

# 調查報告

壹、案由：教育部審議107學年度國內大專院校申請調整學雜費，是否符合「專科以上學校學雜費收取辦法」之規定？是否符合「行政程序法」揭示應遵守一般法律原則？公告之學雜費收費基準調整幅度核算方式是否符合實際？審議之標準是否適時檢討其合理性？對於國內大專院校學費調整之審核有無過於嚴苛？均有進一步調查之必要案。

## 貳、調查意見：

一、我國高等教育之快速擴張，適與人口成長趨勢形成反差，且高等教育粗在學率<sup>1</sup>已攀升至84.5%，不可謂不普及；復加我國高等教育中私校占比逾半，即逾六成五學生就讀私校，而經濟弱勢者又高踞其中之七成五，引發「階級複製」隱憂，致學雜費調漲頻生爭議。大專校院學雜費之收取，係為反映教學成本、踐行大學任務暨實現大學自治，業已証之於司法院大法官解釋意旨及教育部明定之相關收費規範中，憲法亦明文我國國民義務教育範圍並未擴及高等教育，惟政府長年管制並凍漲高等教育學雜費，致學雜費一直維持低廉水平，未能反映真實成本，令高等教育難有適足發展。

(一)「經濟社會文化權利國際公約」第13條第2項第3款指出，「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」，此公約第13號一般性意見書復敘明，不同於初等教育

---

<sup>1</sup>高等教育粗在學率=大專(不含研究所,大專進修學校及五專前3年)學生人數/18至21歲人口數×100%。  
資料來源為教育部統計處網站(各級教育學齡人口在學率—粗在學率)，網址：  
<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=002F646AFF7F5492#>

「應免費普及全民」以及中等教育「應廣行舉辦，庶使人人均有接受機會」之特性，高等教育最重要的一個特性為「應根據能力提供機會……個人的『能力』應該根據與其有關的專門知識和經驗予以鑑定；此即，高等教育有別於具強迫性、普及性之義務教育。另，我國「憲法」明文，國民教育以6至12歲為學齡，「憲法」增修條文第10條亦指出，教育、科學、文化之經費，尤其國民教育之經費應優先編列，均證我國國民義務教育範圍並未擴及高等教育。

(二)次按司法院大法官釋字第380號，該號解釋理由書謂略以：「……按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動，舉凡與探討學問，發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應。……」；以及學雜費為大專校院自籌財源收入乃法律明文（「國立大學校院校務基金設置條例」第3條第1項第2款第1目、「大學法」第35條<sup>2</sup>、「私立學校法」第47條<sup>3</sup>、「專科學校法」第44條<sup>4</sup>參照），並有法律授權訂定現行之「專科以上學校

---

<sup>2</sup>大學法第35條：「(第1項)大學向學生收取費用之項目、用途及數額，不得逾教育部之規定。(第2項)政府為協助學生就讀大學，應辦理學生就學貸款；貸款項目包括學雜費、實習費、書籍費、住宿費、生活費、學生團體保險費及海外研修費等相關費用；其貸款條件、額度、權利義務及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。」

<sup>3</sup>私立學校法第47條：「(第1項)私立學校向學生收取費用之項目、用途、數額及其他應遵行事項之辦法，由學校主管機關定之。(第2項)私立學校每學年度向學生收取費用之項目、用途及數額，應予公開，並應於學校資訊網路公告及於招生簡章載明。」

<sup>4</sup>專科學校法第44條：「(第1項)專科學校五年制前三年學生，符合一定條件者，免納學費。但未具有中華民國國籍、重讀同一教育階段者，不適用之。(第2項)前項免納之學費，由教育部編列預算補助學生。公立專科學校學生，由各校於註冊時逕免繳納；私立專科學校學生，由各校於註冊時免予繳納後，造具清冊函報教育部請撥經費。(第3項)除第一項免納學費規定外，專科學校得向學生收取費用；其免納學費之一定條件與補助、收費項目、用途、數額、減免、退費及其他相關事項之辦法，由教育部定之。(第4項)政府為協助學生就讀專科學校，應辦理學生就學貸款；貸款項目包括學雜費、實習費、書籍費、住宿費、生活費、學生團體保險費及海外研修費等相關費用；其貸款條件、額度、權利

學雜費收取辦法」，復以本案詢問教育部高教司朱俊彰司長時亦稱，「學雜費收入在私校約占七成五，在公立學校約占二至三成」等語(筆錄在卷可稽)，更凸顯學雜費涉及學校財政，重要性至為灼然，且對於私立學校而言，更屬經營命脈，大專校院向學生收取學雜費乃攸關學術自由與教育發展能否充分落實之重大事項。

(三)我國高等教育雖非屬義務教育，卻在歷經學校數量快速擴張，以及人口出生率逐年下降之雙重衝擊下，致高教粗在學率業已攀升至 84.5%，國人接受高等教育機會已日趨普及：

1、按教育部之統計<sup>5</sup>，80學年度迄107學年度，專科以上學校自123所成長至153所，且一度於96學年度攀升至164所。再按教育部分類，專科以上學校包括大學、獨立學院與專科學校等3類；其中，大學自80學年度迄今，從21校增加至127校，專科學校則自73校萎縮至12校。廿餘年來，大學數量一度增加至129校，且公、私立均見成長。公立大學自13校增至現今之44校，擴充逾3倍，且最高時曾達47校；私立大學自8校增加為107學年度之85校，擴充逾8倍，且該數字乃歷史新高。茲將高等教育擴充情形彙整如下表：

表1 我國大專校院學校數量成長情形一覽

學年度	大專校院				
	大學			獨立學院	專科學校
	小計	公立	私立		

義務及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。(第5項)專科學校違反第1項或第3項所定辦法規定向學生收取費用者，依下列規定辦理：一、公立學校：由學校核予相關人員行政懲處；教育部、直轄市政府得扣減補助款或招生名額，並令其限期改善；屆期未改善者，得按次處罰至改善為止。二、私立學校：依私立學校法第55條規定辦理」

<sup>5</sup>大專校院數量資料於108年2月1日取自教育部統計處網站：「主要統計表/歷年大專校院/大專校院概況表(80~107學年度)」

(<https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>)。

學年度	大專校院				
	大學			獨立學院	專科學校
	小計	公立	私立		
80	21	13	8	29	73
81	21	13	8	29	74
82	21	13	8	30	74
83	23	15	8	35	72
84	24	16	8	36	74
85	24	16	8	43	70
86	38	20	18	40	61
87	39	21	18	45	53
88	44	21	23	61	36
89	53	25	28	74	23
90	57	27	30	78	19
91	61	27	34	78	15
92	67	30	37	75	16
93	75	34	41	70	14
94	89	40	48	56	17
95	94	40	53	53	16
96	100	41	58	49	15
97	102	41	60	45	15
98	105	41	63	44	15
99	112	44	67	36	15
100	116	45	70	32	15
101	120	46	73	28	14
102	122	46	75	25	14
103	124	47	76	21	14
104	126	47	78	19	13
105	126	47	78	19	13
106	129	46	82	15	13
107	127	44	85	14	12

資料來源：本表資料未納入宗教研修學院，主要係依教育部統計處網站製表。

2、查據內政部戶政司網站，本案彙整63年至107年我國出生人口數變化趨勢如下：我國出生人數自87年跌破30萬人後，復於97年跌破20萬人，渠後雖有起伏，長期而言卻未見顯著成長，99年時甚至曾跌至16萬

餘人之歷史新低。另行政院國家發展委員會亦指出，「根據本會2018年8月公布『中華民國人口推估(2018-2065年)』報告，若未來總生育率維持在1.4人不變，2018-2029學年度，各級學校將較2006-2017學年度減少逾1至3成之生源，其中18歲平均入學年齡人口，2018-2029學年度較2006-2017學年度，預估將由32萬人減至22萬人，減幅達29.7%，至125學年更將進一步降至20萬人以下。」等，我國高等教育國內生源堪慮。

- 3、然而，我國大學於87年之39校，一路成長迄今達129校，與同一期間（20餘年來）之出生人數變化走勢恰恰形成反差，茲以下圖呈現我國出生人口數與大學數量之變化趨勢：

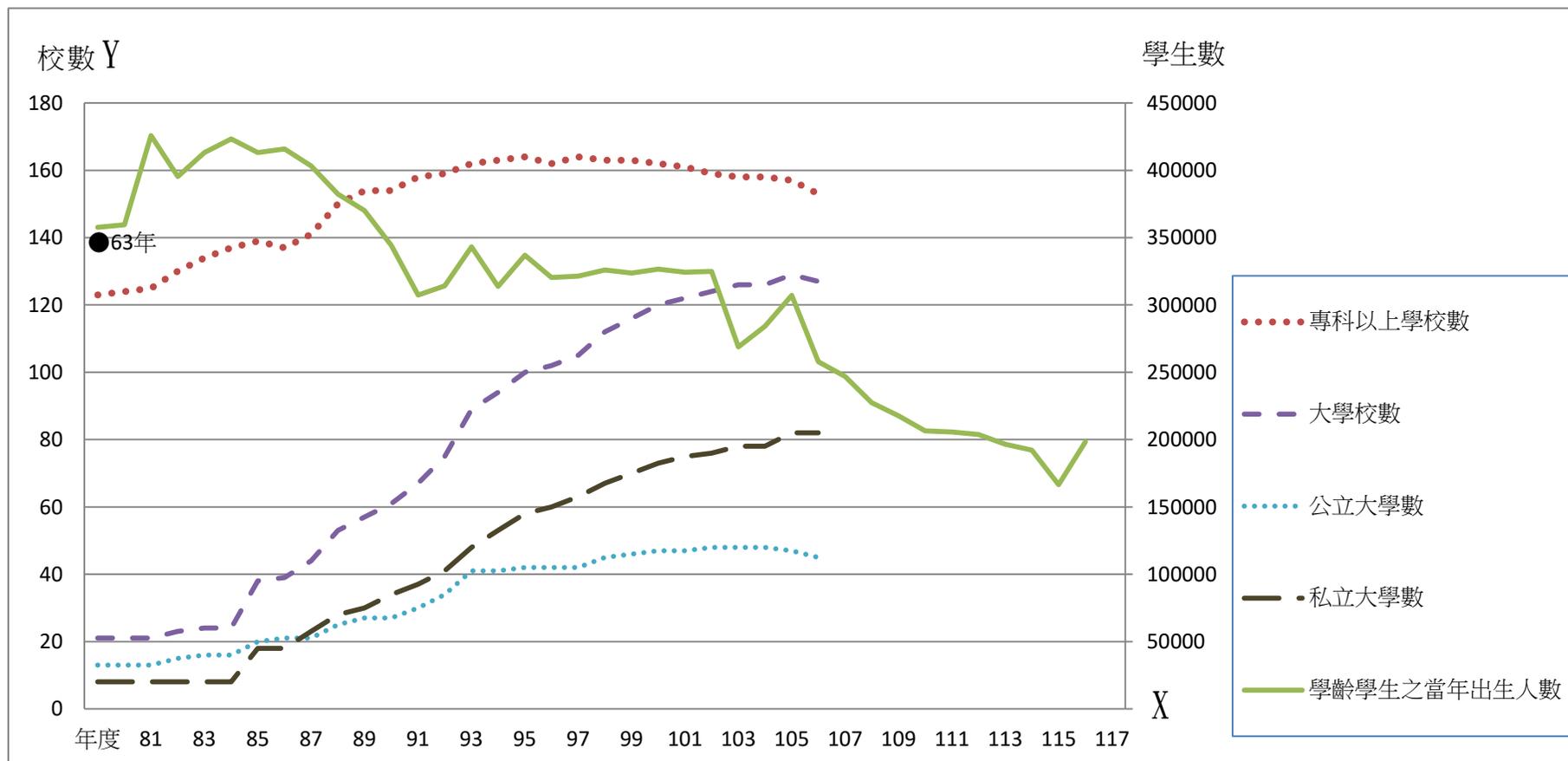


圖1 我國出生人數與大學數量變化趨勢圖

註：X軸之資料單位為「年度」；Y軸主座標(左側)資料單位為「校數」、次座標(右側)資料單位為「人數」。

資料來源：本院繪製。

4、高等教育粗在學率偏高，亦為我國高教值得關注之課題。據教育部查復，我國高等教育粗在學率於106年時達84.5%，近年之國際比較情形詳如表24。於此，本案諮詢專家學者稱「我國高教已進入低篩選時代，幾乎任何人都可以上大學，品質難以期待。目前學用落差問題，是源頭(招生)就存在問題導致的。」等語；教育部高教司朱俊彰司長到院說明時則表示：「目前的淨在學率，與鄰近國家，如韓國，差不多，但跟歐美國家比起來，我國淨在學率確屬偏高。美國的淨在學率較我國低，但外籍學生比例很高，顯示難以直接進行比較。」等語。

