

## 高等教育公共化的難題與因應策略

吳清山

國立暨南國際大學教育政策與行政學系榮譽講座教授

臺北市立大學教育行政與評鑑研究所名譽教授

社團法人 111 教育發展協進會理事長

### 一、前言

高等教育(以下簡稱高教)公共化與市場化,常常成為討論的重要議題之一。前者認為高教具有準公共財特性,應由國家承擔高教的角色與責任(教育部,2017;戴伯芬,2017),此以歐陸國家(英國除外)為代表;後者則主張由市場機制決定,減少公共服務,讓人民自行選擇高教服務,此以英美國家為代表。

基本上,高教公共化有助實現高教機會公平,讓學生有向上流動機會,就像過去一元化的師資培育政策,學生享受公費接受高教,即使窮人小孩亦有翻身機會;倘若高教走向市場化,講求自由競爭,優勝劣敗,適者生存,重視教育效率與績效,但因涉及學生教育費用負擔,可能家境困難的學生讀不起大學,即使有機會進入私立大學就讀,勢必面臨學貸或打工過日子,學生學習機會與品質也必然受到影響。

就臺灣高教發展而言,高教並未體現教育機會均等,高社經地位家庭的孩子有較多機會就讀公立大學,接受較佳的教育品質;而中低社經地位家庭的孩子則就讀私立大學占多數,必須負擔較高的學費,卻無法享受與公立學校同等的教育資源與教育品質。根據沈暉智與林明仁(2019)研究發現:在大約第 50 百分位後,愈高收入的家庭就讀公立大專院校的比率就愈高;而到第 80 百分位後,就讀私立學校的學生也快速減少。整體來說,收入愈高的家庭,在公立學校就讀的比率就愈高,形成高教反重分配現象,並不利高教健全發展。

依聯合國大會決議通過《經濟社會文化權利國際公約》第十三條第二款第三目:「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。」之規定,目前臺灣高教欲達成此一規定,尚有一段很長距離,加上臺灣高教有向市場化傾斜之現象,造成教育資源分配及教育機會不公平,引起質疑與批評,因而高教公共化議題不斷被提出,希望政府當局重視此一問題,並設法改進。

政府為回應高教公共化的訴求,總算在「高等教育深耕計畫」(教育部,2017)目標中提到「提升高教公共性」,其中內容敘及:

為使社會大眾檢驗大學辦學成效,大學應建立完善校務專業管理(IR)機制,

強化自我課責及監督，定期將辦學資訊公開。另為增強高等教育促進階級流動之功能，大學應擴大辦理弱勢學生學習輔導（第 15 頁）。

然而從這段內容中，無論是建立完善校務專業管理機制、增強高教階級流動或弱勢學生學習輔導，均仍尚無法彰顯高教公共化的核心價值——讓學生接受高教公平的教育機會，此乃與高教經費投入、公私立校數，以及公私立學生人數具有密切關係，倘若無法從這些層面切入，並結合法制面，實現高教公共化仍是遙遙無期。雖然政府想要推動高教公共化，仍有學者持不同意見，認為這只是讓私校與貧窮學生同受剝奪，如同劫貧濟富的「高教土匪化政策」（張馥暄，2022）；加上受到現實環境因素影響，高教公共化的成效始終相當有限。本文乃以系統和客觀分析高教公共化的難題，並提出邁向高教公共化的因應策略，以供參考。

