

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部、行政院國家科學委員會。

貳、案由：教育部及國科會辦理卓越計畫未於事前依規定列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額；且僅有半數經費用於原計畫宗旨之用途，而後續規劃所謂的子計畫與延續計畫，與卓越計畫基本目標顯有悖離，教育部規劃作業過於粗糙、程序未臻嚴謹；執行單位疊床架屋，權責劃分不無混淆之處；核有重大缺失，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

一、教育部及國科會辦理卓越計畫未於事前依規定列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，且僅有半數經費用於原計畫宗旨之用途，後續規劃所謂的子計畫與延續計畫，與卓越計畫基本目標顯有悖離，嚴重違反預算法第三十九條繼續型計畫經費編列之規定。

(一) 教育部為引導並激勵大學發展特色，全面提昇大學學術水準，擬透過重點補助，改善大學學術發展的基礎建設、追求學術卓越，並引導各大學發展重點方向，將資源做更有效率的整合，遂自八十九年度起會同行政院國家科學委員會（下稱國科會）共同推動「大學學術追求卓越發展計畫」（下稱卓越計畫），該計畫總預算高達一百三十億元（教育部一百億元，國科會三十億元），計畫期程預定為四年（八十九

至九十二年度，嗣配合實際執行情形，延至九十五年度），「卓越計畫推動審議委員會」（下稱推審會）為卓越計畫最高指導組織，負責本項計畫之策劃推動及各校申請計畫之審定；本項計畫執行迄今，已完成兩個梯次之申請及核定作業，惟其執行過程計畫一再變更，致效果遠不如預期。經查：卓越計畫是希望彌補行政院教改會對大學教育改革建議之不足，彙集教育部與國科會之研究經費，對各大學接近卓越的研究案給予重點、鉅額之補助，期能突破關鍵，促其卓越。教育部依該計畫於八十八年十二月完成第一梯次決審，當時國內公私立大學總計提出二百六十一件計畫，其中僅十六件通過審核，通過率為六．一三％，計畫核准金額為四三．八億元；另於九十年十月完成第二梯次決審，在一百四十八件申請案中，共有十二件通過決審，平均通過率為八．一％，計畫核准金額為二一．五億元；前述二十八件計畫共計核准金額為六五．三億元，占原列經費一三〇億元之五〇．二三％。

（二）第一梯次卓越計畫評選結果揭曉後，十六件獲得通過決審之計畫全為國立大學之研究團隊，而為數更多之私立大專院校原冀望獲得部分計畫經費補助用以提昇研究能力，而為卓越計畫投入甚多人力物力用以準備計畫之研擬，結果卻是全軍覆沒，對於不乏優良而具潛力之研究團隊之私立大學，不僅心血白費，更質疑卓越計畫之評審作業及相關規範早已預設立場，只是為公立大學量身裁衣，認為經費分配不公，只會錦上添花，不知雪中送炭，所謂公開評選只是徒具形式，反彈聲浪甚大；而立法院教育委員會亦針對卓越計畫召開多次專案會議，立法委員所提意見主要有：「公

私立大學立足點本就不平等，不應一起比較，經費之分配應各有一定之分配比例」、「應公正地提供基礎建設較差者改善之機會，提升其競爭力」、「教育部應防止未來公立學校經費越來越充裕、私立學校沒有補助而越來越艱困」等，委員會並提出附帶決議：「卓越計畫應劃分為『學術研究』及『教學改善』兩大部分分別推動，兩部分之經費均不得用於建築興建費用，並應鼓勵公私立學校跨校及跨領域合作。」

教育部考量外界反應，於八十八年八月二十七日召開卓越計畫第二次推審會議時作成決議：「為全面提昇國內大專校院教學品質，將提撥本計畫部分經費，另行針對有明顯助益於建立學校發展特色，及以教學為主軸的申請計畫，經審查通過者，給予補助。」據此，教育部乃規劃辦理「提昇大學基礎教育計畫」（視為卓越計畫之子計畫），並成立「提昇大學基礎教育推動審議委員會」（下稱基礎教育推審會）負責本計畫之推動及審定工作，自八十九年起迄九十一年度，先後辦理兩個梯次之計畫審核，第一次核准金額一四・三四億元，第二次核准金額六・八四億元，合計二一・一八億元，作為提升大學基礎教育及通識教育之用。另教育部和國科會為延續卓越計畫之研究成果，鼓勵國內研究人才之合作交流及資源整合運用，由國科會規劃，自九十二年起的辦理「大學學術追求卓越發展延續計畫」（下稱卓越延續計畫），經費由國科會於九十三年度至九十五年度每年編列補助經費十億元，合計三十億元。