表2 高等教育粗在學率之國際比較

單位：%

年份 國別	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
臺灣	85.3	84.1	82.7	83.1	83.6	84.0	84.0	83.9	83.7	84.0
中國地區	22.1	22.4	24.3	23.3	24.3	-	30.2	41.9	45.4	48.4
日本	57.9	58.6	59.0	58.1	59.9	87.8	62.4	62.9	63.2	-
南韓	96.1	103.6	103.9	101.0	100.8	-	95.3	93.4	93.3	-
美國	81.6	85.4	89.1	93.3	95.3	75.1	88.8	-	-	-
英國	59.0	57.0	58.5	60.5	61.2	83.6	56.9	57.3	57.3	-
法國	54.7	54.2	54.5	56.1	57.1	108.3	62.1	64.1	65.3	-
德國	-	-	-	-	56.5	116.3	61.1	64.2	66.6	-
芬蘭	93.8	95.1	91.6	94.1	95.5	70.4	91.1	88.9	87.7	87.0
澳大利亞	75.0	72.3	75.9	79.8	83.2	107.9	86.6	-	119.7	121.9
紐西蘭	79.1	78.2	82.7	82.6	80.8	92.6	79.7	78.0	80.6	81.8

註：1. 我國高等教育經費係學年度資料。

2. 據教育部表示，本表中之部分外國數據超過100%，係因各國計算基準略有出入；教育部提供之資料取自107年6月11日「聯合國教科文組織（UNESCO）」（網址：<http://data.uis.unesco.org/Index.aspx#>）。

3. 學齡人口粗在學率 = 該級教育學生人數 ÷ 各該相當學齡人口數 × 100%。

4. 教育部另查復指出，我國2017年高等教育粗在學率為84.5%。

資料來源：教育部108年2月13日臺教高(一)字第1080012963號函附表17暨該部承辦人108年5月7日電子郵件說明。

(四)國人接受高等教育比率雖高，然數字背後，卻存在諸多

不均質現象。如我國高等教育因私立學校占比逾半，即超過六成五的學生就讀私校，且經濟弱勢族群竟有高達七成五就讀私校，引發私校若再調漲學費有助長「階級複製」之虞的議論：

- 1、以106學年度大專校院在學人數言，公立學校學生人數為44萬8,904人，私立學校學生人數為85萬3,009人，總計130萬1,913人；即高等教育階段，學生就讀公、私立學校之比例為34.48：65.52。
- 2、教育部統計106學年度學雜費減免及弱勢助學計畫助學金之補助情形，指出共計補助18萬8,675名學生，其中，竟有14萬2,959人(占比高達75.77%)屬私立學校學生。近年我國大專校院補助弱勢學生就學之情形統計如附件二。
- 3、復以教育部查復106學年度大專校院學生申請就學貸款資料觀之，在學學生計有26萬2,997人申貸，占在學學生總數之20.65%，總貸款金額為新臺幣201億4萬5,347元(97~106學年度之詳細申請情形統計如附件三)。
- 4、教育部函復本院稱：「經濟弱勢學生中，就讀私立學校比率仍高於公立大學，考量私立學校學生須繳近2倍於公立學校之學費，經濟弱勢者似確有較高比率需負擔較高學費之事實。」；教育部高教司朱司長到院說明時亦表示「每年貸款人數資料是動態的，因為每年都有人申請跟還清；每年申請貸款的人數約24萬人，申請者的公私立學校占比，公立約5萬、私立占17~18萬，私校學生人數的確較多，申貸額度也因私校學費較高而比較高」等語。可見我國經濟弱勢學生接受高等教育之負擔顯較一般學生為高。

(五)另一方面，因政府之管制和凍漲，學校學雜費之收取，

顯較其他國家低廉，又，收費未能反映真實成本，學校欠缺適足發展經費，亦有苦衷：

1、教育部人員到院說明時表示，「從『大學法』來說，學雜費的核定權在教育部」等語。據「大學法」授權訂定之「專科以上學校學雜費收取辦法」（下稱「學雜費收費辦法」），第7條第1項中規定：「教育部應參酌學校教學成本及受教者負擔能力，依行政院主計總處每年公布之消費者物價指數年增率、平均每戶可支配所得年增率，受僱員工薪資年增率及其他相關指標，核算每年學雜費收費基準調整幅度（以下簡稱基本調幅），逾2.5%者，以2.5%計，並公告之。」同條第2項指：「前項基本調幅，遇行政院調整當年度全國軍公教員工待遇時，教育部應另行核算，並公告之。」第8條第1項則規定：「學校審酌財務狀況、助學機制及辦學綜合成效，得於基本調幅內調整學雜費收費基準，報教育部核定後公告實施或於招生簡章中載明。……。」同條第2項稱：「前項學校財務狀況、助學機制及辦學綜合成效之審酌基準，依『專科以上學校學雜費審議基準表』（附表一）之規定辦理。」等，皆證明教育部有核算學雜費基本調幅之權限，並可准駁學校學雜費調整事宜，法制上，賦予政府管制大專校院學雜費之權限。

2、又查，教育部曾以國內經濟不景氣為由，「呼籲」、「協調」大專校院數年凍漲學雜費，更可看出高等教育之學雜費收取乃教育部指揮範圍，受教育部管制程度甚明。查據教育部說明前開學雜費凍漲概況如下：

(1) 98年度核算基本調幅為0.29%，因適逢金融海嘯，國內失業情形嚴重，為避免增加學生就學負

擔，教育部與各大專校院達成98學年度不調漲學雜費之共識，並於98年2月12日由教育部呂木琳次長與大專校院三大協進會共同召開記者會，宣布不調漲98學年度學雜費。

- (2) 99年度受前1年度(98年)經濟狀況影響，國內景氣未復甦，因此由教育部協調各大專校院配合政策，共體時艱，99學年度學雜費持續不調漲。
- (3) 100年及101年度基本調幅經核算分別為0.81%及0.95%，惟因物價(油價、電價)雙漲，慮及學雜費調漲可能引發民生物價再次攀升效應，教育部除再次協調各大專校院儘可能不調漲100學年度學雜費外，101學年度則依101年4月2日立法院第8屆第1會期教育及文化委員會第10次全體委員會議決議，凍漲101學年度學雜費。
- (4) 102年教育部函請「中華民國國立大專校院協會」、「中華民國私立大專校院協進會」、「中華民國國立科技大專校院協會」、「中華民國私立科技大專校院協進會」、「中華民國專科學校教育聯盟」<sup>6</sup>「落實開源節流政策，檢討現行經費運用績效，擲節開支，儘可能不予調整學雜費」<sup>6</sup>。

3、基於前述，依據「學雜費收費辦法」設算，高等教育學雜費基本調幅雖然應逐年成長(如下表)；實際上大專校院學雜費，卻以不漲為常態、調整為例外；本案調查發現我國計有135所大專校院，已10年未調整學雜費，其中公立一般大學29校、私立一般大學35校、公立技專校院10校，以及私立技專校院61校；詳細名單，如附件四。

---

<sup>6</sup> 教育部102年6月28日臺教高(一)字第1020095348號函。

表3 歷年學雜費基本調幅試算一覽表

學年度	消費者物價指數年增率【占30%】	受雇員工薪資年增率【占35%】	平均每戶可支配所得年增占比【占35%】	基本調幅(單位：%)
98	3.53	-3.37	1.18	0.29
99	-0.87	-3.47	-1.10	-1.86
100	0.96	4.34	-2.85	0.81
101	1.42	1.29	0.2	0.95
102	1.93	-1.60	2.10	0.75
103	0.79	-0.62	1.72	0.62
104	1.2	2.36	2.02	1.89
105	-0.31	2.83	1.55	1.44
106	1.4	-0.77	0.84	0.44
107	0.62	1.83	2.92	1.85
108	1.35	2.43	2.6	2.17

註：98至102學年度教育部商請各校共體時艱、不調漲學費。  
資料來源：教育部。

4、茲以大專校院日間學制學士班學生人數為大宗，「學雜費收取辦法」<sup>7</sup>規定大專校院日間學制學士班學雜費應報經教育部「核定」，至大學碩士班、博士班、進修學士班、二年制在職專班、國內大學與外國大學合作並經教育部專案核定之學位專班學雜費收費基準，則由各校調整後報部「備查」，故本案所論教育部對學校學雜費之管制，蓋指高等校院日間學制學士班之學雜費。查目前我國大專校院學雜費平均收費基準如下表：

表4 107學年度日間學制學士班學雜費平均收費基準

單位：新臺幣(元)

學校		醫學系	牙醫學系	醫學院	工學院	理農學院	商學院	文法學院	其他
公立	一般大學	36,163	35,625	29,480	27,328	27,359	23,956	23,193	—
	技專校院	—	—	—	26,657	26,548	22,793	23,396	25,566

<sup>7</sup>「專科以上學校學雜費收取辦法」第8條第1項第3款略以，「大學碩士班、博士班、進修學士班、二年制在職專班、國內大學與外國大學合作並經教育部專案核定之學位專班學雜費收費基準，由學校調整後報部備查。」

單位：新臺幣（元）

學校		醫學系	牙醫學系	醫學院	工學院	理農學院	商學院	文法學院	其他
私立	一般大學	67,915	65,341	54,079	53,086	53,640	46,328	45,942	—
	技專校院	—	—	54,704	60,896	50,851	46,142	46,505	49,815

資料來源：本院彙整自教育部 108 年 2 月 13 日臺教高(一)字第 1080012963 號函附表 7~10。

5、再依我國大專校院學雜費與其他主要國家高等教育之收費，以及高等教育每生教育平均成本統計觀之（如下2表），與高等教育在學人口比率相近之南韓相較，我國收費上限未及該國之50%，每生平均使用教育經費卻明顯高於該國，顯示我國高等教育之學生負擔，相對該國低廉。且以教育部統計處提供之國際比較資料(表27)而論，我國大專教育學雜費收費，與部分將高等教育經費視為福利支出的歐洲國家(例如德國、法國)相較，雖然較高，然較其他主要國家(如日本、美國、英國)之收費，金額則瞠乎其後。

