

論我國廣設大學校院政策對高等教育人力投資之影響

林宜樺

國立政治大學教育系博士

中文摘要

基於我國社會對接受高等教育的期待，故政府呼應民間團體 1994 年起發動 410 教改運動主張，始廣設大學校院，目前我國高等教育淨在學率已逾 70%，成為普及教育。然而教改實施迄今已近 30 年載，其對於我國人力資源投資的影響為何，應值得檢視。基於此，本文將從人力資源理論出發，運用我國政府部門相關報告數據，併同對照 OECD 教育概覽（Education at a glance）資料進行比較，以檢討我國高教擴張政策的影響與效益，獲致以下研究結果：（一）我國及 OECD 國家高教經費占 GDP 比率均未因淨在學率提高而同等增加，然我國落差情況更鉅並致高教資源稀釋程度相對較高；（二）高教擴張之入學機會並未均衡加惠於社經地位不利學生，早期就學相對不利情況恐更難促進其日後社會流動；（三）相對於 OECD 國家，我國大學畢業失業率不僅高於其他教育階段，且薪資增幅亦逐年落後，大學文憑對初次就業的優勢有限。

關鍵詞：廣設大學校院、高等教育擴張、人力資源投資

The Influence of Expanding Universities on the Investment of Higher Education Human Resources

Lin Yi Hua

PhD, Department of Education, National Cheng-chi University

Abstract

In response to the society's expectation of accepting higher education, Taiwan began 410 education reform activities since 1994 and expanding universities. At present, the net enrollment rate of higher education in Taiwan has exceeded 70% and it has become universal access type education. However, the implementation of education reform has been nearly 30 years, and it's worthwhile to examine the impact of its investment on human resources of higher education. Based on this, this paper will use the relevant report data of domestic government departments and "OECD Education at a glance" data to review the impact higher education expansion policy in Taiwan. Findings from this study lead to the following conclusions: (1) Both of the ratio of higher education funds to GDP in Taiwan and OECD have not risen as the increase in net enrollment rate of higher education. The gap in Taiwan is even greater and the dilution of higher education resources is relatively high; (2) Admission opportunities are still relatively favorable for those with high socioeconomic status, which may adversely affect the social mobility of low-socioeconomic-status students; (3) Compared with OECD countries, Taiwan's university graduate unemployment rate is not only higher than other education levels, but also the increase of salary is relatively fewer. The advantages of university diploma in labor market are quite limited.

Keywords : expanding universities, higher education expansion, human resources investment

壹、前言

一、研究背景

基於產業結構轉型及因應未來發展變化，傳統有形的物質資本已無法滿足市場需求，受到人力資本論興起的影響，具移動力及彈性特質的人力逐漸演變為勞動市場挹注的重點資本。教育向來被視為社會流動的重要齒輪，而高等教育更被賦予最後一哩人才培育的任務，除能協助個人發展潛能並取得未來的職業與收入外，另就國家社會的鉅觀面向而言，高等教育所提供的人力更是市場經濟產值提升的關鍵因素。基於高等教育所帶來的整體效益，各國政府爭相發展高等教育，亦紛增加大學校院的數量及入學名額，致高教快速擴張成為國際普遍的趨勢，OECD（2015）即預測其會員國平均未來將有 57% 青年人口接受高等教育，甚至有 22% 人口就讀碩士層級教育。

我國傳統文化存在學而優則仕的觀念，向來極為重視升學，也因為國人普遍對於取得大學文憑有高度期待，民間團體於 1994 年發起 410 教育改革運動，當時政府為回應社會氛圍對提升大學錄取率的訴求，故始廣設大學校院。在持續推動專科學校升格學院、以及學院改名為大學，再加上新設學校的政策之下，迄今歷時逾 20 餘年，我國大學校院數量成長為 2.4 倍之多，高等教育的淨在學率也超過 70%，以 Trow（1973）基於淨在學率的高等教育分類標準，我國現今的高等教育可謂普及教育。

一所學校的形成或改名並非易事，因為不僅事關教育品質的把關，也連帶影響整體的勞動供需平衡。基於教育為百年大計，應審慎思考所有的資源條件及配套措施是否到位，因此廣設大學校院政策多年來常遭致批評過度擴張，並引發社會對量多恐造成質變的疑義，其中包括在政府財政支出有限，高教擴張導致整體高教資源稀釋化的情況下，是否有足夠的教育經費支撐各大學校院均衡發展？又我國國人已認為接受高等教育為常態，此時高等教育入學機會是否均等並有利於實踐社會流動，或反而相對弱化社經地位不利者的升學機會？甚至，大學畢業生在取得大學學歷後，是否對其個人在勞動市場的就業情形有所助益？為回答上述問題，本文將從人力資本觀點出發，檢視我國廣設大學校院政策對高等教育人力投資的影響，主要目的如下：

