

## 臺灣高等教育擴充之研析

黃智家\*

- |                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 壹、前言            | 肆、臺灣高等教育擴充之經濟分析 |
| 貳、文獻回顧          | 伍、結論與建議         |
| 參、臺灣高等教育擴充過量之釐清 |                 |

### 摘要

西元 2000 年以來，臺灣高等教育大幅擴充，產生人力低度運用的現象，引發各界對過量教育的批評。探究其原因錯綜複雜，本研究認為國家經濟發展、產業結構調整、大學功能變革，以及學生就業能力，均攸關就業市場供需力量的變化。因此，不能僅從人力運用的失業率、薪資、學用配合等指標來加以論斷。

本研究發現目前學費補貼讓教育體制內的價格機能喪失，造成高等教育的效率性降低，且低學費未必確保窮人子女上大學的機會，反而造成逆向所得重分配。如果政府引進價格因素，將可去除「窮人補貼富人」的弊病，教育體系也將恢復有效率運作。並建議大學應在教學策略，教材設計、教學方法上，做出適當調整，縮小大學生能力與企業界需求之間的落差。

\* 作者為經濟發展處專員。



# **An Analysis of Expansion of Higher Education in Taiwan**

Chih-Chia Huang

*Specialist*

*Economic Development Department, NDC*

## **Abstract**

The rapid expansion of higher education in Taiwan in the recent decade caused lower graduates' human capital use. This overeducation has been the concern of many people. Academic circles believe it is greatly attributed to economic development, industrial restructuring, university function change, and student employability. The purpose of this study was to explore the cause and effect.

The main findings and suggestions were:

1. tuition subsidies undermine the prices function, resulting in the reduced efficiency of higher education;
2. low tuition is not necessarily ensuring access to college for poor children; it instead causes a reverse income redistribution effect;
3. reforms are needed to enhance teaching skills, strengthen curriculum design, and to implement and/or improve all areas related to teaching quality.

## 壹、前言

高等教育為國家培養人才、促進社會進步、經濟快速成長，故各國對於高等教育的擴充均相當重視。臺灣過去對高等教育一向採取管制政策，學雜費（價）及大學數目（量）均由政府管控。1994年元月大學法修正施行，放寬獨立學院升格大學，2000年起大學數量增加，高等教育擴充顯著。<sup>1</sup>

2003年以來，臺灣的教育投資報酬率呈現下滑走勢，<sup>2</sup> 大學生付出的教育成本高於專科生，但預期報酬率卻不成正比。學者普遍認為主因之一是大學發展太快，而師資與設備未同步提升，加上教學策略，教材設計、教學方法等未能配合產業發展需要，導致大學生畢業生平均素質下降，呈現失業率偏高、薪資偏低的事實。高等教育的效率性備受質疑，過量教育（overeducation）的問題應予注意。

但也有一些學者提出反思，認為就業市場的供給與需求，與經濟發展、產業結構、大學變革、學生能力等密切關聯。大學大幅擴充後的過量現象，僅是短暫性，長遠來看仍待釐清。本文將透過文獻蒐集，綜整學界對過量教育的見解，作深入探討；並從經濟學觀點，分析臺灣高等教育擴充之效益。

<sup>1</sup> 我國高等教育包括二年制專科、五年制專科（中等教育後期三年與高等教育前兩年）及大學校院（包括一般大學、獨立學院、科技大學及技術學院）。有關臺灣現行學制，請參見附錄。

<sup>2</sup> 李誠（2010），使用 Mincerian Equation 的計算方法與行政院主計總處歷年人力運用調查的資料，計算臺灣 1996-2008 年間各級教育人力投資報酬率。得知，我國全體人口的教育投資報酬率，從 1996 年的 6.88% 上升到 2003 年的 8.48%，此後漸漸下降到 2008 年的 7.6%。



後續章節安排如下：「貳、文獻整理」將說明教育價值的衡量及過量教育的思維；「參、臺灣高等教育擴充過量之釐清」將檢視發展問題及釐清是否過量；「肆、臺灣高等教育擴充之經濟分析」將從價量管制、逆向重分配、成本效益抵換等角度剖析。最後，「伍、結論與建議」提出個人的研究心得及建言。

## 貳、文獻回顧

### 一、教育價值的衡量

教育是國家「百年樹人」的根本大計，也是社會階級流動的管道，及窮人子弟翻身的希望，影響的層面小從個人的薪資所得（Mincer, 1974），大到整體經濟的永續發展（Lucas, 1988、Barro and Lee, 1993）。<sup>3</sup> 教育的經濟功能一直為經濟學者所肯定，文獻上對教育價值的衡量主要有兩派論點：

其一為 Becker（1964）的「人力資本理論（human capital theory）」，強調教育投資可以提升人力之素質、提高生產力，而有助於經濟發展與成長。指出教育程度與工作經驗即代表其生產力，而生產力又決定其所獲得之薪資。認為中小學教育獲得的是「基本技能」，高等教育則在培養「專業技能」。透過教育可以提升勞動生產力，累積人力資本並改善國民生活的素質。<sup>4</sup>

其二為 Spence（1973）的「訊息模型（signaling model）」，認為人們的能力是先天給定的，教育對生產力沒有幫助。然而，高能力者選擇透過教育取得學歷或文憑當作訊息，被視為是個人能力表現的指標，使其在勞動市場中與低能力者有所區隔，以利

<sup>3</sup> 轉引自蓋浙生、鈕方頤，2011。

<sup>4</sup> 劉姿君（1992）研究發現，學校教育對於提高生產力與增加薪資所得，以及拉近兩性間的薪資差距有幫助，在職訓練也有助於薪資所得提升，藉以支持人力資本論之主張。

