

# 臺灣高等教育實施績效責任制度的困境 與突破：代理人理論的應用

**傅遠智** 國立臺北科技大學技術與職業教育研究所助理教授

國立臺北科技大學校務研究中心研究員

**秦夢群** 國立政治大學教育行政與政策研究所特聘教授

## 摘 要

二十一世紀初臺灣高等教育政策受到新自由主義思潮的影響，令高等教育治理結構產生根本性的轉變。其中政府與大學之間的治理關係便是從原先的政府管制朝向契約關係，而在此基礎上建立的高等教育績效責任制度，企圖經由同時提升大學機構自主及促進校際競爭的策略，從成果端確保大學運作效率，提升整體公共服務品質。然而，近年來臺灣高等教育體系為了監管大學績效責任所發展的各项措施，卻逐漸脫離原先成果導向的管理精神，並出現妨害大學機構自主的問題。針對我國績效責任制度影響高等教育發展的討論，國內研究未曾以代理人理論觀點加以分析。基於此，本研究從近來英美高等教育領域倡議的「社會階層流動率」概念出發，提出當政府以競爭方式分配計畫預算，並作為委託人時應如何公正且客觀的評價大學社會績效責任。本研究在代理人理論的框架下，說明「資訊不對稱」與「誘因結構失衡」兩項導致代理兩難的原因，提出以大學貢獻社會階層流動率的程度，作為高等教育資源分配的基礎。最後建議政府主管機關改變行政數據應用的思維，重建大學誘因結構與績效責任制度。

**關鍵詞：**高等教育績效責任、社會階層流動率、代理人理論



# The Dilemma and Opportunity in the Accountability System of Taiwan Higher Education: The Application of Agency Theory

Yuan-Chih Fu

Assistant Professor, Graduate Institute of Technological and Vocational Education, National Taipei University of Technology

Research Fellow, Office of Institutional Research and Assessment, National Taipei University of Technology

Joseph Meng-Chun Chin

Distinguished Professor, Graduate Institute of Educational Administration and Policy, National Chengchi University

## Abstract

In the early 21st century, Taiwan was affected by the popularity of neoliberalism and shifted higher education policy from governmental control to institutional autonomy. The current higher education accountability system, including university evaluation, performance-based funding and college ranking, have all aimed at granting more institutional autonomy to the higher education institution. However, the implementation of these instruments has intervened with the university's operation and goes against its original design. Although a lot of discussions have raised issues and questions about their side effects on the higher education mission, and only very few actions have been taken to replace the current evaluation system. The social mobility rate advocated in U.K. and U.S. proposed a new direction for the government to consider how to fairly and objectively evaluate the performance of the higher education institution in line with its mission. With the latter in mind, this paper refers to the agent theory, highlighting the informational asymmetric and goal conflicts which cause the agent-dilemma. This paper argues that the new resource allocation system based on the social mobility rate each higher education institution contributes could efficiently hold higher education institutions accountable while at the same time releasing them from unnecessary administrative intervention.

**Keywords:** higher education accountability, social mobility rate, agency theory



## 壹、前言

1980 年代影響英美兩國公共政策領域的新自由主義，到了 21 世紀初期也對臺灣公共政策的形成帶來了深遠的影響，並徹底改變公共服務提供的方式。在新自由主義的框架下，政府透過簽訂契約，將本由政府直接提供的公共服務委託交付給私部門執行，同時藉由引進市場競爭，確保私部門提供公共服務的效能與品質（詹盛如，2010）。新自由主義同樣改變了高等教育服務提供的方式，其中最為突出的轉變在於將政府與大學之間的監管關係，從倚賴政府事前管制的監管手段，朝向重視大學機構治理的自主性與績效責任（accountability, 又被翻譯為問責、課責）。而最為顯明的例子便是大學行政法人化，以及引進以績效表現為基礎的機構型經費分配制度。前者企圖將原屬於政府附屬機關的公立大學透過治理結構轉型改以企業經營模式運作，而後者則是以市場競爭為基礎，在授予大學機構自主的同時鼓勵大學之間競爭，最終藉由檢視績效表現以確保政府能獲得高效率與高品質的公共服務。

臺灣高等教育在此波公共政策改革浪潮中，大學行政法人化的立法企圖雖被擱置，但從 2006 年迄今，以績效表現為主要訴求的經費分配方式，已成為政府分配機構型經費時的主要手段之一。實施至今，經常可見在計畫執行過程中政府為了加強監管力道，持續對大學增加各項量化與質化的績效表現指標，並增訂各項計畫經費使用規範。這些行政介入的手段從新自由主義的觀點，不僅與原先透過權力下放增進機構自主的原意相衝突，同時也突顯出政府對於授權下放的焦慮。面對政府與大學之間授權與監管的矛盾，臺灣高等教育研究鮮少提出理論框架說明新自由主義帶來的監管難題，也鮮少能提出具體的方案降低政府端對於放鬆管制後可能導致大學濫權的顧慮。

順應數據時代的來臨，公共政策領域開始重視如何加值利用既有的行政數據以提升公共服務的效率與品質（Durrant et al., 2018），並有效協調分配有限的資源。有鑑於此，本研究首先以 Ross（1973）所提出的代理人理論（agency theory）作為理論架構，說明當新自由主義以契約關係重塑政府與大學之間的治理結構時將衍生的代理兩難問題。其次，檢視現存於臺灣高等教育績效責任體系，特別是當政府以競爭方式分配計畫預算，並作為委託人時出現代理兩難問題的原因。接著，本研究援引英美各國近年以「促進社會階層流動率」作為高等教育績效責任體系

核心的趨勢，作為解決代理兩難中「資訊不對稱」問題的重要對策之一。最後，在社會階層流動率的基礎上，根據臺灣特殊國情提出高等教育資源分配的構想，以有效整合績效表現型經費、學費制訂標準以及政府對個人學費補助等項目，藉此解決政府與大學間現存的「誘因結構失衡」問題，並為臺灣高等教育發展現況提出建議。

## 貳、代理人理論框架下的高等教育治理關係

### 一、代理人理論的理論框架

Ross (1973) 提出的代理人理論指出，當委託人在委託代理人為其提供專業服務時，倘若委託人與受委託之代理人之間存有目標利益不一致，以及委託人對代理人的行為與成果難以掌握而僅能依照代理人的高度專業自主進行現場判斷時，委託人便極有可能會陷入「代理兩難」的困境。代理人理論可以簡化為四個核心的假設：(1) 代理人與委託人皆追求本身利益最大化；(2) 代理人與委託人皆會避開風險；(3) 代理人與委託人所追求之目標不一致；(4) 代理人與委託人間存在著資訊不對稱的關係 (Eisenhardt, 1989)。這種基於契約關係所產生的衝突，根源於代理人原是受雇為委託人增進福祉，但由於代理人本身存在著某種利己動機，驅使代理人會在委託人無從察覺的情況下，運用委託人所提供的資源追求代理人自身利益，而非增進委託人利益。但即使委託人有所察覺往往也會出現既離不開代理人也無法提出有效監管策略的兩難困境。

代理兩難問題特別容易出現在該項委託事務的執行需要仰賴代理人的專業判斷，例如病人與醫生、股東與公司經營者以及選民與政治家等關係都屬於代理兩難問題討論的範疇。由於這類型委託事項具高度專業性，委託人無法自理而必須倚賴代理人進行適時的專業判斷，因此代理人必須獲得委託人的充分授權以為其執行特定事務。同時，委託人受限於專業知識無法充分瞭解代理人為其所做的決定是否能最大化的增進委託人的利益因而存在著被剝削的風險，但另一方面，委託人也並非僅是單方面被動的默許代理人恣意的剝削自身利益。

在 Van Slyke (2006) 所提出的理論架構圖 (圖 1) 中，進一步介紹了代理人與委託人之間的互動。隱藏在委託的契約關係中，包括委託人授與代理人執行某

項事務的權力，並約定委託人對代理人監管的手段，例如定期回報或交付服務與產品等。於此同時，代理人也可能對委託人隱藏其真實的意圖，或是在提供服務時，將所被賦予的權力或資源挪用在追求個人利益最大化的地方，亦即產生濫權行為。代理人理論的焦點在於指出當今社會很多以契約作為約定雙方權利義務的關係中，委託人雖會在契約內增定監管條款，確保代理人不會濫用被賦予的權力。然而，當委託人所採取的監管措施無法客觀公正的衡量代理人的執行成果，便自然的會為代理人的濫權創造有利的運作空間。另一方面，存有缺陷的監管措施也會因為無法為委託人提供可靠的訊息並找到其他合適的替代人選，使得委託人被迫僅能與代理人共同維持著代理兩難的僵局。在這種脆弱的信任關係下，一旦代理人有違法或失職因而造成委託人利益損害時，委託人便會立即從行為端加強監管的力道，有時甚至超過必要的限度，最終導致代理人原來享有的專業自主權受到進一步的限制。

