臺灣私立大專校院的退場或創新轉型之困境探析—並為東協六國此借鑑

郭倢強
淡江大學教育教育領導與科技管理博士班研究生

中文摘要

臺灣高等教育不斷擴張發展，造成今天供過於求。其帶來嚴峻衝擊增加了高校的財務風險、引發招生不佳和教職員失業等困境。同時，政府也提出了私立大專校院退場機制和創新轉型政策，希望能逐步建構退場和轉型的內涵與模式，面臨問題包含：轉型及退場機制、學生安置、教職員工作權益保障及校產處置，提供多元路徑和善後保障機制，期能私校平順退場等，作為本文主要探討議題。有鑑於此，本文另提出臺灣高等院校退場機制對東協六國高等教育市場發展和未來因應之道的啟示，有助於加強當地政府建立公私立大專校院的風險防範意識、制定退場和轉型的專項法規和合理安排善後工作等之參考。

關鍵詞：臺灣私立大專校院；東協六國高等教育；退場機制；創新轉型

The difficulty of Taiwan Private Colleges' closedown, innovation, and transformation? Sharing experience for the six ASEAN Countries

C.P. MASON SENG
Doctoral Program of Educational Leadership and Technology Management, Tamkang University, Doctoral Student

Abstract

In the past, Taiwan's higher education continued to expand and develop, The Government and The Ministry of Education actively carried out restructuring and upgraded many private colleges. The main core driving force of the country's modernization and cultivate specialized talents, high-level academics which caused today's oversupply. Its severe impact has increased the financial risks of colleges and universities, it also caused difficulties such as low enrollment rate and high unemployment rate. At that time, the government also proposed a policy for the closedown mechanism and innovation transformation of private colleges and universities, hoping to gradually build a warning for transformation. There are the problems faced include transformation case, closedown mechanism, student placement, staff rights protection and school property disposal. To provide a multiple paths and aftercare mechanisms for whose have been transformed to make the exit of private schools smoother, as the main topic of this article. In view of article ending, the enlightenment of the Taiwan's colleges and universities closedown mechanism to on the development way of the higher education market in the six ASEAN countries in the future is proposed, the regulations and reasonable arrangements such as aftercare mechanisms are for reference.

Keywords: Taiwan private colleges and universities; ASEAN six-country higher education; exit mechanism; innovation and transformation

壹、前言

由於臺灣經濟的快速增長，對人才的需求趨向多元化和高層次化，政府 1974 年起逐漸放鬆了對私立高等教育的籌設限制。由於臺灣經濟的快速增長，對人才的需求趨向多元化和高層次化，政府 1974 年起逐漸放鬆了對私立高等教育的籌設限制。高等教育白皮書（2001）指出，1971 至 1981 年間，政策上並未開放私人興辦大學，公立大學增設亦少，1981 年以後，私人資源快速投入興學行列，公立大學則為平衡城鄉差距及特殊學術領域之發展（如體育、藝術等學府）亦大量增設。另，白皮書亦指出 1974 年第一所技職體系的大學校院設立，確立了一般大學和技職教育雙軌發展的政策，以因應經濟發展和產業建設人才培育需求。為了優化國民教育的結構，教育部強調不斷地提高教育資源的利用率成爲關注，學者們將「退場」和「轉型」機制來改制，通過合併、改制、改辦、停辦和解散等方式實施，促使經營不善的教育機構，不管是公私立高等教育院校適時有序地退出市場，近年探討甚多，已成爲社會高共識議題。

1949 年中央政府遷臺之初，當時僅有 1 所大學、3 所學院，學生總數 5 千餘人。後由於鼓勵私人興學政策，以及社會經濟發展需求，公私立大專校院逐年增加，高峰時期計有 163 校（不含宗教研修學院、軍警校院及空中大學），學生總數逾 130 萬人。但依教育部統計（2019），2029 年時進入大學一年級學生人數預測將僅剩 13 萬 5 千人，較 2012 年減少了 14 萬 2 千人。全國私校工會理事長尤榮輝也（聯合報，2019）道出於 2028 年估計可能會有 60 所私校要退場，大約 1 萬 6 千名教職員將會面臨失業。基於少子女化趨勢影響和考量教育資源有效運用，政府遂主導國立大學合併，也著手規劃私立大專校院創新轉型、經營不善的教育機構停辦退場的政策機制，此項議題近年探討甚多，已成爲社會各界關注的焦點。

本文以探討現行私立大專校院轉型、退場機制及將會面臨的問題困境爲研究目的，並根據研究發現，提出對東協六國未來之私立大專校院轉型及退場方向、做法和啓示。

貳、臺灣高等教育領域背景現況、問題和危機

過去二、三十年以來政府持續擴大高等教育規模，歷經了「高教擴張」、「技專升格」及「一縣市一大學」等政策，日前已近入高等教育普及化階段，受到社會各界許多批評。日前臺灣私立大專校院校有110所，類別統計參考表1。香港城市大學校長郭位曾表示，臺灣大學數量太多，「全臺大學國立加私立減掉一半都還是太多」；而韓國的人口是臺灣的兩倍，但韓國所有大學只有140幾所；澳洲人口跟臺灣差不多，只有40幾所大學（聯合新聞網，2018）。學者賴碧瑩（2019）

也認同表示: 無怪乎臺灣大專校院經營非常地辛苦，國內也因此掀起大專校院退場機制的討論聲浪。

表 1 臺灣私立大專校院校類別統計表

國家	高等學府類別	數量	總數
臺灣私立大專校院	大學	81	110
	學院	13	
	專科	10	
	宗教研修學院	6	

資料來源：教育部統計處（2019）
注解：1. 2019 年大學校院資料不含軍事院校 6 所、警大 1 所及空大 2 所；另專科不含警專 1 所及陸軍專校 1 所。
2. 本表校數含科技大學及技術學院。

