

大學退場機制—— 市場機制是潘朵拉盒？

劉世閔

國立高雄師範大學教育學系副教授

臺灣教育評論學會永久會員

一、前言

大學的使命與本質是什麼？大學若是追求真理的殿堂，那麼，大學需要以符應市場或致用為宗旨？不符此標的大學就該退場或被退場？誰來退？如何退？學歷越高是全球普遍的趨勢，但臺灣的高教卻漸有失控的危機。臺灣高等教育的普及化溯源自 1994 年的教改大遊行，當時所提出四大主張之一：廣設高中大學。為了符應此一需求，1996 年到 1998 年時任教育部長的吳京推動高教第二國道的建置，1995 年教育部頒訂《績優專校改制技術學院附設專科部申請辦法》，1996 年 10 月 14 日，教育部頒布《八十六學年度教育部遴選專科學校改制技術學院並核准附設專科部實施辦法》與《績優技術學院改名科技大學》，根據這些辦法，很多專科與技術學院紛紛申請為大專院校，這段期間讓臺灣高等教育機構的設立與改制如雨後春筍，校數突然陡增三年以上。近年來，少子女化日趨嚴重，大學退場成為必要之舉。

二、本文

（一）大學是「普及」還是「菁英」路線之爭

廣設高中大學滿足了民意卻壓抑了高教品質的成長，在世界各國中，臺灣高教淨入學率 73% 算是相當普及（教育部統計處，2015）。廣設大學後，升學率一下子普及起來，大學的任務也逐漸由菁英朝向大眾路線。大學的量增加了，但質卻未見得提升，有些大學被譏諷為文憑販賣的機構。

緊接著，臺灣社會少子女化與高齡化的來臨，臺灣的大學正面臨高教大限海嘯襲擊，大學的退場名單讓很多民眾開始擔憂母校是否正在溺水中？公私立大學人數未達 3000 人，註冊率不到 60% 者，被學界戲稱為淹水線，會被教育部列為退場或轉型的專案輔導學校，外界將瀕臨轉型或退場的院校形容為溺水大學（朱寶青、蕭佳華、楊菁倩，2013；馮靖惠，2018），估計到 2028 年，大一新生將減至 11 萬人，粗估約 66 所大學得關門（洪安怡，2017），許多後段班的大學容易遭到減頂的機會。大學數量擴充，招生面臨少子女化，這股溺水潮也從大學延伸到博士班，造成很多學校招生困難。由於少子女化尚未探到谷底，讓許多大學頻頻面臨退場的考驗與挑戰。

有些私立大學領導者主張臺灣社會少子女化後，應是大學學雜費鬆綁的好時機，讓大學更有自主性。然而，一旦鬆綁，各校若為反映成本而任意調高學雜費，那麼，讀得起大學的入學者，是否需要更高的社經背景？未來是否導致社會階級更明顯呈現兩極化？臺灣高等教育因為急遽擴張，加上臺灣的少子女化趨勢嚴重挑戰臺灣的未來發展，私立技職校院首當其衝，造成文憑貶值、高學歷高失業率，學生素質與求學動力普遍降低，大學學店化（張國聖，2012），這些負面效應也引發社會對高教退場的議題，公私立大學在財務、生源及經營方式都起了變化，教育部也提出整併、轉型與退場方式來因應。

臺灣高等教育長期以來控制學費，不准大學隨市場機制漲價，用意保障社會均等，讓弱勢者有人入學機會，但導致學費無法反映成本，私立學校受限於經費而難以發展特色，不提高學費，大學如何拼出競爭力？只是教育部一旦鬆綁收費自由化，高學費來臨，教育形同複製社會階級。大學的大眾化造成大學學歷膨脹、文憑貶值，學歷不再是學力的同義詞。

過度成長的大學校數，稀釋教育經費的分配，讓大學招生缺額明顯高過入學生額，大學退場的呼聲應運而生，大學退場的危機排名所造成的憂慮，主要顯現在大學的招生量與註冊率上，各大學無不用心在補足大學招生缺口，海內外設校/班以開源，與同形/互補/區域相近的大學整併以節流，成為目前的作法。

