

私立大專校院轉型及退場
之政策問題及解決策略研究

〈結案報告綱要〉

委託單位：財團法人黃昆輝教授教育基金會

執行單位：台灣教育研究院社

主持人：黃政傑

共同主持人：高新建

協同主持人：成群豪、劉秀曦

研究助理：陳韋婷、戴怡圓、高嘉蔚

中華民國 110 年 1 月

摘要

國內高等教育學校數量在 1990 年代以後大幅擴充，但由於未能及早提出足以因應少子化與生源不足等問題之有效對策，導致私立大專校院近年陸續出現許多經營亂象，部分學校甚至無預警公布退場聲明。此種情況不但嚴重影響學生受教權與教師工作權，也讓如何促使招生能量不足或辦學成效不佳的私立大專校院順利退場，成為政府與學界具有高度共識且迫切需要解決的議題。

教育主管機關刻正推動《私立高級中等以上學校退場條例》(草案)之立法程序，值此朝野論戰之際，實有必要針對私立大專校院轉型及退場政策所衍生的問題和造成的影響進行全面檢討，藉此做為政府建立相關機制的參考。基於此，本研究之目的包括：一、分析私立大專校院轉型及退場政策及其演變；二、檢視私立大專轉型及退場機制的運作及其與政策的關聯性；三、探討私立大專校院轉型及退場政策的教學品質控管；四、調查私立大專校院因應轉型及退場政策的情形及意見；五、剖析私立大專校院轉型及退場的問題和改進方向。

為了拓展研究的深度與廣度，本研究除了針對國內外重要文獻進行蒐集、整理與分析外，亦透過專家深度座談、問卷調查，以及財務分析等多元方法，廣泛蒐集與深入分析各種不同來源之重要資料，最後根據研究發現作成結論並提出具體可行的建議供各界參考。

壹、前言

國內高等教育一向深受政府管制的影響，公私立學校數量的擴充向來是由政府採取控管措施。高教鬆綁政策出現後，大專校院數量大幅增加，但由於未能及早規劃少子化之因應措施，導致高等教育系統受到重大衝擊，私立大專校院更是產生許多經營亂象。私立大專校院從過去被鼓勵設置到現在成為學校退場轉型的對象，此轉換過程的相關問題及解決策略方案都值得探究，此外，如何協助招生能量不足或辦學不佳的私立校院順利退場，也已成爲具有高度社會共識的議題。

承上，本研究基於釐清高等教育政策釐定和人口結構的反差、分析政策措施和政府治理的效能，以及探究法制背景和推行實務的機制等研究動機，欲透過研究過程來達成下列目的：

- 一、分析私立大專校院轉型及退場政策及其演變。
- 二、檢視私立大專轉型及退場機制的運作及其與政策的關聯性。
- 三、探討私立大專校院轉型及退場政策的教學品質控管。
- 四、調查私立大專校院因應轉型及退場政策的情形及意見。
- 五、剖析私立大專校院轉型及退場的問題和改進方向。

貳、文獻探討

以下針對國內外有關大專校院轉型及退場的法令、研究及評論加以分析，除了作為規劃實證研究架構的參考之外，並與實證研究的分析結果交互討論。

一、私立大專校院轉型及退場的概念、原因和影響

- (一) 所謂私立大專校院轉型，係依據《私立學校法》及相關法令的規範，調整學校的經營方向或營運項目。
- (二) 所謂私立大專校院退場，則係其學校法人停辦全部所設學校且無籌設學校後，完成法人解散及贖餘財產清算完結。
- (三) 就學校的公益性及公共性而言，大專校院縱有公立或私立之分，但是教育本質並無公私之別，均涉及人類社會公共利益的維護及提升。私立大專校院雖然名為私立，且由私人捐資興學；然而，基於教育的公益性，政府長期提供私立大專校院許多租稅減免，獎助弱勢學生及補貼學生就學貸款利息，有助私立大專校院吸引學生就讀，私立大專校院的營運資金，並非全部均由私人出資。因此，私立大專校院在轉型或退場的過程中，政府須適

切加以規範，使其校產或賸餘財產的處置，符合公共性及使用於公共利益的事項，而非轉為私人財產。

(四) 就私立大專校院轉型及退場原因觀之，大專校院會因應科技進步、社會趨勢、學生來源及興趣等等因素，自行調整系科、學制班別及國際學生名額等。近年來導致私立大專校院需要加快進行轉型或退場的原因，至少包括三類：1. 生育觀念改變造成的少子化現象；2. 學生註冊率降低導致致學雜費收入減少、教育部補助及獎助金額減少等因素，造成學校的收入大幅減少；以及 3. 學校經營不善等。

(五) 私立大專校院轉型及退場所可能造成的影響，至少包括三類：1. 學校的內部成員的學生及教職員工；2. 學校外部的企業雇主，學校所在地區的社會發展；以及 3. 對高等教育整體發展的衝擊等。

