

政府對私立學校的獎助

陳 德 華

壹、前言

私立學校在我國教育體系中扮演著極為重要的角色。以八十一年度各級學校在學學生人數中，就讀私立學校所佔比例，除國民中、小學為義務教育，私立學校所佔比例較低外，其他高中（職）達百分之五十，專科學校達百分之十三，大學校院亦達百分之五十五，其學生人數均超過公立學校。私立學校發展之良窳對於整個教育的成敗，具有關鍵性之影響。

就我國私立學校的發展，早期並無完善制度，政府亦鮮有管制之措施。在民國元年，全國即有私立專科以上學校三十六所，中等學校五十四所，唯當時對私立學校係採認可制度，私立學校對於政府是否給予認可，並不重視。此時亦缺乏對私立學校運作的完整法令制度規範。到了民國十八年，國民政府公布「私立學校規程」，對私立學校之管理，始逐漸形成制度，私立學校之設立，採行申請立案之制度。

政府遷台之時，台灣地區私立學校數量極少。民國三十九年，僅有私立淡江英語專科學校經申請核准立案，私立中等學校亦僅廿四所。其後因社會的需求，私立學校急速擴充，到民國六十年，私立大專院校已增為六十所，私立中等學校亦達二百一十所。私立學校的急速成長，也導致一些輔導管理上的問題，許多學校因制度不健全，產生許多弊端，行政院乃在六十一年令飭整頓私立學校，並同時暫停受理各級私立學校之申請籌設。此項措施，對於國內私立學校之發展，具有極重要的影響。教育部於六十二年訂頒「輔導各級私立學校校務改進要點」，對於董事會、招生、師資、課程、設備、收費、財務，以及各項行政運作均做了完整規劃。同時在六十三年公布「私立學校法」，為私立學校長遠發展，奠定了良好的基礎。

私立學校之設立，一方面，是為政府財力有限，借助私人團體之力量，協助興辦教育事業。所以在「私立學校法」第一條即明定：「為增加國民教學機會，獎勵私人捐資興學……特制定本法。」另一方面，由於私立學校之設立，

對於教育多元化及彈性化之發展也有直接的助益。而在私立學校發展的過程中，政府究竟應該扮演什麼樣的角色，負擔怎樣的責任，一直是個爭議性的問題。從早期的發展來看，政府對私立學校持「防弊重於興利」的態度。管理多於輔導，而獎助的措施僅有象徵性的意義，對私立學校的實質幫助非常有限。一直到六十三年「私立學校法」公布施行，該法中專列一章有關「獎勵」事項，政府對私立學校的獎助，才有明確的法律規範。但在當時，政府本身教育經費依然不足，僅能用於支應公立學校發展之需。所以獎助私立學校仍屬杯水車薪。民國六十九年，行政院公布「私立學校獎助辦法」，此在私立學校獎助的政策上，有相當重要的意義。即政府已正視其對私立學校所應負擔的積極性責任，而非僅消極性的管理、監督。最近幾年，社會上對於公平分配教育資源的要求不斷升高，政府對於私立學校的獎助，也愈來愈受重視。

貳、政府獎助私立學校的法令依據

憲法第一百六十三條規定：「全國公私立學校文化教關，依法律受國家之監督。」此為政府與公私立學校相互關係的主要依據，相對於監督，亦顯示政府對私立學校發展所擔負的責任。憲法一百六十五條及一百六十七條中，更直接指出政府對教育工作者，以及私人經營之教育事業成績優良者所應負擔的照顧及獎助責任。

依據憲法第一百六十三條所訂定之「私立學校法」乃私立學校運作的重要規範依據。在該法中主要重點，係有關私立學校的組織及運作監督等事項，而在獎勵部份之條文計有七條，其重點包括：

- 一、對學校相關人員之獎勵。(第四十四條)
 - 二、對學生之獎助。(第四十五條)
 - 三、對學校之獎助。(第四十六條)
 - 四、對私立學校取得公有土地之協助。(第四十七條)
 - 五、賦稅之優惠及減免。(第四十八、四十九、五十條)
- 前述中四、五兩項在「國有財產法」及相關稅法(包括所得稅法、遺產及

贈與稅法、房屋稅條例、土地稅法、關稅法)均有規定，並從其規定辦理，私立學校法僅為提示性之宣誓。至於第一項有關對董事會、校長及學校相關人員的獎助，在「捐資興學獎助條例」及「教育部教育文化獎章頒給辦法」中均有相關規定，用以彰顯政府對私校教育工作人員之肯定及重視。

