

優雅轉身或力挽圖存？談大學招生困境下的對應

陳聖謨

國立嘉義大學教育學系教授

一、前言

有學生才有學校，學生是學校存續的基本憑藉，日趨洶湧的少子化浪潮正持續撼動高等教育發展的根基。臺灣在 1990 年代廣設大學的教改呼聲，促成了高等教育學校與學生數量大幅增長世代的來臨。在此同時，整體出生率卻逐年下降，在短短的十餘年間之後，形勢已然丕變。許多所謂的「末段班」大學，或多或少面臨了經營危機。雨後春筍般的創校榮景消退，為國育才的興學宏願敵不過供需失衡的衝擊而消沉；本是百年樹人的教育大業，已然在風雨中動盪飄搖。如何應對學生來源逐年下降的不利情勢，是所有大學校院必須嚴肅面對的挑戰。

2014 年當時的教育部長就曾在立法院答詢表示：5 年內要將大學數量從 162 所減少到 100 所，以因應 2016 年大學生首度銳減 3 萬人的經營關卡，且學生數量將逐年遞減的趨勢。只是這項縮減大學校數的官方宣示被評為過於天真，實際也並未兌現。畢竟一所大學退場的處置都像是一件艱鉅的工程，涉及眾多面向的處置，需要教育部與學校端雙方協力，單以主管部門的依法行政舉措作為驅迫退場的力量，缺乏大學端的積極配合，進程仍將充滿波折。

事實上，大學端對於招生壓力年復一年的加劇感受最為直接，也體認高教市場過於飽和，已來到不得不減量的時刻。只是希望有學校退場，但絕不要是自己的學校關閉是許多學校的共通期待。畢竟創校維艱，一磚一瓦起造而成的巍峨校舍，怎堪荒煙羅雀；尤其學校是一個龐大複雜的社會連帶組織，此一盤根錯節的共生結構，其存廢牽涉內外部利害關係人的權益與生計，實不堪任意崩解。於是在近十年間，眾多學校在招生缺口逐年擴大的情勢下仍是勉強苦撐。

教育部統計預估在 2019 至 2028 學年度的十年間，臺灣將少掉 8 萬名人學新生。在 111 學年度已有 19 所公私立大學校院，其註冊率已不到 6 成。今年（2023 學年），大一新生數更已跌破 20 萬人，且未來 16 學年間，每年大學新生數平均年減近 3 千人。預期到 2028 年，臺灣出生人口推估僅剩 14 萬人，且大專新生人數預估更將減少 3.5 萬人。而私校不僅須面對外部招收新生的困境，內部也持續出現學生轉學、休學等流失問題，使得經營情勢更加嚴峻。面對經營環境壓力與日俱增，被迫退場的學校數有逐年增加的趨勢，許多大學已經來到毅然轉身退場或轉型力圖生存的抉擇點，這些學校應該選擇優雅轉身的「自主善終」或者力挽圖存的「勉力續命」，成為本文關注的焦點。

二、大學招生困境及影響分析

(一) 高教市場供需失衡，排名在後段的大學校院招生難以回春，需要嚴正面對

2008 年，時任私立大學校院協進會理事長的吳永乾校長就曾指出：現在的大學數量是以一年約 40 萬新生兒的生源基礎去規劃發展，對比現在每年新生兒將跌破 20 萬人，大學的學生容納量已經大幅供過於求（池俊吉·郭玟杏·杜奕廷，2008）。而今進入大學人人皆能如願，在學生數量不足的情勢下，學生不僅有更多選擇的空間，更免不了以學校聲望排名做為選填的依據。「私立」、「技職」、「偏遠」、「後段班」等性質的學校，就受到嚴重的衝擊（饒邦安，2019）。

階層排名末段的學校在對應一波波少子化浪潮時，除了開設進修學程外，也積極境外招生，政府並提供經費補助設置產學合作國際專班學生，但整體運作仍屬聊備一格。或大學國際化程度不足，或學校不擇手段引進外籍生衍生弊端，或因政治因素生源難以穩定，使得境外招生策略仍不足以治本，無法有效解決問題，反而引發公部門資源支出效益的質疑

(二) 因應學校倒閉的危機，教育部訂有法規應對，擁有監管大權在身，卻是動輒得咎

當一所大學出現運作亂象，經由媒體或民意代表披露之後，各方矛頭通常會指向教育部有失職責。在處分過程中，一方會認為教育部過於強勢，否定私校辦學成效，強逼學校關門；另一方卻認為官員保守軟弱，且立場向私校董事會傾斜。而當一所大學確定收場之後，教育部也必須動用專項基金，進行師生安置及各項善後工作。退場學校平時運作領有教育部補助，依賴政策指導與經費撥補，當學校要關門時，也要靠教育部出面收拾殘局。在這種大學校務治理的體制與氛圍下，原先創校的大學董事會似乎無須承擔辦學責任，在學校財務惡化，運作不振之際，仍可高調放話，而不見自我檢討。這種現象猶如一個人平時不注重身體保健，生活有失節制，生病後卻只責怪醫師沒盡力救治，善盡醫療責任。