長期以來，政府補助公立大學，因此，公立大學學雜費只有私校的一半，公立大學因補助款比私立大學具有競爭力，這場退場潮也隨著學校性質與地區位置而逐漸浮現，東倒、西歪、南傾與北轍。令人擔憂的是若私立大學大多退場，臺灣未來剩下公立大學？

校數多資源少造成公私、都會鄉間大學彼此爭奪現象，目前大學退場採取合併、改制轉型或退場(停辦、解散與清算)等多種方式，分析教育部的策略，可以發現後段私校退場，轉型、公立學校整併。2003年8月，為服膺陳水扁政府「一縣市一大學」的概念，「宜蘭技術學院」與「台東師範學院」同時改制為「國立宜蘭大學」與「國立台東大學」（張國聖，2012）。大學「停辦」，例如，高雄國際商專停辦案，景文科大、台灣觀光學院或勤益科大等校轉型案均曾引發不小爭議（李建興，2013）。退場方式還有分為自行退場與勒令退場的差異。沒被退場但仍執意辦理的大學，可能被迫轉型，例如中信金融管理學院(原興國管理學院)、康寧大學(原立德大學，2011年與臺北的康寧醫護暨管理專科學校合併，是臺灣第一起私私合併案例)，而2013年開始出現財務狀況的「高鳳數位內容學院」已經由董事會通過提報教育部停辦計畫，2014年2月被退場，開了大學退場的第一聲槍響（林逸茜、袁宇熙與高曼婷，2018），2017年2月，該學院改制成私立崇華國民小學，則是大專院校改制小學的第一案例。

大學就性質可分為公立和私立，就地理位置可分為都市型大學和鄉村型大學（張瑞雄，2013）。辦學的績效、口碑、地理位置是大學能否永續發展的重點標準，但從被退場學校的位置分析，高雄兩所（國際商業專科學校、高美醫護管理專科學校），屏東兩所（高鳳與永達），一所在苗栗（亞太）；轉型避開退場者有兩所，均位於臺南（中信與康寧）；轉型為小學者（高鳳），位於屏東。可以看出多半退場者位於臺灣南部。一則就學人口受排名在前的北部學校所吸引，一則退場學校的位置與交通相對不利。

（二）退場衍生問題

受少子女化海嘯的影響，大專校院面臨空前的低分錄取、嚴重缺額招生問題甚或退場危機，在一片退場的呼聲中，大學神聖使命似乎只剩下保住學生入學率？卻鮮少思考大學培植人力品質的重要性。

目前教育部業已完成《輔導私立大專校院改善及停辦實施原則》等相關法令的修訂，除輔導學校改善外，若仍未能獲得具體改善成效，將強制啟動退場機制（林逸茜等人，2018），只是大學退場或解散更牽涉民、刑事責任及師生易校、就業等重大問題（李建興，2013），譬如，教職員工薪水，被解散大學的校地與校舍與校產信託與地目變更等問題，董事席次的運作，私校董事會會任校產歸零或被迫轉型？相關法規要如何配合新增或修正？政府部會間（教育部與經濟部）不能不謹慎以對。

1. 教師失業率與學生學習權的問題

不論是退場或被退場的學校，其教職員得依規定辦理資遣，請領資遣給與。如果放任不管市場機制是否加快後段學校的退場速度，一旦爛燒已久的壓力鍋掀開，將會造成怎樣的結果？退場學校教師造成的失業率與學生學習權的問題將是主管教育行政當局所面對的難題。

2. 師生的安置

面臨停辦學校的退場人力轉銜，退場學校教師轉任其他學校的安置方式宜仔細考量，以保障教師權益。但根據新《大學法》第 19 條規定：大學除依《教師法》規定外，得於學校章則中增列教師權利義務，並得基於學術研究發展需要，另定教師停聘或不續聘之規定，經校務會議審議通過後實施，並納入聘約。這條條文賦與大學可以藉「評鑑」與「聘約條款」來對教師進行「馴服」或「宰制」（張國聖，2012），大學追求卓越成為一種數字遊戲，學術獨立在當今台灣學術界已不可能，如何在這套遊戲規則下苟延殘喘成為目前大學教師應具備的基本技

