

少子女化的大專校院招生問題與因應思維

張國保

銘傳大學教育研究所客座教授

教育部前技職司長

高教司代理司長

臺灣教育評論學會監事

一、前言

少子女化顧名思義就是出生人口的減少，而出生人口減少勢必影響到就學人口數的下降。依據內政部（2023）統計，2010年虎年的出生人口數為166,886人，大家以為應是臺灣出生人口數的最低谷底，但2022年又逢虎年，出生人口數又下降至138,986人。雖然2028年及2040年才是大學面臨高中畢業生就讀的最低谷，但截至2023學年度已有多所私立大專校院出現缺額大增、學校規模縮減、學雜費收入減少及整體校務經營管理無法維持運作等問題。故教育部於2022年5月11日訂頒《私立高級中等以上學校退場條例》（簡稱退場條例），第1條第1項明定「為因應少子女化衝擊，維護學生受教及教職員工權益，建立私立高級中等以上學校退場機制。」然退場只是消極作為，有無積極性的因應措施，乃本文探討的重點，同時聚焦少子女化影響大專校院招生的積極思維，提出相關建議。

二、少子女化的招生問題

少子女化影響大學招生的問題非常多，如：造成私立大專校院生存危機、衍生高教人才培育失衡及私校面臨無力經營而退場的困境，說明如下。

（一）生源不足，造成私立大專校院生存危機

教育部統計處（2023a）公布之「大專校院概況統計」顯示，2012學年度大專校院學生共1,355,290人，公立437,026人，約占32.25%、私立918,264人，約占67.75%。2022學年度大專校院學生共1,140,089人，公立456,651人，約占40.05%、私立683,438人，約占59.95%。近10年來，大專校院學生減少215,201人，約負成長15.88%，其中公立增加19,625人，正成長4.50%，私立減少234,826人，負成長25.60%，且私立的占比由67.75%下降至59.95%。再觀2022學年度大學分發委員會（2022）公布的分發入學缺額計有14,493人，相較2021學年度招生缺額2,732人，增加11,761人。共有51所大學有缺額，其中公立大學22所，私立大學29所。但公立大學缺額僅1,431人，私立大學缺額13,062人，占缺額人數的90.1%，若再加上長久以來家長先公立後私立的選校心態，私立大專校院恐將處在更不利的生存危機中。

（二）註冊率掛帥，衍生高教人才培育失衡

生源緊縮下，註冊率成為招生成效的最重要指標。教育部統計處（2023b）公布之「2004-2022 學年度大專校院新生註冊率」可知，近 10 年來，實際註冊減少約 75,208 人，負成長 27.62%，整體註冊率下降 3.06%。在學科人數變化方面，2017-2022 近 5 學年間科技類學生占比增加 3.2%、人文類學生小幅減少 0.5%、社會類學生則減 2.7%（教育部統計處，2023a）。依據《專科以上學校總量發展規模與資源條件標準》附表六之一：「註冊率未符合規定之名額調整基準」規定，私立專科以上學校日間與進修學制專科及學士班註冊率低於 50%至 29.9%以下者，名額調整基準為 70%至 50%；碩士班及碩士在職班註冊率低於 50%至 9.9%以下者，名額調整基準為 85%至 70%。若僅以註冊率作為系所退場的指標，將逼迫不少人文類及社會類系所陸續退場，對高等教育人才培育的均衡性堪憂。

（三）財務減收，私校面臨無力經營而退場的困境

依據「各級學校經費支出」分析顯示，2011 學年度私立大專校院 1,247.3 億元，2021 學年度降至 1,220.0 億元，10 年來私立大專校院經費減少 27.3 億元，下降 2.2%（教育部，2023a），已嚴重衝擊私立大專校院的校務經營。《退場條例》第 5 條明定「學校財務狀況惡化，有影響校務正常營運之虞。」列為預警學校的條件之一。且若財務、師資質量及維護學生受教權益檢核結果為不通過，或三年內被列為預警學校達二次以上，依該條例第 6 條認列為專案輔導學校（簡稱專輔學校）。而預警學校與專輔學校共通原因，都在於少子女化生源驟減，導致私校招生嚴重不足，因而影響學雜費收入的減少，致財務寅吃卯糧及產生赤字缺口，直接或間接衝擊到學校的正常校務運作、師資延聘及軟硬體設施的汰舊換新，造成教育品質的堪憂，甚而落入《退場條例》列管的適用範圍，私立大專校院本為人才培育的重鎮，淪此慘景實不可言喻。

