

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

解除學費管制的政治經濟學分析-子計畫三(1/2)

計畫類別：整合型計畫

計畫編號：NSC93-2745-H-343-004-URD

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：南華大學應用社會學系

計畫主持人：何明修

共同主持人：魏書娥

報告類型：精簡報告

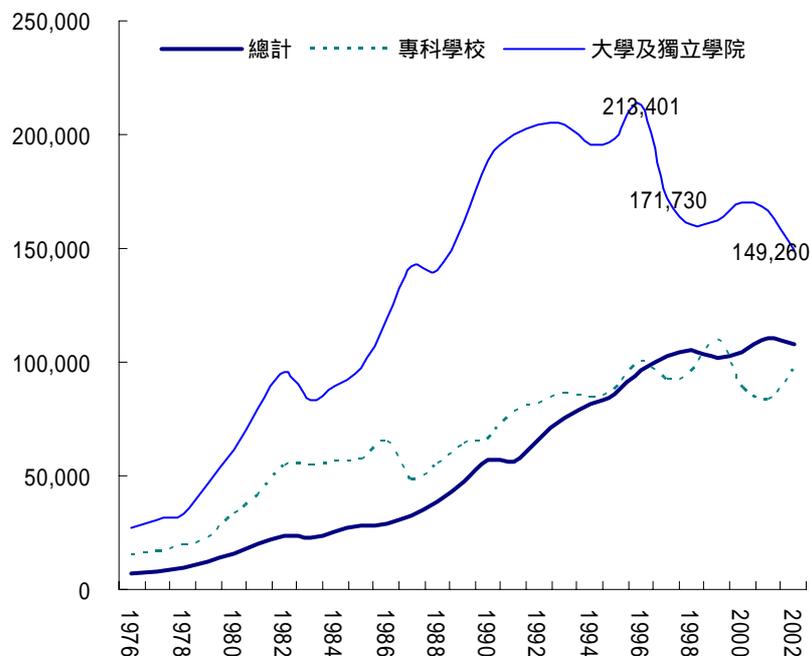
處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 5 月 24 日

近十年來高等教育經費之變化

為何歷年高等教育經費之每生平均教育經費逐年增加至 1996 年 (213,401 元) 達到最高點後，開始出現大幅下降情形。變化情形如圖一，我們發現學生的總計平均教育經費呈逐年增加趨勢，專科學生的教育補助也是，而起伏比較大的是大學及獨立學院的教育經費。本文就將整理的資料作一些簡單的描述，主要想表達高教校數與人數擴張確實造成 1996 年以後的平均每校與每生之高教經費逐年減少。

圖一：高等教育平均每生教育經費補助變化¹（單位：元）



首先，整理歷年教育部長的政策發現 1996 年以後，吳京擔任教育部長時(任期 1996 年 6 月至 1998 年 2 月)所推行「暢通升學管道、紓解升學壓力」之高等教育政策與高教經費日後下降有某部分關聯。其任內主要的措施如下：一、增加大學入學機會；二、實施多元入學方案；三、改進大學聯招試題；四、增加私校補助；五、推動高中生涯宣導活動。其中增加大學入學機會方案中，提到兩點直接增加大專人數：(1) 鼓勵私人興辦大學，1996 年公私立大學總計五十八所(不

¹ 資料來源：教育部統計資料 <http://140.111.1.192/statistics/>。作者自行整理 2005/1/6

含軍警校院與空中大學), 當時尚有台北大學與高雄大學尚在籌備外, 另一方面, 政府因為財政緊縮所以加強鼓勵私人興學, 同時並授權各校自行調整內部系所, 並輔導各大學校院設置分校於未設大學之縣市, 以增加大學錄取機會。(2) 大學聯招增額錄取, 教育部在 1996 年在不增加經費的條件下, 辦理各大學補足招生缺額, 日夜間部共計增加了 6,113 名學生, 使當年大學日間部錄取率達 50.25%, 一舉突破原本預定在 2000 年達到的百分之五十的錄取率目標, 1997 年協調各大學增加錄取名額, 使率取率高達六成之多(張芳金, 2002)。以上措施開啟了大專院校快速擴張的大門, 而間接與直接影響高等教育品質的好壞與整體教育經費來源, 造成日後高教人數與學生數快速擴張, 加上教育總經費增加速度不及人數與校數擴張, 而造成近年來高等教育若干問題出現, 如大學合併的問題, 卓越計畫的出現, 學費逐年增加等等。另一方面, 可能與 1996 年之後技職體系大量轉型為大專院校有關, 因為一個政策的推行並不會馬上立竿見影, 因此觀察高等教育人數擴張校數與人數。因此筆者即進行相關資料收集與整理, 而此篇文章主要即是想說明 1990 至 2000 年的高教經費變化原因, 主要是由大學錄取率增加與技職院校轉型為科技大學或大專學院所致。簡言之, 這兩個命題, 必須回到民國 85 年前後的高等教育人數變化、高等教育學校數量的變化、以及技職體系轉型的數量變化, 才能充分理解為何高等教育經費稀釋快速。