能。而這條條文的出現時機，也為退場私校或被「評鑑欠佳」系所提供停聘或不續聘師資的合法法源。整個教育政策的錯誤，讓這些學校師生來承擔是否合適？

3. 評鑑指標對某些學校不利

2017 年行政院通過《私立大專校院轉型及退場條例》草案後，教育部即成立專案小組討論，擬定公布的大學退場四個指標是：(1)全校學生不滿三千人，新生註冊率低於六成，(2)評鑑成績太差，(3)長期積欠教職員薪水，及(4)有違法之事實如：掏空校產及買賣董事席位等（李建興，2013）。且強制公布全國 157 所大專校院的全校新生註冊率等 71 項辦學指標，避免學生踩地雷(沈育如，2017)。只是，學生數量多少與大學的良窳是否有必然關係？按上述指標，加上教育部官方暗示，小而美或位於偏鄉交通不便的大學恐怕會消失殆盡，難有存在的價值；評鑑指標能否公正、公開與公平，尚難令人信服。

4. 退場機制與系所評鑑多元化

臺灣一方面希望拓展大學數量以符民眾要求的民粹作法，一方面在大學激增後，面對大學倒閉風暴，卻希望以管制手段，希望大學能在有限資源下辦出像樣績效。易言之，教育政策深受外在意見所搖擺，希望馬兒好，又期盼牠別吃太多草，透過賽跑(評鑑)，跑不動的或跑後段的就宰來吃。深究當中的問題，大學評鑑的基本目的原在改善，不在證明或認證，退場機制一旦與評鑑掛勾，操作空間就在於執政者的意圖與信念。

教育部希望藉由評鑑的刀與「三限六不」的政策逼大學後段班自宮退場，所謂「三限六不」的三限是指限採認高等學校、限制來臺陸生總量與限定領域；所謂「六不」是指不加分優待、不影響國內招生名額、不編列獎助學金、不允許在學期間工作及不得報考公職及專技人員考試(王振輝，2013)。這些限制增加陸生來臺的障礙與意願，過度保護的結果，也讓臺生競爭力越加微弱。因此，目前或許不用逼，受限的市場就讓他們自動退場。教育部所主導的評鑑會影響大學端補助經費與招生額度，這讓學校辦學多少受到教育部政策與評鑑所主導，綁手綁腳的反而讓大學難以發展出個別差異的特色。多元化評鑑與外力的介入，「被退場」的大學容易讓社會產生汙名化的觀感，「降格」有損其尊嚴。畢竟「青菜蘿蔔各有所好」，誰來判斷青菜或蘿蔔的價值誰高？「三限六不」政策在全球競爭市場下，似有畫地自限的味道。

張國聖（2012）指出，依《私立學校法》第69條規定：「私立學校辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理時，得由董事會請主管教育行政機關核准後，停辦或依法解散之」。基於此，教育部初擬私校退場需符合下列條件之

一：

- (1) 學校收支不平衡，負債大於資產（連續 5 年）。
- (2) 學校積欠教職員工薪資 3 個月以上（近 1 年）。
- (3) 全校生師比不成比例（連續 5 年，科大應為 32:1 以下，技術學院與專科學校 35:1 以下-依本部輔導私立技專校院提昇師資素質實施要點規定）。
- (4) 教學及研發設備經費逐年下降 10%（連續 5 年）。
- (5) 學校帳務處理不清楚，經會計師查核違反相關規定（連續 5 年）。

過去大學評鑑過於文件化或表面化，評鑑委員與大學間產生對立而非夥伴的角色關係，也讓很多人建議大學評鑑結果與退場機制脫勾，由市場機制決定（陳曼玲，2008a；陳曼玲、陳秉宏，2014）。但教育部前部長鄭瑞城則主張教育問題很難市場機制化，一旦用政策誘導或完全放任不管的市場機制加快後段學校的退場速度（陳曼玲，2008b）。這說明過度依賴市場，一旦市場失靈，潘朵拉盒還能關住唯一的「希望」？

5. 招生的限制

大陸在 2000 年進行大學整併，浙江大學因此崛起，成為大陸名列第三的大學，吉林大學也整併鄰近許多大學，成為東北地區最大的大學，鄭州大學也併入鄭州工業大學和河南醫科大學成為新鄭州大學。但「大」學真是臺灣的大學未來追逐的目標？被退場的大學該如何轉型，成為目前教育部與被退場學校難解的議題。