## 二、高教公共化的相關數據分析

為了理解高教公共化，茲從高教學生占總人口比率、高教經費占國內生產毛額比率、政府投入公私立高教經費的比率、公私立大學校院數、公私立大學校院學生數等部分說明之。

### （一）臺灣高教學生占總人口比率

臺灣高教學生占總人口比率為 5.1%，與世界各國相較，其順序排名第五，僅次於澳洲、南韓、紐西蘭、美國，如圖 1 所示。

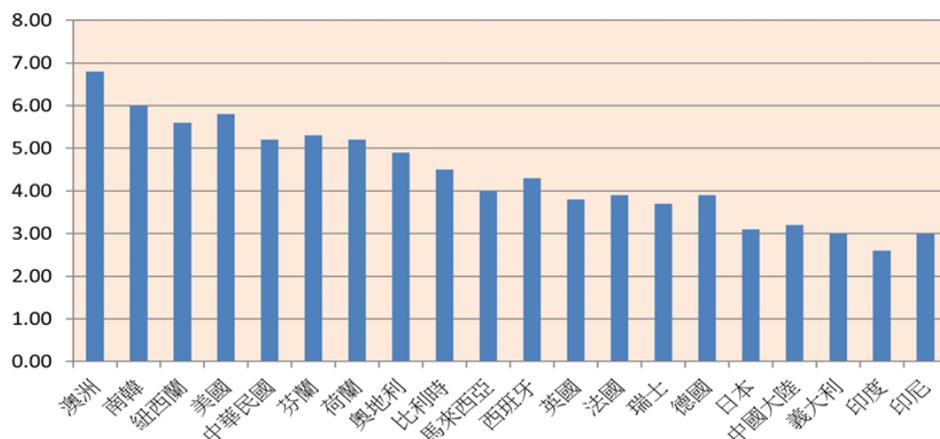


圖 1 臺灣高教學生占總人口比率  
資料來源：國家發展委員會（2022a）。

從圖 1 資料而言，臺灣高教學生占總人口比率與先進國家相比，毫不遜色，其中原因可能與國內家長重視學位，以及高教普及化有關；但從前四名國家而言，就以大學部學費來看，其中澳洲留學的一年學費，大約臺幣 47 萬至 103 萬元，

而紐西蘭大約臺幣 50 萬至 92 萬元，韓國大約臺幣 6 萬至 25 萬；至於美國私立大學一年大約臺幣 75 萬元至 135 萬元、公立大學每年約臺幣 30 萬至 60 萬元。相較之下，臺灣學費算是低廉，但這些國家都是屬於高教市場化國家，而非像芬蘭、奧地利、比利時等實施高教免費的國家，荷蘭則屬於低學費國家。當然，影響學費高低因素，除了市場化和自由化政策之外，與國民所得高低亦有其關係。

## （二）高教經費占國內生產毛額比率

臺灣高教經費占國內生產毛額比率為 1.4%，與世界各國相較，與日本大致相當，但仍低於美國、OECD 國家、韓國、加拿大、英國、比利時、荷蘭、芬蘭、澳大利亞和紐西蘭，如圖 2 所示。

