

## 壹、前言

當高等教育邁向大眾化或普及化時，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新分配的可能性，政府對高等教育經費的支出，除政策的主導及釋出若干誘因外，另一能做的是促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，在歐美各國已陸續推展與進行中。

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的機會。但自 1990 年起，政府開始提出大學教育「使用者付費」的觀念。除改進學生貸款制度，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須繳納約 1,000 英鎊的學費（Mackinnon & Stacham, 1999），至 1999～2000 年時，則調漲為 1,025 英鎊，相當於平均學費的四分之一（HEFCE, 2000）。依據 2003 年「高等教育白皮書」的規劃，自 2006 學年度起，各大學更可針對不同科系的教育成本訂定具有差異性之學費價格，最高可向學生收取每學年 3,000 英鎊之學費（DfES, 2003），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，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，聯邦政府提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）。為使聯邦政府的預算於 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）會被裁減 18%，這對大學未來的研究與發展將造成很大的衝擊（Altback & Berdahl, 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，使得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，將影響到學生人數的成長、教師的聘任；其三，學生津貼減少，將增加家庭教育經費以及欲進入大學求學學生的負擔。

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，本身財務結構亦做了一番調整以求因應。

臺灣公立大學經費來源主要是主管政府撥款，在 1995 年未實施「校務基金」預算制度以前，大學預算幾乎有 80% 是來自於政府，在高等教育逐年擴增下，造成政府財政很大的負荷，而私立大學則以向學生收取學雜費為主，占學校經費來源 60% 以上，家長與學生負擔沉重。高等教育市場化觀念的適時引進，政府對大學鬆綁，讓大學在治理上擁有更多的自主權，而市場所強調的卓越、品質與競爭，大學在財源結構上必走向多元化，才能因應所需。對臺灣高等教育財政改革的作為，本文提出以下之論述。

## 貳、高等教育政策變革與財政改革

### 一、高等教育政策變革

高等教育政策一向由國家所主導，隨著國家發展階段的不同及社

會、經濟脈絡的轉變而有所變革。舉例而言，歐洲高等教育發展，例如英國早期採取放任主義，大學享有高度的學術自主，長久以來，得以免除政府的操縱，1963年公布之「羅賓斯報告」（Robbins Report），是其首次提出將大學納入整體教育體系建議的嘗試（楊瑩，1998）。德國早期（18、19世紀專制時代）視大學為「國家之機構」，受國家指示與監督，至20世紀才逐漸賦予大學在治理上較大的權限（董保城，1999）。美國採取地方分權，聯邦政府對大學僅給予研究經費的補助，而州政府除了一些政策性的宣示與指導外，對大學的經營與發展相當的尊重。

既然政府對大學的主導權降低，以政府預算來支持大學教育的經費亦必減少，大學在財政壓力下，大學經費來源必須走向多元渠道，如此才能提升其既定的品質與競爭力。

## 二、臺灣高等教育政策變革

1980年代以還，臺灣政治解嚴，對政黨政治、社會轉型及高等教育發展均有很大的影響。1990年代基於社會脈動的轉變，以及大學自主、教授治校理念的高漲，政府對大學教育政策必須改弦易轍，才能有所因應，說明如下：

### （一）由「菁英教育」走向「普及教育」

政府雖然重視高級人力的培育，在1980年代以前，乃採取菁英教育政策，每年大學擴充不得超過5%，增設系（所）由政府管制，1990年代始，高等教育人口快速成長，2010年高等教育學齡人口淨在學率已高達65%（見表10-1），屬於「普及教育型」（universal type）。高等教育走向「普及化」的另一個事實是，學校數量的擴充及學生人數的成長（見表10-2、表10-3）。公私立大學校院由1980年的27所，至2009年已擴增至149所，大學生人數也由1980年的153,088人，至2009年已增長為1,010,885人，期間增長約6.6倍。

表 10-1 臺灣高等教育學齡人口淨在學率

單位：%

年度	高等教育 18 ~ 21 歲學齡人口淨在學率		總計
	男	女	
1990	18.33	20.44	19.36
1991	20.22	21.78	20.98
1992	23.04	23.92	23.47
1993	24.99	26.26	25.61
1994	24.99	27.60	26.26
1995	25.88	29.78	27.79
1996	26.88	31.37	29.07
1997	28.35	33.97	31.09
1998	30.19	36.61	33.32
1999	32.14	38.90	35.43
2000	35.47	42.11	38.70
2001	38.98	46.23	42.51
2002	42.14	49.41	45.68
2003	45.33	52.99	49.05
2004	49.58	57.04	53.20
2005	54.00	61.06	57.42
2006	56.70	63.16	59.83
2007	58.33	64.71	61.41
2008	60.42	67.37	63.76
2009	61.34	68.93	64.98

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%。

資料來源：教育部（2010）。

表 10-2 大學校院數量成長狀況：1980～2009 年

單位：所

年	公立		私立		總計	
	校數	成長率	校數	成長率	校數	成長率
1980	14	100%	13	100%	27	100%
1985	15	107%	13	100%	28	104%
1990	26	186%	20	154%	46	170%
1995	34	243%	26	200%	60	222%
2000	49	350%	78	600%	127	470%
2005	51	364%	94	723%	145	537%
2006	52	371%	95	731%	147	544%
2007	52	371%	97	746%	149	552%
2008	50	357%	97	746%	147	544%
2009	51	364%	98	754%	149	552%