二、日本、韓國與美國私立大專校院轉型及退場機制之特色

(一) 日本：建立「私立學校振興共濟事業團」作為專責機構，除提供私立學校融資業務之外，該機構亦發展出「經營判斷指標」，用來做為篩選經營不善學校並及早預防之預警機制。

(二) 韓國：韓國政府實施嚴格的大學評鑑，並透過評鑑結果將大學強制分級後，再運用限縮招生名額、不提供學生獎助學金和貸款、減少政府補助，甚至要求大學直接退場等手段，加速評鑑不佳的私立學校退場。

(三) 美國：美國高等教育部門很早就以一種類似企業經營的方式來運作，為了保障教育消費者（包括學生、家長、企業、政府，以及社會大眾）的權益，提升大學校務資訊的公開和透明度向來被視為是重要工具之一。美國聯邦教育部早在 1980 年代就委託具有公信力的專業會計師事務所開發關鍵財務指標，協助政府評估各大學財務狀況。

三、我國私立大專校院現況與轉型退場情形

(一) 技職體系私立科技校院占臺灣高教規模的大宗，但嚴重的少子化讓學生來源減少，大專校院出現供過於求，尤以具「私立」、「技職」、「偏遠」、「後段」等性質學校所受衝擊最大。

(二) 少子化問題等外部環境變化固然是臺灣私立大專校院轉型或退場的導火線，但部分私校辦學辦出問題如董事會幫派化、家族化、私有化等腐敗問題也是重要原因。

(三) 教育部在 2013 年發布改善及停辦實施原則，正式宣告對於經營出現危機的學校教育部「主動介入協助」，以維護學生受教品質，俟列入專輔學校經確定其辦學無法改善，就會採取退場之措施。本研究針對政府改善私立學校經營處境、保障師生權益和處理校產等相關措施之運作進行分析。

四、我國私立大專校院轉型及退場政策與機制運作之緣起、演變及社會反應

(一) 大專校院核心任務是追求良好的教學品質，私立大專校院對我國高等教育發展貢獻極大，但現在卻面臨轉型或退場的命運，事實上和部分私立大專校院經營者教育理念偏頗與未能有效維持學校教學品質有很大關係。

(二) 私立大專校院轉型退場機制成為朝野關注的議題，除了政府陸續頒布各種具預測性、警示性、宣示性與建議性的研究報告和政策文件之外，民間團體和專家學者也提出相關批判和建議。在朝野交互激盪下，逐漸勾勒出我國私立大專校院退場的願景想像，同時浮現出轉退機制的運作及其與政策關聯之爭論點。

(三) 教學品質控管仍然是私立大專校院的辦學核心，本研究衡諸教育團體不同看法、學校端的實況感受，進而效果落實等問題，分析教育行政主管機關對於私校教育品質控管合宜的介入機制及其產生的效果，期能將大學轉退的經驗轉化為全面提升高教教學品質的助力。

(四) 教育部目前條例草案的重點已從轉型退場演變到聚焦於退場，研究發現教育部的因應舉措，係將各界所提出的具有爭議性的問題融入了退場條例的草案中，例如對私校公共性的維護，且發現政府政策對於私校退場所持態度漸趨強硬。

(五) 教育部新的退場條例草案在行政透明化和標準作業程序方面已有改進，展現出政府執行決策的決心。但新版退場條例草案的成效仍待社會論辯和立法審議過程的考驗，而且上有政策、下有對策，私校未來可能採取的因應策略，可能讓高教市場出現私校搶退潮、斷尾求生、軍備競賽等新狀況，以及許多迷你型的大學等新問題的挑戰。

參、研究設計與實施

為了擴展研究的深度與廣度，本研究透過文件分析、專家座談、問卷調查及財務分析等多元方式，蒐集與彙整重要資料，運用三角檢證來提升研究效度，俾作為後續提出結論與建議的基礎。

一、文件分析

- (一) 本研究針對私立大專校院轉型及退場的相關政策與論述，蒐集與整理主管機關及政府有關部門的相關文件，以瞭解此政策的形成背景及其影響因素，政策的目標、內容及推動方法，以及相關機制與措施。
- (二) 蒐集文件公布的時間範圍，主要以 2000 年迄今，將近 20 年間，針對少子化現象及大學過度擴張問題，在思謀因應之道，所逐漸形成的私立大專校院轉型及退場的相關政策及研究報告。

二、專家座談

- (一) 本研究係以前述政策文件分析的發現為基礎，擬訂座談題綱，以蒐集與整理與會人員的各項意見，做為發展問卷及後續撰寫結論及建議的基礎。
- (二) 邀請對象係以高等教育、教育財政及教育法學等領域的學者、大學校長及教育部業務單位主管為主；除前述熟悉本議題的學者專家外，亦邀請受此政策影響及可能受影響的私校工會代表參與座談。

