



高等教育預算管理與補助政策之新展望

在高等教育目前的跨界競爭下，如何以有限政府經費因應逐年飆升的高教成本，成為各國財政政策的首要挑戰，本文分別就我國高教經費現況、資源配置及財務運作方式進行討論，並就國際趨勢予以比較，據此提出我國高教經費建議藍圖供各界參考。

周麗芳、徐聿靖（國立政治大學財政學系教授、教育部高等教育司專員）

壹、前言

經濟合作暨發展組織 OECD (the Organization for Economic Cooperation and Development) 在 2012 年發布的「教育概覽」報告 (Education at Glance) 指出，各國高等教育經費政策面臨兩難困境，當知識經濟成為競爭力指標之際，人才培育成為政府首要投資，但另一方面，經濟衰退帶來的財政緊縮席捲各國。在高等教育目前的跨界競爭下，如

何以有限政府經費因應逐年飆升的高教成本，即成為各國財政政策的首要挑戰 (OECD, 2003)。

對於亞洲政府，不只是成本效益，高教經費困境蘊含更深層的挑戰。自 1990 年起，亞洲 11 個國家致力於提升大學財務自主；日本、南韓、新加坡、中國大陸、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、柬埔寨、寮國及越南等國都參與了這波自主浪潮 (Raza, 2010)。自主的財務機制、人員聘僱

與機構治理是此項政策趨勢改革核心之一 (Estermann & Noakkala, 2010; Varghese & Martin, 2014)。然而，在亞洲歷經前述自主改革後，根據聯合國國際教育規劃研究機構 IIEP (International Institute for Educational Planning) 在 2013 年的調查報告顯示，亞洲政府的自主改革僅帶來對教研人員較簡便的作業程序，但對大學實質的研究與教學仍未見顯著成效 (Varghese & Martin, 2014)。

世界銀行也進一步於 2011 年調查報告指出，東亞高教系統仍存在嚴重的斷裂。大學與雇主、研究機構、職訓機構及後中等教育機構間都存在著嚴重的銜接斷裂（World Bank, 2011）。因此，僅是單向的投注經費或片面的鬆綁財務自主，都難以有效地將教育經費轉換為教學研究效益。政府對於高教經費的政策思考，須關注每 1 塊錢由投入至產出非財務效益的複雜歷程，並策略性地以補助模式、財會系統及績效評估最大化財政效益。

因五年五百億之後的競爭型經費尚未定案，本文將聚焦於高等教育預算管理與補助政策。概覽目前高教經費補助項目，國立大學部分為基本需求補助及「營建工程及績效型補助」，另私立大學部分為「輔導私立大專校院整體發展獎助」及其他補助，如補助弱勢助學金、訓輔工作等；其中最為穩定且大宗之公部門補助為基本需求補助，且績效型補助之比率偏低，而營建工程

補助款則視學校營建工程發包情形及預算執行進度核給，另「輔導私立大專校院整體發展獎助」僅占私立大學收入約 10% 比例（教育部統計處，2008）。為提供我國高教經費較深入的策略建議，本文研究將聚焦於基本需求補助分析，分別就我國高教經費現況、資源配置方式及財務運作方式進行討論，並進行國際趨勢比較，

最後據此提出我國高教經費建議藍圖。

貳、我國高教經費現況

一、國內高教經費配置現況

我國 2014 年度政府高教預算為新臺幣 2300 億元，涵蓋：（1）政府基本補助（2）競爭型專案補助（3）學雜費收

表 1 公私立大專校院 2012 至 2014 年度經費總計統計表

單位：億元

	2012		2013		2014				備註
	高教	技職	高教	技職	高教	技職	總額	比例	
政府基本補助	424	230	408	232	404	234	638	28%	1. 公立大學：基本需求、營建工程及績效型補助 2. 私立大學：輔導私立大專校院發展獎助、其他（補助弱勢助學金等）
競爭專案補助	162	53	163	55	146	71	217	9%	邁頂、教卓、其他專案型補助（含其他部會）
學雜費收入	487	500	489	497	490	495	985	43%	
政府科研補助委託辦理及產學合作計畫	322	73	316	72	332	74	406	18%	私立大學：產學合作計畫（含學校自辦及政府委託）
民間捐款	45	16	45	8	45	9	54	2%	1. 公立大學：包括現金及固定資產 2. 私立大學：受贈收入
小計	1,440	872	1,421	864	1,417	883	2,300	100%	