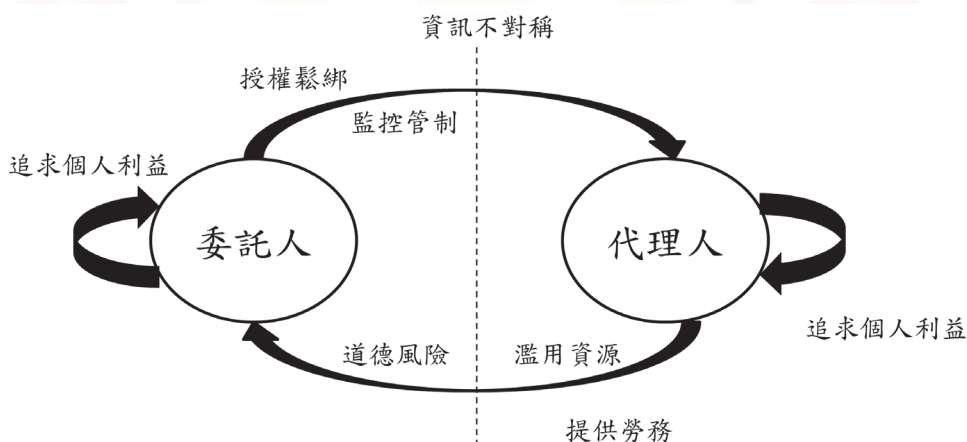


圖 1 代理人理論架構圖

資料來源：引自 Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship (p.157-187), by D. M. Van Slyke, 2006, Journal of Public Administration Research and Theory, 17(2).

在實際的情況下，代理人經常同時有多個委託人與其建立委託關係，典型的例子就是大學在人才培育與教育主管機關是受託關係，而在科技研發則與科技研發主管機關是受託關係。當多重委託同時並存時，不同委託人之間亦存在著競爭



關係，例如委託人提供資源的多寡，以及監管手段落實的程度等，都會直接影響代理人達成受託使命的投入程度。

代理人理論在公共政策領域獲得高度重視，伴隨著政府部門引進市場法則提供公共服務的模式成為常態，政府各部門陷入代理兩難的情況只會日趨常見。Cooper 和 Cooper（2003）指出代理兩難問題之所以頻繁發生，與當前公共政策制訂過程中側重點偏頗有關。由於政策制訂者往往聚焦於政策的內容，而忽略了應該同時提升政府契約管理的能力，一旦政府與受委託之代理人確立了契約關係，履約監管便交由第一線的公務人員規劃與執行。這導致公共政策實施的品質最終取決於第一線公務人員監管契約的能力，但政府卻鮮少願意挹注資源於此。

在某項公共政策頒行後，第一線執行政策的公務人員往往面臨兩個難題，第一是如何從候選的機構中選擇合適的機構簽訂契約建立委託關係？第二是如何確保被選中的機構忠實地履行契約？無論是哪一個難題，第一線的公務人員都必須仰賴充分的資訊作為判斷的基礎，但絕大部分的政府平時鮮少投入數據的基礎建設，卻又在需要做決策時希望能有可靠的數據可供參考（Van Slyke, 2006）。無論是哪一項公共服務，在數據基礎建設非常貧乏的決策條件下，基於充分資訊進行判斷的情況幾乎不可能發生。而正是這一層技術執行面的不良結構，最終導致立意良善的政策背離其預設的目標。

臺灣當前高等教育體系兼有政府管制與市場競爭並存的特性，在競爭性經費重要性逐年增加之際，代理人理論所揭示委託人與代理人間的競合關係，恰好為了解我國高等教育體系在轉型過程中持續擺盪在授權與管制兩股力量的困境提供了理論解釋的框架。

## 二、高等教育績效責任內涵的演變

代理人理論不僅在公共政策領域作為研究政府與非營利組織之間委託關係的理論框架（Van Slyke, 2006），歐美等地高等教育學者也同樣廣泛援引代理人理論用以分析政府與大學之間的監管關係（Kivistö, 2005; Gornitzka, et al., 2004; Tandberg & Griffith, 2013; Austin & Jones, 2015）。在代理人理論的框架中，委託人為政府，而代理人為大學，政府藉由法律許可以及經費資助等手段委託大學執行人才培育的任務，而大學則定時接受政府各種形式的考核，以了解實際執行的情形。

Kivistö 和 Zalyevska (2015) 基於代理人理論的觀點提出高等教育政策的問題本質上就是一個解決代理兩難問題的過程，也就是如何在避免代理人逃避責任的同時，確保代理人能夠忠實且專業的滿足委託人的需求？但每當政策制訂者提及高等教育績效責任時，卻鮮少細細深究高等績效責任應包含哪些內容？亦鮮少關心如何從監管技術上敦促大學履行承諾。在臺灣，隨著社會發展的進程，政府在不同階段以高等教育作為工具企圖解決各項社會問題，而高等教育績效責任的內涵也隨之受到影響而持續的調整，大體可以分成四個階段：

第一階段是政府管制階段，大學的績效責任在於依照政府規劃的系所生源配置，逐年幫助學生完成學業取得學位，此階段大學主要任務是滿足計畫性人力培育的需求。進入到第二階段，新自由主義的思維成為形塑高等教育治理關係的理論基礎，政府將部分監管的功能移轉給第三方的大學認可或評鑑單位，以該領域專業的標準審視大學的運作以及所提供的教育品質。在該時期，大學的績效責任基本等同於通過大學認可或評鑑的標準。到了第三階段，世界大學排名系統與各國研究型大學補助政策匯流，接受研究型大學補助的國家旗艦大學以世界排名的名次，以及各項排名指標上的表現作為其績效責任。現階段，也就是第四階段可以「高等教育深耕計畫」的實施作為區隔，為了解決前期優勢資源過度集中，以及大學為了追求學術聲望而偏離社會需求等問題，改以強調大學的社會責任作為檢視績效責任的基礎。

釐清高等教育績效責任的範圍對於開展後續的監管手段有其必要性，惟有確認委託人本身最大利益為何，才能發展相對應的監管手段。從教育部門代替全體納稅人作為委託人的立場來看，藉由高等教育培育人才使個人不受到原生家庭的限制充分發展才能實現社會階級流動是大部分納稅人所欲追求的最大利益 (Haveman & Smeeding, 2006)。有鑒於此，重新檢視高等教育藉由人才培育促進社會階層流動的功能再次成為歐美兩地在高等教育政策相關文本以及實證研究的焦點 (U.K. Department for Business Innovation & Skills, 2016; Chetty et al., 2017; Brezis & Hellier, 2018)。當代所稱的社會階級流動，並不僅僅關心高等教育提供公平入學的機會，而更強調入學之後高等教育幫助學生成功的可能性。

促進社會階級流動作為高等教育核心的績效責任有兩個立論基礎，首先，大學從中古世紀演變迄今，教學、研究與服務為大學三項核心任務，其中藉由教學活動培育人才，是大學有別於其他研究機構所特有的核心職能。其次，政府透過

直接補助大學運作費用或是直接補助學生學費等方式資助大學，則使得人才培育的任務增加了一項公益性質。

而這項公益性質即是確保任何人均不會因其個人原生家庭經濟條件的影響阻卻了其從高等教育中受惠的機會。教育作為社會結構中極少數能夠促進社會階級流動的途徑，必須公平的提供每個人就學的機會。從整體社會發展的角度來看，確保社會階級流動途徑有助於國人潛能的充分發揮進而為社會創造價值（Heckman & Mosso, 2014）；另方面社會階級流動的實現能使得社會財富公平分配，階層之間的矛盾得以有效的緩解（Wilkinson & Pickett, 2009）。高等教育促進社會階級流動的功能向來是國內外學者研究的焦點（例如莊奕琦和陳晏羚，2011；張宜君和林宗弘，2015；沈暉智和林明仁，2019；Milburn, 2012; Bathmaker et al., 2016）。