綜觀目前大專院校數量已供過於求，教育部長吳思華於2014年提出把大學減少六十所的主張，故建立完備的大專校院轉型及退場之機制已刻不容緩（黃政傑，2015）。有些人認爲私立大專退場問題多與少子化導致大學招生人數降低有關，其實國內私立大專收入主要來自於學雜費收入和政府補助，生源減少直接影響學校的財務收入，學校面臨嚴峻的退場壓力更是普遍的共識，學者羅綸新（2007）和黃政傑（2015）也認爲而今因少子化關係導致教育領域問題叢生，出現過量學府、生源不足和辦學品質下滑等危機，教育部有必要全盤檢討。

在此背景下，教育部建立了高等教育院校退場機制。以下無須分段，連接著繼續說明。2008年修訂《私立學校法》，增列「合併、改制、停辦、解散及清算」等法條，為私立大專校院退場機制的建立提供了法律依據。繼於2009年頒布「財團法人私立學校申請變更組織作業辦法」和「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」等行政規則。2013年啟動「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」和「教育部許可財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業原則」等文件，逐步完善了私立高等教育院校退場的配套措施。2017年擬定「私立大專校院轉型及退場條例草案」送待立法，設置「大專校院轉型及退場基金」，透過補助方式，協助學生轉學安置所需之經費，並以融資方式支應學校轉型及退場所需支出，解決學校無法立即籌措資金之困境。2020年，教育部重擬「私立高中以上學校退場條例草案」送待立法，並將大專校院轉型及退場基金改為「私立高中以上學校退場基金」，以補助和墊付方式協助私校財務困境。透過實施上述方案，合理估計校數規模調整，預計至2023年公立大學推動合併約8-12校，私立大學推動退場或創新轉型約減少20-40所學校（黃政傑，2015），當時預判有的學校很可能完全招不到或招不足學生的情況（羅綸新，2007），恐一一應驗。有鑑於此，教育部（2015）發布「高教創新轉型方案」，提出學校創新轉型、大學合作合併、退場輔導等方案，儘管此方案後來未能實行，但確立了私立學校適法性的因應方式包括退場、轉型和合併，政府則採取鼓勵學校有效利用現有資源，調整現行營運模式，發展特色辦理學校教育，另強化辦學績效不佳學校之監督機制，積極維護學生及教職員工權益，保障私立學校財產之公共性等機制；隨著這些舉措逐漸

到位，少子化造成的私校危機似乎找到解方，學者發現少子化人口結構轉變可能促使教育再生和創新的機會，進而促使高教發展達成大專創新轉型三個政策目標：再造高教未來圖像、調控招生名額和合理調整校數規模；就私校而言，透過挹注資源、調整系所、特色發展及多角經營等作為，仍有可健全發展的機會（成群豪，2017）。屆時、全臺共有40多所私立大專及高中職被列為「預警學校」，若不改善未來恐面臨退場；過去5間已停辦退場之私立大專：2014年的高鳳、永達；2018年的高美；2019年的亞太；2020年的南榮、稻江（關鍵評論，2020）。而轉型避開退場的有康寧大學、康寧醫護暨管理專科學校合併的案件（大紀元，2015）；另外兩所即談產學合作為中信金控接入主興國，改名為中信金融管理學院，轉向該集團培養儲備員工；全球汽車零件龍頭敏實集團自今年8月也已經接手大華科技大學，改名「敏實科大」，專注發展智慧車輛（聯合新聞網，2020）。最後尚有多所大學苟延殘喘，正由教育部列管，有鑑於可說大專院校退場列車已經啟動。

參、私立大專校院退場機制構成及創新轉型之配套措施

本文將私立大專校院退場機制構成及創新轉型之配套措施，整合為採取分成啓動機制、展開機制和善後機制三階段協助學校安全退場，主要依照目前教育部之「風險預警」、「輔導、改善、創新、轉型」和「善後保障」的標準化作業流程，說明如下：

一、啓動機制：建立私立大專校院退場四項退場預警機制

私立大專校院有下列情形之一者，經教育部審核認定後，得列為預警學校（教育部，2019）：

(一) 學校財團法人（以下簡稱學校法人）或學校財務狀況惡化；財務狀況惡化之指有下列情形之一：

1. 最近二年內學校每個月可用資金無法維持三個月經常性現金支出之月數，累計達六個月。
2. 最近三學年度決算融資管制額為負數之次數，累計達二次。
3. 最近三學年度決算扣減不動產支出前現金餘絀發生短絀之次數，累計達二次。
4. 最近一學年度有依法令規定應報教育部核准而未經報准之借款，其借款總額未增加。

5. 最近一學年度為支付教職員工薪資及短期資金需求而貸款期限未超過三個。

(二) 最近一學年度全校50%以上之院、所、系、科及學位學程，不符合專科以上學校總量發展規模與資源條件標準。

(三) 最近一學期維護學生受教權益教學品質查核結果為持續列管或不通過。

(四) 最近一學年度新生註冊率未達60%。

凡符合以上四種情形之一的私立大專校院，都將受到教育部的預警。教育部應以書面通知列為預警之學校，並得對其實施諮詢輔導或維護學生受教權益檢核。

二、展開機制：協助發展專案輔導學校和構建多元退場路徑

(一) 專案輔導預警學校

私立大專校院有下列情形之一者，教育部得命其限期改善，並進行專案輔導（依本法第五十五條規定）：

1. 全校學生數未達三千人，且最近二年新生註冊率均未達百分之六十（但宗教研修學院、新設立未滿五年之學校，不在此限）。
2. 學校積欠教職員工薪資累計達三個月以上或未經協議任意減薪。
3. 學校最近連續二學年屬非自願資遣教師人數超過該學年專任教師總人數之百分之十；或單一學年資遣教師人數超過該學年專任教師總人數之百分之二十，且屬非自願資遣人數占總資遣人數之百分之五十以上。
4. 依財務預測二年內將發生資金缺口達財務調度困難情形。
5. 有專科以上學校維護學生受教權益應行注意事項第四點第一款或第三款， 經教育部檢核未通過，或發現有危害學生受教權益且情節重大之情形。