本來私政府鼓勵私人捐資興學，為國育才，獲有專法保障。但幾十年來，私立大學董事會的人事紛擾案例似從未停歇。浮出檯面的亂象，使得私立學校的經營家族化，利益壟斷色彩揮之不去。尤有甚者，董事會把持校務，架空行政，或掏空挪用校產，以致這類學校興學育才的崇高使命蒙塵不彰，反而是利益掛帥的學店形象根深固著。

(三) 財務困難學校取得短期資金的挹注，僅是燃眉之急的紓困，不足以支持可長可久的校務運作

一些被列入預警或專案輔導名單之學校，力圖爭取企業財團支持，以延續學校命脈的做法，並非釜底抽薪之道。一些案例顯示，新的出資團隊以改革者的態勢上台，不管是採取系所架構大幅改組或改名再出發，實質上，原先的學校已名存實亡，甚至名實兩滅。誠如「以財交者，財盡而交絕」古訓，外部的資金只是一場及時雨，紓解短期性的解決欠薪借貸的危機。長期來看，學生所繳交學雜費才是私立學校的最有支持力道的財源。缺乏適足的學生數量，不論是在學費收入以及與學生數相應的計畫補助經費等主要財源將難以穩定，學校存續仍將處於風雨如晦，披荊斬棘的困境。

在學生來源普遍減少的大環境下，這些瀕危學校，由於長期積弱不振，品牌形象偏低，難以吸引有志學習者就讀，招生不足的缺口逐年拉大，也就陷入運營的危機。一時的資金挹注，容易引發起死回生的樂觀展望與信心錯覺，在經過無止境的招生不足考驗後，新經營者的新人新政與雄才大略在面對這種無力挽回的態勢，改革意志的可持續性終將消弭；所勾勒的改革成效藍圖也將化為煙雲。

(四) 財務虧損學校數逐年增加，且金額持續擴大，陷入辦學品質日漸低落的負向循環

從教育部「大專校院校務資訊公開平台」的資料顯示，在 2016（105）學年已有 24 所私校財務短絀金額共近 10 億 5 千萬元，2021（110）學年財務虧損學校則又增加至 38 所，收支短絀金額也繼續攀高。在辦學成本日益升高，招生不足又學雜費漲幅受限的處境下，必然是入不敷出。當學校財務亮起紅燈，運營的疲態徵候也就逐漸顯露，人力物力縮減，師資流動升高，設施更新停滯，教學品質日趨低落，學校前景無從復甦，自是可以預見。

縱使私立學校為避免踩到被列入預警學校或專案輔導學校的紅線，勉強補足合格師資數量，求取學生權益檢核通過的低標。事實上學校存續危機依然存在，篩選學生的入學成績門檻撤退，教師除了教學還被責付招生，並需設法留住在校學生，只得將學習內容簡化，降低學習表現要求。大學本來位居於學校制度的頂端，旨在研究高深學術，養成專門人才，但隨著學校財務惡化，教學品質低下，大學的崇隆地位已然墜落，學生的大學文憑恐將徒具形式。

三、大學優雅轉身的可能與配套

（一）從理性務實的角度，適度裁減學校數量，才能根本解決供需嚴重失衡的問題

私校生存的淘汰賽已經登場，當學校財務虧損擴大，校務運作搖搖欲墜、被列為專案輔導學校之後，已難以回復生機。而更多學校為抵禦註冊率下降的寒冬，也陸續進行擲節開支，縮編人力、調整系所組織的節流作法，必然對學生受教權益的評核指標相抗衡。縱使學校達標過關，這種只求續命，難求轉強；只重救缺補漏，無力興利開展的運作態勢，使得培植高等人才資源的高教使命也成為奢求。當大學認知到未來的經營局勢只會更差而不會更好時，應該是已來到選擇主動退場的時候了。

但受到沉澱成本的影響，大學端毅然決斷退場並不容易。即使是招生較困難的大學，也會找到學校招生的某些亮點，如宣稱某科系招生情況良好；某部分管道入學人數已有起色等等，一廂情願的認為不會走到被迫關門的境地。私立學校的存廢似乎只能靠市場機制自然淘汰，事實上，一所大學不會在一夕之間倒閉，但長期的積弱不振才終將被時間的洪流覆滅。缺乏當機立斷的勇氣，就必須面對無以復加的慘淡凌遲。