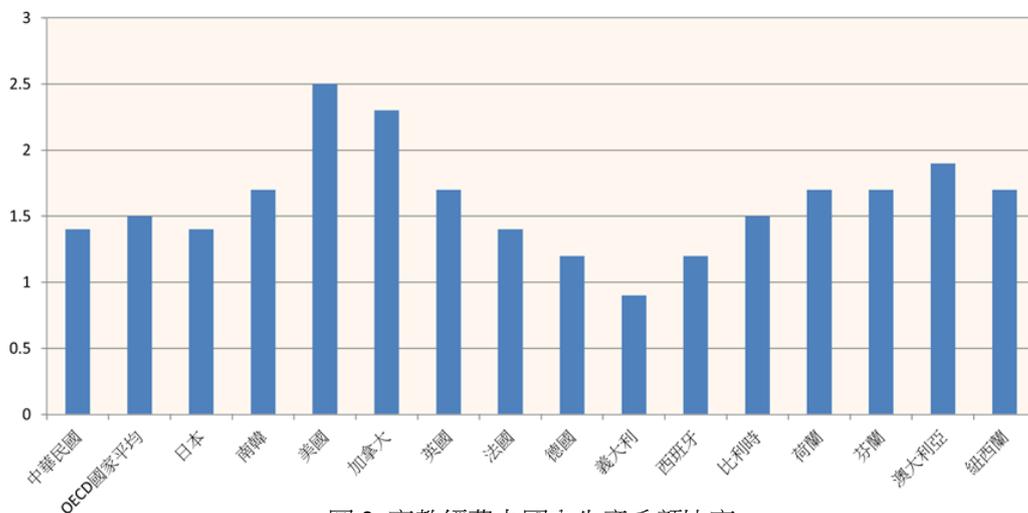


圖 2 高教經費占國內生產毛額比率

資料來源：國家發展委員會（2022b）。

從圖 2 資料得知，主要國家政府高教經費占國內生產毛額比率，與高教公共化或市場化無必然關係，例如：美國和加拿大屬於高度市場化國家，而芬蘭和荷蘭則屬於公共化的國家。至於美國和加拿大高等教育公校比私校多，對市場化仍具有調節作用。

但從整體數據而言，卻發現市場化的國家，其高教經費占國內生產毛額比率，要比公共化國家高一些。

## （三）政府投入公私立高教經費的比率

政府投入公私立高教經費的比率，亦可看出高教公共化的一些端倪，茲就近十（2012-2021）年（101-110 學年度）政府投入公私立高教經費的比率，列如表 1 所示。

表 1 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）政府投入公私立高教經費的比率

單位：千元

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2011 (100)	232,111,633	111,885,733	48.20	120,225,900	51.80
2012 (101)	241,560,285	117,115,416	48.48	124,444,869	51.52
2013 (102)	236,641,558	110,744,982	46.80	125,866,576	53.20
2014 (103)	237,844,409	108,891,752	45.78	128,952,657	54.22
2015 (104)	240,052,267	112,078,206	46.69	127,974,061	53.31
2016 (105)	240,307,116	113,942,932	47.42	126,364,234	52.58
2017 (106)	244,965,773	116,132,414	47.41	128,833,359	52.59
2018 (107)	246,333,544	120,238,784	48.81	126,094,760	51.19
2019 (108)	247,860,703	124,321,275	50.52	123,539,479	49.48
2020 (109)	249,720,980	128,922,637	51.62	120,550,343	48.28

資料來源：教育統計（2022a）。

從表 1 資料得知，政府投入公私立高教的比率，在 107 學年度以前，私立都大於公立，到了 108 學年度以後，略有下降現象，所投入的經費，100 學年度與 109 學年度相近，約在 120 億。

#### (四) 公私立大學校院數

近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院數，如表 2 所示。

表 2 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院數

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2012 (101)	148	51	34.46	97	65.54
2013 (102)	147	50	34.01	97	65.99
2014 (103)	145	49	33.79	96	66.21
2015 (104)	145	49	33.79	96	66.21
2016 (105)	145	45	33.79	96	66.21
2017 (106)	144	48	33.33	96	66.67
2018 (107)	141	46	32.62	95	67.38
2019 (108)	140	46	32.86	94	67.14
2020 (109)	140	46	32.86	94	67.14
2021 (110)	137	45	32.85	92	67.15

資料來源：教育統計（2022b）。

從表 2 資料得知：近十年（101-110 學年度）公立大學約占三成三到三成四，而私立大學約占六成六到六成七，且公私立學校數略有下降現象。

#### （五）公私立大學校院學生數

近十（2012-2021）年（101-110 學年度）年公私立大學校院學生數，如表 3 所示。

表 3 近十（2012-2021）年（101-110 學年度）公私立大學校院學生數（大學部）

西元、學年度 (民國年)	總計	公立	百分比 (%)	私立	百分比 (%)
2012 (101)	1,038,041	284,106	27.37	753,935	72.63
2013 (102)	1,035,534	281,317	27.17	754,217	72.83
2014 (103)	1,037,062	283,854	27.37	753,208	72.63
2015 (104)	1,035,218	287,029	27.72	748,189	72.28
2016 (105)	1,015,398	289,332	28.49	726,066	71.51
2017 (106)	985,927	290,266	29.50	695,661	70.50
2018 (107)	961,905	289,269	30.07	672,636	69.93
2019 (108)	932,518	288,663	30.96	643,855	69.04
2020 (109)	917,197	292,150	31.86	625,047	68.14
2021 (110)	901,475	295,392	32.77	606,083	67.23

