

推動高教公共化提高公立大學就學機會之評析

黃政傑

靜宜大學終身榮譽教授

一、前言

近十多年來高教公共化受到各界重視，社會上陸續有不少討論。這股思潮主張高教機構是公共財，大學是社會公共機構，應強化校園民主決策、自主管理；學生畢業為社會所用，貢獻社會，政府不宜調高大學學費，應支持大學辦學經費。政府、政黨及其他民間團體，把高教公共化解讀為增加公立大學教育機會，由國家負責大學主要辦學經費支出，減輕學生和家長學費負擔。在高教生源緊縮時刻，招不到學生而受到衝擊的大專校院顯現出集體焦慮，經常呼籲公私同步減招（實際上是要求公立大學減招），並鬆綁大學學費調整機制。反對方則要求政府加強對公立校院的補助，落實高教公共化承諾，實現具體政策目標（中央社，2022）。本文以調高公立大學學生數比率的高教公共化主張為焦點，先分析問題背景，討論國際經驗，剖析問題關鍵，最後提出建議做為結語。

二、問題背景

高教公共化之倡議，對國內大學擴增造成公私大專校院學生比重失衡，私立大專私有化，大部分學生只能就讀私立大學，繳交高額學費，接受較低的教育品質，畢業後就業不利等狀況，迭有批評，思謀改變，乃要求政府調高學生就讀公立大專的機會。以下分析我國高教發展階段，討論由完全公校到增加私校，進而公私翻轉、私校大量擴充的情況。由於高教主軸移到大學，專科學校學生大幅降低，本文討論乃以大學為主要焦點，必要時始納入專科學校加以討論。

國內的高等教育，包含專科學校和大學校院（合稱大專）所提供的教育，學生修讀後可取得副學士、學士、碩士和博士學位。要了解公私立大學學生數所佔比例的發展狀況，先要認識國內大學發展的兩大階段。

（一）由完全公立、增加私立到公私翻轉

1945 年到 1972 年間，公立校數、學生數及比例的分析，顯示第一波高教擴充，運用了私立大學的力量（黃國維，2011）。1945-1953 大學完全是公立，1954 年東吳大學在臺復校，政府開放私人興學，高雄醫學院成立，私立大學陸續發展，直到 1965 年仍以公立大學為主軸，公立學生數 29,981，私立 24,838（公私學生比 54.69:45.31）。1966 年開始翻轉，公立 32,539，私立 32,706（公私學生比 49.87:50.13）。後來私校學生數持續增加，大多數年度私校學生增加幅度遠大於公校，雙方維持大約三千人的差距，1970 年私校學生加速擴增，到 1972 年，已多於公

校九千多人（公私學生數比例為 45.75：54.25）。1972 年修訂大學法，確立以追求品質的改進為主軸，暫緩私校新設。

（二）由開放新設大學到大學大量擴增

受到 1980 年左右社會高教需求升高的影響，開放新設私立大學，逐漸增加大學校數，並自 1990 年急遽擴增，到 2000 年左右為高峰期，2007 年漸趨穩定。此際，教育政策著眼於公立大學合併，公立校數產生變動，次因大專退場啟動，辦學績效欠佳或競爭力不足私校逐漸退場。各大學受少子化衝擊無法滿招，公私立大學校數和學生數比例連帶受到影響，預期公立佔比會逐漸提高。

主要的大學擴增推力來自民間教改運動和行政院教育改革審議委員會（簡稱教改會）的建言。原本國內專科學校校數和學生數遠多於大學校院，但受到 1987 年 7 月 15 日解嚴後社會開放及經濟富庶的影響，學生就讀普通高中及大學校院的需求大幅增加，卻得不到滿足，民間團體乃組成聯盟，於 1994 年 4 月 10 日上街呼籲廣設高中、大學。

