

28

雁行千里

“1930年代，日本經濟學者赤松要提出「雁行理論」以解釋亞洲國家的經濟成長。雁子在空中飛行，形狀如倒V字。領頭雁是亞洲第一個工業化國家，日本。... 不過，2010年日本的人均所得是33,800美元，台灣是34,700美元。”

Economist (2010)

英國《經濟學人》週刊在2010年11月刊登一篇文章，報導台灣的經濟成長，文章一開頭引用日本學者赤松要在1930年代提出的「雁行理論」。赤松要認為亞洲國家經濟成長的型態，日本為領頭雁，鄰近的國家緊跟在後，猶如在天空中飛行的雁子，排列成一個倒V字型。作者接著說，到了2010年，飛行的雁子不再是V字型排列，因為有一隻雁子衝到日本的前面去。這隻雁子是台灣。根據國際貨幣基金組織的統計，台灣的人均GDP在2010年超越日本。

台灣在二戰之後，所得水準遠低於日本，2010年能超越日本，原因是持續的高成長。1960-2000年期間，日本的人均GDP年增率為4.2%，但是，台灣的年增率高達6.5%，全球排名第一。

亞洲另外有3個國家，新加坡，香港，與南韓的成長率也很高。以上4個國家合稱為亞洲四小龍（簡稱為四小龍），也有人稱之為四小虎。新加坡與香港在2000年就超越日本，南韓後來在2019年也超越日本。因此，到了2020年亞洲已經有4隻雁子超越日本。

經濟學家重視四小龍的高成長的現象，原因是人類歷史上也有一些國家在短期內會出現高成長，例如，產油國家在油價飆漲期間的成長率就會很高。但是，油價飆漲通常不會持續很久，因此，產油國也無法長期維持高成長。

四小龍持續的高成長經驗，在人類歷史上極其罕見。諾貝爾經濟獎得主盧卡斯（Robert Emerson Lucas Jr.）認為四小龍的持續高成長是一項奇蹟，意思是說，經濟理論不容易解釋。

事實上，日本從1950到1980年代的成長率也很高，1955-1985年期間的人均GDP年增率為5.9%。但是，1991-2010年期間卻下降為0.7%，有人稱之為日本「失落的20年」，後來甚至加上10年，變成「失落的30年」。

如果早期是領頭雁的日本，後來的經濟會失落30年，四小龍是否也有可能步入日本的後塵？在2000至2018年期間，台灣的成長率為

2.88%，而日本僅 0.85%，相對的，全球的平均是 4.12%。¹ 進入 21 世紀後，台灣的成長率從世界第一，下降到低於全球平均的水準，這是否是台灣經濟失落的起點？

28.1 從高成長到低成長

1980–1990 年代，學者對於四小龍的高成長現象發表了許多的研究，其中有一些學者分析經濟成長的來源，他們的推論如下。一國的經濟若有成長表示其商品與服務的產值增加，而產值的增加不外乎三個原因，勞動投入增加，機器設備增加，或者生產技術進步。學者的研究發現，四小龍在高成長期間，產出的增加主要來自前兩項。

以台灣為例，1960 年代中期，歐美電子大廠前來設廠（機器設備增加），吸引大批的勞工進入生產線工作（勞動投入增加），這是電子業高成長的來源。在高成長期間，四小龍的生產技術也有進步，但其幅度並沒有比先進國家高。

因此，經濟學者推測，四小龍不可能持續地高成長，原因是隨著人口成長減緩，勞動投入的成長率會下降；企業的機器設備增加雖然能提高產出，但其效果在長期之後也會下降。² 另一位諾貝爾經濟獎得主克魯曼 (Paul Krugman) 即認為把四小龍的高成長視為奇蹟，是一種迷思 (myth)。³

從今天往回看，經濟學者對於四小龍的成長率終將會下降的預測是對的。事實上，所得提高後經濟成長會減緩，不只是四小龍如此，所有的高所得國家也都是如此。不過，一個國家出現持續 40 年的高成長，確實是人類歷史上的第一次。

表 28.1 列出四小龍，以及日本，美國，與英國在 2000–2018 年期間的成長率。到了 2010 年代，四小龍已經是高所得國家，因此，表中

¹Bolt and Zanden (2020)。

²Solow (1956)。

³Lucas, Jr. (1993); Krugman (1994)。

表 28.1: 人均 GDP 成長率: 2000–18 年

台灣	新加坡	香港	南韓	日本	美國	英國	全球
2.88%	3.35%	2.45%	2.79%	0.85%	1.05%	0.98%	4.12%

來源: Bolt and Zanden (2020)。

的 7 個國家可以視為是高所得國家的代表，而它們的成長率都低於全球平均。以上的結果與經濟學理論的預測相符：所得較高的國家，成長率會較低。今天日本會被冠上「失落的 30 年」的封號，只是因為其成長率下降的幅度特別大。

表中的 7 個國家裡，新加坡的成長率最高，台灣排名第二，日本則是最低。有些人以台灣過去的高成長來貶抑今天經濟成長的表現，這種看法是錯誤的。事實上，與英美日等先進國家比較，台灣的成長率仍然比較高。

