

壹、前言

教育在經濟發展上扮演著重要的角色，因此，許多國家致力於高等教育之投資，期能藉由知識創新來達成持續的經濟成長。台灣過去有著「萬般皆下品，唯有讀書高」的傳統文憑主義思維，因而自1990年起便增加大學校院的設立，由1992年的50所增加至2015年的159所，學生人數則成長了686,687人，20年來已快速擴張三倍之多。由此可見，當前台灣高等教育的發展，正從菁英走向普及、從管制走向開放、從一元走向多元。然而，過度飽和的高等教育，卻導致大學生素質參差不齊，也讓台灣過去引以為傲的技職教育面臨崩解危機；再者，少子化的問題也讓許多高等教育學校面臨招生不足的局面。尤其是自2016年起大學生源將開始顯著減少，此後10年間大約下降三分之一。由於臺灣淨在學率超過70%，已居全世界前三名，往上調整空間實屬有限。雖然教育是百年大業，不以營利為目標，但面對外在環境變遷、大學錄取率漸增、就學人口逐漸減少及教育經費逐年下降等因素，原屬於非營利性質的教育單位也不得不徹底檢討營運策略。尤其是在高鳳數位內容學院與永達技術學院難敵招生不足厄運，於2014年相繼宣布退場後，更為台灣近年來變動快速的高等教育敲響了一記響亮的警鐘。針對高等教育環境的丕變，教育部於2015年3月27日公布《高等教育創新轉型方案》，方案內容包括「高階人力躍升」、「退場學校輔導」、「學校典範重塑」及「大學合作與合併」等四大策略，主要目的乃是希冀高等教育能將資源有效重整並朝向多元發展型態經營。

而與高等教育發展相關的研究，有部分著眼於大學治理機制的探討。Knott與Payne（2004）提及，大學治理會影響高等教育機構的表現。在全球化趨勢、政府財政緊縮以及市場競爭邏輯盛行等因素交相影響之下，不同地區的高等教育系統紛紛出現大學治理結構轉型的現象（戴曉霞，2007）。在這股改變的風潮中，國內學者亦藉由探究先進國家之大學治理轉型的過程，包括德國高等教育治理之改革動向（張源泉，2013）、荷蘭政府對高等教育治理結構轉型的經驗（謝卓君，2013）等，對我國政府管理大學治理機制提出建議。而教育部目前選定國立成功大學與國立金門大學於2011年先行試辦大學自治治理方案，由大學自負經營成敗，因此，大學經營績效的評估勢在必行，日後對台灣高等教育的組織變革與行政管理必定會產生影響。

是以，探討高等教育機構經營效率之研究，是另一個重要的議題。高等教育的

經營本迥異於一般經濟體系，但近年來在全球化的競爭浪潮下，高等教育逐漸導入市場機制，逐漸將企業經營的理念應用在高等教育體系之中，使得各校為提高行政管理與教學效率、降低辦學成本，紛紛改變管理模式，致力於成本結構分析，強化經營管理與組織變革，妥善運用每一項資源，以發揮最大效益。而先進國家之高等教育更是積極推動大學教育改革、整合教育資源，以提升高等教育機構在國際教育市場之競爭力（Valimaa, 2004）。然高等教育機構若要提升競爭力，除須兼顧教育效能之外，亦應針對其經營效率做進一步的分析。是故，高等教育機構如何藉由經營績效的分析，以提供效率改善空間的訊息，做為資源規劃的安排，為一重要且急迫之課題。

效率估計之目的在衡量決策單位（decision making union, DMU）之營運表現與可以改善的空間，然而，傳統效率評估方法假設全體樣本皆具有相同生產技術，而將全部高等教育機構視為同一群組加以推估，並未考量不同學校間的結構、資源或法規對學校的限制可能存有極大差異，導致群組間技術水準通常存有差異。因此，若要進行跨群組之比較時，必須具備共同比較基準才行。由於部分大學缺乏經費自主性，經費需仰賴政府提供或補助，因而需要受到相關法規的規範，導致大學經營受到限制。例如：受限於《大學法》與《私立學校法》的規定，私立大學是捐資興學而非投資辦學，而教育部目前對私立大學校院學雜費管制政策係開放由各校自訂，惟對於調漲比率限制、常態現金結餘率、助學措施限制、生師比、每生平均圖書等仍多所限制；相對於私立大學，國立大學在現行公務預算體制下，經費來源完全由政府編列預算，學校依計畫申請經費，執行預算，在各種政府法規限制下，預算超收須全數繳庫，決算剩餘無法保存，所有歲入收取、經費存儲，使用較缺乏彈性。根據教育部統計處（2010）資料顯示，平均而言，學雜費收入占私立大學總收入至少六成以上，卻只占國立大學總收入的五成左右。而除了學雜費收入挹注外，國立大學尚可依賴學校教學研究補助收入（如科技部研究補助或產學合作補助）或其他收入（如醫院收入或實驗林門票收入）做為財源；私立大學則可依賴補助及捐贈收入、推廣教育收入或建教合作收入做為財源。另外，在學校支出方面，占國立學校最大比重部分在於教學及研究（83.08%），其次為學生獎勵金及雜項業務成本（3.69%）；反觀私立學校，雖然教學研究支出亦占最大比重（74.89%），但其次要支出卻是行政管理支出（19.94%）。

高等教育機構除了收入來源與支出運用比重具有顯著差異外，不同類型學校的使命也不相同。例如：一般大學可能重研究而輕教學，目的是要爭取國內外排名；