三、因應思維

少子女化的持續惡化，「教育部第一屆私立高級中等以上學校退場審議會」在 2023 年 6 月第 14 次會議審議通過大同技術學院、明道大學及環球科技大學等 3 校，須於 2023 學年度停止全部招生，並於 2023 學年度結束時（2024 年 7 月 31 日）停辦（教育部，2023b），此現象恐未休止，政策上應有積極作為，以協助私立大專校院度過風暴難關。茲提出四點因應思維，以供參考。

（一）檢討獎勵補助政策，提高規模小校的定額獎勵補助額度

依據教育部（2023a）「2022 年度大專校院概況統計」顯示，2017 學年度 157 所大專校院，平均每校 8,114 人，公立 50 校每校平均每校 8,764 人，私立 107 校平均每校 7,810 人。2022 學年度 148 所大專校院，平均每校 7,703 人，公立 47 校平均每校 9,716 人，私立 101 校平均每校 6,767 人。近 5 年來私立大專校院平均每校減少約 1,043 人，朝向小而美、小而精、小而有特色、小而具有競爭力且能永續的私立大專校院漸成趨勢。教育部高教司（2023）提出自 2024 年減免私立大專學雜費 3.5 萬元補助的新政策，但生源不足下，若私校無法招到學生，就感受不到政策的美意。且依據《教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點》三之（三）「當年度 10 月 15 日以前在籍學生總人數未達 1,500 人之學校，得採定額獎勵補助。」若以每生每年約 10 萬元學雜費估算，1,500 人約可收入 1.5 億元，若能對學校補助 20% 經費約 3,000 萬元，再加上其他競爭型計畫獎勵補助專款，尚能維持小而美的基本運作需求，故建議對校務健全的私立小校，宜適度提高定額獎勵補助額度，以維持健全的私校基本運作能量。

（二）輔導私校適度調控系所招生名額，並兼顧大專類科領域的均衡性

大專校院是高等人才培育的場所，104 人力銀行發表的 2023《民生消費產業人才白皮書》指出，餐飲業、零售業、批發業、住宿服務業、以及運動及旅遊休閒業等五大民生消費產業，平均每個月缺才 38 萬 2,000 人，徵才難度是整體市場的 4.4 倍，缺工已影響上千萬名消費者的日常，且五大民生消費產業的從業人員超過兩百二十萬人，全國平均每四位受僱者，就有一位來自民生消費產業。因此，政策上宜就有限的生源，輔導私立大專校院參酌學校總量規模、生源、辦學條件及產業需求，適度調控系所及招生名額，使有限人力能兼顧生源應變，同時對焦培育具備產業需求的相關知能，發揮量少質精又解決產業缺工危機。

（三）落實公私立定位，使私立大專仍有生存空間

當生源不足，人才培育產生嚴重供需落差時，不應在由下而上授權各校自主規劃總量。我國高等教育每位教師教導學生數 21.5 人，OECD 平均為 15.1 人（教育部，2023c），若在不增加教師員額也不影響教師權益下，公立大學應以研究所為招生對象，逐年減少公立大學學士班每位教師教導學生數達 OECD 水準，並逐年調降公立大專學士班每班招生名額至 30 人以內，將可勻出政府由上而下可資統籌運用及規劃的總量籌碼，作為鼓勵公私立調整增設產業需求領域的人力，一方面提高公立大專校院國際競爭條件及教育品質，另一方面使私立校院得有機會重新調控學士班招生名額的空間。

(四) 尋求增加人口的積極政策，抑止少子女化的蔓延

少子女化是一個嚴峻的議題，也是跨部會的相關問題，政府若讓人口自然下降遞減，可能造成經濟衰退，喪失國家總體競爭力。因此，應有激勵誘因，據以維繫人力的平衡。首先，擴大開放國外青壯年男女移民，一方面來臺工作，解決缺工問題；另一方面鼓勵在臺居留、結婚生子，取得國籍，遏阻人口下滑問題。其次，擴大開辦境外學生 3+4 產學攜手國際專班，一方面解決生源問題，另一方面培養未來勞動中堅幹部，並採積點制作為留臺工作要件（勞動部勞動力發展署，2022），但受到招生規模及類科限制，尚難彌補少子女化生源不足的缺口，宜再適度放寬；再次，或可比照他國採行徵收單身稅制度，鼓勵健康且適齡男女結婚，並大幅提高結婚、生育、養育及教育津貼補助，鼓勵出生人口的成長回升。

