

調 查 報 告

壹、案由：國家建設需長程規劃，庶可按部就班，順暢施政，累積事功。惟目前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。究政府相關部會有無善盡長程規劃之責，應予深究乙案。

貳、調查意見：

國家建設計畫之擬定，需妥善評估未來長期經濟建設計畫所需之人力資源，俾降低對社會未來之衝擊，其範圍涉及人口政策、人才培育、教育設施、就業體系、產業人才評估與延攬、產業政策等面向。然在我國人口、產業結構快速變遷下，相關機關究有無負起長期規劃、督考之功能？本院爰進行調查。案經本院函詢行政院經濟建設委員會（下稱經建會）、教育部、行政院主計總處等有關機關，並調閱相關卷證。復於民國（下同）102年3月23日請經建會等有關人員到院接受詢問，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、經建會主責國家經濟建設之設計、審議、協調及考核，長年以來卻對我國人口結構與產業結構之變遷，失去掌握，以致於人才培育與國家建設嚴重脫節，核有怠失。

（一）按經建會組織條例第1條規定：「行政院為從事國家經濟建設之設計、審議、協調及考核，特設經濟建設委員會。」同條例第6條規定：「人力規劃處掌理左列事項：一、關於人力發展政策與計畫之研擬及審議事項。二、關於人力供需之預測及分析事項。三、關於人力發展措施之聯繫、協調事項。四、關於人力資源專案問題之研究及分析事項。五、關於工資、生產力及就業市場機能之研究及分析事項。」

- 」
- (二)掌握人口的發展與變遷方向是許多學科的研究基礎，也是公、私部門行政規劃與制定決策之根本。一般而言，人口自然增減的規模或速率是可預期的，因此若有精準的估計，便可以及早做妥善的規劃，擬定因應之道，人口自然增減的變化對社會所帶來的衝擊便可以降到最低。¹
- (三)經建會前身經合會自 53 年起，即與相關機關配合辦理人口推計業務，作為國家經濟建設計畫及人力計畫相關政策之參考依據，以評估未來長期經濟建設計劃所需人力資源，作為政府擬定人口、教育、勞動力、產業發展等政策之規畫依據。嗣後，由經建會配合歷次國家經濟建設計畫辦理期程，每 4 至 6 年更新人口推計報告，又自 91 年起每 2 年依據最新人口統計資料更新人口推計報告。
- (四)經建會函復本院稱以，於 95 年、97 年及 99 年人口推計報告中建議：「教育資源應隨學齡人口減少的變化作適當移轉運用的調整，同時教育資源的運用也應由量的擴充，轉為質的提升……」、「高等教育體系應落實退場機制，同時鼓勵在職進修及終身學習等成人教育……」及「階段性調整各級教育體系，提供創新轉型及退場輔導機制，……」提供各界瞭解在面臨少子化及高等教育擴增發展趨勢下，應有長遠及前瞻之高等教育政策規劃，並均函請相關部會參考，研擬因應對策云云。

惟依內政部統計 59 至 101 年出生人數資料所揭：59 至 64 年間出生人數介於 36 至 38 萬餘人，65 年出生人數 42 萬餘人達歷史最高峰後，至 70

