

## 私立技專校院轉型與退場

饒邦安

德明財經科技大學副教授兼主任秘書

### 一、前言

近年來在少子女化的危機之下，大專校院整體生源減少，招生缺額逐年提高，導致學校學雜費收入亦隨之減少，而政府補助私立大專校院的經費，目標為學校經費來源的百分之二十（陳德華，2007），私立學校的開支主要來自學雜費收入，若未能妥善擬具因應之財務規劃，將直接衝擊學校、產生營運危機。

我國就讀於私立學校學生約占學生總人數 6 成，就讀於私立大專校院學生將近 7 成，就讀於私立技專校院學生約占 8 成，就讀於私立專科學校學生將近 9 成（教育部，2018a）。107 學年度國內私立大專校院數共有 105 所，在學生 80.71 萬人，占總校數（153 所）或總在學生數（124.5 萬人）的比率約三分之二；此種情形在技專校院尤其明顯，以 83 所技專校院來看，其中 68 所為私立的，其比率超過 8 成，學生數亦超過 8 成（教育部，2018b），可見私立技專校院對教育的重要性；然而，在少子化浪潮下，以具「私立」、「技職」、「偏遠」、「後段班」等性質學校所受衝擊最大，因此本文敘述乃以私立技專校院轉型退場為主題。

### 二、私立技專校院如何轉型

依現行《私立學校法》第 70 條規定，學校衡酌本身資源條件後，可主動提出停辦申請；另一方面，經教育部專案輔導訪視後仍未能改善之學校，教育部可依法命其停辦。現行高教退場依據的是《教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則》，依該實施原則，私校發生招生不足、評鑑未過、欠薪等情事，未達改善目標者，教育部可命其停招停辦，但有三年的時間改善（輔導期限已改為二年），或提出轉型、退場、改辦計畫，若未達成，學校必須解散。《私立學校法》74 條規定，學校解散清算後，除合併外，校產回歸捐助章程處理或改辦為其他教育、文化及社會福利機構，或將財產捐給地方政府。至 2018 年 7 月，全國 105 所私立大專校院之捐助章程中，規定捐贈地方政府者 82 所，占 78%；其餘多為贈予私立學校或辦理教育文化社會福利之財團法人；僅一所為依董事會決議並報經主管教育行政機關核定（教育部技職司，2018）。

2017年11月23日行政院院會通過《私立大專校院轉型及退場條例》（草案），原依據《私立學校法》74條，私校退場後，依捐助章程處理解散後的財產，可能會違反捐資興學的公益原則，因此排除74條的適用，私校解散清算之後，剩餘財產改為兩個途徑，一個是捐給轉型退場基金，二是捐給法人所在的縣市政府。另外編列50億元的退場基金，用於學校退場後，補助學生交學費、轉學交通或住宿

費，同時可先融資給校方，用於資遣教師或支付退休金費用，其剩餘再捐給地方政府。

上述特別條例尚待立法院審議，依目前法令已有不同型式轉型成功的案例，例如：

#### （一）轉型其他教育階段

高鳳數位內容學院停辦後，一貫道天皇學院接手，不但應教育部要求，將之前對教職員的欠薪、減薪一次還清，自 2016 年改辦為私立雙語崇華國小後，營運已上軌道。

#### （二）調整現行營運模式

興國管理學院獲得台灣彩券公司的捐資承諾，改辦「中信金融管理學院」，其校務營運亦已建立口碑。

其他如高美醫專研擬轉型為長照機構；永達技術學院曾研擬改辦長照、職訓中心等。學校法人可轉型為教育、文化及社會福利相關機構之非營利社團法人或財團法人，例如職業訓練機構、社區學苑、老人學園、照護中心、身心障礙福利機構、體育運動中心、私人圖書館或藝術館...等。

《技術及職業教育法》將技職教育分為「職業試探教育」、「職業準備教育」及「職業繼續教育」。職業繼續教育得由學校或職業訓練機構辦理，技職學生實務操作及職場轉換能力較一般大學生或職訓學員為佳。技職校院大多較普通大學規模小、校齡短，因此較易於轉變調整。