於被篩選 ( Screening ) 出來。<sup>5</sup> 由於這些資訊是由應徵者個人所提供的，自然會對教育做更多的投資，以尋求有利的工作機會。<sup>6</sup> 另外，工業社會重視技術在身，工作對教育的要求持續增加，亦促成文憑的需求上升。

經濟學者實證研析這兩派理論對教育價值的解釋能力，結果發現人力資本理論居於主導性，認為國家應重視教育投資，國民應不吝於教育成本而多受教育。這個觀點對第二次世界大戰後的落後國家及開發中國家尤具意義，紛紛透過教育結構的改變，以提高勞動生產力並改善國民的生活素質。

1990 年代知識經濟 ( knowledge economy ) 崛起，知識成為創新 ( innovation ) 的工具，勞動者在職場上必須具備相當的知識及技能。邁入二十一世紀，強調腦力與創意密集的知識經濟已成為產業升級與競爭力的核心；同時，伴隨著國內社會變遷與經濟結構的轉型，以及全球化效應所帶來人力資本的流動與競爭，更突顯出優秀人才之養成、延攬及留用對於國家發展的重要性，而高等教育目標及功能正好能夠滿足此一訴求。因此，高等教育的擴張勢所必然，各國高等教育普遍由「菁英型」( elite type ) 邁向「大眾型」( mas type ) 或「普及型」( universal type )。<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 有關篩選，資訊不對稱所造成的逆選擇問題，諾貝爾經濟學獎得主史蒂格里茲 ( J. E. Stiglitz ) 的論文提出解決之道。例如就業市場上，雇主根據某些特性來篩選所需的勞工，這些特性包括教育程度、工作經驗等。

<sup>6</sup> 劉正與李錦華 ( 2001 ) 研究發現，學校教育不論是絕對的受教育年數或所受教育在就業市場中的相對高低，均占有相當的重要性，藉以支持人力資本論與訊息理論在臺灣的勞動市場皆具有相當的適用性。

<sup>7</sup> 學界對高等教育的發展模式，以 Trow 提出的「菁英型—大眾型—普及型入學模式」最被廣為應用。菁英型定義為高等教育在學率介於 0 與 15% 之間，大眾型定義為介於 16% 與 50% 之間，普及型則定義為超過 50%。2007 年經濟合作與發展組織 ( OECD ) 35 個成員國中，有 22 個國家的入學率超過百分之五十，進入「普及型」教育的發展模式。



惟經濟成長依賴一定的人力需求量，如果教育不能配合經濟結構改變的需要，便發生過量或不足的現象，造成教育浪費或教育投資不當，對國家或個人都是一種經濟損失。特別是國家建設人才所依賴的高等教育，比其他各級教育發展來得快速，過量教育的現象在高等教育階段較為突顯。

二十世紀末期各國高等教育擴張現象，究竟是有助於累積人力資本與提升社會福祉，抑或是供給量過多？若高等教育供給過甚，造成學用不符，如何才是「最適」供給？引發為重要議題。

## 二、過量教育的界定

根據蓋浙生、鈕方頤（2011）整理，國外學者對於「過量教育」的看法主要包括：工作者擁有比工作所需更高的教育程度（Halaby，1994）；個人實際教育年數高過工作被要求的年數（Chevalier，2003）；就業者「技能低度運用」（under utilization of skills），即工作者具有高素質，卻選擇從事較低薪資、較低技術，以及入門的工作（Verhaest & Omey，2006）。國內學者林文達（1995）則認為，過量教育係指投資於教育的資源與數量，因超過當時經濟發展的需求，反而拖累經濟發展，衍生出不經濟的效果。

綜上，所謂過量教育是反映在具高教育程度卻有低就業的現象，可從失業率、薪資所得、學用配合等指標來界定（Hauser，1972）。但探討過量教育的產生，不能僅就勞動市場的供需來衡量，也應該從教育制度、經濟成長，以及人才供需的結構性加以考量（蓋浙生、鈕方頤，2011）。

### 三、過量教育的反思

教育具潛移默化功效，範圍涵蓋經濟、社會、文化等領域。因此，一國高等教育擴充是否過量，不應侷限於人力運用（manpower utilization）的角度，須從多種面向加以討論，才不致偏差。舉如：

#### （一）教育本質

學生接受高等教育是出其意願的選擇，只要學生所追求的知識符合社會期望與價值，政府都應該鼓勵並提供學生追求教育的權利，不能因為考量過量教育會浪費資源，而任意阻斷或減少學生接受高等教育的機會。

#### （二）人力資本

大學畢業生失業率偏高、薪資偏低、專長不能發揮，這種人力低度運用，乃是大學教育對學生就業力（employability）的培養出了問題，<sup>8</sup> 應從課程安排與教學內容加以調整，配合社會環境的變遷，創造更有就業力的人力資本。<sup>9</sup>

#### （三）多元價值

就個人，充實必要的知能，使才智充分發展；就社會，陶冶青少年，使成為社會的有用份子；就文化，傳遞人類的經驗，代

<sup>8</sup> 就業力的定義：由學習而得，為個人獲得工作、保有工作、以及做好工作的能力。就業力包括「核心就業力」以及針對特定產業或工作的專業技術。依據英國官方報告，核心就業力包括：有利於就業的態度與個人特質；自我行銷與職涯管理能力；具有學習的積極意願，並能反思所學。

<sup>9</sup> Nathan（2008）認為，只要教育的品質高，教育的內容符合社會的需求，並且培養出真正具有競爭力的社會人才，就不會出現過量教育的問題，亦即接受更多的教育在培養人力資本的前提下，高等教育的擴充就不是過量教育，而是適量教育。（轉引自蓋浙生、鈕方頤，2011）