- 一、分析廣設大學校院政策對我國高教經費的投資情形。
- 二、檢視廣設大學校院政策對高等教育入學機會的影響。
- 三、驗證廣設大學校院政策對大學畢業生就業的影響。
- 四、提供後續我國高等教育人力投資的具體建議。

貳、文獻探討

一、人力資本論的教育觀點

在過去以農業及製造業為主要經濟結構的年代，傳統經濟學對資本的經濟投入要素僅限於如土地、房舍、機器等有形資產，然 20 世紀後半葉後隨著產業結構逐漸轉變為以服務業及知識經濟產業為重，此時所需要的經濟投入要素已不僅限上述實體資本，而更亟需大量具創新能力之人力，因此逐漸將人力視為重要的資本，投資人力的觀念隨之興起。經濟學之父 Adam Smith（1776/2000）於《國富論》（The Wealth of Nations）即提到，透過教育得使人力成為提高社會生產力及運作效率的資本，一旦教育普及且社會大眾的教育程度提高，則越能培養具自主判斷且不易盲從迷信的能力，因此主張政府應投入發展教育公共事業。

晚近諾貝爾經濟學獎得主 Schultz 於 1960 年在美國經濟學會年會以《人力資本投資》（Human Capital Investment and Urban Competitiveness）為題發表演說，正式提出人力資本的理論基礎，揭棄除有形物質資本的挹注外，亦應重視國家的人力資本存量。Schultz（1961）認為人力資本可以視為個人在知識、技能、甚至是健康狀況之總和價值，雖然不像傳統有形資產可具體量化並從事實質交易，但因為人力資本具移動自由性及個人選擇的可能，因此相對於物質資本的保存性及價值更為長久，衍生效益亦更為廣泛，政府透過如正式教育、在職訓練、人力移動等政策，將對提高人力素質有所助益，藉由不斷增加人力資本存量，有利於提升國家的生產力及運作效率，加速國家整體的經濟發展並提升國民所得。

教育對於人力資本論而言，不僅是一種消費，亦同時為人力資本的投資途徑（Barro, 1991；Becker, 1964；Mankiw, Romer, & Weil, 1992；Mincer, 1958）。學歷常被用以測量人力資本和個人專業技術的指標（OECD, 2015），大學文憑更是專業知識與技能程度的象徵，得提高個人的職業地位、收入所得並發展潛能，一旦教育程度越高，往往意味專業程度越高，人力投資的報酬率亦越高，尤其對社經地位不利家庭更具高報酬率，能因社會流動而降低貧窮程度（Psacharopolos & Woodhall, 1985/1991）。從國家角度來看，國家的經濟亦仰賴充足的高技術勞動人力，一旦國家具備較高人力資本，將有助於快速發展科技，並推動國家社會的整體經濟成長及國際競爭力（Mincer, 1974），

至於接受高等教育的效益為何，自以下 OECD（2015）的相關統計數據可加以對照，首先，從教育程度對勞動市場參與程度來看，高中以下學歷人口的就業率平均低於 60%，高中學歷人口的就業率約超過 70%，而具高等教育學歷的就業率則超過 80%，高學歷者的就業率相對較高。另外就失業率方面，高中以下學歷人口失業率約為 12.8%，高中學歷人口失業率約為 7.7%，而高等教育學歷人

口的失業率為 5.1%，高學歷者的失業率相對較低。再者，就教育的收入報酬而言，以高中學歷人口的收入為基準，受過高等教育人口的收入高出約 60%，未受過高中教育人口的收入約低 20%。綜上，顯示在多數 OECD 國家中，與未接受高等教育人口相較之下，個人接受高等教育更容易增加就業機會並獲得更高所得。

另一方面，就個人接受高等教育的淨收益（扣除如接受高等教育的預期成本、以及未進入高等教育在勞動市場可能獲得的收入等），OECD 國家平均男性的個人收益率為 14%，女性為 11.5%，甚至如波蘭具高達 29.3%的淨收益率，倘為單身且無子女的勞動者，接受高等教育的經濟收益預計約為高中畢業勞動者的 2 倍。而在公共收益方面，社會能從接受高等教育的人口獲得更多稅收、社會保險金及社會捐贈，並同時能減少社會福利項目公共支出，就男性而言，平均公共收益率為 10.6%，女性平均則為 8.6%，甚至女性在英國更能帶來高達 37.2%的公共收益率（OECD, 2015），透過上述數據，高等教育對於個人或是公共的投資報酬由此可見。

