

# 調 查 報 告

壹、案由：據審計部 102 年度中央政府總決算審核報告，近年大專校院系所招生名額增設調整之審查機制未臻健全，且技職體系學校已向教學設備成本較低之餐飲、服務等科系傾斜，衝擊我國重要基礎工業人力之培育，教育部對大專校院系所招生之審查機制，洵有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

人力乃國力之本，高等教育是國家建設與社會發展的重要基礎，更是整體國家競爭力的重要表徵，是以在全球競爭白熱化下，各國無不致力發展高等教育，競逐優秀人才之培育。我國於過去 2、30 年間，急速擴充高等教育機構，提升教育機會，然其內容有待釐清。依審計部「中華民國（下同）102 年度中央政府總決算審核報告」指出，教育部核定學校系所招生名額增設調整之審查機制未臻健全，有待研議改進；又我國高等教育數量上之機會均等，然品質卻令人擔憂之現象，加上人口結構少子化的趨勢，導致我國高等教育於質量管控均面臨嚴峻挑戰。爰本院立案調查該部意見所指教育部相關缺失情形，及釐清該等科系別人才培育、大專校院系科調節機制等整體高教措施之妥適性。

本案前經審計部 103 年 11 月 14 日台審部教字第 1030012615 號函、國家發展委員會（下稱國發會）同年 11 月 12 日勞力字第 1031100987 號函、勞動部同年 11 月 20 日勞動發訓字第 1031808054 號函、教育部同年 12 月 2 日臺教技（二）字第 1030175198 號函及 104 年 2 月 13 日臺教技（二）字第 1040014630 號函復到院；並於 104 年 1 月 12 日詢問教育部、國發會及勞動部等相關

人員；及於 104 年 3 月 9 日邀請佛光大學楊朝祥校長、中國醫藥大學黃榮村講座教授、國立臺北科技大學姚立德校長及國立臺北教育大學周志宏主任秘書等學者專家到院諮詢，提供意見，業調查竣事，臚列調查意見如后：

**一、教育部長期未善盡高等教育及技職教育政策規劃引導職責，致我國高等教育邁向普及型後，雖提供升學機會數量劇增，惟一般教育與技職教育之目標、過程等界線卻逐漸模糊，教育定位不明，況部分後期成立之大學運作指標更傾斜技職校院，恐難彰顯學術或務實特色，落實人才培育目標**

(一)按憲法第 162 條規定，「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督」。復按教育部組織法第 2 條規定該部掌理「一、高等教育、技術職業教育政策之規劃，大專校院發展、師資、招生、資源分配、品質提升、...及行政監督。...八、中小學與學前教育、...」等。及大學法第 1 條第 1 項規定，「大學以研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展為宗旨」，同法第 3 條規定，「本法之主管機關為教育部」；及 104 年 1 月 14 日公布施行之技術及職業教育法第 2 條第 1 項規定，「本法之主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。準此，公私立大學、技術及職業教育規劃事項、行政監督及中小學教育等全國教育整體事項均為該部權限職掌。

(二)我國自 63 年起規劃技職與一般高等教育雙軌並行發展，而 70 年代中期起積極暢通高等教育的升學進路，自 83 年「四一〇教改」之「廣設高中大學」訴求後，同年，教育部召開第 7 次全國教育會議，行政院成立「教育改革審議委員會」，85 年 12 月完成

《教育改革總諮議報告書》，提出教育鬆綁、帶好每個學生、暢通升學管道、提升教育品質、建立終身學習社會做為教育改革的基本方針，教育部更提出「擴大大學就學機會」及「適度增加招生容量」等執行內容。其後，大專校院數量逐漸擴增，由 82 年（81 學年度）的 51 校增至 102 年（101 學年度）的 148 校（另有專科 14 所），成長幾近 3 倍，況目前大學部新生（含日間部與進修部），總招生人數已達 27.4 萬人，超過高中高職每年畢業生總人數 27 萬人，幾乎已達人人均可上大學的情況<sup>1</sup>。依美國學者 Martin Trow 對高等教育階段之分類方式，一般高教發展可分為三個類型，分別為菁英型（elite）、大眾型（mass）與普及型（universal），菁英型指後中等教育階段的在學率占同年齡層的 15% 以內，而大眾型則介於 15% 至 50% 之間，超過 50% 則屬於普及型（Trow, 1973；引自湯志民，民 92）<sup>2</sup>。101 年我國大專學生粗在學率<sup>3</sup>已達 83.4%，高於日本 59.9%。而 100 年我國高等教育淨在學率亦達 68.27%<sup>4</sup>。顯示，在高教擴張之國際趨勢下，我國大學也從傳統的菁英教育演變為普及教育型，其就學對象範圍隨之大幅度擴充，更牽動國家人力素質議題，大專校院之目的、人才培育品質及整體影響力實引起各方關注。101 年國際比較情形如下：

表1、101 年大專學生粗在學率國際比較

國別	中華民國	日本	南韓	馬來西亞	泰國	越南	美國	加拿大*	法國	荷蘭	西班牙	義大利	英國	澳大利亞	紐西蘭
比例	83.4	59.9	100.8	36.0	52.6	24.4	95.3	62.0	57.1	76.4	82.6	63.9	61.2	83.2	80.8

<sup>1</sup>教育部(民 102)。人才培育白皮書。104 年 3 月，取自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%9F%B9%E8%82%B2%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>

<sup>2</sup>湯志民(民 92)。臺灣高等教育擴張與整併之探析。載於政大教育學院教育學系主辦之「卓越與效能—21 世紀兩岸高等教育發展前景」學術研討會論文集與研討會實錄(頁 283~330)。

<sup>3</sup>粗在學率 = 各該級教育學生人數 ÷ 各該相當學齡人口數 × 100。

<sup>4</sup>淨在學率 = 各該級教育相當學齡學生人數 ÷ 各該相當學齡人口數 × 100。

註：\*表示加拿大資料時間為 2004 年

資料來源：教育部統計處（民 104）。104 年 4 月，取自 [https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW\\_N03.XLS](https://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_N03.XLS)

(三)揆諸 10 年內之學校數情形，102 學年度與 92 學年度消長部分顯示，期間大學增加 55 所、學院減少 50 所、專科減少 2 所。而大學學生數部分，經與 92 學年度相較，10 年內更成長達 197,932 人。然而，復究公立與私立學校之學生數情形顯示，此 10 年期間內，公立大學人數成長 53,931 人，私立大學學生數則暴增 144,001 人，惟專科生卻減少 187,366 人<sup>5</sup>，詳如下圖、表所示。

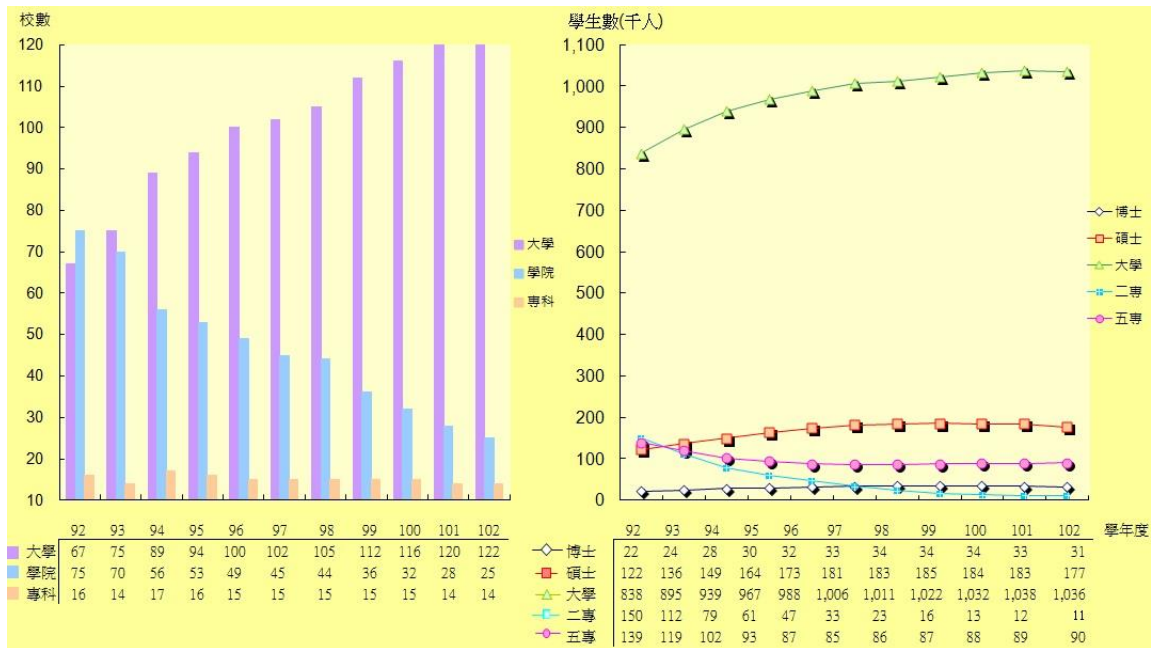


圖1、大專校院學校數（92至102學年度）

資料來源：教育部統計處（無日期），取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4076&Page=20047&Index=5&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

表2、大專校院概況表

	學校數				學生數						
	102學年	92學年	10年增減		102學年			92學年			10年增減(1)-(2)
					合計(1)	一般	技職	合計(2)	一般	技職	
總計	161	158	3	總計	1,345,973	674,876	671,097	1,270,194	574,858	695,336	75,779
國立	51	52	-1	公立	435,427	302,248	133,179	356,383	244,978	111,405	79,044

<sup>5</sup>教育部統計處：大專校院概況。

市立	1	2	-1	博士班	31,475 (839所)	28,246	3,229	21,658 (588所)	20,258	1,400	9,817 (251所)
大學	122	67	55	公立	25,357	22,322	3,035	18,292	16,909	1,383	7,065
國立	46	30	16	碩士班	177,305 (3312所)	140,465	36,840	121,909 (2185所)	107,182	14,727	55,396 (1127所)
市立	1	0	1	公立	117,327	94,993	22,334	80,228	69,859	10,369	37,099
學院	25	75	-50	大學生	<b>1,035,534</b>	<b>505,924</b>	<b>529,610</b>	<b>837,602</b>	<b>447,418</b>	<b>390,184</b>	<b>197,932</b>
國立	3	19	-16	公立	281,317	184,692	96,625	227,386	158,210	69,176	<b>53,931</b>
市立	-	2	-2	私立	754,217	321,232	432,985	610,216	289,208	321,008	<b>144,001</b>
專科	14	16	-2	專科生	101,659	241	101,418	289,025	-	289,025	-187,366
國立	2	3	-1	公立	11,426	241	11,185	30,477	-	30,477	-19,051

註：博、碩士班之研究所數以（ ）內數字表示。

資料來源：教育部統計處(無日期)，取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4076&Page=20047&Index=5&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

(四)依教育部 90 年「大學政策白皮書」所載<sup>6</sup>：「大學的發展，依其規模性質可分為綜合大學、單科大學或學院；依其特色，可有研究型、教學型、社區型。其中研究型大學特別注重研究所的發展，偏重學術研究。教學型大學則以大學本科為主，強調教學，並兼重推廣及服務功能。社區型大學主要在提供民眾選修學分或實用技能課程，除具有銜接大學功能外，亦有利於整體國民素質之提升」，對於各大學類型之功能有較明確之定位，亦提出「政府應定期公布就業市場人力供需資料，以供學校規劃調整系所班組、招生名額，以及學生選擇科系之參考」等近程策略，及「鼓勵大學校院結合科技產業，建立研發團隊」之願景等進行人才培育、就業之相關連結。又該部 100 年「中華民國教育白皮書」提出，「因應知識經濟時代，大學校院系所設置、學校授課內容應能積極回應產業最新發展需求，並強化學校教學創新與教育創新，以培育學生創新能力及再學習能力。」此外，參考第 2 週期大學系所評鑑，指標包括「畢業生表現與整體自我改善機制」等項目，強調系所是否建立畢業生能力與教育目標符合

<sup>6</sup>教育部(民 102)。大學政策白皮書。104 年 3 月，取自 <http://www.edu.tw/userfiles/url/20120920154843/90.07%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E6%95%99%E8%82%B2%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>