臺灣高等教育體系兼有政府管制與市場競爭並存的特性，相較之下，英美兩國高等教育體系以市場競爭機制運行則已相當成熟。近年來，英美兩國高等教育體系為敦促大學在組織行為上的改變，已將高等教育促進社會階層流動的成果從單純的學術研究議題轉變為實際的政策行動。英美兩國發展的近況可作為我國在面對高等教育轉型過程時的借鑑。

首先，英國最早在高等教育政策中將促進社會階級流動作為其施政的主軸，在 2012 年，Alan Miburn 時任英國社會流動委員會主席提出《大學的挑戰：高等教育如何促進社會階級流動》報告書，重申高等教育對於促進社會流動的關鍵功能。隨後包括 2015 年《發揮我們的潛能：教學卓越、社會流動及學生選擇》綠皮書，以及 2016 年《知識經濟的成功：教學卓越、社會流動及學生選擇》白皮書等，一再地論及高等教育促進英國社會階級流動的角色。而英國在 2018 年新成立的學生辦公室（the office for student），在取代其前身英國高等教育撥款委員會的功能後，將促進社會階級流動作為大學經費分配的誘因之一（The Office for Student, 2018）。

第二個鮮明的政策作為是美國在 2015 年歐巴馬政府主導下執行一項 College Scorecard 的資料釋出計畫，該筆資料涵蓋 1996 年到 2017 年美國各大學不同家庭經濟背景的學生進入各大學的就學記錄，以及進入就業市場後的個人薪資收入（U.S. Department of Education, 2019a），美國政府更進一步與史丹佛大學經濟學家 Raj Chetty 合作，以個人層級的縱貫性數據計算出各大學在促進社會階層流動率的貢獻，並發表《社會階層流動報告：大學在促進代間流動的角色》報告，具體



展示應如何公正評價大學的績效表現。College Scorecard 的數據資料迄今持續由美國政府營運並每年更新，社會階層流動率的計算方式將於後文詳述。

臺灣現階段推動的「高等教育深耕計畫」也強調提供弱勢學生進入大學的機會，並直接框列經費提供給大學專款用於資助弱勢學生就學。然而，降低經濟弱勢學生經濟壓力只是促進社會階級流動的一個部分，其他涉及大學內部課程與教學結構性改變，縮短學用落差提升學生進入就業職場的競爭力等，均遠非單純提供弱勢學生就學補助就能敦促大學推動校內變革以提升教育品質。此外，從績效責任的觀點來看，以多少比例的弱勢學生獲得補助或是政府發放多少數額的就學補助經費作為評估指標，仍僅是停留在說明政府或大學投入了多少資源，但對於社會流動產生多大程度的影響？仍然沒有正面提出證據說明績效責任達成的程度。

## 參、臺灣高等教育實施績效責任的問題

我國政府對公私立不同屬性大學在經費撥補方式與所占整體經費比例雖有差異，但均有著經由經費挹注大學，賦予公私立大學執行人才培育任務的特性。當前「高等教育深耕計畫」以競爭型計畫經費撥款補助，並依據大學在預期任務上的表現成果決定是否維持補助關係便是一個鮮明的例子。此外，公私立大學在包括人事選任與財務支出等事項雖享有不同程度的機構自主權。但對於教學與研究等核心事項，則是以學術自由提供憲法層級的自治權保障，交付大學進行專業判斷。從代理人理論的觀點來看，我國政府與公立或私立大學均存在著委託人和代理人的關係。而政府與公私立大學間出現代理兩難的困境，主要源自於「資訊不對稱」與「誘因結構失衡」兩大原因。以下分別加以敘述分析。

### 一、資訊不對稱

委託人與代理人間資訊不對稱是導致代理兩難問題的根源，由於人才培育在傳統上具有成果抽象且難以衡量的特性，且大學生學習成效長期以來便存在著成效不易檢視的問題，致使政府難以監管並公正評價大學的真實表現。當政府開始從行為端對大學放鬆管制，卻未能在成果端提升政府監管的技術和能力時，兩方資訊不對稱的問題便會開始惡化。近年來國內外高等教育政策紛紛聚焦在如何衡量大學生學習成效甚至是人才培育的成果便是一個鮮明的例子。

美國與臺灣先後進入教育大眾化階段，學生學習成效雖同為兩國高等教育政策的焦點，但兩國政府在建立衡量學生學習成效的機制上卻存有顯著的代間差異。從 2006 年起，由於不滿於以畢業率作為衡量學生學習成效的間接指標，時任美國教育部部長 Margaret Spellings 積極倡議並催生大學生學習成果評量（Collegiate Learning Assessment）。即使最終並未在全美範圍實施，但該項成果評量卻被美國部分著名大學採用作為瞭解學生在校期間學習成效的工具。到了 2015 年，歐巴馬政府為了滿足大眾在高學費政策下對於瞭解學生學習成效相關資訊的需求，同時繞過無法單以認知能力衡量學生學習成效的困境，因而改以分析各大學在促進學生社會階級流動的影響程度來呈現各大學人才培育的成果。川普政府延續此一精神提出大學透明法案（College Transparency Act），該法案旨在要求美國聯邦教育統計中心建立一套跨部會匯集全美大學生個人就學與就業之行政數據，以瞭解各大學對於大學生的加值效果。美國致力於串接並加值利用長年存放於各部會的個人行政數據，藉由分析學生進入高等教育系統的前後期變化，以長期縱貫性角度評量高等教育的加值影響效果，除了提高辦學資訊的公正性與正確性外，簡單易懂的訊息也讓一般社會大眾能更方便的運用在個人的校系選擇上。

相較之下，臺灣鮮少為公正客觀地評價大學生學習成效或大學人才培育的成果投入實際行動。按目前包括每年填報的「大學校院校務資料庫」以及上線公開的「大專校院校務資訊公開平臺」所稱之學習成效，所涉及的相關指標包括：學生通過公職考試與證照、學生通過外語證照、學生參與競賽、論文出版等（教育部，2019a）。相關辦學資訊往往限於資源投入（例如經費、土地、設備）以及過程指標（例如新生註冊率、休退率、修讀輔系雙主修）。從現有選用的指標性質來看，辦學資源投入僅能反映學校總體資源的多寡，過程性指標也僅能說明發生過什麼，臺灣高等教育當前所稱的學習成效或人才培育成果，並不是學校從學生入學到畢業之間提升其個人能力幅度的加值性指標。現有指標的缺失使得政府和一般社會大眾仍舊無法對大學運作的成效取得一個清晰的面貌。

## 二、誘因結構失衡

從代理人理論的角度來看，大學的組織行為與偏好會受其所處的誘因結構所影響。誘因結構存在的目的即是引導大學積極回應政府與社會集體認同的價值（如教學卓越、社會階級流動等），並在大學達成並促進社會集體認同的價值時給予

獎勵。為瞭解現行大學的誘因結構，以下即以目前大學財務結構及經費取得來源加以分析說明。

以 2019 年國立臺灣大學校務基金預算書來看，如表 1 所示，該校一年的經費收入規模為新台幣 168 億元，其中單純屬於大學業務收入，亦即不含附屬醫院醫療收入，共 149 億元，占總年度經費收入的 89%。而在大學業務收入中又以學費收入（12.5%）、學校教學研究補助收入（30.5%）、其他補助收入（10.9%）以及建教合作收入（42.1%）為主要財源。其中學校教學研究補助收入屬於教育部補助公立大學的基本需求補助款，主要用以支付編制內教職人員人事經費，雖占經費的大宗，但卻屬於大學運作的固定支出。其次為建教合作收入，主要是以科技部補助大學教研人員從事個人專題科技研究為主，以計畫主持人為計畫經費的管理與經費使用者。而屬於大學層級所能統籌應用以推動校務發展的經費來源僅剩下學費收入以及經由競爭型計畫經費所取得的其他補助收入兩項，共占大學業務收入的 23.4%。

在扣除屬於固定支出的學校教學研究補助收入以及計畫主持人管理的建教合作收入之後，大學校務層級可支用校務發展費用僅剩餘 41 億元，其中學費收入以及其他補助收入合計占比為 85.3%。這類發展費用大多用以支應校務發展中所需的建築、設備以及人事等策略性規劃項目，當發展費用經費規模減少，大學推動策略性規劃項目的能力就會受到限制。

表 1 國立臺灣大學 2019 年校務基金預算

(單位：新台幣千元)

