

私立大學轉型發展之困境與問題－ 以某私立大學個案為例

何卓飛

佛光大學管理學院講座教授

一、前言

少子化對於具有世界最高密度大學的臺灣而言（李誠，2012），影響甚鉅。除了造成私立大專校院招生難以為繼，甚至迫使學校退場數至今已達十七所，而未來 8 年將可能有超過 40 所大專校院退場，6,000 名教師失業（ETtoday 新聞雲，2024）可預見未來的狀況沒有最不好，只有更不好。

教育部於受到少子女化趨勢影響，為確保高等教育品質的維持，具體協助各大專校院發展轉型，2015 年 3 月發布「高等教育創新轉型方案」，方案內容包含「高階人才躍升」、「退場學校輔導」、「學校典範重塑」及「大學合作與合併」等四大執行策略，強調高等教育資源重新整合規劃，提供大專校院多元發展的經營型態，希望能達到提升高教國際競爭力、促進學校辦學特色、高階人力協助產業升級、退場學校正向發展之目標（教育部，2015）。對臺灣高教，看似一帖解藥，事實在成效上卻有待商榷，立法院亦多所批判（王幼萍，2019；馮于容、黃怡娟，2017）。

行政院在 2017 年 11 月 23 日第 3577 次會議議決通過《私立大專校院轉型及退場條例》草案（以下簡稱退場條例），送交立法院審議。2022 年 5 月立法院通過了私立高級中等以上學校退場條例（法務部全國法規資料庫，2022），將私立學校轉型部分脫離處理。另政府為協助經營困難大專校院轉型或退場，以確保學生受教權益、妥善安置教職員工等，設置轉型退場基金，自 2017 年起納編預算。該基金設置計畫書經行政院 2016 年 8 月 9 日核定，修正之計畫書於 106 年 5 月 1 日核定，且該基金收支保管及運用辦法於 2017 年 6 月 5 日經行政院核定，惟基金僅用於退場之處理。

轉型是組織為了求生存，在結構上發生重大變化，包括組織使命、目標、結構及文化等，是多方面、不連續的、多樣性的組織變革（Lavy & Merry, 1988）。在教育部的「高等教育創新轉型方案」中，並未很清楚明確的定義出所謂的大學轉型。行政院高等教育宏觀規劃委員會於 2003 年完成「高等教育宏觀規劃報告書」，並將大學類型分為研究型、教學型、專業型及社區型等。日本將國立大學分為世界競爭型、特定領域型及地方貢獻型等三類；南韓將大學分為研究型、教學型及社會型等三類；新加坡則是落實菁英分流制度（吳軒億，2016）。由前述可知大學轉型發展，方式與內涵是多元的。於此，本文探討的內容，排除大學間

整併、退場與轉型為非屬高教型態之機構，界定其轉型「僅在於私立大學為因應少子化，重新建構學校發展定位、目標、規模、重點發展特色、運作模式，期提升學校競爭力，並確保永續生存」為範圍。

惟大學的轉型容易嗎？政府對於大學轉型的支持夠嗎？大學在推動轉型的過程到底面臨了那些困境？對於這些困境和問題，是否有妥適的解決方案？本文以個案推動之實務案例來審視私立大學轉型所遇見的困境與問題，並提出建議供各界參考。

二、私立大學轉型發展成功之要件與做法

吳軒億（2016）指出，轉型方向應與國家經濟發展及社會結構變遷緊密連結，並建議賦予學校更大的自主與彈性空間。此外，他提倡重新劃分不同大學的定位與功能，並透過經費補助或評鑑機制來引導大學進行轉型發展。同時，應設立專責機構推動大學轉型工作，並適時調整相關法規以消除轉型過程中的障礙。

廖珮君（2010）則歸納出大學成功轉型經營所需具備的六大要件，即：政府政策的導引催化、自主且多元的財源、轉型經營的迫切感、建立轉型經營的共識、堅實的行政團隊以及確定轉型經營的方式。楊國賜與胡如萍（2016）研析高等教育創新轉型之要件，認為有關推動大學創新轉型經營成功所須具備之要件應包括：正確彈性的政策法令與政府的引導協助，政府角色亦由監督者轉變為仲介者（媒介者+仲裁者）協助大學成功創新轉型；善用引導民間資金，挹注高等教育財源；重塑並堅實大學的創新文化與經營理念，持續與全體教職員發想溝通以創新為核心的經營理念，塑造凝聚勇於創新的共同價值觀，為大學創新轉型經營根基；學校擁有並培養充沛專業的智慧資本或人力資源，將為大學成功創新轉型經營發揮乘數效果。

