

## 調查報告

壹、案由：教育部對大專校院獎補助款制度與分配過程，是否公允？有無缺失？實有深入探究之必要乙案。

貳、調查意見：

有關教育部對大專校院獎補助款制度與分配過程乙案，案經本院諮詢相關專家學者，函請教育部就相關案情提出說明及影附相關卷證，並約詢教育部到院釐清案情疑點，茲綜整調查所得，臚陳調查意見於后：

一、除研究型大學外，一般大學校院應以傳授學生專業知識與培養高尚品德為核心價值，惟教育部卻未適度提高教學指標於獎勵私立大學校院校務發展計畫及私立技專校院整體發展獎勵補助經費獎助核配比重，甚至逐年降低已極為偏低之品德培養核配比重，顯示獎補助計畫評分及核配制度發展偏置；另大學評鑑及技專校院教師升等均以在國外發表論文為主，亦導致近年來全國各大學院校過度熱衷研究而輕忽教學之弊；大學校園內一窩蜂以論文發表為標的，嚴重忽略實用技藝之傳授、生活教育之培養與正常教學工作之發展，教育部難辭其咎。

(一)按高等教育對國家、社會、經濟發展有其重要貢獻與地位，其中私立高等教育扮演極為重要角色，而高等教育能否正常發展，端視其能否擁有足夠發展所需經費。長久以來，私立高等教育常受經費、資源限制影響，且為維持學校基本運作，而必須收取較高學雜費，致無法招收到與公立學校相同質量學生。亦由於私校整體資源、環境、

待遇等，遠不如公校，使得私校難與公校競爭。教育部爰依據教育基本法第7條規定「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。」及私立學校法第59條規定「各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助...」每年編列獎助及補助經費協助私立大專校院發展校務，用以提升各校在師資擴充、教師進修研究、硬體設備之採購及改善、軟體資源之升級等。復依據大學法第5條規定：「大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項進行自我評鑑。教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業機構，定期辦理評鑑，並公布其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。」。依據該條文授權，教育部於96年1月發布「大學評鑑辦法」，明訂大學評鑑分為「校務評鑑」、「院系所及學程評鑑」、「學門評鑑」及「專案評鑑」等四類，大學應依法接受評鑑，並針對缺失積極改進，評鑑結果將作為增減招生名額與院、系、所、學程進退場，以及核定學雜費、經費獎補助之參據。

- (二)查教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫 97、98年度補助、獎助經費比例各為 30%、70%，99、100年度補助、獎助經費比例各為 20%、80%，而

各年度獎助指標中，97 年度核配 40% 為教育特色，其中教學、研究各占 40%；98 年度核配 65% 為教育特色，其中又分質化(75%)及量化(25%)指標，兩指標有關教學及研究皆各占 50%；99 年度則直接核配質化(55%)及量化(45%)指標，質化指標下教學、研究及經費規劃各占 45%、45%及 10%，量化指標下教育特色(35%)之教學、研究各占 50%；100 年度核配 66% 為辦學特色，區分質化(75%)及量化(25%)指標，其指標下皆區分為教學、研究，比例亦各占 50%，顯示教學與研究占獎助指標比重均同。另查私立技專校院整體發展獎勵補助經費 93 年度區分為補助部分占 30%及獎助部分占 70%，其中獎助款又分為計畫型獎助(占 2/5)及績效型獎助(占 3/5)；94 至 98 年度維持補助部分占總經費 30%，但調整計畫型獎助占總經費 30%、績效型獎助占總經費 40%；99 年度則調整為基本型補助部分占總經費 35%、計畫型獎助占總經費 30%、績效型獎助占總經費 35%；100 年度區分為基本型補助經費及競爭性獎勵經費各占總經費 50%，顯示技專校院補助經費比例由 30% 逐年增加至 50%，恰與一般大學校院補助經費比例逐年降低至僅占 20% 相反。93 至 99 年度績效型獎助指標中，係以技職教育特色及改善師資成效區分，前者包括學生英語與技能證照成效、學生參與競賽得獎件數比、學生參與業界實習時數比、就業比、產學合作成效、國際化成效、產業專班培育成效、整體學生事務與輔導工作成效等項，後者包括合格專任教師進修已取得博士學位人數、合格專任教師進修研習件數、合格專任教師通過升等件數、實務經驗或證照師資、專任教師至

業界服務、產學合作教學等項，兩者於各年度個別占績效型獎助指標比例為：93 年度 10%、25%；94 年度 10%、25%；95 年度 20%、25%；96 年度 25%、20%；97 年度 35%、20%；98 年度 35%、15%；99 年度 35%、12%。100 年度則於獎勵指標之辦學特色區分教學指標(占 55%)及研究指標(占 35%)，前者包括提升實務經驗或證照師資成效、推動國際化成效、提升學生就業成效、業界專家協同教學成效、學生英語及技能檢定證照成效、學生參與競賽得獎成效、學生參與業界實習成效、產業專班培育成效等項；後者包括教師進修學位成效、教師進修研習成效、教師升等成效、產學合作技術研發成效等項。