¹資料來源：vschool.scu.edu.tw/Class01/Title.asp?Data_Code=367

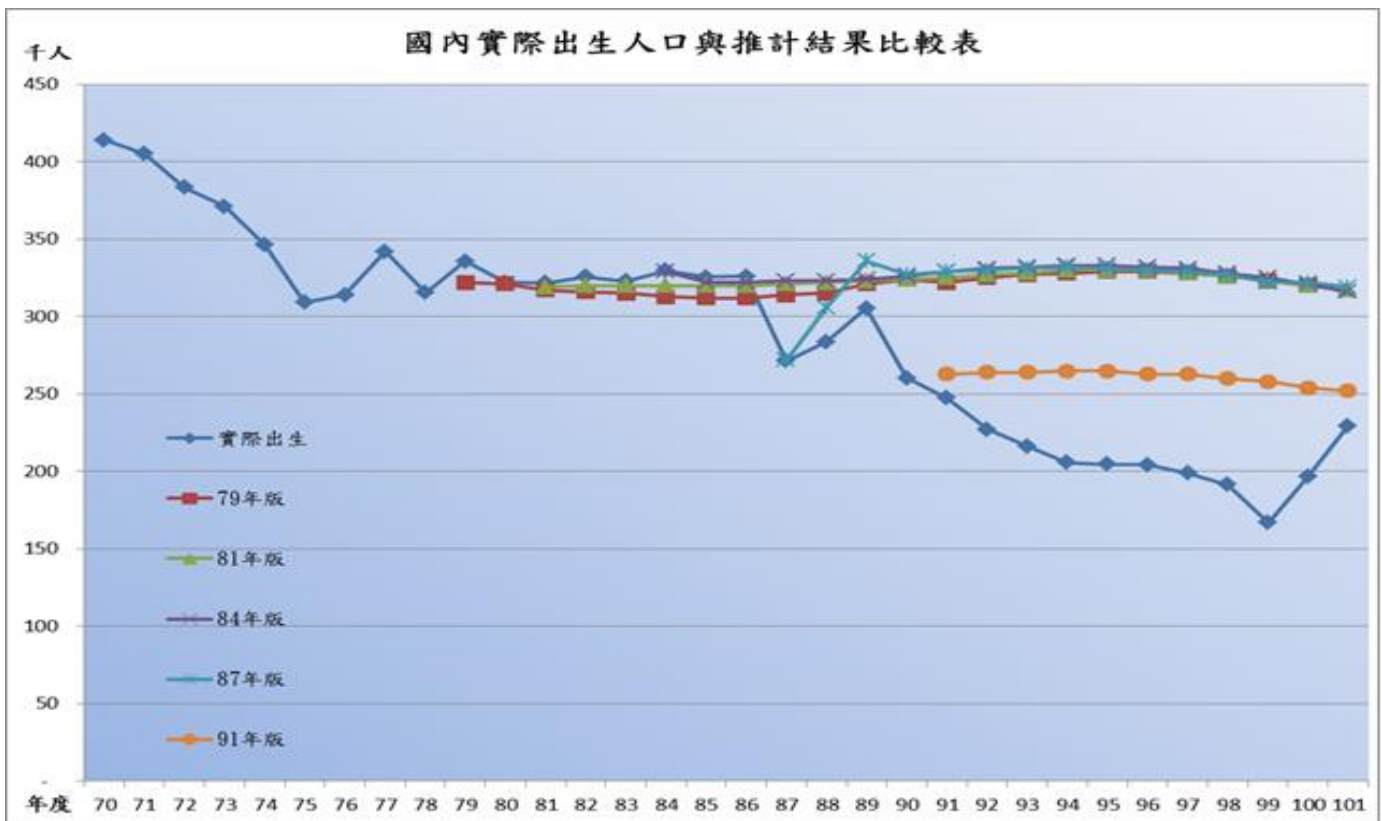
年出生人數（41 萬餘人）尚屬穩定狀態，惟自 71 年起出生人數即呈下降趨勢，以 70 年為基期觀察，71 至 75 年出生人數連年急遽下降，至 75 年出生人數僅 30 萬餘人，較基期減少達 25.32%，91 至 93 年出生人數則均較基期減少逾 4 成，且 94 至 100 年出生人數均較基期減少逾 5 成。

復按經建會提供該會歷年人口推計報告顯示，該會於 75 年我國人口結構產生重大變化後，曾於 79、81、84、87 及 91 年辦理人口推計，按其報告顯示，除 91 年外，餘各年度人口推計結果，均估測自各該推計年起至 100 年出生人數均高於 31 萬餘人，與實際出生人數顯有重大落差，又其中 87 年實際出生人數僅 27 萬餘人，首次低於 30 萬人，惟該年度人口推計結果仍估測出生人數將逆勢上升，至 100 年均連年維持 31 萬以上之出生人數，嗣 91 年實際出生人數已降至 24 萬餘人，惟該年度人口推計結果估測出生人數至 100 年均將維持 25 萬人以上，亦與實際出生人數存有重大偏差。參見下表²。

綜上，經建會肩負國家經濟建設之設計、審議、協調及考核工作，所辦理之人口推計為政府擬定人口、教育、勞動力、產業發展等政策之規劃依據。然我國自 71 年起，出生人數急遽下降，人口結構快速變遷，少子女化現象已日益明顯，而該會於 79 至 91 年間辦理人口推計誤差偏高，施政決策所需資訊失真，無法發揮統計支援決策之防範機先功能，肇致相關部會未能及時研擬因應對策。該會雖曾於 95、97 及 99 等年度人口推計報告中，提出教

