

自日韓經驗省察我國私立大專校院教師工作 權益保障策略之優化方向

宋峻杰

國家教育研究院教育制度及政策研究中心副研究員
國立清華大學教育與學習科技學系兼任副教授

一、前言

衡諸近來私立大專校院因少子女化抑或校務經營不善等問題，導致招生困難，而間接或是直接引發學校退場危機，並衝擊服務於該等學校教師工作，使得在過去接受國家嚴格審查（即依據《專科以上學校教師資格審定辦法》相關規定之機制）後，方才進入該等學校服務的教育人力，面臨到失業危機或生活困頓窘境之狀況層出不窮。本文以為根據《中華民國憲法》第 162 條及第 165 條等規定與司法院大法官會議公布之各號和憲法第 15 條（工作權）相關的解釋內容（如釋字 510 號、584 號、649 號及 738 號等），國家對於該當教育人力之生活及權益，理應在符合「大學自治」法理原則的前提下，依法執行合目的性且必要之友善監督與保障工作。

此外，私立大專校院教師因學校退場而可能面臨失業的問題並非我國所獨有，約莫自 1990 年代中期以降，日本與南韓兩國亦均出現相仿之問題而分別在相異制度及政策操作下，試圖有效因應或是解決（濱中義隆、島一則，2002；安東由則，2013）。故本文乃試圖自日韓兩國經驗省察我國私立大專校院教師工作權益保障策略後續應可再行優化之方向，以供各界先進參酌。

二、日本－法制相對完善且校務營運自主空間較大

相關研究指陳，我國與鄰國日本均屬全國大專校院入學人口中，有五成以上就讀於私立大專校院之公私立學校分屬明確的「私立學校多數型」社會（ジェレミー・ブレーデン、ロジャー・グッドマン，2021）。而就因應少子女化浪潮衍生之私立大專校院退場問題的策略操作，本文以為該國乃具有下列特徵。

（一）法制相對完備有助於減緩少子女化所衍生之衝擊

日本基於戰後憲政體制的轉變，私立大專校院之定位及其發展，不僅在相關法制形成初期有《私立學校法（私立学校法）》、《私立學校振興會法（私立学校振興会法）》，以及《私立學校教職員工會法（私立学校教職員組合法）》等合稱「私學三法」的法令規範，予以明確法理定位、協助其校務經營運作，以及保障服務於該等學校教職員工的身份地位與福利（荒井英治郎，2007），1997 年 5 月，該國政府更公布實施《日本私立學校振興發展暨共濟事業團法（日本私立学校振

興・共濟事業團法)》(以下簡稱共濟事業團法)，創設「共濟事業團」制度，承接過去《私立學校教職員共濟合作社法(私立学校教職員共濟組合法)》的精神，協助與促進該等學校校務之健全營運(共濟事業團法第 1 條)。因此形成日本於私立大專校院退場政策上具備有專責機構得以對於該等學校進行財務分析，而可提高該等學校危機意識(劉秀曦、成群豪、高新建、黃政傑，2022)之特色。

(二) 私立大專校院財務營運機制有助於教師終身雇用之維持

就日本私立大專校院之經濟規模言，其收入有八成以上仰賴學生所繳納之學雜費用，可獲取之政府資金挹注則僅佔一成二左右。此外，來自民間及個人名義之捐贈，亦是支持該等學校營運的重要來源(ジェレミー・ブレーデン等，2021)。惟該等學校可獲取政府資金挹注比例雖不高，但在經濟法制上與其他法人團體相比，經營該等學校的法人主體無論是在稅收或是內部資金運用上均享有相對較大之優惠及自主運用空間。且一個學校法人旗下若是同時經營個別學習階段的不同學校(如大專校院、高級中等學校及中等學校)，則基於各自學校均享有稅收優惠及其他經濟法制上之利益，就財務經營層面即可能衍生互補作用(ジェレミー・ブレーデン等，2021)。此等財務營運特徵，自然也成為保障服務於該等學校教師維持勞動契約上「終身雇用」(仁田道夫，2004)之重要因素。

(三) 政府介入學校校務經營空間小

政府公權力介入學校校務經營空間相較於國公立大專校院來說相對狹隘，乃是日本私立大專校院的重要特徵(ジェレミー・ブレーデン等，2021)。緣此，該等學校基於各自的創校理念，不僅可自由規劃嶄新且具原創性之課程，以積極因應企業界或是消費者(即學生及其家長)需求，亦可針對特定專業領域，引導學生學習與強化其應具備之學術訓練。此外，基於該國政府後續考量高等教育及終身教育之相關性，規劃促使國、公、私立大專校院發展相異效能的行政措施所致(北原道彥，1982)，私立大專校院發展具創新性課程與研究工作相較於國公立大專校院亦較具彈性(ジェレミー・ブレーデン等，2021)。