資料來源：教育統計（2022c）。ODF 檔：歷年度各級教育簡況（各級學校概況－學生數及畢業生數）。

從表 3 資料得知：近十年（101-110 學年度）公立大學大學部學生人數約占二成七到三成三，而私立大學約占六成七到七成三，公立學校學生數略有上升，而私立學校略有下降，但在 110 學年度，公立學校學生數仍只達三成三，而私立學校則達六成七，兩者相差三成四。此外，從表 3 亦可看出少子化對高教衝擊之嚴重，學生數有逐漸滑落現象，近十年（101-110 學年度）學生數已經減少 136,566 人，約減少了 13.16%，其中對私立學校影響最大。

### 三、推動高教公共化難題分析

蔡英文總統於 2012 年第一次競選總統時曾發佈「十年政綱：未來十年臺灣發展政策綱領」（民主進步黨，2012），其中在教育政綱部分，明確訴求高教政策改革方向為「擴大高等教育公共化程度：逐步調整公立及私立院校的學生比率，長期達成公立院校學生數過半的目標。」（第 82 頁），迄今已歷 10 年之久，且蔡英文當選總統也超過 6 年多，然而公立大學校院及學生數仍未過半，仍停留在公私 3：7 之比，即使立法院執政黨立法委員過半，高教公共化仍處於牛步化，進展相當緩慢。

臺灣推動高教公共化之所以如此緩慢，主要有下列的難題：

### （一）稅率難以支撐高教公共化

根據財政部公布 2010 年度綜所稅統計專冊指出，以全國總平均而言，每戶綜合所得總額約 74 萬 4,949 元，繳稅額為 3 萬 8,582 元，平均稅率 11.51%（林昱均，2022），而實施高教公共化的歐洲國家，稅率高達 30% 以上，例如：以稅收占 GDP 的百分比來看，法國達 45.4%、比利時和瑞典皆為 42.9%、義大利為 42.5%、奧地利為 42.4%、德國為 38.8%（夏雨，2022）。基本上，稅率愈高，政府才愈有能力投入更多的經費挹注教育和社會福利的支出，然而臺灣的稅率遠低於歐陸國家，實在難有本錢實施高教公共化。

### （二）私校比率偏高不易調降

根據教育部教育統計，110 學年度大學校院計有 137 所，其中公立 45 所，私立 92 所，私校高達六成七，不利於推動高教公共化。基本上，臺灣屬於宗教團體成立的私立大學仍占少數，大部分是屬於私人獨資或募資設立，政府要讓這些學校志願性或自發性退場，在缺乏退場誘因下，恐屬相當不易，因為除私人本身投資和利益考量外，學校教職員和學生也不願學校退場，以維護自身和學生的權益，此又增加私校退場的難度。處在部分私校情願苦撐，也不願退場的環境下，而公立不可能再新設學校，當然很難達到公立院校數量過半的目標。

### （三）私校退場速度過於緩慢

近十年來大學校院退場的學校，計有高鳳數位內容學院、亞太創意技術學院、永達技術學院、南榮科技大學、稻江科技暨管理學院、臺灣觀光學院、蘭陽技術學院等 7 所。吳思華接任教育部長接受專訪時曾表示：2021 年前大專校院如不減到 100 所，會是「高教大災難」（林志成，2015）。