進入 21 世紀之後，台灣的人均所得繼續成長，但出現一個以往未曾出現的現象，經濟學家稱之為「薪資停滯」。家戶的所得有兩個來源，薪資所得與資產所得。總所得上升時，一般而言，薪資與資產兩項所得都會上升。不過，大約從 1990 年代開始，台灣家戶薪資所得的成長率明顯低於總所得的成長率。換言之，上班族的薪資幾乎沒有成長，或者，成長率低。

28.2 薪資停滯

圖 28.1 畫出台灣工業及服務業實質每月薪資之成長趨勢，「實質」兩個字的意思是，已扣除物價膨脹的影響。1980–2000 年期間，工業及服務業實質薪資年增率，男性為 5.1%，女性為 5.3%。到了 2000–2020 年期間，前者下降為 0.2%，後者下降為 0.8%。相對的，上面表 28.1 顯示，在 2000–2018 年期間，台灣的人均 GDP 成長率是 2.88%。

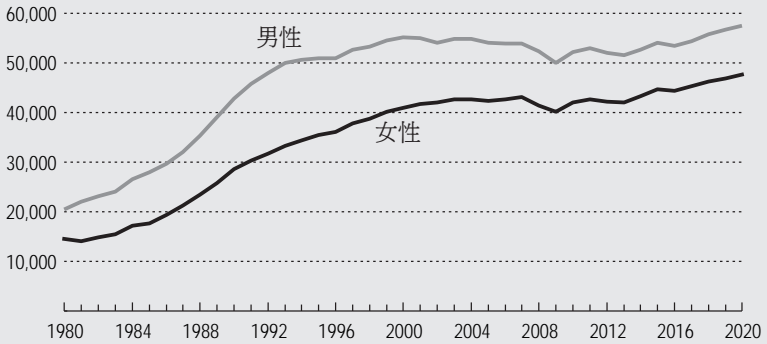


圖 28.1: 台灣工業及服務業每月實質總薪資

單位: 2016年新臺幣元。來源: 主計總處。

對於上班族而言, 只要薪資持續調升, 經濟成長率高或低, 他應該不在意。反之, 若經濟成長率高, 但薪資沒有調漲, 他不會太開心。21世紀初以來, 台灣的情況是, 經濟仍有成長, 只是成長率較低, 但是薪資呈現停滯。

事實上, 薪資停滯世界各國共通的現象, 所得水準高的國家似乎較明顯。圖 28.2 畫出台灣, 美國, 與日本三個國家的工資之變動。為了方便比較, 本圖把三個國家 1980 年的工資都定為 100。本圖顯示, 美國與日本的薪資停滯更早就出現。日本的薪資成長在 1970 年代初期即減緩, 但當時台灣仍然快速成長。台灣一直到 1990 年代晚期才出現薪資停滯。美國的薪資停滯更早, 1970 年代初期工資幾乎已停滯, 2000 年之後略有上升, 但幅度不大。

薪資為何不成長? 經濟學家認為主要原因有兩個: 全球化 (globalization) 與自動化。

全球化

1960 年代中期, 美國電子業者前來台灣設廠, 台灣的就業增加, 工資上漲, 相對的, 美國的電子產業部門則是失業率上升, 工資停滯。例

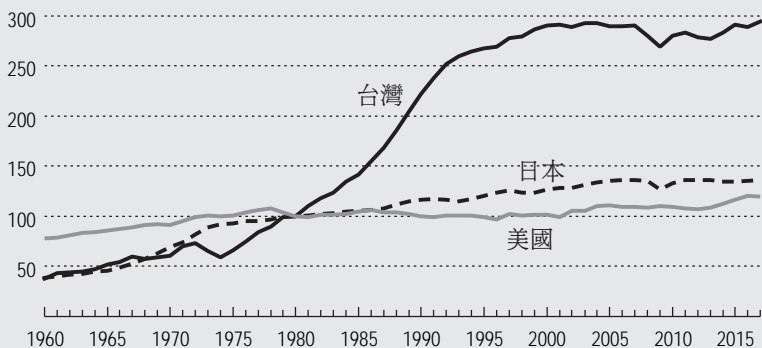


圖 28.2: 實質工資率

基期為1980年。美國為生產線工人 (production worker), 台灣與日本為製造業。來源: 台灣, 主計總處; 日本, FRB of St. Louis; 美國, measuringworth.com。

如, 美國增你智公司把彩色電視機工廠外移到台灣與墨西哥, 造成美國境內損失5,000個工作機會。⁴ 另外一個例子, 美國的 RCA 公司在1970年前後把工廠移至墨西哥與台灣, 其在美國境內的裝配工廠的規模即縮減。同樣的, 日本的電子廠商來台灣設廠, 對其國內也有類似的影響。

