

從國家預算看高教未來

文／魏佳卉·大學問網站執行長

政府編列的高等教育經費，從99年795億到109年1,007億，短短11年，高教年度預算提高212億元，增加26.67%，成長超過1/4，詳見表一。有趣的是，各大學的支出卻越來越捉襟見肘。國家預算增加，大學反倒面臨經費不足的窘境，當中問題可分為外部環境變動，以及內部大學治理制度和國家預算編列科目的調整等三大面向討論。

外部環境變動衝擊

大環境的變動來自全球高教成本不斷攀升，以及國內大學因為其他相關法令制度要求，包括教師退撫年金制度調整、學校工讀必須納入勞健保等等，新增的人事行政支出，都是吃掉高教經費的隱形殺手。

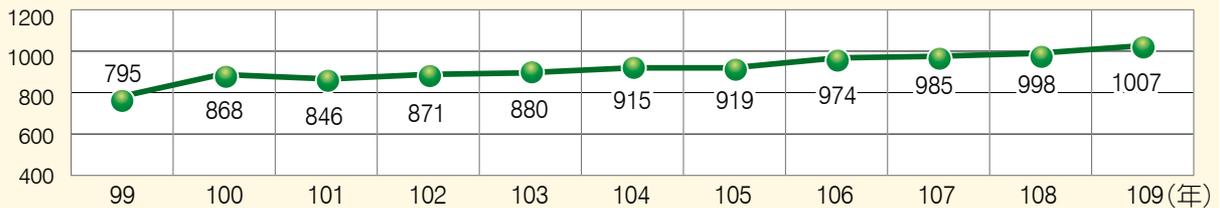
加上，外部「國內民意高漲」要求「不能漲學費」，

過去十多年來，大學學費凍漲，後有制度調整要求國立大學「增列學雜費收入為校務基金之自籌收入範圍」（教育部，民104），因此國立和私立大學都必須把學雜費收入，視為「重要自籌經費來源」。

因為少子化衝擊，國內大專校院在學人數從最高峰101學年度的135萬5千多人，一路下降至108學年度121萬3千多人，8年間，在學人數少了14萬人，按照少子化的數字推估，若沒有其他境外生源補充，到了117學年度將是大專校院學生在學人數的谷底，屆時臺灣高教的學生人數，預估回到民國80年代末期，剛破100萬人的規模，比現在還少20萬人，大學學雜費收入一年將減少200億元。（註1）

大學治理 高校經費自主發展

大學主要收入來源主要有六大類：學雜費、推



表一 99至109年度高教年度預算成長212億

| 年度 | 99年 | 100年 | 101年 | 102年 | 103年 | 104年 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 | 109年 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 高教預算 | 795億 | 868億 | 846億 | 871億 | 880億 | 915億 | 919億 | 974億 | 985億 | 998億 | 1007億 |

單位：新臺幣（元） 資料來源：教育部會計處99-109年預算書 資料整理：大學問網站



圖一 高等教育六大收入來源

廣及產學、政府補助收入、受贈收入、利息收入及投資、附屬機構收益（如圖一），其中私校收入平均將近七成來自於學雜費，來自政府補助平均介於一到兩成之間；公立學校的收入則是以政府補助為主。

政府對公立大學補助，則有「國立大學教學與研究補助」（以下簡稱「國立教研補助」）、「國立大學校院校務及附屬醫院基金」（以下簡稱「校務基金補助」）等兩大類，另外接續頂大和教學卓越計畫而來的「高教深耕」預算則是競爭型預算，為公私立大學依照提出的競爭型研究計畫，來決定補助額度，立意良善在於利用競爭，提升國內高等教育的研究能量。

政府對於高等教育資源投入不遺餘力，希望國家經費投入之外，學校能有財務規劃之能力，此也符合《大學法》大學自主精神，大學自主必須確保包括「學術自主」、「行政自主」及「師生權益保障」等三大自主精神，因此83年以後，「國立大學亦開始試行校務基金制度，取代原有之公務預算制度，課以學校財務規劃之責。」（教育

表二 83至108學年度臺灣大專校院學校及學生人數

| 學年度 | 校數 | 學生數 | 學年度 | 校數 | 學生數 |
|-----|-----|-----------|-----|-----|-----------|
| 83 | 130 | 720,180 | 96 | 164 | 1,326,029 |
| 84 | 134 | 751,347 | 97 | 162 | 1,337,455 |
| 85 | 137 | 795,547 | 98 | 164 | 1,336,659 |
| 86 | 139 | 856,186 | 99 | 163 | 1,343,603 |
| 87 | 137 | 915,921 | 100 | 163 | 1,352,084 |
| 88 | 141 | 994,283 | 101 | 162 | 1,355,290 |
| 89 | 150 | 1,092,102 | 102 | 161 | 1,345,973 |
| 90 | 154 | 1,187,225 | 103 | 159 | 1,339,849 |
| 91 | 154 | 1,240,292 | 104 | 158 | 1,332,445 |
| 92 | 158 | 1,270,194 | 105 | 158 | 1,309,441 |
| 93 | 159 | 1,285,867 | 106 | 157 | 1,273,894 |
| 94 | 162 | 1,296,558 | 107 | 153 | 1,244,822 |
| 95 | 163 | 1,313,993 | 108 | 152 | 1,213,172 |

資料來源：教育部統計處 資料整理：大學問網站

部，民90)

自從《大學法》上路，20多年來，國內高等教育確實朝著「大學自主鬆綁」的目標前進。政府投入高教預算雖然逐年成長，卻來不及因應大學擴張及少子化的速度加劇。國內大專校院從83年130所擴張到100年163所，大專在學學生人數從83年72萬人成長為100年135萬人，詳見表二。