然而，到了 2021 年，不包括專科在內，仍高達 137 所，可見私校退場不易。直到 2022 年 5 月公布《私立高級中等以上學校退場條例》，教育部執行私校退場才顯積極性，2022 年 9 月，教育部首度依法陸續公布經「教育部私立高級中等以上學校退場審議會」列為專案輔導學校的有大同技術學院、高苑科技大學、中州科技大學、臺灣首府大學、明道大學、環球科技大學、和春技術學院等 7 校（許維寧，2022；許維寧、陳弘逸、林伯驊，2022；楊綿傑，2022）。未來兩年後即使這 7 所校院步入退場命運，大學仍達 130 所，離高教公共化還有一段很長的路要走。

#### （四）高教投入私校經費仍屬不足

就私校數量或學生數來看，高達六成七，而政府投入經費於私校約占五成，甚至 108 和 109 學年度還低於五成，可說不相對稱。基本上，從政府角度而言，學生應無公私之別，都有責任提供學生適切和優質教育機會，尤其政府具有資源和公權力，更應對弱勢學生給予更多的補助和協助，才符合教育公平正義。然而弱勢學生多數就讀私立學校，卻未能得到更佳的教育資源，實不利高教公共性，也難以邁向高教公共化。

### 四、邁向高教公共化的因應策略

高教公共化政策，受到歷史和現實因素影響，並不是一個容易推動的政策，實在很難一蹴可幾。為了形塑高教公共化有利條件，當前隨著少子化時代的來臨，以及社會對高教公共化呼聲有愈來愈高趨勢，的確是推動高教公共化的利基。

然而在政府不敢提高稅率的前提下，要實施類似歐陸國家高教免費制度，幾乎是不可能達成的任務。因此，未來推動高教公共化，仍以透過法制面循序漸進方式，才能水到渠成。茲提出下列的因應策略，以供參考。

#### （一）研訂公私合併法源依據

高教合併涉及到土地、資產管理、校區規劃、校舍空間配置、行政組織架構、員額配置、學術單位配置及財務規劃等事項，亦攸關師生權益，必須在法律給予規範。目前公立學校合併，在《大學法》第七條第三項已有明文規定，並授權訂定《國立大學合併推動辦法》，取得公校合併法源依據。

然而有關公私合併，並無法源依據。王幼萍（2021）曾建議政府宜儘速訂定「公私併」之相關規定與辦理程序，以更開創性的方式讓大學校院在人事、主計、法令上有更大的彈性。由於公私合併要比公校合併更為複雜，建議在《私立學校法》增列專章或另行制定《私立高級中等以上學校併入公立學校條例》，以取得法源依據，並形成政策，較易推動。

#### （二）設定適切性階段性目標

政府有鑒於推動高教公共化有其難度，乃透過推動高教公共性為名，設法化解來自於民間教育團體鼓吹高教公共化的壓力。然實施以來，效果仍屬相當有限，其主要原因除了缺乏宏觀的策略外，而且也看不到政府的關鍵績效指標或具體的階段性目標。

因此，為利於推動高教公共化，建議政府應訂定不同時期的階段性目標，例如：到 2026 年公私立比為 4：6；2031 年公私立比為 5：5；到 2036 年，公私立比為 6：4；2041 年公私立比為 7：3，期間視目標達成情形進行檢討，並進行滾動性修正，深信不到二十年後即可達到高教公共化的目標。

### （三）縮短公私立教育品質差距

長久以來，公私立教育品質差距是一個存在的事實。就讀私立學校繳較多的學費，卻無法享有公立學校教育品質，常常為社會所詬病。其中主要原因之一，在於私立學校受限於成本考量，無法聘請大量優質師資、大幅更新教學設備，而且課程未能完全符合學生需求，加上大班制上課，導致學生學習受到影響。