但是, 風水輪流轉, 美國與日本勞動者的經歷, 最後也在台灣出現。為什麼? 因為工資更低的中國進入全球貿易體系。

1970年代以前, 中國管制直接外人投資, 因此, 雖然工資低, 但很少國外的企業前去設廠。1980年代初期, 中國改革開放後, 各國廠商紛紛前往設廠, 其中, 台商所占的比重相當高。圖 28.3 比較台灣, 中國, 與墨西哥的工資變動。中國早期的薪資統計較不完整, 本圖裡中國統計資料的起點是2002年。在這一年, 台灣, 墨西哥, 與中國製造業的時薪分別是: 6.83, 4.23, 與0.60美元, 換言之, 中國的工資水準僅為台灣的8.8%。

⁴Office of Technology Assessment (1983), 頁 117。

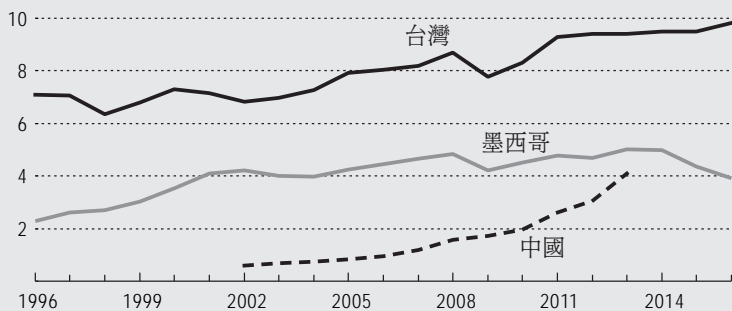


圖 28.3: 製造業工資

單位: 美元/小時。來源: U.S. Bureau of Labor Statistics。

台灣的廠商到海外設廠,造成台灣的薪資停滯,這就如同1960年代以來,美國與日本的廠商到海外設廠,造成兩國的薪資停滯一樣。相對的,中國工人的工資則上升。到了2012年,台灣的工資為9.40美元,但中國已上升3.06美元,對台灣的比率上升為32.6%。

中國的改革開放是「全球化」非常重要的一環,全球化是指各國的貿易障礙解除,貿易數額增加之現象。1995年1月,世界貿易組織(World Trade Organization, 簡稱為WTO)成立,總部設在瑞士的日內瓦,目的是促進國際貿易。WTO成立之前,國際間協調貿易爭端的機構是「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, 簡稱為GATT),這是1948年由國際間22個會員國所創設,中華民國是GATT締約成員。但是,大陸淪陷後,國民政府撤退來台,於1950年自動退出GATT。

中國於2001年12月11日獲准加入WTO,這對於全球經濟產生重大影響,原因是中國人口眾多,而且工資便宜,因此,中國加入WTO等於是在很短的時間內,數以千萬計的勞工加入全球的勞動市場。中國入會之後,2002年1月台灣才以「台澎金馬個別關稅領域」的名稱成為WTO第144個會員。⁵ 2021年,WTO共有164個會員國。

⁵中華經濟研究院(2013)。

貿易障礙的指標之一是關稅。1947年，美國，日本，與歐洲國家的平均關稅稅率是22%，到了2015年，全球消費財的關稅稅率已下降至7.2%。經濟學常以商品與服務出口值占GDP之比率，來衡量貿易自由化的程度。1960年，全球出口占GDP之比率為12.8%，1980年上升為19.5%，到了2016年，更上升至28.6%。

對於高所得國家而言，全球化與中國改革開放之後的出口擴張，是好消息，也是壞消息。好消息是，消費者日常生活用品的價格下跌，所有人都受益。此外，本國具有比較利益的產業（如資本與技術密集產業），也會因為對手國的關稅下降，更為蓬勃發展。壞消息是，本國失去比較利益的產業（如勞力密集產業），廠商會關廠或者把工廠外移，造成失業率上升與薪資停滯。

自動化

除了全球化之外，另一個造成薪資停滯的原因是自動化。在日常生活中，全球化與自動化的現象都很明顯，但自動化的現象可能更容易看到。

以往，你要轉帳給別人，必須親自跑一趟銀行，先填好表單，再交由櫃員處理。現在，登入網路銀行之後即可直接轉帳。網路銀行出現後，金融業對於櫃員的需求減少。以前，你要搭台鐵火車，要先到窗口買票，剪票口也有人負責剪票。現在搭短程的台鐵火車，進出時刷一下悠遊卡或一卡通即可。

以前，開車到加油站，現場有人幫你加油並結帳。現在許多加油站已採用自助加油。從手動加油變成自助加油，加油站節省許多人力。廠商自動化的理由是降低成本。設置自助加油系統需要一大筆資本支出，但設立之後，加油站所需的員工減少，老闆的薪水支出也減少。

從銀行到加油站，自動化系統愈普及，廠商僱用的員工就愈少。工資是由勞動市場的供給與需求所決定，自動化的趨勢使低技術勞

工的需求減少，也造成他們的薪資停滯。

28.3 薪資再成長？

從1990年代晚期算起，台灣的薪資停滯已超過20年。不意外的是，歷屆總統大選的候選人都會提各式各樣的政策。不管是民進黨或國民黨，上台後最常做的政策是調高基本工資。1998年，台灣的基本工資是15,840元，2021年調高至24,000元。扣除物價膨脹的因素後，實質基本工資的年增率為0.97%，幅度並不大。不過，2011-2020年期間，調整幅度較大，平均年增率為2.29%。

