

# 我國高等教育退場 — 「學校層級」因應策略之探討

戴雲卿

淡江大學教育學院教育領導與科技管理博士班博士生

## 一、前言

「少子化不僅是人口問題，更是國安問題」- 在經濟環境不佳與社會思潮衝擊下，「少子化」與「高齡化」成為全球的常態與隱憂；臺灣也成為少子化嚴重的國家之一。人力資源的短少可能影響經濟競爭力、就業力，且加重青壯年族的負擔。高等教育肩負國家高級人才培育之重任，我國高等教育以往維持政府計畫管制型發展（張芳全、劉欣佩，2015），大專學生人數呈穩定小幅成長；也著實替國家培育社會菁英與中間份子。1994 年政府呼應「廣設高中大學」的民間教育改革呼籲，98 學年大專校院數達到 164 所、106 學年降至 157 所（教育部統計，2018）；高等教育在學學生數（含二專、學士班、碩士班、博士班）自 101 學年的 1,266,230 人減至 106 學年的 1,189,117 人，減少 77,113 人（教育部統計，2018），高等教育的整併、轉型、退場已勢在必行。

## 二、高等教育面臨退場之原因探究

本文將從探討大專校院面臨嚴峻挑戰之可能原因，將從五個面向來探討：(一)少子女化影響。(二)大專校院擴充速度過快。(三)大專校院辦學缺乏特色與遠見。(四)高等教育人才學用落差。(五)國際教育移動。分述如下：

### (一) 少子女化現象直接影響生源與學校財源

依據內政部統計查詢網人口統計，1995 年到 2018 年之新生兒人數從 329,5818 人銳減至 181,601 人（內政部統計查詢處，2018），再根據教育部統計，106 學年大專院校一年級新生（不含碩博士人數）已減至 223,176 人，比前一學年再減 15,884 人（教育部統計，2018），且每年人數持續往下掉。各大專校院年年發動一波搶學生大戰，少子化現象導致大專院新生人數逐年減少，進而更衍生學校學生來源減少、嚴重影響學校財務，且衍生出校地閒置、教師授課時數減少、高教資源浪費等問題。

### (二) 技職與大專校院擴充速度過快，辦學品質下降

1990 年以前我國高等教育採取計畫型擴充，由政府管控大專校數與品質，大學生人數不超過 30%，1996 年教育部教育在〈教育改革總諮詢報告書〉釋放

教育鬆綁與暢通升學管道的訊息，自此大專院校蓬勃發展，從 1996 年到 2018 年校數由 50 所激增至 157 所（教育部統計處，2018），以臺灣高等教育量體與國際水準比較，2017 平均每人國民所得為 24,408 美元（行政院主計處，2018），105 學年高等教育粗在學率為 83.99%（教育部統計處，2018），臺灣高等教育擴充速度比起國際水準超出很多，這也是臺灣高等教育面臨退場的重要因素。而快速增加的結果，帶來高等教育的過量教育（over education）及大學學歷普遍化、大專校院缺乏特色與競爭力、畢業生素質不佳，不符就業市場需求，更加劇退場的速度與必要性。

### （三）大專校院辦學缺乏特色與遠見

高等教育學府應該兼重研究品質和教學品質，並預判未來學生之來源與容納量。大專校數快速膨脹的同時，校院也競相逐短利，追逐設立當前熱門的系所而未有長遠計畫，多數學校都設立相同系所，甚至以培養技職人才的科技院校，在升格成科技大學後紛紛設立應用英日語等系以廣招學生，如再加上教學缺乏特色，則導致畢業生失業率高。再者學校無積極作為鼓勵提升教授研究水準，無法提升國際能見度，難以和國際研究機構接軌或吸引國際學生就讀。最後多數學校經費仰賴校務基金，招生名額不足影響收入，學校運作困難。如果學校缺乏辦學績效、名聲、不積極於產學合作、或運用學校資源開闢合理財源，則更不利於學校整體環境、設備，與素質改善。

### （四）高等教育人才學用落差，形成畢業即失業現象

大專校院快速擴充形成競相設立同質系所或當前熱門系所（如餐飲、觀光等），未能精確估算學生畢業後的產業容納量與經濟景氣循環或政治因素，導致人力供過於求，再加上近年隨著經濟不景氣的影響，學生申請學貸人數者眾，學生打工風氣盛行，多數工作集中於餐飲、超商等無須較高技術的勞力密集工作，與所學相關不高，自然無法對畢業後工作經驗有加分作用，種種不利因素，也形成人力資本的波動，導致大學畢業生失業率高或薪資無法提升的原因。