項目	政府補助	自籌收入	合計	占比
大學含附屬醫院業務收入			16,813,769	100.0%
附屬醫院醫療收入			1,842,088	11.0%
大學業務收入			14,971,681	89.0%
學費收入		1,866,342	1,866,342	12.5%
學校教學研究補助收入	4,567,339		4,567,339	30.5%
其他補助收入	1,630,648		1,630,648	10.9%
建教合作收入		6,303,250	6,303,250	42.1%

資料來源：國立臺灣大學（2019）。108 學年度國立臺灣大學校務基金附屬單位預算。取自 <http://www.ntuacc.ntu.edu.tw/web/finance/finance.jsp?dmno=DM1514969277237>

從當前的大學財務結構分析，作為一個大學校務領導者，為了推動校務發展，多半希望增加學雜費收入以及其他補助收入兩項主要財源的經費規模，而取得這兩項財源的方式則決定了大學發展的策略與偏好。

### （一）學雜費財源的籌措

現行臺灣公私立大學學雜費標準的訂定是依據《專科以上學校學雜費收取辦法》內所列包括財務指標、助學指標以及辦學綜合成效指標等三項審議項目，由大學主動向教育部提出申請調漲學雜費。在財務指標方面，對私立大學的審查著重在收取的學雜費用於教學成本支出的比例，而在公立大學部分則著重於大學本身的財務自籌能力；助學指標方面為協助弱勢學生助學，要求提撥固定比率作為學生獎助學金；在辦學綜合成效指標方面則要求生師比符合「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」規定。從現行的審議面向來看，主要考量的是大學資源投入的能力，而仍忽略學校在人才培育的成果，以及學生原生家庭支付學費的能力。前者反映學生是否實際受惠於高等教育，而後者則考量學生是否有能力支付就學成本。

從個人享有教育資源與實際支付的就學成本來看，我國學雜費政策存在著資源分配不公的結構性問題。沈暉智和林明仁（2019）分析 1993 ～ 1995 年出生的大學生與其家戶所得情形，指出臺灣家庭所得最高 5% 家庭的小孩其進入國立臺灣大學的機會是臺灣所得最低 5% 家庭小孩的 6 倍，另國立臺灣大學的學生有高達 51% 的學生是來自於家庭所得收入最高的 20%。來自經濟優勢原生家庭的學生享有大部分優質高教資源的情形也出現在其他的頂尖大學，現行學雜費管制的結果導致經濟優勢的學生族群，在享受較多教育資源的同時卻得以支付較為低廉的學雜費。

即便「低學費高補貼」存在於頂尖大學的情形已廣為人知，學生仍對於學雜費調漲後之額外支出是否會用於提高個人的就業競爭力存有疑慮，而這便涉及到學校所提供的辦學資訊是否能夠滿足市場消費者知的需求。實際上，現有政府要求各大學所揭露的辦學與財務資訊並無法告訴消費者將會在大學裡得到什麼？當學生無法獲得所需要的資訊時，大學勢必面臨外界的質疑，而在輿論上處於被動。反之，當大學能夠提出畢業校友因為接受該校教育而在勞動力市場上取得競爭優勢，那大學在調整學費上便有可能取回主動的話語權。藉由提升畢業生進入職場



的優勢，並以此說服在校生增加學雜費支出的良性循環一旦形成，將有助於大學再次將人才培育的成果置於校內發展策略的核心。簡言之，當在人才培育卓有成效的大學能獲得調整學雜費的空間作為誘因時，人才培育的成效自然會成為大學優先重視的發展性目標。

當大學學雜費收費標準適度回歸市場的供需關係時，為學雜費資助體系建立完善的配套便顯得至關重要，而政府的角色便需要從事前價格的管制者轉變為事後差額的補助者，所謂事後差額係指個人支付學雜費的購買力與所購買高等教育學雜費之間的差值。政府可按照預先設定的各種條件核算學費資助方式與數額，以確保個別學生不會受到經濟條件的限制，而能獲得高等教育的機會。另一方面，作為第一線輔導學生的大學也需要在學費資助體系中扮演有意願也有能力的角色。為了達成此一目的便需要一套更為高效的作業方式整合政府與大學的財務資源，以滿足在調漲學雜費之後個別學生的特殊需求。

臺灣目前學費資助體系是由《低收入戶學生及中低收入戶學生就讀高級中等以上學校學雜費減免辦法》、「大專院校弱勢學生助學計畫」以及《高級中等以上學校學生就學貸款辦法》，亦即學雜費減免、助學金以及就學貸款三類資助方式所組成。表 2 呈現了各項學雜費資助項目申辦條件與規模，例如低收入戶與中低收入戶是以設籍縣市家庭每人每月平均生活費為計算標準，以臺北市為例，低收入戶每月為 16,580 元；中低收入戶每月為 23,686 元，前者入學時學雜費全免而後者減免 60%。其次為政府提供之助學金，同樣也是按照家庭年所得區分為五個級距提供不同數額的助學金，補助最高為第一級（家庭年收入 30 萬元以下），公立學校每年每人可獲得 16,500 元，私立學校每年每人可獲得 35,000 元的補助，最低為第五級（家庭收入為 70 萬元以下），公立學校每年每人可獲得 5,000 元，私立學校每年每人可獲得 12,000 元的補助。而最後為資格相對較寬的就學貸款，家庭年所得 120 萬元以下或 120 萬元以上但有兩名以上子女同時在高級中等以上學校在學者即可申貸。以 106 學年度來看，政府挹助在學雜費資助項目上共包括學雜費減免 61.8 億元，助學金（學校自籌與政府補助）172 億元以及就學貸款 201 億元，受惠學生人數分別占全國大專校院在學學生數 9.4%、5.0% 以及 20.6%。



表 2 臺灣大專校院學生學費資助體系

資助項目	經濟條件	涵蓋範圍	經費規模
學雜費減免	低、中低收入戶	學雜費	61.8 億元
助學金	家庭年所得 70 萬以下到 30 萬以下共分五個級距	不限範圍	172 億元
就學貸款	家庭年所得 120 萬元以下或 120 萬元以上且家有兩名子女同時在高級中等以上學校在學者	學雜費、實習費、書籍費、住宿費、學生團體保險費、海外研修費、生活費、電腦及網路通訊使用費	201 億元

資料來源：教育部（2019b）。圓夢助學網。取自 <https://helpdreams.moe.edu.tw/>

但即便政府投入如此龐大的資源，為何學雜費的調整仍然是一個難解的僵局呢？其中一項原因與缺乏彈性的學費資助體系有關。當前的學費資助體系是依照學生是否符合各申領項目資格予以核發，而不是考量學生實際就讀時所需承擔的就學成本，以及其原生家庭所能分擔的數額。就學成本除了學雜費外，還涵蓋因就讀大學位置（城市或鄉鎮）所衍生的生活食宿開銷、書籍與教材費用等。而原生家庭所能分攤的就學成本，除了原生家庭本身的經濟條件外，還需要考量同一家庭中其他在學子女的教育開支會減少個別學生從原生家庭所能獲得的實際資助數額。此外，學生本身是否值得資助，亦即學費資助體系除了減輕學生的經濟壓力外，是否能達到警示學生應投入學習的效果等，這些細微的差異都會影響學雜費資助項目推行的成效。當前的學雜費資助體系存有以下兩點問題：

首先，以家戶所得作為申領資格，當申領資格標準未能隨社會經濟條件變化定期修訂時，便容易產生標準與現實需求脫節的情況。以政府提供的助學金為例，助學金是以家庭年收入最高 70 萬元以下為標準區分為五個補助級距。依據行政院主計總處 2017 年家庭收支調查報告，在 2001 年家庭位於第三分位數每戶平均可支配年所得為 74 萬元，而 2017 年同樣位於第三分位數每戶平均可支配年所得則提高至 88 萬元。若依照家庭年所得 70 萬元為提供政府助學金的最高標準，在 2001 年仍有部分位於第三分位數的家庭具有申領資格，而到 2017 年家庭年收入則需要降低到家戶所得位於第二分位數的家庭才有申領資格。若以最低級距家庭年

所得 30 萬元以下作為標準，在 2001 年位於第一分位數的家庭全都具有申領資格，但到了 2017 年，屬於同一個所得組的家庭，卻僅有少於一半的家庭具有申領資格（行政院主計總處，2017）。隨著社會經濟條件的變動，家庭收入雖然增加，在物價調漲後，家庭實際可支配的收入卻未必增加。但由於各項資助項目的申領標準未能及時調整，將使得原先具備申領資格的學生因原生家庭帳面收入的增加失去申領資格。

