推動小組審議通過。根據「大學學雜費彈性方案」之內容，教育部不再統一規定大學學雜費收費標準，而由各校以實際經常性運作之教育成本作為學雜費徵收之指標。此外，彈性方案之作業原則，亦規定各校財務應透明化、公開化，以確保學費能取之於學生、用之於學生。另有關學校運作資訊應充分公開，使學生

於選擇就讀學校、科系時，能作理性抉擇。最後，彈性方案之實施應搭配相關之配套措施，如建立完善之學生就學補助制度等，使學生不至因經濟上的因素而影響其受教機會（教育部，民 90b）。

三、私立大學校院的公共補助

根據教育部統計資料顯示，89 學年度公立大學校院大學本科學生人數僅佔全部大學學生人數的 32%，而私立大學校院大學本科人數則佔 68%（教育部，民 90a）。由此可知，私立大學校院對於國家整體經濟發展以及社會安定貢獻良多，而在二十一世紀知識掛帥的現代社會中，私立大學仍將繼續扮演著舉足輕重的角色。目前我國私立大學院校的經費主要來源有四：第一是學雜費收入；第二是捐贈收入；第三為金融機構貸款；第四為政府補助。在學雜費收費標準仍無法驟然大幅提昇、貸款手續繁雜、又社會募款捐贈風氣未開之際，為了獲得更多經費以提高辦學品質，政府對私立大學校院的補助就顯得十分重要。

近年來，由於教育部對私立大學校院經費不足之困境多有瞭解，對過去教育資源分配不當之情形亦有所體認，故在年度預算中逐年增加對私立學校之獎補助金額，並以規畫佔中央教育預算 20% 為目標（蓋浙生，民 88）。目前教育部對私立學校之獎補助，係依據「私立學校法」以及「私立學校獎助辦法」來實施。而教育部對於私立學校之獎補助經費中，又以「私立大學校院中程校務發展計畫」所佔的獎補助經費居多（高教司，民 89）。該計畫之進行，係透過審查委員的實地訪視與書面評審，決定各校獎補助的額度。實施以來，私立大學無論在師資、圖儀設備、建築面積等資源投入方面，或是教學、研究，以及推廣服務等績效產出方面，皆有顯著的進步與成長（教育部，民 90c；劉維琪，民 90）。

四、大學卓越發展計畫

大學的卓越發展，直接關係到國際學術競爭力與國家產業發展，換言之，不同類型的大學在專業領域中發展特色、追求卓越，即可提昇國力。惟由於國家財政緊縮，使政府對大學的經費投注無法再給予合理的成長空間，但若沒有充分的經費支持，大學即無法吸引優秀的人才任教，更難以要求卓越的研發成果。長久以往，國內大學欲創造競爭優勢，以晉級成為國際一流學府之願景無異於緣木求魚。

有鑑於此，為了讓國內大學在我國加入 WTO 後，高等教育市場開放所導致的競爭壓力有所因應，政府即積極致力於各項方案之研擬，藉此激勵各大學之間的良性競爭發展。其中最值得一提者，即為教育部與國科會合作，在民國 88 學年度所推動之「大學學術卓越發展計畫」，該方案以四年為期，雖在國家財政緊縮的情形下，仍提撥一百三十億額度之經費，供各校提出競爭性的發展計畫（教育部，民 90d）。政府希望能藉此促使各大學校院依照本身所具備的利基，來選擇未來發展的重點方向，進而促進國內大學學術研究達成晉升國際一流水準之目標。

肆、我國高等教育財政改革之主要趨勢

基於上述高等教育財政改革之背景因素以及重要政策方案之實施現況，試就近年來我國高等教育財政改革之趨勢歸納如下：

一、經費來源多元化

受到全球經濟不景氣因素的影響，英美等先進國家政府亦面臨財政緊縮的窘境，而為了彌補公共經費的不足，英美各大學校院必須更致力於學雜費、募款、推廣教育，以及建教合作收入等財源的開拓（Hauptman, 1997；Sandbach & Thomas, 1996）。

反觀我國，高等教育機構亦同樣面臨公共經費逐年縮減的情況，而根據教育部於 88 年 2 月 3 日公佈「國立大學校院校務基金設置條例」第六條之規定，目前各校校務基金之收入來源包括：學雜費收入、政府編列預算撥付款、推廣教育收入、建教合作收入、場地設備管理收入、捐贈收入；以及孳息收入等七項。由此可知，校務基金制度實施後，可鼓勵我國高等教育機構廣籌財源，並降低因政府財政困難所造成的資源緊縮及排擠效應，使國內高等教育能奠定更穩定之發展基礎。此外，因為經費來源的多元化，學校可以吸取社會各界的資源，並透過募款、建教合作以及推廣教育的方式，使學校與企業、社區、校友相結合，進一步使社會大眾逐漸瞭解及認同高等教育機構的辦學理念，增進學校與社會的互動、讓大學走出自己的象牙塔。

二、學費政策彈性化

「大學學雜費彈性方案」之目標，在於改變大學學雜費由部訂統一收費標準及項目之模式，開放由各校依據其辦學理念與投資於教學之成本，並參考各校實際支應於與學生有直接相關的經常性教育經費後，再決定其收費標準，給予學校較大的自主空間（教育部，民 90b）。由此可知，我國大學學雜費的限制已逐漸放寬，其方向是逐漸提高公立大學的學雜費，縮小公私立大學的差距，強調教育行政單位僅作原則性的規範，讓學校可以有適度的自主權，以及考慮學校辦學績效做為學費調整之參考依據。