Clark（1998）以英格蘭、蘇格蘭、荷蘭、瑞典及芬蘭五所大學為例，歸納出轉型為企業型大學的五大關鍵要素，包括：強化運作核心（strengthened steering core）；擴張的發展疆界（expanded developmental periphery）；多角化的財源（diversified funding base）；受激勵的學術心臟（stimulated academic heartland）；整合的企業精神文化（integrated entrepreneurial culture）。

綜上可知，私立大學轉型發展成功之要素，第一是政府、學校、企業各有應扮演之角色與任務，且必須通力合作。第二是學校應要組成卓越的領導與工作團隊，擬定周延完善的轉型發展方案，凝聚全校共識，共同推動執行。第三是足夠的改革資源與財源，是計畫成功必要的後盾。第四是轉型發展計畫執行績效評核作業與計畫之後設評估作業是為轉型發展成功保證的策略。

三、F 大學轉型發展過程之困境與問題

影響國內大學競爭力的因素，使以下四種類型的大學處於相對不利的地位：第一，私立大學；第二，以人文社會科學為主要學科領域的大學；第三，新設立的大學；第四，位於偏遠且交通不便地區的大學。就 F 大學而言，正是同時具有上述四類狀況的大學（楊朝祥，2016）。F 大學近幾年因少子化也確實面臨招生缺額的危機，為了要讓這所由創辦人發心，百萬功德主共同捐助設立之學校能度過危機永續發展，推動轉型發展改革方案，乃勢在必行：

（一）危機背景

100 學年度大學學測報考人數有 154,560 人，111 學年度減為 116,465 人；2019 年起教育部為培育半導體產業人才，就已推動國立大學設立半導體學院等國家重點領域研究學院，並漸進擴增資通訊等相關領域的招生名額（教育部，2020）。2023 年政府補助私校生學雜費每年 3.5 萬元，衝擊 F 大學原有以國立大學收費之優勢。綜合前述：在少子化每況愈下，加上政府重理工輕人文、重公立輕私立之作為，對於私立、偏遠、人文、新設之 F 大學的經營上，真是雪上加霜、艱困加倍。以至於 2021 年以來，私立大學招生所造成之大量缺額數，F 大學亦無法倖免。

（二）因應危機的轉型發展策略

為使學校脫離困境，學校在轉型發展上進行了連串的改革策略與作為：

1. 組成轉型發展改革因應小組：學校分別就行政組織、學術組織、招生策略、財務規劃、課程實習、產學合作、校務特色等議題分組進行改革，研議改革方向與策略做法。
2. 清楚界定學校發展規模與定位：學校發展規模定為 2,500-3,000 人。將學校轉型發展定位為以身心靈為重點特色與人間佛教理念為核心之精緻教學型無疆界大學。
3. 推動院系所整併：將六學院 22 系所，整併為四學院 15 系所。並推動教師跨域專長培訓與教職員優退方案，安定與保障教職員生活及其職涯發展。
4. 課程實習改革方案：規劃推動每學期 16+2 週上課制、開辦就業學程、推動學程 3.0—大四全年有薪實習制，與企業連結畢業即就業。
5. 檢討修正學雜費制度：因應政府補助私校生學雜費 3.5 萬元，研議 F 大學學生未有排富條款的學雜費一致性減免制度，逐步調整轉變為以助弱及獎優為

主收費制度，所增加之學雜費作為提升教學研究品質用。

6. 招生改革方案：強化招生來源多樣性，推動全球華語教學、增設國外招生駐點、開設全齡教育學位課程，擴展招生來源。
7. 成立改革方案執行督導及品質評估小組，定期審視改革執行進度，並期能對轉型發展計畫事實滾動修正。

(三) 推動轉型發展面臨的困境與問題

1. 學校內部問題

整體轉型發展改革方案，雖然經各因應改革小組負責人先行與校內各相關單位人員規劃、溝通與說明，且經全校教職員共識營形式上通過。但是仍必須再經法規修訂、法定行政程序，執行過程中還是有無法完全克服的困難與問題，導致推動轉型發展產生阻礙：

(1) 內部人員認知與素養問題

學校教職員中仍有為數不少的人，不能體認學校轉型的重要性。殊不知學校轉型與學校是否能永續經營，及與自己的工作權益息息相關，這些認為事不關己、一動不如一靜者，對學校轉型發展計畫與活動，不積極參與，著實造成莫大困擾。另涉系所與行政單位整併，鼓勵教職員需有跨域專業之能力，即使學校提供修讀之機會，並給予補助，仍然有教職人員之配合度與積極度不足。