教育部會以書面通知學校，屆時專案輔導小組主動介入協助，進駐受輔導學校對其進行實地考察輔導，並與私立大專校院校董事會、校長、行政主管、教職員工和學生代表進行座談，讓學校擺脫困境並獲得持續發展。考察結束後，發展輔導小組將根據學校的具體情況擬訂輔導建議書，就學校董事會的運作、學校特色發展策略、學生受教權益檢核、財務規劃查核等方面輔導措施，提供改善意見，並作為學校擬定改善計畫書的參考。在執行改善計畫期間，仍可請輔導小組的學

者專家持續提供諮詢服務。若經過輔導後，學校在限定時間內仍沒有得到改善，教育部將正式啟動退場機制。

(二) 構建多元退場路徑

為保證私立大專校院能夠安全有序地退出市場，教育部同時構建了多元的退出路徑，包括退場、轉型和合併，學校法人可依照自身條件自主選擇合適的退場路徑。

1. 合併模式

為了有效整合教育資源，教育部近年來放寬了合併限制，允許學校財團法人之間進行合併，變更為一個學校財團法人可設立數個私立學校。合併模式包含兩種形式，即：學校法人間合併和私立學校間合併。私立學校間合併系指分為存續合併和新設合併兩類，學校需根據學校整體效益尋找合適的合併對象。教育部在其中主要發揮 「引導」 的作用，林新發（2017）表示期望大學整併後整體實力增強、設備更充實，這樣一來學生對國際交流、產學合作等方面更有利，因此，提昇競爭力是大學整併一個最重要的理由。另外，政府也提供諸多稅收優惠，如:免繳納規費、印花稅及契稅；合併移轉的有價證券免征證券交易稅。

2. 轉型模式

為了實現學校資產的活化與再利用，使學校繼續發揮社會功能。教育部許可辦學不佳的私立大專校院改辦其他教育文化或社會福利事業。在轉型過程中，教育部合籌建專案輔導小組，由該小組負責對學校進行「轉型輔導」，以協助學校順利轉型。學校法人若因轉型改辦需要變更地目時，可變賣無使用必要的土地、校舍及設備，將所得收入應用於資遣、償還欠薪等師生善後工作，而剩餘土地則可用於轉型為文教和社福機構。土地變更作業可依照都市計畫法、非都市土地使用管制規則及非都市土地變更編定執行要點等相管規定辦理。

3. 終止模式

大專校院辦學終止模式指的是停辦和解散兩種情形，就某種原因不能繼續運營或是整頓改善後效果仍不佳，學校法人可以主動向教育主管部門提出停辦或者解散的申請，如果沒有自行提出退場方案或學校運營中存在違法違規行為，教育主管機管將依法強制學校停止辦學。經教育部核定後停辦的學校，可以使用轉型退場或退場基金中獎勵、輔助經費優先支付停辦所需費用。當局專案輔導小組將對其進行「退場輔導」，嚴格審核學校的退場計畫，保障大專校院教職員及學生的合法權益，督導學校順利完成停辦或解散的法定程序。

三、善後機制：建立退場善後保障機制

順利退場的善後工作是私立大專校院退場機制的重要環節，就合理處置學校的剩餘資產，妥善安置在校師，依法維護師職生員的權益和保障等。

(一) 剩餘資產處理

設校法人為特殊性的財團法人，學校創辦資金源於私人或社會組織團體捐資所得，設戶屬於非營利性公益組織，學校財產當然屬於公共性財產，因此終止後其剩餘財產不能歸屬於自然人或者營利團體。依據現行《私立學校法》第74條規定，私立大專校院剩餘財產的歸屬依下列順序辦理：

1. 依捐助章程規定
2. 捐贈予公立學校、其他私立學校的學校法人，或辦理教育、文化、社會福利事業的財團法人
3. 歸屬於學校法人所在地的直轄市、縣市，但不動產歸屬於不動產所在地之直轄市、縣市。

胡龍朝、李銘義、邱世杰（2016）强調在退場後的校產處理更牽涉民、刑事責任等重大問題，因此任何一種退場前、後都必須依法而行，思慮周詳，程序周延，執行才沒有違誤，才不會產生誤導，引起民意之反彈。

(二) 教職員安排

為了保障教職人員的權益，《私立學校法》第72條規定，「學校法人於解散、清算開始前，對在校教職員工聘雇契約所積欠應支付的薪資、資遣費應最優先受清償」。在輔導改善階段，學校不能隨意減免教師的工資或更改聘用合約，且教師的薪級架構及標準應參照公立同級同類學校標準。一旦大專校院停辦後，對於願意繼續任教的合格教師，教育主管機管會優先遷調或介聘至其他仍有留用名額的教學單位，或者協助輔導其轉為行政人員；對於自願退休或者符合退休條件的人員，學校可按照《教師法》等相關規定為其辦理退休手續；如果不符合退休條件並且暫時沒有其他適合工作擔任的人員，則由依《學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫恤離職資遣條例》予以資遣。