註：大學校院包含大學與獨立學院。

資料來源：教育部（2010）。

表 10-3 大學校院學生人數之成長狀況：1980～2009 年

單位：人

年	公立	私立	總計	學生總人數 占人口千分比
	1980	61,803	91,285	153,088
1985	67,829	111,505	179,334	9.28
1990	99,373	139,709	239,082	11.72
1995	131,276	183,223	314,499	14.73
2000	178,509	385,550	564,059	25.32
2005	247,298	691,350	938,648	41.22
2006	253,831	712,760	966,591	42.25
2007	260,632	727,282	987,914	43.03
2008	266,782	739,320	1,006,102	43.67
2009	272,422	738,463	1,010,885	43.72

註：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。

資料來源：教育部（2010）。

## （二）由「政府管理」走向「政府監督」

臺灣高等教育，特別是大學教育，政府對大學的管制太多。在這種體制下，大學發展受到限制，辦學缺乏特性，以及競爭力薄弱。1980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，並促使大學能夠與全球大學接軌，政府除增加經費補助外，在對大學經營上，也由「管理」走向「監督」，歷次《大學法》的修正，均朝此一目標改進。目前校長遴選、組織變革、系（所）調整、經費籌措與運用等，均由大學自主。由此印證了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「各校為政」走向「整合策略」

臺灣公私立大學學生人數以 5,000 人～10,000 人居多，占 46.55%，10,000 人～15,000 人占 25.68%，15,000 人～20,000 人占 8.62%，20,000 人以上者占 5.76%（教育部，2009）。學校規模以中小型為主，不符合「規模經濟」（economy of scale）的要求，造成資源的分散。教育主管當局乃積極鼓勵並輔導校際間整併，第一所整併成功的是 2000 年由嘉義師範學院、嘉義農業技術學院整併為嘉義大學，2008 年則是花蓮教育大學與東華大學整併。

大學整併之所以為各國高等教育所關注並積極進行，依 Nelson（1985；轉引自 Massy, 1994）的觀點，其因素有二：其一，學校整併的最大誘因，係認為一個大型的學校優於兩個小型的學校，因為大型的學校能夠提供較寬廣的課程與課外活動，讓學生有較寬闊的學習選擇及視野；其二是，經濟的效率，因為小型的學校很少有足夠的經費推動大型的研究計畫，且資源分散會造成經濟效率的下降，基於經費的有效運用，整併是可行的途徑。

### 三、臺灣高等教育財政所面臨的問題

臺灣高等教育邁向「普及化」後，雖然學生就學機會得以擴增，但在大學財務上亦面臨一些問題，有待突破與改進。

#### (一) 高等教育經費成長遲緩，學生單位成本逐年下降

政府投資於大學教育之經費雖仍有成長，但在高等教育受教人口快速擴增下，經費總額受到稀釋，造成每生平均單位成本並無明顯增加趨勢，公立學校更出現不增反減的情形（見表 10-4）。

表 10-4 臺灣近 10 年大學生單位成本

單位：元

學年度	公立學校	成長率	私立學校	成長率	平均成本	成長率
1999	193,525	100%	87,805	100%	140,665	100%
2000	176,384	91%	98,163	112%	137,274	98%
2001	182,244	94%	93,902	107%	138,073	98%
2002	173,649	90%	96,241	110%	134,945	96%
2003	177,539	92%	100,455	114%	138,997	99%
2004	170,292	88%	106,924	122%	138,608	99%
2005	168,835	87%	112,097	128%	140,466	100%
2006	171,669	89%	112,771	128%	142,220	101%
2007	179,682	93%	113,747	130%	146,715	104%
2008	181,732	94%	105,076	120%	143,404	102%

註：國立大專校院係以會計年度計算，私立大專校院係以學年度計算，均不含推廣教育、建教合作支出

資料來源：教育部（2010）。

## （二）大學財務結構偏頗，影響學校正常運作

公立大學經費主要來自於政府公務預算，占相當大的比重，學雜費收入占支出比例，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的效果，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而言，主要來自於學雜費收入，近年來，雖然政府對私立大學獎補助費之增加，財務結構已較過去改善甚多，學雜費占財務結構比例已下降至 55% 左右，但財務結構仍屬偏頗。

美國學者 Clark（1998）認為，大學經費的來源，有三種途徑：第一種是政府撥款或補助；第二種是學生與家長所繳納的學雜費；第三種是來自於社會企業團體或個人的捐贈，以及校辦企業等。臺灣在第二與第三種途徑上，仍有很大的努力空間。

## （三）學費未能適時反映成本，增加政府財政負擔

為適度反映教育成本及財務結構的調整，從 1990 年代開始，教育主管當局同意大學採取彈性收費，彈性幅度上限不得超過 5%，並根據需求逐年放寬，目前上限為 10%，主要為增加學雜費以改善師資素質及設備。

為縮短公私立大學學雜費差距，近年來，公立大學學雜費調幅均較私立大學為高，社會大眾認為調漲學費是代表「高學費」時代的來臨，而此是否會影響弱勢家庭經濟能力負擔，難免會產生疑慮與質疑。

雖然高等教育具有相當高的外部效益，但受益最大的仍是受教者，美國學者 Johnstone（2003）認為，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，亦增加政府財政負荷。

## （四）經費運用績效不彰，財務管理缺乏效率

教育主管當局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