程度之檢核機制、畢業生就業輔導與追蹤機制、校友關係聯繫機制，以及蒐集畢業生與雇主意見之機制等作為<sup>7</sup>。學者王如哲(民 97)指出<sup>8</sup>，「應提升的是大學生就業力(employability)，而不是只拘泥於大學職業教育之就業(employment)，建議大學生就業力應是衡量大學績效的一項新指標」等語；甚至研究所部分，學者劉曉芬(民 103)亦建議<sup>9</sup>，「研究所避免過度向學術研究傾斜，適度強化一般生相關職能，以具備就業的優勢」等，均值參考。顯見，大學教育隨時代之更迭及高等教育市場化之趨勢影響，其理念、評估標準與目標均逐漸轉變，加以資源有限、大學文憑普及，外界對於畢業生就業力甚為關注，而社會人力資本更繫於此，因此，高等教育發展除牽動政府相關治理或大學經營策略調整外，其定位更與國家競爭力息息相關。

(五)我國技職教育過去為臺灣的經濟發展提供大量優質人力，培養實務性人才之目標應更為明確，按 104 年 1 月 14 日公布施行之技術及職業教育法第 1 條明示技職教育目的，「為建立技術及職業教育人才培育制度，培養國人正確職業觀念，落實技職教育務實致用特色，培育各行業人才」。復依教育部 89 年「技職教育白皮書」所載，「技職教育主要目標在培育社會所需人力，訂定技職教育政策的重要基礎在於瞭解國家經濟建設發展及政策取向，提出技職教育所培育之人才應為產業界歡迎而任用、以技職教育促進國家發展等願景」。其次，參考經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic

<sup>7</sup>財團法人高等教育評鑑中心基金會(民 101)。http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=14747&ctNode=1906&mp=2

<sup>8</sup>王如哲(民 97)。評鑑大學績效的一項新指標-就業力。評鑑雙月刊電子報，15，頁 20-23。

<sup>9</sup>劉曉芬(民 103)。念研究所有助於學生就業嗎？產官學菁英觀點。教育研究月刊，248，頁 23-41。

Co-operation and Development, 簡稱 OECD) 5 大職業教育政策方向 (learning for job), 分別為：提供學生就業所需的技能、改革目前的職涯諮詢 (career guidance)、高品質的職業教育教師和訓練人員、職場學習、職業教育系統支援工具等 (OECD, 2011; 引自張曉琪, 民 103)<sup>10</sup>。顯示, 技術職業教育任務有別於高等教育, 且技術職業教育肩負產業人才培育之重任, 攸關產業發展, 更攸關國家競爭力之強弱。

(六) 惟查, 現行高等教育雙軌並行體系中, 一般大學與技職教育重疊性高, 缺乏明確定位, 教育部未清楚區隔二者之目標、方式, 致界線逐漸模糊、合流趨勢, 顯背離原教育宗旨; 甚有向下延燒情形, 目前高職畢業生幾乎全數升學, 不利於國家務實人才之培育 (高職部分詳意見三), 茲述如下:

- 1、中等技職教育學術化問題：依本院 101 年度「近年中等技職教育發展情形與未來定位之探討」專案調查研究案之結論與建議指出, 「因應國民教育變革, 加強學校技職特色宣導, 強化中等技職教育品質, 吸引學子就讀」、「高職定位模糊, 且偏向以升學導向, 技能基礎能力降低, 允宜深化『在學即在業、畢業即就業』的產學合作及策略聯盟效能」及「借鑑德國職業教育之二元雙軌化, 研議高職課程雙軌化, 同時兼具職業養成及繼續進修功能, 以強化國際競爭力」等語, 顯然中等技職教育產生升學化情形, 定位模糊, 更難符高職培育業界務實致用人才就業之目的。
- 2、高等技職教育學術化議題：依本院 101 年 7 月

---

<sup>10</sup>張曉琪(民 103)。職業教育品質:由 OECD 指標論學習與就業力。教育研究月刊, 248, 頁 133-144。

12 日「技職教育學術化」乙案（101 教調 34）之調查意見指出，「我國推動教改之後，技職教育日趨學術化，對技職校院教學與特色發展，及技術人才培育與產業發展造成嚴重不利影響」，及「技職教育學術化對產業發展及人力培育造成嚴重不利影響，顯示我國人才培育未能妥適結合產業發展之人力需求，行政院經建會、經濟部及教育部等權責機關核有怠失」等語，均指出所謂「教育第二條國道」難以發揮目的之困境。

- 3、此外，依中央研究院 102 年「高等教育與科技政策建議書」之議題會議紀錄載明，學者亦指出「技職學校與一般大學分流，我們已經談很久了，現在不但沒有落實分流，反而越來越相近了。不論技職大學或一般大學，社會都需要...我們如何讓大學的分流更確實，才能培養出不同的人才」<sup>11</sup>等語。及教育部高教技職簡訊所載，「在臺灣，與普通高等教育相比，臺灣的高等技職教育相對性較未受到重視，主要原因在於近年來技職學校大量改制升格，讓高職學生逐漸以升學為導向，導致技職教育定位不明，學子進入職場發生學用落差等情況」<sup>12</sup>等語，顯現對於技職與一般教育定位之隱憂。

(七)另查，教育部說明指出，針對大學之發展方向，係委託財團法人高等教育評鑑中心基金會辦理大學評鑑，評鑑指標基於認可制精神，該中心提供效標作為大學準備自我評鑑報告參考，各大學可依發展目標、學校特色自訂評鑑指標進行呈現，並無將學校

---

<sup>11</sup>中央研究院(民 102)。高等教育與科技政策建議書。104 年 3 月取自，[http://www.sinica.edu.tw/advice/advice\\_edu2.pdf](http://www.sinica.edu.tw/advice/advice_edu2.pdf)

<sup>12</sup>教育部(民 103)高教技職簡訊。培育優質技職人才。104 年 4 月取自，<http://www.news.high.edu.tw/index.php?do=news&act=detail&id=489>



歸為特定類別後據以評鑑，以免限縮學校發展等語，此外，該部指出，「大學系所發展雖可結合國家經濟建設發展方向，然並非所有系所皆有對應產業，即使是與產業相關的系所，在認定哪些系所對應哪些產業時，亦相當困難，爰大學系所配合產業發展有其限制。又一般大學及科技校院之培育目的及精神本有不同，教育部雖樂見大學與產業間的結合，但也擔憂完全走向職業訓練所的模式，忽視大學在培育學生方面的其他價值」<sup>13</sup>。而針對技職教育之現況問題，教育部提出第二期技職教育再造計畫，自 102 年至 106 年實施，試圖全面從制度調整、課程設計的活化、以及強化就業接軌等面向，推動九個方案，回應外界對技職教育的期待。其中，該部指出近 10 年來因技職學校改制升格，在落實實務教學的配套措施上顯有不足，致課程重理論、產學連結不夠深化，高職學生以升學為導向，技職教育學術化等，引發技職教育定位不明、學用落差的批評聲浪等語。是以，教育部雖已推動技職相關方案，然對於大學結合產業經濟發展之方向仍有疑慮，況受限於大學法規定，仍未見有效措施。基此，面臨當前國外經濟情勢隱憂、國內產業結構失衡及人力供需失調下，高等教育機會之普及雖使得人人均可念大學，我國人力資本素質多繫於此，牽動整體經濟發展，惟教育部如未能盡速釐清大學功能，透過引導、區分及調整大學校院、技職體系之方向，將不利就業發展，更嚴重影響國家競爭力。

(八)綜上，我國高等教育普及後，雖提供大量升學機

---

<sup>13</sup>依審計部查核「大專校院產學落差及系所調整機制」一案之教育部函復內容。

會，然過去教育部未能因應市場需求，實施強制措施引導高教發展方向，致一般大學及技職教育目的區隔不明，向下延燒至高職，甚背離原宗旨，恐影響技術人才培育、產學落差及不利國家競爭力。然教育部既為教育行政主管機關，「負有落實憲法有關教育文化基本國策及代表國家監督全國公私立大學之使命，其依憲法第 162 條之規定，對於大學基本組織架構、內部行政體系、教師資格審定與聘任、學位授與及修業年限等重要學制，經由立法程序建構制度性規範，本屬監督者理應享有之基本職責」（司法院釋字第 450 號大法官董翔飛不同意見書參照）。是以，教育部未積極正視我國高等教育發展定位不明情形，致一般教育與技職教育界線逐漸模糊，悖離教育宗旨，影響國家競爭力，允應積極檢討改善。

**二、教育部未配合社會、經濟及技術發展趨勢，積極規劃及控管技職教育招生名額配置，自 95 至 102 學年度美容、餐飲及觀光等相關科系核定名額成長近 1 倍，高於對應產業人力結構，且近 15 年新設大學極少理工相關科系，明顯傾斜成本較低科系；相對於工業人力培育量近 10 年卻銳減 6.27%，嚴重影響基礎工業人才培育，實不利國家競爭力**

**(一)**按技術及職業教育法第 1 條規定，「高級中等以上學校辦理職業準備教育，其專業課程得由學校與產業共同設計，建構合宜之課程安排，且兼顧學生職業倫理之培養與職涯發展、勞動及技術法規之認識，並定期更新課程設計。」同條第 2 項規定，「前項專業課程，學校得參採各中央目的事業主管機關所定之職能基準，進行規劃設計，提供學生就業所需之職能。」復按專科以上學校總量發展規模與資

源條件標準（下稱總量標準）第 3 條第 1 項規定，「教育部應依國家整體人才培育政策、社會發展需求、學校資源條件、師資專長、總量發展規模、新生註冊率及畢業學生就業等面向，徵詢相關產業之目的事業主管機關意見後，核定專科以上學校增設、調整院、所、系、科與學位學程及招生名額總量。」此外，教育部 102 年「人才培育白皮書」載明，「近年來我國產業的轉型與外移，使產業人力需求起了相當的變化，領域別與階層別的人力，都必須作適度的調整，然而人力資源規劃卻未隨社會與產業的變化而適時修正，特別是高等教育蓬勃的發展，培育出較過去多約 3 倍的大學人力，卻未能有效反映社會與產業的需求」；另依中央研究院之「高等教育與科技政策建議書」<sup>14</sup>指出，「高等教育的規劃應適度考量產業的需求，使本土產業的研究與學界相輔相成，以達國際水準，並以具國際競爭力的薪資待遇留住人才，俾使臺灣的研發實力生根」。是以，高等教育目的實為培育國家及社會優秀人才，而技職教育依法既以培育務實致用人才為宗旨，教育部則應與時俱進調控，以反映社會及國家人才之需求。

(二)惟查，我國高等教育及技職教育之發展已出現嚴重科系傾斜情形，偏重教學設備成本較低之餐飲、服務，人力培育與產業需求有落差，茲述如下：

1、依審計部「中華民國 102 年度中央政府總決算審核報告」意見指出，技職體系學校已向教學設備成本較低之餐飲、服務等科系傾斜。該部審核意見指出，教育部 100 至 102 學年度核准技專校院

---

<sup>14</sup>中央研究院(民 102)。高等教育與科技政策建議書。104 年 3 月，取自 [http://www.sinica.edu.tw/advice/advice\\_edu2.pdf](http://www.sinica.edu.tw/advice/advice_edu2.pdf)

新設「美容」相關科系或學位學程，計有 12 案，每年新增招生名額 645 名；新設「餐飲」及「觀光」相關科系或學位學程計有 27 案，每年新增招生名額 1,562 名；另技專校院美容、餐飲及觀光相關科系年度核定招生名額，自 95 學年度之 2 萬 2,504 人，增加至 102 學年度之 4 萬 4,806 人，成長將近 1 倍。另據教育部 102 年 8 月 30 日「第二期技職教育再造計畫系科盤整跨部會諮詢會議」資料，近 10 年來技專端與高職端學校均減少設置機械群、電機電子群科系，改設餐旅群、設計群科系；技職體系服務業人力培育量逐年上揚，且大幅高於其對應產業人力結構配置，工業人力培育量（尤其為製造業）則逐年下滑，且自 101 學年度起開始大幅低於其對應產業之人力結構。

- 2、勞動部依據我國 103 年 11 月勞動人力產業分布狀況統計，農林漁牧業從業人口佔整體勞動人口 5%、工業從業人口佔整體勞動人口 37%、服務業從業人口佔整體勞動人口 58%，該部認為各產業人力運用分布狀況與教育部核定各級產業招生名額分布之比重，有相當落差。
- 3、教育部查復本院資料則顯示，94-103 學年度大專校院各學制美容、餐飲、觀光、工業相關科系核定招生名額如下表，其中，工業類科近 10 年招生名額自 8 萬 5,461（佔總名額之 24.98%）減至 5 萬 7,791（佔總名額之 18.71%）；且該部執行第二期技職教育再造計畫，辦理方案 2「科系調整」之近 10 年系科盤點作業結果為：
  - (1)高職服務業相關之人力培育量，於 96 學年起上揚幅度較大，且高於其對應產業人力結構配