行政院於同年 9 月成立教育改革審議委員會，進行教改規劃，於 1996 年 12 月提出教育改革總諮議報告書。教改會在高教方面，主張發展多元且各具特色的高教學府，以容納不同型態高教人口，滿足終身學習需求，包含綜合型大學、研究型大學、技術學院、多元技術學院、科技大學、開放大學、社區學院等（行政院教改會，1996，摘 13）。教育部整合大學多元型態為一般大學和科技校院兩大類，社區學院僅止於規劃，未能實現，多元技術學院的名稱未被採用。

國內公私立大專校院的比重在大學擴增期間的狀況如何呢？教育部統計處（2016）分析 1986-2015 年間大專校院校數，可見端倪。1986 學年是解嚴前一年，大專校院合計 105 所（公立 36，私立 69），大學和學院合計 28 所（公立 15，私立 13），專科學校合計 77 所（公立 21，私立 56）。到了 2015 年，大專合計 158 所（公立 51，私立 107），大學和學院合計 145 所（公立 49，私立 96），專科只剩下 13 所（公立 2）。1986-2015 三十年間大學和學院分別增加 33 和 35 所，專科減少 51 所，公私立大專校數的比例大約是 1：2。大專校數最多曾高達 164 所（宗教研修學院、軍警校院和空中大學另計），受到公校合併及私校退場影響，2015 學年校數略減為 158 所。

三、國際經驗

教育部（2018，頁 37）按學校型態及學習型態，分析 2015 年各國高等教育學生人數結構，呈現我國和 OECD 主要國家的公私立大專學生人數比例，學習

型態分成副學士（專科）、學士、碩士和博士（大學）四類，我國 2015 年的資料，公立佔比分別是 19.6%（專）、28.8%（學）、67.4%（碩）、79.0%（博），可見公校主軸在碩博士班，私校主軸在專科和學士班。這個數字相較於 2015、2016 的資料，公立佔比酌增。2021 年的統計，四類學習型態公私比有小幅度的改變，分別是 22.6/77.4（專），34.2/65.8（學），71.6/28.4（碩），78.1/21.9（博）（教育部，2022）。

與臺灣關係較為密切的美日韓、歐盟及其他國家狀況如何呢？美國大學學士班和研究所自 1950 年到 2022 年的統計顯示，註冊學生總數（公立佔比）自 1950 年的 238 萬（50%），上升到 2010 年的 2,102 萬（72%），達到最高峰，其後逐年下降到 2020 年的 1,899 萬（73%），2022 年又上升到 2,003 萬人（73.7%）（Hanson, 2022）。但公立大學學生註冊人數佔比最高的是在 1975 年（79%），次高的是 1991 年（78.8%），近十年來（2013-2022）公校學生數佔比在 72.4%和 74%之間，自 1970 以來，佔比都在 71.9%以上，顯示美國高教是以公立為主軸提供就學機會的現象。

日本 2009 學年的統計資料顯示，四年制大學註冊學生，有 73.3%就讀於私立大學。就短大和專門學校來看，93.8%、95.6%就讀於私校。整個高等教育機構合起來看，註冊學生數高達 77.6%就讀於私校（Saito, 2011）。2013 年的統計顯示，日本總數 614,183 位新生，高達 77.7%就讀私立高教機構（包含四年制和二年制）（Yamada, 2018）。

南韓 2002 年的資料顯示，350 所高教機構在學生，40%就讀四年制大學，在高教擴張時期私立扮演重要角色，二年制的初級學院和技術學院總數 159 所，其中 143 所是私校，學生數佔 95%，四年制大學總數 200 萬在學生，約 75%在私校（Kim & Kim, 2005）。2012 南韓高教機構私立佔比相當高，總數達 376 所高教機構，87%為私立，就學生總數而言，373 萬高教在學生約有 76%就讀私校（Kim, 2017）。