代相傳。此外，教育亦能培植民主素養、提升人力質量、促進國家建設、增進人類福祉。

#### (四) 大學功能

提供學生自主學習，養成獨立思考與判斷能力，主要包含教育、研究和服務等功能。教育功能在於知識的傳播，研究功能在於知識的開發，服務功能則在於知識的應用。<sup>10</sup> 因此，大學是知識的重鎮，有其獨特使命。

### 參、臺灣高等教育擴充過量之釐清

#### 一、發展概況

臺灣長久以來對高等教育採取管制政策，大學及學生數均由政府管控，以免過度投資、稀釋資源而影響其品質，並採用低學費政策，照顧低收入者的受教機會。

至 1994 年，民間教改團體倡議紓解升學壓力，提出「廣設高中、大學」的訴求，政府回應採取開放政策，同年大學法修正施行，放寬獨立學院升格大學。1996 年教育部推動「績優技術學院改名科技大學」及「績優專科學校升格為技術學院」，進而提高了學生接受高等教育的機會，2000 年起我國大專校院學校數明顯增加。

2003 年，國內大學校數（含一般大學、科技大學及技術學院）為 139 所，專科學校 15 所，總計大專校院 154 所；至 2012 年，大學校數增加至 148 所，專科學校為 14 所，合計大專校院數為 162 所（詳見表 1）。

<sup>10</sup> 引自許士軍：「現代大學的功能和相應組織模式—從哈佛企業管理學院講起」，2009 年 8 月號《遠見雜誌》第 278 期。

表1 近10年來大專校院數

年	一般大學及學院	科技大學	技術學院	專科學校	合計
2003	70	17	55	16	158
2004	70	22	53	14	159
2005	70	29	46	17	162
2006	70	32	45	16	163
2007	71	37	41	15	164
2008	69	38	40	15	162
2009	71	41	37	15	164
2010	71	46	31	15	163
2011	71	49	28	15	163
2012	71	53	24	14	162

註：統計對象不含3所宗教研修學院、9所軍警校院及2所空中大學。

資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

近十年來，大專校院之學士、碩士及博士班學生數皆呈現成長趨勢，其中大專校院增加速度最快者為博士班學生，技專校院增加速度最快者為碩士班學生。10年間之公、私立學生人數比例變動幅度不大，但學生人數則大幅提升85,096人（詳見表2）。

對應於 Trow「菁英型—大眾型—普及型入學模式」，臺灣在1989學年度以前屬於菁英型階段，1989學年度淨在學率（17.18%）進入大眾型階段，而在2004學年度淨在學率（53.2%）進入普及型階段，到2012學年度淨在學率達69.9%（詳如圖1）。



表 2 近 10 年來大專校院學生人數

年	合計	技專校院				一般大學		
		專 科	學士班	碩士班	博士班	學士班	碩士班	博士班
2003	1,270,194	289,025	390,184	14,727	1,400	447,418	107,182	20,258
2004	1,285,867	230,938	433,276	17,663	1,689	461,252	118,329	22,720
2005	1,296,558	180,886	465,840	20,805	1,963	472,808	128,688	25,568
2006	1,313,993	153,978	483,455	24,767	2,241	483,136	138,818	27,598
2007	1,326,029	133,890	495,786	28,635	2,460	492,128	143,883	29,247
2008	1,337,455	117,653	508,391	32,777	2,631	497,711	148,032	30,210
2009	1,336,659	108,555	511,334	34,767	2,786	499,618	148,634	30,965
2010	1,343,603	102,789	518,634	36,307	2,887	503,002	148,693	31,291
2011	1,352,084	101,300	531,140	37,303	3,176	501,845	146,810	30,510
2012	1,355,290	101,424	533,687	37,849	3,201	504,354	145,245	29,530

資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

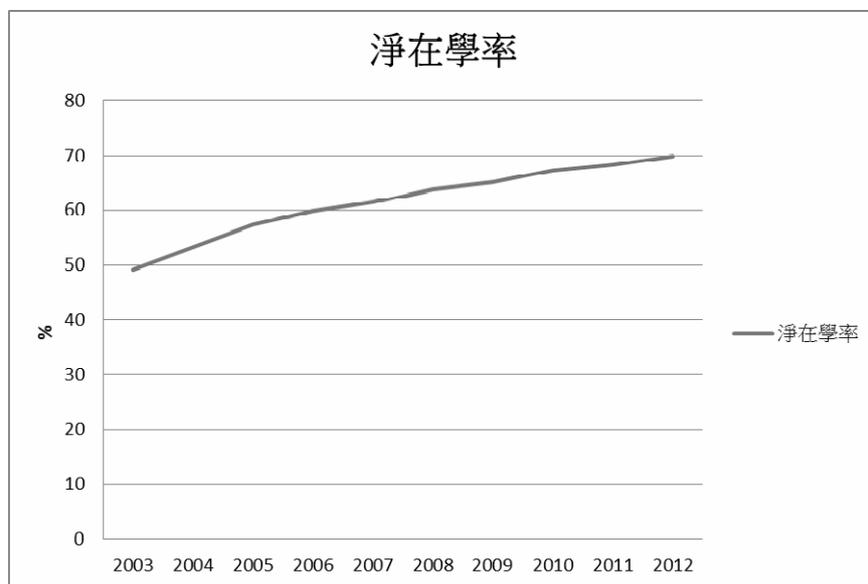
## 二、面臨問題

臺灣高等教育快速擴充的結果，雖然短時間內，由大眾型教育邁向普及型教育，但面臨下列三大問題：

### (一) 普遍招生不足、經費稀釋

受到廣設大學教育政策之影響，大學入學考試之錄取率年年攀升，2009 年為 97.14%，若包含推薦甄選，則錄取率已超過 100%（詳見表 3）；新生入學成績逐漸滑落，2008 年甚至出現加權總分 7.69 分，讓大學「供過於求」的隱憂浮現。大學這道「窄

