

調查報告

壹、案由：據審計部107年度中央政府總決算審核報告，教育部建立社區大學評核機制，鑑別社區大學辦學與營運績效之良窳，惟部分社區大學評核成績欠佳或部分地方政府尚無評鑑簡化模式，究實情為何？有進一步瞭解之必要案。

貳、調查意見：

一、由民間發起的社區大學(下稱社大)，為我國終身教育體系中之特殊建制，規模於108年底已達89校、學員人數逾40萬人次，是國家推動終身教育之重要成果。社大設立之初，強調的是「公民社會」概念之型塑，惟歷經20餘載，臺灣公民社會已日臻成熟，國內社會環境亦歷經巨大轉變，社大目前之實施內涵與功能，與成立之際強調「解放知識」的初衷已明顯有別。本案調查發現，各地之社大辦學質量存有明顯差異，是否能確保國民終身學習權益及現行「社區大學發展條例」所定之發展宗旨，不無疑義。又鑒於社大之發展，相當程度彰顯我國終身教育政策之成效，故政府必須明確定位社大於終身教育體系中之角色，以及社大、地方主管機關及教育部三者間之分工。另針對社大政策走向、重大配套措施以及相關業務中具有全國一致屬性之事項，容應由教育部統籌處理，扮演更積極之角色，以確保達成社大發展目標並發揮最大教育效益。

(一)本院於民國91年(下同)提出「社區大學總體檢：一、社區大學興起的背景。二、社區大學推動的現況。三、社區大學與現行體制互動的檢討。四、社區大學的隱

憂。五、社區大學的未來」調查報告案¹中指出「自臺灣大學黃武雄教授於83年倡議社區大學的理念，87年教師節臺北市政府在文山區開始試辦第一所社區大學—文山社區大學」等情，該調查報告中對於社大設立之理念與目標，亦有如此闡述：「社區大學的開辦，就原創者及當時民間教改團體所闡述，其設立的理念與目標，主要在建立一個屬於平民大眾的學習園地，進而解放知識，建構公民社會。解放知識之意義，在於把知識重新定位，還它本來面目，讓人經由社區大學的課程研習，更真實的認識自己，認識世界，認識自己與世界的紐帶關係。社區大學不是由菁英階級再教育民眾的所謂成人教育，而是以重構的知識為基礎，從事經驗交流的學校。在這裡，不同先天條件、不同經驗背景不同思維方式的人，通過共讀思辨討論實踐的密集互動，相互教育、相互啟蒙；一方面促發人的知識成熟，使人能更真實的面對自己與世界，從而進行社會內在反省，另一方面亦充實人的生活內容與技能，進而由下而上形成臺灣的新文化與新價值，為未來的公民社會鋪路。」

- (二)復以「終身教育法」明文，終身學習機構分為：1. 社會教育機構、2. 文化機構、3. 學校、4. 政府機關、5. 社區大學，以及6. 其他提供多元學習之非營利機構與團體。依前開分類，社區大學係與學校、政府機關並列，為特定形式之一種學習機構，乃我國終身學習體系中的特殊設計，同證社區大學源自民間，不僅為我國終身教育體系中的其中一種建制，亦應有其不同於其他終身學習機構之地位與發展

¹ 調查委員為本院前監察委員黃煌雄、黃勤鎮、趙榮耀等人，調查報告字號：0910801113。

任務。

(三)87年我國第一所社區大學由臺北市政府規劃試辦，在該府教育局投入經費以及臺北市木柵國中協助下成立了臺北市文山社區大學²，當時係由地方政府訂定之辦法先行處理，教育部至91年制定公布「終身學習法」，於該法第9條納入「直轄市、縣（市）主管機關為推展終身學習，提供國民生活知能及人文素養，培育現代社會公民，得依規定設置社區大學或委託辦理之；其設置、組織、師資、課程、招生及其他相關事項，由各級政府自定之。」之規定，自此社大始有中央法源依據，又至103年修正公布「終身學習法」第10條，明定社區大學屬地方政府設置管轄。經社大20載之實務發展與各界之努力，至107年6月13日終於催生我國社大專法—「社區大學發展條例」。社大之發展脈絡，乃實務先行，法制作業陸續配合完成。

(四)惟回顧此20餘載之國內社會環境變遷甚劇，高教過度擴張與出生人口數成反差之情形，對於高等教育環境衝擊猶為顯著，各界對於我國高等教育困境之議論與批評本案不予贅述，惟高等教育之普及，同時牽動社大發展，乃本案關注焦點之一。本案諮詢學者專家表示「理想上，社大應補充過去成人高等教育不足處，所以名稱才稱為『大學』，並有學期制、學分制度，顯示社大出現之初，有彌補成人高等教育不足現象的企圖心。文山社大成立之際，當時的臺北市政府教育局即不願意承認社大有高等

² 資料來源：臺北市政府教育局臺北市社區大學聯網：「社大文庫/研究報告/臺北市設置社區大學規劃研究暨試辦計劃」
(https://www.ccwt.tp.edu.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=14&article_id=119)

教育的地位，後來即使有相關討論，但在教育部的主管法令根本無法修正調整，包括『大學法』、『學位授予法』等，於是經過這20年，在社大課程內容還是比較偏向傳統社會教育，亦與樂齡中心、長青學苑等機構或單位所提供的活動內容重疊，缺乏明顯分野，這情形是社大政策20年發展、累積下來的現狀，且目前難以翻轉。如果政策認為『成人高等教育』還值得推動的話，應該要去檢視教育部究竟如何看待、定位社大……例如：國立空中大學本身已經是成人高等教育機關，近年卻因高教環境丕變化流失很多學生，而變成積極在承辦社大，據瞭解空大已承辦5所社大，然而空大受限自身架構，所辦之社大反而不容易落實普及成人高等教育的理想。以此說明，教育部如何定位社大、是否重視成人高等教育，是問題癥結」等語；教育部終身教育司黃月麗司長亦表示「社大現況的確與當時社大成立時的期待有落差。社大名稱令人以為它是大學，但不諱言，社大現況藝能性課程多，解放知識的需求也因為時空背景轉換，有所差異。」等語。顯示，時至今日，隨著高等教育環境的變化，社大補充高等教育機會之色彩及任務日趨淡化，其面貌與教育任務，已與成立初期明顯有別。

- (五)「社區大學發展條例」第2條規定：「本條例所稱主管機關：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。」。該條例第4條亦明文，地方政府應考量文化生活圈、平衡城鄉發展、確保學習資源近用性及其他因素，適當劃分區域設立社區大學，以營造優質在地學習環境；此外，社區大學得視人民學習需求設立分校、分班或教學點。是以，社大應提供國民所需之學習資源，且該等學

習資源應由政府規劃引導，使之平衡。據教育部提供本案統計資料顯示，108年度全國計有89所社大，學員總數為21萬4,578人，雖展露了社大發展之重要成果，然進一步審視其中(相關統計數據如下2表)，目前社大之分布，在學校數量方面，有集中於「六都」以及集中於各地都會區之態勢；又，比較各地方之相關數據，社大平均之學員數、課程數，呈現明顯差異，例如：全國逾半之地方，社大數量為2校以下，連江縣甚至於105年度以「轄內社區大學與其他學習管道重疊」為由暫緩辦理社大迄今，而非屬六都之彰化縣，辦理7所社大，社大數量堪比六都；六都中之臺中市，設有11所社大，社大數量排名全國第3，惟該市社大平均每校學員數卻是全國最低……等。前述落差，涉及民眾終身學習之學習資源、學習模式或習性，乃至於各地方主管機關對於社大之認知、重視程度以及業務執行成熟度等因素，並顯示各地社大發展尚非均質，基此，應如何整體提升各地社大推動情形與辦理品質，容應由教育部整體檢討處理。

表1 各縣市辦理社大概況

縣市	校數 (A)	課程數 (B)	學生數 (C)	平均每校學員 數(C/A)	平均每校課程 數(B/A)
臺北市	12	5,327	97,515	8126.25	443.92
新北市	13	2,965	44,539	3426.08	228.08
基隆市	1	117	1,797	1797.00	117.00
宜蘭縣	2	510	7,094	3547.00	255.00
桃園市	5	1,980	32,443	6488.60	396.00
新竹市	3	688	10,955	3651.67	229.33
新竹縣	2	488	7,013	3506.50	244.00
苗栗縣	2	496	7,876	3938.00	248.00
臺中市	11	2,606	5,419	492.64	236.91