三、問卷調查

- (一) 以公立及私立大專校院相關人員為填答對象，蒐集各校校長、教師代表及學生代表，對於政府推動私立大專校院轉型及退場政策的實際實施情形、學校對此政策的因應方式、其所遭遇到的困難與採取的處理方式或相關意見，並評估此政策的實施成效。
- (二) 在此需特別說明的是，由於私立大學及技專回收的份數，多於公立大專，而且私立技專又明顯多於私立大學，因而本研究問卷調查的結果，明顯反應私立大專人員的見解。

四、財務分析

- (一) 本研究參考日本私立學校振興共濟事業團所使用的財務指標，經討論與修正後初擬適用於我國之大學財務預警指標。
- (二) 從教育部大專校院校務資訊公開平台中下載各校數據進行財務比率分析，藉此瞭解國內私立學校財務狀況，同時據此判斷各校財務類型。

肆、結論

基於研究發現，本研究之結論如下：

- 一、教育部落實私立大專校院轉型及退場政策的相關法制尚未完善，造成部分私立大專校院以拖待變，甚至違反公益辦學的理念，益顯符合公共性的轉型及

退場政策落實之急迫性。

- 二、私立大專校院轉型及退場過程未能妥善處理，影響學生的受教權益、教職員工工作權益及教學品質控管。
- 三、大專校院轉型及退場產生多方負面影響，學校校長、董事及教師可能採行的因應方式及解決策略有所不同。
- 四、臺美日韓高教階段私校居多，且近年均出現退場現象，但政府介入的方式與程度有別，各國經驗值得參考。
- 五、本研究建構的「私立大專校院財務預警指標」，可將私立大專的財務狀況區分為正常、即將發生困難、經營困難，以及經營極度困難四大類，有效發揮預警功能。

伍、建議

基於前述結論，本研究提出以下分為五個改進方向提出具體建議供參考：

一、籌謀高教理念及發展共識

- (一) 各界共同確立私立大專教育公共性及公益性的意涵，以作為規範教育營運的準則。
- (二) 各界共同擘劃宏觀遠矚的高教發展藍圖，作為高等教育發展與法規修訂的依據。
- (三) 進行研究及實驗，探究高等教育的適切發展方向。
 - 1. 研究我國高等教育的最適規模，據以調整大學數量。
 - 2. 研究及實驗大專校院區分為一般大學及社區學院的可行性。

二、研修高教政策及法律命令

- (一) 私立大專校院法人置一定比例的任期制公益董事席次，並建立公益董事候用名單。
- (二) 教育部指派私校法人的監察人，且為公益監察人。
- (三) 完善專案輔導學校的治理和財務法制。
- (四) 退場學校的校產或賸餘財產，得捐給私校興學基金會。
- (五) 設置私立學校福利基金，協助私校發展及照顧師生。
- (六) 在公益前提下，政府賦予私校更大的辦學自由度。

三、修訂運作機制並確實執行

- (一) 教育主管機關宜採用本研究所提私立大專校院財務預警指標，定期公布各

校狀況，以強化大學治理及提供民眾選校參考。

- 1.私立大專校院財務預警指標之數據分析，得委託研究機構辦理，並定期公布各校狀況，供學生及其家長選校參考。
- 2.教育主管機關或委託研究機構宜定期修改財務預警指標以符合高教發展趨勢。
- 3.教育主管機關研究並建立鑑別有心或無心辦學私校的方式及機制，據以協助或處置。

- (二) 公布預警學校及專案輔導學校名單。
- (三) 設立特別委員會或私校退場專責基金會。
- (四) 退場條例宜增加處分法人的罰則，以發揮功能。
- (五) 定期進行私校教師問卷調查，以切實瞭解學校經營情形及教師需求。

四、研究及調整學校營運方式

- (一) 宜核實計算註冊率，以顯示學校的招生實況。
- (二) 政府宜鬆綁學費，以發揮市場機能。
- (三) 政府宜放寬學校認定弱勢學生的權限。
- (四) 政府宜提供學校就業市場人力需求資訊，以訂定完備的招生計畫。
- (五) 政府宜規範學校退場前的學術及行政組織與人員配置。
- (六) 政府宜協助教師及職員接管瀕退學校法人與經營學校。
- (七) 大專校院可將本研究提出的私立大專校院財務預警指標納入校務研究範圍，以掌握學校財務狀況並適時因應。
- (八) 私立大專校院宜建立自養自救機制，善盡社會責任，累積聲望及財務收入。

五、保障學生及教職員工權益

- (一) 政府宜監督私校依退場程序處理師生的安置，不得違反程序無預警停辦。
- (二) 政府及學校宜維護退場學校學生在原校受教到畢業的品質及權益。
- (三) 政府宜落實檢核及改進教師校外安置轉職輔導的成效。
- (四) 建立退場學校教師安置基金，確保教師獲得轉職訓練。
- (五) 比照勞基法加發教師資遣費。
- (六) 提供政府部門的研究工作，發揮教師在過渡期的加值功能。
- (七) 引導退場學校教師加入新南向師資輸出行列。