學費政策彈性化後，高等教育機構雖可以依其特色經營學校，依其需求訂定收費標準，但在大學自籌經費的壓力下，多數學校的經費仍是呈現不足的狀態，故各大學將可能利用學雜費收入來彌補經費的差額，而導致高學費時代的來臨。

三、資源分配合理化

為合理分配公共經費，英國政府在 1919 年即成立了「大學補助委員會」，負責高等教育的經費分配事宜，該機構歷經數次改組與合併後，目前稱為「高等教育撥款委員會」（Kogan & Hanney, 2000）。而我國目前雖未設有高等教育經費分配之專責機構，惟由於各界對公私立大學間資源分配不均的批評聲浪不斷，政府近年來亦將提昇對私立學校之經費補助列為教育財政政策重點之一。

目前政府對公私立學校除了基本補助外，更透過「私立大學中程校務發展計畫」以及「大學學術卓越發展計畫」的推動，根據發展計畫與辦學成效，經過嚴謹之評審後予以獎助，藉此建立校際間競爭性的獎助經費。故對於私立大學校院而言，政府的獎補助已逐漸成為學校收入的重要來源之一。為促進資源分配之合理化，未來

政府對於公私立高等教育機構間資源之分配，仍有必要繼續研擬訂定一個合理的補助比率，使政府能一方面提供私立大學校院合理的獎補助金額，以照顧私立大學校院學生，但又不曾影響到公立大學和其他教育部門的發展。

伍、結語

總而言之，二十世紀末是我國高等教育快速擴充的年代，由高等教育的各項統計數字可看出，在短短的十年間，我國高等教育機構的學校數與學生數等都呈現倍數成長。然而令人憂心的是，快速擴充的背後其實潛藏著一種質量不均的隱憂。換言之，「巧婦難為無米之炊」，在高等教育數量激增的同時，若無適當的經費投注，則勢必無法帶來等量的教育品質。故為了避免我國高等教育由盛轉衰的窘境在二十一世紀初發生，面對新世紀的來臨，相關單位亟需將高等教育資源的籌措與分配方式做一妥善規畫，並針對國內目前所進行之各項高等教育財政改革方案進行分析與探究，進而歸納出未來可行方向，以爲我國高等教育的發展另闢蹊徑，且成爲永續成長的原動力。

參考文獻

- 中國時報（民 89 年 9 月 16 日）。**中國時報**，第 13 版。
- 高教司（民 89）。本部對私立大學獎補助經費逐年增加。**高教簡訊**，112，8。
- 教育部（民 84）。**中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景**。台北市：作者。
- 教育部（民 89）。**中華民國教育統計**。台北市：作者。
- 教育部（民 90a）。**中華民國教育統計**。台北市：作者。
- 教育部（民 90b）。本部學費政策。Retrieved from <http://www.high.edu.tw/05/05.htm>
- 教育部（民 90c）。高教法規－私立學校獎助辦法。Retrieved from <http://www2.edu.tw/unit/unit01.htm>
- 教育部（民 90d）。大學教育政策白皮書。Retrieved from http://www.high.edu.tw/hiedu_www/html_internet/white_paper/indexc.htm
- 陳麗珠（民 89）。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。
- 黃怡如（民 89）。中英大學自主之比較研究。國立暨南大學比較教育研究所碩士論文，未出版。
- 楊佩瑤（民 87）。公立大學財源結構之轉型與規畫。國立中興大學財政學研究所碩士論文。
- 蓋浙生（民 88）。教育財政與教育發展。台北市：師大書苑。
- 劉維琪（民 90）。我國大學教育資源的籌措與分配。**通識教育季刊**，8（1），頁 107-113。
- Hauptman, A. M. (1997). Financing American higher education in 1990s. In Daniel T. Layzell(Ed.), *Forecasting and managing enrollment and revenue: An Overview of current trends, issues, and methods*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kogan, M., & Hanney, S. (2000). *Reforming higher education*. London: Jessica

Kingsley.

Sandbach, J., & Thomas, H. (1996). Sources of funds and resource allocation. In D. Warner, & D. Palfreyman, (Eds.), *Higher education management: The key elements*. Buckingham, UK: SRHE and Open University Press.

Trow, M. (1984). The analysis of status. In B. Clark (Ed.), *Perspectives on higher education*. Berkeley, CA: University of California Press.

儒佛原來本相同

陳木子

儒家經典四書中的大學云：「大學之道在明明德，在親民，在止於至善。」比對之與佛家的論說，明明德即佛家的「明心見性」，親民即「自度度人」，止於至善即「成就佛道」。又在論語中亦云：「三人行，必有我師焉，擇其善者而從之，其不善者而改之。」三人即我、善人與惡人，佛家經典「十善業道經」為學佛的基本經典之一，皆指出吾人可由斷惡修善而轉凡成聖，由人道而修成佛道。佛者覺也，覺悟宇宙人生的真理是盡虛空遍法遍法界是同一體，自他不二，即是止於至善，啊！儒佛原來本相同。