縣市	校數 (A)	課程數 (B)	學生數 (C)	平均每校學員 數(C/A)	平均每校課程 數(B/A)
彰化縣	7	2,011	14,552	2078.86	287.29
南投縣	3	427	9,179	3059.67	142.33
雲林縣	4	479	8,305	2076.25	119.75
嘉義市	2	608	6,532	3266.00	304.00
嘉義縣	2	220	3,029	1514.50	110.00
臺南市	7	1,531	16,901	2414.43	218.71
高雄市	7	1,025	1,1682	1668.86	146.43
屏東縣	2	549	8,513	4256.50	274.50
花蓮縣	1	123	1,457	1457.00	123.00
臺東縣	1	197	2,456	2456.00	197.00
澎湖縣	1	73	930	930.00	73.00
金門縣	1	118	2,257	2257.00	118.00
連江縣	0	-	-	-	-

註：連江縣自105年起暫緩辦理社區大學業務。

資料來源：教育部。

表2 各類地區之社大分布情形

地區類型	校數
一般地區	59
坐落或服務及於偏鄉、離島、原住民區	30

資料來源：教育部。

(六)又如前述，本案諮詢學者專家提及，社大課程內容時與樂齡中心、長青學苑等機構提供者重疊；學者專家明確指出「社大與樂齡、長照、社區營造等的政府計畫確實資源重疊，有的社大附近三百公尺以內就有提供類似課程的據點3個」等情。此外，本案實地履勘國內北、中、南各區數所社大，發現同一學習環境中，不乏同時執行衛福部社區關懷據點、大學社會責任……等計畫之情況，同樣顯示我國終身學習體系中，成人學習管道多元疊置之情形。教育部本身內部單位以及政府跨部會間，大多重複以社區或社大為載體，終身教育學習管道疊床

架屋，復令部分社大發展樣貌偏離初衷，是否能確保國民終身學習權益及現行「社區大學發展條例」所定之發展宗旨，不無疑義。對此，教育部查復本院表示「未來針對終身學習高齡教育部分將強化跨部會對話」等語，故後續應由教育部整體檢視所轄之教育政策外，對於我國終身教育體系之建構，以及各種學習管道之內涵確認，應進行跨部會整合，以避免政府資源浪費並促使終身教育體系更為完備。。

(七)另，「終身學習法」第14條明文，各級主管機關「應」訂定樂齡學習推動計畫並編列預算，同法第10條則規定地方政府主管機關為推展終身學習，「得」辦理社區大學，教育部雖稱終身教育司2.96%經費用於社大，以強調社大之重要性與該部對社大業務之重視，然而法制上，社大並非政府應辦事項，詢據教育部亦指出我國現有366個樂齡學習中心，就學習管道之數量而言，樂齡學習單位顯較社大普遍，更顯示社大之法律地位與教育任務間，存有矛盾。既社大之發展，相當程度彰顯我國終身教育政策之成效，且社大負有提供民眾離開正規教育體系後之終身學習資源的任務，對於社大於終身教育體系中之定位，以及社大、地方主管機關及教育部三者間之角色與分工，允應由政府釐清處理。

(八)依據「教育基本法」第9條，中央政府之教育權限包括教育制度之規劃設計，對於全國性教育事務應與協調及協助等，先予敘明。本案以調查社大評核機制為起點(詳情容於後列調查意見中說明)，卻於調查過程中發現，教育部依據「社區大學發展條例」第2條、第4條肯認社大為地方政府主管業務，應由各地因地制宜推動辦理，長期以來恐疏於為社大整

體政策走向掌舵，故有社大立法遲於實務運作20年之情形，以及社大發展樣貌偏離初衷等上開問題；又社大雖已歷時20餘載之發展，教育部偏重於依據前開條例進行社大與地方政府之補助與獎勵，該部角色限縮於資源分配，致社大各項工作中具有全國屬性一致之事項，諸如地方政府辦理社大評鑑及輔導訪視之基本原則、社大場地空間基準、人事費用基本保障、社大資料庫與辦學成果保存、社大研究……等(詳情容於後列調查意見中說明)，竟付闕如，爰此，關於社大政策走向、重大配套措施以及相關業務中具有全國屬性一致之事項，容應由教育部統籌處理，由該部承擔更為積極之責任，以確保達成社大發展目標並發揮最大教育效益。

(九)綜上，由民間發起的社區大學(下稱社大)，為我國終身教育體系中之特殊建制，規模於108年底已達89校、學員人數逾40萬人次，是國家推動終身教育之重要成果。社大設立之初，強調的是「公民社會」概念之型塑，惟歷經20餘載，臺灣公民社會已日臻成熟，國內社會環境亦歷經巨大轉變，社大目前之實施內涵與功能，與成立之際強調「解放知識」的初衷已明顯有別。本案調查發現，各地之社大辦學質量存有明顯差異，是否能確保國民終身學習權益及現行「社區大學發展條例」所定之發展宗旨，不無疑義。又鑒於社大之發展，相當程度彰顯我國終身教育政策之成效，故政府必須明確定位社大於終身教育體系中之角色，以及社大、地方主管機關及教育部三者間之分工。另針對社大政策走向、重大配套措施以及相關業務中具有全國一致屬性之事項，容應由教育部統籌處理，扮演更積極之角色，以確保達成社大發展目標並發揮最大教育效益。

二、為掌握社大之辦理成效並促進其發展，教育部規劃之現行評核機制分為「地方政府對社大之評鑑」、「教育部對地方政府辦理社大業務績效之審查」以及「教育部為核定獎補助款對社區大學之審查」三種型態，並按辦理結果之運用方式，區分為「獎勵」與「補助」二種性質。評鑑社大雖非地方政府之法定應行事項，惟實務上，各地方政府皆對所屬社大實施評鑑，至各地方政府辦理社大評鑑之實際情況，教育部以社大屬地方自治業務為由，未確實掌握，導致地方政府對於社大實施之評鑑，評鑑指標、程序、評鑑委員資格、成績等第、簡化評鑑等措施繁簡不一；又，教育部補助社大之制度，雖有助扶持其基本維運，惟缺乏與社大成立目的與任務之妥適連結，不利監督其經營品質，且現行評核時有中央與地方結果不一致之落差情形，衍生爭議，均有失教育部基於社大業務最高主管機關立場與扶持社大運作發展之責；對此教育部允應會同各地方政府為整體之研議與改善。

(一)「社區大學發展條例」第3條揭示，社大以「提升人民現代公民素養及公共事務參與能力、協助推動地方公共事務、強化在地認同及地方創生、培育地方人才、發展地方文化、地方知識學及促進社區永續發展」為目的。

(二)現行之社大整體評核機制，源於「終身學習法」第10條：「直轄市、縣(市)主管機關為推展終身學習，得辦理社區大學；其設立及發展，另以法律定之。」，以及「社區大學發展條例」第15條：「直轄市、縣(市)主管機關辦理社區大學績效優良者，應予獎勵……」同條例第14條：「中央主管機關得酌

予補助社區大學，對於辦理績效優良之社區大學，應予獎勵；……」同條例第10條第1項：「直轄市、縣(市)主管機關為促進社區大學之健全發展，得定期對社區大學進行評鑑」，以及教育部依據前開法律授權訂定「補助及獎勵社區大學發展辦法」及有關要點，構成「地方政府對社大之評鑑」、「教育部對地方政府辦理社大業務績效之審查」以及「教育部為核定獎補助款對社區大學之審查」三種型態併行之制度，並按辦理結果之運用方式，區分為「獎勵」與「補助」二種性質。