調高基本工資能否使薪資再成長？假設某甲原本就是領基本工資，2020年的基本工資是23,800元，2021年調高為24,000元之後，他的工資也跟著調升。雖然增幅很少，但也是增加。但是，若某人的工資原本就高於基本工資，則調升基本工資對他並無影響。

由此看來，原本領基本工資的人是政策的受益者。但事實上，未必如此，也可能是「未蒙其利，反受其害」。某甲的工資隨著基本工資調升的前提是他仍保住工作。但是，經濟學家的研究發現，調高基本工資後，原先只領基本工資的人，有些人的工作可能不保。為什麼？

對於企業而言，員工的薪資支出是營業費用的一部分。勞力密集產業的薪資支出占營業費用的比率較高，且一定比率的勞工的薪資等於基本薪資，故政府調高基本工資使其營業費用增加較多。老闆可能採取的對策是，辭退生產力較低的員工，或者改用自動化生產；某些較無競爭力的廠商甚至可能因此關閉。以上三種情況都會造成工人失業。因此，領基本工資的勞工本來是政策想要協助的對象，但他們也可能反而變成是受害者。

那麼，領基本工資者有多少人會失業？這個問題只有經由研究與調查才能找到答案。國外學者對此問題做了許多研究，但台灣的研究很少，可以說幾乎沒有。換言之，調高基本工資是藍綠兩黨的共識，但決策者並不知道，提高基本工資，對多少人造成負面影響。

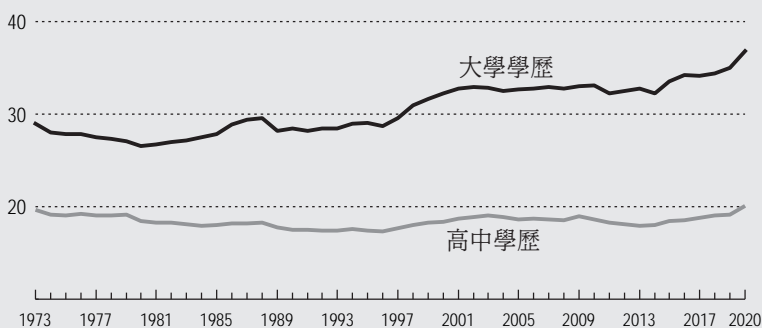


圖 28.4: 美國平均實質時薪

單位: 2020年美元。來源: www.epi.org/data/#?subject=wage-education。

如何解決薪資停滯? 經濟學家也沒有好的答案。不過, 各國的勞動統計顯示, 在不同的勞工身上, 薪資停滯的幅度不同。以美國為例, 圖 28.4 為 1973–2020 年期間大學學歷與高中學歷的平均時薪之變動。2015 年之後, 大學畢業生的薪資成長較明顯, 但高中畢業生的薪資成長幅度仍然很小。1973–2020 年期間, 大學學歷的勞工的實質薪資上漲為 1.27 倍, 而高中學歷勞工的實質薪資僅上漲為 1.02 倍, 幾乎是完全停滯。

全球化之後, 各國的關稅都下降, 對於高所得國家而言, 技術密集的產業更為蓬勃發展, 因此, 廠商對於技術性員工 (skilled worker) 的需求也增加。相對的, 勞力密集產業大都已外移, 因此, 勞動市場上對於非技術性員工 (unskilled worker) 的需求則相對減少。自動化也有類似的影響。由此推論, 技術性員工與非技術性員工的薪資差距應該會擴大。

技術性與非技術性通常是以員工的學歷來區分, 大學或以上學歷的員工稱為技術性員工, 高中或以下學歷的員工稱為非技術性員工。圖 28.5 畫出美國與台灣的大學對高中學歷之薪資比。從 1991 年到 2020 年, 美國的比值從 1.61 上升至 1.83, 但是, 台灣卻相反, 比值

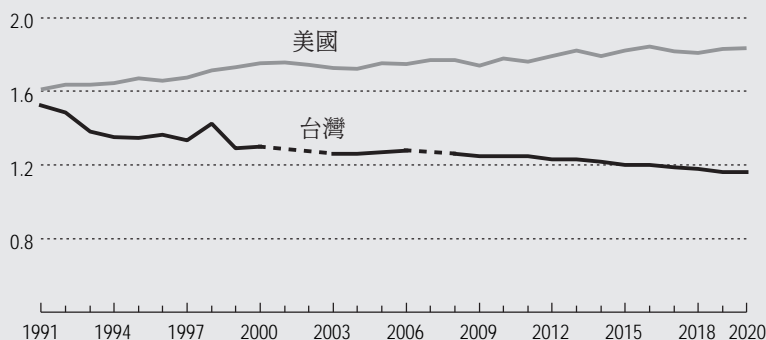


圖 28.5: 薪資比: 大學學歷對高中學歷

台灣為初任人員每月經常性薪資,美國為平均每小時工資。台灣1991-98年期間的「大學學歷」包含研究生在內。

來源:台灣,勞動部;美國,www.epi.org/data/#?subject=wage-education。

從1.52下降為1.16。

美國的現象與經濟理論的預測相符,台灣的現象則與理論的預測相反。相對於美國,台灣除了比值長期下降之外,另一項特徵是比值較低。為何如此?原因之一可能是產業結構不同。如果台灣技術密集的廠商較少,則整體而言,台灣對於技術性員工的需求也會比較低。這會造成技術性員工對非技術性員工的薪資比較低。