置；工業相關之人力培育量，自 96 學年起開始低於其對應產業人力結構之配置。

(2) 技專服務業相關之人力培育量，逐年上揚，且高於其對應產業人力結構之配置；技專工業相關之人力培育量逐年下滑，並低於其對應產業之人力結構之配置。

(3) 整體技職體系人力培育量，呈現服務業上揚(+7.83%)、農林漁牧業平穩(-0.14%)及工業類逐年下滑(-7.70%)情形。

表3、94-103 學年度大專校院各學制美容、餐飲、觀光、工業相關科系核定招生名額表

科系 學年度	核定招生 總名額	美容類科系		餐飲類科系		觀光類科系		工業類科系	
		名額	比率	名額	比率	名額	比率	名額	比率
94	342,180	2,786	0.81%	5,766	1.69%	4,477	1.31%	85,461	24.98%
95	332,717	3,408	1.02%	6,559	1.97%	4,875	1.47%	83,799	25.19%
96	332,873	4,010	1.20%	6,551	1.97%	5,147	1.55%	80,654	24.23%
97	316,177	5,085	1.61%	6,919	2.19%	5,968	1.89%	76,188	24.10%
98	319,403	5,459	1.71%	7,023	2.20%	6,571	2.06%	73,582	23.04%
99	320,808	6,481	2.02%	8,465	2.64%	7,498	2.34%	68,054	21.21%
100	317,215	6,979	2.20%	9,351	2.95%	7,955	2.51%	63,930	20.15%
101	317,710	7,050	2.22%	10,685	3.36%	9,845	3.10%	61,997	19.51%
102	305,212	7,066	2.32%	12,093	3.96%	11,267	3.69%	56,790	18.61%
103	308,932	6,749	2.18%	11,850	3.84%	10,990	3.56%	57,791	18.71%

資料來源：教育部查復資料。

近 10 年之三級產業人力結構變動情形為農林漁牧業-2%、工業+0.85%、服務業+1.14%，對照技職體系人力培育量，工業產業人力顯有不足，兩者之間尚有落差。依教育部分析，其係受到就業市場等環境因素，目前學生就讀工業類科意願較低，並影響工業類科招生情形，加上教學中需大量使用設備，多屬價昂量重，學校辦學成本較

高，以致工業類科名額呈現下降趨勢，且近年高職工業類科名額縮減，連帶影響技專校院之設系規劃，易使部分系科設立傾斜特定領域。惟該部另表示工業類科 94 學年度至 103 學年度招生名額之比率變化每年僅減少約 0.77%，工業領域人力培育情況尚平穩云云，顯係認為工業類科招生比率歷年增減幅度於 1% 內僅差毫釐，惟該等說法突顯教育部仍乏積極主動對策，實不可採。詳如下表：

表4、三級產業人力及技職體系人力培育量之近 10 年變動情形

三級產業	產業人力變動比	技職體系人力培育量變動比
農林漁牧業	-2%	-0.14%
工業	+0.85%	-7.70%
服務業	+1.14%	+7.83%

資料來源：彙整自教育部查復資料。

- 4、又依媒體引用國外研究資料<sup>15</sup>，直指「2021 年在專業及技術人才上，臺灣將是供需落差最嚴重的國家」警訊，並指出「從 92 學年度到 101 學年度的大專畢業生來看，工程、商業及管理與電算機這 3 大類相關科系，是人數減少最多的學門；而設計、民生及社會服務這 3 大類別增加最多。換言之，高等教育培育出的社會新鮮人，針對製造業減少過快，導致縱有高薪卻依舊一才難求；而對服務業又增加過快，偏偏服務業基層人員的基本薪資並不高」等語，已提出對於我國產、學人才落差之嚴重警告，殊值檢討參採。
- 5、另依本院諮詢專家學者意見，指出「我國製造業

<sup>15</sup>Cheers 雜誌(民 104)。哪張大學文憑最給力，174 期。104 年 3 月，取自 <http://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5065246>

找不到人是很嚴重的問題，個人呼籲政府一定要正視。例如，政府喊出鮭魚返鄉的政策，鼓勵企業回台，但企業回台後發現找不到人，就是因為我國工業類科人才非常不足。所謂人才，不是有人就好，加上我國的人才要跟國際競爭，好的人才可能也會被其他國家吸納，因此建議教育部目前要把高職的類科跟高等教育科系的設置對接，人才培育跟相關投資要從長計議，且要盡速規劃。少子女化意味我們能投入產業的人變少，不只如此，還有不均的問題。政府要有前瞻性，過去臺灣已被新加坡政府調侃，新加坡政府說『人才的引進不要像臺灣這樣』，但幾年下來，猶未見具體完整政策提出來改變現況，只能眼睜睜看科系不平衡愈來愈嚴重，又不積極引進境外人才來解決人才不足、不均的問題。希望政府要清楚掌握學用落差、人才需用情形，人才培育的方式跟制度，要有前瞻、延續、完整的策略，很多政策要更精準。人力不足、不均，對於國力的影響是很大的，不要花很多金錢精神培養了不需要的人力」等意見。基此，技職體系學校確實存在向教學設備成本較低之餐飲、服務等科系傾斜之情形，且工業產業人力不足、不均，教育部早已不應等閒視之。

(三)本院經查詢教育部 103 學年度大專校院一覽表資料之近 15 年(89 學年度以後)新設私立大專校院部分，其所設學院科系較少理工科系，確有相對失衡情形，詳如下表：

表5、89 學年度以後新設私立大專校院資料

學校名稱	設校年份	學院/系所資料
臺北基督學院	101	基督教博雅學系

基督教臺灣浸會神學院	99	基督教神學研究所
法鼓文理學院	96	佛教學系
馬偕醫學院	98	護理系、聽力暨語言治療系、醫學系、生物醫學研究所
明道大學	90	管理學院、人文學院、應用學院、設計學院管理學院、人文學院、應用科學院、設計學院、餐飲觀光學院
亞洲大學	90	醫學暨健康學院、資訊學院、人文社會學院、設計學院、創意設計學院
稻江科技暨管理學院	89	科技暨設計學群、財經暨管理學群、民生學群
興國管理學院	89	管理學群、時尚創意學群
首府大學	89	休閒產業學院、人文教育學院、設計學院
立德管理學院(97年改名立德大學、100年改名康寧大學)	89	管理學院、人文資訊學院、健康休閒學院
佛光大學	89	人文學院、社會科學暨管理學院、佛教學院、創意與科技學院、樂活產業學院
開南大學	89	人文社會學院、商學院、資訊學院、健康照護管理學院、觀光運輸學院

資料來源：本院按教育部 103 學年度大學校院一覽表彙整。

(四)此外，依教育部資料顯示如下：

表6、近 4 年來大專校院學生人數增加最多之前十大系所  
(單位：人)

排名	學士班			碩士班			博士班		
	學系名稱	102 學年	與98學年比較	系所名稱	102 學年	與98學年比較	系所名稱	102 學年	與98學年比較
全體學生	1 餐旅管理學系	18,563	6,054	高階管理碩士	2,675	1,155	教育學系	834	204
	2 觀光學系	9,043	5,606	企業管理學系	5,831	1,141	管理學院	215	186
	3 餐飲管理學系	11,089	5,527	法律學系	3,772	389	生物醫學工程學系	189	157
	4 行銷與流通管理	14,349	4,511	機械工程學系	4,521	381	臨床醫學研究所	696	119
	5 數位媒體設計	9,650	3,507	資訊工程學系	5,293	312	公共衛生學系	217	108
	6 休閒運動管理	4,424	2,289	材料科學學系	1,660	288	流行病學與預防醫學	97	97
	7 行銷學系	4,700	1,662	土木工程學系	2,220	268	電控工程研究所	94	94
	8 時尚創意設計	1,954	1,504	觀光事業學系	410	259	醫學科學系	178	87
	9 工程類產學專班	2,461	1,502	教育與學習科技	243	243	應用科技系	78	78
	10 餐飲廚藝系	1,530	1,490	視覺設計學系	620	242	課程設計與潛能開發	72	72



註：本表科系名稱均稍作簡化，如「餐旅(行銷)(暨遊憩)管理學系」簡稱為「餐旅管理學系」。

資料來源：教育部統計處(民 103)。教育統計簡訊。104 年 4 月，取自 <https://stats.moe.gov.tw/files/brief/%e5%a4%a7%e5%b0%88%e6%a0%a1%e9%99%a2%e7%b3%bb%e6%89%80%e5%8f%8a%e5%ad%b8%e7%94%9f%e4%ba%ba%e6%95%b8%e6%88%90%e9%95%b7%e6%a6%82%e6%b3%81.pdf>

(五)另參考德國經驗顯示<sup>16</sup>，全國人口約 8 千萬人，高等院校共 409 所，其中普通大學計 177 所（含神學院、教育學院和藝術學院），專業大學（應用科大）232 所（含行政管理學院）；然每年應用科大約有 26,000 名畢業生，為維持和擴大德國的科學和技術的競爭立於不墜，政策上將主要目標投注在關鍵技術的發展與研究上；如光學技術、生產與製造技術、資訊和傳播技術等方面。其中 17,70 所傳統大學之中，有 4 所在 2012~2013 年泰晤士報世界大學排行榜名列前百，另外有 11 所躋身前 200 名。其大學密度比例及與產業連結之特色，均值參考分析比較。

(六)茲參考各界評論我國製造業人才短缺之情形，依經濟部(民 103)指出「製造業者大部分內部自行研發，技術人才不足為最大難題」<sup>18</sup>，此外媒體報導亦指出<sup>19</sup>「管中閔憂心的表示，臺灣正面臨供需質量落差、教育體制偏差僵化、人才培育不符需求和國際人才競逐失利等挑戰，且現在高等教育出來的人才『高不成，低不就』，把以往累積的人力資本與人才優勢逐漸消耗殆盡」。復依本院諮詢專家意見，表示「目前的觀察，學生意願上較喜歡動態的科系，例如服務業及設計類科，所以學校端這些科系的發展較為蓬勃，因學校的科系設置也會考量學生興趣意

<sup>16</sup>江文鉅、張美瑤(民 101)。德國高等技職教育新貌。104 年 4 月，取自 [http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/36/pta\\_6024\\_6218211\\_16881.pdf](http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/36/pta_6024_6218211_16881.pdf)

<sup>17</sup>德國經濟辦事處(民 101)。聚焦德國-高等教育特別報導。104 年 4 月，取自 <http://www.taiwan.ahk.de/cn/news/details/artikel/european-education-fair-taiwan-2012/?cHash=5fcb9ad13c02853c63d4b316129921e9>

<sup>18</sup>經濟部(民 103)。產業經濟統計簡訊。104 年 3 月 29 日，取自 [http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.moea.gov.tw%2FMns%2Fpopulace%2Fnews%2FwHandNews\\_File.ashx%3Fnews\\_id%3D35063%26serial\\_no%3D1&ei=JfwYVbPSBc3h8AWX1Ijg&usq=AFQjCNFsK1g5AyCdxfhV-CEZHIt5PUM9Sg&bvm=bv.89381419.d.dGc](http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.moea.gov.tw%2FMns%2Fpopulace%2Fnews%2FwHandNews_File.ashx%3Fnews_id%3D35063%26serial_no%3D1&ei=JfwYVbPSBc3h8AWX1Ijg&usq=AFQjCNFsK1g5AyCdxfhV-CEZHIt5PUM9Sg&bvm=bv.89381419.d.dGc)

<sup>19</sup>ETtoday 財經新聞(民 101)。人才不解決台灣恐淪三流國家。取自 <http://www.ettoday.net/news/20120807/84327.htm>

願；反之，農業類科或工業類科的招生較困難，所以常採取調整科系名稱的方式因應，如改成生物科技，但實際上課程有無調整因應，又是另一問題」等語，恐有加速工業相關產業空洞化之虞，不利我國經濟發展及國家競爭力，應予正視。