表5 我國公立與私立、一般與技職大專校院之個別平均收費與國際比較

單位：美元/該國幣值

公私立別 國家/(學)年度	學雜費	
	公立	私立
<b>中華民國</b>		
2017		
一般大學	1,929 (58,726NT\$)	3,612 (109,944NT\$)
技專校院	1,615 (49,159NT\$)	3,249 (98,887NT\$)
<b>日本</b>		
2014	7,719 (817,800日圓)	12,380 (1,311,644日圓)
2015	6,756 (817,800日圓)	10,814 (1,308,962日圓)
2016	7,517 (817,800日圓)	—
<b>美國</b>		
2014	8,543	26,740
<b>英國</b>		
2016	12,200 (9,000英磅)	—
<b>法國</b>		
2015	203 (184歐元)	—

單位：美元/該國幣值

公私立別 國家/(學)年度	學雜費	
	公立	私立
德國		
2018冬季學期	324 (287.22歐元)	-
南韓		
2016		
人文社會類	1,825-7,623 (2,064,000-8,623,000韓圓)	1,689-13,054 (1,910,000 - 14,766,000韓圓)
自然類	1,839-8,296 (2,080,000-9,384,000韓圓)	2,689-13,205 (3,042,000-14,937,000韓圓)
工學類	1,839-7,004 (2,080,000-7,923,000韓圓)	3,135-10,448 (3,546,000-11,818,000韓圓)
藝術體育類	2,442-7,293 (2,762,000-8,250,000韓圓)	3,381-12,269 (3,825,000-13,878,000韓圓)
醫學類	-	-

註：

1. 本表中各國括弧內之數字，係依該年該國貨幣兌換1美元之匯率先換算為美元，再由美元換算為新臺幣之數字；匯率資料均為年平均。
2. 德國對美元匯率及平均每人GDP以2017年資料估計。

資料來源：

教育部查復本院提供該部統計處-教育統計指標之國際比較。網址：  
[http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International\\_Comparison/2018/i2018\\_EXCEL.htm](http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2018/i2018_EXCEL.htm)

表6 高等教育每生平均使用教育經費統計

單位：美元

年份 國別	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
臺灣	8,580	9,326	10,104	10,679	10,840	10,610	11,600	12,171	12,022	12,162
日本	12,626	13,418	14,201	14,890	15,957	16,015	16,446	16,872	17,883	18,022
南韓	7,606	8,564	8,920	9,081	9,513	9,972	9,927	9,866	9,323	9,570
美國	24,370	25,109	27,010	29,910	29,201	25,576	26,021	26,562	27,924	29,328
英國	13,506	15,447	15,463	15,310	16,338	15,862	14223	24,338	25,744	24,542
法國	10,995	11,568	12,773	14,079	14,642	15,067	15375	15,281	16,194	16,422
德國	12,446	13,016	13,823	15,390	15,711	-	16723	17,157	16,895	17,180

單位：美元

年份 國別	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
芬蘭	-	-	13,566	15,402	16,569	16,714	18002	17,863	17,868	17,893
澳大利亞	14,579	15,016	14,726	15,043	16,074	15,142	16267	16,859	18,337	18,038
紐西蘭	10,262	9,288	9,905	10,526	10,619	10,418	10582	13,740	14,585	15,088
OECD 國家平均	11,512	12,336	12,907	13,717	13,728	13528	13958	15,028	15,772	16,143

註：本表以購買力平價指數換算美元(國際貨幣基金組織【International Monetary Fund 縮寫：IMF】估算)，高教經費包括研究發展經費。  
資料來源：教育部統計處。

6、政府對高等教育學雜費之管制，一方面固然期減輕學生負擔，由政府吸收高等教育經營之其他成本；如同前述「與高等教育在學人口比率相近之南韓相較，收費上限未及該國之50%，每生平均使用教育經費卻明顯高於該國」一節。另本院監察委員陳小紅106年提出「國立大學校院校務基金設置、管理、監督等情」調查案<sup>8</sup>，即指出「國立大學校院之學雜費收入，平均未及校務基金總收入之2成，依教育部之分析，我國大學學雜費之收費低於日、韓兩國，且本院調查發現各校學雜費平均短絀1,113萬餘元，顯示學雜費收入未能反映實際教學成本，茲因學雜費之調整涉及層面甚廣，教育部允應增強校務基金之透明度，透過相關宣導機制，強化與國人之溝通，以適時反映教學成本，充裕學校資源，進一步提升大學之競爭力」意見同證，我國高等教育學雜費未能應對高教之真實成本。

<sup>8</sup>監察院陳委員小紅自動調查：依審計部101至103年度中央政府總決算審核報告指出，逾七成國立大學預算執行未達收支平衡；雖整體校務基金5項自籌收入逐年微幅增加，然仍有半數學校未達總收入2成，難符國立大學校院校務基金設置條例、國立大學校院校務基金管理及監督辦法等相關規範，致學校仍仰賴政府補助經費挹注營運。此外，資料顯示52所國立大學校院受贈現金高達20億餘元，惟受贈公開徵信機制未臻周延，對外資訊揭露亦待強化。又法令鬆綁後，各校如何確保基金財務之永續經營，其預算執行、資金轉投資、受贈款資訊透明等面向，均有待檢視與改進等情案(106教調21號)。

7、此外，查我國大專校院98年度至107年度間，專任教師之教授人數自9,958人(占19.7%)增為12,959人(占27.7%)，詳如附件五。大專校院具博士學歷專任教師人數自33,516人(占66.2)增為36,001人(占76.9%)，詳如附件六。茲據諮詢專家學者述及「高教資源有排擠作用，在學校經費不足情況下，教師薪資有法定保障，學生受教品質沒有法定保障，犧牲的就是學生受教權益。」等語以觀，隨高等教育其他相關政策影響，近年校園法定支出陸續增加，例如教師升等、教學助理納保等人事成本，惟此等高教成本卻不易在爭論學雜費收費基準時被一併討論，囿於此等項目成本間接且深刻影響高等教育之資源使用效益與發展品質，已令校務經營雪上加霜。

(六)綜上，我國高等教育之快速擴張，適與人口成長趨勢形成反差，且高等教育粗在學率已攀升至84.5%，不可謂不普及；復加我國高等教育中私校占比逾半，即逾六成五學生就讀私校，而經濟弱勢者又高踞其中之七成五，引發「階級複製」隱憂，致學雜費調漲頻生爭議。大專校院學雜費之收取，係為反映教學成本、踐行大學任務暨實現大學自治，業已証之於司法院大法官解釋意旨及教育部明定之相關收費規範中，憲法亦明文我國國民義務教育範圍並未擴及高等教育，惟政府長年管制並凍漲高等教育學雜費，致學雜費一直維持低廉水平，未能反映真實成本，令高等教育難有適足發展。

二、大學學雜費政策究應採自由市場或社會主義管制思維？收費基準究應調高或減降？國內相關意見立場漸趨極化，107年甚至有世新大學、中原大學與實踐大學3所私立學校，甘冒得罪主管機關教育部之風險，以其107學年度學雜費調漲申請案遭駁回而提起訴願；108年全國大專

校長會議亦熱議學雜費政策鬆綁議題。顯示高等教育學雜費政策爭論已然成為高等教育不得不面對之「內憂」，教育部確應予正視；然當下教育部卻僅以「大學應由五大協（進）會主動與外界建立對話機制，爭取社會各界認同學雜費調整對高教發展之必要性」加以回應，實過於被動、消極。

- (一)教育部指出，近年向該部提出反對調漲大學學雜費之主要抗議團體為「反教育商品化聯盟」及「高教工會」；其主要訴求為「反對公私立大學學雜費調漲，並要求凍漲3年、調降學雜費」等。查107學年度之學雜費申請作業過程中，教育部曾於107年6月11日與「反教育商品化聯盟」座談<sup>9</sup>，當面溝通釐清相關疑問。此外，本案無論諮詢專家學者、履勘訪談學校主事人員或詢問教育部代表，均提及反對學費調漲之團體堅持高等教育應朝公共化、去商品化方向發展，並發動激烈抗爭等情，且本案調查委員於107年8月2日值日受理陳情時，亦有針對教育部107學年度核定國立中興大學及文藻外語大學調漲學雜費2%一案之抗議者，在在顯示國內反學雜費調漲者之強分貝。
- (二)然與上開立場相對，大多數學校認為學雜費應予調漲之意見可謂益趨明朗，107年甚至有中原大學、世新大學、實踐大學3校，因不服教育部107學年度學雜費審議結果提起訴願；該等訴願業經行政院於108年1月31日以院臺訴字第1080161780號函、108年1月31日以院臺訴字第1080164228號函，及108年2月1日以院臺訴字第1080161770號函分別提出3校因調整學雜費收費基準事件之訴願決定書<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup>查據教育部，該會議係為當面進行溝通與釐清疑問，未做成會議紀錄或錄音檔。

<sup>10</sup>相關訴願決定主文，分列如下：

1. 世新大學：關於教育部107年7月12日臺教高(一)字第1070110488號函部分訴願駁回。其餘部分 訴

(三)此外，108 年全國大專校長會議於 1 月召開時，高等教育學雜費政策亦為會議討論焦點之一。查該次會議校長們之相關建議及教育部規劃後續因應措施如下：

- 1、一般大學部分：(1)期望教育部在學雜費收取、獎補助款使用、總量規模管制等儘量予以鬆綁，尊重大學自主管理。(2)大學各學制學雜費收費基準，由學校調整後報部「備查」即可，並建立如中油油價調整公式般之常態性學費調整機制。(3)教育部「學雜費審議小組」應定位為諮詢單位，而非決議機關。
- 2、技專校院部分，則建議彈性合理化學雜費政策：參考基準依各類前3年投入每生教育成本，研訂調整級距。
- 3、教育部提出後續因應措施略以：「(1)將持續推動大專校院校務及財務資訊公開，並以常態性學雜費方案為目標，俟取得社會各界共識，在學校有完善助學配套並完備資訊公開的原則下，由學校自主訂定。(2)學雜費調整備受社會各界關注，應徵詢多方意見，未來教育部除擔任溝通橋梁外，秉持資訊及程序公開原則，進行監督，並優先兼顧『教育機會均等』及『弱勢學生就學機會』。(3)大學應由五大協(進)會主動與外界建立對話機制，爭取社會各界認同學雜費調整對高教發展之必要性。」

綜合上述，高等教育學雜費政策爭論不僅未曾休止，且相左立場與衝突似日益鮮明。

(四)對於上述訴願案件之發展，教育部劉孟奇政務次長到院說明時表示：「關於學校與學生取得共識的這點規定，

---

願不受理。

2. 中原大學：關於教育部107年7月12日臺教高(一)字第1070110512號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。

3. 實踐大學：關於教育部107年7月13日臺教高(一)字第1070110495號函部分訴願駁回。其餘部分訴願不受理。

是基於各界共識，我相信學校端會覺得執行起來很難，但以目前社會氛圍，學校很難迴避做這樣的溝通。……。行政院這3件訴願決定，更強化了目前審議小組的相關規範，教育部反而不容易再有調整的基礎，也與學校期待不同。」等語。然本案拜會上開學校，校方代表指出：「國內大專校院多數逾10年未調整學費，惟單以常識判斷即知，國內物價幾經翻漲，高教經營成本卻無從配合調整反映；又，就算物價不漲，校內教師晉級升等，人事成本自然會墊高，同樣也無法從調整學費獲得支撐，可能造成部分私立學校管制教師薪資，不利延攬、留住人才。臺灣高等教育可以長期不調漲學費，若非10年前經核定的收費過高，就是目前核定的收費過低，無論何者均應檢討，否則難以成理。」等，且此3校均屬國內具歷史且財務運作及招生尚無困難之私校，甘冒風險且大費周章為此提起訴願，值得正視；況以108年度全國校長會議之討論盛況，以及聯合報系民意調查中心106年調查<sup>11</sup>顯示「國內大學校長對於高等教育學費自由化議題，有高達九成贊成開放讓學校自行決定學費，且分析顯示，一般大學有九成三贊成開放由學校自行決定學費，比率較技職科大多5個百分點；從公私立區分則無明顯差異，贊成比率都在九成左右」等情，儘管上開學校學雜費申請案之行政訴願結果未如期待，並經該3校鏗而不捨於108年3月29日提起行政訴訟<sup>12</sup>，然依目前社會氛圍，學雜費政策與審議機制實難冀經司法途徑尋求解套，教育部既為高等教育政策之最高主管機關，實不應輕忽學校端意見反應所釋出之警訊