(三)茲據相關法令、教育部查復資料等，彙整表列現行社大整體評核機制如下：

表3 我國社大評核機制一覽

項目	1. 教育部審查地方政府辦理社大業務之績效，核予獎勵	2. 教育部審查社區大學		3. 地方政府評鑑社區大學
		A. 獎勵	B. 補助	
母法 01	「終身學習法」第10條：「直轄市、縣(市)主管機關為推展終身學習，得辦理社區大學；其設立及發展，另以法律定之。」			
母法 02	「社區大學發展條例」第15條	「社區大學發展條例」第14條		「社區大學發展條例」第10條第1項
法規法令	「補助及獎勵社區大學發展辦法」第10條：「直轄市、縣(市)主管機關每年應完成辦理社區大學之績效自我評核報告」	「補助及獎勵社區大學發展辦法」第5、6、7條	「補助及獎勵社區大學發展辦法」第2、3、4條	—
行政規則	「教育部補助及獎勵社區大學與獎勵地方政府辦理社區大學業務實施要點」(下稱獎補助實施要點)			
指標/要	1. 「補助及獎勵社區大學發展	1. 「補助及獎勵社區	1. 「補助及獎勵社區	「社區大學發展條例」第10條

項目	1. 教育部審查地方政府辦理社大業務之績效，核予獎勵	2. 教育部審查社區大學		3. 地方政府評鑑社區大學
		A. 獎勵	B. 補助	
項	<p>辦法」規定「自我評核報告」之應包括事項：</p> <p>(1) 推動規劃及經費預算。</p> <p>(2) 行政支持及輔導。</p> <p>(3) 課程及教學輔導。</p> <p>(4) 鼓勵公共參與。</p> <p>(5) 評鑑規劃及實施情形。</p> <p>2. 獎補助實施要點第5點訂獎勵基準：教育部評定成績特定等級以上。</p>	<p>大學發展辦法」規定「獎勵申請書」應包括事項：</p> <p>(1) 前一年度推動課程成效。</p> <p>(2) 前一年度公共性社團及公共參與活動成效。</p> <p>(3) 前一年度教學及教材開發成效。</p> <p>(4) 前一年度不同族群學習扶助之成效。</p> <p>(5) 前一年度促進地方發展及創新成效。</p> <p>(6) 獎勵經費之執行規劃。</p> <p>2. 獎補助實施要點第5點訂獎勵基準：</p>	<p>大學發展辦法」規定「補助計劃書」應包括事項：</p> <p>(1) 社區大學現有規模。</p> <p>(2) 辦學特色。</p> <p>(3) 行政運作。</p> <p>(4) 公共事務推動。</p> <p>(5) 整體資源投入。</p> <p>(6) 使用補助經費之規劃。</p> <p>2. 獎補助實施要點第5點訂補助基準；補助基準計算方式由教育部公告：</p> <p>(1) 計劃書內容之完整性。</p> <p>(2) 地方政府財力級</p>	<p>第2項規定，社區大學評鑑應考量下列要項；</p> <p>(1) 增進人民現代公民素養及公共事務參與能力之課程實踐與教學成效。</p> <p>(2) 協助推動地方與社區永續發展及培育地方人才之成效。</p> <p>(3) 經費規劃及執行成效。</p> <p>(4) 其他社區大學發展事項成效。</p> <p>* 確切指標依地方政府評鑑社區大學之自治法規等規定。</p>

項目	1. 教育部審查地方政府辦理社大業務之績效，核予獎勵	2. 教育部審查社區大學		3. 地方政府評鑑社區大學
		A. 獎勵	B. 補助	
		教育部評定成績特等第以上。	次。 (3)前一年度課程數。 (4)社大服務區之人口密度。	
程序	教育部審查方式係採書面審查為主，再由審查小組（依前開辦法第13條第1項規定組成）視需求擇定部分地方政府進行簡報審查。	教育部審查方式為由審查小組（依前開辦法第13條第1項規定組成）進行分區審查作業，主要分為北區、中區及南區3場審查會議。	社區大學填具計畫書並檢附委託契約、經費專戶、年度決算及會計師簽證財務報表、前一年度教育部獎勵與補助經費成果報告……等文件，報地方主管行政機關初審後，層轉教育部審查。	通常由地方政府依其社區大學自治法規辦理評鑑事宜，評鑑程序依其因地制宜規定不同，如初評及複評、書面審查及實地訪評等。
結果運用	地方政府經評定成績達甲等以上者，視成績等第之分數及年度預算核給獎勵經費。	社區大學經評定成績達甲等以上者，得視成績等第之分數及年度預算核給獎勵經費。	教育部審查通過後視年度預算核給補助經費。	作為獎勵、訪視輔導、終止委託或延長契約之參據。

資料來源：本案依據教育部查復資料彙整製表。

(四)據教育部查復，以下依序為「教育部獎勵地方政府辦理社區大學業務」、「教育部獎勵社區大學」、「教

育部補助社區大學」等事項之近年辦理情形：

- 1、教育部獎勵地方政府辦理社區大學業務部分，依據「補助獎勵及輔導社區大學發展辦法」第10條、第13條及14條等規定，前一年度獲優等以上之地方政府，次年得免審查。106-108年辦理概況如下表：

表4 106-108年教育部獎勵地方政府辦理社區大學業務情形

年度	審查情形	結果與獎勵經費總額
106	前一年度獲優等以上之6個地方政府得免審查，餘15個地方政府需參與審查。	受審查之15個縣市，其結果如次：共2縣市特優、7縣市優等、6縣市甲等，餘免訪視之6縣市則比照去(105)年度之成績等第辦理，獎勵經費計980萬元。
107	前一年度獲優等以上之9個地方政府得免審查，餘12個地方政府需參與審查。	受審查之12個縣市，其結果如次：1縣市特優、5縣市優等、5縣市甲等及1縣市乙等。餘免審查之9個縣市則比照106年度之成績等第辦理，獎勵經費計1,115萬元。
108	前一年度獲優等以上之6個地方政府得免審查，餘15個地方政府需參與審查。	受審查之15個縣市，其結果如次：2縣市特優、6縣市優等、6縣市甲等及1縣市乙等。餘免審查之6個縣市則比照107年度之成績等第辦理，獎勵經費計1,100萬元。

- 2、教育部獎勵社區大學方面，依據「補助及獎勵社區大學發展辦法」第7條第2項，以及「教育部補助及獎勵辦理社區大學業務實施要點」第5點第1款第2目之(3)規定略以「社區大學前一年度已獲優等以上獎勵者，得比照前一年度成績等第核給獎勵經費，免依前點第一款第二目規定程序評定

成績」等；106-108年辦理概況如下表：

表5 106-108年教育部獎勵社區大學情形

年度	審查情形	結果與獎勵經費總額
106	計81所社區大學申請獎勵經費，僅花蓮縣社區大學未申請。	105年獲優等以上之社區大學計17所選擇106年度免審查，另有64所參與審查，計81所社區大學獲獎勵經費，共計1億4,120萬元。
107	計85所社區大學申請獎勵經費，僅花蓮縣社區大學未申請。	106年獲優等以上之社區大學計30所選擇107年度免審查，另有55所參與審查，計79所社區大學獲獎勵經費，共計1億4,510萬元。
108	計86所社區大學申請獎勵經費，僅花蓮縣社區大學未申請。	107年獲優等以上之社區大學計19所選擇108年度免審查，另有67所參與審查，計81所社區大學獲獎勵經費，共計1億4,479萬元。

3、教育部補助社區大學方面，該部以社區大學前一年度開設課程數、地方政府核定社區大學服務之（鎮、市、區）人口密度、地方政府之財力級次、地方政府核定之社區大學服務範圍是否位於原住民族地區、離島及偏遠地區等計算補助額度。106-108年補助情形如下表：

表6 106-108年教育部補助社區大學情形

年度	補助情形
106	計82所社區大學申請補助，補助82所，補助率100%，合計核定補助金額8,890萬2,500元。
107	計86所社區大學申請補助，補助86所，補助率100%，合計核定補助金額9,358萬元。
108	計87所社區大學申請補助，補助87所，補助率100%，合計核定補助金額1億332萬元。