- (三)惟教育部獎勵私立大專校院校務發展計畫 97 至 100 年度獎助指標中，有關政策績效分別核配 20%、10%、11.25%(為占 45%之量化指標項下之 25%)、11%，其中包含品德教育之比例分別為 10%、5%、3%(為占 15%之學生事務及輔導項下之 20%)、3%(為占 15%之學生事務及輔導項下之 20%)，經核算 97 至 100 年度品德教育僅分別占獎助指標之 2%、0.5%、0.3375%、0.33%，亦僅分別占全部獎補助指標之 1.4%、0.35%、0.27%、0.264%，竟呈現逐年比例下降之趨勢；另查私立技專校院整體發展獎勵補助經費 93 至 97 年度績效型獎助指標中，未將品德教育指標核配入內，98 至 99 年度於績效型獎助指標中，有關學輔相關政策績效皆占 5%，其中品德教育分占 30%、20%，核算占績效型獎助指標之 1.5%、1%，占全部獎補助指標之 0.6%、0.35%，亦逐年調降；100 年度獎勵指標中，占 15%之政策推動績效之一為學生事務及輔導

占 28%，其中列有品德教育 25%，核算僅占獎勵指標之 1.05%、占全部獎補助指標之 0.525%，顯然比重過低。

- (四)近年來全國各大學院校，因教育部上述獎補助計畫核配制度發展偏置，復因在大學評鑑評分之過程中，除過於強調研究之數量、論文之發表及學位之獲取外，對於教師之教學與服務品質等難以量化之部分，往往不受重視，造成太強調量化指標而影響教師教學之態度與學生學習之品質，導致大學校園內一窩蜂以論文發表為標的，教授們忙於鑽研學術研究及論文發表，疏忽教學任務，「重研究、求發表、輕教學」之氛圍瀰漫下，嚴重忽略對學生實用技藝之傳授、生活教育之培養與正常教學工作之發展，導致校園有形無品、有腦無心之扭曲現象，甚至研究成果更有偏離我國科技與社經發展之所需，徒然浪費國家寶貴資源。誠如史丹福大學前校長Donald Kennedy教授在其《學術這一行》(Academic Duty)書中所言，大學校院必須在教學與研究之中取得平衡，況且國內大部分私立大學校院均係教學型大學，至應以教學為重，即使是研究型大學亦不應一味地強調研究成果，而輕忽教學表現。職是，教育部實應全盤檢討導致上述怪象之相關規範與核配標準，並應尊重各大學自主發展與辦學，不應以獎補助辦法誤導大學重研究、輕教學，換言之，大學既以教學與培養優秀學生為宗旨，即應以教學成果為優先考慮，除研究型大學外，不宜藉獎補助之名，強行以大學教授之研究成果為獎補助款核配之

主要衡量標準，若為鼓勵大學教授從事學術研究，則應集中資源，對若干研究資源較豐富大學，進行重點獎補助，而不宜以通案方式要求所有大學均以研究為導向，獎補助款分配之衡量標準亦應以教學為主要評鑑標準。

(五)又對於技職系統，應特別著重其技術成果與應用價值，鼓勵教師以技術報告申請升等，並著重實用功能之教育，強調產學合作、技術研發與專業證照，惟近年來技職院校教學卓越計畫審查委員之學界人士均大部分來自一般大學院校，100-101年度名單則無一人出自技職體系，如何可以完全瞭解技職院校之辦學問題？職是，在相關院校之評鑑工作上，亦應大幅度增加畢業自技職系統之資深優秀校友參與相關評鑑工作，甚至借鏡澳洲經驗，針對畢業生與研究生建立調查之制度，並納入評鑑，而不宜以社會流俗之見解，將過多一般性大學之評審委員列入其中。長期以來，技職教育系統為臺灣培養眾多傑出人才，居功厥偉，近年來由於受到評鑑制度之影響，技職系統之教師竟相率以發表學術論文為職志，嚴重忽略技職教育之本務，亦即以培養技術人才與實用科技為主要標的，結果導致部分技職校院有如一般大學，混淆技職發展教育，技職系統有漸失去原有特色之虞，是否與評鑑審查委員有關，值得深究。為導正此一不合理現象，技職體系之相關評鑑工作應回歸正軌，以成熟之技術創新為本務，並鼓勵相關教師循以此一途徑升等並給予獎勵。

(六)基上，除研究型大學外，一般大學校院應以傳授

學生專業知識與培養高尚品德為核心價值，惟教育部卻未適度提高教學指標於獎勵私立大學校院校務發展計畫及私立技專校院整體發展獎勵補助經費獎助核配比重，甚至逐年降低已極為偏低之品德培養核配比重，顯示獎補助計畫評分及核配制度發展偏置，造成大學生素質普遍下降，以及有形無品、有腦無心之怪象；又歷年大學評鑑及技職教師升等均以論文發表為重，亦肇致近年來全國各大學院校過度熱衷研究而輕忽教學之弊；大學校園內一窩蜂以論文發表為標的，嚴重忽略實用技藝之傳授、生活教育之培養與正常教學工作之發展，教育部難辭其咎。