(七)然查，教育部對於前開情形之提出管制措施，係依第二期技職教育再造計畫進行科系盤點，明令除同意停招工業類及農林漁牧業類科進修學院及進修專校等回流教育學制及碩博士班外，其餘學制不同意停招，以避免工業類及農林漁牧業系科設置萎縮；又技專校院 103 學年度申請系科增設或停招未通過申請案之原分配招生名額，不得流向餐旅領域系科，104 學年度各校餐旅領域之院、所、系、科及學位學程招生名額總數不得高於 103 學年度核定總數等措施。惟該次科系盤點係以技職教育為限，尚未整體掌握一般大學科系分布與學校資源，仍有科系傾斜之風險，況大專校院增設院所系科及學位學程申請案如未通過，雖未能對該系科進行名額分配，學校仍具有內部調控分配招生名額總量之機制，然教育部提供本院約詢前之資料竟說明無法認定是否有流向美容、餐旅等領域系科之情形，足見，其限制措施對於觀光、美容及餐飲三類科之招生名額控管未盡確實，未能有效調整或導正整體高等教育科系傾斜情況。

(八)對此，本院詢據專家學者表示「科系傾斜的問題，如果要因應調整，建議應讓私部門處理，靠學校敏感地感應市場變化比較可行，如果讓教育部來引導，很容易延遲，誤失市場變化及需求；人才培育的規劃，讓教育部去做，很容易測不準也不容易跟得上，好的作法是賦予學校高度自主權，如果教育

部針對個別系所管制，容易事倍功半」，「國立大學盡量做國家基礎人力的培養，因應市場的科系，盡量讓私立大學去做，私立大學的招生可以多做短期的、市場化的科系」等語，爰相關改善之措施，教育部得研議考量基植於整體高等教育及技職教育之基礎，並區分學校及學門屬性，分層次辦理。

(九)另本院調查發現，現存科系傾斜與工業產業人力不足不均之原因之一，涉及就業環境不佳影響學生就讀意願，本院諮詢專家學者表示「產業環境也是促成學用落差的原因之一，像是產業外移，導致國內就業機會減少，自然會有學用落差，這是結構導致之結果。一般用人要趨勢(orientation)走，須給予訓練及適應期，但目前企業的要求卻是『馬上上手』，人力自然很難培養，也會導致學用落差，所以企業用人的方式也是學用落差因素，所以讓企業參與人才培育，也未嘗不可」，教育部亦認為學校非職業培訓所，企業亦應擔負教育訓練責任、強化在職進修及培訓，產業實應提出明確取才條件及需求，並協助學校進行課程規劃及學生輔導。是以，為改善科系傾斜情形，政府與民間當有協力之必要，教育部允宜研議釐清與相關企業界之訓練責任。

(十)大學法明定大學以研究學術為宗旨，且我國「大學教育政策白皮書」指出，大學教育之基本理念在於「研究學術，探索真理」、「大學自主，學術自由」、「結合社區，善盡責任」、「邁向國際，學術輸出」，均顯示大學之設立存在尚有引領研發創新之價值，且就業固然為服務社會之態樣，卻非大學服務社會之唯一方式，大學科系之設置在配合職場需求外，尚須兼顧創新、邏輯能力與服務精神等培養。故教

育部表示「雖樂見大學與產業間的結合，但也擔憂完全走向職業訓練所的模式，忽視大學在培育學生方面的其他價值。又學生亦為教育主體之一，即使就讀的系所有對應產業，仍可能因其能力、興趣、性向而有不同的生涯發展規劃，畢業後也未必從事與就讀系所有關的產業。因此，大專校院規劃增設或調整科系時，除參考產業的發展，仍須兼顧大學學術發展本質，避免僅依產業人力需求要求大學增設相關科系」等語，惟教育部仍應有整體規劃及配套措施，以避免教育資源浪費及國家人才面臨短缺之危機。

(十一)惟無論高等教育或技術職業教育，皆係人才培育之一環，國家整體學術及技術人才之培育不可偏廢，並應減少學用之落差。本院諮詢專家學者提出我國高等教育科系傾斜併衍生學校退場之困境情事，核心問題係，「公私立大學除了份量比例分配的問題外，還應該有任務的區別。如果沒有區分定位，會像過去，新興領域一開放，公私立學校都來申請，新興領域一下子飽和，等到飽和了又要退場，問題便變複雜」及「政策方向要先確認，公私立大學任務、比例、定位等都要釐清」等，並提出建議，「要平衡科系傾斜也可以併同招生問題來思考，有些類科招生不易，但公立學校招生比私立學校容易，所以像工業類科這種招生不易的科系，如果多由公立學校來引導，或可改善。公私立學校的招生要互相搭配，才能改善高等教育的問題」等，或教育部參酌考量，允宜納入通盤之檢討。

三、教育部未積極整合中等及高等技職體系教育系統，僅實施高職特殊產業類科不得停止招生之消極控管手段，除未能達成技職務實致用目的，又中等職業教育

方向影響技專校院設系規劃，顯難以發揮學用合一、  
產業人才培養向下紮根，容有怠失

- (一)教育部組織法規定教育部職掌全國教育整體事項等權限，已如前述。查高級中等教育是接續九年國民教育及高等教育之間的中介階段，既有國民基本教育之階段性，亦有學術研究或專業技術知能之預備性；高級中等學校應就學生能力、性向及興趣，考量社會職場動態，輔導其適性發展（按高級中等教育法第1、2、45條意旨參照）。其中，高級中等職業學校（技術型高中）兼有前述之階段性及預備性，更因應社會環境變遷、經濟發展及產業結構轉變，其功能更顯複雜、定位更具層次，應予關注。復依教育部「職業學校群科課程綱要」內容，職業學校以教導專業知能、涵養職業道德、培育實用技術人才，並奠定其生涯發展之基礎為目的，爰應輔導學生達到充實專業知能，培育行職業工作之基本能力等教育目標。
- (二)依高職畢業生升學就業進路數據顯示，高職偏重升學導向，「高中化」現象嚴重，定位不清，恐已非完成性之就業預備教育。茲列100學年度、101學年度之情形如后：
- (1)升學情形部分，100學年度高職畢業生升學者占高職畢業人數83.51%，其中升讀大學校院88,638人最多，占96.62%以外語群之95.72%升學率、化工群之95.451%升學率及商業與管理群之92.51%升學率為最高；101學年度高職畢業生升學者占高職畢業人數81.10%，其中88,095人升讀大學校院，占畢業生78.70%，並以化工群之96.81%升學率、外語群之94.71%升學率及土木與建築群之91.48%

升學率為最高。

(2) 就業情形部分，100 學年度就讀職業科畢業生就業者 12,128 人，其中男生 6,860 人、女生 5,268 人，就業率分別為 11.53% 及 10.45%；101 學年度就讀職業科畢業生就業者 14,007 人，其中男生 8,005 人、女生 6,002 人，就業率分別為 13.20% 及 11.70%。

表7、100-101 學年度升學、就業統計表 (單位：人；%)

學年	畢業生 人數	已升學		已就業		未升學未就業		其他	
		人數	比率	人數	比率	人數	比率	人數	比率
100	109,863	91,742	83.51	12,128	11.04	5,354	4.87	639	0.58
101	111,933	90,782	81.10	14,007	12.51	6,362	5.68	782	0.70
與上學年比較 (%)	1.88	-1.05	(-2.41)	15.49	(1.47)	18.83	(0.81)	22.38	(0.12)

資料來源：教育部統計處。(教育部約詢前提供資料)

註 1：102 學年度畢業生於 103 年 6 月畢業，尚無相關統計資料。

註 2：上開升學資料未區分普通大學及技職校院。

(三) 高職工業類科名額縮減，將連帶影響技專校院之設系規劃，欲改善技職教育科系傾斜情形，仍需正視高職類科設置規劃之問題：

1、教育部表示為維持工業類及農林漁牧類現階段結構，進行產業特殊需求類科管制，已於 96 年 4 月 16 日以部授教中字第 0960505530C 號令訂定「產業特殊需求類科獎補助作業要點」(103 年 8 月 8 日以臺教國署高字第 1030079502B 號令修正)，針對產業結構中，屬於傳統、重要、基礎之行職業，具有急迫需求或轉型困難者、產業人力傳承困難，恐有人力斷層疑慮者、學生就讀意願或就業意願較低，以及設備投資成本高者進行獎補助。並依據該部國教署所定「104 學年度教育部主管高級中等學校科班審查原則」第 3 點「申請核減或停辦招生科班審查原則」第 5

款明定「國立學校及私立學校申請調減產業特殊需求類科之招生科班，原則不同意核減」以扶植之。

- 2、考量工業類科相關設備較為昂貴，教育部已發布「教育部第二期技職教育再造技專校院設備更新實施要點」，以電機工程、電子工程、電訊工程、機械工程、車輛機械等基礎工業類科為補助對象，協助學校汰換老舊設備，鼓勵辦理科業類科。此外，經 103 年系科盤點後，政策定調未來設科及招生名額調整時，應維持工業類及農林漁牧類現階段結構，避免持續下降，並提出之相關策略，諸如優先支持學校增設農業及工業領域之系科、原則不予同意技專校院申請農業及工業領域系科停招、放寬農業及工業單獨招生規定，增加學校招生彈性、增加實作課程比重之「課程規劃」，同時配合「設備更新」、規劃工業類及農業類科班辦理就業導向專班或產學攜手專班…等。
- 3、然教育部所提上開對策，在高職畢業學生高度升學、高職已非就業取向之終結性教育的趨勢下，以及免試入學及部分條件免學費之 12 年國民基本教育上路後，農業及工業領域之系科保障性招生措施對學生可能失去吸引力等現況下，況如無高職特殊產業類科之相關就業誘因，均恐使其策進作為之效益大打折扣，教育部允應檢討。

(四)又本院於本案調查過程中，為全盤瞭解我國高職畢業生升學情形，曾於 103 年 10 月間函請教育部提供 100~102 學年度高職畢業學生就業、升學(區分普通大學及技職校院)之情形，惟該部僅回復整體畢業生升學數據，未能提供普通大學及技職校院區分資料。經本院於 104 年 1 月 12 日詢問該部主管人員

後，復於同年月19日再函提供是項資料，該部遲至同年3月16日函復到院，但所提供「升學流向調查表」之調查範圍，竟註明僅限於該部國教署所轄國、公立高職學校（歷年畢業生人數為：53,085人、52,902人及52,238人），實未全盤掌握全國高職類科學生升學情形，況依教育部查詢系統加總20,100至102學年度全國高職畢業生人數分別為171,644人、166,171人及163,508人（含職業科、綜合高中專門學程、實用技能學程及進修學校職業科等），顯見該部調查範圍僅約三分之一，數據掌握落差極大，亦未主動提供高職特殊產業類科之相關就業數據。足徵，教育部明知高職升學化情形嚴重，然對於全國職業類科學生流向情形，長期竟未及時、主動蒐集瞭解，且經本院二次函詢後，仍未積極就全國情形盤整清點，僅提出片面調查資料，顯未善盡法定監督管理職責，洵有怠失。

(五)復根據本院103年調查「青年薪資低，致婚育困難，優秀人才外流，影響青年未來及國家競爭力」等情案之調查意見復指出，「教育部明知就業市場存有學用落差情形，然協調大專校院積極辦理系所轉型之成效有限，肇致學非所用情況屢見不鮮，該部允宜對就業情形欠佳之系所，研擬有效方案，確實督促各校院檢討應否辦理轉型，或提出改善就業方案」等語已提出某些落差現象。而部分媒體所進行企業愛用大學畢業生評比之相關報導<sup>21</sup>，除提供學校排名之參考外，如「2015年排行榜出爐，成功大學繼去年奪冠後，今年再度蟬聯整體排行榜冠軍，

---

<sup>20</sup>教育部統計處。高中職學生比查詢網址：<https://stats.moe.gov.tw/high/Default.aspx>。

<sup>21</sup>Cheers雜誌(民104)。哪張大學文憑最給力，174期。104年3月，取自<http://www.cheers.com.tw/article/article.action?id=5065246>



私立學校是淡江大學拿第一，技職第一則是台北科技大學」，亦分析學校特性及用人趨勢指標包括「企業用才趨務實，擁有實做力更受青睞」、「先有外語力，再談競爭國際化」、「近 9 成企業正面臨缺才問題，低薪資、學用落差是主因」、「亟需基層及高階專業人員，中階主管成為第三大缺口」等語，其雖非正式學校排名，然仍反應部分產業及實務界意見，是以，學校與業界之銜接仍密不可分，所學職能更牽動經濟之發展。