### （五）國際高等教育移動，國外名校搶爭優秀學生就讀

近年來國際經濟與社會文化的連動愈趨頻繁、國際人才競爭愈趨激烈，各國留學生的年齡也有向下延伸的現象。除了原有歐美澳洲等國家選項外，源於兩岸經濟文化交流更加密切、及具地理位置便利與國際化成熟，中國大陸、香港與新加坡莫不戮力以高額獎學金、優秀學習環境、國際化視野、具有就業品質保證等條件每年到臺灣吸收我國優秀高中生前往就讀，從 2000 年 556 人到 2017 年 1,584 人（教育部統計處，2018），7 年即增長近 2 倍。優秀人才的流失，實非

國家之福。

### 三、我國高等教育退場之模式與現況

高教市場屬開放競爭型，呈現干預較少、彈性大、競爭大、營運盈虧自負、汰弱留強等特徵。本章將討論我國大專校院退場的模式，並審視我國大專校院退場的現況，以作為次一章提出推動大專校院轉型、整併與退場因應策略之依據。

#### （一）大專校院退場的模式

大專校院退場的模式大致可分成學校合併（分成存續合併、新設合併、學校改隸）與聯盟、學校轉型、減招與停辦四類。目前公立大專校院以合併與聯盟為主，私立學校則以轉型、減招、停辦為主，2018 年甚至還出現私立申請改回「五專」（康寧大學）之模式。

#### （二）我國大專校院退場的現況

我國大專校院自 2000 年的最高峰 164 校降至 2018 年的 157 校，在 18 年退場、轉型或整併共 8 案，速度進展並不能算快：2014 年自行退場 2 校為屏東縣高鳳數位內容學校與永達技術學院，2015 年轉型以避開退場有 2 校 - 原興國管理學院轉成中信金融管理學院、原立德大學與康寧醫護暨管理專科學校合併成康寧大學（臺灣第一起私校合併案例）。退場後轉型成功學校為高鳳數位內容學校在 2017 年改為私立崇華國民小學（首件臺灣大專院校退場後轉型案例）。2018 年 8 月起停辦者為高美醫護管理專科學校、停招停辦者為亞太創意技術學院。國立大學合併有 6 案：嘉義技術學院與嘉義師範學院合併為嘉義大學、屏東教育學院與屏東商業專科學校合併成屏東大學、東華大學與花蓮師範學院合併成東華大學、新竹教育大學與清華大學合併成清華大學、臺中技術學院與臺中護理專科學校合併成臺中科技大學、臺北市立教育大學與臺北市立體育學院合併為臺北市立大學。而康寧大學於 2018 年 10 月申請改回五專，堪稱臺灣教育史之首例。

106 學年度大專校院未達 3000 人，且連 2 年註冊率未達 60%，列入教育部輔導退場門檻的學校共計 8 校，分別為：華梵大學、台灣首府大學、臺灣觀光學院、南榮科大、崇右科大、和春技術學院、蘭陽技術學院、高美醫專等 8 校（教育部大專校院資訊公開平台，2018）。107 學年度學生未滿 3000 人且連 2 年註冊率未達 60%，列入教育部輔導退場門檻的學校為：南榮科技大學、和春技術學院、華梵大學（教育部大專校院資訊公開平台，2018）。因為 107 學年首度將境外生人數納入大專院校學生數內，因此留校察看的學校較 106 學年度大幅減少。

表 1 我國大專校院退場、轉型、整併一覽表

模式 學校	退場	轉型	整併	其他
學校名稱 及 辦理內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 高鳳數位內容學校 (2014)</li> <li>● 永達技術學院 (2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 興國管理學院轉型成<u>中</u><u>信金融管理學院</u>(2015)</li> <li>● 高鳳數位內容學校退場後轉型成<u>私立崇華國民小學</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 立德大學與康寧醫護暨管理專科學校合併成康寧大學</li> <li>● 嘉義技術學院與嘉義師範學院合併為<u>嘉義大學</u></li> <li>● 屏東教育學院與屏東商業專科學校合併成<u>屏東大學</u></li> <li>● 東華大學與花蓮師範學院合併成<u>東華大學</u></li> <li>● 新竹教育大學與清華大學合併成<u>清華大學</u></li> <li>● 臺中技術學院與臺中護理專科學校合併成<u>臺中科技大學</u></li> <li>● 臺北市立教育大學與臺北市立體育學院合併為<u>臺北市立大學</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 停辦：高美醫護管理專科學校(2018)</li> <li>● 停招停辦：亞太創意技術學院 (2018)</li> <li>● 申請改回五專：康寧大學 (2018)</li> </ul>