三、南韓—政府相對積極監督引導

曾經同屬日本殖民統治群體的南韓(許介麟，2006；沈志華，2023)，各時期當權者對於教育相關事項多展現出積極介入之姿(安東由則，2013)。基於 1990 年代有關大專校院設置之管制措施放寬政策推動及少子女化現象加劇等因素，該國政府乃開始逐步執行大專校院結構調整工作，藉以促使經營日益惡化或是辦學品質低下的大專校院退出高等教育市場(両角亜希子，2012；尹敬勳，2019)。

（一）大專校院結構調整政策加速私立大專校院群體經營策略轉化

對於南韓私立大專校院校務營運層面形成較大衝擊層面言，本文以為應屬 2004 年於盧泰愚政權下推動之〈大專校院結構改革方案〉（以下簡稱改革方案）（安東由則，2013），以及 2014 年在朴槿惠政權下進行之以大專校院結構調整為核心的〈高等教育綜合發展方案〉（以下簡稱發展方案）（尹敬勳，2016）等政府作為。就發展方案觀之，由於中央政府區分三個周期引導全體大專校院進行結構調整工作，而每一周期所實施之大專校院評鑑的指標設定，又均會與各校在個別周期執行結構調整之效果相互連結，故結構調整執行效果越低落，不僅與改革方案相同，無法獲得公費補助計劃之申請資格，學生申請獎助學金及貸款額度亦同樣會受到影響（尹敬勳，2016），再加上評鑑結果不佳的大專校院名單均會以各種管道對外揭露（兩角亜希子，2012；尹敬勳，2016），因此站在學生立場來說，在改革方案及發展方案執行下，排序較為後者的大專校院自然無法成為其入學之志願選項，特別是對於高度仰賴學生學雜費收入作為校務營運主要資金來源的私立大專校院來說，由中央政府主導實施的兩道方案，均為迫使該當學校群體校務經營結構需加以轉化之主要契機。

（二）政府公權力介入保障私立大專校院教師工作權益作為有其界限

南韓政府無論是在推動改革方案或是發展方案的時期，對於大專校院教師之工作權益保障問題均可謂有所關照（兩角亜希子，2012；尹敬勳，2016）。惟於改革方案推動下，造成多數私立大專校院教師面臨失業，該國政府即於後續的發展方案時期，有意針對因學校結構調整而致使工作有喪失之虞的該等學校專任教師，以法律明定政府應擔負對於該等教師群體予以協助轉換職場或是給予離職金等義務。惟彼時輿論多傾向支持政府不應動用國家資源特別保障該等教師群體的見解而促使上述政府意圖以失敗告終（尹敬勳，2016；2018；2019）。

四、相關政策優化建議

有別於日韓具體作法，且誠如 2022 年 7 月監察院公布之調查報告（以下簡稱調查報告）結果所示，教育部於 2015 年起推動高階人才躍升發展方案，試圖強化對於高等教育人力工作權益之保障，同時發揮活用相關人力資源的機能。該部並自 2017 年起委由財團法人金屬工業研究中心建構可協助教師轉職之「大專校院高等教育人力躍升培訓及媒合平臺（即現今「私立高級中等以上學校人力躍升培訓及媒合平臺」）」（以下簡稱媒合平臺），以資相關人員利用，但仍有其改善與優化空間（戴伯芬，2021；監察院，2022；林志成，2023）。故本文基於前文所整理之日韓兩國經驗，茲提示下列各項應可加以思量的政策研擬方向。

（一）持續優化及擴充媒合平臺機能及負責營運單位

於此面向上，基於過去已有學者指陳媒合平臺運作恐有與轉職教師需求出現落差之虞（戴伯芬，2021），故本文以為應可衡酌以下兩點：一、依據「大專校院校務資訊公開平臺」所示，目前國內一般大學、技專校院及宗教研修學院所開設學術領域共有十一項（即〈教育〉、〈藝術及人文〉、〈社會科學、新聞學及圖書資訊〉及〈農業、林業、漁業及獸醫〉等）。因此媒合平臺所提供資訊及輔導舉措應確切地與各領域有所對應，方才較能明瞭各領域教師群體需求，而謀求其最佳利益之行政目的。具體作為上可結合各大專校院人力（如聘請各私立大專校院榮譽教授擔任媒合平臺提供諮詢服務之顧問等）與實際資源；二、為確切掌握上述各領域教師需求內容，教育部應強化與該研究中心團隊之溝通工作，必要時或需採取將特定領域之資源盤整業務，另外委託該當特定領域的法人團體辦理，再由該研究中心統一整理置放於媒合平臺的組織擴編措施。

