

從政府政策調控與大學自我轉型讓私立大學 在少子化困境找到出路

楊思偉

國立臺中教育大學教育學系名譽教授

李宜麟

國立臺中教育大學校務中心博士後研究員

一、前言

隨著少子化現象在全球各地逐漸成為重要的社會議題，臺灣面臨著與此相關的嚴峻挑戰。根據國家發展委員會的最新人口預測，預計到 2070 年，臺灣人口將減少 844 萬，跌破 1,500 萬，這顯示出少子化問題的嚴重性（陳逸平，2024）。據此，教育部於 2024 年 6 月預估自 2024 學年起，大學一年級新生人數將少於 19 萬，未來 16 學年平均年減少 2,900 人，年減幅約 1.7%（教育部，2024）。此一數據明確指出，少子化對高等教育帶來的衝擊日益加劇。特別是 410 教改期間，因應當時社會需求，廣設大專校院後，造成大專校院校數從 2001 學年度的 154 所逐年成長，並在 2007 學年度和 2009 學年度，達到高峰（164 所）；之後，因大專校院供過於求，2013 年起教育部頒布「輔導私立大專院校改善及停辦實施原則」（此法已在 2023 年 03 月 28 日廢止）（教育部，2013），開始著手進行註冊率不佳亟待整頓甚或退場的大專院校名單，以致大專校院校數逐年下降。截至 2023 學年度僅 145 所，相較高峰時期的校數遞減 19 所（遞減幅度 11.59%）（統計處，2024）。加上 2024 年 7 月已有 4 所私立大學準備退場（許維寧，2024a）。2024 學年度大專校院校數將降至 141 所（遞減幅度 14.02%），預估 2028 年溺水線以下的大學將會再多 40 間（林則澄，2024）。由此可知，大專校院校數的遞減幅度將會逐年大幅上升。

在此衝擊下，私立大學作為高等教育體系的重要組成部分，面臨著招生和被退場的極大壓力。根據教育部的統計，2025 學年度有 47 所大學寄存了 3,371 個招生名額，其中私立大學及技專院校寄存名額則高達 2,851 名，占總額的 84.57%（林宜箴，2024）。加上 2024 年 7 月再有 4 所私立大學因「財務惡化」退場（林信男，2024），此一情勢讓私立大學在招生上承受的壓力遠大於公立大學，也導致私立大學在招生過程中採取疑似違法的做法以應對生存危機。

例如，2024 年四所私立大學違規「短報招生名額」，其中部份大學已不是初犯，雖然事後受到教育部懲處，如減少招生名額和扣除獎助款等（許維寧，2024b）。但如果大學可以生存下去，誰會鋌而走險？私立大學少報實際招生名額，試圖在教育部的監管下獲得更大的操作空間，可以說是無奈被迫之舉。而教育部的懲處，對於這些處在「溺水線」的私立大學，雖然有殺雞儆猴效用，但於事無補，反而

更顯現政府「無作為」的立場，無法前瞻規劃有效政策，僅能以「市場機制」讓溺水線以下的私立大學退場，造成退場私立大學師生的權益受損。

基於此，本文將以私立大學為主，先探討私立大學因招生採取的不正常作為和教育部現行政策作法，進而提出教育部應如何推動更積極作為，以及私立大學如何調整自身的辦學特色，以期為面對少子化挑戰提出策略，提供未來教育政策的參考。

二、私立大學在招生的不正常作為

面對日益嚴峻的招生環境，一些私立大學為確保生存，選擇採取疑似違法行為，如短報招生名額、將招生績效納入教師評鑑、違法招收外籍生、外籍生淪為黑工等，這些做法不僅損害了私立大學聲譽，還影響整體高教體系的發展。

（一）不正常作為

1. 違規短報招生名額：2024 年臺灣有四所私立大學因違規「短報招生名額」而受到教育部的懲處，這不僅導致招生名額被扣減，還扣減了獎補助款（許維寧，2024b），甚至校長亦被罰款。
2. 將招生列納入教師評鑑：監委賴鼎銘、紀惠容調查發現，部份大專校院實施教師評鑑和教學評量時，將「招生績效」列為評鑑基本或扣分項目，違反大專校院建立教師評鑑制度目的乃為協助教師教學專業發展和改善教學品質等（大學法第 21 條），故整體督導作為有待強化（賴鼎銘、紀惠容，2024）。
3. 違法招收外籍生：康寧大學 2018 年透過人力仲介違法招收斯里蘭卡籍學生、崑山科技大學 2022 年透過仲介違法招收菲律賓學生（吳柏軒，2018；沈育如、詹伯望，2022），這些違法招生事件仍有可能繼續發生。
4. 外籍生「學工團」：如 2020 年南華大學越南學生飯店打工、被超時剝削、2022 年中州科技大學（該校已在 2023 年停辦）烏干達籍學生淪為上大夜班的「黑工」等（吳柏軒，2018、2020）。