(三) 學生安置

有關學生安置工作，須「以尊重學生及家長的意願為優先，以教育部協助學

校轉介為輔」，落實維護在校學生受教權（教育部即時新聞，2014）。如果有學生不願就讀改制、合併後的學校，原學校可以將其轉學至他校並確保學生能順利銜接就學；對於因合併而撤銷的私立學校，其在校學生的學籍資料須交給合併後的學校妥善保存。大專校院停辦或解散時須給學生開具轉學證明並輔導轉學到分發的其他鄰近學校，確保安置後學生的課程銜接、生活照顧不受影響。在停辦整頓改善期間，大專校院必須將歷年學生的所有學籍資料交給轉學學生最多的學校法人進行承接和保存。

肆、新南向主要國家之私立高校概況

近年來臺灣和東南亞國家的合作發展進程中，高等教育始終位居重要議題之一（王立天、周祝瑛，2013），王立天等人表示東協清楚了解，提高競爭力不止在於人力資源的培養，還必須創造一個以知識為本的社會。日前全球高等教育國際學生市場正快速成長中，預估 2025 年全球國際生會有 800 萬，生源來自亞洲者至少 53% 左右（OECD, 2014），其中之東協六國裡社經背景較高的家長們都會希望將孩子們送往海外留學（PREC, 2015），然而這也是卻衍生東協各國國內的學生數不如預期之其中原因，引起學校發生財務問題，導致新南向主要國家私立高校逐漸面臨倒閉潮。現將東協六國，即馬來西亞、新加坡、泰國、菲律賓、印尼和越南等新南向主要國家私立高校總數概況分析如表 2。

表 2 東協六國私立高校記錄表

國家	高等學府類別	數量	總數
馬來西亞私立高校	大學	53	492
	大專院校	27	
	學院	403	
	外國大學分校	9	
新加坡私立高校	外國大學分校	9	18
	外國大學姐妹學位合作	9	
泰國私立高校	大學	39	81
	學院	29	
	教育機構	11	
	大學組織	2	
菲律賓私立高校	教會校院	353	1721
	非教會校院	1368	
印尼私立高校	大學	500	3171
	高等文憑學校	1449	
	教育機構	79	
	理工大專院校	156	
	多元技術學院	973	
	社區學院	14	
越南私立高校	大學	44	91
	學院	37	
	外國大學分校	8	
	空中大學	2	

資料來源: 東協六國的教育部統計資料，研究者自行整理

以下就前述東協六國的高校退場情形分別說明如後：

一、新加坡私立高校退場概況

亞洲 Tisch 藝術學院國外新加坡分校（Tisch School of the Arts Asia）因招生不如預期，在成立的五年中一直遭受財政赤字，儘管獲得了教育局約 1,700 萬美元的財政補貼和紐約大學的額外資助，最後決定終止其電影，動畫，媒體製作和戲劇寫作的碩士課程，於 2012 年在學生畢業後宣佈停辦即撤出（UWN, 2016）。澳大利亞新南威爾士大學（Australia's University of New South Wales）於 2006 年在僅僅運營一學期後便宣布將關閉其新加坡校園，因爲該入學招生數令人失望（WENR, 2009）。在 2006 年 7 月新加坡之約翰·霍普金斯大學（Johns Hopkins University）的生物醫學研究機構宣布將在一年內關閉，有關政府的科學，技術和研究機構（A * STAR）撤回資金，主要原因是研究中心未能按照原始合約上指定達到吸引研究人員，招募博士生的方式生產專利的目標。

2007 年 2 月，亞洲新南威爾士大學分校成立開放後的四個月，宣布悉尼的總校部由於學生人數不足和財務管理上的擔憂，於同年 6 月關閉（UWN, 2016）。2013 年，芝加哥大學布斯商學院（University of Chicago Booth School of Business）表示，其高層管理人員培訓計劃將從新加坡移至香港，以接近蓬勃發展的中華人民共和國經濟。同時，內華達大學 （University of Nevada）分校，Las Vegas 宣布關閉其酒店管理學士學位課程，主要理由是財務上的可行性（UWN, 2016）。

二、馬來西亞私立高校退場概況

馬來西亞私立大學包括外國分校面臨重大金融危機和管理方面的問題需要幫助，因爲學生人數、國家學生貸款計劃的最新變化，和所涉及的公共資源不足而引起，多數處於虧損狀態，稅前虧損為 53%，稅後虧損為 55% （FMT, 2018）。檳城學院（Penang Institute）研究報道指出有關安聯私立大學醫學院 （Allianze University College Of Medical Sciences，簡稱 AUCMS）於 2014 年由於資金問題而被迫停止運營，屆時停業影響了 2000 名學生和 500 名教職員工（UWN, 2015）。未來會使得許多私立高校面臨退潮挑戰。檳城研究所總經理翁建明博士建議："以專長領域合併大學機構"可以幫助他們生存（UWN, 2015）。

三、泰國私立高校退場概況

國家發展管理研究所（NIDA）應用統計研究院業務分析和情報計劃負責人 Arnond Sakworawich 教授表示，由於泰國學生入學率下降而遇到的財務困難，大專院校不得不開始裁員（Thai Residents, 2018）。Arnond Sakworawich 教授同時也

表示現在有五所私立大學正在尋求關閉的許可，預計這場危機將在未來三到五年內影響泰國國私立大學。泰國大學校長理事會主席蘇卡特維·蘇萬薩瓦（Suchatvee Suwansawat）於去年 6 月表示：“在過去幾年中，進入私立大學的新生人數已經下降了近 50%。”預計在未來三到五年內，這一數字將再下降 50%（UWN, 2018）。據泰國《曼谷郵報》報導，去年，泰國兩所私立大學，斯里索芬學院 （Srisophon College） 和亞洲大學（Asian University），由於財政困難而關閉（UWN, 2018）。