二、教育部對大專校院獎補助計畫之規範及種類過於繁雜，內容亦有教學與研究評量重疊之處，造成各校每年為申請各項獎補助計畫及接受教育部各類訪評，疲於奔命，浪費行政人力及物質資源，顯不符效益原則，允應整併各項獎補助計畫內容，將資源集中，長期性以獎勵私立大學校院校務發展計畫及私立技專校院整體發展獎勵補助經費為主，短期則輔以小型專案獎補助為宜。

(一)查教育部近十年來總金額在五千萬元以上之專案獎補助計畫類別繁多，其中獎補助技專校院之計畫有：私立技專校院整體發展獎勵補助經費、獎勵大學教學卓越計畫、私立專科學校提升整體教學品質專案計畫、補助技專校院設置技術研發中心、補助技專校院設置聯合技術發展中心、教育部補助技專校院遴聘業界專家協同教學、教育部補

助技專校院教師赴公民營機構研習服務、教育部補助技專校院開設校外實習課程、教育部推動技專校院與產業園區產學合作、教育部補助技專校院建立特色典範計畫(原技專校院發展學校重點特色專案補助計畫)等十類；另獎補助大學校院之計畫亦有：教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫、獎勵大學教學卓越計畫、教育部補助國立大學健全發展計畫、發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫(第2期更名為邁向頂尖大學計畫)、教育部獎助大專校院產學合作績效計畫、國立大學校院資源整合發展計畫，計六類之多。除上開計畫外，尚有年度總金額在五千萬以下之獎補助計畫十餘種，計畫規範及種類相當龐雜。

(二)揆諸前揭各項獎(補)助計畫，尚不包括五千萬以下之獎補助計畫，教育部對技職專校院之專案獎補助計畫項目即多達10項；對大學校院各項專案獎補助計畫亦高達6項。惟教育部在有限之人力資源條件下，每年度其相關承辦人員需處理一百多間受獎補助學校及1千多項之申請案件，除造成業務承辦人員工作負擔繁重外，由於評鑑實務過於繁瑣，亦阻礙評鑑工作之省思與改進。另各大學為爭取大大小小計畫之獎補助金額，莫不卯盡全力，集中資源認真準備，相對影響教學、研究與服務等功能之運作。面對各項計畫雜來紛至之審查評鑑，並為爭取評鑑之通過或等第，難免會提高表面效度，反造成過度講究包裝手法，缺點隱而不談，一切講求美化的簡報、資料、接待與場所等，各學校所費不貲、勞民傷財，致實際操作過程



與評鑑之理念無法契合同步。更因將人力、時間等各項資源耗費在準備各項計畫評鑑審查工作及相關書面報告，而無力落實改進工作。

(三)復查部分獎補助計畫內容、補助指標及預定達成目標重疊性高，詢據教育部表示，考量提升教學品質亦屬「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」之重要推動措施，爰於「獎勵大學教學卓越計畫經費使用原則」規定，基於教育資源有限及補助不重複之原則，已獲得該部「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」經費補助之學校不再予以補助，因此元智大學95、96年已獲頂大補助，爰未再重複獲該部獎勵大學教學卓越計畫補助；同年度國立政治大學亦有相同情形，該部並依相同原則處理。惟元智大學97至99年度同時獲得頂大計畫及教學卓越計畫補助，顯然重複補助，核與原先原則不符。復查教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫之獎助核配指標，亦列有「教學」及「研究」指標，以100年度為例，均占獎助指標之33%，可見與教學卓越及頂大計畫獎助內容亦有重疊之處。

(四)基此，教育部對大專校院獎補助計畫之規範及種類過於繁雜，內容亦有教學與研究評量重疊之處，造成各校每年為申請各項獎補助計畫及接受教育部各類訪評，疲於奔命，浪費行政人力及物質資源，顯不符效益原則，允應整併各項獎補助計畫內容，將資源集中，長期性以獎勵私立大學校院校務發展計畫及私立技專校院整體發展獎勵補助經費為主，短期則輔以小型專案獎補助為宜。

三、為獎優汰劣，教育部逐年降低私立大學校院校務發展經費之補助比例，提高獎助比例，至100年度核配經費係補助占20%、獎助占80%，惟對私立技專校院整體發展獎勵補助經費卻反其道而行，補助部分由93年度占30%，逐年增至100年度之50%，變相為過度保障辦學不佳校院，顯不符獎優汰劣原則，自有違失。