門」由過去考生擔心沒有學校念，演變成今日學校憂心招收不到學生，特別是一些新設立較邊緣化的私立學校，可能會出現招生不足的情況，而「少子化」現象將使情勢更加嚴峻。<sup>11</sup> 楊朝祥（2007）認為，各校落差頗大，招生情形懸殊，在市場競爭下，少數大學將面臨「退場」的危機。



註：淨在學率=18至21歲大專（含空大、專科補校，但不含五專前三年）學生人數÷18至21歲人口數×100%。  
資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

圖 1 近 10 年來高等教育淨在學率

<sup>11</sup> 教育部長吳思華 9 月 25 日在部務會報中指出，105 學年度大專將面臨少子化衝擊，當年適逢「虎年」新生兒進入大學，一年將一口氣減少 3 萬位學生。如果以一人一年繳納學費約新台幣 10 萬元計算，相當於當年整個高教體系，將減少 30 億元的學費收入。（引自中央社 2014 年 9 月 30 日新聞）



表 3 2002 年以來大學考試分發錄取人數及錄取率

學年度	錄取人數	錄取率 (%)
2002	78,562	80.41
2003	87,059	83.22
2004	89,035	87.05
2005	88,991	89.08
2006	88,920	90.93
2007	86,652	96.28
2008	81,409	97.10
2009	76,434	97.14
2010	71,165	94.87
2011	66,683	90.44
2012	59,696	88.00
2013	55,307	94.39

資料來源：大學招生委員會聯合會。

說明：2002 學年以後，考試分發之錄取率 = 指定科目考試錄取人數除以繳卡登記總人數 × 100%。

同時，近年中央政府教育預算雖有微幅成長，但由於高等教育數量擴充過速而受到稀釋（詳見表 4）。<sup>12</sup> 另，2006 至 2013 學年度大專校院學年平均學雜費占平均每人國內生產毛額下滑（詳見表 5）。按社會福利政策國家，大學學費甚低，甚至免學費之制度（如改革前歐洲各國），但因教育成本由全民負擔，國民所負賦稅（含社會安全捐）比率較高；而強調自由經濟市場國家，學

<sup>12</sup> 我國政府對高等教育經費的補助分為基本需求經費（含一般經常性經費、私校獎補助、國立大專校院校務基金補助）及政策引導性經費（含發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫、獎勵大學教學卓越計畫及振興經濟擴大公共建設計畫等）兩大類。過去強調基本需求經費，近年來教育部為提升大學競爭力，強調績效責任，故調整以競爭性經費挹注教學或研究績優大學，鼓勵學校發展特色。

費占國民平均所得比率較高，但國民賦稅負擔率則較輕（如美國 24%，日本 26.4%），我國賦稅負擔率（含社會安全捐）僅 18.8%（98 年），鄰近之南韓賦稅負擔率 25.6%（含社會安全捐）則高於我國。美日國民所得為我國 2.5~3 倍，公立大學收費高達 3 至 7 倍，私立大學收費則為 4 至 12 倍；我國大學學雜費平均為香港的 35%，新加坡的 14%，醫學系更僅韓國的 30%，顯示我國大學在收取較他國低廉學雜費情形下，以有限經費資源與亞洲各校競爭。<sup>13</sup>

表 4 教育經費占國民（內）生產毛額比率

會計年度 Fiscal Year	教育經費支出 (千元) Total Educational Expenditures (NT\$ 1,000)				占國民生產毛額比率 % to GNP			占國內生產毛額比率 % to GDP		
	計 Total NT\$ 1,000	公部門 Public Sector		私部門 Private Sector	計 Total	公 Public	私 Private	計 Total	公 Public	私 Private
		政府經費 Public Expenditures	自籌經費 <sup>①</sup> Self-help Funds							
九一 2002	614,797,386	423,036,518	33,217,159	158,543,709	5.77	4.28	1.49	5.90	4.38	1.52
九二 2003	632,686,033	424,811,457	38,411,056	169,463,520	5.74	4.20	1.54	5.92	4.33	1.58
九三 2004	658,024,639	441,251,948	41,549,240	175,223,451	5.61	4.11	1.49	5.79	4.25	1.54
九四 2005	683,855,359	457,296,815	46,084,122	180,474,422	5.68	4.18	1.50	5.82	4.29	1.54
九五 2006	702,184,753	469,392,790	47,415,774	185,376,189	5.59	4.12	1.48	5.74	4.22	1.51
九六 2007	710,784,665	476,822,193	50,322,699	183,639,773	5.37	3.98	1.39	5.51	4.08	1.42
九七 2008	730,759,895	481,068,268	53,256,026	196,435,601	5.65	4.13	1.52	5.79	4.23	1.56
九八 2009	790,815,093	532,325,154	62,301,286	196,188,653	6.13	4.61	1.52	6.34	4.76	1.57
九九 2010	778,540,827	516,804,324	67,464,231	194,272,273	5.57	4.18	1.39	5.74	4.31	1.43
-00 2011 <sup>①</sup>	797,942,652	537,799,401	65,789,163	194,354,088	5.66	4.28	1.38	5.82	4.40	1.42
-0- 2012 <sup>①</sup>	831,433,054	548,815,737	72,974,164	209,643,153	5.72	4.28	1.44	5.91	4.42	1.49
-0二 2013	837,182,142	544,616,920	68,414,096	224,151,126	5.59	4.09	1.50	5.75	4.21	1.54