（三）按預算法第三十九條規定：「繼續經費預算之編製，應列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，依各年度之分配額，編列各該年度預算。」同

法第五十五條及五十八條規定：「分配預算應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之」、「各機關於分配預算執行期間，如因變更原定實施計畫，或調整實施進度及分配數，而有修改分配預算之必要者，其程序準用前三條之規定」。惟教育部及國科會辦理卓越計畫，計畫期程預定為四年（八十九至九十二年度，實際上已延至九十五年度），其預算經費之編製顯為「繼續經費預算」，卻於編製時未依預算法規定列明相關事項，執行期間並一再變更原定用途，且未依法定程序辦理。而所謂「提昇大學基礎教育計畫」及「卓越延續計畫」，雖名為卓越計畫之子計畫及延續計畫，惟其內容與原先核定之卓越計畫並無關聯；以「提昇大學基礎教育計畫」為例，計畫目標為「加強大學部的專業基礎教育及通識教育，透過課程規劃、校園整體文化營造等方式提昇教學成效」，此與卓越計畫「追求卓越」之基本宗旨並無關聯，自不應延續使用卓越計畫原先核定之經費，教育部卻以「卓越計畫之子計畫」為名，堅稱上開子計畫與延續計畫與「卓越計畫」目標一致，繼續執行卓越計畫原先核定而未用罄之總經費。

（四）綜上，卓越計畫原計畫耗費一三〇億元，執行期程預定為四年，後因配合實際執行而延為七年，其性質係屬「繼續經費預算」；惟該計畫事前並未依預算法之規定列明全部計畫之內容、經費總額、執行期間及各年度之分配額，編列各該年度預算；而未能於事前與各界充分溝通、取得共識，並因外界質疑而一再變更其子計畫，不僅違反預算法「繼續型計畫」經費編列之規定，且卓越計畫第一梯次及第二梯次之

法定預算總額為六五·三億元，僅為原計畫經費總額之半數，益證原先規劃涉有誇大、不切實際之失，而後續規劃所謂的子計畫與延續計畫，與卓越計畫基本目標顯有悖離，均有不當。

二、卓越計畫遽增之鉅額研究經費顯有違科學技術基本法第三條之規定，且其計畫宗旨定位不明，拔尖取向與改善教學基礎建設混為一談，以致外界質疑不斷，顯見教育部規劃作業過於粗糙、程序未臻嚴謹，顯有不當。

(一) 「科學技術基本法」為政府推動科學技術發展之基本方針與原則，該法第三條明定：

「政府應致力推動全國研究發展經費之穩定成長，使其占國內生產毛額至適當之比例。」彰明學術發展「穩定成長」之重要性，因為突如其來的鉅額經費，有如揠苗助長，不但會扭曲學術發展的方向，更有戕害學術工作者良心之虞。而卓越計畫顯為「體制外加給」，兩梯次評審所通過之二十八件計畫，共核准經費為六五·三億元，平均每件高達二億三千餘萬元，與科學技術基本法之旨意顯有未合。而卓越計畫經費除第一梯次之初審作業及第二梯次之初審及複審作業，由國科會相關學術處負責主辦、教育部協辦外，其餘作業均由教育部主辦、國科會協辦，補助該二梯次卓越計畫所需經費及辦理審查與考評等事務性工作所需經費均由教育部編列之一百億元預算支應；迄九十二年六月底為止，卓越計畫所花費款項俱由教育部編列之預算項下支應，國科會編列之三十億元原本即計畫於九十三年起始支用，尚未實際執行，故本計畫係由教育部主導至為明確。