(五)綜觀上開評核機制，社大所受考評有「地方主管機關評鑑」以及「教育部審查」2種。查「社區大學發展條例」第10條第1項：「直轄市、縣(市)主管機關為促進社區大學之健全發展，得定期對社區大學進行評鑑。」，評鑑社大並非法定之地方政府應行事項，惟教育部以「補助及獎勵社區大學發展辦法」第10條：「直轄市、縣(市)主管機關每年應完成辦理社區大學之績效自我評核報告」，規定「自我評核報告」之應包括項目之一為「評鑑規劃及實施情形」，該部查復表示「本條例並未明定地方政府應每年辦理評鑑，而地方政府依本條例辦理之評鑑，與本部就辦理績效優良之地方政府須檢視其評鑑規劃及實施情形，二者應有區別。」等語。實務上，各地方政府皆對所屬社大實施評鑑，然而教育部以社大屬地方自治業務為由，未確切掌握地方政府對於社大實施評鑑之相關事宜，導致評鑑相關措施繁簡不一；出現下列情形：

- 1、教育部指出，地方政府評鑑社區大學規定係屬地方自治之一環，由地方政府研議自訂評鑑機制，其確切指標依地方政府評鑑社區大學之自治法規訂定。該部亦稱，依據「社區大學發展條例」第10條第2項規定，社大評鑑應考量「增進人民現代公民素養及公共事務參與能力之課程實踐與教學成效」、「協助推動地方與社區永續發展及培育地方人才之成效」、「經費規劃及執行成效」以及「其他社區大學發展事項成效」等要項，認為地方政府辦理社大評鑑並非洵無基本原則。惟審視前述要項，僅係評鑑指標概念／面向，且各要項之概念是否切實對應「社區大學發展條例」

第3條所定之社大設置目的與任務？又「其他社區大學發展事項成效」一項之實際指標，有無造成各地發展之評鑑指標產生社大經營不必要負擔之情形？教育部以社大屬地方自治業務為由，實未掌握。

- 2、本案諮詢學者專家表示「目前有些地方實際進行社大評鑑時，很多是邀請國中小校長等擔任委員，多元性不足，委員對於成人高教與社大並不是很瞭解，從委員組成就可以反映出該地方政府對於社大的想像是如何。」等語。
- 3、教育部108年度調查各地方政府，計有19個地方政府實施「實地訪查」（臺南市與臺東縣未進行實地訪查）；評鑑後辦理「複評」者，則有13個縣市、未辦理複評者，計有桃園市、臺中市、新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、臺東縣、澎湖縣、基隆市等8地；各地方政府皆無委外辦理評鑑之情形。
- 4、呼應近年政府推動評鑑簡化政策，目前已有14個縣市針對評鑑績優者訂有「次年免受評或隔年評鑑」之簡化措施，教育部並再分析主要有「3年辦理一週期之評鑑」、「評鑑績優者，次年免評鑑，惟須輔以其他措施代替評鑑」、「評鑑績優者，次年須輔以其他措施代替評鑑」、「評鑑績優者，次年免評鑑」等4類型。

表7 教育部調查108年度各地方政府實施社大評鑑簡化機制情形

有「次年免受評或隔年評鑑」措施，計14地	無「次年免受評或隔年評鑑」措施，計8地
臺北市、新北市、桃園市、臺南市、臺中市、高雄市、宜蘭縣、新竹縣、彰化縣、雲林縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、新竹市	苗栗縣、南投縣、嘉義縣、澎湖縣、基隆市、嘉義市、金門縣、連江縣

資料來源：教育部。

表8 108年度14個地方政府辦理評鑑簡化之類型分析

簡化類型	地方政府
3年辦理一週期之評鑑	臺北市、新北市
評鑑績優者，次年免評鑑，惟須輔以其他措施代替評鑑	新竹縣
評鑑績優者，次年須輔以其他措施代替評鑑	桃園市、彰化縣、新竹市
評鑑績優者，次年免評鑑	臺中市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、雲林縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣

資料來源：教育部。

5、教育部審查社區大學之成績等第，計有特優（90分以上）、優（85分以上，未滿90分）、甲（80分以上，未滿85分）、乙（70分以上，未滿80分）、丙（未滿70分）等5等第，惟經審計部審核發現，部分地方政府訂定之社區大學評鑑成績等第規範與中央所訂標準不一。與教育部審查所訂之成績等第一致者，計有臺北市、新北市、桃園市、臺中市、高雄市、基隆市、宜蘭縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣等14市縣；與教育部成績等第不一致者，計有臺南市、南投縣、嘉義市、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣等7市縣，且其對於社區大學評鑑僅區分為4等第；其中，臺南市無「丙等」、南投縣等6縣市無「特優」等第。

據上，地方政府對社大實施評鑑，雖應因地制宜，保留彈性，惟既已屬各地例行辦理業務，且「社區大學自我評鑑」、「評鑑指標」、「評鑑人員資格條件」、「實地訪查與複評」、「評鑑成績等第」、「評鑑簡化措施」、……等均涉及評鑑之理念及品質、影

響社大受評之實質負擔，仍應由教育部統籌處理各該基準為宜。

(六)「社區大學發展條例」第14條：「中央主管機關……對於辦理績效優良之社區大學，應予獎勵……。」教育部審查社大申請獎勵經費之事項包括「(1)前一年度推動課程成效。(2)前一年度公共性社團及公共參與活動成效。(3)前一年度教學及教材開發成效。(4)前一年度不同族群學習扶助之成效。(5)前一年度促進地方發展及創新成效。(6)獎勵經費之執行規劃。」等。然而，所謂「社大績效」，是否即涵蓋於前述6項指涉之範疇？又是否切實對應「社區大學發展條例」第3條所定之社大設置目的與任務？同樣須由教育部檢視釐清。此併有諮詢學者專家意見「社大績效認定也是問題，有些社大認為學員參與他們的課程，將有益於學員身心健康，延緩高齡者臥床時間、減少醫療支出等。這些成果並非錯誤，但這些是否屬於教育部推動社大政策的目標？還是更適合作為衛生福利部的政策評量指標？如果教育部將社區大學定位為培力公民素養，建議評鑑指標就要具有一致性。」等語，提供教育部參酌。

(七)又，教育部審查社大部分，分為獎勵及補助2種途徑（詳上表5、表6）。其中，補助社大之制度，雖有助扶持其基本維運，惟缺乏與社大成立目的與任務之妥適連結，不利監督其經營品質；另現行評核時有中央與地方結果不一致之落差情形，衍生爭議，均有失教育部基於社大業務最高主管機關立場與扶持社大運作發展之責：

1、補助款審查，係以社大基本條件設算，依本案履勘發現，補助制度對於部分新設、承辦團隊易

手，或者地處偏鄉之社大而言，有保障其生存空間之實益，並有助於維持社大基本營運。惟經諮詢學者專家則表示「有些地方政府挑選出來的辦學團隊不太理想，但在地方政府辦理的評鑑中無法處理，甚至存在有社大在地方政府評鑑中很好，在申請教育部審查時卻認為不OK」、「補助是按人口跟區域等條件計算，是基於保障基本學習權的概念，背後跟辦學理念的實踐沒有連結」等情，以及教育部人員到院時表示「花蓮社大連續3年未申請本部獎勵，過去申請過，連兩年乙等，後來就不來申請了。花蓮縣比較有地方政府介入社大的情況，連續多年均由同一團隊經營，即使評核結果不佳，還是同一團隊。這部分的確比較難督導到，只能透過地方自行評鑑來監督」等。按現行規定，設若社大僅申請補助、不申請獎勵，雖合乎規範，卻因該制度設計缺乏與社大成立目的與任務之妥適連結，不利監督其經營品質，長此以往更可能加劇社大辦學內容不易與其他終身學習機構區別之前述問題；爰此，補助制度之運作應如何兼顧社大發展之積極與消極因素，應由教育部統籌檢討處理，以避免爭議。

- 2、依據教育部查復之審查社大獎勵資料顯示，107年桃園縣桃園社區大學、新北市三鶯社區大學、臺中市山線社區大學，108年桃園縣桃園社區大學、新北市三鶯社區大學、臺中市甲安埔社區大學，均評定為乙等；其中，臺中市甲安埔社區大學於108年度臺中市政府評鑑之成績為甲等，確有前述學者專家提及之「中央審查、地方評鑑結果不一致」情形。另，本案諮詢學者專家意見亦指出有部分社大經教育部審查核予績優獎勵，惟

仍經地方政府評鑑後退場，爰建議「教育部的評鑑制度，未來應要對優秀卻退場的社大，建立關注或檢視的機制，這樣也能引導調整縣市政府對社大的理解，讓社大發展更趨近理想面。」等語。對此，針對該部審查結果連續乙等之社大，除應積極輔導協助外，其於地方主管機關之評鑑表現，容 有互相參照、修正機制，俾使中央與地方二級社大評核之理念與品質更趨一致，亦免生爭議。