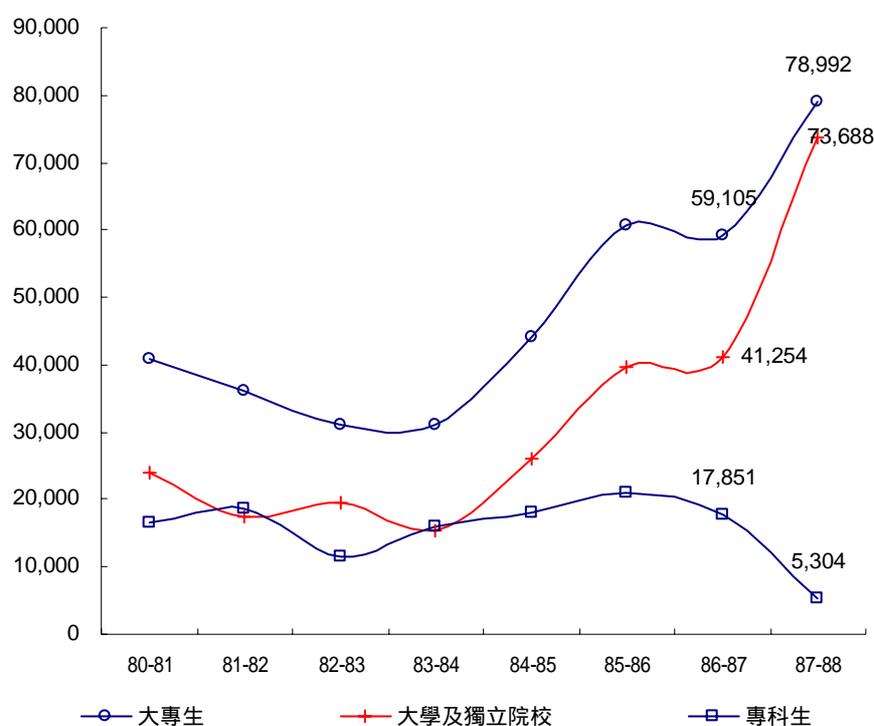
一、高教學生人數淨變化

觀察這十年來的學生數量變化(如附表一), 八十學年度大專生總數為六十一萬多人, 八十四學年度七十五萬多人, 而吳京上任後, 當年大專人數七十九萬五千多人, 隔年大專生人數增加了六萬人達到八十五萬六千多人, 到了八十八學年度高達九十九萬四千多人。大學及獨立院校學生數, 八十年時約有二十八萬人, 八十四學年度學生數達三十五萬六千多人, 八十五年達三十八萬兩千多人, 至八十八年時, 人數約達五十三萬七千多人。民國八十年專科生²數約達三十三萬兩千多人, 八十五年則約達四十一萬兩千多人, 到了八十八年約達四十五萬七千人左右。將數量稍微整理一下, 計算每年人數的增減情況即可發現: 大專生

² 指扣除五專前三年之學生數量。大專生指涉大學及獨立院校生加上專科生。

人數快速增加是從八五至八六那一年開始，八七至八八年更當年增加人數與去年相較增加了接近八萬人。大學及獨立院校生八五至八六年增加接近四萬人，隔年增加情形也接近四萬人，但是八七至八八年卻一舉增加了約七萬四千人，而專科生人數增加情形至八五年達到最高點，之後快速下跌，到了八七年的增加人數只有五千三百人左右，顯然大專生人數暴增是由大學及獨立院校學生數而來。簡單來說，大專生人數暴增並非兩年提高錄取率即可達到八萬人的增加數量，顯然專科與技職院校轉型為科技大學以及獨立院校實為這幾年學生數量暴增的一個重要因素。