²國家建設六年計畫之人口推計部分係依據經建會中推計生育率推估，故本表採經建會之中推計分析比較。

育資源應隨學齡人口減少變化作適當移轉運用調整等原則性建議，惟因經建會長年對我國人力結構與產業結構之變遷失去掌握，導致人才培育與就業市場嚴重脫節，該會核有怠失。



資料來源：本院自行綜整經建會及內政部資料

二、我國人口結構與產業結構持續加劇變化中，惟查經建會近年設置之人才培訓及引進會報卻徒具形式，形同虛設，人才供需協調功能無法發揮，該會允應善盡職責，加速規畫落實未來人才培育與國家建設之密切聯結，以維持國家建設不斷良性發展。

(一)按產業創新條例(99年5月12日公布)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。」

(二)查 96 年 5 月 22 日公布之人才引進及培訓會報設置要點第 1 點：為加強引進及培訓人才，以改善產業人力結構、促進傳統產業升級，加速尖端科技在國內生根發展，特依行政院 93 年 2 月 25 日第 2879 次會議院長提示及 93 年 6 月 24 日院臺人字第 0930086566 號函，將「行政院科技人才引進及培訓會報」調整改設「人才引進及培訓會報」，復於 98 年 12 月 16 日修正上開設置要點名稱為人才培訓及引進會報設置要點，設置「人才培訓及引進會報」，作為各產業結合產、官、學、研，訂定人才資源發展及加強培訓與引進人才等相關策略之整合平台，以發揮人才供需協調功能。又於 101 年 5 月 31 日另增列部分委員並修正發布人才培訓及引進會報設置要點。

(三)依 98 年 12 月 16 日修正公布之人才培訓及引進會報設置要點第 3 點規定，該會報以經建會主任委員為當然委員，其餘委員涵括負責科技業務之政務委員、內政部部長、教育部部長、經濟部部長、交通部部長、衛生署署長、國家科學委員會主任委員、農業委員會主任委員、勞工委員會主任委員、文化建設委員會主任委員、金融監督管理委員會主任委員等機關首長；另依該要點第 7 點第 2 項規定，該會報開會時，委員應親自出席會報，但由機關首長兼任之委員，如未能親自出席時，得指派機關副首長代表出席。

(四) 惟依經建會提供歷年「人才培訓及引進會報」會議紀錄顯示，該會於 98 年 12 月設置該會報後，至 99 年 7 月始召開第 1 次會議，進行會報運作機制簡報，期間已逾半年，迄至 101 年底僅於 100 年 9 月及 101 年 4 月舉行第 2 及 3 次會議，又查核各機關首長出席情形（參見下表、歷年「人才培訓及引進會報」委員會議出席情形表），除勞工委員會主任委員王如玄親自出席第 1 次會議外，其餘委員均未親自出席歷次會議，且各部會多未確依人才培訓及引進會報設置要點第 7 點第 2 項規定，指派副首長代表出席（如第 1 次會議僅衛生署、農業委員會及金融監督管理委員會指派副首長出席；第 2 次會議僅經濟部及勞工委員會指派副首長出席；第 3 次會議均未指派副首長出席），顯與法令不符，且部分部會除未由正、副首長出席會議外，亦未指派人員與會，或出席人員僅至科長等層級。

歷年「人才培訓及引進會報」委員會議出席情形表

委員會議 出席委員	第 1 次會議(99.7.12)		第 2 次會議(100.9.23)		第 3 次會議(101.4.30)	
	親自出席	副首長出席	親自出席	副首長出席	親自出席	副首長出席
內政部部長	X	X	X	X	X	X
教育部部長	X	X	X	X	X	X
經濟部部長	X	X	X	V	X	X
交通部部長	X	X	X	X	X	X
衛生署署長	X	V	X	X	X	X
國家科學委員會主任委員	X	X	X	X	X	X
農業委員會主任委員	X	V	X	X	X	X
勞工委員會主任委員	V	-	X	V	X	X
文化建設委員會主任委員	X	X	X	X	X	X
金融監督管理委員會主任委員	X	V	X	X	請假，未派員出席	