- 3、又，本案諮詢學者專家表示「以社大立場，不僅要應付教育部還有地方政府，疲於奔命」等語，中央與地方二級社大評核機制亦應務實檢視指標內涵有無重疊，以確實減輕社大受評之負擔。對此，教育部於詢問前以書面資料回覆「鑒於各縣市之社區大學數量不一，評鑑作法亦未盡相同，中央獎勵審查與地方評鑑之整合確實不易，未來將就評鑑及獎勵指標與內涵研議如何就有重疊部分加強整合」一節，後續應落實辦理。

(八)關於中央與地方政府施予社大之評核須否參採、如何參採之問題，教育部人員到院說明時表示「考慮過是否多參採地方評鑑？但困難在於每個地方條件與作法都不同，而且也擔心因此地方會盡量給予所轄社大好的成績來爭取中央獎補助經費，又產生不同的問題，無法看出社大真實表現。」等，復證各地方政府所訂之實際評鑑指標、程序等不一，該等評鑑理念與品質亦不一致，故中央與地方之考評目前脫鉤處理，並出現本案上述社大分別接受地方及中央之評核致負擔增加、地方及中央評核結果不一致衍生爭議……等問題，爰此，對於評核機制應扣合社大發展任務、各軌間適當結合參採，並促使

評核之指標與形式真實反映社大營運情形等事項，應由教育部會同各地方政府整體研議改善。

- (九)綜上，為掌握社大之辦理成效並促進其發展，教育部規劃之現行評核機制分為「地方政府對社大之評鑑」、「教育部對地方政府辦理社大業務績效之審查」以及「教育部為核定獎補助款對社區大學之審查」三種型態，並按辦理結果之運用方式，區分為「獎勵」與「補助」二種性質。評鑑社大雖非地方政府之法定應行事項，惟實務上，各地方政府皆對所屬社大實施評鑑，至各地方政府辦理社大評鑑之實際情況，教育部以社大屬地方自治業務為由，未確實掌握，導致地方政府對於社大實施之評鑑，評鑑指標、程序、評鑑委員資格、成績等第、簡化評鑑等措施繁簡不一；又，教育部補助社大之制度，雖有助扶持其基本維運，惟缺乏與社大成立目的與任務之妥適連結，不利監督其經營品質，且現行評核時有中央與地方結果不一致之落差情形，衍生爭議，均有失教育部基於社大業務最高主管機關立場與扶持社大運作發展之責；對此教育部允應會同各地方政府為整體之研議與改善。

三、「社區大學發展條例」為社大專法，107年施行迄今，部分地方政府尚未完成訂定修正自治法規以及設置社區大學審議會等工作，對於社大業務經費編列亦偏低，未落實該條例規定，教育部應秉主管機關職責，儘速督導地方政府辦理，以為適法。

- (一)依「社區大學發展條例」第8條規定，直轄市、縣(市)主管機關應寬列預算辦理社區大學。第12條規定，為促進社區大學之健全發展，應就社區大學審議會之設置等相關事項，訂定自治法規。復依前開條例

第13條規定，「直轄市、縣（市）主管機關應設社區大學審議會（以下簡稱社大審議會），置委員若干人，就專家學者、具社區大學實務工作經驗者及機關代表聘（派）兼之；具社區大學實務工作經驗及任一性別之委員人數，均不得少於委員總數之三分之一。」並規範審議會需審議社區大學發展政策、設立及停辦、評鑑、爭議事項等其他社區大學發展相關之重要事項。

- (二)復依行政院107年6月6日院臺教字第1070020801號函送立法院第9屆第5會期第13次會議制定「社區大學發展條例」通過2項附帶決議，為落實上開第8條（地方主管機關寬列預算）規定之執行，教育部補助各地方政府之審查基準，應包括預算編列及其執行情形。對此，該部表示為協助地方政府寬列預算辦理社區大學業務，業於107年7月9日舉行之「全國終身教育行政會議」進行本條例制定後主管機關應有之行政作為之專題報告，並於會議現場提案修正「補助獎勵及輔導社區大學發展辦法」（名稱修正後為：「補助及獎勵社區大學發展辦法」）第2條第1項第5款之規定，與各地方政府討論調整推動社區大學辦理及補助獎勵其轄區內各社區大學相關業務總經費之預算及執行比率獲致共識。108年5月8日該部修正發布「補助及獎勵社區大學發展辦法」第2條規定略以，社區大學所在直轄市、縣（市）主管機關前一年度推動辦理及補助獎勵其轄區內各社區大學相關業務總經費，應達中央主管機關前一年度對該直轄市、縣（市）社區大學補助及獎勵經費總額之50%，且執行率應達90%以上，並自110年1月1日施行。又，因各地方政府業已編列108年度預算，108年度各地方政府仍應依「補助及獎勵

社區大學發展辦法」108年5月8日修正前之規定，編列社區大學業務經費應達教育部對該縣市社區大學補助及獎勵經費總額30%之規定，至109年度後之經費預算則應調整為50%及執行率90%之規定。

(三)地方政府編列社大預算之實際執行方面，除連江縣自105年起暫緩辦理社區大學業務，未獲教育部補助及獎勵社區大學經費外，108年度各地方政府預算編列皆已達30%。教育部查復提供108年度各地方政府經費編列及實際執行情形如下表：

表9 各地方政府經費編列及實際執行情形

單位：新臺幣(元)

縣市	社區大學業務編列預算數(A)	教育部對該地方政府補助及獎勵總經費(B)	地方預算占教育部經費比(A/B)/單位：%
臺北市	49,350,997	37,736,000	130.78
新北市	19,500,000	36,905,000	52.84
桃園市	18,319,863	12,859,000	142.47
臺中市	11,000,000	27,056,500	40.66
臺南市	11,800,000	22,914,000	51.50
高雄市	14,000,000	17,056,500	82.08
宜蘭縣	9,500,000	8,369,000	113.51
新竹縣	6,840,000	5,113,000	133.78
苗栗縣	4,000,000	6,403,000	62.47
彰化縣	10,961,000	18,594,500	58.95
南投縣	24,211,000	8,201,000	295.22
雲林縣	9,941,000	11,363	87.49
嘉義縣	2,945,400	4,635,000	63.55
屏東縣	5,600,000	7,641,000	73.29
臺東縣	1,600,000	2,924,000	54.72
花蓮縣	430,800	1,436,000	30.00
澎湖縣	2,980,000	1,000,000	298.00
基隆市	20,050,000	3,100,000	646.77
新竹市	127,46,180	8,893,500	143.32

縣市	社區大學業務 編列預算數(A)	教育部對該地方政府 補助及獎勵總經費(B)	地方預算占 教育部經費 比(A/B)/單 位：%
嘉義市	2,307,925	4,583,000	50.36
金門縣	4,450,000	1,327,000	335.34
連江縣	50,000	0	0

資料來源：教育部。

(四) 惟查，「社區大學發展條例」對於地方政府應「寬列」經費之規定，仍屬不確定概念，經諮詢學者專家及訪談社大實務工作者，均認為地方政府尚未完全落實前開規定，並指出「地方對於社大所提供的經費，有些縣市很少，低到1年僅有30-50萬，對社大來說難以運作」等語。教育部對此雖已於108年修正要點引導，然而，各地方教育行政主管機關財力、政策理念並非一致，各地方社大發展之成熟度以及辦學資源條件亦有落差，教育部允應正視該等情形，引導地方政府推動執行社大業務時，允應滾動檢討相關措施，以落實前開條文意旨並兼顧公平性。

(五) 「社區大學發展條例」公布後，各地方政府應據以訂定修正自治法規以及完成社區大學審議會之設置，惟查此條例施行迄今，部分地方政府尚未完成有關工作，故應由教育部持續追蹤處理，以為適法。以下略述教育部督請各地方政府處理之相關情形：

- 1、制定社區大學自治法規方面，教育部指出，依據「地方制度法」第25條、第26條、第27條等相關規定，直轄市政府訂定或修訂社區大學自治法規發布後，應函報教育部轉行政院備查或函報行政院備查等程序辦理，縣（市）政府訂定或修訂社