(2) 穀倉效應問題

穀倉效應指的是企業內部因「過度分工」而導致溝通不足的現象，當各部門、營運單位或業務單位像一座座獨立的穀倉般高聳且隔絕，彼此互動有限，也不願與其他單位共享資訊。在 F 大學的改革議題討論過程中，因應改革小組的領導人未能有效建立多元化且跨單位的溝通管道，導致橫向溝通出現疏漏，進而引發跨單位部分人員的不滿，甚至在相關會議中出現杯葛和翻案的情況。

(3) 部落主義問題

轉型計畫中有關推動院系整併及學系究竟應歸屬於哪個學院，也出現部落主義問題（Shapiro, 2017）。各學系之間與部分教師，會因著本位主義的思想，為保護自我學系與自我權益的存在，而分歧不斷，關係緊張，衍生爭執，難以達成共識。

(4) 資源與經費危機問題

學校設立已 24 年，地理位置倚山面海濕度高，建築與各項教學設施設備面臨維修更新，所需花費不貲。但學校經費來源因學雜費政策導致收入極少，而董事會所投入之經費，幾乎全用於人事成本上；至於教育部獎補助款，也因招生註冊率未達規定比率，導致年年減少。若無其他經費來源支援，轉型發展計畫之推動無異於無米之炊，轉型成功的機會更加困難重重。

2. 外部問題

(1) 產業環境問題

由諸多文獻中論及大學轉型發展，產業是不可或缺之角色（吳軒億，2016；許文瑞、陳振遠，2016；曾俊文，2022；郭智輝，2022；黃麗修，2023）。但下列問題卻難以克服：

- a. 學校在進行轉型方案中的課程改革有關學程 3.0，期待由企業接軌，協助大四學生全年有薪實習課程，但臺灣企業多數為中小型企业，因為資本額規模小，對於「共同擔負系統性企業人才實習機制」與「額外投資有薪實習教育成本」意願不高。
- b. 在轉型發展方案中的招生來源多樣化，學校願意招收更多國外企業專班的學生，但在宜蘭地區可以相應且願意搭配的企業不足，且多數企業意願不高。

(2) 教育部法規及處理作業問題

- a. 教育部心態問題-教育部近年來陸續推動大學轉型及退場計畫，惟成效相當有限（陳勝凱、陳美蓉，2016；吳軒億，2016），全國私立學校產業工會發言人尤榮輝觀察，私校轉型之所以難度高，教育部態度過於保守，也被認為是關鍵原因。他說：「教育部往往是採取『防賊』的心態『寧願不准』，讓私校轉型很難成案（林良昇，2023）。」
- b. 相關法規規定與作業問題—就如部分私立大學，因應少子化推動院系所調整，其中開始申請新系、所到教育部核准招生，需要兩年的作業時間，這兩年的環境已產生了變化；而停辦一個學系，從申請到學系結束，需等待該系學生完全畢業，時間至少長達六年。既然學校已通過學系停辦，但在教育部未核准前，還規定該學系至少需招收 10 名學生，既已要停辦，卻又要浪費因行政規定所產生的不必要資源投注。另，既然學校已確認轉型縮小學校規模，在不影響招生公平性與考生權益下，在當年度的分科測驗招生考試名額中及時處理，減少招生名額，可加速達成轉型目標，但教育部不但不支持，還要加以懲罰。這些種種，教育部未能配

合時代少子化變遷的腳步，及時修法，給予學校彈性調整的空間，因而造成學校要轉型卻已失去先機，緩不濟急。另，學校招收國內學生已捉襟見肘，將大量提高招收外籍生比例，卻因教育部招收外籍生名額比例限制，阻卻了學校學生結構轉型的計畫。

四、結論與建議

楊朝祥（2011、2016）認為，我國少子化對於高等教育不要當作是危機，而是讓高等教育優質化的轉機。要降低少子化對高教招生之衝擊，政府、大學及產業必須各有因應改革促進高教優質化之思維。而大學退場非主要解法，推動成功的轉型發展計畫，才是讓高等教育優質化的最佳策略。

由前述可知，私立新設大學因為先天不足，原本就有極大的生存壓力（吳挺鋒，2008），在推動大學轉型與發展的過程中，無論是校內組織人員之間的協調，還是外部產業環境與教育主管機關的配合，都面臨著諸多挑戰與困境，亟需妥善解決。茲就私立大學推動轉型發展之問題與困境解方，提出下列建議：