直接關係私立學校發展最重要的，為前述之第二、三兩項：就學生之獎助方面，依憲法第一百六十一條規定：「各級政府應廣設獎學金名額，以扶助學行俱優無力升學之學生。」此一條文之意旨，係從政府培植優秀人才之觀點，避免因經濟因素影響優秀人才就學機會，對國家社會造成損失。因此，無論就讀公立學校或私立學校，均應受到此項照顧。私立學校法第四十五條所規定：「各級政府所設之獎學金，具獎勵對象應包括私立學校學生。」即符合憲法之精神。

就對學校之獎助部分，係針對學校發展之需要所提供之獎助，唯前提必需辦學成績優良者，此亦切合憲法第一百六十七條第一項的精神。而行政院即根據私立學校法第四十六條之規定，訂頒「私立學校獎助辦法」做為對私立學校獎助的依據。

依前項辦法，私立學校必需核准立案二年以上，辦妥財團法人設立及變更登記，董事會及學校各項措施均符合規定，會計與人事制度健全，且辦學成績優良者，方符合接受獎助之條件。而政府對此類學校的獎助方式，包括：

- 一、核給增建與教學有關校舍或購置重要設備之貸款。
- 二、補助學校充實重要儀器設備之配合款。
- 三、核給改善學校師資及獎勵教學上有特殊貢獻或優良事蹟之教師獎助金。
- 四、其他配合實際需要，經專案核准之獎助。

參、教育部近年來對私立學校的獎助

近幾年來，教育部私立學校獎助工作，日益重視，以七十七學年度，教育部主管預算中對私立學校獎助之經費總金額為十七億四、五〇一萬四仟元(絕

大部分均用於私立專科以上學校，私立中等以下學校之獎助，則由地方教育廳局負責辦理，到八十一學年度獎助之預算已增加到六十九億八、五六一萬九千元，五年間成長了四倍。其主要獎助之項目如下：

一、獎助私立大專院校充實重要儀器設備配合款：

此項獎助佔私立學校獎助中最大比重，在七十七學年度總經費五億六千萬餘元，八十一學年度為廿二億元，其中百分之四十五用於大學校院，百分之五十五用於專科學校。早期獎助之方式，學校必需提供相對之配合款，隨後因考量學校財務狀況，學校所需提供之配合款已降為五分之一，且在獎助之範圍擴大包含一般設備、圖書資料之購置、與教學有關建築物之修繕，污水防治及一般設備之購置、儀器設備重要零配件之汰換等等。以期更能符合學校的需要。而對於獎助經費的分配則根據學校規模、募款與建教合作成效、師資改進狀況、行政成效、獎助經費使用成效等做為分配之指標。

二、補助私立大專院校貸款興建教學有關房舍：

私立學校普遍由於財務上之困難，而在硬體建築設備之擴充，更新均感力有未逮，校舍空間之老舊不足是普遍的現象。基於此，教育部在七十學年度起補助私立大專院校貸款興建學生宿舍、餐廳、廚房。每年貸款之總額十億元，貸款年限七年，超過年息百分之九的部分由教育部補助，此項補助辦理三年。期滿後經檢討成效良好，於七十四學年度繼續辦理興建學生活動中心之貸款補助，而教育部補助之利息亦提高為百分之四十。七十七學年度起，又擴大辦理興建圖書館之貸款補助。到七十九學年度，基於學生宿舍仍舊不足，乃恢復辦理學生宿舍之貸款補助，並將貸款年限延長為二十年，利息補助提高為百分之五十。由於前述各項貸款建築均在特定之時間指定特量之項目，難以配合學校發展的需要。故從八十學年度起，教育部修訂相關辦法，將貸款範圍擴大到有與教學及學生生活有關之校舍建築，每年貸款總額亦擴大到十五億元。此項補助對私立大專院校的幫助甚大，目前教育部每年所負擔之利息補助約近三億元。

三、獎助私立大專院校改善師資：

教育部於六十四學年度起，為協助私立大專院校延聘優秀師資，訂定獎助私立大專院校改善師資處理要點，每年分配名額提供學校延聘師資，前兩年之待遇，全數由教育部補助，二年期滿，納入學校編制由學校自行負擔其待遇。到七十八學年度，為鼓勵學校留任補助延聘之師資，將補助年限延長為五年，前二年所有待遇均由教育部補助，第三年到第五年則補助部分待遇。到八十一學年度補助辦法再做變更，改以經費分配方式，讓各校彈性運用此項獎助經費，用於師資之充實與改善上。