資料來源：本院自行綜整經建會 102 年 1 月 8 日人力字第 1020000126 號函之會議資料

(五) 綜上，人才資源發展攸關產業發展及其長期競爭力，

經建會於 98 年 12 月設置「人才培訓及引進會報」，作為訂定人才資源發展及加強培訓與引進人才等相關策略之整合平台，肩負檢討訂定人才培訓及引進政策；協調推動有關解決人才問題之既有規劃；協助相關部會解決有關人才培訓及引進之執行問題，並提升效率；配合產業發展需要，推動培訓及延攬人才之法制改革；及其他有關加強培訓及引進人才事項等重要任務。惟經建會至 99 年 7 月方召開會議，迄至 101 年底亦僅召開 3 次會議，而相關部會未積極參與會報，部會首長擔任委員職務卻未親自出席會報，亦未依規定指派副首長與會，或指派人員層級不足，甚未指派人員出席，顯示人才培訓及引進會報徒具形式，形同虛設，政策任務難有具體成效，時值我國人口結構與產業結構之變化加劇、國內青年及高學歷失業、學用落差等情形嚴重之際，亟待經建會與相關部會積極參與運用該會報整合平台，審慎評估人力資源供需脈動，研擬長期解決方案，俾人才與產業發展緊密契合，以維持國家建設不斷良性發展之目的。

三、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。

(一)按教育部處務規程(65年4月2日公布)第8條第2項規定：「1、關於高等教育之研究、計畫、發展

事項。3、關於大學及獨立學院之設立及變更事項。5、關於大學及獨立學院學系或研究所設立及分組之審核事項。9、關於大學及獨立學院經費之規劃、分配及收費之審核事項。」同規程第9條第1項第1款規定：「關於技術及職業教育之研究、計畫、發展事項。」同規程第10條第2項規定：「1、關於中學教育之計畫及發展事項。4、關於國立中學教育經費之規劃及支配事項。5、關於高級中學校舍建築及設備事項。」同規程第11條第2項規定：「1、關於國民教育之計畫及推行事項。3、關於國民教育經費之規劃、支配事項。」同規程第21條規定：「第2項：1、關於教育統計工作之計畫及發展事項。2、關於教育統計標準之訂定及推行事項。3、關於中等教育統計事項。4、關於國民教育統計事項。第3項：2、關於高等教育統計事項。9、關於教育經費統計事項。10、關於教育計畫統計資料之蒐集、研究及分析提供事項。」

(二)次按國家教育研究院籌備處暫行組織規程(原名稱：國立教育研究院籌備處暫行組織規程。89年11月18日修正，100年3月30日廢止)第1條規定：「教育部為籌設國立教育研究院，以長期從事整體性、系統性之教育研究，特設國立教育研究院籌備處。」同規程第2條規定掌理事項：「一、國立教育研究院發展計畫之擬訂事項。二、國立教育研究院經費預算之編擬及組織法規之研擬事項。三、國立教育研究院建院用地、建築設備之規劃及興辦事項。四、各級教師及行政人員之研習訓練事項。五、各級學校課程及教學研究發展事項。六、其他有關國立教育研究院籌備事項。」另依99年12月8日公布之國家教育研究院組織法第2條規定掌理：「一、教

育制度、教育政策及教育問題之研究。二、教育決策資訊及專業諮詢之提供。三、教育需求評估及教育政策意見之調查。四、課程、教學、教材與教科書、教育指標與學力指標、教育測驗與評量工具及其他教育方法之研究發展。……」等項。足見，國家教育研究院成立宗旨，係為從事我國整體性及系統性之教育研究，以供教育部之教育政策之需，為教育部有關教育政策之智庫之一。

(三)經建會雖為我國人力資源發展規劃機關，然教育部則為我國整體人力之教育政策與設施規劃之主管機關。查我國自 71 年起，出生人數驟降，人口結構快速變遷，少子女化現象已日益明顯，然該部函復本院稱以，有關國民教育階段學生人數預測分析報告始於 90 年 8 月，高級中等教育階段學生人數預測分析報告始於 100 年 5 月，大專校院 1 年級學生人數預測報告始於 100 年 6 月云云。而教育部除長期怠於掌握我國各教育階段學生人數推估與預測之外，又未採經建會自 88 年起有關教育資源分配之建議，盲目擴充教育設施，浪費教育資源，其詳如下：

1、國民中小學階段

(1)經建會 88 年 5 月 25 日行政院台 88 內字第 20277 號函核定「臺灣未來人口推計及其政策意涵」，有關教育資源分配之報告建議：「教育資源的運用應配合學齡人口之變化調整，目前除大專院校外，各級學校的容量已可滿足學生充分就學之需求。……未來學齡人口縮減之此一訊息，並應廣為宣導讓大眾明瞭。」該會又於 91 年 7 月提出「中華民國臺灣地區民國 91 年至 140 年人口推計」建議：「未來學齡人口無論小學、中學及大學均面臨入學人數減少問