雖然過去教育部曾透過校務評鑑及系所評鑑方式，促使私校的確有所改進，但教育部對評鑑的態度，以校務評鑑為主，至於系所評鑑改善則由各校自行決定，其效果可能要進行全面性的後設評鑑，才能了解真實狀況。雖然教育部放手改由各校辦理自我評鑑或類似自我品質保證，但仍須進行督導的責任，否則要提升私校教育品質，恐怕有限，也難以縮短公私立高教品質差距。當然，政府對私校挹注資源，協助各校改善設備，亦有助於縮短公私立高教品質差距，但一定要求私校落實內部品質管制機制，才能避免弊端發生，衝擊私校形象。

### （四）強化私校社會責任及公共性

私校治理，不是營利機構，不能以盈利和成本為考量，而應具有其社會責任，就是把學生教好，將來能為社會所用，貢獻所學，而非只是想讓學生趕快畢業，結果一無所長，畢業之後不知何去何從，這是一種教育良心的工作，也是一種社會責任，私校經營者當有此認知。當然，私校不能只是求學校自己好，也應與所在社區及所處社會共好，幫助社區和社會發展，促進社會永續發展，才算盡另一種社會責任。

私校具有辦學公益性質，屬於公共財，其公共性無庸置疑。一般而言，私校正派經營，頗受社會肯定者有之；但有些私校借機牟利，損及學生受教權益，亦時有所聞，嚴重傷害學校公共性。黃政傑（2016）曾提到以私校自主性遮掩非公益性、監察人機制效果有限或形同虛設、校長及行政主管配合行事、董事長或董事親自坐鎮等問題，導致公共性弱化，此將不利於私校公共化。因此，為強化私校公共化，必須在法制有適當規範及機制，才有其效果，是故在《私立學校法》增訂公益董事和監察人，以及明確規定董事會、董事長和校長職權，才有助於提升私校公共化。

#### （五）擴大高教經費投入及私校補助

根據教育部教育統計，在 2011 年度投入大學教育經費為 232,110,633 千元，而教育部投入各級學校總經費為 671,480,300 千元，約占 35%；到了 2020 年度投入大學教育經費為 249,472,980 千元，而教育部投入各級學校總經費為 761,004,012 千元，約占 33%，不升反降；此外，高教經費占國內生產毛額比率為 1.4%，與世界各國相較，仍低於 OECD 國家。這兩項資料顯示：政府對於高教經費有必要增加，才有助於推動高教公共化政策。

此外，依據前述資料，私立學校無論從學校數或學生人數來看，約占六成七；但從政府的經費投入來看，約在五成，到了 108 學年度以後，甚至還低於五成，由於就讀私立學校以中低收入戶孩子較多，更需要經費挹注，才有助高教公共化政策的實現。因此，政府對私校補助，宜考量學生人數之比率，酌予增加，以符合高教公平正義精神。

#### （六）實施低收入學生免學費政策

高教公共化的要素之一，就是讓全民接受低學費或免學費的教育。依臺灣的稅率和教育經費投入，要實施低學費或免學費教育政策，必須增加大量的經費，難度太高，不容易實現。

倘若臺灣要邁向高教公共化，未能實施低學費或免學費教育政策，則只能說虛有其表。基於財政及現實因素考量下，可針對低收入家庭孩子實施高教免學費政策，俟實施一段時間之後，再擴大中低收入家庭孩子的學費補貼，可採教育券方式辦理，至少補貼學費的二分之一，且俟實施結果進行檢討，是否提高補貼學費的三分之二。這些措施，讓低收入及中低收入戶家庭孩子獲益，才有助於達成高教公共化目標。

## 五、結語

各國教育制度有其發展背景和實際需求，彼此可相互學習，但很難移植或套用。臺灣未來高教該走向歐陸國家的公共化或英美市場化導向，或者有自己獨特的第三條路走，該是政府該好好思考的課題。

依臺灣目前的稅率，以及占高比率的私校，要實施歐陸國家的高教公共化，的確難度太高；然而民間教育團體和社會大眾高教公共化呼聲與日俱增，大大增加政府的壓力。值此人口少子化時代，人口出生率逐年下降，在 1993 年出生人口約 32 萬人，2003 年下降約 23 萬人，2022 年預估更降至約 14 萬人，生源大幅