四、印尼私立高校退場概況

印尼的絕大多數 HEI（超過 90%）是私有的。但是，儘管私立高校的入學人數激增，但許多私立高校是規模較小的提供者，其學生人數不超過 500 名，（WENR, 2019）。科技部兼高等教育部科學與技術部部長 Patdono Suwignjo 表示，印尼政府將吊銷約 1,000 所私立大學的許可，並逐步關閉以防止它們招收新的學生；或將給予他們與其他專業高教機構合併的選擇。因為這些學術機構通常會培養低質量的畢業生，未能達到教育部規定的學術水平 （UCANEWS, 2018），主要常見的課程質量較差問題和管理問題包括校園較小，缺少講師和學生、行政管理結構、資金、設施和教材不足、以及研究成果不足；大學講師素質是另一個值得關注的問題，只有三分之一的印尼講師僅持有本科學歷或以下學位（WENR, 2019）。

五、越南私立高校退場概況

越南教育和培訓部長 Pham Vu Luan 在入選國民議會表示擔憂（UWN , 2011） ，在過去的二十年中，越南高等教育部門的大眾化導致了質量問題，無法“滿足社會和國家發展的需要”；現在正遭受過多的低質量和缺乏高水平私立大學的困擾，變得無法控制，目前已經對五所大學的質量進行了檢查，到今年年底還將對另外二十所院校進行檢查，日前也暫停了來自 35 個機構的 101 個研究生課程，另外兩所大學也取消了招收本科生的許可。越南政府在過去六個月中關閉和罰款了許多外國附屬私立高校機構， 將 7 所大學列入黑名單，呼籲停止大學課程；繼續打擊未經授權的學術機構，大約有 900 名學生受到影響，ERC Institute Vietnam，Raffles International College 和 ILA Vietnam 處以罰款（UWN, 2012）。工信部副總督察 Pham Ngoc Truc （UWN, 2012）表示，該學術機構頒發的所有證書“都將被視為無效”，並對其處以 6750 萬越南盾（3,200 美元）的罰款，並責令該機構對學生賠償學費。

有關越南河內的開放大學正在與澳大利亞 Box Hill Institute 的聯合招募大學課程也違反了政府規定而停辦；另外新加坡信息技術和工商管理公司 Singapore Information Technology and Business Administration C 公司和越南 Melior Vietnam

公司聯辦了 Melior 商學院分校，其僅被允許提供職業課程，但卻一直在提供未經許可的非法學位課程，均被罰款 6750 萬越南盾（UWN, 2012）。

六、菲律賓私立高校退場概況

菲律賓的高等教育制度遵循美國模式，多是私立大專學院及以營利為導向。私立高等教育機構是宗派主義者，即由宗教團體或組織擁有並經營，或者是非宗派主義者，或者是由不隸屬於任何宗教組織的私人實體所擁有和經營。私立高等教育機構通常通過自身的資本投資，學費和其他學校費用，補助金，貸款和補貼來為其運營提供資金。菲律賓學生會聯盟（SCAP）的國家發言人 JC Tejano 也認為，辦教育的學校很少，無法確保教育質量，質量問題可能涉及失業和就業不足，簡單而言大多數的私立高等教育機構基本上是以實質為代價謀求利潤。（D+C, 2012）報道也提及有位不願透出姓名的教育學者批評其中有些人民根本不應該上學，這樣會造成大量不合格的高等教育機構「文憑工廠」，雖然有些不收取高額學費，但其教育品質卻低於標準，例如：一所高校沒有在圖書館裡藏書，所有的教育資訊需從互聯網下載；而另一所高校仍在使用 1976 年的國際研究教科書。

政府近期同時也關閉了一所馬尼拉的國際管理經濟學院（International Academy of Management and Economics），高等教育理事會（Council on Higher Education） 指責其學院嚴重違反，繼續蔑視和不遵守高校現有的法律（D+C, 2012）。

從上述可見正開發中的東協六國之高等教育發展規劃上遇到的問題相似度高，如：宗教色彩較濃的學府占據不少、強調使用該國母語和英語的雙語教學政策，軟硬設備不足、規模不足的私校，教學品質參差不齊、重視較不具經濟產值的本土或傳統科系與課程，不合標準受到品質質疑的高等教育機構如大量成立高等技職教育專科學院，學貸利息過高、城鄉差距偏高導致弱勢孩子無法繼續深造或無法承擔較昂貴的學雜費等問題與困境，以及允許海外私立學府到該國成立分校等（WENR, 2014）。但東協六國和臺灣有所不同，仍受地區上政、經、文化、宗教和民族性等諸多限制，如臺灣政府兩岸政策議題（大陸開放招生管制）、政府會有少許輔助私校經費、校數和類別增多，市場供過於求、技職教育體系急速萎縮，不利經濟發展、少子化的衝擊造成的招生缺口、大專宗教私校只能開放「宗教學術教育」、臺灣高等教育邁向終身學習社會、入學與申請制度多元化（推薦甄選和繁星計畫）、廣招境外生面臨，外師不足等問題。簡言之，東協六國所面臨的高等教育困境和挑戰有受政黨、種族、移民、經濟及文化歷史脈絡的因素等影響，和臺灣面臨的問題如兩岸政策議題、政府輔助私校經費、高教市場供過於求、技職教育體系急速萎縮、少子化的衝擊造成招生缺口、宗教大專私校管制、高等教育邁向終身學習、入學與申請制度多元化、廣招境外生卻面臨具備全英語

授課能力之外師或本國籍師資數量不足等有所差異性（財團法人高等教育國際合作基金會，2011），但臺灣高教退場機制仍可作爲東協六國高等教育發展借鏡，也得及早予以因應，使私校退場更加平順，以免造成社會動盪。