二、我國及 OECD 國家高等教育擴張情形

受到前述人力資本論的影響，社會大眾普遍認為接受高等教育所獲得的專業技能相對優於低學歷者，而各國基於投資高等教育所帶來的整體效益，因此紛擴大高等教育機構的數量。近幾十年來各國提供各種類型高等教育的受教機會明顯提高（OECD, 2014），OECD（2015）即預期其會員國平均 57%的青年人口在有生之年將接受學士或同等程度的高等教育，22%人口將就讀碩士層級教育（甚至在瑞典超過 90%），在英國、德國、瑞士、奧地利等國則將有 4%人口就讀博士班，由此可見許多 OECD 國家高等教育的擴張趨勢。

我國傳統觀念即重視下一代的教育，更尤其是民間團體 1994 年發起 410 教改運動，致政府推動廣設大學校院的政策，更完全表述我國國人對追求大學文憑的企盼。依教育部（2019a）的統計數據顯示，我國於 1994 年大學加上獨立學院共計 58 所，專科學校為 72 所，專科學校數量約為大學校院的 1.2 倍，至 2018 年時大學加上獨立學院共計 141 所，而專科學校經改制學院後僅存 12 所，現今大學校院反而約為專科學校的 11.8 倍，顯見我國高等教育數量的大幅擴增。另從大學升學情形觀之，我國整體高中職應屆畢業生升學率於 2003 年為 69.7%，至 2018 年已提升至 85.7%，成長超過 20%以上，而應屆畢業就業者從 13.6%降至 9%（教育部，2014；2019b），顯示大學校院校數的增加帶來入學名額的擴充，高中職應屆畢業生升學已為主流趨勢。

再者，就高等教育淨在學率而言，我國 2015 年的淨在學率約 72.8%，雖與

鄰近國家如韓國約 68.8%相去不遠，不過卻遠高於 OECD 平均 38.4%與美洲國家如美國 47.0%、加拿大 40.4%，以及歐洲國家如英國 41.4%、法國 47.2%、德國 27.5%、芬蘭 27.9%等（教育部，2018a）。以近十年的高教淨在學率來看（如表 1），我國從 2005 年的 62%提升至 2015 年的 73%，成長 17.7%，相對於 OECD 國家平均淨在學率近十年成長約 11.8%，最高淨在學率為 39%的情況，我國高等教育淨在學率不僅高出許多，且高等教育擴張的程度亦相對明顯。據 Trow(1973)所提高等教育擴張的階段，其中菁英教育（elite type）在學率為 15%以下，大眾教育（mass type）在學率為 15%至 50%間，至於普及教育（universal access type）在學率則達 50%以上，對照上述各國的淨在學率，顯示多數歐美國家的高等教育屬大眾教育，而我國高等教育已進入普及教育階段。

表 1 我國及 OECD 國家高等教育淨在學率（單位：%）

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
我國	62	65	67	70	67	71	71	72	73	73	72.8
OECD	34	34	35	34	36	37	38	38	37	39	38.4

資料來源：整理自教育部 2008 至 2018 年教育統計指標之國際比較。

註：考量各國高教畢業年齡不一，故統一採 20 歲單齡人口淨在學率，以利比較。

上述結果除受到廣設大學的影響外，兼從學雜費負擔的角度觀之，亦可能與我國學雜費收費相對其他國家低廉且屬國人可負擔程度有關。就 2015 年我國及 OECD 主要國家公立大學學費，經購買力平價指數換算後，我國約 3,871 美元（教育部，2018a），OECD 主要國家如美國約 8,202 美元、加拿大約 4,939 美元、澳洲約 4,763 美元、紐西蘭約 4,295 美元、日本約 5,229 美元、韓國約 4,578 美元等，多數收費均高於我國（OECD, 2017）。綜上，在招生名額高及學雜費收費低的情況下，我國國人進入大學校院就讀的門檻相對較低，這亦可能是導致我國高等教育持續高淨在學率的原因。

參、研究對象與方法

本研究係探討廣設大學校院的影響，因此將以我國公私立大學校院為主要研究對象，進行相關議題的衍生探討。另外就研究方法方面，考量本研究所驗證之相關數據除需縱貫性追蹤且應具備公信力，方有利分析論述，故將採次級資料分析的方式，透過我國行政院主計總處、教育部、勞動部等相關部會長期蒐集彙整的公開數據及政策報告，並對照 OECD 教育概覽（Education at a Glance）中相同變項的國際數值，以進行國內外資料的比對，進而了解我國與國際高等教育趨勢的差異情形。