說明：本表不含國立大學附設實驗國民小學數據。
資料來源：教育部（2015）。

論述》專論 · 評述



入(4)政府科研補助委託辦理及產學合作計畫。其中政府基本補助為 638 億元 (28%)，競爭專案補助為 217 億元 (9%)，學雜費收入為 985 億元 (43%)，政府科研補助委託辦理及產學合作計畫為 406 億元 (18%) (上頁表 1)。觀察非屬委辦計畫的公部門補助額度，基本需求占政府投入預算之 74%，該項補助具有長期核給經費且變動幅度較少之屬性。

二、高教經費補助方式

國立大專校院自 1996 年度開始逐步實施校務基金，教育部對國立大專校院基本需求之補助，2007 年度之前以預算員額為投入成本基準，但無法配合學生人數相對成長，因此，對國立大學之補助公式自 2008 年度起改以學生人數為計算基礎，期對各校之補助更趨公平合理。基本需求經費主要分為「人事費」、「教學、行政及研究費部分」及「學生公費與獎助學金部分」。

三、高教經費執行機制

(一) 大學端

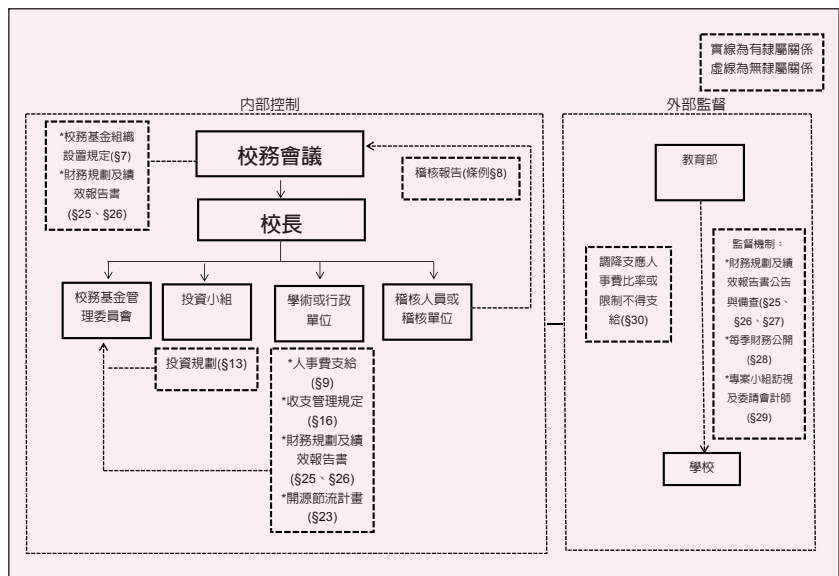
以實務運作面觀察，大學收入財源包括部撥預算、學雜費收入及自籌收入，前述收入組成大學校務基金，須依循「國立大學校務基金設置條例」。依據 2014 年甫通過之「國立大學校務基金設置條例」，各校應依中長期校務發展計畫編製年度財務規劃報告書，經校內校務基金管理委員會審議後，即可以校內可用財源落實規劃

項目，經費執行在校內除有會計室進行預算編製與執行等作業外，各校應設立內部稽核單位查核及進行風險控管，並擬定年度稽核計畫送校務會議報告，在每年度預算執行完畢時，各校應編製校務基金績效報告書，其內容由教育部訂之。