---

<sup>11</sup> 聯合報系民意調查中心該次調查於2017年4月20日至5月22日進行，成功訪問了125位大專校院校長或其指定代理人。調查母體為國內151所大專校院（不含軍警院校），採網路填答、電子郵件、傳真等多元調查回收管道進行普查，問卷回收率為82.8%；資料來源：[https://vision.udn.com/download/education\\_book.pdf](https://vision.udn.com/download/education_book.pdf)

<sup>12</sup> 資料來源：教育部承辦人108年5月9日電子郵件說明。

，儘速研謀對策。

(五)綜上，國內反對學雜費調漲者屢屢以抗爭行動表達訴求，而支持調漲學雜費之意見，由 107 年中原、世新與實踐大學 3 校為學雜費基本調幅放寬申請遭駁回案提起訴願，以至 108 年全國大專校院校長會議熱議學雜費政策鬆綁相關之議題可見，高等教育學雜費政策何去何從，誠然已成為高教不得不面對之「內憂」。依目前社會氛圍，實難冀經司法途徑以解套，然教育部為高等教育政策之最高主管機關，實不應輕忽學校端意見反應所釋出之警訊，儘速研謀對策。

三、觀諸教育部核准之日間制學士班學雜費調漲案，學習者/付費者增加之負擔平均僅區區新臺幣數十元至數百元，學校/收費者增加之總收入平均不過約數百萬元，實難謂「高」、「貴」；然而，學雜費之付費與收費雙方，為研謀或影響學雜費調整事宜所付出之代價，如學子走上街頭抗議，犧牲寶貴的學習時間、學校為申請教育部調漲學雜費需經校內公告與溝通程序而動支人力、時間等不貲成本，甚至校園氣氛為此而劍拔弩張，均不同程度地傷害校園和諧與教育初衷。本案調查發現，政府建立學雜費常態性調整機制仍被高度期待，惟教育部早於102年即已完成學雜費常態性調整機制研究案，卻基於強大社會輿論壓力，該案迄今仍擱置，基於學雜費調整之爭議不休，針對該案教育部允宜再行審慎研處，以謀根本解決。

(一)「專科以上學校學雜費收取辦法」第 3 條第 1 項：「專科以上學校（以下簡稱學校）向學生收取學雜費，其財務應公開透明，並於學校網頁建置校務及財務資訊公開專區，依校務及財務資訊公開內容架構表公告學校資訊，並置專人提供諮詢。」同條第 2 項：「前項校務及財務資訊公開內容架構表，由教育部定之。」第 9

條：「學校依前條規定調整學雜費收費基準，應符合下列規定：一、資訊公開程序：學雜費使用情況、調整理由、計算方法、支用計畫（包括調整後預計增加之學習資源），及研議過程之各項會議紀錄、學生意見與學校回應說明等資訊，應於研議期間公告。二、研議公開程序：研議調整學雜費收費基準之校內決策方式、組成成員及研議過程均應公開；其成員應包括學生會等具代表性之學生代表，並應舉辦向學生公開溝通說明會議及設置學生意見陳訴管道。」

(二)學校為執行上開規定之「資訊公開」與「研議公開」程序，究實務作業情形為何？查據教育部指出，「上開收費辦法所訂學校內部作業程序，目的係為使學校財務公開透明，各校學雜費業務之權責單位，係屬大專校院校內權責分工，查各校來函多由會計處或教務處等單位辦理，是以有關學校投入之人力、時間與相關成本，係由學校運用多元管道蒐集、整合、協調各界意見，向為各校自主範疇，該部予以尊重，且尚無統計資料」等語。

(三)本案訪談各校主事人員、彙整教育部查復提供之資料、查詢網路資訊等，得知學校為向教育部申請放寬學雜費調幅一事，內部除置專人提供諮詢，亦藉多元管道收集、整合及協調各界意見，諸如：電話、電子郵件、網路留言、實體或網路直播座談會與公聽會……等，五花八門。本案經拜會中原大學團隊，其稱「各校為了能向教育部報請學費調整，單是校內所投入之人力、物力，已屬成本，難以計量」等語，復以本案諮詢專家學者提及「凡是不明確的地方，往往即為爭議所在。學雜費調整作業的程序方面，收費辦法中規定審議三大基準，分別是『財務指標』、『助學指標』跟『辦學綜合成效指標』，指標的基準還算明確，爭議往往不在此，然第7條『考量受教者負擔能力』這一要件，以及第9條所定程

序亦不明確，也即爭議所在。」等語，以及本案查知前開作業實務上，學校作業時間僅約 8 週<sup>13</sup>，更增各校內部作業壓力。

(四) 本案調查委員於 107 年 8 月 2 日值日受理之陳情意見指出，「教育部 107 學年度核定國立中興大學及文藻外語大學調漲學雜費 2%一案有校方資訊未完整公開、核定基準之『學校生師比值計算』及『學雜費基本調幅計算』等錯誤情事」；該陳情並訴求教育部撤回該同意調漲學雜費案，以及訴請徹查教育部學雜費審議小組審議過程。教育部對此之回應處理為：「有關『專科以上學校學雜費收取辦法』之生師比計算，歷年係依『專科以上學校總量發展規模與資源條件標準』之規定辦理，並無計算錯誤問題。該部並表示，「計算概念較為複雜，爰該部向未對外公告」等語。此外，教育部前曾誤引用「每人每月總薪資」之數據計算，致公告之基本調幅誤植為 2.07%，嗣經查證並於 107 學年度學雜費審議小組確認後，業重新核算並修正 107 學年度學雜費基本調幅，微降為 1.85%，此於該部 107 年 6 月 23 日新聞稿公告審議結果時，已見澄清。

(五) 然而，據本案諮詢專家學者表示「(就學雜費調漲與否一事)大家吵得要死不活，學校也累，回頭細想：獲教育部核准調漲後到底對學校增加多少經費？如規模為 5,000 名學生的學校，每生增收 500 元，才多 250 萬，這樣的效益遠不如學校以承接研究計畫或其他方式拓展財源，況且學生為此抗爭的無形成本其實很高，年復一年為此爭議並不明智。」等，點出無論學校或學生、

---

<sup>13</sup> 以 107 學年度實務觀之：教育部於 107 年 4 月 3 日以臺教高(一)字第 1070048382 號函，依法公告 107 學年度學雜費收費基本調幅，並請各校如擬調整 107 學年度日間學制學士班學雜費收費基準，應先依專科以上學校學雜費收取辦法所訂之審議基準，完成校內程序後，於 107 年 5 月 31 日前將相關資料報部審議。107 學年度共計 16 所大專校院申請學雜費調整，於 5 月 23~31 日期間陸續報部；107 學年度各校實際內部作業程序約 8 週(近 2 個月)。

無論對於學雜費政策所持立場為何，現行學雜費調整機制令關係人等皆為此付出昂貴成本。學者亦稱「僅論學雜費調幅計算方式的話，實際上沒有很大的學問在其中，參考物價指數、定出學雜費的天花板……，有很多具體的做法，問題癥結在政府的選舉考量，不論黨派，凡遇到選舉，在此議題上就撤守了」、「既然收費辦法中針對調幅與審議基準，都訂有計算公式，何妨將之交由電腦進行公式計算？才會有比較客觀的處理結果，而且主管機關跟各方(學校、學生)不需為此耗費龐大人力物力。」等，因此呼籲，為求處理客觀、避免人工設算錯誤，以及審議過程透明度不足、審議結果理由不明確等爭議，學雜費常態性調整機制，容應儘速建置。108 年全國大專校院校長會議對於學雜費政策之建言，亦具體指明「建立如中油油價調整公式般之常態性學費調整機制，」等，教育部實應儘速回應。

(六)事實上，我國早於 88 學年度即已推出「彈性調整學雜費方案」<sup>14</sup>，授權技專校院在配合基本規範下，自行訂定收費標準。惟因全球經濟不景氣與國內貧富差距擴大，教育部囿於輿論壓力，透過道德勸說要求各校共體時艱暫緩調整學雜費，導致國內公私立大學學費開始凍漲。復以學雜費調整抗爭幾乎年年攻佔媒體版面，遂有教育界呼籲建立常態學雜費調整機制之倡議。101 年 4 月 2 日立法院第 8 屆第 1 會期教育及文化委員會第 10 次全體委員會議臨時提案決議，有關大專學雜費調整相關事宜，教育部需先至立法院教育及文化委員會進行報告後始得辦理；而為維持與提升我國高等教育品質，增加大專校院的國際競爭力，同時兼顧經濟弱勢學生的就學權益為學雜費應否調整之主要考量。

---

<sup>14</sup> 教育部88年6月3日台(88)技(二)字第88052056號函在卷可稽。

- (七) 基上，教育部於 101 年委託國家教育研究院針對學雜費相關問題進行基礎研究，同年 4 月起邀集學者專家、學校、教師、家長及學生代表等，籌組專案小組共同研議，共召開 4 場專案小組會議、6 場學生家長座談會，13 場焦點座談、1 場公聽會並進行電話民調及網路民調後，提出「常態性大專學雜費調整方案(草案)」，原預定於 102 年 4 月 17 日立法院第 8 屆第 3 會期教育及文化委員會第 10 次全體委員會議報告，惟該次會議決定「教育部應持續就大專學雜費調整議題再與各界溝通後，另行安排報告日期。」經教育部與各界溝通並廣徵各方意見，再次調整前開方案草案，於 102 年 12 月 23 日以臺教高(一)字第 1020177564 號函送立法院教育及文化委員會安排該部於該會期進行專案報告，惟多次溝通後，立法院尚未安排該部進行專案報告。是以，教育部表示，103 學年度以後學雜費之調整回歸依「專科以上學校學雜費收取辦法」辦理。
- (八) 經教育部 102 年 8 月提出之「常態性大專學雜費調整方案(草案)」內容，實已關照弱勢學生之助學制度，對此，教育部高教司朱俊彰司長到院說明時表示「立法院當時主要是聚焦弱勢學生的照顧、家庭的負擔等，雖然本部研擬方案有建立弱勢學生不漲的原則，但外界對這件事情的解讀，仍聚焦在學費有調漲空間就會影響弱勢學生，因此就沒有進一步實質討論」等語，顯見，102 年，對該案之研討，未觸及實質內容，即已考量反對者之抗議意見而擱置，致教育部與各界前諸努力功虧一簣；為建置一套相對客觀、常態運作之機制事宜，自 102 年迄今，悠忽已逾 6 載，毫無進展。
- (九) 綜上，教育部核准之日間制學士班學雜費調漲案，學習者/付費者增加之負擔平均僅區區新臺幣數十元至數百元，學校/收費者增加之總收入平均不過約數百萬元，

