

## 第三章、台灣高等教育的發展

本文的目的在於探討政府高等教育支出對於經濟成長是否有所助益，以期能提出政策建議。在進入實證研究之前，在本章即針對台灣高等教育的發展演進和台灣高等教育的經費分配，以便作為後續研究基礎。

### 第一節、台灣高等教育的發展演進

台灣高等教育發展的分期有許多不同的看法，在此以高等教育機構數的變化為依據，<sup>9</sup>將台灣高等教育發展分為高等教育的復原停滯期（1945年—1954年）、高等教育的快速成長期（1954年—1973年）、高等教育限制整頓期（1973年—1985年）與高等教育多元開放期（1985年迄今）。<sup>10</sup>

#### 壹、高等教育復原停滯期（1945年—1954年）

在光復初期，高等教育機構數量並不多，以接收日據時期原有的大專院校為主，僅有4所高等教育機構，分別為1. 台北帝國大學：在1945年改制為國立台灣大學；2. 台北經濟專門學校：在1945年改制為台灣省立台北商業專科學校，1947年併入國立台灣大學法學院；3. 台中農林專門學校：在1945年改制為台灣省立農業專科學校，次年升格為台灣省立農學院，也就是國立中興大學的前身；4. 台南工業專門學校：在1945年改制為省立台南工業專科學校，次年在升格為台灣省立工學院，也就是國立成功大學的前身。

在新設立的大學校院方面，大多有其政策的目的性。例如：在1946

<sup>9</sup> 由於近年來，有許多大學校院均是由專科學校轉型而來，因此本文所述之高等教育，亦將專科學校納入討論的範疇。

<sup>10</sup> 高等教育發展分期的方式可見於賴信任（2003）。

年成立台灣省立師範學院，也就是國立師範大學的前身，以培養中等學校師資；在 1948 年成立台灣省立台北工業專科學校，以培養工業技術人才；為配合地方自治，在 1949 年成立台灣省立地方行政專科學校，以培養地方行政人才，於 1955 年又與台灣省立行政專修班合併為台灣省立法商學院。

## 貳、高等教育快速成長期（1954 年—1973 年）

此一時期高等教育機構數大幅擴張，因應了國家建設之需要。1954 年至 1962 年，大專院校共增加 24 所，包含大專院校 14 所，專科學校 10 所。新增的大專院校可分為 4 類：1. 在台復校：政治、清華、東吳、輔仁、交通、中央共 6 所；2. 由專科升級為學院：包括台灣省立法商學院與淡江文理學院等 2 所；3. 由學院合併為大學：有中興大學 1 所；4. 新設立的學校：共有東海、中原、高醫、中醫、北醫、逢甲、文化 7 所校院。而新設立的專科學校，有 3 所是由師範學校改制為 3 年至專科學校，其餘分別為國家發展目的，而設立省立農專、省立護專、靜宜女子英專、大同工專、實踐家專、世界新專、中山牙專、國立藝專、銘傳商專與省立體專等不同領域的專科學校。

從 1963 年至 1973 年期間，為了配合社會經濟發展，專科學校開始大量設置，增加了 62 所，以工業類居多，其中大多數為五年制專科學校。<sup>11</sup>

## 參、高等教育限制整頓期（1973 年—1985 年）

由於 1954 年至 1973 年的快速成長期，專科學校擴展太快，以致師資不足、設備缺乏等問題一一浮現，因此對於私立學校的申請設立也暫緩接受。自 1973 年政府暫緩設立私校，至 1985 年重新核准設立私校的期間，

---

<sup>11</sup> 可見於陳舜芬（1993）。

大學院校只增加 5 所，專科學校也只增加 2 所。<sup>12</sup>

### 肆、高等教育多元開放期（1985 年迄今）

政府於 1985 年重新開放私校設立，指定範圍為工學院、技術學院、二年制商業護理專校與五年制工專。然而，因為私校設立條件嚴格，至 1987 年始有長庚醫學院成立。至 1989 年，當時的教育部長毛高文將大專院校的增設與調整，列為教育部重點工作之一，希望逐年增加高等教育人數，於是同年陸續有 2 所工學院、5 所專科學校成立。

