

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：教育部。

貳、案由：近年來高等教育容量超快速擴增，致師資水準追不上學生之成長，大專校院之「生師比」年年增高，單位學生分配之教育資源則逐年遞降，倒退至民國七十八年之水準，造成高等教育質量失衡，教育品質傾向惡化，以及教育法令之修訂，教育行政體制之改造，遲滯不前，影響大學的再生及高教競爭力的提升，均顯示教育部推動高教改革，規劃欠周、開放過速，以及整體執行力不彰，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、適度擴充高等教育容量雖是「教育改革總諮議報告書」的主張，惟近年來大專校院之超快速改制與增設，致師資水準追不上學生之成長，大專校院之「生師比」年年增高，教育資源嚴重稀釋，教育品質有惡化傾向，教育部雖提出未來將建立退場機制以淘汰不具競爭力的學校，另亦鼓勵學校整合，謀求效能提升以為改進，卻欠缺明確的退場模式及有力之政策導引，致效果乏善可陳，均顯示教育部之高教改革開放過速、規劃欠周，殊有未當。

(一)八十二學年度時，我國大專校院計有一二五所，學生人數為六八九、一八五人，但至九十二學年度，學校數成長為一六七所，十年中，計增設四十二所大專校院，成

長三三·六%，尤以八十八至九十二學年度近五年增加二十六所，占八十二至九十二學年度增設校院之六二%，為最快速。而九十二學年度學生人數為一、二七〇、一九四人，較八十二學年度增加五八一、〇〇九人，成長幅度更高達八四·三%，是學校增加數之二·五倍，顯示十年來我國高等教育急速擴充之事實。又專科學校則從八十二學年度之七十四所（公立十四所、私立六十所）萎縮僅剩十五所（公立三所、私立十二所），顯然在教改人士提出之「廣設高中大學」訴求下，教育部順應訴求快速的鬆綁，造成大學校院之快速增設（尤以最近五年為甚），而學生人數更較學校增設幅度倍速的增加，惟同時間之大專校院專任教師僅從八十二學年度之三三、三九二人，成長為九十二學年度之四七、四七二人，僅成長四二·一六%，為學生人數成長的一半而已，顯然教師的培育趕不上學生成長幅度，致大學校院之「生師比」年年增高，近年來平均每班學生均逾越五十人之譜，教育品質有惡化傾向。教育部順應教改人事之訴求，雖值得肯定，惟在教育資源成長有限及長期人口趨減下，該部讓高等校院在短期內急速改制與擴充，再提出建立退場機制，無異是社會資源的浪費，且易引發社會爭議，顯見其增設學校欠缺周延考量，亦不符「教改總諮議書」所揭示之「適度」擴充主張。

（二）另就學生之結構分析，八十二學年度博士生七、七一三人（一·一一%），碩士生二八、一一七（四·〇七%），學士生二八五、九八二（四一·四九%），專科生三六七、三七三（五三·三〇%），但至九十二學年度，博士生二一、六五八人（一·

七〇%)，碩士生一二一、九〇九(九·五九%)，學士生八三七、六〇二(六五·九四%)，專科生二八九、〇二五(二二·七五%)。十年期間，學士生增加五五一、六二〇人，增幅為一九二·八八%，博士生增加了一三、九四五人，增幅達一八〇·七九%，而碩士生增加了九三、七九二人，增幅更達三三三·五七%，分別為學士生及博士生之一·七二倍及一·八四倍，顯示碩士班之成長更為驚人。致整體大學之「生師比」由八十二學年度之一四·六四，增長至九十二學年度之二〇·〇七，成長了三七·〇九%，而獨立學院也由一二·四九增長至一九·九〇，增幅亦達五九·三二%，呈現大學校院之生師比例未能隨時代進步而調降之矛盾現象，以致大學生之素質普遍低落，而研究所研究生之急速增加，導致研究所教育亦由菁英教育轉為普及教育，平均素質因而降低，社會各界亦均普遍認為研究生之素質與以往大學畢業生差不多，而前教育部長郭為藩與吳京於本院諮詢會上更坦率指出，未來研究所將是問題之所在，均顯示教育部近年來在高等教育規劃、設立之粗率，確有未當。