肆、研究結果

一、高教經費分配層面

高教經費長期仰賴政府財政挹注，然在各國政府編列教育經費時，必須同時考量國內教育機會增加需求、其他公共支出需求、以及整體稅收負擔間的衡平性，因此各國政府的經費配置優先順序不盡相同，不過就共通性而言，為期提供高品質的高等教育，故在理想上高教每生平均成本往往被賦予最高的期望值。在高等教育大眾化的趨勢下，各國因受到入學率大幅提升的影響，高等教育的每生平均成本上升速度相當快速（Johnstone & Marcucci, 2007），依據 OECD（2015）數據顯示，2000 至 2005 年間，其會員國平均高等教育每生平均支出增加約 4%，2005 至 2012 年則增加 11%，不過即便如此，在與學生人數增加的情況對照之下，事實上許多 OECD 國家的教育經費支出仍未及同步變化。

對照我國及 OECD 國家平均高教經費占國內生產毛額比率。從表 2 可以看出，我國高教經費占 GDP 比率普遍高於 OECD 國家平均，這可能是因為我國高教淨在學率高出 OECD 國家平均許多所致，不過自 2009 年起，我國高教經費占 GDP 比率卻從 1.96% 大幅下降至 1.60%，降幅約為 18%，之後逐年遞減至 2015 年為 1.50%，相對之下，近十年來 OECD 國家平均高教經費占 GDP 比率則相對穩定，變動幅度並不大。另外在公部門高教經費占 GDP 比率方面，OECD 國家平均則高於我國，以 2015 年來看，我國公部門高教經費占 GDP 比率為 0.67%，相當於占高教經費 4 成 5，另外 OECD 國家平均公部門高教經費占 GDP 比率為 1.2%，相當於占高教經費的 8 成，其占比約為我國的 1.8 倍，顯示 OECD 國家平均公部門在高教經費的挹注上高於我國許多。

表 2 我國及 OECD 國家平均高教經費、公部門高教經費占 GDP 比率（單位：%）

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
我國高教	1.89	1.86	1.87	1.93	1.96	1.60	1.66	1.68	1.59	1.50	1.50
公部門	0.77	0.80	0.79	0.83	0.91	0.74	0.79	0.81	0.73	0.68	0.67
OECD 高教	1.50	1.50	1.50	1.50	1.60	1.70	1.60	1.50	1.54	1.60	1.50
公部門	1.30	1.30	1.20	1.30	1.40	1.40	1.40	1.30	1.33	1.30	1.20

資料來源：整理自教育部 2010 至 2019 年教育統計指標之國際比較。

綜上並對照文獻探討有關高教淨在學率及高教經費占 GDP 比率二者，發現我國及 OECD 國家平均的高教經費均並未因淨在學率的提升而增加，且就我國來看，甚至有逐年減少的趨勢。不僅如此，加上我國高教淨在學率相對高出 OECD

國家平均許多，故相較之下，我國每生高教經費的稀釋程度恐更高；基於大學校院在學期間每生教育經費實攸關學生專業能力的培養（Baker, 2012），我國對於教育品質的要求與資源挹注應更關注。

二、高教升學機會層面

我國高等教育的資源分配向來呈現僧多粥少且校際差異大的情況，公立大學往往受到我國政府較高的資源挹注（林宜樺、許添明，2013），以我國 107 年度預算來看，政府挹注於 50 所公立大專校院之研究補助費用約計 436.8 億元，而編列在私立學校獎助經費約計 263.9 億元，然卻由 107 所私立大專校院分配（教育部，2018b），私立學校數量為國立學校的 2 倍，然經費卻僅占其 6 成而已，顯示公私立學校的資源分配落差不小。綜上顯示，即使廣設大學校院，然而增設部分仍以私立學校居多，僅少部分學生能就讀教育經費較多且學費低廉的公立大學，而多數學生卻就讀教育經費相對較少但收費昂貴私立大學。

更進一步檢視學生的就學名額分配，從我國相關政府部會的報告得知，不同社經地位在就讀公立與私立、或是前段志願學校與後段志願學校的比率有所落差；審計部（2017）中央政府總決算審核報告指出，我國約 3 成弱勢生就讀公立大學，其中約 1 成就讀頂尖計畫大學，另外 7 成則就讀私立大學。再併同學雜費占平均每人國內生產毛額比率來看（教育部，2019c），我國公立一般大學占比為 7.9%、公立技專校院占比為 6.6%，而私立一般大學占比為 14.8%，私立技專校院占比為 13.3%，綜上，顯示我國多數弱勢學生就讀大學時相對需負擔較高額的學費。