而近年來，為因應高科技產業發展的人才需求，教育部自 1996 年推動績優技術學院改制為科技大學、績優專科學校改制為技術學院，大學校院數量便大量增加（如圖 3-1 所示）。<sup>13</sup>至 2005 學年度台灣地區大專院校數量已達 162 所，其中大學暨獨立學院有 145 所，專科學校有 17 所。在全球高等教育大眾化的浪潮下，台灣高等教育一方面設置技術學院與科技

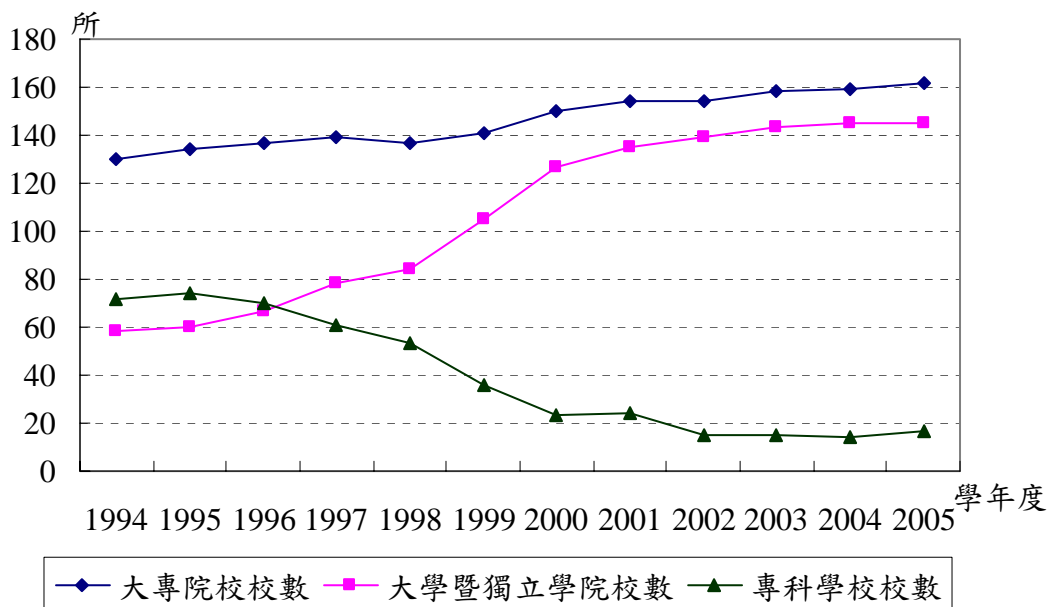


圖 3-1：近十年大專院校校數變動  
資料來源：教育部統計處

<sup>12</sup> 可見於郭俊銘（2001）。

<sup>13</sup> 可見於教育部高教司（2000），高教簡訊。台北：教育部。

大學，以增加職業學校學生繼續進修的機會，另外為了拉近技職教育與普通教育的差距，許多專科學校改制為技術學院，再升格為科技大學，便出現了如此擴充的情形。

綜觀台灣高等教育幾十年來的發展，1950年代，光復初期高等教育機構只有4所，正處於復原停滯期。高等教育發展的轉折主要在於，1980年代以前，政府並未開放私人興辦大學，因此在高等教育量的方面上，呈現緩慢成長；但自1980年代中期，由於私人資源投入興辦大學，而政府為平衡城鄉差距及發展體育、藝術等特殊學術領域，也增設一些公立大學。因此，高等教育校院數呈現快速成長（如表3-1所示）。此後，1996年教育部推動績優技術學院改制為科技大學、績優專科學校改制為技術學院。

表 3-1：台灣歷年高等教育校數變動

單位：所

學年度	大專院校校數	大學暨獨立學院	專科學校校數
1950	7	4	3
1956	17	11	6
1961	30	16	14
1966	69	21	48
1971	96	23	73
1976	101	25	76
1981	104	27	77
1986	105	28	77
1991	123	50	73
1996	137	67	70
1997	139	78	61
1998	137	84	53
1999	141	105	36
2000	150	127	23
2001	154	135	24
2002	154	139	15
2003	158	143	15
2004	159	145	14
2005	162	145	17