(一)查教育部為整合高等教育資源，落實私立大學校院全面提升教育品質，鼓勵學校健全發展及推動整體特色發展，縮小公私立大學校院之教育資源差距，特訂定「教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫」，以充實、改善教學軟硬體及改善師資結構為優先，提升私立大學校院教育品質與競爭力。該經費分獎助、補助兩部分，依據不同指標核配。該部為發揮獎優之效果，私立大學校院整體發展獎助及補助經費比例由往年各占50%，自92學年度起調整為獎助比例為65%、補助比例為35%。嗣私立學校法第59條修正修法通過後，為符合該法條之立法意旨，落實獎優機制，97、98年度提高獎助經費比例至70%，99、100年度更提高獎助經費比例至80%。

(二)惟查私立技專校院整體發展獎勵補助經費係教育部依據憲法 167 條、教育基本法第 7 條及私立學校法第 59 條獎勵補助私人興學規定，自 73 年起執行迄今，為一長期計畫；目的為協助各校作整體與特色規劃，提升私立技專校院教育品質。93 年度該部將該經費區分為補助部分占 30%及獎助

部分占 70%，其中獎助款又分為計畫型獎助(占 2/5)及績效型獎助(占 3/5)，新改制之專科學校或新設立之學校，需滿二年方能依核配標準給予獎助款；94 至 98 年度維持補助部分占總經費 30%，但調整計畫型獎助占總經費 30%、績效型獎助占總經費 40%；99 年度則調整為基本型補助部分占總經費 35%、計畫型獎助占總經費 30%、績效型獎助占總經費 35%；100 年度區分為基本型補助經費及競爭性獎勵經費各占總經費 50%。

(三)詢據教育部為強化獎優汰劣之功能，將逐年調降補助經費所占比例。據上顯示目前私立大學校院整體發展補助經費已經降為僅占 20%，然該部對私立技專校院整體發展獎勵補助經費之核配，卻反其道而行，逐年增加補助指標核配比例，變相為過度保障辦學不佳校院，顯與獎優汰劣原則不符，自有違失。

私立大學校院校務發展計畫獎、補款核配比重表

項目	年度	97	98	99	100
補助		30%	30%	20%	20%
獎助		70%	70%	80%	80%

私立技專校院整體發展獎勵補助經費核配比重表

項目	年度	97	98	99	項目	年度	100
補助		30%	30%	35%	基本型補助		50%
計畫型獎助		30%	30%	30%	競爭性獎勵		50%
績效型獎助		40%	40%	35%			

四、教育部各項獎補助計畫審查委員之名單，應兼顧專

業、公平、資歷與社會形象，行政經歷與學科專業應求衡平，不宜集中於教育行政主管與前任或退職之教育部官員。以100-101年度獎勵大學教學卓越計畫審查委員名單為例，屬此範圍者逾30%；且有委員長期同時擔任高教與技職體系評鑑工作，允宜建立適當任期機制，以求衡平；而卸任之部次司長參與評鑑，亦可能影響評審工作之公正性及獨立性；又現任大學校長擔任評鑑委員，恐引起互有競爭性學校對審查公平性之質疑，均允宜檢討改進。

- (一)查教育部獎勵私立大學校院校務發展計畫93至100年度評審委員計8屆聘任情形，其中續任3年者有5人，續任4年者有9人，續任5年者有3人，續任6年者有1人，續任7年者有4人，續任8年者有1人；教育部獎補助私立技專校院整體發展經費93至100年度評審委員計8屆聘任情形，其中續任3年者有2人，續任4年者有3人，續任5年者有1人，續任6年者有3人，且95、96及100年度評審委員名單中各有1人為離退自教育部之部次長。
- (二)另查教育部獎勵大學教學卓越計畫95至101年度評審委員計5屆聘任(98-99年度及100-101年度為兩年度聘任一任評審委員)情形，其中續任3年者有5人，續任4年者有10人，續任5年者有1人，且100-101年度評審委員名單中有3人為離退自教育部之部次長；另教育部獎勵科技校院教學卓越計畫95至101年度評審委員計5屆聘任(98-99年度及100-101年度為兩年度聘任一任評審委員)，其中續任3年者有3人，續任4年者有4人，續任5年者有2人，且98-99及100-101年度評審委員中各有3人為離退自教育部之部次長及司長

- 。
- (三)又查上開獎補助計畫之審查委員不少是校長級行政主管，允應儘量避免之，不僅因校長級主管過於忙錄，是否能有始有終參與評鑑過程不無疑問，且恐引起互有競爭性學校間審查之公平性質疑。
- (四)據上，教育部各項獎補助計畫審查委員之名單，應兼顧專業、公平、資歷與社會形象，行政經歷與學科專業應求衡平，不宜集中於教育行政主管與前任或退職之教育部官員。以 100-101 年度獎勵大學教學卓越計畫審查委員名單為例，屬此範圍者逾 30%；且有委員長期同時擔任高教與技職體系評鑑工作，允宜建立適當任期機制，以求衡平；而卸任之部次司長參與評鑑，亦可能影響評審工作之公正性及獨立性；又現任大學校長擔任評鑑委員，恐引起互有競爭性學校對審查公平性之質疑，均允宜檢討改進。