資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

<sup>13</sup> 引自教育部高等教育司，中華民國高等教育簡介 2012/2013，2013 年 6 月。



表 5 近年大專校院學年平均學雜費占平均每人國內生產毛額

學年度	平均學雜費		平均每人國內 生產毛額	平均學雜費占平均 每人 GDP 比率%	
	公立	私立		公立	私立
2006-07			536,442		
一般體系	59,228	108,338		11.04	20.20
技職體系	48,232	93,594		8.99	17.45
2007-08			563,349		
一般體系	59,228	108,480		10.51	19.26
技職體系	47,160	96,976		8.37	17.21
2008-09			548,757		
一般體系	58,720	109,944		10.70	20.04
技職體系	48,456	98,428		8.83	17.94
2009-10			540,813		
一般體系	58,720	109,944		10.86	20.33
技職體系	48,456	98,428		8.96	18.20
2010-11			585,633		
一般體系	58,720	109,944		10.03	18.77
技職體系	48,456	98,428		8.27	16.81
2011-12			591,074		
一般體系	58,720	109,944		9.93	18.60
技職體系	48,456	98,428		8.20	16.65
2012-13			604,937		
一般體系	58,720	109,944		9.71	18.17
技職體系	48,456	98,428		8.01	16.27
2013-14			623,871		
一般體系	58,720	109,944		9.41	17.62
技職體系	48,456	98,428		7.77	15.78

資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

(二) 學生素質下降、就業困難

大部份的私立大學是從高職與專科學校晉升，師資與設備未作同步提升，導致大學生的平均素質下降。在大學畢業生人數大幅增加的同時，企業界對於高級勞動力的需求卻未能隨之成長，於是大學畢業生出現高不成、低不就，甚至非自願性失業的情況。加以專科學校因大量晉升科技大學而快速下降，教學策略未能迎合產業需要，造成技術人員的來源枯竭，不僅影響臺灣的產業發展，也因學用落差，大學以上畢業生的就業媒合更加困難。

由表 6 可知，2007 年大學以上學生之失業率達 4.51%，這也是我國大學生首度超過高職同期的失業率，至 2009 年時，大學生失業率更提高到 5.98%。另表 7，2003 年在臺灣失業人口中，專科及以上學歷僅占約 25%，然而，2013 年該比率已提高至約 50%，是各級教育中最高者，顯示大學生就業困難情形日益嚴重。

表 6 臺灣近 10 年失業率（按教育程度分）

單位：%

年	高中(職)	高中	高職	專科及以上	專科	大學以上
2003	5.60	5.28	5.71	4.09	4.32	3.82
2004	4.87	4.52	4.98	4.06	4.02	4.11
2005	4.62	4.20	4.75	3.68	3.67	3.69
2006	4.36	4.13	4.43	3.98	3.55	4.36
2007	4.31	3.97	4.41	4.00	3.36	4.51
2008	4.34	4.36	4.33	4.21	3.44	4.78
2009	6.19	6.07	6.23	5.57	4.96	5.98
2010	5.58	5.43	5.63	5.12	4.33	5.62
2011	4.66	4.75	4.63	4.51	3.40	5.18
2012	4.22	4.45	4.15	4.58	3.18	5.37
2013	4.11	4.25	4.06	4.50	3.11	5.26

資料來源：行政院主計總處網站。



表 7 臺灣近 10 年失業人口（按教育程度分）

單位：千人

年	國中及以下		高中（職）		專科及以上	
	人數	%	人數	%	人數	%
2003	167	33.20	207	41.15	129	25.65
2004	134	29.52	184	40.53	136	29.96
2005	113	26.40	171	39.95	144	33.64
2006	92	22.38	166	40.39	154	37.47
2007	90	21.48	166	39.62	164	39.14
2008	100	22.22	166	36.89	184	40.89
2009	148	23.16	234	36.62	256	40.06
2010	120	20.80	212	36.74	245	42.46
2011	89	18.13	178	36.25	224	45.62
2012	83	17.26	162	33.68	236	49.06
2013	81	16.95	157	32.85	240	50.21

資料來源：行政院主計總處網站。

### (三) 投資報酬下滑、學用不符

一般而言，學歷、專業程度是就業者起薪高低的關鍵。表 8 顯示，2002 年大學畢業生之平均月薪資為 30,670 元，至 2010 年為 27,652 元，呈現下降的趨勢；同期間的專科畢業生薪資則相對穩定，且下降幅度較小。接受大學教育付出的教育成本高於專科生，但預期報酬率卻不成正比。另根據勞動部的調查，學、碩士的起薪比 10 年前低，五年來起薪調漲的幅度不顯著，薪資成長的幅度也不高。<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 田弘華（2008）實證調查，與職業所需教育程度及實際教育程度相同的適量教育相較之下，過量教育的大學畢業生，其薪資報酬會低 8.4%。

表 8 2002~2010 年專科、大學及研究所畢業生平均月薪資

單位：元

年	專科	大學	研究所
2002	26,935	30,670	36,115
2003	25,682	28,297	31,124
2004	25,379	27,661	31,210
2005	25,345	27,627	30,693
2006	25,894	28,212	31,092
2007	26,030	28,631	32,755
2008	26,202	28,833	33,500
2009	25,214	27,257	30,517
2010	25,410	27,652	31,813

資料來源：104 人力銀行。

就學用配合程度，根據行政院青輔會 2006 年「大專畢業生就業力調查」，2002 年度畢業生就業狀況：約 27% 有「學用不相符」的情形、五成五工作符合理想職涯發展方向，而約有一成為完全無關。2006 年度應屆畢業生就業情形：約有四成認為自己選擇了錯誤的科系。最主要的原因是「性向興趣不符」，其次是「畢業後出路不如預期」。如果將這兩個原因加起來，可以發現大約有三成的大學生在即將畢業之際，發現就讀的科系與自己未來理想的職涯發展方向不符。

另整理自臺灣高等教育資料庫，從表 9 發現，2004 年大學畢業生目前工作與大學時就讀科系之相關程度，部分相關占 41.9%；無關者占 24.6%；兩者合計占 66.5%。若進一步分析同年大學畢業生認為大學教育對於目前工作幫助之情形（詳見表