不過,台灣還有另一個因素,也使薪資比變低,那就是台灣的教育管制。

28.4 教育管制

以下的統計數字可能讓你驚訝,2017年台灣25-34歲年輕族群接受高教人口的比率是71%,而南韓是70%。大部分的高所得國家都比台灣低,例如,加拿大62%,日本61%,英國則是51%。相對的,美國,法國與德國都不到50%。⁶我沒有去找早期的統計數字,但不難猜測,早期

⁶www.cna.com.tw/news/ahel/202008100066.aspx。

台灣年輕人擁有大學學歷的比率不會太高，原因是教育管制。

是否要上大學是由家長與學生決定的。若評估上大學的利益高於成本，就去上大學，否則，高中或專科畢業後即進入職場。大學學歷的薪資高於高中畢業生，反映上大學的利益。但是，上大學有成本，除了需要4年的時間與學雜費的支出之外，還有少了4年的薪資收入。但是，薪資差異愈大時，學生上大學的誘因就愈強。

早期在威權時代，教育部對各級學校有重重的管制，當時，思想管制是重點，而教育部也不准新的大學設立。1971年，大學與獨立學院計有23家，到了1986年只增加5家，變成28家。1990年代中期，教育部改弦易轍，推動「廣設大學」的政策。1996年，大學與獨立學院增為67家；2006年，再增為147家。從1986到2006年，大學與獨立學院的家數增加為5.2倍。

表面上看來，「廣設大學」似乎是解除管制，但是，教育部有更積極的做法。教育部不只是解除學校設立之管制，還推供補貼，誘使許多專科學校「升格」為大學。⁷ 因此，「廣設大學」的政策可以說是反向的數量管制：大學非增加不可。

大學數量快速增加，但如何在短時間內增加合格的老師？專科學校升格為大學之後，教育部要求老師們要提升學歷，老師們也努力進修，取得碩士或博士學位。課程內容如何調整？這並不難，把原先專科學校的課程內容略加修改，即成為大學課程的內容。從這個角度來看，如果說「廣設大學」的政策只是把學校的名稱由「專科」改成「學院」或「大學」，也不為過。

專科升格為大學，對於校方有何幫助？有，教育的補貼較多。對於學生們也有吸引力，學費增加並不多，但原來的專科學歷現在變成大學學歷。但是，學生在學校裡獲得的知識有增加嗎？我猜連教育部都不知道答案。

⁷周祝瑛 (2008), 頁 122-130。

不過，學生在學校裡能學到多少知識，還跟另一件事情有關。要解釋這一點，我要先講一個故事。

「院長室門口排隊的學生」

可能是在2013年底，我與一位台大經濟研究所碩士班的畢業生見面，他在4年前前往美國攻讀博士學位。我跟他碰面時，他已經快拿到學位，正在找教書工作。他的博士論文的研究做得很好，因此，美國幾間一流的大學都找他面試，其中之一是美國西岸的史丹佛大學(Stanford University)的管理學院，這家學院在全球管理學院的排名裡是前幾名。

我們見面時，我問了他在美國大學面試的經驗，他告訴我他與史丹佛管理學院院長見面時的對話。院長完全沒有問他研究上的問題，只對他說，「如果我們聘你過來，你開始上課之後，我院長室門口外面就會有學生來排隊，要向我抱怨你課教得不好！」院長接著說，「如果隨著學期過去，排隊的學生愈來愈少，那你就OK了！」

我回想起我在1980年代中期受聘到台大任教，當時的院長並沒有給我類似的警告。就我所知，全台灣的大學裡，上述情境的對話也沒有，原因並不是台灣的大學老師都教得很好，而是因為校方與學生對於教學品質的問題都不太在意。

台灣的學生面對教學品質不佳的老師時，通常就接受下來，不會抱怨。為何台灣的學生不會抱怨授課品質？解釋之一是台灣人的個性比較溫和。有可能，但我認為更重要的原因是學費。

2012學年度，史丹佛管理學院的學費是5.7萬美元。當年新臺幣對美元的匯率大約30，假設上下兩個學期合計是30週，每週上課15小時，則每小時學費折合新臺幣是3,800元。相對的，目前台灣私立大學的學雜費每年約新臺幣12萬元，假設上下兩學期合計32週，每週20小時，則每小時的學雜費是188元。相對的，公立大學每年的學雜費大約新臺幣6萬元，每小時的學雜費是94元。