(二) 政府端

相對於大學經費執行之內部控管，教育部在高教經費政策擔任外部稽核之角色，依據 2016 修訂之「國立大學校院校務基金管理

圖 1 國立大學校務基金內部控制及外部監督示意圖



資料來源：教育部 (2015)。

監督辦法」，教育部除透過備查年度財務規劃報告書及校務基金績效報告書，並以辦法條文控管學校投資上限與人事費支出額度，各校依法並須向外界公開其財務資訊。前述經費執行方式如上頁圖 1。

參、高教經費國際趨勢比較

一、國際高教經費配置現況

以 OECD (2012) 公布之每位學生使用教育經費額度為例，OECD 會員國每生成本已達 15,111 美元，我國雖已於 2012 年達 12,382 美元，然仍較 OECD 會員國平均低 22%。除南韓外，我國每位學生使用教育經費額度仍與先進國家有相當落差 (表 2)。今日大學已成為各國知識經濟的重要動力，未來國際對於高教之公共經費投資必將遽增，因此，如何補強高教經費投入的相對劣勢，是我國需要正視的潛在危機之一。

二、高教經費補助方式

檢視各先進國家高教經費補助模式，均以近似我國基本需求經費提供大專校院穩定基

本財源，為持續提升財政支出效益，這些政府透過經費補助公式或績效合約與大學議定支出項目與預期效益：

(一) 經費補助公式

表 2 OECD 國家平均每生使用教育經費一覽表

單位：美元	
國家	2012 年平均每生使用教育經費
澳洲	18,795
德國	17,159
法國	16,279
南韓	11,173
日本	18,557
OECD 平均值	15,111
臺灣	12,382

資料來源：教育部 (2016)。

表 3 各國大學教學與研究經費計算公式之績效導向

國家	經費分配之績效導向程度	
	教學經費	研究經費
英國	I~I/O	O
美國	I~I/O	I~I/O
法國	I	I/O
日本 (法人後)	I	O/I
荷蘭	O/I	I/O
瑞典	O/I	I

說明：1. O 為完全產出導向；I 為完全投入導向；I/O 為混合投入與產出導向，但以投入導向為主；O/I 為混合產出與投入導向，但以產出導向為主。
2. 研究經費不包括來自於研究委員會的經費分配。
資料來源：Jongbloed 與 Vossensteyn (2001:134)；邱正仁 (2012)。

論述》專論 · 評述

觀察各國教學及研究經費計算公式，各國政府普遍將產出導向或混合產出及投

入導向納入公式參數考量，且各變項的設計不僅有投入因素或學生單位成本，國家

或地區發展的優先事項及績效項目（如畢業人數或校友就業率等），亦是用來增加整全性的變項，各國公式變項設計如上頁表 3。

表 4 政府經費的分配機制

國家	經費補助公式	績效合約
荷蘭	●	
英國—英格蘭、威爾斯 北愛爾蘭	●	
德國	◎	◎
法國	●	●
日本（法人化後）	●	●
南韓（首爾大學，法人後）	●	●
香港	●	●
美國	◎	◎
臺灣	●	

說明：●表示有此項機制，◎表示根據地方政府的決定。
資料來源：Eurydice（2008）；邱正仁（2012）。

（二）校務績效契約

另就經費的核給形式觀察，多數國家係與大學議定績效合約，將每期經費雙方預期之經營績效或教學研究績效納入正式契約，用以作為當期經費核撥或下一期經費核給之依據，各國補助型態如表 4。

三、高教經費執行機制

以 OECD 國家觀察，各國高教經費執行機制多具有處分校舍（設備）、融資貸款、財務及會計制度自主、人員及薪資自主權。且部分 OECD 國家如美國、南韓及日本，其公立大學已具法人或類法人資格，政府賦予該等機構相當的經費執行彈性及課責性。

表 5 公立大學機構自主權跨國比較表

國家	校舍及設備擁有	融資貸款	財會自主	自訂學制及課程	人事雇用及解聘	薪資績效獎勵
荷蘭	●	●	●	▲	●	●
澳大利亞	●	▲	●	●	●	●
美國（加州大學）	●	●	●	▲	●	●
芬蘭	▲		●	▲	●	●
南韓（首爾大學，法人後）	●	●	●	▲	●	●
日本（法人後）	●	●	●	▲	●	●
臺灣		▲	▲	▲	▲	▲