根據我國教育部（2022，頁 17）的國際教育指標分析，2019 年日本、韓國四類學習型態的公私學生結構比例和我國類似，但兩國更依賴私立學校培養人才；美國四類學習型態，公立佔比分別是 91.8%（副學士），69.0%（學士班），48.3%（碩士班），52.4%（博士班），與日韓不同。歐盟國家像德、義、法、西、荷主要以公立大學為主培育人才，澳大利亞和紐西蘭也是如此。中國大陸和俄國以公校培育為主，佔比都在 80%以上。加拿大學士、碩士和博士百分百是公校培育。英國比較特別，百分之百由私校培育大專學生，比利時半數以上是私校培育。

前述國際經驗分析可歸納出幾個重點。首先，我國和日韓採取相似的做法，

以私校做為高教擴充策略，英國全然以私立高教機構培育人才。其次，依最近的統計，美國、澳紐和歐盟多數國家以公校做為高教主軸，中國大陸和俄國兩個共產國家亦同，加拿大的大學教育全由公校辦理。最近幾年是否有所改變，宜再進行探討。第三，國際經驗顯示各國社會發展狀況有別，產生不同的高教公私比例模式，其優缺點值得進一步探討。第四，我國以私校做為高教學生就學主軸，可能遭遇日韓類似狀況，未來可借鏡日韓經驗，也可多了解及參考其他國家以公校為高教就學主軸的模式。

四、問題討論

檢視我國公私立高教機構發展經驗，發現有大學擴增模式重量不重質、仰賴私校提供大部分高教機會、私人興辦大學具有優缺點、執政黨高教公共化政見尚待落實、公私同步減招具爭議性等問題，均值得討論。

（一）大學擴增模式重量不重質

我國高教以私立大學做為學生就學主軸，源自於政府高教經費不足，採用私人興學方式以快速滿足需求，乃是權宜之道。我國大學擴增的途徑，主要有三，增設公立大學和私立大學，績優專校升格學院及學院升格大學，以及各校增調系所班組學程和招生名額，擴充大學規模，其中私立大學扮演主要角色。教育部於1994年推動修訂大學法，放寬獨立學院升格大學，1996年推動「績優技術學院改名科技大學」及「績優專科學校升格為技術學院」。這一波大學擴增政策，造成大學（包含獨立學院和綜合大學）校數逐年快速增加，其中擴增的主要是私立大學校院校數和學生數，也產生專科學校大量減少的副作用，造成專科教育式微。

後來我國高教政策受到規模經濟理論影響，推動大學合併，提升大學規模。在整體高教資源有限的狀況下，歷史較悠久的公私立大學都持續擴張，以爭取資源；新近設立之公立大學的建設和發展受限於經費，拖延甚久，不易達到理想狀態。新近設立之私立大學為求收取較多學費，採取快速擴張策略，求快求多，惜未求精，其發展變得不踏實。而升格的大學，大多數也採取快速抵達目標的策略，達成改名改制目標後，很多原地踏步，甚致退步，變得不像個大學，更不用說是維持教育品質。大學擴增的政策整體上是追求數量快速增加，忽略品質提升及長期穩健發展（黃智家，2015）。教育部雖推出頂大計畫、教學卓越計畫及後來整合推動高教深耕計畫，期待改進高教品質，但此類競爭性計畫也產生許多流弊（黃政傑、高新建、王麗雲、劉秀曦、成群豪、林宛儒、薛煒霖、羅詩意等，2018，頁 29-92）。其中高教辦學受到這類計畫牽制，而未能開展多元特色，實值得特別注意。

（二）仰賴私校提供大部分大學就學機會

如前所述，我國公私立大學的發展模式，最早以公立大學為主，其後加入私立大學，後者擴充之後，私校學生數多於公校，其後暫緩私立大學新設，著眼於品質提升；到了解嚴之後為因應社會對高教的需求，又鬆綁私立大學增設，緊接著是大學快速擴增期，到少子化愈來愈嚴重後，才開始檢討，並推動提升高教品質的競爭性計畫。

