

近十年高等教育政策與經費探討

高等教育政策與經費的變動趨勢已不再呈封閉式發展，無國界的高等教育競爭使各國政策及背後影響思潮具有趨同性並連動影響，為切合高等教育的開放性及全球化，本文不僅探討台灣高等教育經費與政策近十年之變化，也將同步分析各高教先進國家之發展趨勢；以助釐清台灣在全球高教政策之定位，並借國際觀點思考未來可發展的方向。

◎ 何卓飛、倪周華、徐玉齡（教育部高教司司長、科長、專員）

壹、前言

19世紀末至今，新自由主義（new managerialism）及新管理主義（new liberalism）思潮引領全球高等教育走向重大變革，美國、日本及英國政府削減教育預算，市場化機制成為其政策核心，高等教育機構必須用更少的資源，提供更多、更好的服務，俾使有限資源達最大效能及效率。因此，高等教育的內部效率（如學生單位

成本）及外部效率（研究成果、畢業學生之類別與是否配合社會及經濟所需），成為社會關注焦點。

就跨國政策個案觀察，大學的自主與績效亦隨著新自由主義（Neo-liberalism）的推波，成為近十年高等教育政策核心；2003年，英國政府鬆綁大學學雜費政策及自主化各校招生政策，並配套規劃高等教育經費分配委員會的研究及教學評鑑，作為績效之評估策

略；2004年，日本國立大學全面行政法人化，各校財務、經營及人事權自主化，績效訴諸於與政府補助緊密連結的中期評鑑。

因此，高等教育政策與經費的變動趨勢已不再呈封閉式發展，無國界的高等教育競爭使各國政策及背後影響思潮具有趨同性並連動影響，為切合高等教育的開放性及全球化，本文不僅探討台灣高等教育經費與政策近十年之變化，也將

同步分析各高教先進國家之發展趨勢；以助釐清台灣在全球高教政策之定位，並借國際觀點思考未來可發展的方向。

貳、高等教育經費與政策之跨國趨勢

綜觀高教先進國家政策，高等教育與政策近十年的國際發展趨勢如下：

一、授權大學經營自主空間，增進市場競爭優勢

知識經濟的快速發展，帶動了高等教育消費者及競爭者隨之多元化，產學合作的企業主、參加推廣進修之社會大眾甚或購買研究授權之廠商，擴大了消費者來源，而高教的跨國競爭（WTO開放後的境外設校）及特殊型大學的崛起（如營利型大學及虛擬大學），大學經營需要高度自主及彈性始能快速因應。為此，各國政府莫不大幅授權學校經營自主空

間，日本於2004年實施國立大學法人化，解除政府行政管制，大學享有自主的財務管理機制、績效型的人事待遇及總額預算模式；而韓國亦於2007年預告立法作業。另英國於2003年鬆綁大學學雜費及招生政策，增進大學在國際市場優勢，英國政府並鼓勵招收外國學生，不僅允許大學自由進入此一市場，並可自訂收費標準，配合國際生需求，開設特別學位及訓練學程。

二、藉競爭型及績效型經費，引導高教發展方向

為增進大學自主，使其迅速因應全球變動，政府多就管理端解除管控（deregulation），授權大學辦理；然而，高等教育仍負社會責任，其內部效率及外部效率是否符合高教政策之期待，是政府大幅授權後需回應社會大眾的重點。因此，競爭型補助及績效型補助成爲各國經費政策一致趨勢；換言

之，當政府對於大學的行政管制權下放後，經費補助權相對銳增其在高教政策之重要性。

以日本爲例，文部科學省將基礎補助經費縮減之部分額度，轉挹注於卓越中心經費（COE，Center of Excellence）、教學卓越計畫（GP，Great Practice）等競爭型補助，2007年經費爲220億日圓，同年並新增158億日圓支援全球卓越研究中心，以培養年輕研究者並強化國際據點。法國政府以績效型補助概念，在課程開設推動契約式經費政策，大學以目標管理模式擬定課程之策略計畫與目標，法國教育部與大學則據此簽訂行政契約，作爲經費分配依據（Chevalillier, 1998；戴曉霞，2000）。

三、提高自籌經費比例，提升財務管理效率

當大學自主經營幅度提高，學校資源及利害關係人將呈現多元化。高教市場的利害

關係人不再侷限於政府機構、學術工作者及學生，產學合作之企業主、大學捐款者、參加推廣教育之社會大眾都與大學財源息息相關。據此，大學經費使用的效能及效率成為政府監督核心，為減低細部監督，增加自籌經費比例成為多數政府作法。英、紐、澳三國不約而同地增加非政府部門經費比例，特別是在學費及高等教育自營收入部分。紐、澳兩國的自營收入來自海外學生的招募，而澳洲大學更在投資及諮詢收入大幅提升。

參、我國經費結構與政策分析

回顧我國十年來之教育經費及高教發展，台灣高等教育之經費與政策亦朝跨國趨勢規劃，教育部除以競爭型經費促進高教品質外，另實施校務基金制度引導大學財務自主化及績效化，政策之規劃及成效如下：