來源：作者整理製作

表 2 106 學年和 107 學年列入教育部輔導退場門檻之大專校院一覽表

學年度 規準	106 學年度	107 學年度
註冊率未達 60% + 人數未達 3000 人的學校	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 華梵大學</li> <li>● 台灣首府大學</li> <li>● 臺灣觀光學院</li> <li>● 南榮科技大學</li> <li>● 崇右科技大學</li> <li>● 和春技術學院</li> <li>● 蘭陽技術學院</li> <li>● 高美醫專</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 華梵大學</li> <li>● 何春技術學院</li> <li>● 南榮科技大學</li> </ul>



來源：作者整理製作

#### 四、因應高等教育退場之學校層級建議策略

高等教育退場問題牽涉甚廣，最主要之利害關係單位為教育主管單位與學校。影響包含政府籌措之善後基金、學生受教權、教師工作權、董事會財務運作等經濟、社會、甚至政治之層面。教育主管單位在大專校院退場問題的職權以法令修訂及監管為主，其角色多以退場行政善後居多，層面廣泛且複雜，也比較缺乏預防之實質功能；因此本文所提出之建議策略以學校層級為主，畢竟學校退場引起的社會觀感只是一時的，但對於教師工作權與學生受教權之衝擊卻是長遠的。此建議策略之對象也非僅針對已在教育部「專案輔導」列管學校，而是希望能擴大至其他校院，從校內凝聚「自己的學校自己救」的共識，透過改善學校行政與教學品質，自發性預防退場之危機。

##### （一）建立校內退場評估監督預警機制與指標

執行比教育部規定更嚴格的預警指標（如學生 5000 人及註冊率 7 成），建立如國中小的三級輔導制度之各項指標：一級預防（學校）、二級輔導（學校+外部專家協助）、三級監督/退場（教育部），主力置於一級預防之學校內部改善策略，配合外部專家協助，就校務經營、財務管理、教學品質、學生表現等逐一盤點，以避免面臨退場之窘境。

##### （二）落實教學管理與創新

###### 1. 建立一條龍模式的學生入學管理系統

懷抱「一日學生 終身關懷」的教育理念，結合校務研究（IR）資訊和策略計畫的「教育渠道」（educational pipeline）概念，系統性記錄檢視評估學生從入學以後的就學安置及輔導、在校表現、畢業成績，及就業追蹤回饋等學生流向問題。多數大學校院對學生教育渠道的經營管理、業務都由不同處室負責規劃與推動，然而處室間的橫向聯繫與資訊流通薄弱；亦即學生四年學習生涯內的教學支持系統、輔導措施、和學習成效，少了「一條龍式」的資料蒐集紀錄、訊息傳遞、問題處理和績效管理的整合機制，以致學生發生問題須求助時，各處室僅能就本單位管轄的範圍進行補強，造成資源重複投入或治標不治本的切割式問題處理。

###### 2. 以課程模組取代學分提供學生兼具知識追求和職業探索的課程

文學院提供語言課程模組（英語 + 1 其他外語），資訊學系提供資訊課程模組，理工學院、商學院、教育學院各提出 1-2 套課程模組。畢業的要求=通識課程（=語言模組+資訊模組）+主修學程\*2 或主修課程模組（如理工課程）\*1+副修課程模組（如商業或教育課程）\*1。這樣設計的目的如下：1. 以跨領域學習人才的課程設計來強化招生語言。 2. 實現公平正義與濟弱扶傾、增強學生學習信心、減少休（退）學的學生-就算因較低分數進入冷門或就業力弱科系的學生，在受完 4 年跨領域的組合式模組課程後也能成為具有基本就業職能的社會人。同時透過寒暑假在不同領域企業實習的機會，讓學生探索真實的性向。