10)，毫無幫助者占 9.9%；略有幫助者占 50.5%，兩者合計占 60.4%。以上調查數字均較 2001 年增加，顯示大學畢業生「學用不符」情況趨於明顯。

表 9 大學畢業生目前工作與大學時就讀科系之相關性比較  
(2001 年與 2004 年)

單位：%

年	非常相關	部分相關	無關	合計
2004	33.5	41.9	24.6	100.0
2001	40.2	36.2	23.6	100.0
增(減)	-6.7	5.7	1.0	-

資料來源：臺灣高等教育資料庫，2007 年。

表 10 大學畢業生認為大學教育對於目前工作幫助情形之比較  
(2001 年與 2004 年)

單位：%

年	毫無幫助	略有幫助	頗有幫助	極有幫助	合計
2004	9.9	50.5	29.6	10.0	100.0
2001	10.8	46.3	30.4	12.6	100.0
增(減)	-0.9	4.2	-0.8	-2.6	-

資料來源：臺灣高等教育資料庫，2007 年。

### 三、是否過量

從人力運用的三項指標（失業率、薪資、學用配合）來看，大學畢業生的失業率是各級教育中最高者，畢業即失業者，大有

人在；接受大學教育付出的教育成本高於專科生，但預期之報酬率卻不理想；依據大學畢業生目前工作與大學時就讀科系之相關程度不高，「學用不符」已然浮現。綜上，臺灣高等教育擴充後，似乎呈現過量的現象。

惟失業的原因，包含「摩擦性失業」、「景氣性失業」及「教育性失業」。「摩擦性失業」出於個人方面對職場及待遇的不滿意、或專業知識與技能的缺乏等；「景氣性失業」出於國家整體發展失調，造成總需求不足，就業機會減少。這兩者均非教育部門產出過多所致，亦即非屬於「教育性失業」。

近 15 年來臺灣財政收支萎縮以及經濟成長率下滑，影響政府公共投資數額，加上民間資金外移、國外來臺投資未能增加的情況下，致使資本累積遲緩，就業機會無法持續擴增，造成大學畢業生面臨一職難求的窘境。至於國內薪資成長停滯的原因錯綜複雜，概約分為全球化衝擊、產業結構發展失衡、人力供需失衡等三個部分（陳劍虹，2012），大學畢業生薪資低，非單純是教育擴充所引起。

再者，大學具備多元價值，具有「外部效益」（positive externalities），政府應維護教育的功能。大學作為知識重鎮，培育國家社會所需的多元化人才，當出現學用落差時，應配合社會環境的變遷，從課程安排與教學內容加以修正。此外，大學各系（所）發展不一，應區分清楚有哪些系（所）呈現過量，避免以偏概全。

所以，探究高等教育過量之問題，不能僅從高等教育本身來檢視，與國家經濟成長速度、產業結構改變、大學功能變革，以及學生就業能力均有關聯，如果這些方面有所改善，過量教育的問題將得以紓解。



作為一種人力資本的投資，教育市場的效率性，來自於所有值得接受高等教育者都能順利入學。人們依據自身能力以及對未來市場的預期，如果未來所得的提高和其他好處，足以彌補求學期間的成本，便應該有機會就學。值得接受高等教育者，若因家庭所得的限制無法就讀，就會造成社會整體效率的損失。

現行制度下，公立學校處於接受教育經費的優勢，面對求過於供的市場，有何動機（motive）認真辦學？教師不需面對消費者的選擇，有何誘因（incentive）提供好的教學品質？而低學費使就學成本明顯降低，反倒讓不值得繼續念書的人，就讀了未必有興趣的科系。因此，學費補貼讓教育體制內的價格機能消失，導致高等教育的效率性降低。

## 二、偏低學費逆向重分配

政府實施「學費補貼」政策的理由，主要是為保障貧窮優秀學生的升學機會，有助於社會階層的流動，以符合公平正義。但以被補貼的對象來說，學界相關實證都發現，<sup>15</sup> 上大學的機率和學生的家庭背景、考試成績成高度正相關：父母教育程度和所得較高、父母是公務員以及居住於台北市的學生，都有較高的比例能進入大學，尤其是公立學校，而低學費未必確保窮人子女上大學的機會。

駱明慶（2002）認為：家庭背景好的學生，在聯考中（或其他入學方式）有最好的成績，考上公立學校、負擔最少的學費並享有最好的教育品質；家庭背景稍差的學生，考試分數較差，考上私立學校、負擔較多的學費卻享有較差的教育品質。至於家庭背景最差的學生，可能國中畢業後就去念高職，沒有參加大學入

<sup>15</sup> 駱明慶（2002、2004）、田弘華·田芳華（2008）、郭祐誠·陶宏麟（2013）等。



學考試；或者因聯考成績差而沒有機會念大學。雖然大學教育可以增加他的生產力，也只好早早投入職場，賺錢繳稅來補貼當年「會讀書」的同學上大學。在這種制度下，造成「窮人補貼富人」的逆向所得重分配效果（reverse income redistribution effect）。

楊朝祥（2013）認為：因教育改革推動急躁與配套措施不足，不僅入學制度有利於富裕家庭的子弟，在後續求學與就業的過程中再度強化與深化社會階級，「馬太效應」愈演愈烈。「貧窮世襲」難以脫身，這是當前臺灣社會的最大隱憂。<sup>16</sup>