其次，政府與大學之間的學雜費資助系統未能有效整合，包括學雜費減免、助學金申領以及就學貸款等需要學生分別向政府、學校以及承貸銀行申辦，加上學校內部可能提供的獎學金與工讀金等，這些個別學生得以獲得學費資助的管道以及實際獲得的數額等資訊，並未被系統性的串接以及應用。學校也鮮少實際估算就讀該校所需負擔的就學成本，更鮮少長期追蹤個別學生的還貸情形。這些因為缺乏數據系統性的整合，使得大學始終無法準確回答在學費調整後，該校到底還有多少學生需要多少數額的就學資助。對於基礎數據掌握的不足，也進一步限制了學校得以精準辨識學生需求，藉由校內各種獎助學金爭取具有潛力但有經濟壓力的學生的能力。

## （二）績效表現型經費補助的競逐

從 2006 年的「頂尖大學計畫」到 2017 年的「高等教育深耕計畫」，即使政府藉由提供績效表現型經費企圖扭轉重研究輕教學的氛圍，但經過十幾年的積累，臺灣高等教育內部酬賞機制已產生根本性的改變，個人研究的表現已經成為教師職級晉升與聲望累積的主要渠道（Chou & Chan, 2016）。導致這項校園文化的改變其實是多個因素迭加的結果。首先，知識型社會高度重視研究成果，對大學教師個人來說，在研究上取得成就進而名利雙收是現有酬賞機制下最大的誘因；相較之下，志於教學的教師即使教學成效卓越，在現有的環境下較難以獲得該領域在國內或國際上的認同。其次，即便政府一再地宣示績效表現型經費計畫的目標在人才培育，但包括臺灣在內的各國政府卻一再地援引偏重研究表現的世界大學排名系統，而非採用或發展能夠直接反映人才培育成效的評價體系。

此外，政府內部並不僅限於負責人才培育的教育部門會與大學建立契約關係，負責科研發展的科學與技術部門同樣也會因其特定的任務與大學建立契約關係。站在大學的立場，經常同時出現有多個政府委託人的情形，例如從國立臺灣大學校務基金財務結構來看（參見表 1），從事科研項目所獲得的建教合作收入佔當年

度整體大學業務收入的 42.1%，比例甚至更高於績效表現型計畫經費的佔比。

從資源依賴理論的角度來看（Pfeffer & Salancik, 2003），大學組織的行為和偏好會向能對其提供最多資源的部門傾斜。大學在面對多個政府單位競相對其提供資源時，相較於科研成果已經形成一套國際普遍接受的審查與評價體系，負責人才培育的教育部門不僅始終無法在技術上解決如何客觀衡量人才培育成效的問題，更經常以基於研究表現建立的學術聲望錯誤的代表人才培育的成效。包括教育內部價值評價體系的混亂以及外部資源提供者的競爭，為大學在面對教育部門監管時提供了不忠實履行義務的誘因與空間。這些都容易令大學的經營者或是實際擔負人才培育工作的大學教授對人才培育選擇較不積極的態度。

### 三、現行高等教育實施績效責任的監管手段與困境

當可形成市場力量的學雜費徵收標準所架構的誘因結構，不足以引導大學將人才培育的成效視為辦學的首要目標時，政府的另一個策略便是透過監管手段來敦促大學調整其組織行為與發展策略。這些監管手段包括大學評鑑、大學排名以及為了分配績效型經費的競爭性計畫審查，以下即分析臺灣現行的監管手段是否足以敦促大學重視人才培育？

#### （一）大學評鑑

臺灣在 2007 年首次頒布《大學評鑑辦法》並以評鑑為監管手段確保大學的教育品質。在原《大學評鑑辦法》第八條中賦予教育部得將評鑑結果作為核定調整大學發展規模、學雜費及經費獎助、補助之依據。隨後更清楚將大學發展規模界定為增設及調整系所、招生名額、入學方式及名額分配等事項，但到了 2016 年則修法將評鑑結果與資源（包含經費與生源）分配掛勾的條文刪除。

由於大學評鑑是採取效標參照的方式評比並公布各校的運作表現，評比的結果與政府或個別學生希望從各校的辦學成果中擇優補助或擇一入學的需求有所抵觸。而自從大學評鑑與政府資源分配脫勾之後，大學評鑑就更難作為政府影響大學組織行為的有力誘因。亦即大學評鑑結果並不會影響大學取得外部資源多寡時，大學自然更有動機與企圖迴避政府透過大學評鑑對其的監管。

以大學品質保證機制的發源地美國高等教育系統來看，大學認可的結果並沒有跟政府資源脫勾，而是透過個人學費補助資格的審核，以間接的方式敦促大學符合大學認可機構所制訂的規範，而大學認可機構所制訂的規範也是符應美國聯

邦政府事先規範認可的標準（U.S. Department of Education, 2019b）。這使得美國聯邦政府的施政目標，仍能透過大學認可的方式敦促大學服從。

## （二）大學排名

大學排名是排名機構收集所選擇的評量指標數據，依照權重配比計算分數後，對結果進行校際排行。即便大學排名本身極具爭議，但由於其簡單易懂且宣稱跨國可比的特性，正好滿足各國政府希望藉由科學且客觀的評比資訊作為資源分配與契約監管的需求。

大學排名之所以能在短時間產生如此大的影響力，主要還是在於其反映政府以及社會大眾亟欲瞭解大學表現資訊以幫助其做出決策的需求，即便是大學內部，大學排名所形成的外部壓力，在大學檢討校務運作時亦會產生相當程度的影響。可以說越是邁向市場化的高等教育系統，社會對於大學排名的需求只會更加提高。然而，當前大學排名的主要問題還是來自於大學數據的正確性，以及排名過程中所使用的指標是否能真正代表大學對其所在社會的貢獻，抑或僅僅是大學財富多寡的攀比。

由於世界各國大學校務數據基礎建設的專業性程度差異極大，這種跨國間的差異使得可用在世界範圍進行排名的指標及數據的取得均極為受限，即便是已納入的指標，主持評比機構也難以查核數據的正確性。其中部分指標甚至是個人主觀的感受，例如 QS 世界大學排名中的學術聲望以及雇主評價等，極易受到人為的操弄而缺乏公正客觀性（Bekhradnia, 2016）。此外，參與排名的大學經年變動，使得所謂排名前進或後退的結果並不能進行跨年比較。最後，基於大學排名指標所建構的價值體系，也不能反映大學對於所處社會的貢獻。包括 QS 世界大學排名中的教授研究發表量、師生比、外籍教授人數以及外籍學生數等項，或可代表校園國際化的程度以及學校規模大小，但顯然難以代表人才培育的成果。

此外，從歷年排名結果來看，名列前茅的學校大多是私立研究型大學或是旗艦型的公立研究型大學，這類資源較為豐富的大學比起國內其他大學本具有優勢吸引優秀教師、國際生源甚至社會捐款。再加上政府依據排名結果給予經費酬賞，最終使得原具有優勢的大學進一步提高財務能力，繼續確保其在下一輪排名的領先地位。這種強者越強的馬太效應，加速高等教育的優勢資源更加集中在少數學校以及學生族群中。而現有這種軍備競賽式的評比（Enders, 2014），僅是鼓勵大學持續性的投入資源，而非有效運用教育資源對社會產生實質的影響。



### (三) 競爭型計畫審查

在競爭性計畫審查過程中，政府會依據候選大學的表現結果進行校際排序並決定是否給予補助或補助數額，整個計畫審查的過程可視為政府獲得大學辦學績效資訊的一種手段。於此同時，社會大眾也會解讀各校獲得補助的情形，並作為判別大學辦學品質優劣的途徑。由於競爭型計畫審查結果直接影響到績效型經費補助數額的多寡，因此競爭型計畫內嵌的評價體系自然地會直接影響大學的組織行為。

政府辦理競爭型計畫審查的執行方式基本與大學評鑑無異，為了掌握各校辦學情況，政府必需支付可觀的費用聘請專家對於計畫申請案進行逐項的審查，於此同時，學校端也經常需要付出可觀的人事與財務成本來準備候審的內容。期程不僅耗時，且整個訊息交換的過程包括準備審查資料、審查委員資格與交通食宿安排、以及綜整審查訪視意見等程序都相當繁瑣，即便投入可觀的人力物力，卻經常無從保證最終能獲得可靠的資訊。