另依行政院主計處（2019a）家庭收支調查報告資料顯示（如表 3），近十年間（2007 至 2017 年）我國依可支配所得按人數五等分位組大學及以上教育程度比率，低所得接受大學以上教育者僅占從 8.0% 至 12.4%，而高所得者則有 40.5% 至 47.7% 的比率，就現況高所得者接受高等教育的比率為低所得者的 3.8 倍，即使自 2007 年起每隔 5 年二者差距略微降低（2007 年為 5 倍，2012 年為 4 倍，2017 年為 3.8 倍），但社經地位背景接受高等教育機會仍維持 M 型化狀態。

表 3 我國依可支配所得按人數五等分位組大學及以上教育程度比

年度	一	二	三	四	五
	低所得	—————>			高所得
2007	8.0%	11.9%	17.8%	23.7%	40.5%
2012	11.3%	18.8%	24.2%	27.9%	46.1%

2017	12.4%	26.7%	31.2%	33.3%	47.7%
------	-------	-------	-------	-------	-------

資料來源：整理自行政院主計總處（2019a）。

廣設大學校院的最目的，係在追求教育公平的理想上提供更多的高等教育入學機會，使有意願也有能力就讀的學生均能夠接受高等教育。不過，如同前節所述，即使高等教育的校數與入學名額均有增加，然而就讀公立大學者仍以高社經地位者居多，而社經地位不利者則有高比率就讀私立大學，顯示高等教育擴張所增加的就學機會，並未一致分配於各種社經地位學生。就「有效維持不均等理論」(Effective Maintained Inequality) (Lucas, 2001) 的論點，縱使高等教育的升學率已達普及，但不同社經地位者仍會在升學過程中相互競爭，只是從能否就讀大學的競爭形式，轉變為能否進入較佳大學就讀，實際上教育機會不均等的現象仍延續，對於低社經地位者的社會流動未有明顯助益。

三、高教勞動市場就業層面

教育向來被賦予促進社會流動的功能，而高等教育的影響力更鉅，不僅能促進自我發展，更能提升個人的職業地位與薪資 (Blundell, Dearden, Goodman, & Reed, 2000; Sewell & Shah, 1967; Walker & Zhu, 2013)，例如 OECD 國家平均大學畢業就業機會，相對於未取得大學文憑者高出約 28%，而北歐國家的大學畢業生就業率更逾 88% 以上 (OECD, 2012)。至於我國，首先從勞動市場失業率來看 (如表 4 及圖 1)，我國大學及以上失業率在 2007 年以前低於其他教育階段，然自此開始攀升並高於後者，雖然近年來我國整體平均失業率略微降低 (3.7%)，大學 (含以上) 教育階段亦然 (4.6%)，不過仍高出整體失業率平均近 1 個百分點。就長期來看，我國大學 (含以上) 教育階段的失業率除 2001 與 2004 年間曾低於全國整體平均外，自 2005 年至 2018 年均高於高中職及整體平均失業率，顯示我國大學 (含以上) 人口的失業情況相對其他教育階段嚴重，反觀 OECD 國家，歷年來大學 (含以上) 教育階段的失業率均低於整體平均。

表 4 我國及 OECD 國家平均各級教育程度失業率 (單位：%)

	2001	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
我國國中 (含以下)	4.7	4.3	3.2	4.8	3.7	3.5	3.5	3.2	2.8	3.1	2.9	3.0
高中 (職)	5.1	4.9	4.3	5.6	4.7	4.2	4.1	3.8	3.8	3.9	3.7	3.6
大學 (含以上)	3.3	4.1	4.5	5.6	5.2	5.4	5.3	5.0	4.8	4.8	4.7	4.6
整體平均	4.6	4.4	3.9	5.2	4.4	4.2	4.2	4.0	3.8	3.9	3.8	3.7
OECD 國家大學 (含以上)	3.6	4.1	3.2	4.9	4.8	5.1	5.3	5.0	4.8	4.6	4.2	3.9

整體平均	6.4	6.5	4.9	7.9	7.5	7.9	7.9	7.5	7.0	6.5	5.9	5.4
------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