說明：●完全自主 ▲部分自主。
資料來源：OECD（2003）。

肆、我國高教經費核給之挑戰

綜整前述分析，我國高

教經費主要的基本需求補助自96年起，雖改以學生人數為核算基礎，並考量科系或學校歷史因素以期達補助公平，然以整體系統運作評估本項補助機制，仍具有下列挑戰：

一、核給指標與政策效益的取捨

基本需求針對未達經濟規模、僻地、自籌能力不佳等學校調整補助，雖此類學校固有其相對弱勢，然受補助學校是否僅以補助款處理，或是就國家整體政策方向考量，是政策規劃者須思考的一項挑戰。現行基本需求以補助作為唯一處理方式，可能簡化學校不利條件潛藏之問題。檢視所屬學校現況，學校在財務、規模、地域或定位之不利因素，完整衡酌下列潛在問題，再決定是否核給補助：（1）大學應整併或退場（2）基金管理缺乏績效（3）教學研究品質不佳（4）經營策略不具效益（5）大學定位亟待轉型（6）現行政策輔導不足，當補助核給未就各不利學校審慎衡酌與政策方向關

係，將造成政策與補助方向相互抵消效應，加上基本需求屬「只增不減」之逐年補助，前述抵銷效果可能擴大。

二、投入變項與產出變項之配置

基本需求經費主要按學生權重、人事規模及歷史額度核給，除目前約5%的績效型補助外，均屬於投入指標，且指標多元化不足。檢視如英國、香港、美國、瑞士、荷蘭等國家採產出導向或混合導向指標，以學生畢業率、學生就業率、中途輟學率等檢核學校運用基本需求的效益；多數國家並以議定績效契約方式，促使各校審慎規劃本項經費之用途，然目前我國僅按投入經費核給，核給效益亦無議定基準，以致於各校是否運用本項經費提升其教學研究品質，甚或是否運用在學生需求層面，均無相關使用資訊可得知。

伍、結語

大學基本需求補助應回歸原補助目的，透過經費的長期

挹注，提升學生的教學研究環境品質，爰提供具體作法如下：

一、核給指標應考量產出及品質面向

基本需求補助旨在提供教學研究運作成本，除現行以學生數做為計算基礎外，應納入教學研究品質指標，以反映投入經費使用效益，經參考教育部對私校獎補助之投入指標及高教先進國家核給指標，可納入下列投入構面及對應指標，以反映教學品質與投入效益。

（一）就學品質構面

為檢視學校教學品質是否達基礎標準，學生中輟率、畢業率、課程品質是各國廣泛運用之評估指標，該指標能促使學校關注學生就學之品質，並就導致學生中輟或延後畢業的不利障礙進行改善。

（二）教研資源投入構面

為鼓勵學校強化其對於學生及教職員的資源挹注，「專任教師研究升等或進修成效」及「學生獎助學金支出」等項目可做為具代表性



且易計算之門檻指標。

(三) 建立特殊個案審議機制

針對內外部環境不利之學校，未來基本需求補助應審視該補助是否與高教教職政策具一致性外，核給標準及上限比例亦應透過完整審議機制規範，可由組成「基本需求審議小組」，由跨單位及外部代表組成，審議之功能及預期效益如下：

1. 審議基本需求公式參數：
該小組應定期檢視教育部公式參數之設定，評估設定參數對於學校品質提升之效益，並可衡酌高教環境變動情況，研議是否更動參數或比例之內容。
2. 研商特殊核給個案：為避免具不利條件學校的補助核給造成政策扞格或重複補助，對於非公式核給的部分，應交由跨單位的小組共同審議，並在核給後評估其補助效益。