四、結論與建議

(一) 結論

國者人之積，人力是國家不可或缺的重要資產。少子女化造成的產業缺工、私校退場及人才失衡，無疑就是嚴重的國安問題。即使在資訊科技發達的今日，一流的專業技術人才，仍有必要透過正規教育來培育。政府固然扮演人才培育的角色與職責，但私立大專校院的存在，可與公立發揮互補、競爭與提供人民多元選擇就學的機會。因而，生源不足的少子女化時代，政府的人才培育政策更需大破大立，以支持協助及輔導公私立大專校院持續發揮高等人才培育的功能。

(二) 建議

大專校院的招生已成春秋戰國時代，各校無不卯勁競爭，但效果極微，就大環境言，以下提出二點政策建議。

1. 依法保障私人興學精神，增進私立大專校院的永續

雖然受到少子女化的衝擊，私立大專校院仍為高等教育培育 59.95% 的學生比例。有鑑於《中華民國憲法》、《教育基本法》及《私立學校法》這些法律均保障私人興學的精神與權益。但《退場條例》對招不到學生的私立大專校院就是雪上加霜。建議政策上依法維持高等教育的公私立雙軌機制，鼓勵公立校院以辦理研究所為主，專科及學士學位班則減少公立比重，以分散學生來源，讓私立猶有生存機會，促進私立大專校院的永續發展。

2. 擴大招收境外學生，活化高教資源

國內生源不足，建議政策上應積極協助各校拓展招收境外學生，並儘速恢復開放大陸學生來臺就學，以維持學校應有的合理學生規模；同時，鼓勵大專校院與地方政府合作擴大辦理樂齡大學、社區大學或成人進修課程，以充分發揮因少子女化閒置的資源使用效益；另應活絡產官學研合作機制，一方面善用大專校院師資人力、實驗設施及空間資源，同時解決產業升級及培育產業菁英，為國家經濟提高更大的貢獻。

參考文獻

- 104 人力銀行（2023）。**2023 民生消費產業人才白皮書**。取自 <https://blog.104.com.tw/wp-content/uploads/2023/07/18152054/104%E4%BA%BA%E5%8A%9B%E9%8A%80%E8%A1%8C%E3%80%8A%E6%B0%91%E7%94%9F%E6%B6%88%E8%B2%BB%E7%94%A2%E6%A5%AD%E4%BA%BA%E6%89%8D%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8%E3%80%8B-1.pdf>
- 大學考試入學分發委員會（2022）。**2022 年大學分發入學新聞稿**。取自 https://www.uac.edu.tw/111data/111_result_data.pdf
- 內政部戶政司（2023）。**人口統計資料**。取自 <https://www.ris.gov.tw/app/portal/346>
- **私立高級中等以上學校退場條例**（2022 年 5 月 11 日訂頒）。取自 <https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL002161>
- **專科以上學校總量發展規模與資源條件標準**（2010 年 12 月 9 日修正）。取自 <https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL049460>
- 教育部（2023a）。**教育資源投入統計結果提要分析**。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/111_all_resources.pdf
- 教育部（2023b）。**教育部第一屆私立高級中等以上學校退場審議會召開第 14 次會議新聞稿**。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&sms=169B8E91BB75571F&s=6B3A7D5541EB1064
- 教育部（2023c）。**教育統計指標之國際比較**。取自 https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/International_Comparison/2023/i2023.pdf

- 教育部高教司（2023）。拉近公私立學校學雜費差距及其配套措施方案。取自 https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EAFEB716DE7FFA&s=2EDE4F31E2D60B04
- 教育部統計處（2023a）。大專校院概況統計。取自 <https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/higher/111/111higher.pdf>
- 教育部統計處（2023b）。93-111學年度大專校院新生註冊率。取自 [2fdc75a2-1374-4234-b3f0-451df318757c.pdf](https://stats.moe.gov.tw/files/ebook/higher/111/111higher.pdf)
- 教育部獎勵補助私立技專校院整體發展經費核配及申請要點（2023年11月6日修正）。
- 勞動部勞動力發展署（2023）。僑外生留臺工作評點制。取自 <https://ezworktaiwan.wda.gov.tw/cp.aspx?n=2991AC80BCDA014A&s=AA9D36CA55662CED>