茲以 2016 年和 2021 年的統計資料比對（見表 1），六年間公立大專學生數比率由 2016 年的 33.42% 提升到 2021 年的 38.23%；以社會更關注的學士班而言，學生數比率由 28.49% 提高到 38.59%。就專科學校來看，學生總數下降約 1.2 萬，公校學生人數稍有提高，佔比升高近 4%，私校學生數下降將近 1.4 萬，佔比下降，顯示整體的專科教育更加衰退。

表 1 我國 2016 和 2021 學年公私立大專校院學生數及比率

單位：人數（百分比）

年度/班校	大專合計	大學合計	學士班	碩士班	博士班	專科學校
2016 合計	1,309,441	1,213,757	1,015,398	169,538	28,821	95,684
公立	437,680 (33.42)	427,301 (35.21)	289,332 (28.49)	115,452 (68.10)	22,557 (78.27)	10,339 (10.81)
私立	871,761 (66.58)	786,416 (64.79)	726,066 (71.51)	54,086 (31.90)	6,264 (21.73)	85,345 (89.19)
2021 合計	1,185,830	1,163,305	901,475	171,779	28,907	83,669
公立	453,358 (38.23)	448,928 (38.59)	295,392 (38.59)	123,346 (71.81)	22,579 (78.11)	12,041 (14.39)
私立	732,472 (61.77)	714,377 (61.41)	606,083 (61.41)	48,433 (28.19)	6,328 (21.89)	71,628 (85.61)

註：表中學生數資料取自教育部統計處（2022），各級學校學生數大專校院正規學制的統計。

（三）私人興辦大學的優缺點

仰賴私人興辦大學的優點，在於能集合民間力量，效法武訓興學精神，挹注政府辦理公立大學資源之不足，也有助於發揮民間多元思維及辦學效能，開展具有特色的大學。但政策實際運作結果，卻以私立大學做為高教主軸，私立大學的學費高出公立許多，高額學費是大部分家庭必須承擔之重。日韓私立高教機構學生數遠高於公立，也是這種情形，而沒有足夠的學生繳交學費，學校就無法運作，其整體教育品質低落（Douglass, 2020；Kim, 2017；Kim & Kim, 2005；Maruyama, 2008；Saito, 2011；Yamada, 2018）。為快速增加大學就學機會，因應高教需求，政府的私校申請設校審查有可能降低標準，放水通過，也是後來品質低落及經營

不善的重要理由（Yamada, 2018）。日韓和我國還有其他類似之處。例如，創校資金到位後，董事不再捐資，私校運作仰賴學雜費收入及私校獎補助款，學校辦學要合乎政府規定已不容易，要追求卓越更加困難。加上遭逢少子化生源短缺，私校主要收入大幅減少。十多年來，我國在高教公共化的壓力下，政府長期控管大學學費調漲，而萬物齊漲，私校經營更是巧婦難為無米之炊，顯得更為嚴重。

國內私人辦大學也常出現問題，把辦大學當成私辦企業，將本求利，大學變成私有財產，予取予求，國內已有深入的分析報導（黃政傑、高新建、成群豪、劉秀曦、陳韋婷、戴怡圓、高嘉蔚等，2021，頁 87-94）。依照私校法之規定，私立大學創校之後，就是公共財，具有公共性，其所作所為均應公益化，與公立大學及其他公共機構共同創造學生和社會之幸福，這一點是高教公共化較少提到的。

（四）執政黨高教公共化政見尚待落實

2016 年民主進步黨執政，其政策奠基於 2011 年公布的十年政綱，十年政綱對高等教育的思維如下（民主進步黨，2011，頁 80）：

……高等教育亦過度私有化，公立大學院校的比率偏低，對中下階層家庭的教育成本負擔沉重、過激的升學歷力與就業競爭，使得接受教育的過程仍為學子生命中不可承受的重。儘管接受高等教育的機會大增，教育品質與就業力培育仍堪慮，顯示我國教育體制與內容均須大幅改革。

