

高教公共化的意涵與實施策略

林新發

國立臺北教育大學教育經營與管理學系名譽教授

楊旻睿

國立臺北教育大學教育經營與管理學系教育政策與管理班研究生

本文旨在探討臺灣高等教育公共化的意涵與實施策略，擬從 Why、What、How 三方面加以論述，即：一、為何要推動高教公共化；二、高教公共化的意涵與特性；三、高教公共化實施之策略，茲分別申述說明如下。

一、為何要推動高教公共化

依經濟社會文化權利國際公約第 13 條第 2 項第 3 款規定宣示，高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會。次依我國大學法第 1 條第 1 項規定：大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨。教育部於 2018 年起推動兩階段之高等教育深耕計畫，第一階段即是全面性提升大學品質及促進高教多元發展，以提升學生平等受教權益，並期望大學培育出多元優質人才，進而帶動國家整體幸福與繁榮。臺灣為何要推動高教公共化，本文擬從以下五個緣由加以敘述。

(一) 符合高教發展趨勢

世界高教發展趨勢已由菁英教育逐漸轉變為大眾教育，臺灣甚至邁向普及教育。我國公私私立大專校院，1963 學年有 35 所，至 2009 學年大幅增加至 164 所，2021 學年有 149 所（其中大學 126 所、學院 11 所、專科學校 12 所）（教育部統計處，2022a）。另從 2020 學年度我國高級中等學校應屆畢業生升學情況觀之，普通科與專業群科升學人數占應屆畢業生升學人數 9 成以上，整體升學率達 86.2%（教育部統計處，2022b），高等教育淨在學率達 74.41%（教育部統計處，2022c），顯示臺灣高教發展，已循 Trow（1973）模式顯現擴張為大眾教育現象。因大專校院數之大幅擴充，造成高教結構改變、資源稀釋等現況問題，此外，臺灣復面臨少子女化之挑戰，故高教發展亟需創新變革，以提升競爭力及符應臺灣當前高教發展趨勢。

(二) 配合社會人力需求

基於當前社會發展進程，臺灣已由農業社會、工業社會，知識社會邁向創新社會、風險社會，當前社會人力需求之特性，已由過往的體力、技術，轉為知識社會核心競爭力所強調之創新，及創新社會所著重之素養，以及風險社會所需之道德+素養+應變。為配合臺灣社會人力需求，國家應協助大專校院培育具知識融

合、技術集成之跨領域專業及素養人才。

（三）紓解所得差距壓力

根據行政院主計總處公布之家庭收支調查結果分析，2021 年臺灣每戶所得高低差距達 6.15 倍（行政院主計總處，2021）。如按所得 5 等分位區分，2018 年平均每戶教育支出占每戶可支配所得之比率，所得後 20% 之教育支出僅新臺幣（下同）2,815 元，占可支配所得之比率為 0.82%；所得前 20% 之教育支出為 57,226 元，占可支配所得之比率為 2.73%（行政院主計總處，2018）。上開調查資料顯示，所得差距對投入教育資源之影響程度，是故高教公共化之推動，可使學生就學負擔減輕，改善教育支出占家庭所得比率過高之問題，有助於紓解所得差距之壓力、減少家庭與個人接受高等教育之負擔，使國民接受高教之機會更為均等。

（四）因應供需失衡問題

囿於近二三十年來，臺灣整體經濟發展趨緩、教育經費有限等因素，加上少子女化趨勢，大專校院數快速增加，導致招生門檻降低、大學質量失衡，高教資源產生排擠效應，進而衍生學歷文憑貶值、出現學用落差、產業人才斷層等供需失衡問題。如促進高教公共化之推動，可依社會經濟發展需要來決定培育專業人才及進行適當資源分配。

（五）高教已成公共產品

根據財政部公布之 2021 年財政統計年報可知，政府投入教育經費占政府總支出之比率約為 17.5%，僅次於社會福利經費之 23.7%（財政部，2021）。顯示政府國家亦積極挹注教育經費。又高教是整體社會之一環，其教育成果係由社會所共同分享，因此由國家承擔投資高教之角色，實有其必要性，其目的係為服務與滿足國家社會之需求，亦可將之視為國家提供之公共財。

二、高教公共化的意涵與特性

基於當前高教發展趨勢及前述推動高教公共化之緣由，以下針對高教公共化的意涵與特性，申述如下。

（一）高教性質應具公共性

現代文明國家係以增進、實現和維護全體公共利益為目的，高等教育承擔人才培養、科學研究及服務國家社會等公共事務，且是引領國家社會公共需要的公

共領域。因此，高等教育之公共性具有公開性、公正性、公平性、公益性（黃彬，2015）等特性，且應具有實現全體人民共同利益之公共性價值。

（二）學校辦學應具公益性

高教組織之任務應具有公益使命，高教辦學係為提升教育品質、健全學校發展，以培育多元專業人才、促進社會公益和進步。故大專校院辦學需維護社會公共利益、提升公共服務品質，並應具有大專校院社會責任及公益性之特質。