如果台灣的學雜費一小時是3,000元,上課時老師講授一些學生認為沒有用的內容,下課後應該有學生會問老師:「請問這些內容對我將來有何幫助?」但是,如果一小時的學雜費是200元,而且學雜費可能是父母幫忙付的,學生可能就不會問了。

除了學雜費較低之外,學生不抱怨還有另外一個原因,那就是抱怨也沒有用。就我所知道的一些案例,學生向系主任抱怨某位老師的授課品質,系主任最多只是安撫一下學生,並不會有具體的改善行動。那麼,為何史丹佛管理學院的院長在乎學生的批評,而台灣各大學的主任比較不在乎?原因和台灣的學費受到管制有關。

學費管制

解嚴之後,部分的教育管制鬆綁,但是,教育部對於學費管制並未放手。在2020年,公立大學的學雜費每年大約是6萬元,私立大學大約是12萬元,公立大約是私立的一半。為何是這個比例?你去問教育部長,他也沒辦法回答你。

學費管制是什麼?想像你要開一家平價的義大利麵餐廳,在計算店面租金與人事成本之後,你認為合理的訂價是每份新臺幣150元。營運計畫拍板定案之後,你已準備擇日開張。但是,主管的經濟部前來告訴你,每份的價格不得超過40元。訂價40元根本入不敷出,如何營運?但你不用擔心,因為經濟部會補貼你110元。你評估一下,這也行得通,開始營業。

不過,你很快就發現,你的餐廳附近還有另外一些餐廳,營業項目類似,但每份的訂價僅20元。這價格也是經濟部定的,不僅如此,這些餐廳事實上是經濟部自己出來開的。經濟部對自己開的餐廳比較大方,每份補貼200元。

你可能覺得我以上的故事只是在講笑話。並不是。把以上的「餐廳」改成「大學」,把「經濟部」改成「教育部」,以上的故事是台灣高等教育的現況。

教育部自己經營的大學稱為國立大學或市立大學，其他的則稱為私立大學。公私立大學的學費都受到管制，但公立大學的學費低於私立大學。照道理，公立大學應該要出來抗議學費收入太少。但是，教育部對公立大學的補貼遠多於私立大學，因此，公立大學並不抱怨。

故事講到這裡，你應該瞭解為何台灣的學生不太抱怨老師的授課品質。一份義大利麵的合理價格是150元，但顧客只付40元或20元，在此情況下，如果餐點的品質不盡理想，顧客們應該是睜隻眼閉隻眼。另外一方面，餐廳的主要收入來源是政府的補貼，因此，老闆重視的是經濟部(教育部)的意見，客戶的抱怨毋須重視。

學費管制與補貼制度產生幾個嚴重的問題。首先是各大學提升品質的誘因受到壓抑，我還是以上面的例子來說明。假設某家餐廳的老闆想要付重金聘用一位廚師，他的算盤是，廚師聘進來之後，因為手藝佳，他把價格提高到200元還是會有客戶上門。如此一來，餐廳額外的收入不僅可以支付廚師的高薪，老闆自己的利潤也會上升。

以上是市場經濟裡，各行各業的老闆努力提升品質的故事。但是，在台灣的大學裡卻不會出現，原因是教育部規定，私立大學的學費是12萬元，公立大學是6萬元，不能多收。換言之，學費管制堵住競爭的管道，也堵住大學提升品質的誘因。最後的結果是學校的授課品質不佳。

由以上的故事，我們現在可以解釋，為何前面圖28.5中，台灣的大學畢業生對高中畢業生的薪資比相對較低，而且長期下降。「廣設大學」使大學生人數增加，其中一大部分是以往的專科畢業生。他們的學歷「升級」，但在學校裡所獲得的知識與以往差異不大，因此畢業以後的薪資也不會升級。廣設大學之後，統計資料上大學畢業生的平均薪資，事實上是以往的大學生與專科生的平均，因此，圖28.5中的薪資比下降，非常合理。

很多人認為學費管制是一個具有社會正義的政策，因為低所得

的家庭的小孩可以上大學。但這只看到事情的表面。教育部對於公立大學的補貼遠高於私立大學。以國立台灣大學為例，台大的學生平均而言是來自所得水準較高的家庭，表示所得高的家庭反而得到較多的補貼。因此，學費管制並不是具有社會正義之政策。

「邁向頂尖大學」

因為學費受到管制，因此公私立大學的學費收入都不足以應付學校的支出。以國立台灣大學為例，學費收入大約只占全年支出的15%。不足的部分怎麼辦？公私立大學的教授都可以向科技部申請研究計畫，若獲得通過，學校也有一些經費收入。但是，最重要的收入來源是教育部的補貼，特別是國立大學。

在學費管制與補貼政策下，大學校長不需要擔心經費來源，可以專心於發展校務。但是，補助也不是一伸手就有，大學必須滿足教育部設下的種種條件。有人說，台灣其實只有一間大學，名叫「教育部大學」，聽起來像是開玩笑，其實有道理，因為各大學校長努力的目標是要滿足教育部的要求。