四、私立大學校院四年中程計畫之獎助：

國內大學校院一般在發展規劃之理念上，較為不足，為因應大學自主發展及學術競爭的趨勢，教育部積極輔導各校訂定中程校務發展計畫。七十八學年度先辦理特色系所之獎助，由各校推薦具有特色之系所，經審查後給予獎助，以督促各校重視發展之特色。七十九學年度擴大辦理各校中程校務發展計畫的獎助，根據各校所提計畫，由教育部組成訪視小組進行審查，按審查結果配合學校發展計畫的需求給予獎助。此項獎助由於訪視結果均予公布相當受到私立學校的重視，對於各項評量指標及審查方式，教育部也逐年檢討改進。此項獎助初期預定辦理四年，每年獎助經費為六億六、三三四萬元。

五、協助建立私校教職員退撫制度：

學校辦學之成敗，繫於教育工作人員之素質及教育熱忱之投入。私立學校之教師，依照教育人員任用條例規定，其任用資格與公立學校完全相同，但由於私立學校財務上的困難，無法給予其穩定之工作保障。有鑒於此，立法院在民國八十年修正私立學校法第五十五條，給予私立學校教職員退休撫卹制度的保障，由主管教育行政機關輔導成立全國性私立學校教職員工退休撫卹基金，統籌辦理私立學校教職員工退休、撫卹事項。其經費來源除在學生學費中增收百分之二範圍內之退撫專款外，另由學校在學費中提撥百分之一加以配合，不足部分則由政府補助，八十一學年度教育部即編列八億元之經費補助。

六、對學生就學之獎助：

目前國內學雜費收費標準，雖然並不算高，但對於清寒家庭仍然是相當沉

重的負擔。提供適當的協助，可以減輕私立學校招收學生的壓力，也可使優秀青年有公平接受教育的機會。因此，政府訂有「高級中等以上學校學生助學貸款辦法」，凡中低收入家庭子女皆可申請貸款。此外在各項獎學金及清寒學生工讀助學金等制度，對私立學校學生均一體照顧。另外在研究生之助學金，過去係由私立學校自行負擔，但自七十九學年度起私立大學校院研究生的助學金已全數由政府補助。在八十一學年度教育部所編列之私立學校研究生獎、助學金及清寒獎學金等經費即達四億九、四〇〇萬元。

除了前述之各項獎助措施外，另外還有一些專業性的獎助。如：辦理圖書館改進計畫的獎助；建立會計師簽證決算報告制度獎助簽證所需之部分經費；補助私立大學校院募款計畫；獎助學校訓導及輔導之工作計畫，以及教育部顧問室的各種專案補助計畫等等，對私立學校的發展均有相當程度的助益。

肆、私立學校獎助工作的檢討

根據前面的資料中，可以看出政府近年來對私立學校獎助工作的重視，從整體教育資源的規劃，縮短公私立教育的差距、提昇私立學校的水準、健全人才培育的架構，確實都值得肯定。但仍有一些問題值得再加以探究，如何提昇對私立學校獎助的成效、如何營造私立學校更合理的發展環境，同時確定私立學校本身的經營責任等等，當是未來應加強的重點。以下分別就有關問題加以分析。

一、私立學校本身財源結構之調整：

國內私立學校經費來源，早期幾乎全部仰賴學雜費的收入，自然形成財務的困窘。以七十六學年度所有私立大學校院之決算分析，學雜費收入佔全部收入的百分之八二·一八。近年來，由於政府獎助經費的大幅增加，私立學校財源結構已有相當大幅度的調整。八十學年度以私立大學校院之決算分析，學雜費佔總收入的比例已降為百分之五九·三三，政府獎助則佔百分之一六·九六。根據美國私立大學校院經費來源之分析，在一九八六——一九八七年學雜費收入佔百分之三九·六，各級政府獎助與補助佔百分之一九·九，募款收入

佔百分之十四·五，銷售服務佔百分之二一·七，其他收入佔百分之四·三。相互對照，國內私立學校擴大財源收入、調整財源結構，確實是解決其財務困難最根本的問題。未來必需再加強以下之工作：

(一)合理調整學雜費，逐步放寬對私立學校學雜費的限制，讓各校根據其所提供教育資源的差異，訂定合理的收費標準。但必需考慮學雜費在教育成本中所應佔的合理比重，同時擴大對學生各項就學的協助，以使所有優秀青年，均能以個人的力量接受完整的教育。

(二)強化私立學校募款的功能。學校辦理募款工作，一方面可以擴充學校的財源，另一方面更可強化學校與社會及畢業校友之間的聯繫互動，使得學校的教育更能與社會需求緊密結合。由於國內捐資興學的風氣並不盛行，必須提供較積極的誘因，鼓勵私人或企業對私立學校的捐贈，包括對捐贈者的獎勵表揚，以及在稅捐抵免上的優惠等等。而私立學校本身也必需透過更透明化、制度化的運作來獲得社會的信賴與支持。