（三）學校經營應非營利性

依司法院釋字第 382 號解釋理由書闡明，公立學校係各級政府依法令設置實施教育之機構，除公權力外，具有部分機關之地位，非屬營利事業；而私立學校係為國家執行教育權，提供教育選擇機會，並以提高私校之公共性為重要發展目標，此在私立學校法第 1 條亦有明文規定。故大專校院經營具有非營利性之特性，並以促進國家發展為宗旨。

（四）學校收費應具普惠性

根據教育部公布之教育統計指標之國際比較，2021 年國立大專校院（不含醫學院）每學年學雜費範圍介於 42,140~60,520 元；私立大專校院（不含醫學院）每學年學雜費範圍介於 58,000~113,828 元（教育部統計處，2022d）。相關資料顯示公私立學校之學雜費差距已有縮小趨勢，然為達到高教公共化之目標，仍必須透過國家投入公共財政之支持，使學校收費具普惠性，提供國民就學及公平選擇之機會，落實教育公平化理念。

（五）學費調整應具合理性

依教育部訂頒之專科以上學校學雜費收取辦法，現行規定學校得審酌財務狀況、助學機制及辦學綜合成效，提出年度之學費調整方案報部，教育主管機關則參酌學校教學成本及受教者負擔能力，依行政院主計總處公布之相關指標，合理核定調整學費。政府對於高等教育是否合理調整學費，應綜合考量國家關鍵發展政策、政府資源分配差異、學校辦學屬性、經濟弱勢族群等因素，使學生所支付之學費，獲得相對應之教育品質回報。

（六）高教教學應具博雅性

大專校院長久以來具有教學、研究、服務與推廣之基本功能，因應變動和創

新社會來臨，教學由原強調知識、技術層面，轉為注重能力、情意、態度和價值觀統合之素養（林新發、林寬豪，2021）。高教教學為符應未來發展需求，在人文博雅知識基礎上，更應著重具備學科專業知能、實踐能力與素養，以達成跨域博雅教育之理想，進而將專業人才學術領域之影響力帶入國家社會，促進共同利益之發展。

(七) 招生對象應具普遍性

依現行高教多元入學方案，大專校院所依其特色選擇招生管道，訂定招收條件、招收志向、興趣與能力相符之學生；學生則依其志向、興趣與能力選擇適合之大專校院所就讀，提供所有學生多元選擇及適性發展的高教機會。故為落實高教公共化之公開、公正、公平等特性，我國高教招生對象應具普遍性，招生管道及入學方案並應實踐多元參與及民主選擇之特性。

(八) 所系整合應具互利性

因應當前少子女化造成生員不足之現象，大專校院囿於經費、師資、課程等資源稀釋困境，應透過所系整合規劃，除能活絡校內所系資源，有效融通、運用學校人力資本，進而跨校或跨國進行策略聯盟合作，對規模較小之系所及學校，應能提升整體經營效能之互利性，且有助於促進科際整合之跨領域研究及學術創新發展。故透過所系整合之互利性，提升學校整體教學及研究品質，更是作為高教組織追求公共化之實踐基礎。

(九) 資源分配應具效益性

受全球化新自由主義思潮之影響，高教規模快速擴張，進而衍生教育資源分配不均等問題。為促進高教公共化之推動，國家可依社會經濟發展需要來決定培育重點專業人才之資源分配，抑或視國家整體資源及各校推動資源整合情形，有效運用教育資源，以解決前述學用落差、產業人才斷層等供需失衡問題，並藉由資源分配提升高教競爭力及辦學效益。

(十) 學生學習應具多元性

因應全球化、AI 人工智能化、多元社會不同價值觀及網路媒體快速變遷，亟需培養具跨領域專業能力及具批判思考力之優質人才。大學為符應社會趨勢及產業需求，必須透過發展辦學特色、創新教學方法及多元跨域課程，引發學生學習熱情，提升自主學習能力，進而發展學校多元特色，培育學生多元思維，成為多元跨域素養之複合型人才。

三、高教公共化實施之策略

以上界定高教公共化的意涵與特性，進而就推動高教公共化，提出以下實施策略供參考。

（一）擴增推薦甄試方式之招生名額比率

為保障經濟弱勢學生之受教權，可藉由擴增推薦甄試方式之招生名額比率，透過特殊選才管道，著重不同教育經歷之錄取機制，招收經濟弱勢、特殊境遇、新住民等，逐步由過往經濟扶助之補助措施，提升至建構完善就學之機會。

（二）降低助學貸款利息並提供工讀助學金

為協助學生安心就學，減輕就學費用籌措負擔，在不增加政府額外支出之前提下，同時考量物價指數波動、畢業生就業狀況及償還能力等，規劃降低助學貸款利息。並為使經濟弱勢學生得同時兼顧課業與生活所需，提供工讀助學膳食金等勵學協助機制，使其不再為籌措就學或生活費用而耽誤學習機會，藉由高教培育過程翻轉自己的未來。