(六)復以本院諮詢專家學者表示，「高職則有科系的區分，跟高等教育一樣，甚至會影響高等教育科系的設置。…私立大學的科系跟著高職科系調整，服務業跟設計類的科系因此成長很多，現在雖然開始控管，像是教育部已經規定工業類不准減、服務類不准增的規定，但有點太晚」、「職業學校學生畢業不就業卻升學，是職業教育投資的浪費，或許可朝向鼓勵就業，把這類的名額挪移到公立的技專大學加以平衡」等語，足徵技職教育體系一脈相承，其人才培育體系不宜輕忽後期中等教育階段，與本院調查結果堪符。

(七)綜上，技職教育過去為臺灣的經濟發展提供大量優質人力，惟近十數年來因技職學校改制升格，在落實實務教學的配套措施上顯有不足，致課程重理論、產學連結不夠深化，高職學生以升學為導向，技職教育學術化等，引發技職教育定位不明、學用落差的批評聲浪。教育部現雖已對高職特殊產業需求類科採取獎助或管控策略，卻未釐清高職畢業學生升讀普通大學或技職校院趨向，且高職產業特殊需求類科之升學校系或就業銜接配套情形，尚未明確，均不利產業人才培育之連貫延伸，教育部允宜

通盤考量，提出有效及預防性策略。

四、教育部未因應實際就業市場需求，整體管控大專校院核准招生名額，復未積極提供學校整體產業趨勢基礎，缺乏國家整體人才培育藍圖，恐流於不當招生導向及惡性資源競爭趨勢，甚至大學畢業生於就業市場適合之專業工作恐不到四成，學用落差嚴重，應併予檢討改善

(一)按大學法第 12 條明文，「大學之學生人數規模應與大學之資源條件相符，其標準由教育部定之；並得作為各大學規劃增設及調整院、系、所、學程與招生名額之審酌依據」；同法第 24 條第 1 項規定，「大學招生……；其招生（包括考試）方式、名額……及其他應遵行事項之規定，由大學擬訂，報教育部核定後實施」。爰教育部曾於 90 至 96 年以「大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點」辦理大學招生名額總量管制相關事項。是以，教育部針對大學招生或其資源條件、經濟規模，有權責深入檢討規劃。

(二)另專科學校法於 103 年 6 月 18 日修訂前，原第 4 條第 2 項規定，「專科學校之學生人數規模應與專科學校之資源條件相符，其標準由教育部定之」；該法第 4 條第 2 項業已修訂為：「國立專科學校及私立專科學校之設立或停辦，由教育部依教育政策、國家需要，並審察全國各地情形核定…。」第 31 條：「專科學校之招生，以公開方式辦理之……；其招生之方式、對象、名額、入學考試與甄選方式、招生委員會組成方式、利益迴避、成績複查、申訴處理程序及其他應遵行事項之規定，由專科學校或聯合招生委員會擬訂，報教育部核定後實施」。經教育部檢討後，遂依大學法第 12 條訂定發

布「大學總量發展規模與資源條件標準」，作為審核各大學增設及調整院、系、所及學位學程與招生名額之依據，且為整併一般大學與技專校院一體適用，於 100 年將「大學總量發展規模與資源條件標準」及「技專校院增設調整院所系科學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，合併修正為上述之總量標準。

(三)總量標準係目前教育部核定專科以上學校招生名額及實施學校總量規模之法源依據，重要規定如下：

- 1、第 2 條第 1 項第 2 款規定略以，「總量發展規模：係指專科以上學校各院、所、系、科與學位學程之組織及其各學制班別之全校學生人數總和；招生名額總量：依據同條項第 3 款規定，係指專科以上學校各院、所、系、科與學位學程之各學制班別招生名額之總和」。
- 2、第 3 條第 1 項<sup>22</sup>規定，「教育部應依國家整體人才培育政策、社會發展需求、學校資源條件、師資專長、總量發展規模、新生註冊率及畢業學生就業等面向，徵詢相關產業之目的事業主管機關意見後，核定專科以上學校增設、調整院、所、系、科與學位學程及招生名額總量」。
- 3、第 6 條規定略以，「學校如有擴增招生名額總量之需求，其最近一學年度全校新生註冊率達九成以上，且為配合國家重大政策、辦理教育實驗或其學生人數未滿五千人者，則依規定可申請擴增既有總量」。

(四)有關招生名額核定實務作業情形，詢據教育部表示

---

<sup>22</sup>立法理由：修正第 1 項，將新生註冊率、畢業學生就業納入教育部審核學校增設、調整院、所、系、科與學位學程及招生名額之參考，並為期彌平學用落差，爰明定爾後核定學校院、所、系、科與學位學程及招生名額時，應徵詢相關產業目的事業主管機關意見。

其程序係由學校先行衡酌辦學條件、校務發展、資源條件及社會人力需求等面向報部審核，該部再據學校資源條件、師資結構及新生註冊率等資料並徵詢相關部會意見後審核：

- 1、學校提報作業：各大專校院經衡酌辦學條件，考量校務發展、資源條件及社會人力需求等面向，並符合「總量標準附表 3」（如附表 4）所列之相關規定，申請增設或調整院所系科及學位學程，此外學校如規劃增設、調整特殊項目之院所系科與學位學程，亦應提供該增設或調整案與國家社會人力需求評估資料（包含招生市場評估及就業市場狀況等）。學校各學制班別招生規定，如有新增或修正，經校內相關程序審議（如：校級招生委員會議）通過，報該部核定後實施。
- 2、教育部審核作業亦依據「大學辦理招生規定審核作業要點」及「技專校院單獨招生處理原則」，且於審核大專校院增設或調整院所系科及學位學程時，除檢核學校資源條件、師資結構及新生註冊率等資料外，並徵詢相關部會意見，如為醫事類、師資培育及博、碩士班增設等涉及特殊項目之院所系科及學位學程，將再送請專業審查。

(五)惟依教育部函復審計部之查意見內容復指出，「目前係以客觀條件，如註冊率、師資質量基準等，引導大學審慎檢視、調整系所之規劃，雖然實施初期成效未必彰顯，然將漸收潛移默化之效」等語。然查，教育部歷年依評鑑未通過結果扣減大專校院學士班（含日、夜間學制）招生名額情形顯示，大學（系所）評鑑總扣減學士班名額為 741 人（97、98 年），技專校院（綜合）評鑑總扣減學士班與專科班名額為 447 人（100 至 102 年），迄今顯尚未見成效。

此外，依目前大專校院之註冊率顯示，因少子化趨勢肇致部分學校生源不足，註冊率低於 50%，甚 30%，爰原本生源空缺已高達 50%至 70%，即便教育部強制減招 50%至 70%（總量標準第 8 條參照），仍難以達成實質調整結果，實有審計部所指「仍缺乏實質有效政策工具，督促未有意願配合之學校進行系所增設調整」現象。

(六)復依本院過去調查「我國人才培育與就業市場嚴重脫節，且教育設施與人口成長落差甚大」等情案之調查意見指出，「教育部長期怠於掌握我國各教育階段學生人數推估與預測，且自 88 年起，教育部屢次一再忽視經建會明確函知未來學齡人口即將縮減宜進行調整之建議，既未妥善規劃國家整體人力之教育政策與設施，又盲目進行教育投資，遲未隨人口與產業結構變化而調整；復未能適切監督國家教育研究院發揮智庫之功能，使該院肩負教育政策研究之作用弱化。教育部未能本於教育主管機關之權責，導致人才培育和國家發展脫節，教育設施與人口成長落差甚大，核有失當」等語，亦指出相關問題，有待教育部積極改善。

(七)據本院諮詢專家學者表示「科系傾斜的原因，資訊不足是其一，因為大學沒有這種能力來掌握整個產業市場的變動跟預測，國內外的廣泛資料掌握在很多政府部會，像是經濟部及勞動部，所以不能完全由學校自行評估」、「目前施行的總量管制，到了國立大學內，變成科系間廝殺、爭奪資源，不符合科系調整的目的，不利改善科系傾斜現象」等語，顯示大專校院自行規劃招生名額之資料基礎未足妥適，且因校內科系本位情形，容易悖離科系調整的目的，均非適切。又諮詢專家學者指出，「大學法

第24條授予教育部核定大學招生名額的權限，跟總量管制是掛在一起的，惟授權的內容，總量管制的規定訂在標準中，有無符合大學法的授權？是總量還是系所份量的控制？仍不明確。系所份量的控制又未必控制得好」等語，且本院詢問教育部人員，亦說明：「系科的調整過去為人抱怨的是本部審得很嚴，學校及業界都抱怨未能符應市場趨勢變化，但這種彈性空間給了之後，學校也未必能掌握市場需求，而多以招生趨勢來考量，顯然幾年下來，就轉向服務業傾斜了」，足以認定大專校院招生名額審核機制，若忽視國家整體人才培育及社會發展需求，任由大專校院科系設置調整以招生為導向，長期而言恐未能符合整體利益之所需。

(八)末查，103年我國大學及以上學歷者之失業率高達4.99%，專科亦達到4.36%，均高於國高中（職）失業率，顯示高學歷者失業率情形嚴重，教育部允宜正視前開現象，會同勞動部等相關權責單位協商研議為妥：

- 1、憲法第13章基本國策第4節「社會安全」，以第152條明文：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會」，揭示促進人民充分就業乃維持社會安全之基石之一，又就業之促進、國家提供適當工作機會之根本，均與人力之規劃及培育息息相關，擔負培育人才任務之教育主管機關，顯難自外於高學歷者高失業率之情形。
- 2、依臺大政法中心調查指出<sup>23</sup>，「目前大學生占同年齡人口比例已達70%，但適合大學畢業生從事的專業人員或助理專業人員不到4成。同時，網

---

<sup>23</sup>中時電子報(民103)。台大調查：適合大學生專業工作僅4成，學用落差大。104年4月，取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20140525000304-260114>

路時代來臨，但臺灣培養的電算機及商管人才卻逐漸減少，顯示學用落差相當嚴重」，相關與會學者認為「工科需要投入資金添購設備，學校基於成本考量，不願開設成本過高的類科和科系，因此，近 20 年新設立的大學，很少設立機械系。他強調，大學不是職業訓練所，但為了改善學用落差，學界和業界要分工，大學必須培養基礎知識及能力，後面較專精的部分，再由業界來接手」等語，直指目前產學落差及系所傾斜現象。

- 3、據學者指出<sup>24</sup>，「臺灣在 2012 年的 15-24 歲青年失業率為 12.66%，雖然低於 OECD 國家的 16.1%、歐元區國家的 22.6%、美國的 15.5%，但是卻高於日本的 8.6%與韓國的 8.8%；再從青年失業率與全體失業率相比，臺灣的青年失業率是全體失業率的 2.5 倍，僅略低於南韓的 2.66 倍，但明顯高於 OECD 國家的 2.02 倍、歐盟的 2.2 倍、美國的 1.98 倍，顯示相對而言，臺灣青年失業問題的嚴重性」等語。及本院 103 年調查「青年薪資低，致婚育困難，優秀人才外流，影響青年未來及國家競爭力」等情案之調查意見更指出，「近來國內整體失業率雖呈小幅下降趨勢，然青年失業率不升反降，肇致二者差距逐漸擴大，甚有 20 至 24 歲之青年失業率為整體失業率之 3 倍餘。我國青年失業率較日、韓為高，且青年失業人數高達 21 萬人，約占整體失業人數 45.53%，失業超過 1 年以上之長期失業青年，亦占全體長期失業者之 4 成，顯示，政府改善青年失業成效尚待加強，行政院允宜強化跨部會協調平臺，策

---

<sup>24</sup>李健鴻(民 102)。當前青年就業問題與對策之探討。載於經濟部人才快訊電子報。104 年 3 月，取自 [http://itriexpress.blogspot.tw/2013/12/blog-post\\_1156.html](http://itriexpress.blogspot.tw/2013/12/blog-post_1156.html)