資料來源：整理自行政院主計總處（2019b）、OECD（2019）。
 註：2010 年度前僅簡要以間隔二年的方式呈現。

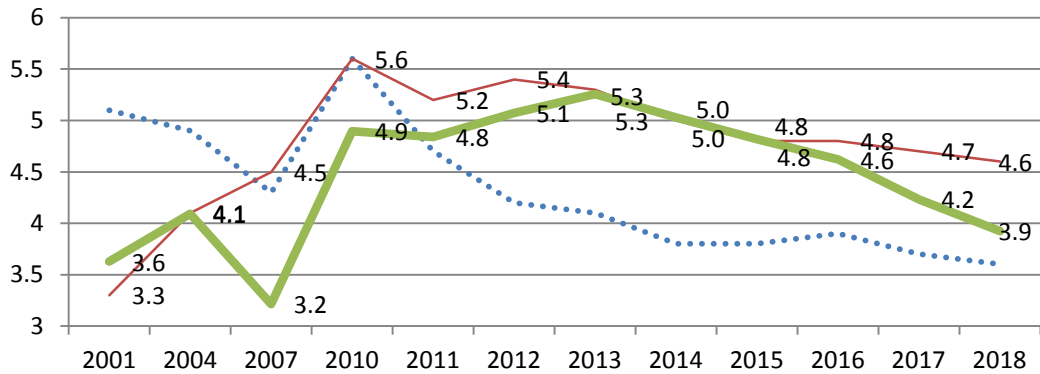


圖 1 我國及 OECD 國家各級教育程度平均失業率 (單位：%)

資料來源：行政院主計總處（2019b）、OECD（2019）。
 註：虛線為我國高中(職)、細線為我國大學(含以上)、粗線為 OECD 大學(含以上)。

依據我國行政院主計總處（2019c）公告資訊（如表 5），我國失業者找尋工作過程中之工作機會及未去就業之主要原因，其中大學及以上畢業者有高達 31.4%認為勞動市場待遇不符期望，相對高於高中（職）以下教育階段（18.5%及 15.4%），意味我國取得高等教育文憑的畢業生認為勞動市場無法提供合理的薪資條件，至於有 57.0%大學畢業生則沒有工作機會，雖然相對於低於高中（職）以下教育階段，然而扣除就讀大學所投入的相關成本，其投資報酬率則未盡理想。對照前述文獻探討所提我國因廣設大學校院及學雜費相對低於 OECD 國家平均，故導致淨在學率超過 7 成，而反觀 OECD 國家平均不到 4 成，從市場人力供需的角度而言，在 OECD 國家取得大學以上文憑，相對能提高其就業機會。

表 5 失業者找尋工作過程中之工作機會及未去就業之主要原因 (單位：%)

	教育程度		
	國中及以下	高中(職)	大學及以上
有工作機會但未去就業之主要原因			
待遇不符期望	18.5	15.4	31.4
工作地點不理想	6.1	4.1	3.4
工作環境不良	0.4	2.9	2.7
工作時間長短不適合	-	0.4	1.1
需輪班或排/輪休	-	3.9	0.8
學非所用	-	0.8	0.6
遠景不佳	-	0.5	0.9
興趣不合	1.0	0.7	0.2
其他	3.1	0.8	1.9
合計	29.0	29.5	43.1

沒有工作機會	71.1	70.5	57.0
--------	------	------	------

資料來源：整理自行政院主計總處（2019c）。

另一方面，雖然接受高等教育所帶來的效益，不僅止於工作機會與薪資所得，還包括個人生涯發展，然而就社會流動的觀點來看，職業及薪資普遍仍是許多人接受高等教育的主要原因。依據勞動部（2019）數據（如表 6），近十年我國大學畢業剛取得初始職業的薪資大約介於 2.5 萬元至 3 萬元間，倘納入高等教育的受教年限、就學期間相關學雜費與生活費等成本、以及機會成本等必然因素，實際上與高中職及專科初始職業的薪資並未有明顯的級距落差，更尤其是各教育階段間的初始職業薪資落差有逐漸縮小的趨勢，此外，近十年大學初始職業的薪資增幅（7.2%）不僅低於專科（7.8%），更與高中職（13.1%）及國中以下（16.2%）有不小的差距。由上述可看出，取得大學以上學歷對於初始職業薪資雖然較佳，但其優勢卻未如預期高出其他教育階段許多，這也能解釋前述大學畢業生認為待遇不符期望的調查結果，意味廣設大學校院可能同時導致失去大學文憑的稀有性。

表 6 各教育程度無工作經驗者每月平均經常性薪資（單位：元）

	國中及以下	高中或高職	專科	大學	研究所
97 年	19,659	21,089	23,709	26,558	31,537
101 年	20,359	21,709	23,709	26,677	31,560
106 年	22,852	23,841	25,559	28,475	33,668
10 年間增幅	16.2%	13.1%	7.8%	7.2%	6.8%