(二) 從卓越計畫實施目標來看，該計畫一方面強調追求卓越，另一方面卻又要促進基礎建設，惟追求卓越目的在於「打破平頭、重點技尖」，而促進基礎建設卻是著重對學術圈內資源不足者之資助，以獎掖後進，二者顯有扞格，顯見計畫本身之目標即相互衝突、混淆不清；教育部欲兼顧學術重點研究與教學資源改善兩種目標，反而顧此失彼，引發學界人士對卓越計畫正當性及審核結果之質疑。在審查標準方面，各校提報計畫申請補助，係參照下列條件審核：「該校在所提計畫之學術領域過去之成效」、「該計畫與學校校務發展計畫所設定之發展重點特色之配合程度，及對國家發展之重點學術領域之整能力」、「學校所能提供之人力及行政支援」、「整體計畫工作團隊之素質」，及「計畫主持人在國際上之學術地位和領導能力」等。由上述審查要項可知：計畫能否獲得通過，除重視提出計畫學校過去之研究成果及計畫主持人之學術地位外，對於申請者所提出之計畫內容，需表明學校可資投入本計畫之配合措施，包括：行政人力、經費、場地、圖書、儀器、設備等。惟長期以來，由於配置於公私立大學之間的教育資源並不平均，公立大學獲得分配的資源遠較私立大學校院為優，造成公立大學與私立大學競爭上立足點之不同，故上開審查標準對於私立大學明顯不利。學校通常是因為原本資源有所欠缺才爭取補助，但依計畫之申請資格來看，卻是原本資源已很充足的學校在實際審查時占盡優勢，欲達成之目的，卻成為審核時給予補助之先決條件，無怪乎外界多有質疑卓越計畫設定之審查條件有「綁樁嫌疑」，目的在於保障公立學校，並拉大公、私立學校研究能力和

聲望的差距。卓越計畫如定位於追求頂尖學術研究之獎勵，不失為值得鼓勵之方向，但應在計畫推動之初即明白對外界說明，才不致誤導原本基礎建設較弱的私立大學期望過高，且投注諸多人力物力，最後卻白忙一場、希望落空。

- (二) 綜上，教育部規劃之卓越計畫顯為體制外加給，每件計畫獲得補助金額高達二億三千餘萬元，與科學技術基本法彰明學術發展應求穩定成長之旨意顯有未合；而拔尖取向的卓越計畫不宜將之與改善教學基礎建設混為一談，兩者應是不同的計畫、有不同的申請條件、審查標準及計畫目標，才能使各學術單位有所遵循。惟教育部規劃之卓越計畫，一方面強調追求卓越，另一方面卻又要促進基礎建設，二者顯有扞格，顯示卓越計畫之規劃作業過於粗糙、作業程序未臻嚴謹，以致外界質疑不斷，甚至引發公立與私立大學爭食大餅之對立，殊有不當。

三、負責推動卓越計畫執行單位疊床架屋，且單位權責劃分不無混淆之處；而推審委員之組成程序有閉門造車之嫌，均有不當。

- (一) 卓越計畫執行單位共有下列組織：

1、推審會：係推動卓越計畫最高指導組織，由教育部長及國科會主任委員共同召集，遴聘國內外學術地位崇高之學者組成，負責本項計畫之策劃推動及各校申請計畫之審定，包括：審查作業標準、方式及時程、各階段審查委員名單、各階段審查結果等。

2、工作小組：推審會下設工作小組，由教育部次長及國科會副主任委員擔任召集人，

教育部高等教育司司長及國科會綜合處處長擔任執行秘書，負責居間協調、指揮下層組織計畫之執行與運作。

- 3、卓越辦公室：對教育部內稱為「卓越圈」，對外則稱為「卓越辦公室」或「計畫辦公室」，為計畫管制單位，依工作小組審定之「卓越計畫作業手冊」辦理一般事務；非正式編組，由教育部高教司及國科會綜合處相關同仁組成，負責計畫之規劃、審查、執行、變更、考評等各項會議之召集，及與各計畫執行學校之聯繫事務。
- 4、學術審議小組：由教育部顧問室主任召集國科會各學術處處長組成，負責卓越相關子計畫之變更及執行學校請求經費變更之審議。與教育部常設之學審會（負責升等論文之審查）無關。
- 5、卓越計畫考評委員會：為審查卓越計畫是否達成原計畫之預期目標及成果而成。由國科會各學術處對各計畫性質推薦適當名單，每計畫三至四人，經簽奉核定後，提交卓越計畫推審會確定。主要任務為：協助確保卓越計畫經費更有效應用、協助確保計畫執行及研發成果之落實、提出各執行學校執行卓越計畫之定位、權責、分工及管理建議。
- 6、基礎教育推審會：為辦理「提昇大學基礎教育計畫」（即前述卓越計畫之子計畫），特設立基礎教育推審會，負責該項計畫之推動。組成成員為教育部長、次長、國科會主委、副主委，及教育部、國科會司處主管，而該項計畫係另設工作小組等類似組織來執行各項業務，惟組織規模較卓越計畫小。