（二）不正常作為的成因

私立大學的這種違法行為主要源自於下列三點：

1. 招生不足壓力太大：隨著少子化的加劇，招生人數逐年下降，私立大學面臨愈來愈大的生存壓力，為了達到招生指標，有些學校可能選擇短視經營決策，

並採取違規作法等短視經營決策，如短報招生缺額、將招生壓力轉嫁教師採取教師評鑑納入招生績效、引進外籍生填補本地生缺額等。

2. 社會刻板印象偏差：高教資源早存在金字塔型態，在家長普遍對國公立大學有較高偏好的情況下，加上少子化後，私立大學在吸引學生方面的競爭更形嚴峻，迫使其採取不正當行為以求生存。
3. 政府政策調控和監管不足：部分私立大學可能因教育部無法提出高效的政策引導，同時在監管力度不足下趁機違規，皆反映出現行政府政策無法有效引導私立大學良善發展，只能任憑私立大學自生自滅，導致私立大學只能自尋出路。

三、教育部現行作法難以奏效

面對少子化的挑戰和私立大學的違法行為，教育部也採取一系列的措施，以試圖確保高等教育體系的正常運作，但似乎難以奏效。其相關做法主要包括以下三項：

（一）寄存名額政策，短期止痛措施

教育部在應對私立大學招生壓力方面，推出「寄存名額政策」，這一政策旨在讓學校根據市場需求合理調整招生名額，以避免掉入招生不足受到列管之問題。根據最新統計，2025 學年度共有 47 所大學寄存了 3,371 個招生名額，其中私立大學占了絕大多數（許維寧，2024c）。但正如前言所述，私立普通大學和私立科技大學寄存更多，這一政策雖在一定程度上有助於平衡市場需求與私立學校招生的壓力，但不是最佳之作法。

（二）加強監管措施，只是消極策略

為了杜絕私立大學的違法行為，教育部增強了對招生名額的監管，對於違規的學校會進行相應的懲處，並且定期檢查各校的招生情況。此外，教育部也在積極推動透明化的招生流程，確保每所學校的招生行為都能在合理的範圍內運作，但這只能避免出事，無法解決問題。

（三）提供轉型支持，但緩不濟急

針對私立大學面臨的困境，教育部也提供轉型支持的政策，例如透過高教深耕計畫或私校補助款計畫，協助私立大學自己規劃改進教育質量計畫，提升其招

生吸引力，並促進與企業的合作，以創造更多的實習和就業機會，但在招不到學生之狀況下，私校再怎麼努力轉型，也恐無濟於事。

四、教育部宜有更多積極作為

但是上述作為，並無法解決少子化之私立大學逐年關閉問題，筆者認為政府機構（含教育部）可再積極推動下列政策：

1. 宏觀管控國立和公立大學招生名額，針對招生不佳系所，要求裁併及減招，以讓出名額供給私立優質普通大學和科技類大學。例如，2023 年國立臺灣大學也提出 15 個寄存名額，都在同一系所（陳宛茜，2023）。但畢竟調控名額不多，相信日後其他國立大學也會出現同樣情況，所以調整國立大學系所結構，政策性要求逐步減招或關閉，以釋出招生名額給予私立優質大學，平衡國立和私立大學之間的招生資源有一定的必要性。這項政策是比較困難之決策議題，教育官僚會面臨政治壓力，也許困難重重，但若從長遠考量公私立高教質量均衡問題，相信仍必須慎重思考的。另外，各校寄存名額，設定期限，時間到就直接扣減，不必恢復了。其理由是依學生數遞減情況，似乎不可能因辦校績效優良，而可回到原招生人數招足學生，直接扣減，也可讓各私校朝瘦身及優質方向辦學調整。
2. 中央政府應在政策上清楚提供私立大學辦學之可能空間，第一層決策例如更清楚規劃公私立一般大學和科技大學之數量比例和學生數比例；另外，第二層可依當年度考生數量多寡，同步依比例減少國立和公立大學，甚至招生名額較多的私立大學，各校同步瘦身到更適度規模，才不致導致完全以自由市場機制運作後，造成招生達成率嚴重傾斜之問題。
3. 繼續提高補助私立大學學生之學雜費，以促使公私立大學辦學條件更趨公平性。教育部技術及職業教育司表示，2023-2024 共有 6 所私立大學退場，主要原因皆為「財務不佳」所造成的惡性循環（林信男，2024）。而造成財務不佳原因當然是因為招生不足，而導致招生不足，私立學雜費較國、公立為高是一重大原因，所以繼續提高補助私立大學學生之學雜費，讓學生無論就讀公立或私立之學雜費負擔趨於一致，那私立大學才有和公立大學競爭之條件，才能以辦學特色相互競爭。

五、私立大學宜更自我提升辦學特色

1. 各私立大學清楚定位自己角色功能，積極調整辦學目標和系所特色：面對少子化衝擊，現階段私立大學應採取科系調整、併班等方式，朝向「精緻化教育」邁進，走出各自的特色，以讓社會大眾肯定各私校具備之教育價值。