政府透過競爭型計畫，基於校際競爭結果挹注大學經費，並約定檢核計畫成效方式的那一刻起，即進入典型的代理兩難問題。雖然政府以近似於簽約的方式核定補助大學端執行計畫，但實務上，面對多達 146 所大學校院以及各校龐雜的計畫內容，政府幾乎無法確認各校是否按照所核訂的計畫執行，往往僅能依靠各校自行填報指定的過程性及成果性績效指標作為政府監管並掌握執行現況的手段，這種在臺灣已被普遍接受的行政管考措施卻存在著明顯的缺失。

首先，過多的績效表現指標使得跨校之間的評比無法實現，以 2007 年開始實施的「教學卓越計畫」為例，計畫內四個面向所涵蓋的績效表現指標多達 39 項。各校皆被要求以績效表現指標的成長情形代表計畫推動的成效，但每年各項數值均能成長的預想往往不符合現實，常見學校為達成年度績效表現指標重複投入資源，反而使得需要長期投入資源的項目無法獲得足夠的支持。

其次，競爭型計畫中代表人才培育成果的相關指標頂多只能反映學生畢業時的狀態，並不能反映大學提升學生能力的加值程度。舉畢業生英文檢定通過率來看，便未考慮不同學校的學生群體在入學前英文能力即存在著顯著的差異，此外，都市型大學的學生比起非都市區大學的學生更容易利用校外的教學資源強化本身的英文能力，這些複雜的因素都使得學生最終的表現難以與大學教育的影響劃上等號。



最後，大學所收集的數據並不能保證提供外界客觀且有意義的訊息，例如畢業生流向調查仍是採用自陳問卷收集畢業生流向訊息，即便投入大量的人力實施調查，也常見填答率偏低等情況；而以參與活動或取得證照的人次作為計量單位，也容易錯估受到影響的學生實際人數。缺乏科學態度處理統計數據的習慣容易使得大學辦學只重美化數據而不考慮實質影響。

總的來說，大學評鑑由於包括評鑑頻率、評鑑結果呈現方式，以及難以進一步區別校際表現等問題，無法完全滿足資訊使用者的需要，弱化後的誘因結構更是削弱了大學評鑑對大學組織行為的影響力。而大學排名由於其每年公布校際排名，提供資訊使用者可供比較的參照對象，雖能滿足資訊使用者每年利用資訊支持相關決策或個人決定的需求，但其內嵌以科研為主的評價指標卻將大學帶偏離其人才培育的核心功能。競爭型計畫下所獲得的績效表現指標，雖也可以每年調查方式取得，但在缺乏完善的國家型教育數據資料庫支持下，倚賴各校自行填報的加總數據，不僅可靠性堪慮，這種缺乏個人歷程性的數據資料，無從客觀衡量大學接受競爭型計畫補助後對學生所產生的實際影響。

## 肆、突破代理兩難問題的途徑與建議

綜上所述，針對臺灣高等教育現行實施績效責任的現況，由於「資訊不對稱」與「誘因結構失衡」兩項原因，因而產生委託人（政府）無法有效監管代理人（大學）的代理兩難困境。解決代理兩難問題的策略，首在取得足以適當反應大學辦學績效責任的資訊，以解決資訊不對稱的問題。其次，在資訊對稱的基礎上，改善委託人和代理人的誘因結構，避免雙方產生利益衝突，甚至提高代理人的動機以積極滿足委託人所預先設定的目標。在提升大學辦學成效資訊的正確性方面，由於各種行政數據忠實且長期紀錄了一個組織乃至於個人的各種日常行為，串接之後的行政數據結合縝密的數據分析，能夠讓政府得以從促進社會階級流動的角度，估算並代表每一個大學在人才培育上的貢獻（Chetty et al., 2017）。而在重建誘因結構上，則需要在政府、大學與市場所構成的三角關係中，基於「高等教育公共性」以及「使用者付費」兩項原則下，由市場中的監管者（政府）、服務提供者（大學）以及消費者（學生）進行明智的判斷。以下即以英美等國近年重視之促進社會階級流動的角度提出政策建議。

## 一、解決資訊不對稱問題

由於大學對於衡量人才培育成效的概念始終停留在抽象無法具體操作的狀態，因此，美國歐巴馬政府與史丹佛大學經濟學家 Raj Chetty 便在 2015 年另闢蹊徑，改以促進社會階層流動率的概念來反映大學的社會績效責任。具體的操作方式是使用 3,000 萬筆於 1983 年出生的美國公民數據，追蹤其在 1998 年時，個人在進入大學前一年原生家庭經濟收入在美國社會收入的相對位置，並比較其個人在 34 歲時個人收入在同年齡同儕的相對位置。簡單來說，進入高等教育前個人原生家庭與接受高等教育後個人收入所處相對位置的差即代表著個人的社會階層流動。

如同我國行政院主計總處每年進行的家庭收支調查報告，Chetty 等人（2017）也將個人原生家庭的經濟條件依照家庭年收入的多寡由低到高區分為五個百分等級，此外，為了考量個人在大學畢業初期會經歷求職上的變動，因此，其從稅務機關所取得的數據能夠反映個人從大學畢業當年直到個人 40 歲為止的收入情形。基於「原生家庭經濟收入」以及「個人經濟收入」兩項行政數據，兩項分別代表「入學機會」（access）以及「學習成功」（success）概念的數據得以被準確的估算。首先，Chetty 等人（2017）是以該校有多少比例的學生來自原生家庭經濟收入位於最低的第一個百分等級，亦即後 20% 的原生家庭，代表大學所提供的「入學機會」。而在「學習成功」方面，是以該校原生家庭經濟條件屬於後 20% 的學生中，有多少比例的學生在其 34 歲時，個人的經濟收入向上移動至最高的第五個百分等級，亦即全美收入的前 20%。各校對於促進社會階層流動率的代表值則是來自於兩個比例的乘積。

以紐約州立大學石溪分校為例，該校有 16.4% 的學生來自於經濟收入位於全美後 20% 的原生家庭，而其中有 51.2% 的學生，在畢業後能向上移動至社會經濟收入的前 20%，兩項乘積值 8.4% 即為紐約州立大學石溪分校促進社會階層流動率的代表值。按此規則計算，每一個學校均可以得到屬於本身的社會階層流動率的數值，以代表每一所高等教育機構在促進學生實現社會階層流動上的貢獻。以社會階層流動率作為大學辦學成效的排名結果雖與目前流行的世界大學排名系統同為排名，但其本質與應用上卻有非常顯著的差別。

首先，傳統的世界大學排名所使用的指標強調的是資源投入或是成果表現，而非大學對於社會的直接貢獻。以社會階層流動率作為排名比較的指標，不同類

型的學校對於社會的貢獻都能獲得應有的重視，例如在美國大學中促進社會階層流動的前十名，分別包括了研究型大學如紐約州立大學石溪分校；教學型大學如加州州立大學洛杉磯分校，以及職業型技術學院如葛蘭德雷（Glendale）社區學院。從社會階層流動率的角度進行評比，使得不再僅有研究型大學會在排名上獲得肯定，其他承擔社會大部分人才培育功能的教學型與社區型校院也能有獲得肯定的可能。

其次，目前大學排名所使用的指標驅使原已具有豐富資源的大學加速投入資源競賽。而社會階層流動率除了提供不同經濟條件的學生在選擇校系時能獲得有意義的綜合性訊息外，更能驅使屬於同一類型的大學在所屬類型間進行有意義的校際標竿學習，尋求提升校務運作效率的方法。例如校內有高達 32.4% 的學生其原生家庭經濟屬於極度弱勢的葛蘭德雷（Glendale）社區學院，是如何透過高等教育幫助其中 21.9% 的學生向上移動到社會經濟收入的前 20%。這項訊息的揭露會促使其他同屬於技術類型的社區學院向該校學習包括課程安排、教學輔導以及校務經營等發展策略。這項排名的結果有助於高等教育市場中不同類型學校主動接受並認同自身所屬的定位，並持續優化教育品質以服務相對應的特定學生族群。

社會階層流動率巧妙的為如何衡量大學辦學成效提供了一個簡單易懂又具有跨校區別性的數據指標。而這項數據指標不僅有助於反應各個大學是否善用所獲得的高等教育資源，更符合政府投資高等教育以及個人期望藉由高等教育所獲得的回報。這項數據的出現除了可以彌補現行大學評鑑、大學排名以及競爭型計畫中難以有效解決資訊不對稱的問題；同時，計算社會階層流動率所需要的行政數據為例行性累積的數據，可以極低的訊息交易成本取得更為可靠的資訊，作為資源分配的參考。