五、近年來部分私立大學、技專院校行政及財務弊端頻生，顯示現行由學校自行遴聘會計師之委外查核制度效能不彰，復未對各校院使用教育部獎補助款情形及其流向落實查考，亟待確實通盤檢討改進。

- (一)按私立學校法第 52、53 條規定，私立學校之年度預、決算應分別報法人或學校主管機關備查。復依私立學校法第 53 條第 1 項及會計師查核簽證專科以上私立學校財務報表應行注意事項第 6 點規定，私立學校之年度財務報表應自行委請符合法人主管機關規定之會計師查核簽證後，分別報法人或學校主管機關備查。另依私立學校法第 53 條第 2 項

規定，教育部得視個別學校情況，例如接獲檢舉或主動發掘私校獎補助款有侵佔挪用等不法情事時，隨時派員或委請會計師檢查其財務報表、財務報表查核簽證報告、內部控制及其他事項，以加強對私立學校之財務監督。

- (二)惟檢視此一委外查核制度實施迄今已達 20 年，部分私立學校重大違失情事仍然頻生，包括董事會掏空學校資產、假公濟私、董事會家族化、董事異動及紛爭不斷，嚴重影響學校正常營運，甚至嚴重損及教職員工生之權益。茲擇要摘列如次：
- 1.90 年景文學院爆發嚴重財務弊案，校產及教育部補助款均遭景文集團挪用，掏空金額達 10 億元。
  - 2.91 年中國海專購地弊案，董事掏空校產，致學校須支付賠償金額達 1 億 1,900 餘萬元。
  - 3.94 年經國管理暨健康學院等 9 校不當支用獎補助款，教育部追繳金額計 327 萬 1,912 元。
  - 4.南亞技術學院爆發董事親友坐領乾薪 500 萬元、及虛報工程款，7 年總計掏空學校資產高達 10 億元之財務弊案，97 年檢察官依刑法背信等罪嫌對董事長、董事及校長提起公訴。
  - 5.中華醫事科技大學爆發校地購置弊案，董事不法獲利約 700 餘萬元，97 年遭檢察官依刑法背信等罪嫌提起公訴。
  - 6.高苑科技大學創辦人涉嫌朋分福利社租金及侵吞學生繳交代辦費，校長、董事長等人涉嫌虛增圖書館和工科大樓工程款並向得標廠商索取 4,400 萬元回扣，99 年依背信、偽造文書等罪嫌起訴。
  - 7.真理大學爆發電腦採購及維修弊案，前校長涉掏空校產數億元，99 年依背信、圖利等罪嫌遭到起訴並求處重刑。揆諸上述，顯見現行由學校自行遴

聘會計師之委外查核制度效能不彰，未能有效查核違失及不法，事前提供主管機關及外界示警作用，致令私校違失情事、弊端迭起。

(三)又依所得稅法第 4 條第 1 項第 13 款規定，教育、文化、公益、慈善機關或團體，符合行政院規定標準者，其本身之所得及其附屬作業組織之所得免稅。而有關教育、文化、公益、慈善機關或團體之定義，則依所得稅法第 11 條第 4 項規定，以合於民法總則公益社團及財團之組織，或依其他關係法令，經向主管機關登記或立案成立之機關團體及其作業組織者。是以，私立大專院校之所得是否免納所得稅，應視其是否符合行政院頒訂之「教育文化公益慈善機關或團體免納所得稅適用標準」規定而定。另依教育、文化、公益、慈善機關或團體辦理結算申報應注意事項規定，上開教育、文化、公益、慈善機關或團體應合併辦理結算申報。惟稅捐機關在現行實務上，對於私立大專院校是否達成其免稅宗旨，或是否完善使用教育部獎補助款情形及其流向，欠缺執行遵行查核之程序與方法，甚至抽查比率偏低，故皆很難驗證其是否符合公益性，暨有無不當支用教育部獎補助款之情事。

(四)據上，近年來私立大學、技專院校行政及財務弊端頻生，顯示現行由學校自行遴聘會計師之委外查核制度效能不彰；復由於稅捐機關對於私立大專院校欠缺執行遵行查核之程序與方法，且抽查比率偏低，致難以落實查考各校院使用教育部獎補助款情形及其流向，亟待確實通盤檢討改進。

六、教育部未審視85至95年間，出生人口減少趨勢及小校經營之不經濟等因素，猶大肆增加大學校院，致造成今日大學校院過多，面臨招生不足，亟待整併或退場之困境，顯有怠失於前；嗣又率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大，復對私立大學之整併亦顯偏置怠忽，均有違失。