區大學自治法規發布後，應函報該部辦理備查程序，以完備地方政府自治法規之制定程序。教育部為瞭解各地方政府之自治法規訂定情形，於108年6月26日、27日「108年全國終身教育行政會議」、同年12月19日「研商社區大學發展條例公布後相關自治法規研訂及執行情形會議」等會議，請尚未完成自治法規訂定或修定之地方政府，儘速完成修法作業。

2、各地方政府設置社大審議會方面，經教育部108年11月調查全國22個地方政府，除連江縣政府自105年起暫緩辦理社大業務外，計有11個地方政府已完成社大審議會之設置，其餘10個地方政府則將俟自治法規完成修正後，方辦理社大審議會之相關事宜。

(六)綜上，「社區大學發展條例」為社大專法，107年施行迄今，部分地方政府尚未完成訂定修正自治法規以及設置社區大學審議會等工作，對於社大業務經費編列亦偏低，未落實該條例規定，教育部應秉主管機關職責，儘速督導地方政府辦理，以為適法。

四、社大發展之基礎，應包括適足之空間及人才，惟目前社大多數「寄人籬下」，租借中小學校園空間，教學時段與內容受到限制，更因學校空間本屬有限，無法常年穩定出租提供社大，影響社大校務穩定發展；鑒於少子化現象，不少中小學校舍已遭廢置，允宜予以盤點、活化使用。另社大人力/人才流動率高，與社大在地經營之屬性現象衝突，亦有極大困境須予突破。為促進社大健全發展，對於社大教學環境之改善與人才培育留任等問題，亟待教育部與地方政府共同協商提出有效對策。

(一)針對社大空間場地、人力/人才之問題，略述本案調查發現情事：

1、關於社大空間及場地問題：

- (1) 本案履勘新北市所屬社大，該市板橋社大提及其與忠孝國中共用校舍，107年因忠孝國中校舍拆除，導致課程縮減、停開，終改至大觀國小重新開班。
- (2) 本案履勘彰化縣所屬，該縣湖埔社大林淑玲執行長反映，國中小學之教室無法穩定提供，為社大工作執行上之困境，以該社大借用國中教室為例，遇到學生升學期間，學校教室於夜間優先提供學生晚自習使用，便對社大晚間辦學產生挑戰。
- (3) 本案履勘臺南市所屬，該市永康社區大學羅妙玲主任於座談會上表示，基於一般國中小為地方政府轄管，由地方政府指定或協調辦學場地，尚無太大問題，惟社大如鄰近國立學校，欲使用國立學校場地反而發生困難。查社區大學發展條例第7條，社大辦學場地之協調協助、設備設施之整備等事宜，權責主體均為地方政府機關，礙於權限，故有無法協調國立學校或中央主管機關所屬等情形。
- (4) 又，本案調查期間，因COVID-19肺炎肆虐，我國社大多數租借中小學校園空間，因應防疫之需，學校停止上課或外借場地之際，社大亦隨之停課。

2、關於社大人力/人才問題：

- (1) 經諮詢學者專家指出「教育部補助是專案處理，且按級距補助，課程數愈多拿到愈多錢，但實際上有些班級只有5到6名學生，小班級的

教師被減扣鐘點費，低則僅有100元，（教師）扣除到社大教學的成本，有時簡直如同做義工」等情。

(2) 本案履勘各區召開之座談會上，均有提及社大工作人員之工作條件欠佳，致人才難以久任，又，社大課程時間跨及日間、夜間與假日，復以待遇普遍不高、夜間工作返家時又有安全疑慮等情形，相關人員離職率甚高。對此，社大實務工作者建議鬆綁社大餘絀使用限制，令社大經營績效回饋所屬工作人員之待遇中。

(3) 屬於縣市主管機關或所屬中小學自行辦理者，以同套人力承辦社大，產生工作負荷過重；此有彰化永靖國小辦理之社大為證，該校自108年起停止承辦，便緣因於此。

(二) 針對社大空間及場地問題，教育部人員到院說明時稱「目前的社大普遍寄人籬下，與一般學校共用，場地真的有困難，甚至要與原校教師協調，且開不成白天課程。未來針對個案困難會與地方一起協調、解決，決議也要求地方政府於老舊校舍整建時要將社大需要的空間量體考量進去。」等語。該部要求地方政府整建老舊校舍時併予考量社大空間量體，尚屬可行，惟為提升社大辦學之主體性，改善其目前因寄人籬下經常遭逢之問題，以及發展社大學習環境以臻「社區大學發展條例」第4條所謂「在地優質之學習環境」程度，容應由教育部會同各地研商儘速改善。

(三) 針對社大人力/人才問題，教育部人員到院說明時稱「近來討論紓困辦法的過程中，才知道很多地方對於社大人事費用竟然沒有基本保障，部分地方政府做法有很大差異。」等語，顯示該部對於社大實務

情形掌握度確有不足，後續允應儘速提出有效作為。另，本案諮詢學者專家就社大人力/人才問題，點出癥結與建議，其述：「社大的人才培力部分，目前與大學成教科系端是脫軌的，社教系學生不喜歡去社大，因為社大的工作待遇少、時間長、承辦權是經招標的所又不穩定，缺乏就業誘因。目前大學社會責任計畫，獲得很多預算，遠遠高過社大業務，但用專案形式跟社區合作，同樣不是長期的，無法幫助社區留住或培育人才。因為過去的模式，與社區長期穩定存在的本質是衝突的，若無法透過政策發掘出穩定的團隊經營平台，社大人力方面的困境，就無法解決。從工作人員的角度來思考，人才必須要知道自己有長期留下來的機會，否則會產生焦慮感。社大發展的問題，回歸檢視本質問題，要知道『能久待在社區的人是誰？』。」等語，併予提供教育部參酌。

- (四) 綜上，社大發展之基礎，應包括適足之空間及人才，惟目前社大多數「寄人籬下」，租借中小學校園空間，教學時段與內容受到限制，更因學校空間本屬有限，無法常年穩定出租提供社大，影響社大校務穩定發展；鑒於少子化現象，不少中小學校舍已遭廢置，允宜予以盤點、活化使用。另社大人力/人才流動率高，與社大在地經營之屬性現象衝突，亦有極大困境須予突破。為促進社大健全發展，對於社大教學環境之改善與人才培育留任等問題，亟待教育部與地方政府共同協商提出有效對策。

五、國內許多民間團體投入社大工作，發展課程饒富特色，促進地方知識學發展，辦學成果足以表彰；教育部為促進社大發展，應協助建構社大知識體系，

俾社大學術課程奠定基礎。另，仍有部分社大課程朝向市場需求傾斜，偏向藝能活動，致社大之公共性、紮根社區、在地經營等元素不易展現，將影響社大發展定位；此亦牽涉社大的「市場性」考量，目前經營仍需靠收費，若罔顧「市場取向」，許多社大可能面臨關門命運，故如何在「理想」與「現實」間尋求平衡，除中央(教育部)與地方(各縣市政府)必須有人力、物力、財力一定挹注之承諾外，對各社大負責人個人人脈與辦學理念/想法亦不無挑戰，此情應由教育部會同地方政府再予研議改進。

- (一)「社區大學發展條例」第6條第1項規定，直轄市、縣(市)主管機關得自行設立社區大學，或委託依法設立或立案之公益社團法人、財團法人或學校辦理之。據教育部統計，依承辦單位之不同，社區大學分布情形如下：

表10 各類承辦單位辦理社大之情形

承辦單位	校數
直轄市、縣(市)主管機關	1 ^a
公益社團法人	35
財團法人	24
學校	29

註a.：花蓮縣社區大學。
資料來源：教育部。

- (二)本案履勘社大發現，國內許多民間團體投入社大工作，深入地方文化與知識之發掘、保存、再現與創新，促進國民對於社區環境之關懷及參與，或有復育生態者、或有活化延續傳統文化者，均催生地方知識學，令人印象深刻。復經諮詢學者專家表示「社大在終身教育體系中，沒辦法提供正式學位的學術課程，但反而發展出無學位、無可取代的地方知識學，又因為不只侷限在某一個社區，所以比社區營