圖二：八十至八八學年度大專生數量淨增減情形³(單位：人)



二、學校數量變化

接著，整理出近十年來大專院校數量變化以及技職院校轉型變化，將更可以幫助我們理解學生數量增減變化的情形。在林大森的《高等技職教育轉型的社會

³資料來源：中華民國教育統計指標 89 年。人數增減計算主要是後一年減掉前一年，可以發現每一年的增加數量，圖二是根據表一數據計算得出。

學分析》一書中整理了我國高等教育的創設年表，我們擷取 85 年後的資料，發現 86 年時雖然已有部分技職院校的改制，但數量不多，但到了 87-90 年間卻是技職體系大量改制的高峰期，因此我們推測 87-90 年大專生的人數增加快速與技職院校的改制有關，至於 86 學年度的大學生人數增加，當然部分也是技職院校改制的效果，但另一部份也是大學增加錄取名額所致，雖然當時該年只增加了玄奘一所學校，但其他院校的科系在當時吳京的增額錄取的政策下也招收了更多的學生進來，在這兩種因素的影響下，預期將會使得大學生平均經費的下降。

從附表二，可以看到八十五學年度科大含技術學院校數為 10 所，至九十二學年度為止已達 73 所，其中科大從零增加了 20 所，技術學院從 10 所增加為 53 所，合計起來，七年間共增加了 60 所大專院校，成長率相當驚人。比較八十三學年度至九十二學年度所有大專院校的變化，我們發現專科學校逐年減少，而減少並非消失不見，而是轉型為大學、學院、科大、技術學院等。顯然八十三年至九十二學年度是台灣地區高等教育擴張最快速的時代，這麼快速的擴張也帶來了教育經費快速被稀釋的後果。由表一，看到 10 年來，大學增加了 47 所，學院增加了 38 所，專科減少了 57 所，因此假設這些專科通通轉型為學院或大學，那麼還有 28 所應該是這段期間新設立的，這些新設立的學校中有 9 所是國立大學或學院，19 所是私立的大學或學院。

接著，我們好奇的是這十年來到底是有哪些學院或大學出現呢？所以參考林大森（2003），《高等技職教育轉型的社會學分析》一書中整理出來的學校數量及名稱歸類並表示出來，如附表三，發現高教校數擴張與改制的高峰期與學生人數暴增時間相當符合，也提供我們某種程度瞭解，為何大專學生數量擴張如此快速。另一方面，可以看到專科校數減少，主要都轉型為大學院校，加上不斷新增大學教育機構，才造成整個教育擴張迅速，而教育經費增幅跟不上擴張的腳步，以致於各校皆以教育經費縮水為理由逐年增加學生的學費。

表一：十年來大專院校數量變化⁴

	學校數		
	92學年	83學年	10年增減
總計	158	130	28
公立	54	45	9
大學	70	23	47
國立	32	15	17
學院	73	35	38
公立	19	17	2
專科	15	72	-57
公立	3	13	-10

三、重新檢視每生教育經費補助

上述簡短數據資料整理是為了幫助我們理解教育經費變化趨勢。而如果我們進一步將大專人數、一般大學人數、與專科人數與這三類高等教育經費補助進行比較我們將會發現，同樣是高等教育學生，而享受到的社會資源（教育經費）卻出現差距極大的現象。近年來技職體系會大量轉型，或許某部分原因在於轉型後可以去得較多的教育補助經費以及吸收更多人數。雖然教育部每年對於專科或技職體系的教育經費補助逐年增加，但是其增加幅度與大專生的教育經費比較起來是微乎其微。由附表一我們可以看到，1991年專科每生補助約7萬4千元左右，至1996年升到最高點達9萬2千元左右，隨後即大幅滑落到8萬1千左右；1991年大學生的補助21萬2千元左右，至1996年升到23萬元的最高點，之後兩年仍有20萬左右，而這裡所指的大學生補助是沒有區分公、私立大學的補助差別，亦即這個補助額度是平均計算，假設我們區分來看的話，相信公立學校補助經費應該是私立的兩倍之多才是；再來是大專生補助，大專生的補助總經費是將專科生與大學生加起來作平均數處理，平均之後可以看到補助經費都維持在14萬多左右，除了1996年特別有錢，補助接近達到16萬，往後還是下跌。搜尋高學費新聞發現1997年教育經費下降後，社會輿論馬上浮現，且1995年至2004年新