(三)再就高等教育供需發展分析，現有大學校院自九十二學年度起，將隨階段性出生人口遞減而面臨招生學齡人口減少問題。未來階段性出生人口減少情形，於九十二至一〇五學年度之十四年期間，平均十八歲學齡人口較九十一學年度減少約四·五萬人左右，減少比率達十二%。我國大學校院在面臨學齡人口減少而招生人數遞減之內憂外，加入WTO後外國大學來台招生、遠距教學及海外市場人力吸引等，亦將

導致學齡人口持續增加外流。另大陸擁有廣大市場，在全球化比較利益考量下，亦對國內人才造成一定吸引效果。教育部為因應我國高等教育量的急速擴張及質的多元化發展，近年雖積極推動大學校院之整合工作，希望整合後之大學校院能合作交流、互補所長，增進國家整體高等教育資源之整合與運用，強化大學校院競爭力，然整合之組合可能是學校與學校之策略聯盟，也可能是學校與學校之合併，或是技職體系學校與高教體系學校的合併等等，涉及學制、課程、教師、設備等諸多困擾，卻未見教育部事前具體研議規劃，以至於迄今除嘉義師範學院、嘉義技術學院整併成功為嘉義大學，及陽明大學、中央大學、交通大學、清華大學初具大學策略聯盟外，其他之整合案，由於所涉因素複雜，加以教育部又欠缺有力之政策導引，致效果乏善可陳。而超速的學校擴增，造成之資源貧乏、水準不足、競爭力薄弱等等問題，均肇因於教育部鬆綁過速，規劃欠周，殊有未當。

二、高等教育預算未能隨學校與學生人數之成長比例對應調整，反而呈現負成長，致單位學生分配之教育資源逐年遞降，大學校院部分已倒退至七十八學年水準，而技專學生之單位教育資源更在國中、小學生之下，造成高等教育之質量失衡，未來發展堪憂，教育資源之籌措、分配及管理，亟待檢討改進。

(一) 根據本院黃煌雄委員、趙榮耀委員、呂溪木委員九十三年六月完成之《教育部所屬預算分配結構之檢討專案調查報告》，顯示九十二年度國內生產毛額九兆八、四七五·五五億元，為七十三年度二兆三、四三〇·七八億元之四·二倍，成長幅度達

三二〇・二八%；而中央政府歲出預算總額自七十三年度之三、二三一・四五億元，至九十二年度增加為一兆六、二七九・七億元，計增加一兆三、〇四八・二五億元，增加幅度為四〇三・七九%，大於國民生產毛額之成長幅度；至於教育部主管預算係從七十三年度之一六三・二億元，逐步遞增迄九十二年度為一、四五七・九億元，成長高達七九三・三二%，增幅較之國民生產毛額或中央政府歲出總預算為大，顯示近二十年來政府對教育之投資成長超越國民生產毛額及中央政府歲出總預算成長之事實，值得肯定。

(二) 政府為因應近年來高等教育數量急劇擴增，以及提昇高等教育品質之需要，對高等教育雖亦投入相對較多之資源，但其占教育部主管預算之比率卻幾乎呈現逐年下降之趨勢。若以高教預算總數觀之，自八十六年之五〇八億元至九十二年之五一七億元，幾未調升，而九十三年卻調降至四九九億元，惟同期間，大專校院卻從一三九所增至一六七所，增幅為二〇%，故預算顯與此期間高等教育大量擴增之事實，背道而馳。再對照七十三學年度時每位學生平均享有之政府教育資源，分別為國中、小學生約二萬元，高中生約三萬元，高職專科生有四、五萬元，大學生則為九萬元。即使到八十二學年度，國中、小學生約五、六萬元，高中生約七萬元，高職生約八萬元，專科生約有八萬五千元，大學生為二〇萬元，大學生所領受到之資源仍維持在渠等之二至四倍間。但到了九十學年度，國中、小每位學生享用之教育資源約在十萬元上下，但大學生則僅為十六萬元，只為渠等之一倍餘，顯然大學生之單位教