造更深入，引導民眾參與公共事務的力量更強……社大實驗性很高，不像正規學校規規矩矩的，創造實驗性課程的能量是有的……」等，顯示社大課程饒富特色，辦學成果足資表彰。

(三)惟諮詢學者專家亦提醒，目前社大創造出來的知識學雖然豐富，卻缺乏系統性的整理，日後難以流傳、推廣，並對此表達「建議未來的社大課程發展可以更具前瞻性和統整性，如果以課程聯盟系統來處理，不用每一所社大各自發展獨立的學程，而是可以將鄰近區域的社大特色課程，收攏為學程或學群，也可以資源共享。……」等建議，此併供教育部參酌辦理。

(四)此外，調查發現社大礙於經營招生之壓力，部分課程向市場需求傾斜，有開設較多生活藝能課程之情形。本案履勘座談會蒐羅相關意見指出，社大政策目標與民眾想法有所落差，對於社大課程，民眾時有視之為「較便宜之才藝補習班」；另據教育部查復提供，該部審查社區大學申請獎勵以及地方政府辦理社大評鑑時發現之常見態樣，亦可見一斑。茲略述如下：

1、中央部分：

(1) 在課程推動成效方面：課程開設數量不足或藝能性課程開設比例偏高，難以符應社區大學之辦學精神與目標；未能完整盤點社區資源，致使特色課程之開設在質量上尚有精進空間。

(2) 在推動公共參與方面：未能釐清「公益社團」與「公共性社團」兩者間之差異性，致使在公共參與部分多僅是社區服務之提供，但對與社區環境、文化歷史、生活、產業等公共議題相關之公共性社團推動，未能結合課程開設而難

展現具體之成果；公民素養週之推動多採專題講演之方式進行，少見工作坊、公共論壇、官民對話等多元之辦理方式。

- (3) 在教學與教材開發推動成效方面，教師專業研習之辦理不足，不利教師對社區大學辦學精神與目標，以及對學員教學方式之掌握。
- (4) 在申請補助及獎勵經費計畫之執行規劃方面：行政人力不穩定，致使出現人力不足，無法提供符合學員學習需求之服務；辦學團隊為新接辦團隊，因此成員對社區大學辦學精神與目標之內涵缺乏掌握，且培力工作辦理較為不足。

2、地方部分：

- (1) 社區大學之表現實難以符合評鑑指標內涵之期待與要求。
 - (2) 行政與校務運作缺失。
 - (3) 社區或社會事務的公共參與論壇或議題仍較未妥善規劃與推動，以落實社區大學辦學理念。
 - (4) 行政管理與校務運作方面，人員流動頻繁，制度較難建立。
 - (5) 辦學理念之目標不夠具體，且無清晰之階段目標，無法交代目標如何被落實。
- (五) 針對以上部分社大課程朝向市場需求傾斜情形，詢據教育部指出「應非屬師資難覓之問題，探究其因，係可能因現今民眾對於終身學習機構之學習動機及需求不同之影響」等。
- (六) 本案諮詢學者專家意見表示「社大發展到目前，很多承辦單位是營利的，實質上只是在做推廣教育，與辦理社大最初的理想有落差。經濟學上有『需求創造供給』的理論，但社大在我國，現在有『供給

創造需求』的情形，即社大開課先，民眾才從社大課程中知道自己原來有這些選擇及需求，並非因為民眾有公共參與的需求先，再從中發展相關知識。……教育部透過評鑑引導，但每次要求社大增加公共性社團，問題就是開不出來，因為學員就可能跑掉了，反而強社大所難；這也正是評鑑最後變得很形式主義的關鍵，至於目前社大促進公民參與的實際成效，說穿了，就看辦學者的理念與能力。談到最後，還是不脫社區大學定位的問題。」、「一所好的社大，大概有三成好的課程，就算不錯了，其餘七成的生活藝能類課程的學費收入，則是很多社大經費平衡的重要來源」等，顯示社大之公共性、紮根社區、在地經營等元素，於部分社大辦學中，並未掌握、呈現，而社大之發展定位仍是問題癥結。

- (七)再者，前述諮詢專家學者意見及本案履勘觀察亦透露，社大承辦單位有無提供學術課程「能力」？或者有無創發地方學課程體系之能量？等，亦影響社大發展走向。例如：因高等教育生源近年大量減少，大學承辦社大為另一「創造收益」管道，故我國公私立大學目前均有辦理社大之案例，除了前述本案諮詢專家學者提及國立空中大學承辦社大外，本案履勘臺南市北門社大與曾文社大係由財團法人真理大學承辦、彰化縣鹿秀社大係由建國科技大學承辦、彰化縣美港溪社大係由大葉大學承辦……均屬之；對此，教育部人員到院時表示「現在全國有20餘所大學承辦的社大，這是依據條例中的規定，學校可承辦。據本部觀察瞭解，民間團體承辦的社大比較能彰顯社大草根性，學校辦理的社大，比較像是提供終身學習機會的場域，經過招標

的相關程序取得承辦權，雖然合乎規定，但普遍沒有民間團體辦理的社大，來得符合社大目標。」等同證。是以，對於社大承辦單位之選定，雖係地方政府權責，由大學承辦亦符合「社區發展條例」規定，惟基於「大學法」明文規定，大學係「授予學士以上學位之高等教育機構」，大學承辦社大，與其本身及社大之任務間是否矛盾？現狀有無修正調整空間？該部應予正視，另因應高等教育與終身教育環境變遷，該部內部亦宜檢視協調有關政策。

(八)綜上，國內許多民間團體投入社大工作，發展課程饒富特色，促進地方知識學發展，辦學成果足以表彰；教育部為促進社大發展，應協助建構社大知識體系，俾社大學術課程奠定基礎。另，仍有部分社大課程朝向市場需求傾斜，偏向藝能活動，致社大之公共性、紮根社區、在地經營等元素不易展現，將影響社大發展定位；此亦牽涉社大的「市場性」考量，目前經營仍需靠收費，若罔顧「市場取向」，許多社大可能面臨關門命運，故如何在「理想」與「現實」間尋求平衡，除中央(教育部)與地方(各縣市政府)必須有人力、物力、財力一定挹注之承諾外，對各社大負責人個人人脈與辦學理念/想法亦不無挑戰，此情應由教育部會同地方政府再予研議改進。

六、社大發起團體之期待為社大可授予其結業生「副學士」學位，教育部允應審慎應對。另目前社大學習成果採認與應用限縮於空大及少部分大學之銜接，未符「終身學習法」規定及其立法意旨；後續應由教育部研議完備社大學習成就認證制度。

(一)91年05月31日制定公布之「終身學習法」第16條即

明文規定：「中央主管機關為激勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習活動，應建立學習成就認證制度，並作為入學採認或升遷考核之參據。前項學習成就認證制度之建立，應包括課程之認可、學習成就之採認、學分之有效期間、入學採認之條件及其他有關事項；其辦法，由中央主管機關定之。」其立法理由敘明「明訂學習成就認證制度之建立，以採認國民參與非正規學習活動之成果」³。是以，學習成果採認制度有激勵國民參與終身學習意願實效。

(二)本案諮詢學者專家意見指出，社大名為「大學」，採取學期制、學分制，其成立之初有彌補成人高等教育不足現象之企圖心，亦有社大可授予其結業生「副學士」學位之期待。

(三)教育部93年「美國社區大學之運作模式及學分認證考察報告」提出「社區大學為迎合地方需求，且增加修課學生數，所開設課程多以生活藝能類為主，但若是類課程成為社大辦學之主體，則其與坊間補習班何異？所謂的知識解放也就淪為口號了。如果社大開設之課程學分可被認證且可用以轉銜高等教育，則學校在學術類課程之規劃辦理上將會更積極，且會注重課程品質，民眾就讀社大之意願將會相對提高，故建議教育部能儘速建立認證機制。」之建議，顯見斯時社大課程傾向市場需求，又缺乏