定有效方案，以提升青年就業」等語，均顯示目前青年失業、高學歷高失業之現象尚未能有效解決，影響薪資所得，並成為我國經濟與國家競爭力之隱憂。

- 4、本院查據國發會之觀察，近 10 年我國失業率由 89 年 2.99% 上升至 91 年 5.17% 的高峰後，在政府推動各項促進就業措施下，95 年已降至 4% 以下。然 97 年下半年受全球金融海嘯影響，我國失業率與世界各國同呈上升，98 年起至 99 年上半年失業率均高達 5% 以上，在政府陸續推動「97-98 年短期促進就業措施」等相關經濟及促進就業措施的效益帶動下，103 年 1 至 9 月平均失業率為 3.99%，再度降至 4% 以下，並為近 6 年同期最低水準。然就年齡別及教育程度別觀察之，近 10 年 15-24 歲青年組之失業率相對高於其他年齡組，其 103 年 1-9 月平均為 12.62%，為全體平均失業率之 3.16 倍；103 年 1-9 月大學及以上程度者平均失業率為 4.99%，亦相對其他教育程度者為高。該會分析認為主要係因近年高等教育擴張，大學以上畢業生人數大幅增加，且其勞動條件與就業市場需求有相當程度之落差，致高學歷青年之失業率相對較高（詳如下表）。

表 8、年齡組別與教育程度別之失業率

年別 (月)	失業率 (%)							
	總計	年齡別			教育程度別			
		15-24 歲	25-44 歲	45-64 歲	國中 及以下	高中 (職)	專科	大學 及以上
91 年	5.17	11.91	4.73	3.38	5.14	5.92	4.60	3.89
92 年	4.99	11.44	4.47	3.76	5.17	5.60	4.32	3.82
93 年	4.44	10.85	3.97	3.20	4.31	4.87	4.02	4.11



94年	4.13	10.59	3.78	2.79	3.76	4.54	3.78	4.23
95年	3.91	10.31	3.79	2.31	3.21	4.36	3.55	4.36
96年	3.91	10.65	3.86	2.24	3.22	4.31	3.36	4.51
97年	4.14	11.81	4.02	2.54	3.76	4.34	3.44	4.78
98年	5.85	14.49	5.93	3.90	5.84	6.19	4.96	5.98
99年	5.21	13.09	5.35	3.39	4.83	5.58	4.33	5.62
100年	4.39	12.47	4.46	2.64	3.69	4.66	3.40	5.18
101年	4.24	12.66	4.38	2.31	3.52	4.22	3.18	5.37
102年	4.18	13.17	4.27	2.25	3.53	4.11	3.11	5.26
103年 (1~9月)	3.99	12.62	4.16	2.11	3.29	3.85	4.36	4.99

資料來源：國發會查復提供，該會並說明資料係行政院主計總處人力資源調查。

5、經查不同教育程度別之失業情形，不難發現103年我國大學及以上學歷者之失業率高達4.99%，專科亦達到4.36%，其中「大學及以上」之失業率，自93年超越「專科」，已連續10年均高於「專科」，至102年「大學及以上」之失業率為5.26%，高過「專科」3.11%之失業率，差距已達2%，高學歷者高失業率情形尤其明顯。復依行政院主計總處103年人力運用調查報告<sup>25</sup>指出，具「大學及以上」學歷之失業者找尋工作過程中沒有遇到工作機會之主要原因，有高達54.67%認為係「從未遇到合適之職缺」，而遭遇之最主要困難，有高達34.23%認為係「找不到想要做的職業類別」；突顯我國高等教育之核心命題，仍關乎高等教育於學術或務實特色之釐清，進而方為追求學用合一，或消弭學用落差等技術性問題，否則高學歷高失業率現象之背後，將是高等教育失靈、產業空洞化及人力結構性崩塌之隱憂，而政府欲避免國力節節敗退，需以人

<sup>25</sup>行政院主計總處(民103)。表91-失業者找尋工作過程中沒有遇到工作機會之主要原因與遭遇之最主要困難。104年3月，取自 <http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=36761&ctNode=3580&mp=1>

力規劃整體性思維支撐相關政策，教育部則宜洞察高學歷高失業率之現象，儘速會同勞動部等相關權責機關研議為妥。

五、教育部未建立政府跨域人才培育之相關整合平台，且未能整合國發會、勞動部之廣泛性資料為基礎，核定學校招生名額或引導學校規劃相關課程，整體人才培育政策擬定及管理未落實整合，肇致教育體系未能回應學術及產業趨勢

(一)審計部前以「102年度中央政府總決算審核報告」函報本院之審核意見指出，教育部提供101至103學年度相關部會審查意見，除衛生福利部提出醫師整體人力需求推估、經濟部提出「重點產業發展所需人才與大學學類系所對照表」、金管會提出「金融業人才供需調查及推估結果報告」，供教育部檢視學校系所及對應之產業整體人力供需情形外，其餘部會（如：交通部、農委會、環保署、內政部、財政部等）多就個別學校特定系所之增設調整，提供個案式意見，先予敘明。

(二)本院立案調查後詢據教育部說明，核定招生名額之相關部會實務合作與聯繫機制係採函文方式請各部會提供主管產業人力供需分析說明，並參據國發會提供之「重點產業人才供需調查及推估」報告結果資料等措施；以及詢據勞動部表示因該部尚非個別事業之主管機關，故就核定招生名額總量事宜未與教育部有合作機制，未參與教育部審查核定調整大專校院系所招生名額作業。國發會亦表示，依據「產業創新條例」第17條規定，自99年10月起受行政院指定，負責協調各中央目的事業主管機關，辦理重點產業人才供需調查及推估，擔任整合平台，並已協調中央目的事業主管機關完成多項重點

產業人才供需調查及推估，將推估結果、因應對策及措施，提供相關成果報告予教育部參考。鑒於前述部會說明之做法，仍欠缺部會聯結整合，教育部據之辦理大專校院系所增設調整審查作業，其審酌基礎缺乏全盤掌握學校系所對應產業整體人力需求之實力。

(三)產業人才之培育，需與產業發展趨勢密切配合，惟新領學門或國家重大政策領域之人才培育引導權，若完全回歸學校內部招生名額調控機制，容易喪失國家政策或者培育特定人才之目的，宜由實質統籌機關，發揮政府一體之力量：

1、茲以教育部曾於 99 學年度公告新興學門（含客家研究及性別研究）與國家重大政策（含文化創意及海洋領域）領域，以鼓勵大專校院配合國家重大政策培育所需人才之政策為例：

(1)大學總量發展規模與資源條件標準」(於 100 年 8 月 3 日修正發布為總量標準)第 7 點規定，「屬新興學門、國家重大政策領域之院、所、系及學位學程，其專任師資數應報教育部核准，申請彈性放寬及專任師資數」，其辦理方式係教育部彙整行政院相關重點產業、部會、其他政府部門（包含立法院及監察院）等建議增設之領域資訊，每年提供學校納入規劃增設或調整院系所學位學程及招生名額之參考依據。

(2)考量新興學門領域相關系所，師資聘任不易，99 學年度時教育部公告新興學門（含客家研究及性別研究）與國家重大政策（含文化創意及海洋領域）領域別，並受理學校申請，惟其後考量少子女化趨勢對於招生之影響，且

為因應外界對於高等教育之要求，不論一般或新興學門之院系所及學位學程均應符合師資質量基準之規定，因此教育部對於一般與新興學門之院系所及學位學程之師資質量均從嚴審核，不再受理申請彈性放寬新興學門或國家重大政策領域相關師資規定，而未再另行公告新興學門領域。

- 2、又本院諮詢專家學者表示：「舉例而言，新興學門或領域要發展，要透過新設系所來發展，新設系所又要靠新的教師員額來做，但目前教師員額爭取不易，新設系所為了生存，只好整併，但有些併得四不像；或者是設立後師資不足，在大學評鑑時過不了，又被減少招生名額，反而無法生存。還有些科系為了生存，想說先併了再說，結果反而喪失當時設置為了國家政策或者培育特定人才的目的。過去教育大學轉型就有這樣的情況，所以有些新設系所運作兩三年後，就消失了」等語，顯示尚不宜完全由學校內部機制做為新興學門或國家政策重大領域發展之基礎。
- 3、具國家高度之人才政策，實需政府一體規劃推動，整體產業人才培育之政策擬定及管理，需有實質統籌機關。

(四)產業創新條例第 17 條規定，「為強化產業發展所需人才，行政院應指定專責機關建立產業人才資源發展之協調整合機制，推動下列事項：一、協調各中央目的事業主管機關辦理重點產業人才供需調查及推估。二、整合產業人才供需資訊，訂定產業人才資源發展策略。三、協調產業人才資源發展之推動事宜。四、推動產業、學術、研究及職業訓練機構合作之規劃」，即係考量人才資源攸關產業發展及

其長期競爭力，且涉及各部會權責，惟以本院約詢時國發會之人員表示，重點產業人力的供需推估是滾動式的三年推估，目前尚無中長期的計劃（本院104年1月12日約詢筆錄參照），且教育部表示「教育體系運作和國家人力資源規劃，應有長期持續性及全面性之配合機制，大學系所發展雖可結合國家經濟建設發展方向，可是並非所有系所皆有對應產業，即使是與產業相關的系所，在認定哪些系所對應哪些產業時，亦相當困難」等語，堪予認定現行產業人才供需調查資料有其限制，產業人才培育之整體策略及部會整合合作機制仍有改善空間。

- (五) 國家教育研究院 102 年國內外人才培育相關政策之比較分析研究報告<sup>26</sup> 結論指出：「政府除了立法規範外，還應成立跨部會的協商機制，其領導層級必須是國家層級，主持人應由行政院院長或副院長擔任，例如新加坡即由總理主持相關的委員會，而德國則立法規範企業應投資人才培育。各國因少子女化及高齡化的人口結構改變，已經預見未來將會發生勞動力缺少的嚴重問題，故早已針對國內現況提出因應策略與計畫。與我國發展背景相似的日本，以『勞力需求』與『決定就業人數』進行推算 2020 年各產業的勞力需求，並定出 2020 年的就業率目標，此種推估方法與具體明確的目標導向值得我國借鏡。由此可見，各國在討論人才培育上，均置於國家的層級」；又技術與職業教育法於 104 年 1 月公布施行，其第 4 條明文：「為培育符合國家經濟及產業發展需求之人才，制定宏觀技職教育政策綱領，行政院應定期邀集教育部、勞動部、經濟部、

---

<sup>26</sup> 國家教育研究院(計畫主持人：楊振昇、蔡進雄)(民 102)。國內外人才培育相關政策之比較分析研究。取自，<http://www.naer.edu.tw/files/15-1000-8691,c1167-1.php?Lang=zh-tw>

國發會及其他相關部會首長，召開技職教育審議會；其委員之遴聘、組織及運作辦法，由行政院定之」，賦予行政院於產業人才培育機制之管理與運作更為明確之權責，惟展望產業人才培育政策之未來走向，以及所謂宏觀技職教育政策綱領之制定與該等技職教育審議會之實質運作，均待檢視，更有賴行政院引領所屬機關投注心力付諸實踐。

六、教育部長期忽視我國少子女化趨勢，未積極回應各界提出高等教育密度過高之預警訊息，且放任大專校院數量快速擴充，至大學註冊率驟降，105年少子化浪潮恐引發大學退場潮，教育部雖已提出8年縮減50所大學之目標，然目前轉型或退場措施緩不濟急，嚴重稀釋大學教育資源，傷害高教品質，國際排名下降，嚴重影響學生學習權益，實難辭違失之咎

(一)83年大學法之修訂，關鍵地影響高等教育之運作型態，高等教育之發展亦在政府鬆綁管制的政策趨向下，轉而質變量增。審視我國大專校院數量自80學年度之123所(含21所大學、29所獨立學院、73所專科學校)，發展至98學年度達到164所(含105所大學、44所獨立學院、15所專科學校)之高峰，另按教育部「103學年度大專校院一覽表」<sup>27</sup>及「103學年度公私立技專校院一覽表」<sup>28</sup>資料，我國103學年度大專校院之總量概況如下：

1、103學年度大專校院計有156所，其中公立學校58校(含軍警校院7校及空中大學2校)、私立學校98校。

表9、103學年度大專校院數量分布表

<sup>27</sup>教育部委託國立雲林科技大學建置「103學年度大專校院一覽表資訊網」。  
(<http://ulist.moe.gov.tw/Download/FileDownload>)

<sup>28</sup>教育部技術及職業教育司委託國立雲林科技大學建置「103學年度公私立技專校院總覽網站」(<http://tve.uch.edu.tw/>)

類別	數量 (比例)		
公立	58 (37.18%)	大學校院	34
		技職校院	15
		軍警學校	7
		空中大學	2
私立	98 (62.82%)	大學校院	37
		技職校院	59
		宗教學院	2
合計	156		