(三)給予私立學校更大的經營彈性與空間。過去對於私立學校以防弊為主的觀念，對私立學校設定很多經營上的限制，也相對造成私立學校對政府的依賴。未來私立學校必需面對本身經營的責任，在擴大學校財源方面，如何透過其所提供的服務以及基金的運用，在不影響學校穩定發展的前提下，宜給予其更大的彈性經營空間。

二、增加對私立學校的獎助，提昇獎助經費使用的成效

對照美、日兩國政府對私立學校的獎助，大約佔私立學校經費來源的百分之二十。目前國內對私立學校獎助經費佔學校收入來源之比例，在大學校院部份約佔百分之十六·九，已接進百分之廿的水準。但是其效果如何，有值得檢討評估之處。

(一)獎助之項目範圍缺乏彈性，無法完全配合學校的需要。目前對私立大專院校之獎助，重點在於儀器設備的獎助，至於軟體經費的獎助，雖然有改善師資的辦法但金額極為有限，而這卻是關係私立學校辦學品質提昇的最主要關鍵。以日本「私學振興助成法」其政府對私立學校的獎助係以軟體的經常性經

費為主。而國內則有執於經常費不獎助的觀念，使得獎助經費無法發揮更大成效。另一方面在獎助私立大專院校硬體設施之充實，這些年來協助其貸款增建宿舍，確有相當成效，但多數私立學校面臨校地空間不足的壓力，對於校地擴充無法提供貸款之協助，使私立學校的發展受到限制。

(二)政府對私立學校的獎助缺乏穩定性，不利私立學校長遠性的發展規劃，雖然目前對私立學校獎助經費每年均有顯著成長，但私立學校卻無法確切掌握未來年度大致上能從政府獲得的獎助資源有多少，更難以規劃長遠性的發展。此乃受政府預算制度的限制，政府對私立學校的獎助必需視政府每年財政狀況來評估決定。政府不願對私立學校有固定性的負責，從學校發展的觀點，此種不確定性，對資源的規劃運用極為不利。

(三)目前之獎助重點置於私立大專院校，中等以下私立學校的獎助，由於省、市教育資源較為不足，故獎助的經費極為有限，是否符合公平的原則，頗引起爭議。

(四)獎助以學校為主而非以學生為主。如果考慮政府對私立學校獎助的理由，係因私立學校培植的學生未來對社會的貢獻，而必需負擔其部分教育成本。則政府對私立學校的獎助，應該是以學生為主體，受益的主要是學生而非學校。以美國各級政府對私立學校的補助，極大部份之比例係用於學生的補助上。當然，這和國內政府對私立學校係「獎助」而非「補助」在重點上有顯著的區別。

根據前述的分析，未來政府對私立學校的獎助，似乎可以考慮採取以下的調整方案。

(一)訂定對私立學校的基本獎助政策。此項獎助應以學生人數為基準，但可考量不同等級，不同類別學生在教育成本上的差距。私立學校可以明確掌握此項可獲得獎助的資源，做為其發展規劃的依據。而此項獎助應讓學校有充分運用的彈性，以便該項資源獲得最有效的運用。

(二)除了前項基本獎助外，另外應有發展性的獎助，按照學校辦學之成效以及發展計畫加以評審獎助。以對辦學成效優良的學校，提供更多的協助。

(三)在基本獎助部份，係以學生為對象，因此可相對要求學校提供學生獎助學金及就學協助之各項措施，以期真正發揮獎助學生的效果。

(四)加強私立學校財務運作的制度化、透明化，並以此做為對私立學校獎助的基本條件，以期建立社會的公信。

伍、結語

隨著國內社會環境的轉變，教育市場的開放競爭已為必然的趨勢。過去，國內對於教育採取保護、管制的策略，固然維持了國內教育的基本素質，保護所有私立學校的生存，但也同時限制了私立學校的發展空間。未來隨著教育市場的開放，私立學校將面臨日漸加遽的競爭壓力。政府如何提供私立學校更理想的發展環境，更公平的競爭條件。有賴私立學校獎助政策來協助落實，而私立學校本身也必需更慎重的規劃其未來的發展方向，取得競爭的優勢。如是，對於整個國家社會的發展也會有更大的幫助。

參考書目

1. 王家通 高等教育制度比較研究，復文，民七十六。
2. 教育部 中華民國教育統計，教育部，民八十二。
3. 教育部 第四次中華民國教育年鑑，教育部，民六十四。
4. 教育部 高等教育法規選輯，教育部，民八十二。
5. 教育部 私立大學校院八十一——八十四學年度中程校務發展計畫訪視報告，教育部，民八十二。
6. 教育部 私立大學獎助政策，教育部，民八十二。
7. 陳聰安 大專院校學費之研究，行政院研考會，民七十二。

(本文作者現任教育部高教司科長)