一、爭取大學特別預算，以競爭型經費追求高教品質

為增進大學競爭力，並使其配合國家高教發展重點，教育部爭取相當額度之特別預算，作為提升教學及研究品質的競爭經費來源，主要以績效為導向的競爭型補助，計畫內容及成效如下：

（一）發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫

本計畫係鼓勵研究型大學依其優異領域，建立跨校（國）或與研究機構合作整合，集中人力資源、設備投資成立研究團隊，發展國家重點領域，輔導建立研發創新之整合新契機，獎勵教學特色，建立教學能力及成果評定指標，進行院系所調整與設立學程，以建立重點領域。而參與學校在大學排名、教學研究、產學合作及國際化各方面均卓有績效（詳表1至表5）。

（二）獎勵大學教學卓越計畫

本計畫期藉由學校整體制度面之改革及建置，提升大學整體教學品質，發展國內教學卓越大學典範，由學校依其發展特色及教學現況擬訂各項教學改進計畫，經審查擇定較具成效之學校予以補助。

二、持續改善校務基金制度，提升財務自主與績效目標

為期賦予各國立大學校院適度財務自主，並自籌部分財源，使其能吸收社會資源投入教育，減輕政府財政負擔，亦可提升教育資源使用效率，加強學校注重成本效益的觀念。教育部自1996年度起實施國立大學校院校務基金，基本精神在於增加學校財務運用自主空間及提升資源運用績效。2001年12月修訂「國立大學校院校務基金設置條例」第10條，規定捐贈收入、場地設備管理收入、推廣教育收入、建教合作收入及投資取得之收益不受預算法、會計法、決算法、審計

表 1 我國受補助大學在世界排名一覽表

評比機構	校名	2005	2006	2007	2008	2009
上海交大「世界大學排名」	台灣大學	183	181	172	164	尚未公布
	清華大學	351	346	317	309	
	交通大學	469	446	327	322	
	成功大學	393	386	367	351	
	長庚大學	—	—	—	426	
	中央大學	—	—	501	494	
	陽明大學	471	484	471	498	
我國高教評鑑中心「世界大學科研論文質量評比」	台灣大學	本項評比由2007年開始辦理		185	141	102
	清華大學			360	328	307
	交通大學			429	366	347
	成功大學			471	463	456
	長庚大學			—	—	479
	中央大學			—	—	483
	陽明大學			—	475	493

資料來源：教育部

表 2 我國受補助大學教學相關情形

教學項目	2005 (計畫執行前)	2008 (計畫執行3年後)	成長率
弱勢學生總數	1,534人	3,323人	117%
大學部學生修習跨領域專業學程人數 (包括雙主修及輔系)	6,990人	12,372人	77%
核心通識課程總數	2,469門	3,483門	41%
各學院專任教師支援開設通識教育之教師數	1,288人	1,555	21%

資料來源：同表1

表 3 我國受補助大學研究相關情形

研究成果項目	2005 (計畫執行前)	2008 (計畫執行4年後)	成長率
SCI論文總數	11,335篇	15,870篇	40%
SSCI論文總數	587篇	1,196篇	104%
A&HCI論文總數	29篇	73篇	152%

表 3 我國受補助大學研究相關情形 (續)

研究成果項目	2005 (計畫執行前)	2008 (計畫執行4年後)	成長率
TSSCI 論文總數	576 篇	542 篇	-6%
學術性專書及專章著作數	1,017 篇	1,099 篇	8%
近 10 年論文受高度引用率 HiCi 總篇數	294 篇	527 篇	79%
國外國家級科學或工程院院士數	27 人	68 人	152%
國際重要學會會士數	212 人	349 人	65%
國際重要期刊編輯人士數	836 人	1,636 人	96%

資料來源：同表 1

表 4 我國受補助大學產學合作相關情形

產學合作成果項目	2005 (計畫執行前)	2008 (計畫執行3年後)	成長率
產學合作經費 (含委訓計畫)	144 億 2,738 萬元	164 億 6,813 萬元	14%
企業部門資助產學合作經費 (不含委訓計畫)	12 億 744 萬元	12 億 937 萬元	0.1%
智慧財產權衍生收入	1 億 4,489 萬元	3 億 7,484 萬元	158%
專利數與新品種數	417 件	589 件	41%
專利授權數與品種授權數	79 件	143 件	81%

資料來源：同表 1

表 5 我國受補助學校國際化相關情形

國際化項目	2005 (計畫執行前)	2008 (計畫執行3年後)	成長率
就讀學位之國際學生 (外國籍) 數	2,132 人	3,635 人	70%
交換國際學生數	679 人	1,366 人	101%
重要國際會議主辦數	190 件	422 件	122%
經簽約且含有經費之國際合作計畫件數	228 件	469 件	105%
國外學者來訪人次	4,170 人次	5,929 人次	42%