## 二、改變現有誘因結構

以個人經濟收入作為計算社會階層流動率的單位，並基於此改變誘因結構的設計仍存在著許多限制，例如個人經濟收入並不能完全概括高等教育對於個人的加值影響，其他還有包括公民意識、社會責任等素養的提升。此外，若過度強調個人經濟收入亦將傷害高等教育本身的多樣性等。即便如此，接受高等教育培養專業能力進而促進社會階級流動雖並非是高等教育的唯一目的，但卻是高等教育普及化階段後多數社會大眾的主要目的之一。

針對臺灣大學目前財務結構中的發展性預算，包括大學向政府爭取競爭型計畫補助，以及向學生收取的學雜費收入等，可根據社會階層流動率的概念，綜合原生家庭經濟條件以及學生畢業後發展兩個向度建立一套有效協調政府、大學以及市場三方的資源分配體系，概念圖如圖 2 所示。

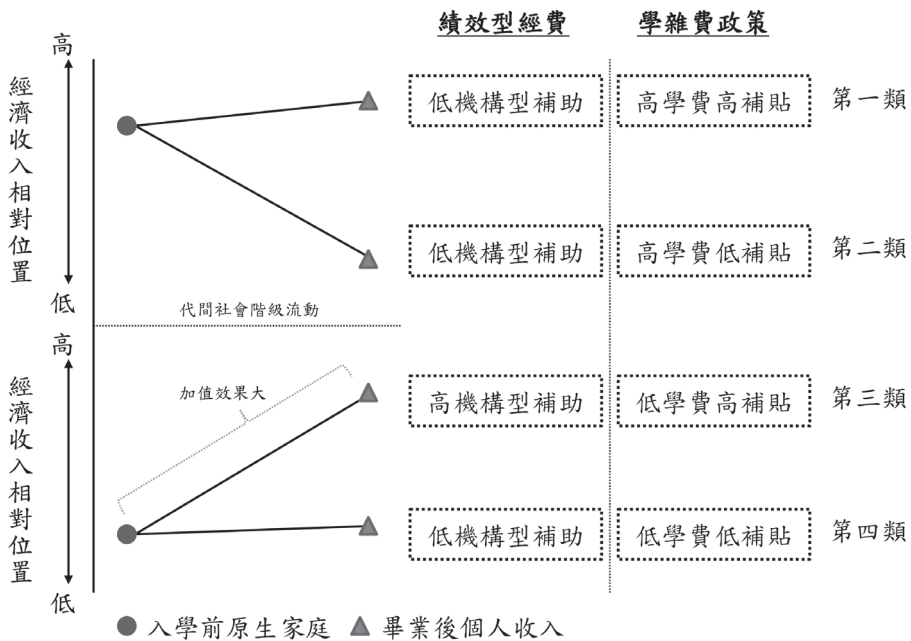


圖 2 高等教育資源籌措與分配概念圖

圖 2 概念圖中以大學促進社會階級流動為核心，作為績效型經費核撥的標準以及政府管制各校學雜費徵收數額的依據，其目的係為了建立合理的誘因結構引導大學重新將促進社會階級流動作為辦學的核心目標。政府出資的績效型經費，以及消費者出資的學雜費雖同為學校財務的來源之一，但因其屬性不同，大學在競爭財源時會產生不同的策略選擇結果。例如政府提供的績效型經費就有其實現公益的政策導向效果，也正因為績效型經費的提供，使得政府得以在某種程度下合理的抑制大學學雜費的漲幅。而學雜費數額的徵收則可回歸消費者的購買力這類以供給與需求為原則的市場機制去影響大學的組織行為。而之所以需要發展清楚易懂的指標，目的在於使得市場中的服務提供者（大學）、服務購買者（父母、



學生或政府），以及市場秩序的維繫者（政府）都能在資訊對稱的基礎上，尋求並滿足雙方利益。可以說圖 2 所建構的是一項在尊重大學機構自主的基礎上，以政府與消費者得以有效監督的方式，由大學自行選擇校務發展的方向。以下茲就學校在促進社會階層流動率的四種類型，具體說明在確保個人入學機會不會受到原生家庭經濟條件影響的前提下，各大學財務籌措的方式。

### （一）原生家庭經濟收入高，學生畢業後經濟收入高

第一類學校原生家庭經濟收入相對位置高，學生畢業後個人經濟收入相對位置亦高，由於學生所在的原生家庭經濟條件相對優渥，具有支付較高額學費的能力，因此政府應鬆綁這一類學校的學費管制。而在政府分配績效型經費補助方面，由於原生家庭和學生個人畢業後都位於同一個社會階層，學校在促進社會階層流動上的貢獻有限，所以該類型學校將獲得較少的績效型經費補助。但在允許徵收高學費的情況下，將會影響經濟弱勢學生進入該校的機會，此時，政府對於該校資助的方式則是以直接提供經濟弱勢學生個人型的學費資助，包括學雜費抵免、補助與貸款等方式來實現入學機會公平的目標。該類型大學若欲爭取政府績效型經費補助，則可以提供校內獎助學金的方式吸引經濟弱勢學生就讀以增加學校在促進社會階級流動的貢獻。

### （二）原生家庭經濟收入高，學生畢業後經濟收入低

第二類學校從社會階層流動的角度來看，是需要政府特別調查的學校。原生家庭經濟收入相對位置高，但畢業後個人經濟收入相對位置向下流動的結果，形成了社會階級的逆向流動。導致這種情況的原因可能與學用落差，教學品質低落致使學生進入勞動力市場後無法順利入職有關，就大學辦學成效的觀點來看，政府應減少提供該類型學校績效型補助數額。然而，若仍有來自於原生家庭經濟條件較佳的學生願意支付高額學費就讀，在這種情況下政府亦無特別管制學費徵收數額的必要，而僅需針對原生家庭經濟收入相對較低的學生族群，透過個人型的學費資助來加強其購買力。但倘若該學校學科屬性具有特殊公益性，例如藝術或體育等，由於其對於社會具有公益性，並不適合以個人經濟收入作為衡量標準時，就應以其他種途徑衡量學校的貢獻。

### （三）原生家庭經濟收入低，學生畢業後經濟收入高

第三類學校幫助原生家庭經濟收入相對位置較低的學生族群透過高等教育的加值，提高本身的專業能力，進入就業市場取得有利的位置，實現從低階層移動



到高階層的社會階級流動，從政府投資高等教育的角度來看是最值得獲得績效型經費補助的學校類型。由於這一類學校學生的原生家庭經濟收入相對位置低，支付學費能力相對較弱，政府需介入管控學費徵收的數額。但為了學校財務的健全發展，這類型學校應得到最高額度的政府績效型補助，亦即以績效型補助方式彌補學校在學費受管制後所產生的財務缺口。而在相對已較低學費的情況下，若仍有學生有學費資助的需求，則政府仍可透過減免、補助或貸款的方式加以扶助。

#### （四）原生家庭經濟收入低，學生畢業後經濟收入低

第四類型學校從社會階層流動的角度來看，並不能提供學生在社會階級流動上加值的效果，因此政府所提供的績效型補助數額較低，政府對於學校的運作也需加以注意。且由於學生原生家庭經濟收入相對位置低，政府應主動管制介入學費徵收的數額。遇有學生有學費資助之需求，仍可透過減免、補助或貸款方式來加強經濟弱勢學生的購買力，避免影響其就學機會。

## 伍、結論

臺灣高等教育受到新自由主義思潮的影響，政府與大學之間的關係從傳統的管制關係朝向契約關係，但在權力下放的過程中，因為「資訊不對稱」以及「誘因結構失衡」遲未有效解決，最後陷入代理人理論中所描述的代理兩難問題。於此同時，受到外部環境影響，政府在調整高等教育績效責任內涵的同時，卻鮮少細究政府投資公共高等教育的核心目的。近年的經費分配模式忽略了因馬太效應加劇優勢資源集中與階級再複製的問題，更加弱化了臺灣高等教育系統促進社會階級流動的功能。

當政府一方面企圖透過授權下放以及市場機制增加大學運行的彈性與效能時，政府本身對於高等教育的治理能力與技術也需要與時俱進。傳統上以事前管制為基礎的行政手段顯然已經無法適應大學發展的多樣性，以資源投入以及過程性指標作為辦學資訊公開的訊息，也難以滿足社會大眾期望透過簡單易懂的指標來協助其在校系選擇上的判斷。美國高等教育作為一個典型市場機制運行的系統，很早就認識到資訊的可靠性與可近性在跨系統協調運作的重要，近年來美國聯邦政府教育統計中心持續升級數據系統，使其欄位更加的細膩，涵蓋性更大，並能快速的與其他部會串接資料。這些政府行政單位藉由升級數據系統並增設專責數據