題……建議教育資源宜配合學齡人口之變化作適當調整……。」

- (2) 然本院查核發現，90 至 101 年度全國新增公立國中、小學計 94 校，新增校地面積 257.46 公頃，投入建設總經費 238 億餘元，其中 27 校 101 學年度實際招收班級數及學生數均未達設校規劃時所預計招收目標數，大部分原因係社會少子化因素居多，該部遲未能採納經建會建議，又未審慎評估縣市政府申請設校經費補助款，補助該等學校設校經費高達 18 億餘元，在社會少子化情境下，並未能減少學校校數，有效運用政府財政資源。
- (3) 另查，教育部於 94 年研擬小型學校發展評估指標，作為評估小型學校整併與否之篩檢工具，並於 95 年公布，該指標分為一般指標及特殊條件指標二類，一般指標指學校的一般性條件，如評分愈低，即表示學校愈應考慮進行整合；特殊條件係指不宜整併之因素，只要學校符合其中任何一項指標，即表示學校不宜進行整合。據本院 93 年調查報告，92 學年度全國國中、國小分別為 720 及 2,638 校，學生 957,285 人及 1,912,791 人，其中小規模（即學生人數在百人以下者）國中、小學校數量共計 561 所，占總校數 16.71%；然依教育部統計 101 學年度全國國中、國小分別為 740 及 2,657 校，學生 844,884 人及 1,373,375 人，小規模國中、小學校數量 60 及 796 校，合計 856 所，占總校數 25.20%。則 101 學年度國中、國小學生人數較 92 學年度減少 112,401 人及 539,416 人之下，學校校數卻分別增加 20

及 19 校³(新增及裁併後)，受少子化影響，小型學校數量持續逐年增加。又，各縣市政府辦理國中小裁併校以本校改為分校、本校改為分班、本校變成廢併校、分校改為分班、分校變成廢併校、分班變成廢班及其他等方式進行，90 至 101 學年度裁併校數計雖已完成 161 校，然查各縣市截至 101 學年度止，未符合特殊條件可整併之規模國中、小學計 537 校，占全國總校數 15.81%，顯見，各縣市政府辦理裁併校進度遲緩。

2、中等教育（高中、高職）階段

- (1) 高中係以陶冶青年身心，培養健全公民、奠定研究學術及學習專門知能之預備為宗旨之普通教育；高職則是教授青年職業知能，培養職業道德、養成健全基層技術人員為宗旨之技職教育。技職體系其投資遠比普通教育昂貴，因技職體系學校須購買機器、廠房及相關設備等，基此，其教育經費投入應較普通高中為高。
- (2) 惟查教育部 90-99 學年度高職學校每位學生平均獲得教育設施費用遠不及一般高中（參見下表），雖然高職學校每生分攤教育經費較高中學校為高，惟運用在改善或更新教育設施之經費，卻不及高中學校，以 98 及 99 學年度為例，高職體系每位學生平均獲得教育設施費用分別為 13,635 元及 11,934 元，較高中 14,983 元及 12,686 元，減少 1,248 及 752 元，顯示高職體系學校須購置之機器、廠房和相關設備，教育部卻遲未正視此問題之迫切性。

³ 740-720=20；2657-2638=19

90-99 學年度高中職學校每生分攤經費表

學年度	高中			高職		
	合計	經常支出	資本支出	合計	經常支出	資本支出
90	88,553	74,225	14,328	96,246	85,531	10,715
91	86,846	77,628	9,217	101,556	91,109	10,447
92	90,576	81,049	9,527	104,846	95,841	9,004
93	92,219	81,384	10,835	106,153	97,474	8,679
94	92,386	81,599	10,787	105,644	96,647	8,997
95	94,434	81,068	13,366	103,513	94,464	9,050
96	101,160	83,127	18,032	107,324	94,050	13,274
97	101,326	87,767	13,559	109,831	94,737	15,094
98	103,228	88,245	14,983	110,279	96,644	13,635
99	102,581	89,895	12,686	112,497	100,563	11,934

資料來源：本院綜整自教育部 (單位：元)