二、補助效益衡酌以契約議定並提供財務績效報告

如前述分析，為兼重各校發展特色及補助效益，各國政府多以契約與學校議定補助績效，適逢「國立大學校務基金設置條例」2014年已明訂各校應依中長程校務發展計畫編製年度財務規劃報告書，並於年度結束編製校務基金績效報告書，前述財務規劃文件已具備可研訂補助契約之內容。此外，過去學校多以預決算報告公開財務資訊，然該類報告無法探究大學財務投入與教育產出間之關聯。

行政院於2015年度業核定教育部「大學自治治理試辦方案」，針對大學財務績效公開部分，教育部在本方案參考平衡計分卡概念研擬國立大學校務基金報告書格式及範例，雖後續並無大學申請試辦方案，惟該試辦方案提出之報告書架構相當符合利害關係人需求，包括：校務發展願景規劃、學習環境基本資訊、學雜費收入、公共服務參與及研究經費投入、校務治理資訊、財務報表、跨年及跨校資源投入比較等。

因此，未來我國在進行高教經費補助時，應可納入經費契約，該契約現行已有多項方案配套。

參考文獻

1. Eurydice (2008). Higher education governance in Europe: policies, structures, funding and academic staff. Retrieved December 8, 2008, from <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice>
2. Estermann, T. & Nokkala, T. (2010). *University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*. Brussels: European University Association.
3. Jongbloed, B. & Vossensteyn, H. (2001). Keeping up Performances: an international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23 (2), 127-145.
4. MOK, K. H., and LEE, M. H. (2001). *Globalization and Changing Governance: Higher Education Reforms in Hong Kong, Taiwan and Mainland*

- China*, Australian Association for Research in Education 2001 Conference, "Crossing Borders: New Frontiers for Educational Research", Australian Association for Research in Education, Australia, 2-6 December 2001.
5. OECD (2003). *Changing Patterns of Governance in Higher education in Higher Education*, in Education Policy Analysis 2003, Chapter 3, Paris: OECD
6. Raza (2010). "Higher Education Governance in East Asia," A paper prepared for the East Asia Flagship Report on Higher Education. World Bank, Washington D.C.
7. Varghese, N.V., & Martin, M. (2014). Governance reforms in higher education: a study of institutional autonomy in Asian countries. Paris: UNESCO.
8. World Bank (2011). Putting higher education to work: skills and research for growth in East Asia, Washington, DC.
9. 丁志權 (1999)。中美英三國教育經費財源與分配制度之比較研究。台北市：師大書苑。
10. 邱正仁 (2012)。國立大學校務基金會計系統與預算制度之策略規劃。
11. 教育部 (2014)。「大學自主治理試辦方案」。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://117.56.91.94/KMPublic/readdocument.aspx?documentId=242624>
12. 教育部 (2014)。國立大學校院校務基金設置條例。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL008636&KeyWordHL...>
13. 教育部 (2015)。國立大學校院校務基金變革－績效責任與專業稽核。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://104mana.niu.edu.tw/wp-content/uploads/2015/09/6.pdf>
14. 教育部 (2016)。國立大學校院校務基金管理與監督辦法修正條文。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008637>
15. 教育部 (2016)。教育統計指標之國際比較 (2016年版)。檢索時間：2016年8月1日，取自 http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2016/i2016.pdf
16. 教育部 (2016)。「新世代高教藍圖與發展方案」。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://ws.moe.edu.tw/001/Upload/4/refile/7830/46023/2c32cd43-6557-427b-967f-1904ab9e6b2d.pdf>
17. 教育部統計處 (2008)。教育統計。檢索時間：2016年8月1日，取自 <http://www.edu.tw/statistics>
18. 范麗雪 (2010)。歐洲高等教育經費機制之現況、發展趨勢與啓示。教育研究與發展期刊，6 (1)，173-197。
19. 劉秀曦 (2009)。我國大學品質保證與競爭經費關連性之研究 (未出版之博士論文)。國立臺灣師範大學，臺北市。❖