就公平性和效率性而言，如果政府引進價格因素，停止低學費政策，再搭配就學貸款，不但可以去除「窮人補貼富人」的弊病，整個教育體系也可以更有效運作。

### 三、成本與效益抵換失衡

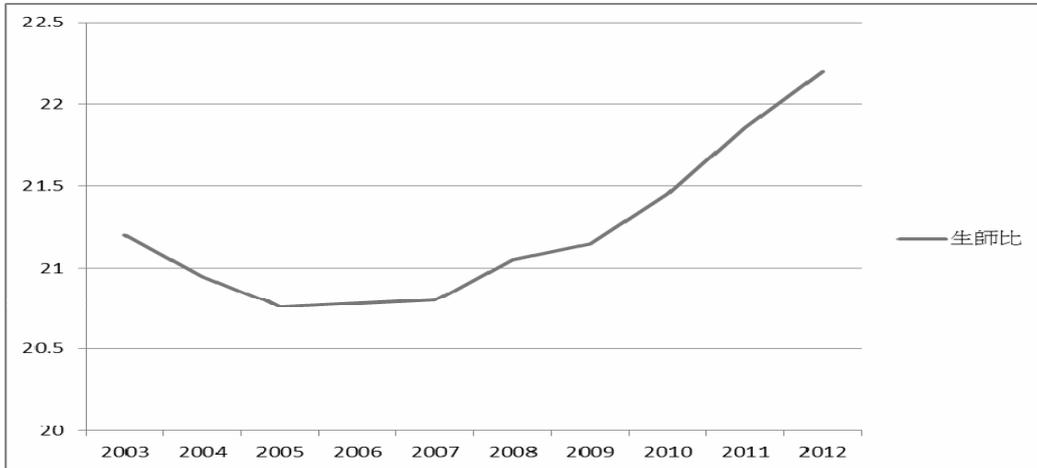
臺灣高等教育著眼於教育對累積人力資本與提升生產力的貢獻，以致形成多多益善的決策而採行教育擴張，不論在學校數、學生數與在學率都有顯著成長。

然而，高教擴張在增加就學機會的同時，也帶來了「擁擠效果（congestion effect）」。<sup>17</sup> 生師比（詳如圖 2）、班級規模、平均每位學生的教育資源，都可用來衡量擁擠效果的大小。依據教育部統計指標，近 10 年我國大專校院生師比由 2003 年的 21.2 上升至 2012 年的 22.2，高於先進國家。<sup>18</sup>

<sup>16</sup> 「馬太效應」一詞來自《馬太福音》中的一則寓言，1968 年，美國科學史學家羅伯特·莫頓（Robert K. Merton）將這個術語用以概括一種「強者愈強，弱者愈弱」的社會心理現象。如今，這個名詞已廣泛應用於經濟學、社會學與教育學之中。

<sup>17</sup> Lazear（2001）提出：班上某個學生的不專心或大聲喧譁，將造成其他同學無法學習吸收，對教學品質有負面影響，可視為教室學習的「負外部性（negative externalities）」（轉引自蓋浙生、鈕方頤，2011）。

<sup>18</sup> 2011 年：美國 16.2、英國 17.9、德國 11.4、法國 17.5、臺灣 21.7。（引自教育部網站）



資料來源：中華民國教育統計，教育部網站。

圖 2 我國大專校院生師比變動

因此，政府推動政策時，若僅著重於利益面的宣導而忽略成本面的考量，將很容易造成最大化（maximization）即最適化（optimization）的誤判。教育擴張應該注意成本與效益的抵換（trade off）關係，以免質量不平衡，發生負面效應。

## 結論與建議

### 一、結論

- (一) 2000 年以來，我國大學明顯擴充，雖然短時間內由大眾型教育邁向普及型教育，但也造成人力低度運用的情形，引發各界關注過量教育的問題。惟國家經濟發展、產業結構改變、大學功能變革，以及學生就業能力，均與就業市場的供需密切關聯，如果這些方面有所改善，過量教育的問題將得以紓解。
- (二) 教育具多元價值，政府應維護所有值得接受高等教育者都能順利入學。目前學費補貼讓教育體制內的價格機能喪失，造