實難謂「高」、「貴」。惟學雜費之付費與收費雙方，為研謀或影響學雜費調整事宜所付出之代價卻不貲，甚至校園氣氛為此而劍拔弩張，均不同程度地傷害校園和諧與教育初衷。經本案調查，各界對於高等教育學雜費常態性調整機制之建置，仍抱持期待，咸認此措施有助改善年復一年之激烈爭論。事實上，教育部早於 102 年，即試圖建置常態性大專學雜費調整方案，並經專案小組研議、委託學者專家研究、召開相關會議數十場、辦理民意調查等，卻因強大社會輿論而致該案擱置，致教育部與各界前諸努力功虧一簣；自 102 年迄今，悠忽已逾 6 載，國內高等教育常態性學雜費調整機制毫無進展，實非妥適。茲以各界對類此常態性機制仍抱持高度期待，後續允應由教育部儘速再行戮力啟動相關作業，俾予落實，且教育部應秉教育決策最高主管機關立場，積極疏通立法院與社會各界，而非將責任諉由教育界之五大協進會自行爭取各界認同。

四、103學年度後，教育部仍依據「專科以上學校學雜費收取辦法」辦理大專校院學雜費調整申請審議工作，惟現行審議工作小組，並非法定應行程序，且教育部不僅有權決定該審議小組成員之聘任，更有該部司長層級人員參與其中，故其外部性與審議之客觀性常為外界訾議，教育部允宜審慎考量並為必要之調整。

(一)「專科以上學校學雜費收取辦法」第 14 條規定，教育部為審議學校學雜費收費事宜，得邀集相關機關（構）、學者專家、學生代表及家長代表組成學雜費審議小組；審議結果及會議紀錄，應予公開。查據教育部說明，「審議委員就各校申請案，先行書面審查；初審意見經該部綜整後，另召開學雜費審議會會議，逐案審議並採共識決議，以定審議結果；鑑於程序尚屬完善，

除有客觀具體事實顯示其審查程序或判斷、評量有違法或顯然不當之情事外，該部依法應尊重審查委員之判斷及合議結果」等語。

(二)教育部提供歷年大專校院學雜費審議小組名單予本院<sup>15</sup>，茲彙整概如下表：

表7 歷年大專校院學雜費審議小組組織概況

學年度 成員類別	103	104	105	106	107
學者專家	5	5	5	未組成審議小組。	5
學生代表	3	3	3		4
家長代表	1	1	1		1
教師代表	1	1	1		1
企業代表	1	1	1		1
機構代表	1	1	1		-
人數合計	12	12	12		12

資料來源：本院彙整自教育部查復資料。

(三)按教育部上開查復資料，並未顯示該部人員參與其中，本案係經諮詢專家學者與訪談學校主事人員得悉，上開審議小組實包含教育部人員，故本案於108年3月21日邀集教育部代表到院說明前，再度詢問該部「上開審議小組中，教育部參與人數、人員資格與職責任務」之詳情，惟該部仍未回答該次查復。直至詢問會議中，該部高教司朱俊彰司長說明「教育部考量不僅從行政面來看，亦須考量各方意見，所以僅推派的3位代表為高教、技職兩司司長跟會計長3人，主席部分是高教、技職兩司司長……。」等語。

(四)本案調查曾經實際參與審議會議之人員提及「(教育部學雜費審議小組)運作方式採共識決，而非投票，所謂共識決，就是開會時主席先建議該學年度給予那些學校

<sup>15</sup>教育部107年9月25日臺教高(一)字第1070144640號函附件2暨教育部108年5月21日電子郵件補充說明；詳如附件七。

通過調漲，然後問大家有沒有意見，但坦白說，不知道該部的標準何在，會議上高教司與技職司人員影響力很大……現行審議指標太過複雜，多數委員並未事先預做功課就來參與。教育部委員居討論主導地位，主席有最終裁決權。如果有委員堅持，主席會降調漲幅俾利通過，形同買賣議價。……對於參與審議會會議的經驗與感受是：『相關決議是教育部印象分數來決定通過那所學校可予調漲』；換言之，決定學費調漲與否與指標相關性不大，取決於委員們對於學校的風評或教育部認定的辦學績效」等語；對此，教育部劉孟奇政務次長到院時表示：「學校意見方面，是對教育部的誤解。」該部高教司朱俊彰司長則說明：「教育部學雜費審議小組按審議指標以『財務』、『助學』、『辦學績效』等指標，以及『資訊應公開』等觀察。其他代表在審議時，均依前述指標核實審查，並非以其代表團體立場反映；同時會議紀錄是經合意確認並公開，非由教育部主導，應無教育部影響力過重的問題。」等語。

- (五)經查，「專科以上學校學雜費收取辦法」第14條，對於學雜費審議小組之成立，並未訂定應行事項，該審議小組之地位與其審議結果，允應視為教育部決策參據，而非取代教育部主管立場。然而，教育部一方面主張依據「大學法」，其對大專校院學雜費收費事宜有核定權，同時又表示對於審議小組決議結果，依法應予尊重等語，顯示該部與該學雜費審議小組之間，容有定位與任務劃分不甚明確情事；況以該審議小組之組成，教育部不僅有權決定審議小組成員之聘任，更有司長層級人員參與其中，竟稱該審議小組決議客觀公正，實存難昭公信之虞。對此，有本案諮詢專家學者意見指出：「由此條文觀之，審議設計是合議制與採公開原則的，且未授權教育部參與該審議小組。但教育部審議小組

的名單卻非經過公開推選，而是該部自行決定、該部人員實質參與，合法性有疑慮。」等語同證；108 年全國大專校院校長會議，亦有「教育部學雜費審議小組應定位為諮詢單位，而非決議機關」之建議，凸顯教育部人員參與學雜費審議小組之現制，備受質疑，亦為學雜費爭議來源之一，教育部官員雖表達該審議小組之運作並無教育部影響力過大云云，似難杜悠悠之口，不無檢討之空間。

(六)是以，綜整本案諮詢專家學者與實地訪談學校主事工作人員之看法，咸認「學雜費已演變為政治問題，或許審議方面也應成立跨黨派審議小組，不要由教育部主導，教育部向來承受很大的政治壓力跟社會壓力，不如退出審議。」之評議；又，諮詢專家學者表示，「以現行規定公式，學雜費基本調幅既可明確計算得知，應由客觀公式及工具處理，至教育部決定准駁學校調整收費基準事宜之核心問題，實則攸關學雜費政策究應採行『自由市場或社會主義管制思維？』」已如前述，無論取向為何，擇定後應公開充分說明，以避免陷此事於年年反覆之抗爭漩渦中。

(七)綜上，依據「專科以上學校學雜費收取辦法」第 14 條，學雜費審議小組之成立，並未訂定應行事項，該審議小組之地位與其審議結果，允應視為教育部決策參據，而非取代教育部主管立場；另，教育部不僅有權決定審議小組成員之聘任，更有司長層級人員參與其中，實存難昭公信之虞。茲以專家學者建議避免學雜費相關爭議年復一年發生，教育部允應釐清該審議小組定位與任務並研議改善該審議小組之運作模式，以昭公信。

## 五、教育部107學年度駁回私立大專校院學雜費申請案之決定，

與「行政程序法」所定之書面行政處分規定未符合，應予檢討改善。

- (一)「行政程序法」第 5 條：「行政行為之內容應明確。」同法第 96 條：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、處分相對人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所或其他足資辨別之特徵；如係法人或其他設有管理人或代表人之團體，其名稱、事務所或營業所，及管理人或代表人之姓名、出生年月日、性別、身分證統一號碼、住居所。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、有附款者，附款之內容。四、處分機關及其首長署名、蓋章，該機關有代理人或受任人者，須同時於其下簽名。但以自動機器作成之大量行政處分，得不經署名，以蓋章為之。五、發文字號及年、月、日。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。前項規定於依前條第二項作成之書面，準用之。」第 97 條：「書面之行政處分有下列各款情形之一者，得不記明理由：一、未限制人民之權益者。二、處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知悉或可知悉作成處分之理由者。三、大量作成之同種類行政處分或以自動機器作成之行政處分依其狀況無須說明理由者。四、一般處分經公告或刊登政府公報或新聞紙者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等程序。六、依法律規定無須記明理由者。」先予敘明。
- (二)關於中原大學、世新大學、實踐大學 3 校不服教育部 107 學年度學雜費審議結果提起訴願一節，本案諮詢專家學者意見表示，「基於法律關係、結構不同，公、私立大專校院學雜費管制之定位不同，訴訟可能性也不同，訴願未來會不會進入行政訴訟，端看教育部駁回申請

一事，究否為行政處分，是行政處分才可能成為行政訴訟標的。教育部一向將學校調整學雜費事宜的報核當作內部事項，又認為公立學校為教職員工生構成的營造物，而對於公立學校事項以內部關係處理，教育部可能主張駁回公立學校調整學雜費之申請並非行政處分，因此無法進行行政訴訟；但私校部分，應該有訴訟可能性。」等語，復依「專科以上學校學雜費收取辦法」規定學校學雜費收費基準，須報經教育部核定或備查（該辦法第 8 條第 1 項參照），我國私立大專校院收取學雜費事宜仍屬公法範疇。且該訴願案業經行政院訴願決定，教育部 107 學年度駁回私立大專校院學雜費申請案之決定，足認屬於行政處分，應有「行政程序法」之適用，且應符合「行政程序法」揭示之一般法律原則。

(三)惟本案拜會上開提起訴願之 3 校時，校方指出「向教育部反映將提起訴願，該部方於同年 7 月 12 日就上開審議結果函復相關學校，且始做成行政處分。」等情。本案調查發現，以教育部 107 學年度准駁大專校院申請調漲學雜費案之情形而言，該部於 107 年 6 月 23 日上網公告 107 學年度學雜費審議結果<sup>16</sup>，後續確實分別以同年 7 月 12 日臺教高(一)字第 1070110512 號函，未附理由與教示條款函復中原大學，且僅表示「不予同意 107 學年度日間學制學士班學雜費收費基準調整案」；同年 7 月 13 日臺教高(一)字第 1070110495 號函，未附理由與教示條款函復實踐大學，且僅表示「不予同意 107 學年度日間學制學士班學雜費收費基準調整案」、同年 7 月 12 日臺教高(一)字第 1070110488 號函，未附理由與教示條款函復世新大學，且僅表示「不予同意 107 學年度日間學制學士班學雜費收費基準調整案」

<sup>16</sup> 詳教育部網站：

[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=AE9CA8BFB0D17D0F](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=AE9CA8BFB0D17D0F)。

<sup>17</sup>；與前開學校說法吻合，亦未符合「行政程序法」揭示之「明確性原則」。

(四)又查，教育部於107年8月6日再度行文該3校補敘理由與救濟教示，作法實未符合「行政程序法」之要求。此併有本案諮詢專家學者提及「……不通過的理由不夠清楚，教育部所訂的相關辦法，雖然學雜費調整有公式，可是學校往往反映，已經依照教育部規定的審議指標跟程序來報核，最後卻不知道被駁回的理由，或認為教育部駁回基準不明確，因此建議機制上，教育部應該具體回應或論述駁回的理由，或讓申請學校針對被駁回的理由提出答辯或要求教育部說明」等語同證，後續應由教育部檢討處理。茲述教育部函文該3校不同意調漲學雜費之理由如下：

- 1、教育部107年8月6日臺教高(一)字第1070131498號函復中原大學，指出該校：「(1)助學計畫內容不夠具體。(2)公開說明會會議紀錄過於簡略，無法判斷學生訴求。(3)校務及財務資訊公開專區未清楚呈現學雜費調整規劃書。」
- 2、教育部107年8月6日臺教高(一)字第1070131543號函復世新大學，指出該校：「(1)助學計畫內容不夠具體。(2)調漲經費的支用項目，未臻妥適。(3)學生就支用計畫的疑義，學校未能明確回應。」
- 3、教育部107年8月6日臺教高(一)字第1070131499號函復世新大學，指出該校：「(1)公開說明會辦理形式應更加開放透明。(2)調漲經費的支用項目，未臻妥適。(3)審議小組與決策小組之學生代表，應建立明確規範。」