（二）增進私立大專校院教學輔導機制與媒合平臺之相互連結功能

現階段多數私立大專校院均有訂定協助教師改善其執行教學與輔導活動之獎勵與調查輔導機制。惟如同《大學法》第 17 條所示，大專校院教師身份乃分有數級（相對最高層者為教授；相對最基層者為講師），而多數針對教師教學輔導工作設有調查輔導機制者，進行調查輔導對象者為全級等教師，故自然衍生相對高層者亦有可能進入需接受學校單位予以協助及輔導環節之可能性（中國文化大學教學資源中心，2023）。緣此，依據《教師法施行細則》第 6 條規定，主管機關為依法監督與協助各私立大專校院辦理《教師法》第 12 條之教師輔導與遷調工作，現行由教育部委託民間法人團體建構的媒合平臺機能，如能適切地與各私立大專校院所設置之教學輔導機制建立連結，應能有效提升媒合平臺的存在價值。

（三）修正《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》之「補助核配基準」項目

誠如前文所述，南韓政府對於促進全國國、公、私立大專校院校務營運的結構調整改革工作乃不遺餘力，且較日本呈現積極態度。而根據調查報告指陳我國私立大專校院編制內專任教師對於校務經營之個人表意權受到極大限制（監察院，2022），故本文以為有別於南韓的改革強度，我國政府實施友善且有效協助私立大專校院校務運作之監督作為，當屬可間接保障服務於該等學校群體教師工作權益的重要方法。惟自 2024 年 1 月施行之《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》第 3 點、第 4 點及第 5 點等規定可知，落實學校財務、校務資訊公開化及整體教學資源投入之「行政運作」環節，雖屬占補助總經

費百分之六十五的獎勵經費大多數項目之一，但此等制度設計所能誘發的引導作用是否能夠確切改善教師參與校務營運空間不足之現況，本文乃存有疑問。緣此，茲建議教育部能夠及早檢視制度效能，並執行將「行政運作」項目納入補助經費「補助核配基準」之中的要點修正作業。

參考文獻

- 中國文化大學教學資源中心（2023年11月13日）。教師教學學生意見調查實施與追蹤輔導【教師教學發展業務】。取自 <https://irc.pccu.edu.tw/p/405-1016-96421,c6080.php?Lang=zh-tw>
- 林志成（2023年11月1日）。回應本報 私校退場 教部補助擴及教職員工：另提經費補助、到校訪視等6措施 確保遭安置學生安心就學 明年起實施。取自 <https://www.chinatimes.com/newspapers/20231101000460-260114?chdtv>
- 沈志華（2023）。中國介入朝鮮戰爭決策的分析和反思。二十一世紀，198，58-76。
- 許介麟（2006）。日本殖民統治台灣與朝鮮的比較（一）。海峽評論，181，56-61。
- 監察院（2022）。教育部長期漠視私校教師基本工作權益，不符經濟社會文化權利國際公約第7條之精神，教育部亦無積極因應策略，核有怠失，監察院糾正教育部。取自 https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=24000
- 劉秀曦、成群豪、高新建、黃政傑（2022）。我國私立大專校院退場政策之問題與解決策略之研究。台灣教育研究期刊，3(1)，21-48。
- 戴伯芬（2021）。學術這條路：大學崩壞下，教師的危機與轉職之路。臺北市：大家／遠足文化事業。
- 仁田道夫（2004）。1946年の海員争議—「終身雇用」慣行の歴史的起源に関する一考察。社会科学研究，56(1)，85-112。
- 北原道彦（1982）。VI 高等教育政策の動向。載於井ヶ田良治、保田芳昭編，私立大学を考える（頁189-220）。東京都：大月書店。
- 両角亜希子（2012）。韓国における私立大学の自律性—「経営不良大学」

をめぐる政策動向を中心に－。大学経営政策研究，2，41-63。

■ 尹敬勲（2016）。韓国の大学構造調整と私立大学の生き残り戦略。流経法学，15(2)，1-16。

■ 尹敬勲（2018）。韓国の私立大学の倒産と地域の空洞化－韓国の大学構造調整政策が招く大学倒産と地域崩壊に関する考察－。日本教育学会大会研究発表要項，77，129-130。

■ 尹敬勲（2019）。韓国における大学倒産時代の到来と私立大学の生存戦略。東京都：株式会社ジアース教育新社。

■ 安東由則（2013）。韓国における高等教育政策の動向と大学の現況。武庫川女子大学教育研究所研究レポート，43，53-88。

■ 濱中義隆、島一則（2002）。私立大学・短期大学の収支構造に関する実証的研究－18歳人口減少期における私学経営の転換－。高等教育研究，5，155-180。

■ ジェレミー・ブレーデン、ロジャー・グッドマン（2021）。日本の私立大学はなぜ生き残るのか－人口減少社会と同族経営：1992-2030。東京都：中央公論新社。