十年政綱提出擴大高教公共化的主張及三項改革策略（民主進步黨，2011，頁 82）。首要逐步調整公立及私立院校的學生比例，長期達成公立院校學生數過半的目標。其次要求公立大學應提供一定名額及學費優惠或獎學金，優先招收在地高中職畢業生就地求學。最後是因應少子化形成的私校退場趨勢，協助其轉型、整併與退場，並確保學生及教師權益。

2016 年蔡英文當選總統，民進黨開始執政，2020 年連任，有關高教公共化的政策執行情形如何？私校退場條例在民進黨執政第 6 年才立法通過開始執行，時間上延宕相當久，以致不少應退場之私校苟延殘喘，遺害學生和社會。公立大學提供在地學生就學獎補助，受限於各大學財務拮据，其成果有限。最受矚目的公私立學生數比例調整，私校退場條例通過延宕，導致執行力道不足，私校產生危機意識，不斷要求「公私同步減招」，實際上私校已招不滿，等於只要求公校減招，此議茲事體大，進展十分有限（許秩維，2022）。

（五）公私同步減招的爭議性

2016 年起教育部從嚴執行招生總量調控機制，公立學校註冊率未達 80%，或是私立學校連二學年度註冊率未達 70%，將減招 10%~50%。教育部對公私減招政策是一致的，但對公立大學招生註冊率要求更高。除此之外，由於公校就讀機會遠少於私校，不可能再減公校招生名額，以免考生和家長反彈。例如，臺灣高等教育產業工會（2022）召開記者會，大力反對公私同步減招的主張，指出 2022 年我國公立大學學生數仍僅佔全體的 1/3，離過半目標遙遙無期。高等教育過度私有化，公立大學院校就學機會的比率偏低，中下階層家庭教育成本負擔沉重，並無具體改善。該會更進而推測，下個十年是否能實現高教公共化的目標仍是未知數。

少子化浪潮來襲後，國內私立大專校院在 2014 年以來陸續有高鳳、永達、高美、亞太、南榮、臺灣觀光、稻江、蘭陽等校開始停招、停辦及退場，私立高級中等以上學校退場條例（2022）公布實施後，教育部依規定組成學校退場審議會完成審議，待改善的專案輔導學校名單直接上網公告（包含高苑科大、明道大學、環球科大、首府大學、中州科大以及大同技術學院），讓學生選校時得以參考（許維寧，2022）。2022 年大學考試分發入學放榜，全國只有 11 所大學足額錄取，其餘公私立大學都有缺額，總數超過 1.4 萬人，缺額人數較多的學校包括文化大學（2,378 名）、淡江大學（1,037 名）、義守大學（1,007 名）缺額率九成以上的學校有 7 所，八成多的學校有 5 所，合計 12 所，都是私校（陳至中，2022）。由此觀之，少子化的大海嘯來臨這幾年，提升公立大學就學機會或有可能實現。接著的問題是，優質私校辦學有其長處，難道我們真的不需要這類私立大學？未來公私立大學學生比率到底要設定在哪裡，高教資源如何分配，如何確保公立大學品質，才是需要趕緊規劃決定的。

五、結語

由前述分析可見，主管機關必須針對高教公共化進行深入的探究，提出明確、妥善的高教公共化政策加以執行。要留意的是學生需要的是優質教育，進入大學就讀能有充實的學習，學有所用，而更重要的是讀得起，不論公私立，都要共同關注。教育主管機關需要確實了解國內高教機構辦學情形，及國際公私立高教發展情形，妥善控管公私高教招生員額，強化學生就學扶助及獎學金，對公私立大學執行高教政策給予更多經費協助，對未接受政府補助者大幅鬆綁。再則，高教公共化在擴充公立就學機會及弱勢生獎補助之外，還有其他面向也不能忽視。私立大學有不少辦學認真，績效優良，對高教人才培育和社會發展助益很大，如何保存這類私校，提供更大的自主辦學空間，給予必要支持，以促進高教多元發展，值得特別費心。至於專科學校的振興，政府也要拿出魄力和解方，讓社會有專科