### 三、政府如何提供協助

1968 年政府實施九年義務教育，新設的國民中學亟需政府挹注教育資源，乃鼓勵私人捐資興辦後期中等教育與大專教育。許多私立學校的創辦人亦懷著「興學育才」的理想響應政策投入辦學。如今遭逢少子女化的巨大衝擊，政府應如何提供協助，提供建議如下：

#### （一）平衡高教技職校院資源

面臨少子化的衝擊，原本就居於相對弱勢的私立技專校院，勢必面臨更巨大的挑戰。政府投資技職生的經費約為一般大學生的三分之二，在技職經費中弱勢

助學、就學貸款等經費又是一般大學生的二倍以上（教育部，2018c），高教、技職之資源投入應再求平衡。

## （二）鼓勵企業投入資源

經濟部加強對中小企業的補助，如小型企業創新研發計畫（Small Business Innovation Research, SBIR）；並協助紓困，以信用保證基金分擔銀行辦理貸款風險，提升銀行辦理中小企業融資意願。教育部對有危機的中小型學校，如無法如經濟部一般協助貸款紓困，最少應協助撮合企業投入資源。臺灣企業捐贈風氣較不普及，私立技專校院的人事費用便占去經費絕大部分，並無餘力購足亟需的硬體設備，政府可鼓勵企業捐贈，或透過租稅優惠方式，鼓勵企業投入資源，共同培育所需人才。

## （三）協助拓展國際生源

2018 年大專校院境外生 126,997 人，占在學學生總人數約一成，新南向國家學生共計 51,970 人，占境外學生總數超過 4 成，呈逐年走高趨勢（教育部，2019）。政府協助學校拓展國際生源，有助於緩解少子化危機；但自 111 學年度起，境外生將由現行的超過百分之十，便納入生師比，改為超過百分之三即納入，被迫增聘教師（〈境外生逾 3% 納生師比〉，2019）。而境外生源不穩定，加以政策的反覆，將影響私校衝刺境外生的熱度。

## （四）提供私立學校合併補助經費

日本文部科學省考量少子女化衝擊，私校亟需經費改善學校體質，自 2007 年開始提供私立學校合併經費（黃雯玲、張嘉育、曾新元，2015）。我國目前對於公立學校的合併，教育部會提供經費補助以增加意願，但對私立學校則無。

## （五）協助學生及教職員安置

《私立學校法》第 76 條規定，私立學校停辦或學校法人解散時，其在校學生...；必要時，得由學校主管機關分發至其他學校。公權力的介入，有助於學校讓學生及教職員安置在原校附近有相同系別領域學校；此外，私校教職員若在一定時間內找到不同退休制度之工作（如公保轉勞保），教育部可協調相關部會在制度上讓年資銜接採計。

#### （六）適度放手讓各校發展特色，增加競爭力

教育部曾於 2013 年底提出包含人事、經費、經營、人才、教學等面向 46 項鬆綁措施。在鬆綁經營面方面，規劃於 105 月底前完成修法，讓自 2009 年至 2013 年長期凍漲，致影響教育品質的大專校院學雜費，回歸各校自行訂定，建立常態調整機制，但並未獲得立法院的支持，因此並未實施。

美國私立大學學費自主調整，同樣面臨少子化的日本亦如此，但臺灣卻不可行。主要因為：高教普及化，青年學子受教人數及求學年限日益增加，但畢業後就業率及薪資水準不佳，致學雜費調整已從教育問題成為社會、經濟、政治問題，學生對高教學費敏感度高，多年來持續上演抗議行動。除學雜費外，政府在制度上適度鬆綁，可讓各校發展特色，快速回應環境變化。

### 四、其他應注意事項

在政府廣設高中、大學政策下，私校提供另一種教育選擇，也分擔了政府的教育經費支出。如今面臨少子化的危機，政府除了提供上述協助外，還應注意以下事項：

#### （一）公私立大專校院是否同步減招

101 學年度大學部招生名額共 22 萬多人，受到少子化影響 107 學年度大學部僅剩 19 萬餘人，減招 3 萬多人，9 成 9 是私校，公校減招不到 400 人，才占百分之一。因此，私校校長呼籲教育部應考慮公私立學生比，而非讓公共化變成公立化；至少讓公校減少每班班級人數，同時淘汰不符社會需要與辦學不佳的系所（〈私校減招 3 萬人〉，2019）。但如此一來又與考生與家長期待的公校名額增加願望相違，如何拿捏，端看為政者智慧。