補助科目失衡 國立大學拚招生

對於國立大學的經費補助，除了推動「校務基金制度」外，另外也在104年修正《國立大學校院校務基金管理及監督辦法》，其中將「學雜費收入」明定為大學自籌財源項目之一，最大的衝擊在於政府對國立大學的補助比例，有了很大的變化。

雖然，政府對於國立大學的經費投入逐年增加，但是投入科目比例，卻是大幅翻轉。原本屬於校務基金穩定收入來源的「校務基金補助」比例從99年15.26%，降至109年7.8%；「國立教研補助」比例則從99年84.74%升高為109年92.2%，



表三 99年至109年國立大學政府補助科目比例變化

| 項目名稱 | 99年 | 100年 | 101年 | 102年 | 103年 | 104年 | 105年 | 106年 | 107年 | 108年 | 109年 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 國立大學校院校務及附屬醫院基金比例(%) | 15.26 | 13.25 | 12.89 | 12.72 | 12.94 | 12.72 | 11.54 | 9.20 | 8.72 | 7.90 | 7.80 |
| 國立大學教學與研究補助比例(%) | 84.74 | 86.75 | 87.11 | 87.28 | 87.06 | 87.28 | 88.46 | 90.80 | 91.28 | 92.10 | 92.20 |

說明：1. 政府給予國立大學經費補助兩大科目：「國立大學校院校務及附屬醫院基金」與「國立大學教學與研究補助」

2. 高教深耕於107年度開始編列，且為公私立大學共同爭取競爭型預算，因此不納入此討論

資料來源：教育部會計處99-109年預算書 資料整理：大學問網站

詳見表三。（註2）

兩大補助經費比例調整，對國立大學財務最大的衝擊，在於「國立教研補助」其中一項跟招生有關，補助依據國立大學學生人數、註冊率等相關數據，予以調整各校補助經費標準，加上「學雜費收入」也法定成為大學自籌財源項目。招生成效不僅與國立大學自籌財源有關，更重要的影響，在於原本為穩定收入來源的「校務基金補助」比例降低，大學必須利用「招生績效」做為爭取「國立教研補助」的績效指標之一。

為此，國立大學加深招生力道，原本國立學費僅有私立的一半，加上過往國立大學辦學優於私校的刻板印象，隨著大學自治開展20多年來，許多私立大學也做出特色，但是學生選填志願當

下，仍傾向國立優先。在臺灣，國立大學的招生條件，比起私校有著先天優勢。

補助科目失衡 師生權益受挑戰

少子化的浪潮，生源減少已經讓私校的招生遭受挑戰，國立大學為了爭取國家經費，更著力爭取更多學生入學。對國立大學而言，擴大招生名額確實可以同步增加「自籌經費」和「國立教研補助」。衍生新的問題則是隨著學生人數增加，必須增聘師資才能維持一定的生師比，以確保學生受教權和老師工作權，這也是《大學法》三大自主精神之一的「師生權益保障」。

當政府補助逐步偏重在「國立教研補助」，國立大學每年經費來源科目不固定，雖然總預算仍



(高教評鑑中心／攝)

近年來對於新任教師的聘任，許多已經轉向「專案教師」，在未來招生情況未明之下，受限於收入來源，也只能用「解決短期人力」的思維，規劃師資聘任。

結論

教育部於民國90年出版的《大學教育政策白皮書》指出，臺灣高等教育發展過程中，有3個重要里程碑，其一是私人興學的力量助長了高等教育的發展。從民國42年臺灣有了第一所私立學院開

呈成長趨勢，但過往「校務基金補助」有較為穩定的收入來源，大學可以研擬較為長遠的「校務發展規劃」，如同《大學教育政策白皮書》指出，「舉凡大學組織、人事、課程、招生、師資聘任等事項，均漸回歸由各大學自主運作。」因為，補助科目比例變動，原為穩定收入的「校務基金補助」比例下降，國立大學較難做出長遠的校務發展規劃。

其中最困難的就是「專任師資聘任」，因為受限於《教師法》規定，學校一旦聘任專任教師，除非極其少數涉及性別平等相關案件，可予以解聘，幾乎等同於終身聘任制（教育部，民108）。在外在環境變動大的情況下，國立大學

始，目前在全部高等學府中，私人設立的學校已超過一半；其二是民國63年第一所技職體系的大學校院設立，確立了一般大學和技職教育雙軌發展的政策；其三是民國83年修訂《大學法》，確定了大學自治和學術自主的原則。

教育是百年樹人的任務，國家和民間長期共同投資臺灣高等教育將近70年。現階段臺灣高教發展，遭逢高教國際化和國內少子化的衝擊，過去10年，高教經費編列或許失衡，不過如同聖嚴法師所說的，當困境出現時，只要「面對它、接受它、處理它、放下它」，相信臺灣高教未來一定能再創高峰。🍀

◎註釋

1. 學雜費收入減少計算公式：以私立大學每生每年學雜費平均10萬元×年減少20萬名生源=200億，本文所指金額單位皆為新臺幣元。
2. 此處呈現國立大學政府補助經費比例，未含107年以後編列，每年約160億元之高教深耕預算。

◎參考文獻

教育部（民90年7月）。**大學教育政策白皮書**，頁13。

教育部（民104年09月3日修正）。國立大學校院校務基金管理及監督辦法修正總說明，全國法規資料庫。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=H0030026>

教育部（民國108年06月05日）。教師法，全國法規資料庫。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0020040>