分析單位的作為，即是著眼於強化以數據為決策基礎的監管能力。

近年來，臺灣教育主管部門意識到系統性建立大學運行數據有助於提升大學治理的品質，因此要求並鼓勵各校成立校務研究辦公室以及招生專業化辦公室，以強化大學內部對於學校基礎數據的橫向串接與有效掌握。然而，從整體大學財政籌措與資源分配的角度，政府尚未意識到大學運行數據將可如何應用在提升全國高等教育品質與解決資源分配的難題。即使會令大學行政管理人員窮於應付，增加不必要的行政成本，當前政府各項專案性計畫補助仍是以計畫管考的思維向學校端收集各項片段破碎的關鍵表現指標數據。數據時代社會對於政府治理技術與能力有更高的要求，政府是否能夠高效的應用數據正考驗著政府內部是否已經形成以數據為基礎的決策文化？以及公務人員是否已經具備數據資料整合與應用的能力？有鑑於我國政府對大學發展的影響力，在提倡證據本位的大學治理文化之際，更需要政府在全國資源配置上展現以證據為本位的具體作為。

近年來以大學內部行政數據與政府部門串接應用的模式已逐漸成形，例如沈暉智與林明仁（2019）串接大學學生學籍資料與財政部財稅資料，李浩仲等人（2016）串接大學學生戶籍地址與內政部釋出的鄉鎮報稅所得資料等，均能為了解各大學學生家庭社經條件的組成提供一個客觀且清晰的輪廓。而在畢業生表現方面，國內各大學藉由電訪或問卷調查收集畢業生流向資料業已行之有年，但結果可靠性一直受到質疑。部分大學改變傳統的作法，直接與政府部門建立資料串接的機制，並能掌握該校畢業生進入勞動力市場之後的長期發展情形（黃春長與郭經華，2019）。總的來說，從國內現有累積的實證研究成果顯示我國的科研人員完全具有串接內政、教育、財稅以及勞動資料的經驗與能力。此一合作模式若能提升至整體高等教育系統的位階，而非僅是零星個案，相信能提供給政府與社會大眾在了解各大學績效責任的表現時一個清晰的面貌。於此同時，基於這種跨部門的數據結構所獲得的教育研究結果，也能連帶提升高等教育的政策品質，為當前的決策困境帶來突破。

本研究以代理兩難突出當前存在於政府與大學之間的治理問題，借鑑英美兩國計算各大學促進社會階層流動率的概念，檢視我國現行大學財政籌措與資源分配方式，併同考量學生原生家庭經濟條件、大學促進社會階層流動的程度以及政府的公益角色，為我國高等教育經費分配的改進策略提出可供參考的方向。當政府能在可靠的行政數據基礎上，考察大學對受教學生帶來的實際影響，大學勢必

將會更有需求與意願持續提升本身運用與掌握校務基礎運作資料的能力，更好的履行在人才培育方面所被賦予的社會責任。



## 參考文獻

- 李浩仲、李文傑、連賢明（2016）。多「錢」入學？從政大學生組成看多元入學。  
**經濟論文**，44（2），頁 207-250。
- 行政院主計總處（2017）。**106 年家庭收支調查報告**。臺北市：行政院主計總處。
- 沈暉智、林明仁（2019）。論家戶所得與資產對子女教育之影響 - 以 1993~1995 出生世代及其父母稅務資料為例。**經濟論文叢刊**，47（3），頁 393-453。
- 教育部（2019a）。**大學校院校務資料庫表冊**。取自 <https://hedb.moe.edu.tw/pages/download.aspx>
- 教育部（2019b）。**圓夢助學網**。取自 <https://helpdreams.moe.edu.tw/>
- 國立臺灣大學（2019）。**108 學年度國立臺灣大學校務基金附屬單位預算**。取自 <http://www.ntuacc.ntu.edu.tw/web/finance/finance.jsp?dmno=DM1514969277237>
- 莊奕琦、陳晏羚（2011）。紈袴子弟與流氓教授：臺灣的教育與階級流動。**人文與社會科學集刊**，23（1），61-91。
- 黃春長、郭經華（2019）。**大學畢業生就業預測模型研究**。臺北市：勞動部勞安所。
- 詹盛如（2010）。臺灣高等教育治理政策之改革：新管理主義的觀點。**教育資料與研究雙月刊**，94，頁 1-20。
- 張宜君、林宗弘（2015）。臺灣的高等教育擴張與階級複製：混合效應維續的不平等。**臺灣教育社會學研究**，15（2），85-129。
- Austin, I., & Jones, G. A. (2015). *Governance of higher education: Global perspectives, theories, and practices*. Routledge.
- Bathmaker, A. M., Ingram, N., Abrahams, J., Hoare, A., Waller, R., & Bradley, H. (2016). *Higher education, social class and social mobility: The degree generation*. Springer.
- Bekhradnia, B. (2016). *International university rankings: For good or ill?* Oxford, England: Higher Education Policy Institute.
- Brezis, E. S., & Hellier, J. (2018). Social mobility at the top and the higher education system. *European Journal of Political Economy*, 52, 36-54.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Saez, E., Turner, N., & Yagan, D. (2017). *Mobility report cards: The role of colleges in intergenerational mobility. The equality of opportunity*

*project*. (No. w23618). Retrieved from: [http://www.equality-of-opportunity.org/papers/coll\\_mrc\\_paper.pdf](http://www.equality-of-opportunity.org/papers/coll_mrc_paper.pdf)

Chou, C. P., & Chan, C. F. (2016). Trends in publication in the race for world-class university: The case of Taiwan. *Higher Education Policy*, 29(4), 431-449.

Cooper, P. J., & Cooper, P. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington DC: CQ Press.

Durrant, H., Barnett, J., & Rempel, E. S. (2018). Realising the benefits of integrated data for local policymaking: Rhetoric versus reality. *Politics and Governance*, 6(4), 18-28.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Enders, J. (2014). The academic arms race: International rankings and global competition for world-class universities. In A.M. Pettigrew, E. Cornuel & U. Hommel (Eds.), *The institutional development of business schools* (pp. 155-175). Oxford, England: Oxford University Press.

Gornitzka, Å., Stensaker, B., Smeby, J. C., & De Boer, H. (2004). Contract arrangements in the Nordic countries—solving the efficiency/effectiveness dilemma?. *Higher Education in Europe*, 29(1), 87-101.

Haveman, R., & Smeeding, T. (2006). The role of higher education in social mobility. *The future of children*, 125-150.

Heckman, J.J. and Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annual Review of Economics*, 6(1), 689-733.

Kivistö, J. (2005). The government-higher education institution relationship: Theoretical considerations from the perspective of agency theory. *Tertiary Education & Management*, 11(1), 1-17.

Kivistö, J., & Zalyevska, I. (2015). Agency theory as a framework for higher education governance. In J. Huisman, H. de Boer, D. Dill & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 132-151). London, England: Palgrave Macmillan.



- Milburn, A. (2012). *University challenge: How higher education can advance social mobility*. London: cabinet office.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. CA: Stanford University Press.
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Tandberg D.A., Griffith C. (2013). State support of higher education: Data, measures, findings, and directions for future research. In Paulsen M. (Eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research. Higher education: Handbook of theory and research*, vol 28. Springer, Dordrecht.
- The Office for Students. (2018). *Supporting social mobility through higher education access, success and progression*. Retrieved from: <https://www.officeforstudents.org.uk/media/1326/bd-2018-jan-41-ofs-approach-to-social-mobility.pdf>
- U. K. Department for Business, Innovation & Skills. (2016). *Success as a knowledge economy: Teaching excellence, social mobility and student choice*. Retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/>
- U.S. Department of Education. (2019a). *College scorecard*. Retrieved from <https://collegescorecard.ed.gov/>
- U.S. Department of Education. (2019b). *Accreditation: Universities and higher education*. Retrieved from: <https://www.ed.gov/accreditation>
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why greater equality makes societies stronger*. London, England: Bloomsbury Press.

2020 年 1 月 15 日收件

2020 年 6 月 16 日第一次修正回覆

2020 年 8 月 5 日初審通過

2020 年 8 月 17 日第二次修正回覆

2020 年 9 月 3 日第三次修正回覆

2020 年 9 月 11 日複審通過