⁴資料來源：

http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open 教育部網站統計資料，2004/12/31。

聞共出現 55 筆⁵，大部分都是由公立學校出面呼喊教育經費不足。

念書愈來愈貴了，根據統計，公立大學學雜費最近 10 年平均每年漲 9.16% 到 11.59%，私立大學漲 7.99% 到 8.9%，公私立大學學雜費差距倍數由 2.71 至 3.31 倍不等，拉近為 2.5 倍，不過行政院經建會的研究，建議再縮小公私立大專校院學雜費的差距，對私校補助，也宜增加對學生的直接補助。經建會人力規畫處今天完成一份我國高等教育經費分析報告，報告引據教育部的統計數字指出，從 75 到 83 會計年度，政府負擔每名公立專科學校學生的費用由 6 萬 0831 元增加為 8 萬 4880 元，平均年增率 4.25%；私立則由 2 萬 2519 元增為 4 萬 7149 元，年增率為 9.68%。經建會表示，76 到 84 會計年度，高等教育經費增加三倍，年平均成長率為 14.8%；而高等教育總學生人數則增加 1.58 倍，顯示經費的增加高過學生人數的增加。不過，政府負擔增加，學生要繳的學雜費也每年上漲，且遠高過消費者物價的漲幅，使得念書的負擔也愈來愈重。統計顯示，76 到 85 會計年度間，公立大學以醫學系的學雜費最高，由 9950 元增為 2 萬 4240 元，以文法學院類科最低，由 5920 元增為 1 萬 5470 元；以年增率來說，以文法學院 11.26% 漲得最多，理工學院 9.16% 漲最少。同期間，私立大學醫學系學雜費則由 2 萬 9930 元漲到 6 萬 0600 元，年增率 8.15%；文法學院也由 1 萬 8140 元漲到 3 萬 8690 元，年增率 8.78%。學費貴，也反映在占平均國民所得的比重上。公立大學學雜費占每人平均國民所得比重是 11%，私立大學則高達 34%。

【1997-01-09/聯合晚報/04 版/綜合新聞】

總結以上所述，高等教育經費縮水開始於 1996 年以後，而教育經費的縮水主要來自於教育經費這塊大餅越來越多人要分享，受教育的權利是大家都平等的，但是高教經費補助分配從以前開始就出現極為不公平的現象，如張清溪(1993)指出：「政府對於私校的補助有三個問題，一、金額太少；二、限制太多；三、補助對象錯誤。」由於學雜費的收入受到教育部低學費政策的限制，私校經費又絕大部分依賴學雜費收入（約七 % 左右），造成私立大學平均學生成本明顯低於公立大學，政府給予私校補助僅佔私校支出四至五個百分比。而低學費政策受惠的學生，有比較高的比例來自於中上所得的家庭，並沒有達到正確的所得重分配效果。另外，林本炫（1997）早就預言技職院校大量轉型與擴增的政策，在目前高等教育經費已經趨於飽和，民間要求增加國民教育經費的補助呼聲下，當時教育部已明白表示停止增設國立大學政策下是不是有多餘財力增加國立技術學

⁵ 利用聯合知識庫查詢歷年新聞報導。2005/1/8

院呢？

由這幾年的經費變化來看，大家必須要明白教育經費將會隨著高教數量擴增日漸縮水，但是未來不管是技術學院或是大學將會是以私立學校數與學生數為高等教育主力，而上述資料分析其實隱含了高度的資源分配不平等在內。而這種情形類似於當年類似於當年高級職業學校的大量設立，以及私人設校的投入，國家資源在這兩個系統之間並沒有平等投入社會資源（林本炫，1997）。而未來高等教育機構想要永續發展光是依靠教育部的補助經費將會成為一個大問題，因此必須要多多開源節流，而這也攸關未來下一代如何儲備子女教育費用的問題，值得我們深思。