資料來源：同表 1

法及相關法令之限制，但應由各
校自行訂定收支管理辦法，並
受教育部之監督，以賦予各

國立大學校院經費使用之多元
性及自主性。

國立大學校院校務基金制

度實施至今已超過 10 年，經
檢視校務基金政策原設定之預
期效益，整體實施成果如下：

(一) 提升大學財務自主能力

校務基金制度增進大學收支使用彈性，並提升資源使用績效，觀察2000年至2008年決算，國立大學5項自籌暨學雜費收入自2000年之317.8億元成長至2008年之486.5億元，成長幅度為53%；另大學之產學合作收入亦自2000年度之132.6億元成長至2008年之197.4億元，大學財務自籌能力明顯提升。

(二) 增進大學經費運用彈性

自籌收入雖加重學校財源籌措的壓力，但也賦予學校對於預算之編製及執行具有較大自主與彈性，5項自籌收入得以用於支應編制內教師及研究

人員本薪（年功薪）、加給以外之給與及編制外人員之薪資、講座經費、教師教學及學術研究獎勵、出國旅費、公務車輛採購及汰換、新興工程等項目時，不受預算法等相關法令限制，增加經費運用彈性。

肆、高教經費政策規劃展望

高等教育競爭力來自持續因應外部變革並提升內部效能，因此，政府應呼衡全球高教動態，時刻檢視經費與政策之前瞻性及成效。就實務而言，我國未來應優先規劃以下高教政策：

一、針對大學財務收支結構，整體規劃基本需求核給模式與校務基金改善機制

以教育部2009年度對國立大專校院之補助經費分析，其額度、核給指標及比例如表6；就核給國立大專校院各項補助之評估指標觀察，基礎辦學條件（以學生人數核算）的考量占相當大比例（74%），其次為研究與教學績效之特殊計畫補助（15%），高教政策績效型係因自2009年度辦理，僅占1%。

為引導各校落實高教技職重大政策，並補強基本需求採

表6 教育部高等教育經費額度及核給指標

經費項目	核給指標	額度 (2009年)	比例
合計		558.6億元	
1.基本需求補助	1.學生人數(以學制、學門及類別加權)計算 2.學校之區域及特殊辦學條件個案核給	415.02億元	74%
2.績效型補助	高教技職政策績效指標	6.4億元	1%
3.重大營建工程補助	依工程補助要點、執行進度及審議結果個案核給	25.58億元	4%
4.一般計畫型補助	強化人才培育及產學合作機制、改善教學研究環境、提高高等教育服務品質	24.60億元	4%
5.特殊計畫補助	發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫、發展教學卓越計畫	87億元	15%

資料來源：同表1

學生人數核給，卻缺乏使用效率評估制度，而導致連動影響校務基金效能之問題。教育部應依各校權屬別檢視分析其財務收支結構，並整體提出基本需求補助模式與校務基金改善機制。

二、分析財務決策流程及財會單位功能，改善校務基金之財務管理及財務稽核功能

依據2008年度國立大學校院校務基金訪視評估報告，委員一致提出校務基金稽核委員會之稽核功能不彰，建議回歸常務組織（會計或財務處）辦理稽核；此外，各校的中長程發展計畫亦與財務編製脫鉤，校務基金之效能無從檢視，故本報告亦建議該稽核委員會應轉向協助各大學整合校務發展計畫及財務管理規劃。

針對校務基金稽核委員會及各校財務編製問題，未來應重新檢視大學財務決策流程，

整體考量大學會計室、財務組、校務基金管理委員會及校務基金稽核委員會之互動，進而思考組成成員及單位功能朝向財務管理發展之方式。

三、落實大學自主經營，漸進發展總額預算制及非營利會計制

高等教育經費政策終極目標，係使大學具有自主財務管理及自我績效評估之能力，因而政府端的預算與會計制度的中長程規劃，應以協助各校達成以上目標。在預算核給模式層面，總額預算制能協助各校結合財務規劃及校務發展，且相較於以學生人數之核給，應更能看出資源投入與辦學績效之關聯性。另大學財務運作不同於一般公務機關，依據大學非營利組織特性建置適合大學體質採用之非營利會計模式，也將是我國經費政策之展望。

參考書目

- 1.李家宗（2005）。英、紐、澳三國高等教育經費及補助制度之比較研究。國立暨南國際大學比較教育研究所博士論文，未出版。
- 2.許麗萍、張家宜（2009）高等教育經營績效之初探——美國國家品質獎的觀點。國立淡江大學：「提升大學經營績效與國際競爭力」學術研討會，6月3日。
- 3.楊武勳（2006）。日本國立大學法人化與大學經營管理。國立政治大學：2006海峽兩岸高等教育學術研討會——兩岸高等教育的創新、法制化與永續發展論文集與研討實錄，3月24-25日。
- 4.董保城（2007）。國家與國立大學間組織、權責分工模式之介紹——以美國、日本、德國為例。2007年12月15日取自<http://pcl.nccu.edu.tw/doc3.html>
- 5.戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。臺北市：揚智文化公司。
- 6.Chevallier, T. (1998). Moving away from central planning: Using contract to steer higher education in France. *European Journal of Education*, 33, 65-76.
- 7.Watanabe, E. (2007). Impact of University Evaluation on Education and Research in Japan. Tokyo: Office for National University Corporation Evaluation Committee Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology. ❖