(五)綜上，「行政程序法」對於書面行政處分之要示，定有

---

<sup>17</sup> 行政院院臺訴字第1080164228號、1080161780號、1080161770號訴願決定書憑參。

明文，惟查教育部107學年度針對私立大專校院學雜費申請案之決定，在作法上顯未符合「行政程序法」相關規定，應予檢討改善。

六、現行學雜費審議機制以「學校應與學生取得共識」為主要考量原則之一，本基於擴大民主參與之美意，並期藉由學生參與校務歷程，體現大學培育人才之教育宗旨，立意無可厚非。惟相關程序內容規範未臻明確，往往成為爭議焦點，且學生恐僅願針對個人在校期間之有形教學建置或設施設備付費，與校務發展須仰賴長期規畫以及長程投資之特性相悖，倘未能適度規範，不僅學雜費調整申請案不易通過，長此以往亦不利高等教育之長足發展與競爭力提升，確有檢討必要。

- (一)現行學雜費審議機制以「學校應與學生取得共識」為其原則之一，於前述學雜費收費辦法第9條中可見。對此，教育部劉孟奇政務次長到院時表示：「學校與學生取得共識的這點規定，是基於各界共識，我相信學校端會覺得執行起來很難，但以目前社會氛圍，學校很難迴避做這樣的溝通。」等語同證，已如前述。
- (二)關於學校與學生共同研議學雜費調整事宜之實務運作情形，查據本案諮詢專家學者指出「外界，尤其是學生，施予教育部很大壓力。反對學雜費調漲的學生團體、『高教工會』砲火猛烈，施壓教育部，這是任何一黨執政都面臨到的壓力，長期導致政府對於學雜費政策更趨保守。」、「辦法第9條規定的『研議公開程序』，以『聽取學生意見』為例，究竟學生代表要多少才有代表性？學校認為有學生就好，學生認為要充分參與、要擴大參與，有不同解讀。」等語。另有本案拜會為107學年度學雜費收費基準調整申請案提出訴願之學校團隊亦稱：「教育部駁回學校申請調整學費的理由，多為程序

理由，例如與學生之溝通不完備。但試問，教育服務的提供者，被規定與消費者(學生、家長)協調漲價，是否符合實際？此設計原理，即令校內評估工作產生窒礙」等語同證。

(三)此外，本案履勘訪談學校主事工作者亦具體指出，「學校內部為向教育部申請放寬學雜費基本調幅事宜，於校內公開研議時，學生最為關心的部分，乃是學雜費之教學用途，甚有學校以新落成之教學空間僅提供特定學年度入學者使用，而詳細區隔學雜費調整之對象，方能順利完成校內溝通」、「學生最關心的是經費的具體用途，是否回饋在自身學習上，對校內學生面對面溝通尚稱順利，惟一旦學生與校外反對學雜費調漲之社會運動團體串聯後，態度即出現明顯轉折，一味堅持學雜費凍漲」等情。綜合前述，顯示教育部訂定學雜費收取辦法相關處理機制，雖係基於擴大民主參與之美意，惟現行審議機制倘若過度容許學習者僅付出在校時間個人、有形之教學建置或設施設備，則恐與「校務發展須仰賴長期規畫以及長程投資」之特性相悖，甚有本案諮詢學者表示「雖有部分私立學校校務基金有盈餘，令人質疑為何仍要調漲學費，但學校盈餘是因財務管理見效，不能據此就凍結其收費；凍結學雜費一事，讓學雜費占收入比率甚高的私校，收入還是赤字，反而促使私校更積極擁抱財產、投資教學事項更趨保守，蒙受損失的最終還是學生」等語，益證學雜費政策之對話恐陷於立場之爭，未能基於高等教育長足發展而有理性溝通等情事，殊值關注。

(四)綜上，民主機制之建立，應視為大學校園中之可貴資產，並藉由學生參與校務之歷程，體現大學培育人才之教育宗旨。在我國學雜費審議機制中，定有學生參與程序，固值肯定，惟以「學校應與學生取得共識」為審議同

意學校調整學雜費之要件，因程序內容未臻明確往往易生爭議，且部分學生恐僅願針對個人在校期間之有形教學建置或設施設備付費，或有與校外反對學雜費調漲之社會運動團體串聯後，一味堅持學雜費凍漲等情形，恐不利高等教育之發展與競爭力，容有檢討改善空間。

七、高等教育兼具促進國家發展與協助國民自我實現之兩種任務，可謂公共性與私益性兼備；高等教育並應發揮促進社會流動與減緩貧富差距之功能，亦屬法律明文。政府研議學雜費政策時，應考量各校與學門領域之公共性與私益性並非均質，對於私益性較強者，何妨強化受益者付費原則；又鑑於弱勢學生倘若無法安心就學，或因沉重就學貸款阻礙其離校後之生涯發展，自為國家社會整體進步之缺憾，因此學費政策確實應兼顧弱勢照顧，惟學雜費調整政策應反映國家高等教育資源投資與配置邏輯，不宜與協助弱勢之福利政策混為一談，教育部有責任明確釐清我國高等教育政策藍圖與發展取向，且應避免以照顧弱勢而偏廢我國明顯漸失的高教國際競爭力。

(一)「教育基本法」與「大學法」立法目的明文，「高等教育」兼具促進國家發展與協助國民自我實現之兩種任務」。本案諮詢專家學者亦進一步闡述「接受高等教育，實則可分為『公共投資』與『個人投資』兩層面，前者是國家對於人才的培養，後者是個人接受教育後的獲益，高等教育可謂同時具備公共性與個人性兩種性質，這兩種性質的比重，又依學門領域而有不同，並非以公私立學校兩分。」等語。再按「教育基本法」，人民為教育權之主體，教育之實施以協助個人追求自我實現為目的；我國「憲法」第7條亦規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」是以，高等教育亦應發揮促進社會流動與減

緩貧富差距之功能。

(二)本案前述調查意見澄明我國高等教育非屬義務教育，並說明高等教育應獲得適足經費以維持競爭力等情，籲請政府重新審慎研處常態性學雜費調整機制，以儘速彌平相關爭議；此外，探討我國高等教育學雜費問題時，前述階級複製之隱憂，透露我國高等教育入學機會率雖高，但實質品質卻不均等之情形甚為普遍；且國內尚有高等教育之學用落差、青年失業低薪等問題，亦引發批評指出「學歷不等於學力」等，在在凸顯出我國高等教育學歷價值，已面臨「信任危機」。對此，本案諮詢專家學者表示「主張高等教育公共化者，總以北歐國家高教為例，卻不論我國與這類國家的稅賦制度。增加稅收才有公共化的條件，我國稅收負擔率低，但反對團體都不談稅收負擔低的問題。」等語，又云「國內高教縮編的現象中，存有科系的不均質縮編問題，且從學生人數變化觀察，科技類學門學生大幅縮編，產生產業缺工及人才斷層問題，尤為高等教育發展令人憂心之處……重新分配教育經費且錢花在刀口上的作法，應該從學門去考量，國家宜把錢投資在缺乏市場的科系，不用多，但要有所保障；亦即，因應社會需求的學門，要政策補貼，例如數學系一類的基礎科學科系；反之，時下的熱門科系，如屬個人投資性質較強、公共性較弱者，國家就應該把資源收回，對這些科系放寬對學費的管制並減少補助；換言之，改變國家資源分配的方式，應該是討論高等教育學費政策時，需要同步思考的面向。」併供參酌。

(三)此外，亦有學者提供鄰國日本與南韓高等教育學費政策之經驗，指出：

- 1、「日本方面，其高教現況有一點與國內有很大差異：日本雖然也是私立大學多、國立大學少，但其高教

入學率太低，低於OECD國家平均值，換言之，日本的大學還沒客滿。日本宣布2020年起推動「教育無償化」政策，即免學費政策，但並不表示接受高等教育不需付費。日本的「教育無償化」特色是：國家先以增稅來擴充高教經費，然後所謂的無償化，是針對入學學生之家戶年收入所得低於平均值就補貼，高等教育以成績篩選學生，入學時提供免學費，倘入學後成績未達一定標準，則收取學費，故仍然是一種排富、獎優的機制。」等語。

2、「南韓實施彈性學費制，依公、私立以及學門來進行差別定價，公立大學的學費仍受政府規範，同時放寬私立大學的學費管制；另一方面彈性學費反映了不同學門人力資源投資的成本，應用型的工學類、藝術體育類的學費高於人文學科，合理反映學習的成本，讓在就業市場上回收的學門支付高學費來增加大學經費。」等語。

(四)鑑於前開高等教育具私益性之論述，以及日本經驗之啟示，諮詢專家學者復提出高等教育「受益者付費」之概念，以體現教育負擔的公平性。此概念既強調高等教育學生之受益程度，即對政府補助經費之財務效能應予監控，在學校教育品質、學生學力、消弭學用落差……等提升高等教育文憑價值之事項上，應強化確保機制，進而維護政府財政效能。

(五)接受高等教育既屬協助個人自我實現的作法之一，又平等原則乃憲法保障，故對於優秀弱勢學生接受高等教育，政府應予協助，亦可避免優秀弱勢學生無法安心就學，或因沉重就學貸款阻礙其離校後之生涯發展，而形成國家社會整體進步之缺憾。經酌，「專科以上學校學雜費收取辦法」第10條：「學校符合專科以上學校學雜費審議基準表及前條規定，並具有完善之助學計畫、

學雜費調整支用計畫、資訊公開程序及研議公開程序者，經教育部核定後，得放寬其學雜費收費基準調整幅度，其上限不得逾基本調幅之 1.5 倍。」再據教育部，「106 學年度高等教育助學金補助 18 萬 8,675 名學生，約占全體在學學生之 14.49%」；以及本案經訪查學校主事人員並調取各該學校資料發現，學校協助學生就學經費蓋有助學金逐年成長趨勢。此外，教育部統計 107 年啟動之高教深耕計畫，針對弱勢學生助學金與公立大專校院弱勢學生助學機會之經費補助範圍，廣被 150 所學校<sup>18</sup>，我國學雜費政策之相關法令規範，已包含減輕學生負擔、避免因經濟因素妨害高等教育就學機會不平等之設計，實務上，政府及學校經費確已投入其中。

(六)然而，以就學貸款執行情形觀之，106 學年度就學貸款申請之在學學生計有 26 萬 2,997 人，約占全體在學學生之 20.65%；教育部高教司朱俊彰司長到院說明時亦提及，「因為私立學校學雜費收費較高，私立學校學生就學貸款申貸金額亦較高等情，接受高等教育之負擔並不平等。」(筆錄在卷可稽)。又，教育部雖稱「為減輕大專校院學生就學費用籌措負擔，家庭年所得 120 萬元以下或其他特殊情況經學校認定有貸款必要者，可依學雜費、實習費、書籍費、住宿費、海外研修費、生活費……等各項目申貸。申貸學生於畢業後 1 年開始還款，如有還款困難，則可透過『緩繳本金 4 年』、『延長還款年限』、『只繳息不還本』……等機制紓減還款壓力」等，申請就學貸款之學生「畢業即負債」的情況，仍難謂與「憲法」第 7 條意旨相合，亦常為反對學雜費調整者之陳訴癥結。此併有本案諮詢專家學者意見：「私校生的家境普遍不如公校生，加上私校學費仍然較諸公校學