大約在2000年前後，行政院發現台灣各大學的研究水準不如國外，想要迎頭趕上。2005年，教育部推出「邁向頂尖大學計畫」，目的是要「提升國內研究水準、建設世界級的頂尖大學」。第一期的計畫名叫「五年五百億」，平均每年支出100億元。2005年，各級政府歲出淨額是新臺幣22,920億元，因此，100億元占歲出淨額的0.4%。我們很少看到以花多少錢作為名稱的政策，取名為「五年五百億」，可能是要表現教育部的決心。

計畫的目標是要提升研究水準，如何提升？古代是「重賞之下必有勇夫」，現代則是「重賞之下必有學者努力做研究」。早期，公私立大學教授的薪水是由教育部統一規定，與做不做研究並沒有太大的關係。在此制度下，大學教授持續做研究的誘因不高。「五年五百億計畫」是要突破以上的限制，研究做得比較好的，有額外的收入，而

且能較早升等為教授。

如何判斷研究做得好或不好？學者的研究都會發表在學術期刊上，因此，我們就來算一下發表在期刊上的論文篇數。國內期刊的水準參差不齊，但平均而言，不如國外，因此，很快發展出一個標準出來，發表在國外期刊上的論文被認為是品質較佳的，研究者也會獲得較多的補貼與獎勵。

從這個時候開始，台灣學者發表在國外期刊上的論文大增，表示努力做研究的學者增加，同時似乎也表示，教育部的錢花在刀口上。

但是，任何人仔細看一下台灣學者的文章刊登在哪些期刊上，就會發現，大部分是在中下等級的期刊上。這個結果不令人意外，「先求有，再求好」，如果一開始能發表在中下級的期刊，未來就有機會發表在頂級的期刊上。

「邁向頂尖大學計畫」花了不少納稅人的錢，由登在國外期刊上的論文數目來看，成效也不錯。但出現一個問題。

在某些領域裡，學術研究的議題有地域性。譬如，台灣央行貨幣政策的操作方式與美國，英國，與歐盟不同。⁸ 如果有學者研究台灣的貨幣政策，投稿到國際期刊上，期刊的編輯與審稿人對台灣的制度不瞭解，對此議題的興趣也不高，因此，接受刊登的機率也較低。

不過，「邁向頂尖大學計畫」只在乎文章發表在國際期刊上，任何主題都可以。因此，台灣學者在選擇研究題目時，會優先考慮國外期刊有興趣的議題。結果，若是計算論文發表的數目，國內研究水準的確提升，但是，在具有地域性的研究領域裡，學術界對於本土問題的瞭解不僅未增，反而減少。原因是在目前的誘因制度下，台灣的學者投入更多精力在國外學者較有興趣的議題上。

教育部對於研究者的補貼，來自納稅人繳交的稅，它在成果報告裡會統計，台灣學者登在國際期刊的數目增加多少，但它沒有講的是，這些研究讓我們對於台灣社會的瞭解增加了多少。

⁸陳虹宇等 (2021)。

「邁向頂尖大學計畫」使國內學者在國際期刊上發表的論文增加，但我們對於台灣社會的瞭解增加了多少，是一個未知數。如果我們對於社會的瞭解不透徹，公共政策只能以政府官員主觀的感覺為基礎，無法對症下藥。

所有的政府官員都強調研究的重要性。但是，各大學的校長，教育部長，國家科學及技術委員會主任委員，與財經官員們，沒有人指出來，「邁向頂尖大學」的計畫事實上阻礙了我們對台灣的瞭解。

2017年之後，「邁向頂尖」的努力並未停下來，接續而來的是「高等教育深耕計畫」；台灣的學者則在納稅人的補貼之下，繼續為研究其他國家的問題而努力。

國立大學是公營企業

除了管制之外，台灣高教制度的另一個特性是公營企業多。台灣每一間國立大學都是不折不扣的公營企業，我自己任教的國立台灣大學也不例外。圖 28.6 是國立台灣大學的椰林大道。

在民營企業裡，董事長負責擬定企業經營的方針。公營企業也有董事長，但不同的是，上面還有一個主管機關，而董事長要聽主管機關的指示。例如，台電與中油公司的主管機關是經濟部，經濟部說油電價格要凍漲，油電價格就不會調漲。

台灣每一間大學都有校長，但是，大學的經營方針卻是教育部決定的，國立大學特別是如此。為什麼國立大學校長特別要聽教育部的話？原因是國立大學的經費，絕大部分來自教育部。

上面講了「五年五百億」的政策，教育部要大學努力做研究，大學教授們就努力做研究。不過，教育部後來發現，以上的政策出現一個問題，老師們不太在乎教學。因此，教育部改變政策，指定某些大學以研究為主，另一些則以教學為主。

對於民營企業而言，經營方針的調整也不算少見，但調整的目的是要滿足客戶的需求。那麼，教育部在決定高教方針時，目標是什



圖 28.6: 國立台灣大學的椰林大道

來源: 吳聰敏。

麼? 哪些人決定的? 高教教育所要服務的對象是哪些人? 教育部如何瞭解這些人的需求? 2021年, 大專院校學校數共計149所, 教育部有能力為所有的大專院校決定經營方針?