1. 學校宜訂定具有「全校共識與周整可行」之轉型發展計畫，並納入校務中長程發展計畫內落實執行。
2. 推動過程中，務必與產業密切合作，協請政府督促企業應具有對教育之社會責任。學習德國及日本企業對企業所需人才培育之責任，與大學共同規畫企業所需專業課程、投資人才培育所需一定比例經費，提供實習場域，或共同開設企業專班招生，建立更緊密的合作培育人才模式（何卓飛，2024）。
3. 教育部宜扮演更積極性的角色與做法
 - (1) 檢討建構私立大學轉型發展政策與導引機制
 - a. 轉型發展攸關我國高等教育品質良窳，轉型推動難度高，政府教育主管機關責無旁貸，應立即檢討現行措施，以有效做法協助私立大學轉型。
 - b. 全面檢討高教法規，去除私立大學執行轉型發展不利規定。如去除學校招生規模與註冊率之處罰與外籍生、推廣教育招生限制性條款。
 - c. 對於私立大學之轉型發展計畫，建議教育部比照「學校型態實驗教育實施條例」之精神與做法，以專案審議，凡通過計畫審議者，給予學校彈性自主空間推動執行。
 - (2) 檢討大學設立新系所與系所停辦作業流程，縮短作業時程，並就招生名額之核定在不影響考生權益及招生公平性，改革分科測驗招生名額的核

定方式，只要在教育部核定年度總名額範圍內，給予學校自主調整權。

- (3) 善用大專校院轉型及退場基金，基金之編列使用效益，宜檢討基金使用之內容，建議可採取低利甚至無息貸款方式，提供給通過教育部審查通過之私立大學轉型發展計畫，以獎勵並促進該計畫能順利執行。

參考文獻

- 王幼萍（2019）。私立大專校院轉型及退場機制之探討。立法院專題研究。編號：A01490。取自<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6586&pid=188689>
- 何卓飛（2024）。臺灣少子化衝擊下的高教招生精準化策略。臺灣教育評論月刊，13(1)，18-30。
- 吳挺鋒（2008）。刀口上的高等教育改革。臺灣社會研究季刊，70，285-291。
- 吳軒億（2016）。從國際經驗探討我國大學創新轉型之策略與發展。國科會人力規劃及研究發展報告，17，1-24。
- 李誠（2012）。臺灣的大學真的太多了嗎。遠見雜誌。取自<https://www.gvm.com.tw/artical/17615>
- 林良昇（2023）。高苑科大奇蹟續命、逾10校仍待轉型-私校如何善終或重生？盤點退場關鍵「雙軌制」問題。今周刊。取自<https://finance.technews.tw/2023/06/23/difficulties-with-private-school-transition-and-exit-rules/>
- 法務部全國法規資料庫（2022）。私立高級中等以上學校退場條例。取自<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0030067>
- 教育部（2015）。教育部發布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（2020）。推半導體學院教部：擴增國立大學名額。中央廣播電台。取自<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2081531>
- 許文瑞、陳振遠（2016）。高教創新轉型發展中的產學合作新型態。臺灣教育，702，19-26。

- 郭智輝（2022）。以「產業化」思維，促進高等教育轉型。**遠見雜誌**。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/86346>
- 陳勝凱、陳美蓉（2016）。高等教育創新轉型執行情形之審計。**政府審計季刊**，38(2)，47-61。
- 曾俊文（2022）。少子女化趨勢下大學教育轉型的契機。**臺灣教育評論月刊**，11(8)，114-119。
- 馮于容、黃怡娟（2017）。我國大專校院合併及轉型退場相關問題之探討。立法院議題研析。編號：106148。取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=10647>
- 黃麗修（2023）。日本大學轉型發展之促進與現況。**臺灣教育評論月刊**，12(9)，12-18
- 楊國賜、胡茹萍主編（2016）。**大學創新轉型發展**。臺北：中華民國技職教育學會。
- 楊朝祥（2011）。人間百年筆陣—少子女化是教育發展的契機。**人間福報**。取自 <https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=237855>
- 楊朝祥（2016）。少子化危機，退場非主要解法。**中央社**。取自 <https://www.cna.com.tw/news/ahel/201603010250.aspx>
- 廖珮君（2010）。Etzkowitz 三螺旋模式對大學轉型經營之探討。**高等教育**，5(2)，101-121。
- ETtoday新聞雲（2024）。大學倒閉潮來了。取自 <https://www.ettoday.net/events/depth-topic/dtContent.php7?dtname=universities-closure>
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford and New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press.
- Lavy, A. & Merry, U. (1988). *Organizational transformation, revitalizing organization for a competitive world*. Jessey-Bass Inc.
- Shapiro, D. (2017). *Negotiating the nonnegotiable: how to resolve your most emotionally charged conflicts*. New York, Penguin Books.