資料來源：整理自勞動部（2019）。

綜上，從高教淨在學率、高教經費分配、高教升學機會、以及高教勞動市場就業等四大層面探討我國廣設大學校院的影響結果，並與 OECD 國家平均相互對照，發現我國高等教育面臨相對高淨在學率、經費稀釋程度高、就學機會未均衡受惠弱勢學生、以及畢業後失業率偏高與薪資增幅偏低等問題，此等結果可能相對不利我國高等教育發展及人才培育，對於我國高教日後數量及品質的管控與調整，實應予更積極性作為。

伍、結論與建議

一、結論

（一）我國及 OECD 國家高教經費占 GDP 比率均未因淨在學率提高而同等增加，然我國落差情況更鉅並致高教資源稀釋程度相對較高

本研究結果顯示，我國與 OECD 國家同樣面臨高等教育淨在學率不斷攀升，整體高教經費占 GDP 比率卻均未能同步成長的情況，不過相對於 OECD 國家平均，我國高教資源的稀釋程度可能更高。首先，我國受到廣設大學校院及學雜費相對偏低的影響，故高教淨在學率高出 OECD 國家平均許多；再者，歷年來我國高教經費占 GDP 比率的降幅相對大於 OECD 國家平均，且我國公部門的投入相對較少，約僅占 4 成 5，不及 OECD 國家平均公部門投入經費約占 8 成。綜上，均可能使我國教育經費分配面臨僧多粥少與校際資源不均的壓力更甚。為保障學生就學期間的學習資源，並提升教育品質及國際競爭力，在面對我國廣設大學校院及大學招生名額增加的既定事實下，實應檢討與正視高教經費的需求及挹注問題。

(二) 高教擴張之入學機會並未均衡受惠於社經地位不利學生，早期就學相對不利情況恐更難促進其日後社會流動

縱然廣設大學校院政策是以普遍照顧我國國人升學機會為初衷，然依據本研究結果顯示，多數社經地位不利學生仍就讀教育經費相對少且收費高的私立學校，反之，來自高社經地位家庭已有先天家庭資源優勢，然仍有高比率就讀經費豐富而收費低廉的國立學校，在社經地位不利學生的早期就學條件相對弱勢的前提下，恐不利其日後的社會流動，甚至可能產生所得反重分配情況，導致貧者越貧而富者越富的社會現象。

(三) 相對於 OECD 國家，我國大學畢業失業率不僅高於其他教育階段，且薪資增幅亦逐年落後，大學文憑對初次就業的優勢有限

本研究結果顯示，OECD 國家具大學文憑的失業率低於整體平均，可以看出其高等教育的投資報酬，然我國不僅大學畢業的失業率高於整體平均，且所獲得初始職業的薪資在納入就學成本、就學年限所衍生的機會成本後，與未取得大學文憑者相較之下並未具太多優勢，究其原因雖可能與整體國家經濟景氣相關，然在前述高等教育淨在學率偏高而教育經費被稀釋的情況下，我國高教人才培育的供需量體平衡、以及文憑的稀有性與價值是否降低等，均應更正視以對。

二、建議

(一) 配合現行高教規模調整經費投資，並首重校際差異平衡

依據本研究發現，我國高教淨在學率高出 OECD 國家許多，但公部門高教經費占 GDP 比率卻較低及整體高教經費占 GDP 比率降幅較高，可能導致每生高教經費的稀釋程度相對較高。雖然各國財政狀況及高等教育政策不盡相同，但基

於教育經費為提升教育品質之根本要素，為避免影響學生的就學品質並進一步提升競爭力，除建議我國公部門仍應持續增加高等教育支出，維持與國際趨勢相近的水平外，尤其各部會於分配或補助教育經費時，更應關注於校際資源差異的衡平性，避免產生僅針對部分學校疊床架屋重複挹注大量經費，然同時許多後段志願學校卻面臨捉襟見肘經營不利的情形，建議透過對應學校不同特色而分配教育經費的機制，方有益於高等教育的人才培育。

(二) 優先保障弱勢學生之就學機會及實質在學協助，以利社會流動

依據本研究發現，高教擴張並未均衡使社經地位不利者受惠就讀較佳的大學，為避免因為教育機會與資源分配不均而導致社會貧富差距擴大，並衍生政府社會福利支出負擔加重及社會問題，政府應更關注於社經地位不利者在早期的社會流動問題。建議除採積極性措施提高社經地位不利者在公立大學的入學名額，或是分攤其就讀私立學校的學雜費用外，在學期間並應從政府與學校本身提高生活補助，甚至引進外部社會企業資源（如捐款及認養方式等），以提供社經地位不利學生在學期間的實質就學費用，進而減輕畢業後尚須返還就學貸款之經濟壓力，並提升社經地位不利者的生涯發展起點。