(一)鑑於國內現有國立大學院校計51所，除臺灣大學、成功大學、政治大學等三校之學生規模超過一萬人以外，其餘均屬中小型之學校。其中七所師範學院，如不含暑期部學生，人數約二千至二千五百人；新成立之大學或新改制之技術學院，其規模亦尚屬初期規模，上述學校目前都面臨發展之瓶頸。又師範學院在師資培育管道多元化之後，亟待調整轉型，但受限於政府財政拮据，無法滿足其轉型之需求。倘欲解決前述問題，對部分小規模學校予以整併，藉以增加高等教育的競爭力，應有迫切之需要。透過整併不但可將教育資源作更合理的重配置，同時亦能提升辦學績效，讓學生獲得更好的教育環境。此種整合模式，對國內高等教育未來的發展，將有重大的意義。

(二)教育部爰於90年8月31日訂定國立大學校院區域資源整合發展計畫，擬整併同區域經營規模過小不符合經濟效益之學校。嗣於91年12月18日公布國立大學整併現況的檢討與未來展望專案報告，冀望透過合併地區性大學校院為綜合型的國立大學，發展新型態高等教育學府，以增進高等教育之競爭力。另教育部為增進師範校院競爭力，報經行政院於94年4月核定「師範校院定位與



轉型發展方案」及國立台北師範學院等 6 校成立改名暨轉型教育大學籌備處，於 94 年 8 月 1 日將 6 所師範學院，正式改名為教育大學，並要求改制後教育大學須於 5 年內達成與鄰近大學整併目標。

- (三) 惟檢視教育部「推動研究型大學整合計畫」之過程及結果，雖以預算誘因鼓勵大學藉由校內整合、校際整合、大學系統、整併等途徑，或邀聘國際頂尖學者任教等方式，提昇學術競爭力，惟大學整併卻阻力不斷，迄今除教育部所宣稱國防大學整併案(整併國防醫學院、中正理工學院及國防管理學院)、嘉義大學整併案(合併嘉義師範學院與嘉義技術學院)、與東華大學整併案(整併東華大學與花蓮教育大學)成功外，其餘整併案多無具體進展，諸如：台大與國立台北教育大學、台師大與台科大、「臺北市立師院與臺北市立體院」、「高雄應用科技大學與高雄師大」、「屏東科技大學、屏東教育大學與屏東商業技術學院」、「勤益技術學院、臺中技術學院與臺中護專」等校；甚至國立體育大學與台北體育學院原本已經合併，後又分立。
- (四) 雖據教育部表示，學校整併牽涉兩校意願、師資結構、傳統風氣、文化及學術研究等錯綜複雜因素，而教育部亦僅能尊重學校意願，無法以行政力強行介入。由此可知，兩校要完成合併，實存在相當大之困難，然教育部事前顯未能充份評估達成整併目標之可行性及阻力，逕行於 90 及 94 年核定整合發展計畫方案，編列經費鼓勵校院整併，卻無相對義務，致十年來多淪為紙上作業，或僅藉整併名義爭取額外經費，致整併計畫毫無

成果。況且私立大學面臨之困境相仿，教育部卻未見整體構思及計畫並積極推動，亦有偏頗。

(五) 基上，教育部未審視 85 至 95 年間，出生人口減少趨勢及小校經營之不經濟等因素，猶大肆增加大學校院，致造成今日大學校院過多，面臨招生不足，亟待整併或退場之困境，實應究責於前；又觀諸該部率予推動之國立大學整併績效及時程，實與原規劃落差甚大，復對私立大學之整併亦顯偏置怠忽，均屬缺失。為教育資源作更合理的重配置，同時提升辦學績效，讓學生獲得更好的教育環境，國內無論公、私立大學校院實有整併之必要，教育部實應務實檢討大學整併政策，並積極採取有效方案。

七、教學、辦學自由為憲法、教育基本法所保障之原則，教育部以自我評鑑為宗旨之大學評鑑結果來核配獎補助款，似有干預教學自由之嫌；且該部並未落實同法第 57 條第 3 項績優私立學校應不受法令過度限制之規定，復對於學生之直接補助未加強執行，卻運用鉅額公帑補助少數生員不足之學校，使得時聞弱勢學生因無力支付學雜費而需打工導致荒疏學習，足證教育經費撥用失當，教育部實應即刻檢討，妥予改善。

(一) 大法官解釋第 380 號解釋文：「憲法第 11 條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。大學法第 1 條第 2 項規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權」，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與

教學之學術重要事項。大學課程如何訂定，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。憲法第162條固規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家監督。」則國家對於大學自治之監督，應於法律規定範圍內為之，並須符合憲法第23條規定之法律保留原則。」另大法官解釋第450號解釋文：「國家為健全大學組織，有利大學教育宗旨之實現，固得以法律規定大學內部組織之主要架構，惟憲法第11條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障，大學自治亦屬該條之保障範圍。舉凡教學、學習自由、講授內容、學生選擇科系與課程自由等均屬大學自治之項目，業經本院釋字第380號解釋釋示在案。大學於上開教學研究相關之範疇內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權，如大學認無須開設某種課程，而法令仍強制規定應設置與該課程相關之規劃及教學單位，即與憲法保障學術自由及大學自治之意旨不符。…」宣示大學擁有自治的權限，各大學應有課程設計之自主權。況且教育基本法第7條第1項：「人民有依教育目的興學之自由；政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。其著有貢獻者，應予獎勵。」之規定，亦明文保障私立學校之興學自由。