參考書目

張清溪（1993），「經費預算配置」，《台灣高等教育白皮書》，大學教育改革促進會編，90-96頁。

張芳金，（2002），《歷任教育部長的政策》，台北：商鼎文化。

林本炫，（1997），「教育資源分配與社會正義」，《教育改革的民間觀點》，377-414頁，台北：業強。

林大森，（2003），《高等技職教育轉型的社會學分析 - 以專科改制技術學院為例》，嘉義：南華教社所。

【附錄圖表】

附表一：高等教育人數與平均經費（80-89 學年）

	學年度	總學生數	經費支出(金額:千元)	大專生平均支出(千元)
大專生	80	612,376	84,067,433	137.28
	81	653,162	92,069,303	140.96
	82	689,185	98,019,968	142.23
	83	720,180	100,444,293	139.47
	84	751,347	106,055,791	141.15
	85	795,547	126,566,203	159.09
	86	856,186	125,030,186	146.03
	87	915,291	134,098,301	146.51
	88	994,283		
大學生	學年度			
	80	280,249	59,457,368	212.16
	81	304,359	64,393,016	211.57
	82	321,812	66,831,084	207.67
	83	341,320	70,081,817	205.33
	84	356,596	71,856,340	201.51
	85	382,710	88,398,565	230.98
	86	422,321	89,635,584	212.25
	87	463,575	96,260,602	207.65
88	537,263			
專科生	學年度			
	80	332,127	24,610,065	74.10
	81	348,803	27,676,287	79.35
	82	367,373	31,188,884	84.90
	83	378,860	30,362,476	80.14
	84	394,751	34,199,451	86.64
	85	412,837	38,167,638	92.45
	86	433,865	35,394,602	81.58
	87	451,716	37,837,699	83.76
88	457,020			

資料來源：中華民國教育統計指標89年

備註：大專指扣除五專前三年；專科生指扣除五專前三年。教育統計指標只列出大專生、大學及獨立院校學生數量以及教育總經費支出。因此，自行將大專生扣除大學及獨立院校可以得出專科生的人數與經

費補助。而平均教育經費則是利用經費除以人數算出來的。

附表二：科大及技術學院學校數（79-92 學年）⁶

學年度	合計	科技大學			技術學院		
		計	國立	私立	計	國立	私立
79	1	0	0	0	1	1	0
80	3	0	0	0	3	3	0
84	7	0	0	0	7	6	1
85	10	0	0	0	10	6	4
86	20	5	4	1	15	6	9
87	26	6	5	1	20	7	13
88	47	7	5	2	40	10	30
89	62	11	6	5	51	10	41
90	67	12	6	6	55	11	44
91	71	15	6	9	56	11	45
92	73	20	8	12	53	8	45

附表三：高教學校改制、升格、創立校數表（民國 85-90 年）⁷

大學及獨立學院		校數
85	省立體院、市立體院、台南藝院、南華	59
86	玄奘	60
89	台北大學(中興法商獨立)、嘉義大學、高雄大學、 開南、致遠、立德、興國、佛光、嘉義師範併於 嘉義大學	67
三專升格		
85	省體專、北體專升格	0
五/三年制專科學 校		
86	高雄工專等九校改制技院	55

⁶ 資料來源：

http://www.edu.tw/EDU_WEB/EDU_MGT/STATISTICS/EDU7220001/temp1/overview.files/frame.htm?open 教育部網站統計資料，2004/12/31。

⁷ 林大森（2003），《高等技職教育轉型的社會學分析 - 以專科改制技術學院為例》，頁 299-306。

87	宜蘭農專等六校改制技院	49
88	台中商專等20校改制技院,台灣戲專(華岡藝校,國光劇校升格合併),馬偕(原護職升格),仁德(原護職升格)	32
89	高雄餐旅等16校改制技院,台中護專,台南護專,樹人,慈惠(以上4所皆由護職升格)	20
90	台北商專等五校改制技院	15
<hr/>		
技術學院科技大學		
86	高雄科技、嘉技、高海、虎尾、明新、大華、弘光、輔英、樹德	19
87	宜蘭、屏商、龍華、中台、高苑、景文	25
88	中商、勤益、聯合、明志、正修、中華、嶺東、文藻、大漢、萬能、慈濟、新埔、遠東、永達、大仁、建國、元培、和春、中華醫、清雲、育達	46
89	高餐、澎湖、德明、中國、光武、致理、醒吾、亞東、東南、南亞、僑光、中洲、環球、吳鳳、美和、修平(樹德)、嘉義技院併於嘉義大學	61
90	北商、南榮、南開、蘭陽(復興)、德霖(四海)	66