³ 該條文復經103年修正，移列第13條，條文內容變更為「中央主管機關為鼓勵國民參與終身學習意願，對非正規教育之學習，應建立學習成就認證制度，並作為入學採認、學分抵免或升遷考核之參考。前項學習成就認證制度，應包括課程之認可、學分證明之發給、入學採認、學分抵免之條件及其他相關事項；其辦法，由中央主管機關定之。」，理由為「考量民眾如修習通過之認證課程累計達40學分以上者，得依入學大學同等學力認定標準第2條第12款之規定，以同等學力報考大學學士班1年級新生入學考試，入學後亦得依各大學之規定申請抵免學分，爰增列「學分抵免」等規定，並酌作文字修正。」資料來源：立法院法律系統 (<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?002A0586E72E000000000000000000001400000000400FFFFFD00^01765091053100^000EE001001>)。

學習成果採認制度引導課程走向等情，實已存在。

(四)然而，教育部考察後10餘年之現在，本案調查仍發現，參與社大學生選課似集中於休閒、藝術等類，較「硬」學科之註冊率較低；本案諮詢學者專家仍認為「社大學習成就認證是目前做得不好的一環，因為缺乏誘因及配套。」，並對於成人高等教育的認證價值指出「成人高等教育可以比高齡學習更有系統性，可以與就業、在職進修有連結，亦即休閒實用的學習，不一定要放在社區大學中做。社大若定位為『成人高等教育』，且視為高等教育另一支，藉由學習成就證認機制引導讓成人願意學習、有學習目標、落實自我成長，課程方面往上延伸更多些學術性、更往社區扎根，會變得不同。」等，更顯示社大學習成果採認能否落實以及其具體作法，與其課程性質息息相關，且已成為攸關社大發展定位之難題；而教育部長期以來，並未重視上揭問題並落實改革。

(五)教育部配合「社區大學發展條例」之施行，雖已於108年5月13日訂定發布「社區大學學習證書發給準則」，然該部人員到院時表示「……證書發給準則之設計，讓學員可以跨縣市累積，達到128學分就可由地方政府發給證書，也有微學分的設計(例如0.5學分)，有助於學員學分的累計及採認。……(過去)本部高教司認為終身學習不應該發給畢業證書，因為既然是終身學習，理論上就沒有畢業，以及該證書會造成學歷採認混淆……後來才在前述準則有畢業證書的訂定，但平心而論認證制度還做得不夠。非正規教育學習成就認證為作為升學銜接之用，目前多與空大銜接，一部分大學開始進行採認，還在努力中。」等語，除承認現行社大學習成

就證認機制尚未完備，且社大學習成果採認與應用目前限縮於空大及少部分大學之銜接，仍明顯未符「終身學習法」所定及其立法意旨，未來仍應由該部嚴正面對社大定位與課程實質內涵問題，並加速研議完備社大學習成就認證制度。另，對於社大發起團體期待可授予社大結業生「副學士」學位一節，是否涉及「學位授予法」等立法/修法作業？可行性為何？等情，併允由教育部審慎應對。

(六)復以成人參與學習，往往須考量並兼顧工作、家庭之時間，因而其學習歷程較易出現中斷之情形，對於社大學習模式與成果採認作法應更細膩考量成人繼續學習之特性一節，本案諮詢學者專家提出「學分銀行制度源自韓國，學員在不同終身學習機構的學分可以累積，累積成終身學習學位。韓國經驗中，就是藉由這樣的學分認證機制使其成人教育參與率大幅提升，韓國也因此成為終身學習的標竿國家及典範城市；學分銀行制度應用在臺灣，應可解決少子化與高齡化問題，對高齡者而言，在社大的學習可以循序漸進，而不是回到大學去接受生硬課程，藉學分累積則更容易維持終身學習」等意見，併供教育部未來處理改善社大學習成果採認與應用事宜之參考。另，美國社大一般採認為具二年制專科學歷，可用以插班大學扣抵學分之用，其經驗亦不無參考價值。

(七)綜上，社大發起團體之期待為社大可授予其結業生「副學士」學位，教育部允應審慎應對。另目前社大學習成果採認與應用限縮於空大及少部分大學之銜接，未符「終身學習法」規定及其立法意旨；後續應由教育部研議完備社大學習成就認證制度。

七、各社大間之發展條件存有城鄉差距，無論是在地風土元素、學員背景及學習需求、資源動員能力暨招生壓力均有不同，地方與中央對社大進行評核時應納入渠等差異條件考量，審慎評價其經營績效，以促進社大發展之多樣性與特色。另年輕族群、弱勢群體參與社大學習比率似仍有改善空間，社大、各地方政府與教育部允宜共同研商應對。

(一)社區大學發展條例第4條明文，直轄市、縣(市)主管機關應考量文化生活圈、平衡城鄉發展、確保學習資源近用性及其他因素，適當劃分區域設立社區大學；同條例第9條：「為鼓勵社區大學於偏遠地區辦理教學，各級主管機關得視實際需要，獎勵及補助社區大學，營造偏遠地區在地學習環境，增加學習機會；非偏遠地區，亦應考量區域特性及需求，協助其發展學習環境」，先予敘明。

(二)惟108年度我國社大有59校設於一般都會地區，30校設於偏鄉、離島、原住民區，前已述及；另據教育部統計，社大服務範圍/區域之人口密度，低者每平方公里未足百人，高者則每平方公里逾3萬人⁴。顯示各社大間存有城鄉差距，其在地風土元素以及招生壓力均有不同。此外，教育部查復社大學員人數與年齡統計情形，34歲以下學員，僅占15%左右(詳如下表)；該部統計亦指出，108年身心障礙者或其他社會弱勢群體參與社大課程者占整體學員之4.1%。此顯示社大之間，學員背景及學習需求亦有不同。

⁴ 高雄市旗美社大為一所農村型社大，其服務範圍之人口密度為62人；新北市永和社大服務範圍人口密度達3萬5,956人。資料來源：教育部。

表11 社大學員年齡分布情形

年齡層	人數
18歲以下	3,002
18~34歲	29,844
35~54歲	129,003
54~64歲	101,168
65歲以上	54,476
其他(不詳)	1,199

資料來源：教育部。

(三) 本案諮詢學者專家針對社大發展條例第9條規定之落實情形表示「不足之處在於，地方政府對社大進入偏鄉的支持還是偏少。地方政府通常是齊頭式的補助，造成爭相爭取人口數多蛋黃區的承辦權，這情形不利於在偏鄉中實踐社大任務。建議中央加強引導地方支持偏鄉，營造偏遠地區在地學習環境，增加學習機會；亦應考量區域特性及需求，協助其發展學習環境。」等語，顯示，政府藉由立法鼓勵設置社大以平衡城鄉發展、提供各地民眾便於進行終身學習之機會，惟實務上，社大之設置分布，即呈現城鄉差距，加上相關機制引導不足，目前仍難以實現立法理想；故地方與中央對社大進行評核時，均應加以考量社大之條件差異，進行審慎評價，以促進社大發展之多樣性與特色。

(四) 又本案調查發現，年輕族群參與社大之比例，整體偏低，且部分社大學員為長期就讀，社大在擴充新生人數、提升各年齡層學員人數方面，實有改善空間。另，2019年12月，聯合國教科文組織發佈《成人學習與教育全球報告》(Global Report on Adult Learning and Education) 指出「在全球近三分之一的國家中，只有不到5%的15歲及以上的成年人參加教育和學習計畫。殘疾人、老年人、難民和移

民以及少數民族和其他社會弱勢群體在成人教育計畫中所占的比例特別低。」等；基於落實公民社會之願景，社大究應如何擴充新生人數、提升各年齡層學員、我國弱勢群體有無參與社大學習之困難情事等，均應由社大、各地方政府與教育部共同掌握處理，以提升國人參與社大學習之比率。

- (五)綜上，各社大間之發展條件存有城鄉差距，無論是在地風土元素、學員背景及學習需求、資源動員能力暨招生壓力均有不同，地方與中央對社大進行評核時應納入渠等差異條件考量，審慎評價其經營績效，以促進社大發展之多樣性與特色。另年輕族群、弱勢群體參與社大學習比率似仍有改善空間，社大、各地方政府與教育部允宜共同研商應對。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二至五、七，函請教育部會同各地方政府研處見復。
- 三、調查意見六，函行政院督同教育部參處。
- 四、調查意見函復審計部。
- 五、調查意見上網公布，調查事實、附件不公布。

調查委員：蔡培村

陳小紅

尹祚芊

包宗和