伍、綜合討論

根據前述分析，以下分就高教院校創新轉型及退場機制、學生安置、教師工作權益保障及校產處置的對應相關面臨之核心問題面向值得進行探討，宜規劃未來修正建議可有下列幾個討論：

一、創新轉型及退場機制方面

(一) 重組董事會和不需改隸為公立學校

列入專輔學校後，以簡化行政程序，考慮成立轉型退場審議會。原董事會繼續辦學而言，得於停辦後進行改辦，部分立委則認為應重組董事會，惟倘重組董事會後再安排派駐公益董事之必要性就降低（立法院，2018）。至於公私校合併，如今臺灣社會面臨少子化生源減少嚴峻，應無再行改隸為公立學校之必要。

(二) 創新轉型或辦理發展衍生為企業

就私立學校法_第71條規定：「學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依前條規定停辦所設各私立學校後，經董事會決議及法人主管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。」翁福元與廖昌珺（2015）研究顯示大專校院之轉型、整併可考量市場機制與企業合作，設立預警機制輔導學生入學選擇。而黃政傑（2015）曾指出即將退場的大學，其生存已有嚴重問題，故停招不停辦，進而若要依此辦理創新轉型而發展衍生為企業，究竟如何辦理應予釐清，需要考慮的問題何其多，如資金從那裡來？機構有教學、實習、實驗、推廣及研究相關的需要？主管機關憑退場改辦又如何同意？適用那法令，如何定位？

二、在籍學生安置方面

(一) 學生安置可採用多元方法

在退場之際，教育部要協調將學生轉到其它適合的大學校系就讀，或者監督退場大學把學生教到畢業，這似乎是理所當然的事，問題在能做到什麼程度? 要達成學生安置的目的，可採用的方法是多樣的，必須依個案狀況而定，不是强制就讀改辦或合併後的學校，可以獲得輔導轉學到分發的其他鄰近學校。

(二) 頂大或典範計畫的大學教師來支援協助

目前教育部規劃由取得頂大或典範計畫的大學其教師前來支援，讓學生在原校就讀至到畢業。是否考慮協助和被協助的大學，其地理位置常相去甚遠 ？ 其薪資補貼和時間占據成本很高，這該由誰去補貼呢？ 另外多半這些教師是研究導向的，恐沒有興趣、經驗和能力去教實務導向的大學生。

(三) 逐年停招後停辦是種選項

教育部認為有關專輔學校以直接停辦為宜（陳玉君，2018），轉型及退場基金已明定可補助維護學生受教權之相關費用，逐年停招後停辦對學生受教權益並非最好選擇；因此應可視學校狀況決定。

三、教師工作權益的保障方面

(一) 教職員工待遇合理化

本條例已加強學校應協助教師轉職，並明定學校退場後，教職員工薪資、資遣費及超額年金，應優先於普通債權及無擔保之優先債權受清償。而退場過程中倘面臨學校不合理之對待，亦可循相關程序進行救濟。至於相關資遣費或失業給付，依現行法規已提供安置費用等相同概念給付。整體而言，教師資遣之程序及所領取之費用來看，仍應受相關法規規範，已有相當程度之保障，僅在於領取費用名稱不一，為避免誤解亦可考量明定發給資遣費之規定。

(二) 教師安置協助可因地制宜

協助教師轉職的工作應該由誰主辦？教育部?該退場學校?抑或願意協助的學校？應就地理位置、定位屬性和所設科系所等因素，因地制宜去思考。林逸茜、袁宇熙及高曼婷（2018）建議大專院校教師人力資源轉銜的因應可再細膩規劃，尤其是每個大學都有其特性，退場大學需要由誰來領導，同時安排應由退場大學師生參與規劃，且應視其系所狀況而定，是否可全系所一起搬遷。同時會尊重轉職問題仍須視其教師個人意願及職缺所屬單位之用人需求而定。

四、維護校產和其公共性處置方面

(一) 鬆綁私校校地校舍等校產監督和規劃

現行私校法第74條規定，學校法人解散清算後，其賸餘財產不得歸屬於自然

人或以營利為目的的團體。直轄市、縣（市）政府運用前項學校法人之賸餘財產，以辦理教育文化、社會福利事項為限，如職業訓練機構、事務基金會、社會福利機構和私立社教機構等（賴碧瑩，2019）。學校法人變更為其他公益事業財團的法人時，也可以享受稅收優惠政策：受贈土地的財團法人免繳納土地增值稅。其應追補的土地增值稅可以記存，若土地再次進行移轉時再一同繳納。而有關合併的情形，專案輔導學校應信託不動產及設校基金改辦後法人應持續，然而為維持校產公共性，立委所提專輔學校在一定期間改善無效果則直接辦理解散，應為可行方案，否則若准許私校退場後得以賣掉校產，不啻全然否定實施久遠的私校法及其公益性本質，屆時在有利可圖的預期下，進行私校買賣會越來越嚴重，可能會使得原來不可能倒閉之大學也遭遇辦倒，藉以謀求出脫校產的暴利（黃政傑，2015）。

(二) 評估私校法修訂以符應公益本質

整部私校法的核心是把私校視為公益機構的法制，凡以營利為經營手法者均屬違法，但長期以來許多私校以營利為目的是不爭的事實，其中部分私校被檢舉查辦後，改組董事會，成為名副其實的公益化私校，已有良好的辦學成績。日前教育部應結合檢調單位好好揪出謀利的私校，導正其謀利的違法作為。如此一來，政府對私校的稅收減免、公地低價租賃、私校獎補助及競爭性計畫經費補助等等，都必須評估排除營利的私校。進而，現行對私校的管制亦可大幅鬆綁，並依其營利收入量實課稅。過去私校法修訂過程中，曾考量將私校分成營利和非營利兩類，亦可重新拿出來討論。未來教育部若要改變私校「捐資興學」的核心精神變成「投資辦學」，讓私校得以營利為目的，退場時可以變賣校產，實有其必要爭取社會諒解，建立社會共識，且要趕緊修訂私校法。