如果教育部真的有能力為各大學訂定明確的目標, 則下一個問題是, 大專院校的實際績效如何? 有達成教育部的目標嗎? 講到這裡, 我們面對的是公營企業制度的本質問題。公營企業的服務品質比民營企業差, 所有的人都有所體會。

2018年台鐵發生普悠瑪翻覆事故, 造成18人死亡。三年之後, 台鐵在2021年又發生花蓮清水隧道出軌的重大意外, 49人死亡。這兩項事故之後, 輿論認為, 只有民營化才能改善台鐵的經營。

2021年5月13日, 台電公司無預警地大停電。4天之後, 又大停電一次。依經濟部的說法, 「此次故障原因為在進行新機組加入系統前檢測時, 工作人員錯誤操作隔離開關」。台灣還有其他大大小小的公營企業, 例如, 台糖公司, 中油公司, 公股行庫, 請想一下, 有哪一家

是以服務品質著稱的？

以上是經濟部與交通部管轄下的公營企業，或許，教育部所管轄的國立大專院校會不一樣？教育部也許自認為如此，但實際上並不然。2005年，行政院推動「五年五百億」時，目標之一是要「前進百大」，意思是說，台灣要有幾間大學的排名要進入全球的前一百名之內。將近20年之後，此一目標依舊遙遠。

台灣的高教排名落後，表示在研究與教學上都有待努力。排名落後的影響是什麼？以教學而言，教學品質落後的影響是，大學生在學校裡所學的，對他未來的工作與生活的能力幫助不大。上面提到，教育部嚴格管控學費，因此，學生的學費成本低，但結果是，在學校裡的收穫也不多。

台灣目前已有不少的企業，特別是電子業，在全球的排名是在前十名之內。台灣有競爭力的企業，全部都是民營企業，無一例外。由此看來，台灣高教要「前進百大」，最有機會的方法是公營大學民營化，而不是擴大補貼國立大學。

這個建議乍聽之下，有點匪夷所思，但其實不是。上面提到台鐵連續發生事故時，很多人都同意，唯有民營化才能提升其營運效率。交通運輸與高教都是服務業，如果民營化可以提升台鐵的營運績效，它也同樣可以提升大學的營運績效。

以上所說的並不是天方夜譚。全世界最頂尖的大學大部分是在美國，而且大多是私立大學（民營大學）。

值得強調的是，國營企業的績效差，並不是說企業的員工能力不佳。事實上剛好相反。以高教而言，國立大學的教職員的能力平均而言都在一般人之上，問題是，公營與管制影響他們的誘因，也影響他們的表現。

28.5 歷史的教訓

台灣經濟400年，我們學到什麼？20世紀初葉，台灣人的生活水準

開始提升，一路走來，漸入佳境。生活水準提升是人類社會共同的趨勢，但是，各國的情況不同。全世界最早的現代經濟成長，出現在英國與西歐幾個國家。亞洲國家裡，日本是領頭雁。

台灣的現代經濟成長到了日治初期才出現，比英國大約晚了一百年。雖然起步晚，但台灣今天的所得水準在全球名列前茅。戰後高成長年代初期，台灣人辛苦謀生；大約半世紀後的今天，「現在生活真的很好」應該是很多人共同的感受。

台灣經濟400年的歷史教訓是什麼？台灣長期的經濟發展，雖然是漸入佳境，但並非一帆風順，而是過程曲折。1945到1950年代晚期的經濟管制，曾使社會陷入困境。幸運的是，美國對台灣的經濟援助使台灣走向市場經濟制度，並跨出高成長的第一步。台灣長期經濟成長的經驗，提供難得而明確的證據，市場機制比起管制，更有利於經濟成長。

參考文獻

- Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden (2020), “Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy. A New 2020 Update,” Groningen Growth and Development Centre: Maddison-Project Working Paper WP-15.
- Economist* (2010), “Taiwan and Japan: X not V,” *The Economist*, 2010/11/11.
- Krugman, Paul (1994), “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, 73(6), 62–78.
- Lucas, Jr., Robert E. (1993), “Making a Miracle,” *Econometrica*, 61(2), 251–272.
- Office of Technology Assessment (1983), *International Competitiveness in Electronics*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Solow, Robert M. (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, 70(February), 65–94.
- 中華經濟研究院 (2013), “我國申請加入 GATT/WTO 之歷史紀要,” URL: web.wtoenter.org.tw/Node.aspx?id=62 (visited on 12/31/2013)。
- 周祝瑛 (2008), 《台灣教育怎麼辦?》, 台北: 心理。
- 陳虹宇, 吳聰敏, 李怡庭, 與陳旭昇 (2021), 《致富的特權: 二十年來我們為央行政策付出的代價》, 台北: 春山。