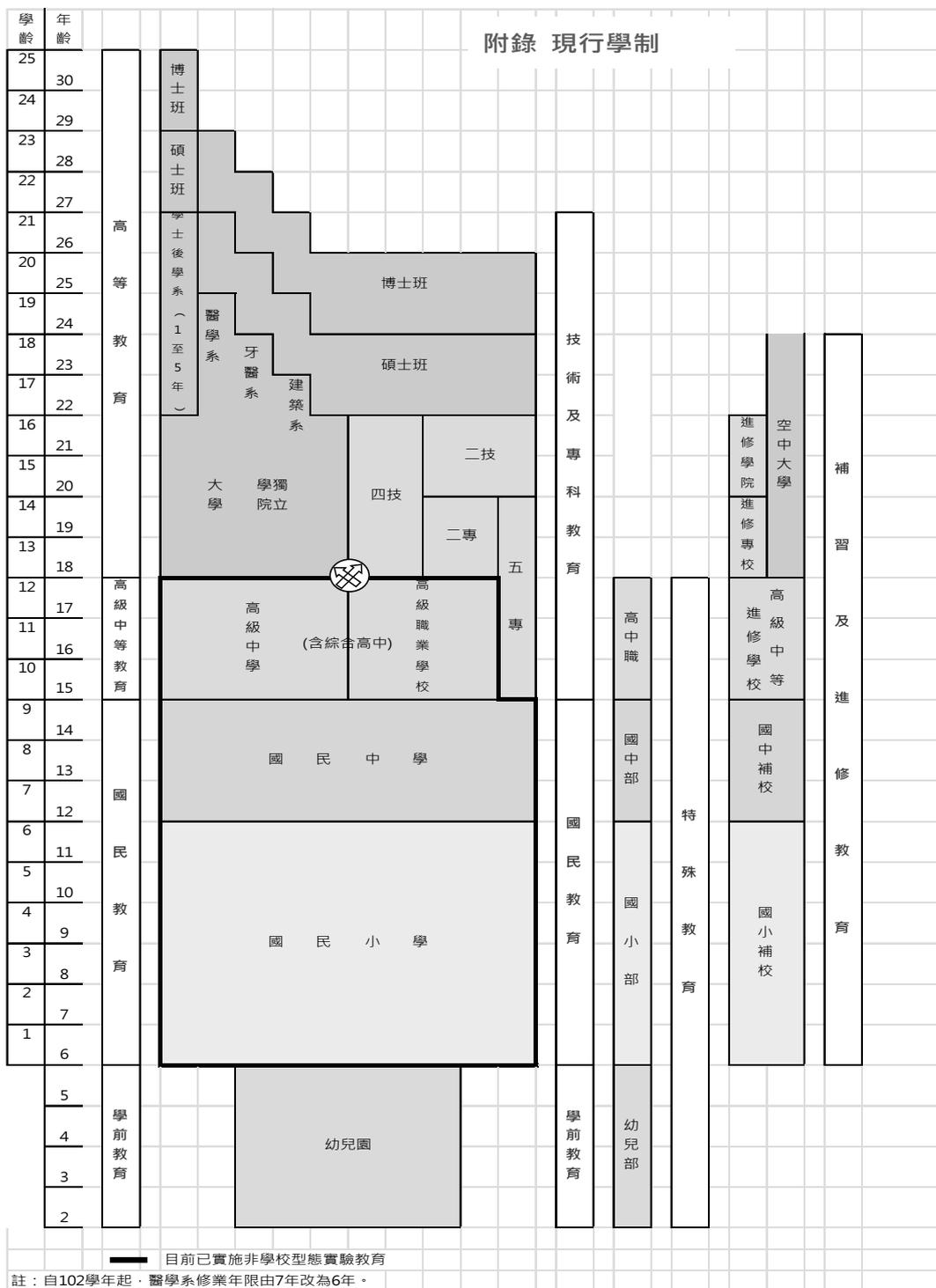
成高等教育的效率性降低，且低學費未必確保窮人子女上大學的機會，反而造成逆向所得重分配。如學費引進價格機能，再搭配就學貸款，將可去除「窮人補貼富人」弊病，教育體系也將恢復有效率運作。

- (三) 政府採取低學費及補貼公立學校經費的政策，囿於財政能力，也限縮就讀公立大學的學生數，會造成社會福利絕對損失，不僅使過量問題難以去化，也造成公私立大學失衡發展，徒令教育資源錯置。儘管政府一再規劃大學的招生數與進退場機制，僅能隔靴搔癢，難以克竟其功。

## 二、建議

- (一) 政府責無旁貸，應全力發展經濟、擴大內需，增加就業機會。如果經濟衰退或停滯不前，即使大學減招或停招學生，人力低度運用的問題仍會繼續存在。
- (二) 高等教育擴展過速，產出的質量失衡，雖然已對各大學人數採取總量管制，並透過評鑑啟動退場機制，但更重要的是放寬大學的管制，引導其特色發展。
- (三) 目前大學課程偏重於顯性就業力（如專業知能、語文能力、資訊科技運用能力等）的養成，而疏忽隱性就業力（如領導能力、溝通協調能力、團隊合作能力、穩定性與抗壓力等）的重要性。<sup>19</sup> 為縮小大學生能力與企業界需求之間的落差，大學應在教學策略，教材設計、教學方法上，做出適當調整，學生也應努力自主學習、多方面充實自己。

<sup>19</sup> 蓋浙生（2008）研究發現，大學畢業生就業力指標的重要性排序，前五項依序為：責任感、誠信正直與職場倫理、學習意願與可塑性、穩定性與抗壓性、團隊合作能力。就專家的角度而言，大多認為大學畢業生初入職場時，其隱性就業力指標之重要性高於顯性就業力指標。





## 參考文獻

1. 田弘華 (2008)，高等教育擴張與大學畢業生薪資的影響因素，臺灣高等教育研究。
2. 田弘華·田芳華 (2008)，大學多元大學制度下不同來學管道之大一新生特性比較，人文及社會科學集刊。
3. 李誠 (2010)，強化我國人力投資政策之研究，行政院經濟建設委員會委託研究報告。
4. 林文達 (1995)，過量教育與失業，國立政治大學學報。
5. 陳劍虹 (2012)，臺灣近年薪資成長停滯原因探討及改善對策，行政院經濟建設委員會「經濟研究」第13期。
6. 許士軍 (2009)，現代大學的功能和相應組織模式--從哈佛企業管理學院講起，遠見雜誌第278期。
7. 教育部高等教育司，中華民國高等教育簡介 2012/2013，2013年6月。
8. 郭祐誠·陶宏麟 (2013)，高中職多元入學管道選擇與家庭背景及學習表現之關係--兼論多元入學的公平與效率，人文及社會科學集刊。
9. 楊朝祥 (2013)，教育的「馬太效應」正愈演愈烈，2013年4月23日。
10. 劉正、李錦華 (2001)，文憑主義的迷思：從勞工的薪資與雇主的徵才談起，臺灣教育社會學研究。
11. 劉姿君 (1992)，教育投資與薪資報酬--人力資本理論之應用，國立政治大學教育學系。
12. 駱明慶 (2001)，教育成就的省籍與性別差異，第三屆家庭與社會資源分配學術研討會論文集。
13. 駱明慶 (2002)，誰是台大學生？--性別、省籍與城鄉差異，經濟論文叢刊。
14. 駱明慶 (2004)，升學機會與家庭背景，經濟論文叢刊。
15. 蓋浙生 (2008)，大學畢業生在進入勞動市場前就業力之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
16. 蓋浙生、鈕方頤 (2011)，高等教育經濟學，高等教育出版。