

壹、前言

高等教育是近代以來社會機構中轉變最劇烈、角色扮演最多樣的單位之一。從早期（十八世紀）宗教性、道德性與菁英型的組織及制度，逐步朝向世俗化、經濟性與大眾化的企業體，這種種相互對壘的意象，都是描述我們現在所熟知的大學。在大學變革的過程當中，如何支撐大學運作也是關鍵議題之一，基本上，早期大學與國家關係淡薄，甚至出現相互對抗的歷史，故彼時大學經常只能透過自給自足或教會捐贈來維持生存；但隨著十九世紀民族國家興起，大學多重功能日益顯著，政府也開始意識到應該提供大學經費挹注，藉此發揮各種公共效益，促進社會整體發展（Green, 2013）。

隨著大學機構任務的複雜化與分殊化，高等教育財政需求日益擴張，不論是歐洲、美國或其他發展中國家，國家／政府經費支持均已成爲大學永續發展不可或缺的關鍵要素，某些國家的大學甚至需仰賴官方經費挹注來運作。時至今日，大學不但是落實教育公平與社會公平的利器，也是推動知識生產與產業升級的關鍵，更是決定國家競爭力優劣的前哨站，在此情形下，所有關心高等教育之士都希望能確保教育資源不虞匱乏，遂讓高等教育財政議題再度成爲各方論辯的焦點（Johnstone, 2006, 2009）。

台灣同樣也站在這樣的時代當口，大學過去曾經有過接受政府充裕財政支持的輝煌年代，但曾幾何時，高等教育財政困境卻成爲眾人議論的焦點，關注議題包括：台灣高等教育財政現況爲何？教育投資是否足以支撐當前發展需求？政府高等教育投資之國際定位如何？是否低於主要國家？繼續增加高等教育投資的合理性與可行性爲何？這一連串的問題盤根錯節，實無法用單篇文章來獲得完整解答。基於此，本文從供給面的角度出發，分析台灣高等教育財政現況與面臨問題，並透過貫時分析與跨國比較，釐清台灣高等教育財政之國際定位。研究顯示，在判斷台灣高等教育財政充足與否時，應將國內生產

毛額（GDP）規模、租稅負擔率、高等教育規模、高等教育淨在學率、公私立大學校數比率，以及公私部門投資比重等六項因素納入考量，最後也思索高等教育財政改革未來可能的前瞻選項，藉此做為反思與前進的動力。

貳、高等教育理念轉型與財政改革

一、高等教育理念轉型：從服務國家到服務個人

從菁英到大眾化時代，高等教育的功能向來是各界關注與爭執的焦點所在，從最廣義之教化完熟的文化人（cultural person），到肩負知識傳承甚至道德傳統，或培育國家發展所需人才等使命，都是近代大學廣為人知的任務。

過去在菁英型高等教育（elite higher education）階段，由於參與人數較少，惟有資質相對優秀者才有進入大學殿堂的機會與經驗，此時機構也以培育國家頂尖領導人才、服務社會發展為要旨。在此情況下，高等教育具有較大的公共財特質，此種特質標誌著接受高等教育並非僅是「個人」利益的追逐或需求滿足，更大面向是在追尋國家社會的集體認同，甚至是智識財產的承繼與遞嬗。

以美國為例，Solow（1957）、Denison（1962）、Jaffe（1989）、Jorgenson與Griliches（1967）等學者一再強調，二次大戰後美國經濟能夠快速成長，很大部分係受益於高等教育的貢獻。美國大學校院之基礎研究對於企業專利件數與廠商創新研發能力具有正面影響，尤其是在藥品、醫療科技、光電、電子與核能科技等領域最為明顯。正因如此，世界主要國家的大學校院也多以關注眾人之事或追求公眾福祉為機構的主要任務與目標，此種「公共性」（publicity）可說早已存在於大學的基因當中，而政府、媒體、宗教人士也經常耳提面命，希望這樣的特性與本質能長存於大學高牆之內，成為大學核心理念與運作哲學。