資料來源：教育部統計處 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/Web/STATISTICS/index.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.htm)。

近十年高等教育的結構也出現明顯的改變，如圖 3-1 所示，專科學校幾乎淹沒在高等教育大眾化的浪潮中，幾乎是以大學校院為主的一個情形。然而，高等教育的發展，數量的擴充之餘，教育部更陸續推出針對高等教育的發展計畫，以追求品質的提升。<sup>14</sup>

近年來，大學院校數量的迅速擴張，促使高等教育機會的普及，大學聯考的錄取率也逐年上升，<sup>15</sup>更多的人得以接受高等教育。在數量的擴張過程中，台灣高等教育發展呈現幾個趨勢：<sup>16</sup>（1）私立學校佔大學院校的比重快速增加；（2）研究所教育成長比率大於大學部成長比例；（3）技職校院在大學校院所佔比重快速增加。（4）回流教育（在職專班）之成長逐年增加。

這種數量的擴增，促使高等教育機會普及與學校類型的多元化，讓更多人得以接受大學教育，但另一方面，高等教育也因資源的增加不及因應數量的擴增，而出現質量失衡的現象，面臨巨大的挑戰。

---

<sup>14</sup> 教育部於 2000 年推動「大學學術追求卓越發展計畫」，2001 年新增「提升大學基礎教育計畫」，2002 年起陸續推動「提升大學國際競爭力計畫」等，另於 2005 年度推動「獎勵大學教學卓越計畫」，以促進高等教育的卓越發展。

<sup>15</sup> 可見於自由電子報，「《大考放榜》特別報導，教長：憂心大學高中化」。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/aug/10/today-file7.htm>

<sup>16</sup> 可見於教育部，於民國 93 年 4 月立法院第五屆第五會期，「我國研究所教育定位及未來發展專案報告」。

## 第二節、台灣高等教育支出面分析

### 壹、各級教育支出分配結構

一般而言，國民教育包含國中與國小兩個階段，由於學生人數最多，經費支出的比例也最高，大約佔每年度政府教育經費支出的 40%。以 2004 會計年度為例，國小教育與國中教育各佔 25.04% 與 13.92%。而我國的公立高等教育，以往一直由政府負擔大部份，因此每年的經費支出大約佔總額的 20%-25%，其中大學院校的支出更是佔了三分之二以上。1996 年教育部推動國立大學校務基金與部分經費自籌的計畫之後，其後大學院校經費支出比例，應會逐步遞減。然而，由於專科學校升格為技術學院或科技大學，大學暨獨立學院數量亦呈現增加的趨勢(如前節表 3-1 所示)，因此，大學院校經費支出比例逐步遞減的情形並未如預期般發生。

近年來，政府對於中小學教育、幼兒教育、原住民教育等過去較為忽略的部分，開始投入較多資源，因此高等教育經費也相對受到排擠。在大學院校數量迅速擴張的情形下，<sup>17</sup>公立大學已無法完全依賴政府的補助。再者，國內傑出校友捐贈回饋校園的風氣不盛，在種種問題下，高等教育資源受到限制，現階段台灣高等教育便面臨財政窘境。

如表 3-2 所示，綜觀近十年間各級教育支出的分配結構並沒有太大的變動，其中高等教育方面，1996 年推動績優技術學院改制為科技大學、績優專科學校改制為技術學院，因此專科學校經費比例呈現下滑，由 1996 年的 6.79%，到了 2004 年降為 0.95%；大學校院則有小幅成長。高中教育受高中職的比例調整影響最大，國中小有小幅成長。

---

<sup>17</sup>教育部自 1996 年推動績優技術學院改制為科技大學、績優專科學校改制為技術學院，當時大學暨獨立學院校數有 67 所，至 2000 年有 127 所，到了 2004 年達到 145 所。