育資源正倒退至七十八學年之水準，令人震驚，而高職與專科每位學生所享有者更各只為九萬元與八萬元左右，較之國中、小學生猶為低落，除再次顯示高等教育每位學生所享有之教育資源未能隨著教育經費之成長而受到同等程度之挹注外，尚反映出技職教育長久以來淪為二流教育、次等選擇之扭曲觀念，在政府教育資源之分配上卻也同樣展現出不平衡之現象，實有待檢討改進。

(三)再則，行政院依據中程預算收支推估結果，考量未來整體施政重點與以往年度各項計畫之執行成效，核定中央各主管機關九十三至九十五年度中程歲出概算，其中核列教育部主管九十三年度教育支出為一、三九九·七億元，較九十二年度教育支出法定預算數僅增加三·四億元，約〇·二四%，但為因應就學貸款利息補貼、幼兒券、實習津貼、退休撫卹等法律義務支出，國民教育向下延伸一年等新興政事及延續性工程經費、補助研究型大學等支出，實質上教育中程經費並未增加，反而呈現負成長。高等教育經費相對地將受到極大衝擊，長此以往恐將危及我國高等人力之培植，亟待政府正視並加強高等教育經費之籌措、分配與有效管理。

三、有關教育法令之修訂，教育行政體制之改造，均遲滯不前，五年來「教育改革總諮議報告書」之近程與中程目標達成不多，致影響大學的再生及高教競爭力的提升，教育部之執行力，顯然不彰。

(一)依「教改總諮議書」之建議，教育部近程應推動完成修訂「教育基本法」、「教育部組織法」、修改「私立學校法」及制定「原住民教育法」，中程則應推動完成「學

校教育法」，及修訂「大學法」等。從推動制訂「教育基本法」開始，再及於教育法令體系的檢討與修訂，俾透過教育法令的適度鬆綁，促成教育行政體系的改造，大學的再生，提升高等教育的競爭力。但「教育基本法」制訂將屆五年，而「教育部組織法」、「技術及職業校院法」、「原住民教育法」、「學校教育法」及「大學法」等相關教育法令，卻尚未完成修訂與制定，執行效能亟待加速推展。

(二)「教改總諮議書」主張教育部職掌應予重新明定，行政程序應予規範，回歸憲法精神，擴大地方權限，設立教育專業審議委員會，包括撥款審議委員會、高等教育審議委員會、學校教育與課程審議委員會，以及其他依法設置之各種委員會，使教育決策更具專業取向。另教育部內之組織也應予調整，設置學校教育司、終身教育司、地方教育服務處、教育統計資訊中心。軍訓處及訓育委員會不必設置，國立編譯館不必單獨設館，全國體育活動的推動，宜在部外另行建置。但教育改革五年計畫已執行完畢，除高等教育審議委員會設置未久，功能有待檢驗之外，餘均未能執行，顯然效能不彰。

綜上所述，面對二十一世紀之全球化激烈競爭趨勢，我國必須積極加強專業、優質、卓越人才培育，才能彌補天然資源不足之劣勢，在既有發展基礎之上開創新局，迎接新世紀「知識經濟時代」之挑戰。而各大學及技職校院正是國家人才培育之搖籃，所以各大學及技職校院之競爭力之良窳，便代表國家之競爭力強弱。但近年來，高等教育容量超快速擴增，致師資水準追不上學生之成長，大學校院之「生師比」年年增高，單位

學生分配之教育資源則逐年遞降，倒退至民國七十八年之水準，造成高等教育質量失衡，教育品質傾向惡化，以及教育法令之修訂，教育行政體制之改造，遲滯不前，影響大學的再生及高教競爭力的提升，均顯示教育部推動高教改革，規劃欠周、開放過速，以及整體執行力不彰，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請教育部確實檢討並依法妥處見復。