資料來源：本院彙整自教育部「103學年度大學校院一覽表資訊網」。

2、103學年度技專校院計有91所，其中科技大學57校、技術學院18校及專科學校16校。

表10、103學年度技專校院數量分布表

類別	數量 (比例)		
科技大學	57	公立	14 (24.56%)
		私立	43 (75.44%)
技術學院	18	公立	2 (11.11%)
		私立	16 (88.89%)
專科學校	16	公立	4 (25%)
		私立	12 (75%)
合計	91	公立	20 (21.98%)
		私立	71 (78.02%)

資料來源：本院依教育部「103學年度公私立技專校院總覽網站」資料彙整。

3、整體而言，在技術學院及專科學校升格改制為(科技)大學之政策引導下，我國高等教育之現況，對照大學法修訂前之情形，大學數量飆漲、獨立學院及專科學校數量明顯萎縮<sup>29</sup>，且私立學校數量遠勝公立學校，技專校院之私校比例更高達78.02%。

(二)然少子化趨勢早有預警，惟教育部前於86年至95年10年間，在教改口號「廣設高中大學」之壓力下，無視於人口遽降的浪潮，猶大肆增設大學院校，致

<sup>29</sup>教育部統計處網站：各級學校校數。104年3月13日，取自<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4075&Page=20046&Index=5&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>，資料顯示至103學年度我國分別為獨立學院及專科學校數量21所及14所。

期間大學院校增至 164 所，學生人數也從 30 餘萬人急增至近百萬人，產生嚴重質量失衡情形，大學數量過多、學生素質降低、高學位高失業率、大學將面臨退場危機等，已成為社會各界質疑的問題等語，換言之，高等教育招生及發展危機於近 15 年期間，均未獲有效處理。關於少子化趨勢之預警諸如下例：

- 1、少子化極早已為各國探討因應之課題，我國人口亦有出生人口數驟減之勢，茲依國發會重要統計資料(下表摘自人口統計：50 至 150 年)略述，70 年時我國人口出生數有 41 萬 4 千餘人，此後逐年減少至 96 年，出生人數較之前者，已折半減少至 20 萬 4 千餘人，99 年跌至 16 萬 7 千餘人之低點，此後推估至 105 年以降，均為 20 萬人以下，詳如下表：

年別	總人口(百萬人)	出生數(千人)
略		
<b>70 年</b>	<b>18.2</b>	<b>414</b>
80 年	20.6	322
90 年	22.4	260
<b>96 年</b>	<b>23.0</b>	<b>204</b>
97 年	23.0	199
98 年	23.1	191
<b>99 年</b>	<b>23.2</b>	<b>167</b>
100 年	23.2	197
101 年	23.3	229
102 年	23.4	199
103 年	23.4	210
<b>105 年</b>	<b>23.5</b>	<b>186</b>
106 年	23.5	183
107 年	23.5	180
108 年	23.6	177
109 年	23.6	175
110 年	23.6	173



120 年	23.3	152
150 年	18.0	90

資料來源：摘自國發會網站 / 重要統計資料  
(<http://www.ndc.gov.tw/ml.aspx?sNo=0060392#.VRylcctMvcs>)

2、本院 101 年「我國高等教育因應少子化及國際化相關政策與問題之探討」專案調查研究報告即已指出，自 86 至 87 年我國開啟了一波人口遽減的浪潮(出生人口數 1 年內約從 32.6 萬人減至 27.1 萬人，驟減 5.5 萬人)，迨至 99 年，出生人口已減至 16.6 萬人，14 年來出生人口等於折半，嚴重影響大學入學生源。該專案調查研究報告之結論及建議部分，前已送請行政院轉相關部會參處，並建議行政院允宜提升人口政策委員會之層級，從整體社經發展與國家競爭力預做長程規劃；政府除應積極鼓勵競爭力較弱之大學退場外，也應對我國高中職和大學學習環境(如班級人數之合理減少)與學習品質(如出生人口急減後每位學生享有之資源分配提升)提升和重整有全盤規劃作為；對於效能不彰的國立大學，教育部除應加速輔導其整併外，並應關注目前受退場威脅大學之教學品質等。

(三)甚且教育部內部分分析及控制之機制，歷年已對高等教育不當擴充提出警語，然該部置若罔聞，同時放任高等教育擴充，政策自相矛盾：

1、教育部 90 年發表大學教育政策白皮書<sup>30</sup>，即分析當時高等教育有普及化、質量失衡、教育資源排擠、與社會的互動不足...等問題，並指出為避免大學過度擴充及惡性競爭，導致教育資源浪費及人力供需失衡等負面衝擊，將漸進推動各項改

<sup>30</sup>教育部部史網站。104 年 3 月，取自[http://history.moe.gov.tw/important\\_list.asp](http://history.moe.gov.tw/important_list.asp)

革，例如不宜再新設公立大學、新設之私立大學應考量區域之分布並從嚴評估、政府應定期公開就業市場供需資料供學校及學生參考使用、大學運作資訊應公開以發揮市場監督功能、建立淘汰機制等，惟 90 學年度迄至 98 學年度之期間，仍因技術學院升格改制及新設學校，公立大學自 27 校增為 42 校、私立大學自 30 校增為 63 校，整體之大專校院數量自 154 校增為 164 校。

2、復以該部統計處「大專校院新生註冊率概況統計分析」<sup>31</sup>，早自 93 學年度起，歷年均提出技職體系招生呈現困境，應針對招生不足、評鑑成績不佳科系、未達專業評鑑標準或招生缺額過高之學校，予以停招或減招、新設學校之註冊率普遍不高，部分學制生源不足，須配合需求調整，以適應社會脈動及就業市場需求等意見，且該項統計分析之結論與建議，歷年竟皆雷同。

(四)是以，本案調查時，高等教育資源已嚴重稀釋致影響學生學習資源，部分私立學校招生經營壓力已達臨界點，教育部終至此際提出「目標 8 年縮減 50 校」<sup>32</sup>，高等教育轉型或退場議題各界喧騰，沸沸揚揚。

1、教育部 103 年統計資料顯示<sup>33</sup>，102 學年 161 所大專校院中，90 學年後新設立或改制學校計 30 所，即有 14 所(占 46.7%)新生註冊率未達 7 成(其中 1 所為新設立之私立一般大學，餘 13 所為技專校院( 11 所為改制、2 所為新設立) )；而

<sup>31</sup>教育部統計處。應用統計分析。104 年 3 月，取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4149&Page=22050&Index=9&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

<sup>32</sup>自由時報(民 104)。3 月 29 日：高教招生 8 年後狠砍 13 萬名額，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/866925>；自由時報(民 104)。3 月 28 日 A19 版：教育部目標 8 年縮減 50 校；中時電子報(民 104)。3 月 30 日：教長：112 學年會有 50 所大學整併或退場，取自 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150330002472-260405>

<sup>33</sup>教育部(民 103)。大專校院新生註冊率變動分析-102 學年。104 年 3 月 28 日，取自 <http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=4220&Type=1&Index=9&wid=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

其他 131 所學校，當中有 22 所學校(占 16.8%) 新生註冊率未達 7 成 (民 103)。

- 2、教育部 103 年預測結果推估<sup>34</sup>，除 105 學年大專校院 1 年級學生數將減為 25 萬 2,058 人(中推估)，較 102 學年之 27 萬 1,108 人減少 1 萬 9,050 人外；12 年後之 117 學年同樣因虎年效應，大一學生更將再減至 15 萬 6,408 人，至 118 學年為止的未來 16 年間，平均年減近 7 千人，年減幅達 3.13%。又依相關報導略以<sup>35</sup>，「教育部首度提出招生總量的調控目標，以 112 年為規劃點，參考國發會的推估，112 學年大專校院大一招生數約為 18 萬多人，對比指標 102 學年的學士招生名額高達 30 萬多人，大減近 12 萬個名額、近 4 成」、「目前第一個『逼婚對象』是國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學『三合一』」及「吳思華今天到立法院教育委員會專案報告「高等教育創新轉型方案」說，預計 112 學年時，推動 8 至 12 所公立大學合併，20 至 40 所私立大學退場，但每縣市至少保留一所公立大學。」等語，顯示外界對於少子化問題漸趨重視，教育部亦遲至此時宣示高等教育減量之目標，顯見大學將面臨之挑戰逐年增加、漸趨嚴峻，迫使政府立即面對。
- 3、關於國際大學評比部分，據指出<sup>36</sup>，「英國泰晤士高等教育 (Times Higher Education) 公布 2015

---

<sup>34</sup>同註 28。

<sup>35</sup>自由時報 (民 104)。3 月 29 日：高教招生 8 年後狠砍 13 萬名額，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/866925>；自由時報 (民 104)。3 月 28 日 A19 版：教育部目標 8 年縮減 50 校；中時電子報 (民 104)。3 月 30 日：教長：112 學年會有 50 所大學整併或退場，取自 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20150330002472-260405>

<sup>36</sup>羅德水(民 104)。臺大排名退步與台灣高教危機。104 年 4 月，取自 <http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/2532>。

年全球聲譽最佳大學排行，前 10 名全由美英兩國的大學包辦，去年排名 51 到 60 區間的臺灣大學，今年則跌到 61 到 70 名。對極度重視所謂國際排名的臺灣來說，臺大名次退步被視為『警訊』，這也是臺大校長疾呼經費應『擴大且集中』的基礎」，並針對少子化現況指出「獨厚少數大學的經費分配模式，更使台灣高教體系日漸 M 型化，國立頂尖大學與面臨少子化威脅的私校，恰成兩個世界」及「正視高等教育的反重分配」等語，一文並指出教育投資下降狀況包括「教育經費占國民生產毛額比率」、「平均每生使用高等教育經費」、「高教師資結構」及「大學生師比」，教育部應併予研議考量。

- (五)教育部查復表示「推估 112 學年度學生總人數將較 102 學年度減少約 31.5 萬人，若以生師比粗估影響教師人數，112 學年度預計減少 1.5 萬名教師；學生減少 30 萬人，若以每一名學生一年學費 10 萬元計，高教一年將短少 300 億元學費收入，此等衝擊將全面性影響大專校院之財務收入、校務運作、學生受教品質、高階教師人力失業、校舍閒置等相關社會議題，更應及早應對為妥」等語，而擬定下列三大方向之行動目標，並預計於 104 年初完成方案規劃並啟動相關機制，惟查教育部目前推動大專校院之科系所調整案，仍以學系間、學系與研究所、學系或研究所內學籍分組的整併為主，校際間之整併仍有諸多困境未能克服；況教育部官員於本院 104 年 1 月 12 日詢問時表示「本部吳部長提到的大學退場數量，主要是要縮小大專校院的規模，100 校只是概念，不是具體數字，畢竟內容牽涉複雜也需要很多配套，希望大學退場會是高等教育的轉型

契機，而不是只為了解決招生不足的問題，讓大學原有的資源及能量可以有最大發揮。私校也會是整併的對象，數量不是重點，而是學生數量減少三分之一後，技職、普通比例如何調和、如何解決博士過多問題、學生權益如何確保…才是最重要要思考的問題。教職員的權益究要如何照顧維護？這段時間本部與經濟部、國發會積極研商中，對整併後的教職員，要輔導安置及轉型」等語，顯示配套措施仍處研商階段，實未能前瞻引領政策，核有欠當。該部除提出短期策略外，仍應參照長期學生數及人口數之推估，進行全面檢討及階段性預告，以提供各界及各大專校院能及早因應，減少衝擊。相關方向及目標詳如下表：

表11、教育部研擬少子化因應方向及其行動目標

方 向	行 動 目 標	內 涵	說 明
具體規劃至112學年度之調控目標	招生名額之調整	依據少子女化對於招生之衝擊，推估未來大專校院學生人數、普通及技職體系學生規模、各教育階段學生比例	
	學校數量之調整	推估可能合併或停辦之校數及其地域分布	
	調控期間之監控督導配套機制	含註冊率公開、財務監管機制及教學品質維護管控機制	
創新轉型方案	訂定停辦轉型具體措施	學校法人在學校辦學目的有窒礙難行或遭遇重大困難不能繼續辦理，應主動依規定，報教育部申請學校停辦；及有關師生安置之相關權益維護配套機制	
	大學整併	鼓勵公私立大學推動合併機制、大手牽小手、科系調整等	
	辦學創新活化	推動教育典範創新、境外辦學、產學合作及衍生企業及學校法人改辦等措施，以增加教育事業之整體經濟產值	
人力創新運用模式、研		鼓勵教師創業或投入社會事業、學界菁英導入學研機構、學界菁	