表 3-2：台灣各級教育經費結構

單位:%

會計年度	總計	幼稚教育		國民教育		高級中等教育		高等教育		其他
		幼稚園	國小	國中	高中	高職	專科學校	大學及獨立學院		
1994	100	2.67	23.90	16.09	6.88	7.95	7.25	15.53	19.73	
1995	100	2.97	24.43	16.50	6.90	8.15	6.71	15.49	18.85	
1996	100	2.88	24.53	16.11	7.57	7.99	6.79	14.26	19.87	
1997	100	3.03	23.20	15.42	7.90	8.61	7.11	16.46	18.27	
1998	100	3.05	23.28	15.01	7.77	8.20	6.38	16.16	20.15	
1999	100	3.10	24.64	15.12	8.30	8.43	6.45	16.41	17.55	
2000	100	2.90	32.86	18.45	10.58	10.32	4.48	19.84	0.57	
2001	100	2.73	32.06	16.00	9.78	7.05	1.74	30.10	0.55	
2002	100	3.04	31.90	15.50	9.67	5.34	1.19	32.79	0.56	
2003	100	2.98	31.22	15.25	9.72	5.26	1.25	33.72	0.60	
2004	100	3.95	25.04	13.92	11.06	5.70	0.95	38.64	0.73	

資料來源：教育部統計處 [http://www.edu.tw/EDU\\_WEB/Web/STATISTICS/index.htm](http://www.edu.tw/EDU_WEB/Web/STATISTICS/index.htm)。

註：其他包含教育部轄下的其他文教機構。

## 貳、公私立高等教育經費分配

長久以來，國內高等教育資源的分配，都是由政府扮演主導的角色。公立學校在公務預算體系下，預算完全由政府編列。私立學校主要依賴學生的學雜費，但學雜費的收費標準即使已採彈性化措施，但最高徵收標準亦是由政府統一訂定。公私立學校學生所負擔的學費，相對於所能獲得的教育資源差距頗大。政府為縮小公私立學校間資源的差距，過去幾年大幅增加對私立學校的獎補助，並以達到獎補助經費佔私立學校經常收入的20%為目標，期望平衡公私立學校間經費與資源分配的差距。為配合資源調整的需要，教育部於1995年提出的白皮書中，即開始鼓勵公立大學對外募款並設立校務基金，推動校務基金制度，讓學校自行籌措部分財源。1996年以台大、清大、交大、成大及台科大五校試辦校務基金制度。其後逐年擴大試辦規模，至1999年所有國立大學院校都已納入實施範圍。各年度實施校務基金制度的國立大學校院整理如表3-3。

表 3-3：各年度實施校務基金之公立大學

年度	實施學校
1996 年起實施校務基金	國立台灣大學、國立清華大學、國立成功大學、國立交通大學、國立台灣科技大學。
1997 年起實施校務基金	國立政治大學、國立中興大學、國立中央大學、國立中山大學、國立中正大學、國立台灣海洋大學、國立陽明大學、國立空中大學。
1998 年起實施校務基金	國立臺灣師範大學、國立高雄師範大學、國立彰化師範大學、國立屏東師範大學、國立雲林科技大學、國立臺北科技大學、國立藝術學院、國立臺灣藝術學院、國立臺北護理學院、國立體育學院、國立臺灣體育學院、國立勤益工商專科學校、國立高雄餐旅管理學校。
1999 年起實施校務基金	國立東華大學、國立暨南國際大學、國立高雄第一科技大學、國立臺南藝術學院、國立高雄科學技術學院、國立虎尾技術學院、國立嘉義技術學院、國立高雄海洋技術學院、國立屏東商業技術學院、國立宜蘭技術學院、國立臺北師範學院、國立新竹師範學院、國立臺中師範學院、國立嘉義師範學院、國立臺南師範學院、國立屏東師範學院、國立花蓮師範學院、國立臺東師範學院、國立臺北商業專科學校、國立臺中商業專科學校、國立澎湖海事管理專科學校、國立聯合商業專科學校。

資料來源：教育部全球資訊網 [http://www.high.edu.tw/12/12\\_1/c.htm](http://www.high.edu.tw/12/12_1/c.htm)。

就公立大學校院而言，以往在公務預算的制度下，公立大學院校的經費編列較為僵化，較無運用上的彈性與效率。在實施校務基金制度之後，提高公立大學校院財務自主，由於政府所撥補助經費可留供下年度繼續使