#### （二）「市場機制」VS.「區域資源平衡」

除了一般熟知的「市場機制」公平競爭原則之外，政府應整體考量「地區教育資源平衡」原則。《憲法》第 163 條規定，國家應注重各地區教育之均衡發展... 邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之...。偏遠的技職校院退場後，原就讀之弱勢學生勢必付出更多時間（通勤）及金錢（生活費）才能繼續其學業，因此，政府也應以「教育機會均等」的立場整體衡量少子化的影響。



### （三）「提供適當誘因」或「堅守公益原則」

《私立大專校院轉型及退場條例》草案規定，學校法人清算後，贖餘財產僅「捐贈退場基金」或「歸入地方政府」兩條路。原私立學校法尚有捐贈公立學校或其他私校，以及辦理文教、社會福利事業等選項。學校退場有些原因是少子化大環境的影響，改辦社福還是公益，且現在高齡化社會，改辦為長照機構其實符合社會需求。

2013 年教育部蔣部長和內政部李部長在與立委詢答時，曾表示研議 75%校地的公共化（50%歸地方政府；25%轉社福機構；25%可處分）的原則（立法院，2013）。倘能提供學校及其法人退場誘因，如清算有盈餘時，提供董監事清算酬勞，或一定比率金額之退職金等，可讓私立學校較為順利退場轉型，紓解部分董事「打死不退」心態，讓學校資產得以有效再利用。但仍須防止有心人因此謀求「高教退場」的利益。

### （四）設校基金及不動產信託是否增加誘因

私立大專校院轉型及退場條例規定學校被列為專案輔導名單，其設校基金及不動產須信託給目的事業主管機關許可之銀行。因為只是信託給銀行，銀行並無法在規定比率內運用，與其他信託相比，恐將影響業者配合意願。

## 五、結語與建議

教育是百年大業影響深遠，在當前少子化危機下，政府應以宏觀的角度，整體衡酌私人興學政策，建立完善的轉型退場機制。對受影響的私立技專校院，依法善加扶持，主管機關可考量除本文所提出的前述六項協助措施外，並評估公私立學校是否同步減招；對於退場學校，應檢視當地都市計畫及產業需求，在兼顧公益機制及適法誘因原則下，協助私立技專校院尊嚴退場，並落實學校的資源再利用。私立技專校院更應致力發展自身特色、提升學校競爭力，加強產學合作、吸引業界資源挹注，拓展國際生源、補充少子化缺額。惟有學校與政府同步努力，自助加上人助，國內技職教育在少子化的嚴峻挑戰下，方能持續的進步與發展。

### 參考文獻

- 立法院（2013）。立法院教育及文化委員會102年10月3日第五次全體委員會議事錄。
- 私校減招3萬人，籲公校同步減招(2019，2月12日)。聯合報，A12版。

- 黃雯玲、張嘉育、曾新元（2015）。日本私立大學轉型及退場執行情形。行政院公務人員出國報告書。
- 陳德華（2007，9月5日）。從私立學校的定位與發展談私立學校法的修法。教育部主辦，教育論壇，台北市。
- 教育部（2018a）。重要教育統計指標-歷年主要統計表。取自 <https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=1B58E0B736635285&s=D04C74553DB60CAD>
- 教育部（2018b）。重要教育統計資訊。取自 <https://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=002F646AFF7F5492&s=1EA96E4785E6838F>
- 教育部（2018c，7月25日）。107學年度公私立大專學校學生就學貸款、學雜費減免、弱勢學生入學計畫及高教深耕弱勢協助機制等綜合業務研討會會議資料，台北市。
- 教育部（2019）。教育統計簡訊。教育部統計處，第105號，108年1月28日。
- 教育部技職司（2018）。108年度教育部預算編列之業務說帖。
- 境外生逾3%納生師比，估需增聘逾百教師(2019，2月12日)。聯合報，A12版。