### 3. 成立「補救教學」網路平台及聘任補救教學工讀生

篩選必修學程成績後 30% 的學生參加補救教學，聘請各系所教師或成績優良學生錄製補救教學線上課程，並以工讀生薪資擔任實體補教學面授（如每週 1-2 小時）老師，以同儕師徒制學習的力量提升學習落後學生的成績。

### 4. 適度調整學籍制度，定位終身學習中心

在不違反現行法令下，對於修業時間與人員給予最大彈性，如開放部分日間正式課程提供夜間或假日就讀在職專班的學員選讀，打造教室成為可因應在職者或退休族需求而隨時進出的學習中心，藉此也讓年輕學生與退休/在職人員成為學習同儕，協助年輕人提早獲得社會經驗。

## （三）引入企業資源，加強產學合作

學校教育愈早和企業銜接，學生愈早能理解就業能力與職場倫理，產學合作的對象除社會企業、校友企業，也應該納入在校生父母的商業資源或企業，由學校系所主任拜訪並分類整合，以增加學生實習的機會，對熱心提供實習或工作機會的家長每年頒給感謝獎或刊登校網，提高親子榮譽感。而學校的要務則為強化系所特色，盡力促成產業實習機會，提高畢業生就業率與職場適應力，也藉此宣傳學校對學生的品保作為。

## （四）致力學校國際化，拓展海外招生

學校國際化可以達成「把資源引進來，把學生帶出去 / 帶進來」的功能。除了營造友善國際學習與生活環境外，也應研究潛力生源國家（如東南亞地區）之產業特性與需求，提供量身打造之課程以協助培養符合該國產業發展之適任人才。

### （五）具有潛在退場風險的大學校院應有的認知與準備

少子女化現象為必然趨勢，在固定學生數條件下，雖各校積極轉型並發展系所特色，但仍有學校必須面臨退場，學校仍應該做好退場準備，尤其是妥適處理校產、校地、校舍及學生轉學或就學等權益保障，學校教職員也應有風險意識培養第二專長或強化本身二度就業技能以自我保障。

## 五、結論

臺灣的高等教育面臨退場的時機從 2014 年起即陸續出現每年數所學校整併、轉型、甚或退場的現象，而且在教育部提出預警機制後有越來越加速的情形。本文說明我國高等教育面臨退場的可能原因為少子女化現象直接影響生源與學校財政、技職與大專校院擴充速度過快、學校辦學缺乏遠景與特色、學用落差、國際教育移動等原因。其次探討大專校院退場的模式與現況，最後提出因應退場之學校層級建議策略，如：建立校內退場評估監督預警機制與指標、落實教學管理與創新、引入企業資源，加強產學合作、致力學校國際化，拓展海外招生、與具有潛在退場風險的大學校院應有的認知與準備等作為，期能作為大專校院規劃相關有效策略之實務參考，以降低大專校院退場之實質衝擊，促進高等教育品質。

## 參考文獻

- 內政部統計查詢處（2018）。83-107年出生人數。2019年1月10日取自 <http://statis.moi.gov.tw/micst/stmain.jsp?sys=100>
- 行政院主計處（2018）。國民所得統計。2018年12月31日取自 <https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=33338&ctNode=3099&mp=1>
- 林明地（2007）。教育市場的概念與國民中小學的經營。《教育資料與研究》，79，139-154。
- 教育部統計處（2018）。高級中等學校應屆畢業生赴海外就讀概況。2018年12月31日取自 <http://stats.moe.gov.tw/files/chart/106年高級中等學校應屆畢業生赴海外就讀概況>
- 教育部統計處（2018）。大專校院校數。2018年12月31日取自 <https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MQA3ADkAMQA1>
- 教育部大專校院資訊公開平台（2018）。新生（含境外生）註冊率。

2018年12月31日取自

<https://udb.moe.edu.tw/DetailReportList/%E5%AD%B8%E7%94%9F%E9%A1%9E/StatUniversityRegistrationRate/Index>

- 林新發主編（2015）。**學校退場問題與因應策略**。臺北市：五南出版社。
- 張芳全、劉欣佩（2015）。**臺灣高等教育退場機制初探**。收錄於林新發主編之**學校退場問題與因應策略**。臺北市：五南出版社。
- 張國保、黃嘉莉、劉曉芬、胡茹萍、徐昌慧（2012）。**因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（報告編號RDEC-RES-100-023）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