美國有些大學收費昂貴、生師比低，以培養菁英為目的卻仍是國際排名前面的大學，這是因美國採用學費自由化的市場機制，但高學費的資本主義讓高教產生階級化，雖是自由民主但想在美國國度就學，沒錢是寸步難行。台灣學費能否合理鬆綁，以美國為例，私立名校的收費是臺灣公立學校的二、三十倍，臺灣大學可能走向高學費的情況？若教育部鬆綁大學學費，讓學費合理化、正常化，由考生自行決定選擇高學費或低學費的學校（陳曼玲，2015a）。但這真是我們期盼的？從主動或被迫退場的學校位置分析，這些學校往往因人口稀少或地區與交通不利造成的先天體質不良，教育從來就是一種必要的消費，一旦這些地區的學校倒閉，勢必讓師生更趨向更有利或優勢之區，那麼城鄉差距無疑更趨嚴重。若招收境外生以解倒懸，教育部的「三限六不」政策需要重新省思。

教育部的積極介入，讓面臨退場的大學校院「自行減招」或「關門」。這些措施會讓過度膨脹的高教市場獲得緩解，然而，草率的退場機制會製造臺灣更大的失業率，高端人才的外移或西進，造成社會更大的動盪，國外則對臺灣高教市

場進行腦力攔截，損及臺灣的人力結構。吳思華前部長提出退場、合併與轉型三種作法，鼓勵大學經營多功能校園（陳曼玲、陳秉宏，2014）。因此這些年教育部採取「緩進」、「微調」與「人性」的方式來執行退場機制，雖然《私立大專校院轉型及退場條例》尚未通過，但註冊率低就該退場？其實大學生入學受交通費與住宿費是考量重點。目前較偏遠地區學生人數較少的新興私立技職校院，可能對於退場問題最有危機意識（陳曼玲，2015a），教育部積極因勢利導私校轉型，主張私校轉型可以改辦其他教育、文化或社會福利事業。只是國家未來的發展若不明確，臺灣培育的人才該何去何從？

2017 年臺灣大一新生數量將較前一年減少 26% 生源(教育部統計處，2017)，教育部已核定 108 學年度大專校院共有 172 系所停招(陳至中，2018)，蘭陽技術學院明年將只招收餐旅管理系學生。目前很多系所多半以拖帶變，學校只能開源節流，併班亂象叢生，一切向錢看，為了因應少子化，學校為節省成本，於是採取對教師欠薪或併班上課，這對教學品質產生極大影響。

6. 停辦後資產問題

退場停辦的大學資產分配問題，教職員工能否優先受保障？行政院於 2017 年 11 月 23 日通過《私立大專校院轉型及退場條例》草案第十七條：私立大專校院……停辦者，教職員工依相關法規辦理退休或資遣時，學校法人應提供教職員工優退慰助金。第十九條學校法人於解散、清算開始前，其所積欠教職員工之薪資、資遣費、教職員工優退慰助金及依公教人員保險法規定應支付被保險人之超額年金，應最優先受清償。話雖如此，有人擔憂學校停辦後的資產若流入私人口袋，恐將使都會區的私校故意惡性倒閉，不肖董事即可坐收校地建物變賣的高額利潤；教育部對此可制訂一套營運績效評估系統（陳曼玲，2015b）。這條條文就是為避免此種現象所「呼籲」，只是能否運作正常，則是看政策執行力能否落實？

三、結語與建議

大學的價值何在？大學的目的只在提高學生獲得和維持被雇用的就業力？大學含金量成為測試未來學生就業的重要指標？很多研究顯示，大學退場機制應由學生的就業率與註冊率作為指標。甚至認為就業率比註冊率更是家長選校的重要依據。

面臨 2028 年即將來臨的大學退場大限，世界各國高教無不積極招手，加上大陸的磁吸效應，臺灣高教環境更加困窘。因此，臺灣各大學無不廣招生員或縮減組織來因應。問題是大學發展應以營利為導向？那麼無利可圖的系所是否面臨關門一途？市場機制是唯一解藥還是毒藥？大學退場機制就如同瑞士圖恩市儲