減少，首當衝擊的是私校，倘若未來私校未能注入外籍生及陸生，依此估算，20年後私校從現有的92所減少到三分之一，甚至一半，約剩下60至45所，屆時可拉近公私學校數之比，但離高教公共化仍有一段距離。是故，未來推動「準高教公共化」或「類高教公共化」，擴大對弱勢生的學費補助，應屬當前較為務實的作法。

因此，本文所提出下列六點因應策略，包括：(1)研訂公私合併法源依據；(2)設定適切性階段性目標；(3)縮短公立教育品質差距；(4)強化私校社會責任及公共性；(5)擴大高教經費投入及私校補助；(6)實施低收入學生免學費政策。深信有助政府未來推動高教公共化之參考。

### 參考文獻

- 王幼萍(2021)。**大學校院公私合併之研析**。臺北：立法院。取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=208734>
- 民主進步黨(2012)。**十年政綱：未來十年臺灣發展政策綱領**。臺北：作者。
- 沈暉智、林明仁(2019)。**論家戶所得與資產對子女教育之影響—以1993-1995出生世代及其父母稅務資料為例**。**經濟論文叢刊**，47(3)，393-453。
- 林志成(2015)。**吳思華：6年內大學不減至100所高教大災難**。**中時新聞網**。取自<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151212000308-260102?chdtv>
- 林昱均(2022)。**60歲以上族群 平均稅率最高**。**工商時報**。取自<https://ctee.com.tw/news/tax-law/687446.html>
- 夏雨(2022)。**全球徵稅最高的十個國家 第一名在大洋洲**。**大紀元**。取自<https://www.epochtimes.com/b5/22/2/26/n13607577.htm>
- 張馥暄(2022)。**「高教公共化」政策變調 大學教授譏諷教育部如「土匪」**。**鏡周刊**。取自<https://www.mirrormedia.mg/story/20220628soc007/>
- 教育部(2017)。**高等教育深耕計畫**。臺北：作者。
- 教育統計(2022a)。**ODF檔：歷年度各級教育簡況(各級學校經費支出—按學年分)**。取自[https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education\\_Statistics/111/111edu\\_ODF.htm](https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm)

- 教育統計（2022b）。ODF檔：歷年度各級教育簡況（各級學校校數）。取自 [https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education\\_Statistics/111/111edu\\_ODF.htm](https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm)
- 教育統計（2022c）。ODF檔：歷年度各級教育簡況（各級學校概況－學生數及畢業生數）。取自 [https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education\\_Statistics/111/111edu\\_ODF.htm](https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/111/111edu_ODF.htm)
- 國家發展委員會（2022a）。主要國家高等教育在學學生占總人口比率。取自 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=53FA5B2B69167D2A](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=53FA5B2B69167D2A)
- 國家發展委員會（2022b）。主要國家政府高等教育經費占國內生產毛額比率。取自 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=370BD5BCD05AD77F](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=370BD5BCD05AD77F)
- 許維寧（2022）。專案輔導增兩校 教團：中州難逃退場、臺首大也恐停辦。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6595070>
- 許維寧、陳弘逸、林伯驊（2022）。私校退場首波名單 高苑、大同列專輔。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/6593964>
- 黃政傑（2016）。促進私立大學辦學的公共性。臺灣教育評論月刊，5(1)，1-7。
- 楊綿傑（2022）。私校退場專輔學校再增3所！明道大學、環球科大、和春學院入列。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4051139>
- 戴伯芬（2017）。市場化或公共化？高等教育轉型的第三條路。取自 [https://twstreetcorner.org/2016/07/12/tai\\_po-fen/](https://twstreetcorner.org/2016/07/12/tai_po-fen/)