程度的人才可用。基於此，茲提出以下意見供參。

1. 分析全國大專校院招生及財務狀況，預估各校面臨少子化及其他辦學挑戰之因應及發展情形，提供必要協助。
2. 進行未來十年高教生源升入大專校院就讀之分析，推估公私立大專之學生數消長情形，規劃增加專科學校或五專二專學生數，檢討及規劃各年度大專招生名額之核定人數。
3. 分析全國公立大學學生家庭社經背景，檢討弱勢學生就讀公立大學的比重，確認公立大學減輕弱勢家庭負擔高教費用的情形，並加以改進。
4. 深入了解日韓兩國對公私立高教機構學生數比重的檢討及改進措施，並剖析美加澳紐及歐盟國家以公校培育大專人才的理念、措施和成果，做為釐定我國公私立大專學生數比例之參考。
5. 訂定高教公共化政策和發展方案，或納入高教發展藍圖之中規劃，以因應少子化及其他社會變遷帶來的衝擊，其中大專學校規模可能縮小，應著重小而美的經營型態。
6. 利用這一波私立大專退場時機，協助退場私校轉型發展、提升高教品質、調整公私高教機構校數和學生數比例、協助優質私校發展，對於大學之公私併也要化思考為行動，積極規劃促成。
7. 釐清高教公共化的意涵，除了提高公立大專學生數比例外，也需要強化學生就學扶助，增加優秀學生獎學金，監督私校公益化辦學，提高私校公共性及校務發展之民主和參與。
8. 鬆綁大學學費調整機制，讓大學定期適度調整學費，並應監督學費調整學校落實學生就學獎補助，提供公私立大學辦學補助經費，依受補助額度承擔政府高教政策責任，未受補助的優質私校放寬自主辦學的彈性。
9. 政府推行高教公共化政策，賦予公立大專承擔更多培育人才、學術研究及社會責任時，應依公立大學的屬性和任務，編列足夠的基本需求和發展經費支持，以確保公立大學品質，維護學生受教權益。

參考文獻

- 許秩維（2022）。教團指高教公共化承諾未兌現 籲政府擴大補助。中央通訊社。取自 <https://money.udn.com/money/story/7307/6403949>
- 陳至中（2022）。大學分發放榜缺額破 1.4 萬 全國僅 11 校足額錄取。中央

- 黃國維(2011)。戰後至 1970 年代初期臺灣的大學教育發展研究(1945-1972) (未出版之碩士論文)。國立臺灣師範大學教育系，臺北。
- 黃智家(2015)。臺灣高等教育擴充之研析。《經濟研究》，15，250-75。
- 許維寧(2022)。大專校院專案輔導學校全數公告 今起審議私中。《聯合報》。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6717974>
- Douglass, J. A. (2020). South Korea's Higher Education System through California Eyes. *Research & Occasional Paper Series: CSHE*. 4.2020. Center for Studies in Higher Education.
- Hanson, M. (2022). College Enrollment & Student Demographic Statistics. *The Education Data Initiative*. Retrieved from <https://educationdata.org/college-enrollment-statistics>
- Kim, S. (2017). Public-Private Mix of Higher Education in South Korea. In P. Teixeira, S. Kim, P. Landoni, & Z. Gilani, *Rethinking the Public-Private Mix in Higher Education* (pp.107-139) . Rotterdam: Sense.
- Kim, S. B., & Kim, S. (2005). Private Universities in South Korea. In Philip G. Altbach & Daniel C. Levy (Eds.). *Private Higher Education: A global revolution* (pp. 133-135). Netherlands: Brill.
- Maruyama, F. (2008). An overview of the higher education system in Japan. *Academia*. Retrieved from <https://www.niad.ac.jp/media/001/201802/nk001001.pdf>
- Saito, Y. (2011). *Higher Education in Japan*. Retrieved from <https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201109HE.pdf>
- Yamada, R. (2018). *Impact of higher education policy on private universities in Japan: Analysis of governance and educational reform through survey responses*. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1307631.pdf>