7、為支應計畫審查相關之審查費及出席費等業務費用，執行單位自八十八年下半年至九十二年五月底止，已支用五、七二九萬四千元。

(二) 卓越計畫辦理兩梯次之申請，分為初審、複審及決審，惟初、複審之審查結果均須由推動審議委員會（下稱推審會）作最後之審議確定，推審會既為最後預算之分配者，對卓越計畫之成敗有重大影響，推審委員之資格條件固應具頂尖專業素養並孚眾望，其遴選程序更應極其審慎客觀，俾免爭議。卓越計畫推審會之組成，其提名原則與方向為：兼顧四大領域；中央研究院院士、教育部學術審議委員會（下稱學審會）歷屆常委、歷屆學術獎得獎人、講座教授等列入優先參考名單；曾任大學校長者可擇優聘請。實際作業上，先請卓越計畫工作小組參照前列原則，透過內部意見徵詢後，提出七十名參考名單，由工作小組召集人（即兩位執行秘書，由教育部次長及國科會副主任委員擔任）初步篩選總計四十名之參考名單，再提請教育部部長會同國科會主委圈選十五名委員後，依行政程序請教育部人事處辦理發聘事宜；八十九年四月二十一日召開之卓越計畫第九次工作小組會議建議：再多聘若干推審委員，以期每次開會能維持十五位委員出席會議。乃仍依前述原則方向及程序辦理遴選，新增推審委員五位，共計二十位推審委員。觀諸所聘推審委員名單，皆為國內外學術界一時之選（多為中研院院士），學術地位固毋庸置疑，惟前教育部長林清江於八十八年四月七日立法院教育委員會召開卓越計畫專案審查時，表示已遴聘十四位推審委員（實際遴選十五位，後再增聘五位，共為二十位），國內、外各佔

半數，委員之專長包括人文及社會科學領域六位、自然科學二位、應用科學三位、生命科學三位，惟當時申請者申請計畫尚未提出，計畫之內容及領域皆未預知，各計畫領域申請之件數無從確認，如何決定各範疇應由幾位人員審議？經詢據教育部表示，曾請國科會參與意見，並依過去國科會受理申請研究補助之經驗，而設定申請領域可能之數量。惟卓越計畫係第一次辦理，無論是總經費規模（一三〇億元）、個別計畫經費上限（五億元）或整個計畫之實施目的，均非一般研究補助之申請案可資比擬，實不應僅憑過去經驗，即草率決定攸關重大之推審委員人數與各領域之組成比例；且推審委員新增計達二十位之後，所召開之第四次至第六次推審會，最多仍僅有十四位推審委員出席（最少僅有十一位推審委員出席），仍未達到增聘五位推審委員，以期每次開會能維持十五位委員出席會議之目的；而八十九年所增聘五位推審委員，據教育部函稱「其名單係經教育部曾前部長志朗及國科會翁前主委政義共同核定，再提八十九年十月三十一日卓越計畫第十一次工作小組會議確認」，惟增聘名單既經部長及主委核定，何須由位階較低之工作小組確認？

（三）綜上，負責推動卓越計畫執行單位眾多，卓越計畫推審會下既設「工作小組」負責指揮計畫之執行與運作，卻又設臨時編組之「計畫辦公室」辦理一般事務，復設「學術審議小組」審議計畫及經費之變更，再設「卓越計畫考評委員會」進行考核等事項；教育部為辦理「提昇大學基礎教育計畫」，又設立「基礎教育推審會」負責該項計畫之推動，惟該計畫相關業務並非由上述卓越計畫之各種組織負責，而是又另

設專責組織來執行，林林總總之組織架構顯有疊床架屋現象，權責劃分不無混淆之處；而推審委員之組成，僅憑過去經驗，即決定委員人數與各領域之組成比例，其程序有閉門造車之嫌。以上均有不當。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。