(3) 另自 83 年起，教育部為迎合家長期盼及需求，即廣設高中及大學，因此我國高級職業學校自 76 至 100 學年間，由 209 所減少為 155 所，學生人數由 44 萬餘人減少為 36 萬餘人，升學率卻由 2.83% 提升至 81.91%。76 至 100 年間，高中學生數快速增加 195,939 人，高職卻流失 80,879 學生。高職教育一向擔負國內培育基層技術人力之角色，然因教育部之中等教育政策失當，而高職又受到升學主義影響，傳統高職教育特色逐漸式微，嚴重影響國內基層技術人力之供給。

3、高等教育階段

(1) 經建會 89 年第 1013 次委員會議有關「高等教育擴增問題」報告中，提出相關建議，包括：建議一、高等教育擴增業已足夠學齡人口就學需要，應廣為向大眾宣傳，未來籌設新校應從嚴評估；建議二、公立大學除培養特殊專業人才外，量之擴增宜減緩，籌設分校與分部以全

部自籌經費為原則等內容；並於同年 5 月 25 日以總（89）字第 02254 號函知教育部。

（2）然我國大專校院數量自 90 學年度至 100 學年度持續增加 13 校，大專院校 90 學年度校地總面積由 52,066,605 平方公尺至 100 學年度為 65,576,769 平方公尺，增加 13,510,164 平方公尺，校舍可使用面積由 17,759,242 平方公尺增加至 25,059,306 平方公尺；另教育部 90 年至 101 年完全未考量社會少子化課題，仍核准公立大專院校准許籌設 10 個分校或分部，截至 101 年底止，取得校地達 222 餘公頃，多數學校仍未開發利用，造成土地無法妥適運用。

（3）據行政院主計總處統計，大學以上程度畢業生，自 94 年起失業率均高於全國平均失業率，除 98 年度略低於高中職畢業生外，其餘年度均為最高。另據教育部調查 95 至 97 年，大學以上畢業生畢業後 1 年之情形，博士畢業生畢業後 1 年有工作者，逐年下降（95 學年度 91%、96 學年度 88%、97 學年度 85%），到了 97 學年度畢業後 1 年，居然有 1% 的博士畢業者都不打算找任何工作。另依教育部調查 98 學年度畢業後一年流向，統計畢業生之目前工作與大專所學不符合或非常不符合者，約佔 37.9%。顯見，教育部對各層面人才培育之規劃與產業界需求脫節，嚴重失衡，不利於國家競爭力。

（四）另，本院函請教育部說明自 89 年國家教育研究院籌備處成立以來，該部委請該院歷年辦理有關教育制度及政策研究之相關內容，惟該部僅能提供自 97

年至 100 年之研究，查尚無有關我國人才培育與就業市場嚴重脫節，及教育設施與人口成長落差甚大之研究內容，以進行教育政策與設施之調整；至於該院協助教育部長期辦理我國教育人力及人力發展有關預測與建議之情形乙節，該部函復略以，國家教育研究院自 100 年 3 月 30 日正式成立以來，一直以成為教育研究重鎮，及協助提供教育部政策制訂決策資料為期許，針對我國長期教育人力之發展與預測，在國家教育研究院教育制度及政策研究中心已規劃「臺灣 K-12 關鍵教育指標資料庫整合、建置與運用管理模式之整合型研究」包含了此議題，所規劃之 K-12 教育指標資料庫建置計畫著重在建構大型教育資料庫或教育統計網站，同時整合地方縣市層級之教育統計資料，以提供教育研究及政策制訂上有完善的統計數據可引用分析云云。然查國家教育研究院自 89 年 5 月即成立籌備處，歷經七位主任，負責領導國家教育研究院，並負有教育制度、教育政策及教育問題等研究任務，屬教育部之智庫之一，惟僅見該院對各級教師及教育行政人員之研習訓練業務逐年成長，未見教育部責付該院就人口與產業結構變化下，進行有關教育設施與人口成長落差、人才培育與就業市場脫節之適切教育政策建議研究。

- (五) 綜上，教育部負有辦理教育人才培育之責，但長期怠於規劃，復未妥採經建會等相關機關之建議，又未考量我國業於 71 年起，出生人數大幅下降，卻盲目擴充各級教育階段之教育設施，各層面之人才培育政策與教育資源分配，與產業界之需求脫節，失衡嚴重；且未能適切監督國家教育研究院發揮智庫之任務，使該院未有經費辦理人才培育規劃工作，

致該院肩負教育政策研究之作用與價值弱化。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。