---

<sup>18</sup> 資料來源：本院教育及文化委員會 108 年 3 月 22 日巡察之教育部業務簡報。

費偏高，因此討論學雜費政策時，很難不面對弱勢學生照顧的議題，反對調漲學雜費者，主張的重點往往也在於要重視對弱勢生的照顧。」同證。

(七)我國高等教育投資與配置，在前述擴大弱勢學生補助、整體高等教育尚維持著專科以上學校高達 159 所之規模<sup>19</sup>，且近年未見明顯減幅之特殊現象；對此，教育部主管人員到院表示「(關於高教轉型退場)吳思華部長時期確實曾經提過具體數字，也在立法院報告過，但目前本部不會單純從校數來看，會審酌學校規模跟辦學品質」等語。換言之，我國高等教育經費整體趨降，惟目前既不鬆綁學雜費作為經費來源之一，且因高等教育規模大致仍予維持，政府經費補助範圍並未縮減，高等教育經費配置，愈趨呈現「雨露均霑」態勢<sup>20</sup>。再觀察我國高等教育經費之其他投資情形顯示：我國政府教育預算占比自 98 年之 26.29% 下滑至 107 年之 25.11%，高等教育經費占 GDP 比率自 94 年之 1.9% 逐年下滑至 103 年之 1.5%，詳下 2 表。

表8 我國政府教育預算與高等教育經費

單位：億元／%

年度	公部門之教育經費			公部門之高等教育經費			高等教育經費 占我國政府 教育預算之 百分比 (G)=F/C*100%
	政府 經費 (A)	自籌 經費 (B)	合計 (C)=A+B	政府 經費 (D)	自籌 經費 (E)	合計 (F)=D+E	
98	5,323	623	5,946	940	623	1,563	26.29
99	5,168	675	5,843	865	675	1,540	26.36
100	5,378	658	6,036	898	658	1,556	25.78
101	5,488	730	6,218	853	730	1,583	25.46

<sup>19</sup>此數據包含6所宗教研修學院。

<sup>20</sup>觀諸本院教育及文化委員會108年3月22日巡察之教育部業務簡報，高教深耕計畫第一部分「全面性提升大學品質及促進高教多元發展」之深耕計畫，補助校數達154所。

單位：億元／％

年度	公部門之教育經費			公部門之高等教育經費			高等教育經費 占我國政府 教育預算之 百分比 (G)=F/C*100%
	政府 經費 (A)	自籌 經費 (B)	合計 (C)=A+B	政府 經費 (D)	自籌 經費 (E)	合計 (F)=D+E	
102	5,534	684	6,218	871	684	1,555	25.01
103	5,641	680	6,321	884	680	1,564	24.74
104	5,753	675	6,428	913	675	1,588	24.70
105	5,903	667	6,570	919	667	1,586	24.14
106	6,015	684	6,699	996	684	1,680	25.08
107	6,099	714	6,813	997	714	1,711	25.11

註：1. 本表所列政府經費含中央及地方政府編列數。

2. 自籌經費包括國立大學校院校務基金自籌、國立大學附設醫院作業基金自籌與教學及研究相關之支出、國立高級中等學校校務基金自籌，但均不含折舊。

資料來源：教育部 108 年 2 月 13 日臺教高(一)字第 1080012963 號函復本院。

表9 高等教育經費占GDP比率之國際比較

年份 國別	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
臺灣	1.9	1.9	1.9	1.9	2.0	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5
日本	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5
南韓	2.4	2.5	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.3	2.6	2.3
美國	2.9	2.9	3.1	2.7	2.6	2.8	2.7	2.8	2.6	2.7
英國	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.4	1.2	1.8	1.8	1.8
法國	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.5	1.5
德國	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	-	1.6	1.2	1.2	1.2
芬蘭	-	1.7	1.6	1.7	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
澳大利亞	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8
紐西蘭	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.9	1.8	1.8
OECD 國家平均	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6

註：我國高等教育經費係學年度資料。

資料來源：教育部統計處。

(八)鑑於經濟社會文化權利國際公約暨其一般性意見書對

於高等教育之實施，亦提出「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」、「不同於初等教育『應免費普及全民』以及中等教育『應廣行舉辦，庶使人人均有接受機會』之特性，高等教育最重要的一個特性為『應根據能力提供機會……個人的能力應該根據與其有關的專門知識和經驗予以鑑定』」等標準，高等教育對於國家有無採行免費制度之條件，應予合理評估、漸進為之；高等教育的入學對象，亦應著重適性發展。本案諮詢專家學者意見併予指明「學校對於經濟弱勢學生本來即設有協助機制，學雜費一事是為了提升教育品質跟競爭力，不宜與學校是否照顧弱勢學生混為一談。主張高等教育因為要照顧弱勢而不該漲學雜費，或用助學機制箝制學雜費調整，是不妥的。充沛的財力，無疑是令高教品質提升的好方法之一，因此弱勢學生的獎補助，應要脫鉤處理」等語。是以，教育部規劃學雜費調整機制，應以該機制反映國家高等教育資源投資與配置邏輯為主軸，不宜與弱勢協助之福利政策混為一談，否則一味以減輕學生負擔為由嚴密管控學雜費收費，輕忽我國高等教育經費占我國政府教育預算比率下滑之事實，終將不利提升我國高等教育之整體競爭力。近日報論披露本年度中國大陸大學經費幾皆超過我國甚多，不無思忖空間<sup>21</sup>。

(九)至於教育部方面採行學雜費管制措施，另一方面又對公私立大學採普遍補助之資源配置方式，則涉及教育部之高教政策，尚非屬本院調查職權範圍，於此澄明。惟本案調查過程中，專家學者對於教育部目前持高度管制大專校院學雜費之取向，大多不表認同且指出其矛盾之處，併予提列如下，供教育部參處：

---

<sup>21</sup>甫公布之大陸本年度主要大學之經費，如清華、北大、復旦、浙大等，幾皆逾我國各校之數倍，甚或數十倍，如何迎戰日熾之全球高教競爭，深植國人及教育部思忖。

- 1、「相較於我國多數的國家政策是自由化的，政府針對很多領域都沒有控制價格或嚴格定價的機制，唯獨高教學雜費這項，卻是嚴格管制。在威權時代管控教育，背後目的是控制思想，目前既支持大學自治，在大學財務方面，國家卻控管學雜費，目的究竟為何？令人費解。」等語。
- 2、教育部訂有「私立國民中小學校免除法令限制及回復適用實施準則」，對於非政府捐助設立且未接受政府獎補助之私立國民中小學校，依「私立學校法」第57條之規定，經報請學校主管機關備查，向學生收取費用之項目、用途及數額，得不受該法及中央或地方政府相關法令之限制；國內屬於義務教育學制階段的中小學，竟有學雜費較高等教育收費數以倍計之現象<sup>22</sup>。義務教育負有實現國家教育目的之任務，理論上應使學生所接受之教育內容與品質相近，以示公平，政府卻鬆綁此教育階段的學雜費管制。反之，高等教育可視為個人選擇性之教育，「私立學校法」立法目的包含提升學校自主性，教育部卻管制其收費，誠屬矛盾。
- 3、「私立學校法」立法目的同時包含提升學校公共性，所謂「公共性」，以私立大專校院之辦學而言，堪認係為「學校提供之教育服務，由政府協助實現」的模式；按此定義，政府經費補助應提高對於私校之補助，或藉此補助弭平學生就讀公、私立學校之負擔差距。

(十)本院諮詢專家學者意見指出，「無論採取政府低管制之

---

<sup>22</sup>參據「親子天下2018選擇學校線上特刊」公布部分私立中小學學雜費，例如：臺北市私立薇閣小學每學期約10萬元(制服費另計)、私立立人國際國民小學每學期約14萬(另收雜費及代辦費，代辦費包含：雙語學習指導費、教科書、作業簿本、教材、美勞材料費、社團活動費、服裝代辦費、午餐代辦費、資訊設備維護費、冷氣及設備維護、雜項代辦等)……等。資料來源：<https://school.parenting.com.tw/schools/3860>)

市場路線，鬆綁對學校之學雜費管制，或行高度管制之福利路線，定調低(免)學雜費制度，政府均應速釐清擇定方向，以止紛爭。」復有聯合報系民意調查中心106年調查<sup>23</sup>亦指出「『高等教育應朝自由化方向發展』幾乎是國內大專校院校長的共同心聲，贊成比率達九成八」等情。對此，教育部回應「國內高等教育不可能市場化，亦不會完全公共化。世界各國高等教育皆在體制及國情的影響下，多數落在以市場化與公共化為兩端的光譜之間，很少是完全市場化或公共化。高等教育絕非市場化、公共化二擇一的命題」等語，似與大專校院校長及學者見解大相逕庭，亦坐實本案諮詢專家學者「我國高等教育發展路線，在市場化或福利化兩種觀點中互為拉扯，凸顯國家的高教方向不夠清晰明確」等語。

(十一)綜上，考量我國高等教育現行法律定位、發展情形以及國家財政等條件，且基於支持高等教育之發展應有適足經費，又肯定高等教育應發揮促進國家發展、協助國民自我實現、社會流動與減緩貧富差距之功能，教育部實不宜輕忽我國高等教育經費整體趨降之事實，且莫將學雜費調整機制之設計與協助弱勢之福利政策混為一談。本案綜據調查所得關於我國高等教育學雜費政策管制取向之數項評論，提供教育部思量：「管制高等教育學雜費與大學自治發展之關係？」、「政府鬆綁義務教育階段之中小學學雜費收費，卻管制非義務教育之私立大專校院學雜費，有無矛盾？」、「依照『私立學校法』之提升私立學校公共性的要求，高等教育經費配置宜否調整？」等，另針對國內絕大多數大專校院校長與本案諮詢專家學者意見指出高等教育自由化之發

---

<sup>23</sup>聯合報系民意調查中心該次調查於2017年4月20日至5月22日進行，成功訪問了125位大專校院校長或其指定代理人。調查母體為國內151所大專校院(不含軍警院校)，採網路填答、電子郵件、傳真等多元調查回收管道進行普查，問卷回收率為82.8%；資料來源：[https://vision.udn.com/download/education\\_book.pdf](https://vision.udn.com/download/education_book.pdf)

展潮流一節，與教育部現行立場似背道而馳，殊值關注。

八、對於學雜費管制後形成之高校經費缺口，教育部多以競爭型計畫經費補助作為替選補救措施，各校礙於生存壓力莫不全力爭取該等補助，致令各校發展仍趨均質化，有礙各校辦學特色之發揮，允宜慎行。

(一)我國高等教育經費廣泛用於學校經營與學生學習方面之補助，概如前述。107年教育部啟動高等教育深耕計畫，我國高等教育發展，可謂告別了過去「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」、「發展典範科技大學計畫」時代，邁向新猷。

(二)針對本案諮詢專家學者意見指出「在不同意學校調漲學雜費的前提下，學校自籌財源，常以產學合作或爭取研究計畫經費因應；學校為了開源，易出現與教學無關的亂象；學校不能專注教學的話，即變相壓榨學生，目前不少高教亂象，都跟低學費政策有關係」、「我國長期的低學費政策，已演變為學校仰賴教育部補助經費生存，教師配合爭取補助去從事教學以外工作，顯難投入全部心力於教學，形成高教品質惡性循環，何況還有全球人才競逐，教師出走他國的問題，高教競爭力堪慮。」、「教育部競爭型經費，未必跟學術或教學直接相關，反而使得學校正常教學受到干擾，換言之，教師想做的，跟教育部要求做的，不一定相同；再者，計畫經費的爭取，使教師負擔很多計畫跟報告的行政作業，分散了教師的心力，對於教學品質恐有傷害。」、「教育部或許認為可以給補助款來彌補學校，但此舉無疑抹殺學術自由。因為補助款有項目、指定用途，加上不能漲學費，等同於教育部對學校的雙重管控，也就是對學術自由的傷害」等語；本院詢問時，教育部主管人員回應指出「頂大