(二)惟依大學法第5條第2項規定：教育部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。次依大學評鑑辦法第8條第2項規定：教育部得以評鑑結果作為核定調整大學發展規模、學雜費及

經費獎勵、補助之參據。同辦法第 3 項又規定：前項所稱調整大學發展規模，包括增設及調整院、系、所、學位學程、組、班，調整招生名額、入學方式及名額分配等事項。因而目前高等教育系所評鑑結果便與招生名額、私校獎補助、學雜費調整、基本需求經費之績效型補助等相互連結。

(三)按大學評鑑之真正目的，在發揮大學自主精神，藉自我研究(自我評鑑)以改進校務，提昇教學品質，不是比較校院間的長短或系所的優劣。大學評鑑應該是大學內發的自我改進過程，旨在對各大學系所之教育品質進行判斷與認可(accreditation)，以做為各大學系所持續品質改善、邁向卓越之依據。因而特別強調投入與過程，以及系所自我舉證資料，說明目標達成、自我改進及實際表現情形，重視保證與品質改進品質。故大學評鑑認可制之精神，在於自我比較而不是與他人比較。教育部透過評鑑制度雖係為幫助強化大學經營效能，惟因評鑑基準之強制性相對卻壓制大學多樣性與多元化之發展，且將評鑑結果作為核配獎補助款之參據，會否使大學評鑑協助各校改進之初衷相違背，導致將手段視為目的，甚至影響大學自治與自主發展。又大學評鑑並非同組審查或訪評委員全面投入特定系所之評鑑工作，因此各校之相同系所所受評鑑之觀點不同，甚至有對特定學校指責課程之分配不當及評論那些課目應否開放等情，其干涉辦學自由至為明顯。

(四)復依私立學校法第 57 條第 3 項規定：「私立學校經學校主管機關評鑑辦理完善，績效卓著者，除依法予以獎勵外，其辦理下列事項，報經主管機關同意後，得不受本法及相關法令規定之限制：一、增設系、所、學程、科、組、班。二、招生之系、所

、學程、科、組、班及人數；入學方式及其名額之分配。三、遴聘校長、專任教師之年齡。四、向學生收取費用之項目、用途及數額。但以學校具有完善之助學機制者為限。五、辦理學校型態之實驗教育或學校內之教育實驗。」爰私立學校經評鑑辦理完善、績效卓著者應不受法令過度限制，惟教育部並未落實，復對於學生之直接補助未加強執行，卻運用鉅額公帑補助少數個人經營之學校，致使生員不足之學校竟依賴教育部核配之補助款而得以存續，顯然破壞私立學校優勝劣敗之淘汰機制。

(五) 基此，按評鑑結果自有其市場機制，教育部根本無須與懲罰性措施掛勾，此舉不但違反評鑑要求自我改善的精神，與國際高等教育評鑑潮流不合，亦有不當連結、干預教學自由之嫌；況且教育部並未落實同法第 57 條第 3 項績優私校應不受法令過度限制之規定，復對於學生之直接補助未加強執行，卻運用鉅額公帑補助少數生員不足之學校，使得時聞多數弱勢學生因無力支付學費而需到處打工導致荒疏學習，足證教育經費撥用失當，教育部實應即刻檢討，妥予改善。

八、部分接受教育部獎補助之私立大學、技專校院行政違規連連，卻僅核予象徵性扣款，甚有獎補助款不減反增情事，不僅造成不公平之訾議，亦有違獎優汰劣原則，教育經費撥用顯有失當，教育部實應予檢討改進。

(一) 經本院函請教育部提供近年來該部獎補助計畫款項核配情形，發現佛光大學首度於 100 年度獲獎勵

大學教學卓越計畫獎助3千萬元；正修科技大學於100年度有行政缺失，仍獲得100及101獎勵大學教學卓越計畫之比例提高(自99年度48,700,000元3.12%提高至100及101年度85,000,000元5.23%)；中華科技大學100年度獲得私立技專校院整體發展經費獎助金額、比例提高(自99年度15,137,427元1.238%提高至100年度21,910,712元1.808%)；南亞技術學院既然95至97年度皆因財務缺失無法獲得整體發展經費，然自98年度起又獲得該經費，且獎助金額比例皆逐年提高(98年度5,374,204元0.392%、99年度10,557,789元0.864%、100年度16,775,280元1.384%)；南華大學既然93年度逕行購地，違反私立學校法第60條規定、95年度違反大學法第24條(招生)，然整體發展經費94、95年度仍有增加(獎助自93年度46,777,768元1.975%增至94年度52,026,715元2.415%、95年度53,126,217元2.466%；補助自93年度13,830,389元1.505%增至94年度24,674,356元2.127%)；中州技術學院98年度整體發展經費獎補助金額、比例增加(獎助自97年度8,175,462元0.676%增至98年度20,647,136元1.505%；補助自97年度10,750,914元1.139%增至98年度13,692,389元1.278%)，且首度於98-99年度獲得教學卓越計畫經費獎助，又96年度有董事會缺失，然96、97年度重要特色領域人才培育改進計畫經費金額、比例亦有增加。