2. 在教學面加強學生課程學習和就業能力之連結：「就業力」向來是大學教學品質保證的一項重要指標，誠如日本在 2022-2023 年期間挹注 4 億日圓，啟動 COC+R 計畫（Centers of Community - Project for Universities as Drivers of Regional Revitalization through New Human Resources Education Programs），在大學和產業的合作下，以「在地產業人才所需核心能力」作為培養學生能力的關鍵，進行大學課程改革和品質確保，使大學培育的人才可以符合在地產業的需求（文部科學省，2023），這是各私立大學可以著力之部分。
3. 強化招收國內生和僑外生：在少子化的影響下，私立大學面臨招生成本上升的壓力，為了達到「滿招」目標，學校往往採取面向全國的招生策略。然而，這樣的方式忽略了私立大學應該根據其定位、優勢、以及系所的特色來招收與學校和科系需求相符的學生。私立大學可從「利用各類數據分析（如系所特色、生源背景和能力、就學穩定度、就業情況等）精準定位國內招生策略」、「提供招募和支援僑外生在校就讀機制」、「設計差異化招生方案」等策略，加強招收國內生和僑外生。
4. 逐年朝適度規模調正，逐步減少教師名額：招生困難私立大學須逐年調整學校的適度規模，在綜合考量院系所學程設置、招生人數規模以及校地校舍資源等因素下，減少教師名額以實現收支平衡，成為一種必要的措施。但減少名額，不宜使用太激烈方式，如不續聘或延聘等方式，更應同時協助教師轉換崗位的機會，才是更恰當之做法。

六、結論

面對少子化的嚴峻挑戰，臺灣的私立大學正在經歷前所未有的考驗。在招生壓力與市場環境的雙重影響下，部分私立大學採取了不正常作為，這不僅損害了教育理想，也對整體高等教育體系造成負面影響。因此，為解決這一問題，需要政府、教育部及私立大學共同努力，推動政策的調整與教育體系的轉型。教育部現行的寄存名額政策、加強監管措施、提供轉型支持，是應對私立大學招生危機的重要策略，但僅靠這些措施無法從根本上解決問題。未來，除教育部宜有更多積極作為，私立大學更應清楚定位自己角色功能，積極調整辦學目標和系所特色、在教學面加強學生課程學習和就業能力之鏈結、強化招收國內生和僑外生、逐年朝適度規模調正，逐步減少教師名額的同時，提供更教師轉崗的機會，才能在少子化的浪潮中生存與發展。教育部提出積極政策和私校自我轉型，兩者並肩協力，才能確保臺灣的高等教育體系在面對未來挑戰時，能夠持續健全發展。

參考文獻

- 文部科學省（2023）。国公立大学を通じた大学教育再生の戦略的推進。

取自 https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/20230201-mxt_kouhou02-1.pdf

- 吳柏軒（2018）。康寧大學違法招收境外生教育部祭各學制全部停招重罰。自由電子報。取自 <https://today.line.me/tw/v2/article/Wn79VR>
- 吳柏軒（2020）。教部罰南華大學禁招境外生。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1419446>
- 吳柏軒（2022）。中州科大爆外籍生「學工」教團：教育部應嚴懲招生詐欺。自由時報。取自 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3796612>
- 沈育如、詹伯望（2022）。違法招生？崑山科大否認教部：先停新南向專班。國語日報。取自 https://www.mdnkids.com/content.asp?Link_String_=206F00000G FITXA
- 林宜箴（2024）。教育部最新統計 114 學年 47 大學寄存 3,371 招生名額。國立教育廣播電臺。取自 <https://www.ner.gov.tw/news/66f677bde02c440023d21c78>
- 林信男（2024）。2024 升大學該注意什麼？6 所私校退場後，情況將改變？遠見雜誌。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/108576>
- 教育部（2013）。輔導私立大專院校改善及停辦實施原則。取自 <https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001182&kw=%E7%A7%81%E7%AB%8B%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E6%B3%95>
- 教育部（2024）。各教育階段學生數預測報告（113～128 學年度）。取自 https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=829446EED325AD02&sms=26FB481681F7B203&s=8E751C15DB8BE44C
- 統計處（2024）。教育統計進階查詢。取自 <https://eds.moe.gov.tw/edust/webmain.aspx?sys=210&funid=eduflid&clear=1>
- 許維寧（2024a）。7 月底再有四所大專校院退場教育部：5 月分發安置近千學生。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/7904416>
- 許維寧（2024b）。4 大學短報招生名額懲處出爐！真理、佛光前校長「非初犯」文化、大葉校長被罰 40 萬。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/8281030>

- 許維寧（2024c）。公立大專校院寄存名額創新高偏鄉、冷門科系燒起他曝：校長最痛決定。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/8255094>
- 陳宛茜（2023）。高教龍頭也有招生危機？臺大證實：15 個寄存名額都在同一系。聯合新聞網。取自 <https://udn.com/news/story/6885/7507653>
- 陳逸平（2024）。844 萬人消失！國發會最新人口推估 46 年後臺灣人口將跌破 1500 萬。信傳媒。取自 <https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/50016>
- 賴鼎銘、紀惠容（2024）。監察委員新聞稿。取自 https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=31865