、教卓計畫都有被批評『教育部大學』的情形，107 以後的深耕計畫，為了改善類似情形，讓學校自訂指標，而非教育部訂，已屬調整跟突破……至於教育部計畫指標引領下是否有什麼後遺症的問題，本部觀察這幾年學生受教經驗有很大改變，例如：國際經驗、教學方法，都跟以前的學生很不同、有進步。」等。

(三)惟本案履勘訪談多所學校，不難發現學校經費使用重點，實際上仍高度雷同，例如：爭相設置發展新創中心、育成中心、運動中心；技職學校、醫護類學校積極爭取成為檢測中心、考照場地等，甚有學校言明，「為了生存，即使經費規模小如 5 萬、10 萬者，亦全力爭取」等語；且按教育部高教深耕計畫一聲令下擇定「大學社會責任實踐計畫 (University Social Responsibility, USR)」，各校為爭取補助經費，莫不提出申請，查該計畫已核定 114 校、220 件申請案，仍呈均質化發展現象，更令人質疑大專校院可否獨立於教育部之指揮外，追求特色辦學、大學自治等學術價值。茲以本案關注此情與學雜費調整機制爭議的關聯性，尤須闡明：基於學習者之立場，倘若高等教育之辦學，無法提供符合學習者/付費者/消費者期待的選擇，將益難說服外界學雜費應予調高以反映高等教育真實成本一節，教育部應正視學校為維持生存、爭取該部經費而被動均質化發展的現象，恐將加劇學雜費爭議癥結。

(四)綜上，教育部雖稱 107 年啟動之高教深耕計畫，應能改善過去競爭型計畫遭批評為「引導大學均變成『教育部大學』」情事，惟本案調查發現，大專校院補助經費使用重點，實際上仍高度雷同，高教深耕計畫仍難避免具引導學校均質化發展之效果，且此勢有礙提供符合高等教育學習者/付費者/消費者期待之選擇，恐加劇學雜費爭議癥結，殊值關注。

九、我國高等教育學雜費長年處於較低收費水準，近10餘年又因政府管制漲幅近乎停滯，復加高等教育規模背離少子化趨勢而大幅擴張，生源早顯不足且未來推估益形悲觀，教育部及大專校院皆坦言，現狀已達「學雜費政策縱使鬆綁，礙於招生壓力，也不敢輕言調漲」之地步；此情實乃我國高等教育過度擴張後之歷史共業。茲以學生為學校存在之理由，高等教育規模之適足性，應以合理學生來源數為基礎，故學雜費爭議之處理，無可迴避應檢討「高等教育規模、擴充學生來源與提高學校財政自主」等重點。基於引導高等教育發展之職責，教育部對前開牽動學雜費爭議之主要課題，允應主動提出有效策略與具體執行期程。

- (一)我國高等教育背離少子化趨勢而過度擴張規模，且行政院國家發展委員會 2018 年 8 月公布「中華民國人口推估(2018-2065 年)」報告指出，18 歲平均入學年齡人口，預估至 125 學年更將進一步降至 20 萬人以下等情，前已述及。
- (二)另教育部 107 年 5 月提出之「大專校院大學 1 年級學生人數預測分析報告(107~122 學年度)」<sup>24</sup>指出：「高中畢業生人數預測至 110 學年度將降至 20 萬人以下，16 年後，122 學年高中畢業生人數為 17 萬 8,118 人。……推估自 111 學年起，大學 1 年級學生人數將跌破 20 萬人……至 122 學年為止的未來 16 年間，大學 1 年級學生人數平均年減 3 千人，平均減幅為 1.5%……」國發會與教育部兩者之預測雖有差距，惟皆證明我國高等教育生源已顯不足且未來推估絕非樂觀。
- (三)以教育部本身之推估，111 學年度之大學 1 年級學生即

---

<sup>24</sup> 資料來源：<http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/107higherstudent.pdf>。

將跌破 20 萬人，生源不足問題迫在眉睫，高等教育之校際生存競爭，可謂已進入戰國時代。甚至，教育部技職司楊玉惠司長 108 年 1 月 15 日隨同本案出席南區學校座談會時亦坦言「因為學生現在就學機會已超過 1 個，就算教育部全面開放，試問學校真的敢調漲學費嗎？……」等語(本案錄音檔案在卷可稽)，以及本案履勘訪談各校之主事者，對此情形亦表認同。顯見，教育部並非未能掌握我國高等教育發展問題及面臨之嚴峻考驗。然而，對於我國高等教育規模與生源數之間，有無適足比例之問題，必然牽涉高等教育轉型與退場機制，與生源數擴充兩項課題；以本院近年數件關於國內高等教育發展疑義之調查案觀之，教育部之回應難謂積極，且教育部受輿論掣肘及上級機關壓力，亦不無礙難任事之困境。

(四)有關檢討我國高等教育規模，於各方意見分歧中，進展牛步一節，茲略述如下：

- 1、監察院 106 年提出之「公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質及師生權益甚鉅，為維護重大社會公益，其有關法規、制度及配套措施是否完備？權責機關之監督、執行有無善盡責任？均有深入瞭解之必要案」<sup>25</sup>，即點出公立大學歷經逾 20 載之合併政策推動，仍呈「小校林立」；私立大學於「私立學校法」公共化精神下，學校法人申請改辦文化或社會福利事業，需經新目的事業主管機關同意，如涉地目變更需經內政部、地方政府之協調，囿於跨部會協調機制作業複雜繁瑣、程序冗長等主要問題。然而，該案調查迄今，高等教育規模未見明顯縮減，

---

<sup>25</sup>監察院陳委員小紅自動調查：公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質及師生權益甚鉅，為維護重大社會公益，其有關法規、制度及配套措施是否完備？權責機關之監督、執行有無善盡責任？均有深入瞭解之必要案之報告(106教調24)，調查意見參照。

私立大專學校數甚於107學年度創歷史新高，對此教育部表示已改變政策處理模式，將不會單純從學校人數來看高教退場轉型事宜云云，如前述。

2、教育部於本案調查到院接受詢問時亦表示：「『私立大專校院轉型及退場條例』目前還在立法院，條例草案規定退場後的財產是歸屬地方政府或基金，還是維持學校的公共性……委員詢答已通過，等著逐條審議；屆期不續審，這期沒有處理，以後要重送。」等。

(五)教育部技職司楊玉惠司長於前開座談會上亦提及「教育部每年挹注弱勢就學經費已達 40 億，負擔不小，學雜費之外，學校應該開發其他財源，不能總期待學雜費收入與教育部補助……」等語，對於大學財務自籌與開拓財源事宜，顯有期待。然而，教育部主管人員復於本案到院說明時，補充說明道：「私校稅捐抵款一事，規定上跟公立大學有很大差異；『私立學校法』規定企業與個人分別有 50%、25%限定額度<sup>26</sup>。這點如果可以突破，對於私立學校財源會有很大幫助，私校的募款多訴諸校友忠誠，如果不去限定額度，可以有效協助私校。」等；又本院 106 年提出「國立大專校院校務基金設置、管理、監督等情」調查案<sup>27</sup>，提出「捐贈收入為各國立大專校院自籌款項重要來源之一，然國立大專校院每年接受捐贈之總金額約為 10 億元，僅占校務基金總收入之 1%；而主計總處 92 年之社會發展趨勢調查顯示，我國

---

<sup>26</sup> 「私立學校法」第62條：「教育部為促進私立學校發展，得成立財團法人私立學校興學基金會，辦理個人或營利事業對私立學校捐贈有關事宜。個人或營利事業透過前項基金會對學校法人或本法中華民國96年12月18日修正之條文施行前已設立之財團法人私立學校之捐贈，於申報當年度所得稅時，得依下列規定作為列舉扣除額或列為費用或損失：一、個人之捐款，不超過綜合所得總額百分之五十。二、營利事業之捐款，不超過所得總額百分之二十五。個人或營利事業透過第一項基金會，未指定捐款予特定之學校法人或學校者，於申報當年度所得稅時，得全數作為列舉扣除額或列為費用或損失。第一項基金會之行政經費來源、組織、運作、基金之收支、分配原則、保管、運用、查核及管理辦法，由教育部會同財政部定之。」

<sup>27</sup> 同註16。

當年捐贈人數達 535 萬餘人，捐贈金額約 427 億元，顯見國人雖有捐贈之動能，然該等動能似未及於高教。教育部允應強化捐款大專校院觀念之宣導及提供捐贈誘因，並督促學校強化捐贈機制之功能，以提升國人捐助高教意願。」之意見等，益證大專校院欲以開闢財政來源方式改善收入部分，於法令規定及社會觀念溝通等事項上，仍有待該部啟動相關工作以協助各大學共同解決之。

(六)至高等教育生源亟待擴充一節，因少子化趨勢短期內似難扭轉，教育部尚鼓勵學校以輸出我國高等教育方式因應，然受限國內法規條件過於嚴苛，以及外交處境與兩岸政治因素干擾，而擬仰賴境外學生來源以緩解大專校院經營壓力，困難亦不少；此亦有本院已提出之調查報告指明<sup>28</sup>，惟 106 年迄今，尚未見教育部具體改善，復以新南向招生政策邇來負面新聞不斷，諸如報載國內部分私立學校為增加生源，辦理東南亞來臺產學班，竟發生「學生實習違反課程專業要求，學生陳訴淪為黑工」之亂象<sup>29</sup>，亦令人憂心：究教育部面對自行預測之 111 學年度大學 1 年級學生跌破 20 萬的關卡，尤其近年來，我國高中畢業生出國留學蔚為風氣<sup>30</sup>，於接續之 3~4 個學年間，是否已有具體對策？各界又是否意識到高等教育沉痾，所能處理之時間，所剩不多呢？

(七)綜上，少子化趨勢下的高等教育過度擴張，實乃我國高

---

<sup>28</sup>監察院陳委員小紅自動調查：我國高等教育受少子化衝擊致面臨發展窘境，各相關部會編列預算或提供獎助學金，延攬外籍生來臺就學，或薦送我國青年學子赴各國進修；國內大學亦紛至東南亞招生以廣納優秀人才。究我國各大專院校是否具備國際化條件？近10年來政府相關部會推動高教國際化之具體策略、方案、預算編列、實施績效及瓶頸為何？均有深入瞭解之必要案之報告（106教調37），調查意見參照。

<sup>29</sup>據報載，教育部在106年推大專校院辦相關的產學合作國際專班，招收外籍生來台就讀。但107年起陸續爆發康寧大學的斯里蘭卡生淪屠宰工、育達科技大學的菲律賓生變成黑工等情；相關資料如自由時報電子報108年4月9日「杜絕外籍學工，強制學校繳實習合約」（<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1280108>）。

<sup>30</sup>同註39。

等教育之歷史共業，教育部及各校均坦言現狀已達「學雜費政策縱使鬆綁，礙於招生壓力，也不敢輕言調漲」之地步。學雜費爭議之處理，無可迴避需檢討「高等教育規模、擴充學生來源與提高學校財政自主以擴充財源」等重點事宜，惟囿於國內政治與社會環境，致前開問題之處理，進展均顯牛步，基於引導高等教育發展之職責，教育部對於前開牽動學雜費爭議之主要課題，允應主動提出有效策略與具體執行期程，並應儘速啟動相關作業。

**參、處理辦法：**

- 一、調查意見一至三，函請行政院督飭所屬檢討改善見復。
- 二、調查意見三、九，函送立法院教育及文化委員會參考。
- 三、調查意見四、五，函請教育部檢討改善見復。
- 四、調查意見六至九，函請教育部參處見復。
- 五、調查意見上網公告，附件不公布。

調查委員：陳小紅