方 向	行 動 目 標	內 涵 說 明
擬高階人才 躍升發展		英導入產業研發單位、投入地方 文創工作、導入大學創新活化專 業人力、優退志工方案等

資料來源：彙整自教育部查復資料。

(六)此外，對照於預警訊息之出現已達十餘年，該部以客觀條件(如註冊率、師資質量基準)引導整併退場的措施，方於近年上路，緩不濟急。

1、以觀光、餐飲、美容三類科班之師資質量評鑑及其結果運用於審核招生名額情形之實例觀之，實際運用評鑑結果引導辦理學校科系整併、轉型甚或退場之情形，難謂有實效：

(1)技專校院師資質量始自101學年度起辦理考核：101學年度未符標準觀光有12案、餐飲14案、美容7案；102學年度師資質量未符標準觀光有6案、餐飲8案、美容6案，連續2年未達標準觀光計有2案、餐飲0案、美容3案，該部扣減上開3類104學年度招生名額共計99名(觀光41名、美容58名)。

(2)一般大學師資質量考核部分：100學年度觀光領域計2案，扣減招生名額計6名、餐飲領域計2案，扣減招生名額計52名、美容領域無；101學年度無相關系所因未符合規定扣減名額；102學年度觀光領域計1案扣減招生名額計9名、餐飲及美容領域無。

(3)大專校院100-102學年度並無觀光、餐飲及美容類院、所、系、科與學位學程因未符合總量標準所列之專任助理教授以上師資結構及招生違規情事經該部調整招生名

額。

2、教育部 100 至 102 學年度核准技專校院新設「美容」相關科系或學位學程，每年新增招生名額 645 名；新設「餐飲」及「觀光」，每年新增招生名額 1,562 名；另技專校院美容、餐飲及觀光相關科系年度核定招生名額，自 95 學年度之 2 萬 2,504 人，增加至 102 學年度之 4 萬 4,806 人，成長將近 1 倍等情，運用師資質量考核結果扣減招生名額事宜，甚難謂為影響學校科系整併、轉型甚或退場。

(七)綜上，大學教育政策白皮書之發表、教育部自行統計分析之相關數據及本院 101 年專案調查研究建議等，均是對我國高等教育發展之重大預警訊息，惟此期間我國大學數量仍趨成長，且後期新設立或改制的學校其整體招生情形較不理想等情，足徵，教育部長期忽視我國少子女化趨勢及相關統計數據資訊預警訊息，政策引導及管控措施失靈，導致高等教育學生密度過高，新生註冊率銳減，不利整體教育資源配置，並遲至 103 年 12 月方提出「高等教育創新轉型方案」(草案)，104 年 2 月 2 日方正式成立計畫辦公室，相關作業措施恐緩不濟急，顯示長期以來歷經多位教育部長任內均未落實實質處理之節奏，作為高教政策之最高決策及監督機關，難辭違失之咎。

七、我國大專校院轉型或退場事宜，牽涉公私立學校設置之體制及法律地位不同，況私立大專校院退場，涉及校地財產、學生學習權及教師工作權之保障及相關法令之研修，實難以相同標準一體適用，為兼顧轉型退場誘因及時效，教育部允應儘速推動轉型及退場配套措施之相關法制作業，以為周全處理

(一)按大學法第 4 條第 2 項規定，「國立大學及私立大學之設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之；直轄市立、縣（市）立大學之設立、變更或停辦，由各級政府依序報經教育部核定或調整之。私立大學並應依私立學校法之規定辦理。」是以，公、私立大學之變更或停辦，其踐行程序及所涉法令均有不同，難以相同標準一體適用。次按 103 年 6 月 18 日修正公布之私立學校法第 70 條規定：「私立學校有下列情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理。二、經學校主管機關依本法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果。」、同條第 2 項規定：「前項情形，學校法人未自行申請學校主管機關核定停辦者，學校主管機關於必要時徵詢私立學校諮詢會意見後，得命其停辦」；同法第 71 條規定：「學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依前條規定停辦所設各私立學校後，經董事會決議及法人主管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業」等，增設學校主管機關介入之機制、學生就學權益維護措施及等，明定私立學校之合併、改制、停辦、解散及清算等相關程序(同法第 7 章參照)。

(二)針對少子化引發大學整併退場問題，教育部 104 年規劃「高等教育創新轉型方案」(草案)，以進行高等教育資源重新整合規劃，提供大專校院多元發展的經營型態，包括「高階人才躍升」、「退場學校輔導」、「學校典範重塑」及「大學合作合併」等四大執行策略，政策配套如成立專案辦公室、法令鬆綁、制



定專法鼓勵教育實驗創新、跨部會行政協調、高階人才躍升發展獎助之規劃等，期能促進高等教育優質化等。爰為面對長久以來漠視之問題，對於因應少子女化衝擊、如何確保高等教育品質等，教育部雖試圖推動解決策略，惟如法制作業緩不濟急，則允宜盡速思考過渡期間之措施。

(三)我國高等教育數量品質之發展失衡，諸如科系傾斜、學校數量不當擴增、人才供需失準等均如前述，其中公私立學校之質量差距，是我國高等教育殊值關切之現象，以學生數量而言，私立大專校院學生人數遠遠高於公立者(詳如下表)，私立大專校院退場或轉型之調整，立基傳統捐資興學之理念外，復牽涉數量龐大師生、教職員工權益，又涉及財團法人財產之處理變更等法制程序，實錯綜複雜。

表12、102學年度大專校院學生人數

單位：人

設立別	專科	學士班 <sup>a</sup>	碩士班	博士班	宗教研 修學院	合計
公立	11,426	281,317	117,327	25,357	-	435,427
私立	90,233	754,217	59,978	6,118	248	910,794
合計	101,659	1,035,534	177,305	31,475	248	1,346,221
1,346,221						

註：

1. 學士班人數包括大學四年制、大學二年制及學士後第二專長學士學位學程。
2. 本表資料不包含：專科進修學校(含空專)、進修學院(含空院)及空中大學。  
資料來源：教育部統計查詢網。  
(<https://stats.moe.gov.tw/result.aspx?qno=MQA1AA2>)

(四)因少子化趨勢延燒，生源銳減等因素影響下，依教育部統計大專校院新生註冊率資料顯示<sup>37</sup>，我國大專校院新生註冊率於94學年達85.3%高峯後則轉呈遞減，98學年79.5%為最低，99至101學年新生註

<sup>37</sup>教育部(民103)。102學年大專校院新生註冊率變動分析。104年3月28日，取自 <http://www.edu.tw/pages/list.aspx?Node=4220&Type=1&Index=9&wid=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

冊率雖回升至 80%以上，但 102 學年又回落至八成以下，預期將在 105 學年起明顯出現，若干大專校院可能面臨資源閒置或迫退場景況；102 學年大專校院公立學校平均新生註冊率近 94%，高於私立學校之 76%，其中又以私立科大及技術學院學校離散程度最大，分布之註冊率區間為 8.1%~96.1%（教育部，民 103）。茲列 103 學年度大專校院日間學制新生註冊率詳如下表：

表13、103 學年大專校院日間新生註冊率分布(單位：科系)

註冊率	學士班(含四技)			二年制大學(二技)			二專			五專		
	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立
80%以上	2,181	965	1,216	59	33	26	12	5	7	117	24	93
70%-未滿 80%	134	12	122	16	2	14	3	1	2	19	0	19
60%-未滿 70%	100	2	98	7	1	6	2	1	1	7	0	7
50%-未滿 60%	85	1	84	10	0	10	0	0	0	10	0	10
40%-未滿 50%	63	0	63	8	2	6	1	0	1	15	0	15
30%-未滿 40%	45	0	45	12	1	11	1	0	1	12	2	10
未滿 30%	64	0	64	28	3	25	1	0	1	32	1	31
總科系所數	2,672	980	1,692	140	42	98	20	7	13	212	27	185

註:1. 本表係 159 所大專校院(不含宗教研修學院)新生註冊率之分布，且統計範圍僅含日間學制，不含進修學制，另宗教研修類系科所，因就讀對象主要為神職人員，亦不包括在內。

2. 技專校院之學士班(四技)部分學系開放高中生申請入學，遇有此種情形，查詢系統分別計算「高中生申請入學」及「不含高中生申請入學」2 種註冊率，惟本彙總表係以科系所為單位，故略有差異。

資料來源：教育部大專校院系所特色及新生註冊率查詢系統。  
(<https://stats.moe.gov.tw/enrollweb/Default.aspx>)

(五)上述資料顯示，105 學年面臨新生人數銳減難關，尤以部分新生註冊率較低之私立學校首當其衝，問題迫在眉睫，亟待解決。依本院諮詢專家學者意見表示，針對目前若干經營不善、招生缺額過高之學校，整併上應更積極，甚有學者明確指出「最理想的搭配是，40 所私立大學跟 10 多所國立大學需要出走或退場，畢竟裡面有些國立大學其實比不上私立大學」、「退場太慢，師生受害」等語；歸納高等教育學校退場整併相關之困難、風險及爭點併列如下：

- 1、 「財產的問題是大家認為比較棘手的，目前的規範是，私立學校為財團法人，資產屬於社會的，所以會發生退場的困難，使學校產生觀望心態、不願退場」、「整併、停辦及新設學校、科系等，均涉及教師人力的問題。以往認為有些教師該退場，採用資遣（而非不續聘）的方式來辦，可能有些案例因為程序上不盡合理，導致訴願及行政爭訟，使得整併退場等更形困難，但如果學校的退場工作，不做師資員額調整的話，招生名額也降不下來，這點也須納入考量」。因法官依法審理，而相關司法院釋字及判例判決之標準，未必與大學退場市場機制之節奏相符。
- 2、 「要處理大學的退場，尤其私校有土地、建物等要處理，需有特別條例。…私立學校係捐資興學之財團法人，理論上不應被買賣，但如果規定是不能買，那我國私校退場會發生很大問題；現在的私立學校如果產業界能夠來接手，畢竟產業界有很大的能量，很多問題會大幅改善，可是法規上有很大限制」、「重點或許也不在於它能不能去買，而是企業如果出了錢買了，如何做利益分配，如果錢用在資遣、提供學生學習應該沒問題，問題是董事會如果沒有拿到好處，問題就很難解決。所以特別條例中應該特別強調這類的規定，另私校法可能也要配合修正」、「退場問題如果太偏向董事會，社會觀感不佳，會導致抗議，高教工會也一定會跳腳，所以最好都要透過立法來預做規範」。畢竟大學本質上之定位影響退場之做法，仍應予以考量。
- 3、 「公立及私立大學的管制採同一標準，會有很多問題。學校屬性不同，不能強硬併…。有些學校

小到無法生存，併入他校又有邊陲化之虞，的確是兩難。整併有前述這種效益的問題，也有空間、校地這種資源的因素要考量，不能單以招生未滿五千人做為標準，一個學校如果有一萬五千人的容額，卻只招了五千人，跟另一個容額只有五千人的學校來比，狀況完全不同」。

- 4、私立學校轉型或退場機制牽涉議題廣泛，各界仍有爭議。復依媒體報導，黃榮村校長指出<sup>38</sup>，「預計10年內會有40幾所大學需要轉型或退場，他建議政府制訂特別條例，進行文教土地使用分區調整，並設立教育重建基金，以及做好私校轉型利益分配的特別規定」等語。

(六)綜上，按95年公布適用之私立學校法第1條規定，「為促進私立學校之健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人捐資興學，並增加國民就學機會，特制定本法」，明定私校之公益屬性，而後文字修正雖刪除「捐資」二字，惟其早期設立方式與精神仍為各界關注，並牽動大學退場機制之規劃方向。關於私立大專校院之退場，需全盤釐清我國高等教育整體規模、公、私立學校之定位與功能，涉及校地財產、學生學習權及教師工作權之保障及相關法令之研修，尤其應慮及大學在社會公益性所扮演之角色，實難以相同標準一體適用，為期高等教育學校整併退場所生之傷害降至最低，政府自應加強關注私校議題，預先籌措應付之資源與法令配套措施；惟立法尚未完備前，教育部仍宜積極透過行政措施引導，以為周全處理。

---

<sup>38</sup>中央廣播電台(民104)。黃榮村：大學評鑑分級制 最快明年實施。<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%A9%95%E9%91%91%E5%88%86%E7%B4%9A%E5%88%B6-%E6%9C%80%E5%BF%AB%E6%98%8E%E5%B9%B4%E5%AF%A6%E6%96%BD-091400179.html>

調查委員：仇桂美

李月德