五、要求所有大專校院確保教育品質方面

(一) 教育品質監督和協助應納入方案

目前未達退場標準的大學有兩類，其一為其招生和營運沒有困難，但該校為求更多利潤；其二為招生和營運有問題，已經無利可圖的學校，對這兩類學校未見主管機關積極地監督與協助，值得改進。在少子化的壓力下有許多大專校院都持續不斷降低辦學各項條件（例如生師比、開課及授課方式），高教品質無法維持，嚴重者更大幅下滑，未能達成人才培育的目標，造成社會及產業無可用之才。教育部宜全盤檢討，監督改進，不能假少子化之名任其墮落。學者劉世閔（2019）指出，在少子化的衝擊下，未退場的大學實際上也受到很大的影響，成爲必要之舉；單就學生來看，其傳統生源及招進學生的特質都產生改變，如何去因應，必須積極探討。

(二) 不符大專校院之標準者降級改制

對於招生不足的大學和專校，協助其整併科系所，調整招生名額，凡不符大學學院設置條件者，宜降級為學院或專校，量力發展精緻的教育，以符實際。由於目前嚴重招不足學生的大學以私立為主，故而宜循現行私校法規定，參酌以往大學退場的處理經驗，訂定未來大學退場的處理方法。大學退場不是只有整個學校退場，院系所退場也是一個方向。

最後，臺灣私立大專院校退場機制可為東協六國借鏡，因爲近年來東南亞國家的高校兼併、停辦和破產的事件也不斷發生，而高校退場機制的建立卻非常滯後，但各國政府仍應酌予參考，審慎實施，避免產生民族文化差異和水土不服現象。以下謹就通過臺灣私立高校退場機制的策略分析和可行性，提出建言，得以啟示如下：

1. 加強辦學風險防範意識

高教院校的發展面臨著來自內外環境的雙重壓力，隨著全球和國際化大專校院間學術地位和聲望之競爭的日益加劇。因此，東協六國之教育部必須控制一些投資者盲目投機的行為，通過制定風險預警指標，及時發現學校存活危機，並迅速採取措施。

2. 制定退場的專項法律法規

東協六國之各教育主管部門有必要制定專項法規，詳細規定退場形式，由於過去的法制過於簡略且缺乏操作性，根本無法對私立大專校院退場提供細節性的指導，故應建立周延法制以規範私立高校的退場行為。

3. 合理安排退場善後工作

對於「剩餘財產歸屬」的規定模糊不清，東協六國之各政府部門應盡快明晰高校的教育產權處置方式。在臺灣《私立學校法》的退場規範中，其校地校產具有公共化性質，退場後校地校產歸地方政府所有，或可增加其可行性，轉型為其他福利機構或改辦其他慈善事業。

4. 設立師生權益保障基金

為了防止退場後無力償還教職員薪資、支付所欠補償金、學生當前所修科系之無妥當安置或隨便安排近距離的轉介他校等情況的出現，東協六國之教育主管部門應強制其他高校設立師生權益保障基金取得合理回報。

5. 指定適當代理校長

有關停辦學校仍需處理校務，東協六國之各教育主管部門得由學校法人或主管機關指定適當校長人選代理。若停辦學校因無資金可持續營運，得委託其他學校代為辦理行政事務、全面停招及停辦。

6. 考量與企業產學合作

其實不管是轉型與整併都受生源左右，東協六國政府可以考量市場機制，提供各專業領域的企業來認養即將轉型的大學，透過產學合作以提高辦學特色，並適度增加市場資金的挹注，減少該政府財政支出，期產學共同卓越精進和發展新途徑。

陸、結論

綜觀不管是臺灣或東協六國大專校院退場已是不可避免之議題，一旦花過多時間對於政府部分的課責，則耗費社會成本。各國政府對高等教育的責任，應確認大學校數和學生數的比重，並投入足夠資源，保障高等教育的基本就學機會和教育品質。

雖目前臺灣私立大專校院轉型退場已條例草案，但除了思考各方權益外，還應如何突破現行規範，教師資遣程序得否簡化等做法，才會使得私校退場更加平順。臺灣大學退場應奠基於整體的高教宏觀規劃之上，教育部對國內大學校數究竟多少所為宜，需要多少專科學校，公私立、科系所和地區別如何配置，宜進行總體分析和規劃，並因應各校特殊狀況保留彈性空間，爭取各校積極參與規劃發展的意願。既云高教整併，也可考量公私大學或大學與專科學校的整併。惟對於公私整併的問題，因涉及不同治理體制，宜審慎評估其可行性，並有配合的法制規範，以為遵行。

而近年來東南亞國家的高校兼併、停辦和破產的事件也不斷發生，而高校退場機制的建立卻非常滯後，希望通過臺灣私立大專院校退場機制可為東協六國借鏡，建議出有效策略分析和可行性做法之實務參考，供未來因應之道，即: 加強辦學風險防範意識，避免投資者盲目成立大專校院、制定退場的專項法律，以規範合理化退場行為、合理安排退場善後工作，校地校產可歸屬地方政府所有、設立師生權益保障基金，妥當安置學生和償還教職員薪資、指定適當代理校長，協助辦理行政事務全面停招停辦、考量與企業產學合作，提高辦學特色。但各國政府仍應酌予參考，審慎實施，避免產生民族文化差異和水土不服現象等其他因素，協助轉型或順利退場。

參考文獻

■ 大紀元（2015）。**臺大學合併目前推動 3 案**。取自 http://www.epochtimes.com/b5/15/1/7/n4335938.html