（二）大學收場，不能僅靠大有為的政府，而是更要靠大擔當的大學

在面對可預知的大學數量過剩的情勢，教育部當樂見大學主動退場。當大學處於退場的臨界點，卻不願意順勢退場時，彼此之間就會出現攻防與拉鋸的局勢。儘管教育部訂出相關法規，防範瀕危大學的失控與善後問題的出現，而多數有關閉疑慮的大學卻是想方設法，或採取乾坤挪移，以求低標過關，或擅開巧門，營造浮面榮景，以延續一息尚存的辦學命脈。檢視《私立高級中等以上學校退場條例》可知，教育部習於自居於大家長的地位，運用行政裁量與經費准駁的權力，進行防堵弊端與善後安置的工作，但仍只是偏向消極面的作為，這種「有政府，請安心」形象的塑造，實質上是在貫徹以上對下的封建治理文化，主管部門馴化了私立大學服從、奉承與索求的應對行為，大學治理的格局明顯朝向層級節制的管控走向，弱化大學端的主動擔當及其責任意識。

近幾年，教育部透過計畫引領各大學的運營應重視社會責任的使命。事實上，大學所應善盡的社會責任，應該由對內部利害關係人的權益保障開始。訂出學生學習權益保護辦法，明確聲明一旦學校退場或系所調整時，如何保障已入學學生的課程修業權利，確保學生能順利畢業至學校關閉為止。

（三）回歸捐資興學的法制治理，遏制投資興學的營利風氣

私立學校的設置係由政府鼓勵私人捐資、捐助興學而來，除保障其辦學自主空間外，也強調公共性定位。在私立學校法中明文規定學校校產、基金的監督、管理與應用。當學校法人董事長、董事、監察人、私立學校校長、主辦及經辦相關業務之人員，執行職務違反相關規定，訂有罰則，並可連續處罰至改善為止；而當私立學校停辦、解散時，清算後剩餘之財產也不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體。因此在法制上，私立學校係屬非營利組織，並不得將利益納為私囊。劉景義（2017）就建議在私立學校法中，將申設學校的「財團法人」名稱改為「公益法人」，以彰顯私校的公共化與公益性，並促進學校校務公開透明，提高接受社會監督的正當性。

即便在 2000 年許多新設私立大學設立之後，所有奔走張羅籌設的出資者，實質多屬投資興學者，少有捐資興學者。有人建議開放營利型私校以改善財務，但當學校可以被定位為營利性的產業，必然牴觸法規並衍生更多難以善後的問題。在高教市場競爭白熱化、產業化與商品化的時代，需要強而有力的秩序監管機制介入。就如過去金融機構屢傳弊端，在成立金融監督管理委員會針對金融機構違反金融相關法令確實進行取締、處分與處理後，金融秩序已明顯改善。因此，運作過程的監督改善作為應優先於退場善後的法規執行。建構更完整的大學監督管理法規體系並落實執行，不僅是可讓大學有明確、公開一致的規範有所遵循，也消除人為的作為或不作為的運作空間。當大學的私有利益受到節制，也將有助於學校做出順勢退場的選擇。

四、結語

「明者遠見於未蒙，智者避危於無形」，高教市場日益萎縮對所有大學校院的衝擊是全面且長期的。對於某類學校來說，即便是縮編調控，仍難以防制財務赤字的再三出現，連帶衍生出荒謬低迷的學習環境和崩壞低落的教學品質。在招生形勢疲態屢現的時刻，如何將負擔的悲情轉化為承擔的豪情；如何讓一路走來的堅持不致淪為自我麻醉的偏執，在在考驗學校主事者的智慧與勇氣。選擇優雅的轉身離場，雖是艱難痛苦的決定，最能讓時光停格在人間榮景，留住美好的集體記憶。另一方面，持續完善監督管理法令的增修，回歸捐資興學的法制，將私立學校的公益性與非營利組織明確定位，確實採取蘿蔔與棍子的複方治理，也將是引導私立大學選擇退場的催化劑。

參考文獻

- 大專校院校務資訊公開平台。取自 <https://udb.moe.edu.tw/udata/Index>

- 池俊吉·郭玟杏·杜奕廷（2008）。私立大學校院協進會理事長吳永乾：因應高教海嘯的處方。**評鑑雙月刊**，7，1-3。
- 劉景寬（2017）。終止亂象「財團法人」應正名「公益法人」。《**蘋果日報**》論壇。A15 版。
- 饒邦安（2019）。私立技專校院轉型與退場。**臺灣教育評論月刊**，8(4)，6-11。