蓄信貸銀行被迫被吊銷執照，結果迅速關閉，這種預期心理會心想事成，若招不到學生的大學直接退場，那麼，用市場供需是否有後遺症？

人力即國力，大學的品質把關非常重要，而市場化以客為尊，如果放任市場機制，由市場決定大學生存與否，一種可能是高學費時代來臨，受高等教育除了學生努力外，家庭社經地位將越形重要，而大學除了文憑量的增加外，文憑是否等值於學生的素養是件令人擔憂的事。不打開大學市場化的潘朵拉盒子，或許仍存有一絲希望；打開這個盒子，臺灣高教的邪惡亂象是否隨處飛。

整合臺灣產官學力量，改善臺灣高教軟硬體設備，增進生學與就業的銜接，建議積極尋找高教生源，擴大高教入學市場，期盼未來降低高教市場的三限六不，擴大大陸與東南亞臨近國家的高教生源，高齡國民回流大學，其次，加速整併同性質且臨近的國立大學的系所，適度調整學費以因應品質提升。

私立技職學校間的合併，因不同董事會間整合困難，退場又涉及被退場的學校可輔導轉型為五年制專科，授予副學士學位，提供就業市場中階人力，臺灣少子化主因是社會過度焦躁，經濟疲軟，若這些人力因就職穩定而提早結婚生子，則有助於減緩臺灣少子化現象，被退場師生則轉銜到適合位置，讓人盡其才、地盡其利，以免造成社會動盪。

參考文獻

- 王振輝（2013）。評陸生來臺及其爭議。**臺灣教育評論月刊**，2（1），29-31。
- 朱寶青、蕭佳華、楊菁倩(2013) 在工會與專業主義之外：論大學教師會應有之作為。**臺灣教育評論月刊**，2（6），頁 55-59。
- 李建興（2013）。公私立大學退場機制商榷。**台灣教育**，683，29-31。
- 沈育如(2017年12月9日)。大學退場指標 註冊率算法惹議。**國語日報**。取自https://www.mdnkids.com/news/?Serial_NO=105448
- 林逸茜、袁宇熙、高曼婷（2018）。因應少子化高等教育人力資本之運用—退場大學教師轉銜安置機制之芻議。**臺灣教育評論月刊**，7（2），132-147。
- 洪安怡(2017年12月30日)。未來10年恐有66所私校關門。**中國時報**。取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20171230000569-260114>

- 張春華、包晶滢(2014年2月14日)。大學退場第一槍—高鳳學院申請停辦。中時電子報。取自：
<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140214003408-260405>
- 張國聖（2012）。魔鬼眼中的『追求卓越』遊戲：從『退場機制』看我國高教發展的變調。教育與社會研究，24，75-105。doi: 10.6429/fes.201206.0075
- 張瑞雄（2013）。大學如何退場？。師友月刊，558，51-55。doi: 10.6437/em.201312_(558).0009
- 教育部統計處(2015)。我國與主要國家高等教育統計指標概況，教育統計簡訊，39，1-2。
- 教育部統計處(2017年5月)。大專校院學生及畢業生人數預測分析報告(106～121 學年度)。2019年3月28日，取自
<http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/106higherstgt.pdf>
- 陳志中(2018年12月5日)。因應少子化系科重整 大專校院172系停招。中央通訊社。取自<https://www.cna.com.tw/news/ahel/201812055005.aspx>
- 陳曼玲（2008a）。對抗大學倒閉風暴 退場機制改走緩進微調政策—專訪教育部長鄭瑞城。評鑑雙月刊，15，1-3。doi: 10.6445/eb.200809.0001
- 陳曼玲（2008b）。學者疾呼：評鑑“大學評鑑與退場結合”政策。評鑑雙月刊，14，44-45。doi: 10.6445/eb.200807.0013
- 陳曼玲（2015a）。勿將退場污名化，李天任呼籲讓大學尊嚴退場。評鑑雙月刊，53，1-3。
- 陳曼玲（2015b）。提出退場誘因—葛自祥籲教部訂定大學優退方案。評鑑雙月刊，55，1-3。
- 陳曼玲、陳秉宏（2014）。解決大學過剩危機教育部長吳思華掀開退場壓力鍋。評鑑雙月刊，52，1-3。
- 馮靖惠(2018年12月28日)。教部公布大學註冊率 這三校瀕臨退場淹水線。聯合新聞網。取自<https://udn.com/news/story/7266/3562601>