■ 王立天、周祝瑛（2013）。臺灣與東南亞國協高等教育之相關研究。**教育資料與研究，111**，221-242。

■ 立法院（2018）。**立法院議事及發言系統，私立大專校院轉型及退場條例立委提案**。取自 https://ftt.tw/nnyii

■ 成群豪（2017）。高等教育創新轉型方案之我見。**臺灣教育評論月刊，6**(1)，88-92。

■ 林新發（2017）。大學院校整併的成果、問題與因應策略。**臺灣教育評論月刊，6**(1)，17-24。

■ 林逸茜、袁宇熙、高曼婷（2018）。因應少子化高等教育人力資本之運用 ─ 退場大學教師轉銜安置機制之芻議。**臺灣教育評論月刊，7**(2)，132-147。

■ 胡龍朝、李銘義、邱世杰（2016）。臺灣私校退場校產活化之法令評估及可行政策之研究。**經營管理學刊，11**，113-128。

■ 財團法人高等教育國際合作基金會（2011）。**外國學生學習環境訪試計畫報告**。臺北市：財團法人高等教育國際合作基金會。

■ 翁福元、廖昌珺（2015）。臺灣與英國高等教育改革之比較：2000~2015 年。**高等教育新視野：比較與前瞻**（1-38 頁）。新北市：國家教育研究院。

■ 陳玉君（2018）。私立大專校院轉型和退場機制及面臨問題之分析。**學校行政雙月刊，117**，251-267。

■ 黃政傑（2015）。大學整併政策務必對焦明確。**臺灣教育評論月刊，4**(3)，19-25。

■ 教育部即時新聞（2014）。**私立學校「輔導改善、轉型活化」機制**。取自 https://depart.moe.edu.tw/ed2300/News_Content.aspx?n=5D06F8190A65710E&sms=0DB78B5F69DB38E4&s=1F2861F9B4F2476F

■ 教育部統計處（2019）。**大專校院概況**。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED4500/News_Content.aspx?n=48EBDB3B9D51F2B8&sms=F78B10654B1FDBB5&s=4396A90696381274

■ 教育部（2015）。**高等教育創新轉型方案**。取自 https://www.edu.tw/news_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=495C1DB78B6E7C7A

■ 教育部（2019）。**教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則**。取自 https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001182

■ 教育部（2001）。**高等教育白皮書**。臺北：教育部

■ 關鍵評論（2020）。**行政院通過「私校退場條例」草案，全臺至少 30 間高中職、10 間大專被列「預警學校」**。2020 年 11 月 20 日，取自 https://www.thenewslens.com/article/143561

■ 聯合新聞網（2018）。**專訪／看大學退場 郭位：為什麼要鼓勵大學這麼大？**。2018 年 12 月 29，取自 https://udn.com/news/story/6928/3564554

■ 聯合報（2019）。**私校工會提十大高教問題 籲未來政府比照 OECD 水準改善**。取自 https://udn.com/news/story/6885/4238895

■ 聯合新聞網（2020）。**私校倒閉潮》少子化之外，為什麼今年底前可能還有一波私校「趕著」倒閉？**。2020 年 05 月 19，取自 https://udn.com/news/story/6885/4575007

■ 賴碧瑩（2019）。大專院校退場校地再生機制之探討。**臺灣教育評論月刊，8**(4)，01-05。

■ 劉世閔（2019）。大學退場機制─市場機制是潘朵拉盒？**臺灣教育評論月刊，8**(4)，27-34。

■ 羅綸新（2007）。臺灣少子化現象對高等教育之衝擊與挑戰。**教育資料與研究雙月刊，74**，133-150。

■ FMT (2018). *Private universities facing major financial crisis, need help.* Retrieved from https://www.freemalaysiatoday.com/category/opinion/2018/12/02/private-universities-facing-major-financial-crisis-need-help/

■ OECD (2014). Education at a Glance

■ PREC(2015).*77% of Parents Would Consider Study Abroad for Children, Says HSBC Report*. Retrieved from https://www.studyinchina.com.my/web/page/77-of-parents-would-consider-study-abroad/

■ Thai Residents (2018). *Thai universities facing crisis, laying off staff.* Retrieved from https://thairesidents.com/money/thai-universities-facing-crisis-laying-off-staff/

■ UCANEWS (2018). *Indonesian to close nearly a third of privately run colleges.* Retrieved from https://www.ucanews.com/news/indonesian-to-close-nearly-a-third-of-privately-run-colleges/83866

■ University Worlds News (2011). *VIETNAM: Higher education quality poor, says minister Hiep Pham.* Retrieved from https://www.universityworldnews.com/post.php?story=2011120222340338

■ University Worlds News (2012). *Continued crackdown on foreign-linked institutions.* Retrieved from https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120607185911644

■ University Worlds News (2015). *Private universities and branch campuses 'technically insolvent'.* Retrieved from https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20150415055241381

■ University World News (2016). *What happened to the global schoolhouse*? Retrieved from https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20160913131137765

■ University Worlds News (2018). *Declining populations point to a somber future for HE.* Retrieved from https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20180406110416788

■ World Education News & Reviews (2009). *Education in Singapore.* Retrieved from https://wenr.wes.org/2009/06/wenr-june-2009-feature

■ D+C Development and Cooperation (2012). *Top tier schools and diploma mills.* Retrieved from https://www.dandc.eu/en/article/expensive-not-always-worth-much-

higher-education-philippines

■ World Education News & Reviews (2014). *Education in Malaysia*. Retrieved from https://wenr.wes.org/2014/12/education-in-malaysia

■ World Education News & Reviews (2019). *Education in Indonesia.* Retrieved from https://wenr.wes.org/2019/03/education-in-indonesia-2