用，可除消化預算之弊端，提升資源使用效率。再者，政府財政吃緊，社會福利等各項支出大幅增加，但稅收卻未見相對成長。<sup>18</sup>以校務基金制度運作，增加孳息收入，提昇作業效率，也有紓解政府財政壓力的效果。此外，校務基金的實施在促進公立大學院校財務自主的同時，亦可望引起各校間的良性競爭，發展學校特色，吸引優秀學生。

就私立大學院校而言，主要經費來源有董事會捐贈、學雜費收入、社會團體捐助、校友捐助及政府補助等項目。其中主要還是以學雜費收入為大宗，其他收入比例甚低，並不足支應學校需要。雖然近年來政府提升對私立大學院校的獎補助比例，欲縮小其與公立大學院校間的差距，但所獲得的資源經費補助亦難以與公立大學院校相比。同時亦出現不少缺失。<sup>19</sup>

首先，依憲法、私立學校法與私立學校獎助辦法中的規定，政府應給予私立學校獎助及補助。而歷任教育部長宣稱將逐年提高私立大學補助比例，未來以達到預算支出的 20%，但此一固定比例的數字，並不具有法令的約束與強制性，而是依教育行政首長的理念而定。其次，部分獎助標準過於嚴苛，私校無法受惠，並且獎助標準查核不易，獎助條件也過於繁瑣。再者，獎助用途分項過細，也無法反映政府階段性獎勵目的。

---

<sup>18</sup>可見於自由電子報，「健全社會福利必先提振產業增加稅收」。

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/may/21/today-s1.htm>

<sup>19</sup>可見於賴信任（2003）。

### 第三節、台灣高等教育未來展望

高等教育在國家發展過程中扮演相當重要的角色，是決定國家競爭力的主要關鍵。台灣高等教育，近十年來在數量上快速擴增，已從傳統的菁英教育趨向全民化。高等教育的發展，未來如何因應多元社會之需求，發展出各校的特色，朝向功能的分化？又要如何兼顧高等教育質與量的發展，追求大學的卓越化？都是當前台灣高等教育發展亟待解決的問題。分別敘述如下：<sup>20</sup>

第一點，研訂大學教育中長期發展計畫。為因應知識經濟發展需要，高等教育產出的結構也必須調整，改進大學系所的組合，推動整合性學程，結合政府、學校、民間企業、研究機構及職訓中心等資源，使專業人才獲得適時的供應，裨益經濟發展和國家建設。雖然大學教育的目標是多元的，但是高級人力的培育與運用，仍必須要從國家整體發展來考量。因此必須訂定大學教育中長期發展計劃，以因應未來十年知識產業的人才需求。再者，推動大學自行定位，並且給予合理發展彈性。學校基於自我管制的精神，衡量學校之資源及其他條件，訂定辦學目標與擬發揮之功能，因此大學分類區隔指標應自行定位所屬類型，使高等教育展現多元的風貌。

第二點，技術校院研究所透過產學及技術研發合作朝向實務研究。科技大學與技術學院研究所將以專題製作之策略，由教師帶領若干位學生組成一個小組，主動尋找產企業界合作，並依其需求提出專題研發或製作之實務性研究計畫，進行務實致用之研究。

目前國內大學校院的數量已趨飽和，未來的高等教育可能供過於求，

---

<sup>20</sup>可見於教育部，於民國 93 年 4 月立法院第五屆第五會期，「我國研究所教育定位及未來發展專案報告」。

透過市場的自由競爭建立淘汰機制。社會大眾有充分自主的選擇權利，而為求大學資源的有效整合，現有的公立大學不宜再做量的過度擴充，而應致力於內部資源的整合，尋求質的提昇。

而為了使大專院校定位自身特色，往高等教育多元化的目標發展，評鑑應成為大學追求卓越的指標，以破除齊頭式的平等，取得優勢領域的領導地位，做好自我管制的工作，提升學術水準與研究深度，進一步引導大學追求多元化的發展和學術卓越。長期而言，評鑑結果也可逐步轉為進退場等重大政策之參考。