（三）修訂教育經費編列與管理法預算占比

依教育經費編列與管理法第 3 條第 2 項規定，各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算籌編時之前三年度決算歲入淨額平均值之 23%。為培育優質創新人才，提升國際競爭力，應適時檢討提高教育經費編列之法定下限至 25%，俾有助於確保高教公共化之落實，確立政府投入高教資源之主體地位，發揮整體社會對高教投資及推動之效益。

（四）增加補助績優公私立大專校院經費

國家為全面協助大專校院提升教育品質，縮小公私立大專校院教育資源之差距，可藉由提供績優公私立大專校院之獎補助經費，優化教學與完善師資結構，避免學校為降低教學支出成本，大量改聘專案、兼任教師，影響辦學品質。如由國家協助大專校院建構更為優質之就學環境，亦是促進高教機會均等的有效實施策略之一。

（五）推動大專校院系所整合以發展特色

因應全球化之高教競爭，強化大專校院辦學特色，有利於學校招生與經營發

展。藉由校內系所整合，擴大系所經營規模，除優勢互補、降低單位學生成本，提升資源使用效益外；在教學、研究方面，亦可形成較完備之跨領域創新研究團隊，俾更加突顯系所原有之特色和優勢。

(六) 大專校院實施校務評鑑並配合改制

大專校院實施校務評鑑可協助學校自我定位、發現優劣勢並強化發展特色，藉由對學校教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項之整體評鑑，以確保學生學習權益、提升辦學品質及競爭力。並針對校務評鑑結果及整體高教系統之資源管理，進行組織變革及改制調整。

(七) 依學校評鑑成績核定系科招生人數

大專校院申請各學年度招生名額總量，得視學校配合國家重大政策、依大學評鑑辦法或專科學校評鑑實施辦法規定，經評鑑結果完善或績效卓著等辦學情形，核定系科招生人數，以提高學生、家長選擇辦學績效良好學校之機會。

(八) 適度調整公私立大專學雜費及招生數

為維持高教品質，大專校院財政基礎可透過教育經費編列與分配，擴充學校財務來源，並建立強化弱勢助學措施，使學生不因經濟因素而影響就學權益。又為因應生員減少及招生缺額問題，得階段性酌減招生人數，透過國家經費補助強化學校特色發展，提升辦學品質；並得視學校辦學績效、師資質量等，適度調增招生人數，以確保大專校院財務狀況與永續發展。

(九) 鼓勵大專校院整併及招收境外生員

鼓勵大專校院整併主要有三個因素：(1)少子女化，生員短缺；(2)大專校院數量過多，資源稀釋；(3)學校規模較小，財務經營困難。而大專校院整併之成效則歸納有：(1)適度提升聲譽；(2)提升未來競爭力；(3)產生規模經濟效應；(4)快速形成綜合大學；(5)增加學生跨域選修和互動機會（林新發，2017）。因此，大專校院整併產生之規模經濟效應，有助於提升學校競爭力。未來並應積極招收外籍生及境外生等海外人才，拓展本國師生國際觀，促進學校與國際接軌，提升學生國際移動力。

(十) 擴大高教公共化程度鼓勵企業捐助

國家社會對高教經費及資源之支持，學校相應提出財務成本、投資效益等回

饋資訊，落實成果共享之公共利益，並鼓勵學校積極爭取外部資源，促使企業或社會各界人士捐助公私立大專經費，並給予一定額度免稅優惠，以發揮公私協力效益，穩定就學協助機制，進而有效促進社會流動之正向功能。

四、結語

高等教育是國家未來經濟發展與提升國際競爭力之重要關鍵，國家基於增進公共利益之必要、促進高教就學與公平選擇之機會，藉由探究高教公共化的意涵與特性，歸納推動高教公共化之實施策略，以有效提升高教品質及創新發展，為國家社會提供多元面向之服務，促進社會流動之正向功能，進而提升國際競爭力。

參考文獻

- 行政院主計總處（2018）。平均每戶教育支出占每戶可支配所得之比率。取自https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_Y07.pdf
- 行政院主計總處（2021）。家庭收支調查報告。取自<https://win.dgbas.gov.tw/files/all.asp?year=110>
- 林新發（2017）。大學院校整併的成果、問題與因應策略。臺灣教育評論月刊，6(1)，17-24。
- 林新發、林寬豪（2021）。前瞻高教的變革與治理——大專生應具備之關鍵素養。臺灣教育評論月刊，10(1)，44-58。
- 財政部（2021）。財政統計年報。取自https://service.mof.gov.tw/public/Data/statistic/Year_Fin/110%E9%9B%BB%E5%AD%90%E6%9B%B8/htm/31030.pdf
- 教育部統計處（2022a）。大專校院概況統計。取自https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=4396A90696381274
- 教育部統計處（2022b）。高級中等學校應屆畢業生升學就業概況調查。取自https://stats.moe.gov.tw/files/investigate/high_graduate/109/109high_graduate_ana.pdf
- 教育部統計處（2022c）。高等教育淨在學率。取自https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=40045DB8A5562915

- 教育部統計處（2022d）。教育統計指標之國際比較。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2022/i2022.pdf
- 黃彬（2015）。大學公共性的困境與重建。《高等教育研究》，36(5)，1-7。
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Carnegie Commission on Higher Education.