(三) 檢討現行高教規模，並同步提升畢業生專業與其它能力

當勞動市場與學校間的人力供需達到平衡時，將有利大學畢業生取得就業機會與具區辨度的薪資水準。基於此，就長期而言，建議政府仍就持續檢視現行高教規模，即使合併或轉型並非易事且耗時，然仍應回歸到一個國家需要多少大學的基礎上，進行高教數量調整；至於就短中程，則應思考如何提升大學文憑的價值，建議可從提升學生的專業及專業外能力著手，例如校內增加跨領域的學程學位，或拓寬學術學業外的領域等，以提高大學文憑的增值性。

參考文獻

- 行政院主計總處（2019a）。96、101、106年家庭收支調查報告。取自 <https://reurl.cc/1QbyzD>。
- 行政院主計總處（2019b）。歷年教育程度別失業率。取自 <https://reurl.cc/Ylq4Yn>。
- 行政院主計總處（2019c）。107年人力運用調查報告。取自 <https://reurl.cc/gv6eRX>。

- 林宜樺、許添明（2013）。我國私立技術校院財務運作之研究。《教育研究集刊》，59（1），113-145。
- 教育部（2014）。102學年度各級教育統計概況分析。取自 <https://goo.gl/6ymzMH>。
- 教育部（2018a）。107年度教育統計指標之國際比較。取自 <https://reurl.cc/8l8ZMR>。
- 教育部（2018b）。107年度中央政府總預算教育部單位預算。取自 <https://reurl.cc/18nVG>。
- 教育部（2019a）。歷年校數、教師、職員、班級、學生及畢業生數。取自 <https://reurl.cc/VaM0WR>。
- 教育部（2019b）。107學年度各級教育統計概況分析。取自 http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/107_all_level.pdf。
- 教育部（2019c）。108年度教育統計指標之國際比較。取自 <https://reurl.cc/RdeLk9>。
- 勞動部（2019）。初任人員薪資。取自 <https://reurl.cc/k52ybn>。
- 審計部（2017）。105年中央政府總決算審核報告。取自 <https://is.gd/ySjuvt>。
- 薛伯英主（主譯）（1991）。教育投資分析（原作者：G. Psacharopolos & M. Woodhall）。臺北：五南。（原著出版年：1985）。
- 謝宗林、李華夏（譯）（2000）。國富論（原作者：A. Smith）。臺北：先覺。（原著出版年：1776）。
- Baker, B. D. (2012). *Revisiting the age-old question: Does money matter in education?*. Washington, DC: Albert Shanker Institute.
- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with*

Special Reference to Education. New York: National Bureau of Economic Research.

- Blundell, R., Dearden, L., Goodman, A., & Reed, H. (2000). The returns to higher education in Britain: Evidence from a British cohort. *The Economic Journal*, 110 (461), 82-99.
- Johnstone, D. B., & Marcucci, P. N. (2007). Worldwide trends in higher education finance: cost-sharing, student loans, and the support of academic research. (Prepared for the UNESCO Forum on Higher Education). Retried from <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance.html>.
- Lucas, S. R. (2001). Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects. *American Journal of Sociology*, 106(6), 1642-1690.
- Mankiw, N. G., Romer, D., & Weil, D. N. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 107(2), 407-437.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *The journal of political economy*, 66(4), 281-302.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*. New York: Columbia University Press.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing: Paris. Retried from <https://doi.org/10.1787/eag-2012-en>.
- OECD (2014). *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. OECD Publishing: Paris. Retried from https://doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en.
- OECD (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing: Paris, Retried from <https://doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2017-en>.
- OECD (2019). *Educational attainment and labour-force: Trends in employment, unemployment and inactivity rates, by educational attainment and age group status*.

Retried from <https://stats.oecd.org/#>.

- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American economic review*, 51(1), 1-17.
- Sewell, W. H., & Shah, V. P. (1967). Socioeconomic status, intelligence, and the attitude of higher education. *Sociology of Education*, 40(1), 1-23.
- Trow, M. (1973). *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.
- Walker, I., & Zhu, Y. (2013). *The impact of university degrees on the lifecycle of earnings: some further analysis*. London: Department for Business, Innovating and Skills.