- (二)復查仁德醫護管理專科學校既然93年度行政缺失，94年度行政、財務缺失，95年度董事會、財務缺失，96年度財務、資料庫填報有誤缺失，97年

度財務缺失，復於 100 年度資料庫填報有誤，然整體發展經費補助部分於 96 年度恢復，獎助部分亦於 97 年度恢復，且逐年增加；長榮大學既然 94 年度擅自挪用建校基金，違反私立學校法第 60 條規定，然 94、95 年度整體發展獎補助金額、比例增加(獎助自 93 年度 38,963,894 元 1.645% 增至 94 年度 36,733,987 元 1.705%，95 年度 41,651,463 元 1.934%；補助自 93 年度 24,294,901 元 2.644% 至 94 年度 27,909,902 元 2.406%，95 年度 30,766,473 元 2.653%)；北臺灣科學技術學院既然 100 年度資料庫填報有誤缺失，但 100 年度整體發展經費獎補助金額、比例較前一年度增加(獎助 99 年度 16,148,837 元 1.321%、100 年度 16,034,205 元 1.323%，補助 99 年度 17,355,971 元 1.388%、100 年度 17,733,894 元 1.431%)；中臺科技大學 94、95 年度董事會缺失，卻於 95 年度獲取教學卓越計畫獎助；亞東技術學院既然 93 年度行政缺失，94 年度財務缺失，95 年度財務、校長缺失，連續三年缺失，仍於 95 年度獲教學卓越計畫獎助等情，亦有未盡合理情形。對於有行政缺失、忽視人權或有弊端發生之學校，目前教育部雖有行政審核辦法，分級扣減獎勵比例及金額，惟多僅象徵性罰扣減 100 萬元以內之部分獎補助款，對違規之大學、技專校院而言，不痛不癢，若其獎補助款又不減反增，則難以服眾，實有檢討相關獎補助經費扣減原則之必要。

- (三)據上，部分接受教育部獎補助之私立大學、技專校院行政違規連連，僅核予象徵性扣款，甚有獎補助款不減反增情事，更難以服眾，不僅造成不公平之訾議，亦有違獎優汰劣原則，教育經費撥

用顯有失當，教育部實應予檢討改進。

九、教育部部分高級文官退職或退休後轉任私立大學、技專校院任職，雖無不符旋轉門條款規定，惟渠等轉任與部分學校獎補款突兀增加似有關聯，允宜注意有無不公情事。

(一)查教育部就「高級文官退職或退休後轉為大學講座教授或大學校長，對評鑑工作造成非常規之影響」乙節表示意見，函復略以：「現行評鑑結果係採合議制，單一個人實無法影響評鑑結果之決定，又高級文官為國家長期培育之專業管理人才，若其於退休後仍願意置身高等教育機構提供服務，亦有助學校辦學，至訂定旋轉門條款等限制規定，因涉公務員服務法相關規定，本部前於99年2月12日函轉請銓敘部研議，嗣經該部於99年3月26日函復略以，私立學校既非屬營利事業，則對私立學校具有監督權限之公務員如退休後擔任私立學校之教職員，尚非公務員服務法第14條之1規定限制範圍，具該法係屬銓敘部主管法規，是否應修正公務員退休再任限制，宜由該部審酌辦理。」爰教育部高級文官退職或退休後轉任私立大學、技專校院雖並無旋轉門條款之限制規定，惟細察歷年來教育部對私立大學、技專校院之獎補款核配情形【詳意見八之(一)】，卻有部分大學、技專校院首次獲得獎助或獎助款異常大幅增加之時點，與教育部高級文官退職或退休後轉任私立大學、技專校院時點(詳下表)，有明顯關聯，啟人疑竇。對此，教育部允應注意防免，倘有發現



圖利事由，更應依相關法令向司法單位提出告發。

- (二)基上，教育部對部分大學、技專校院獎補助計畫款項核配情形，核有某些學校突兀增加獎助之情事，倘對照部分該部高級文官退職或退休後轉任私立大學、技專校院之時點，確有明顯關聯，渠等雖無不符旋轉門條款規定，惟易引起渠等對評鑑工作造成非常規影響之疑竇，允宜注意防免。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三、六及八，提案糾正教育部。
- 二、調查意見二、四、五、七及九，函請教育部確實研處  
檢討改進見復。
- 三、調查意見五函請財政部檢討改進見復。
- 四、調查報告送審計部參考。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會、財  
政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：趙榮耀

李復甸

周陽山