

退場機制下，如何避免私校的弊端行為

王則閔

國立臺南大學教育學系博士生

一、退場機制現況總整理

從 2014 年「屏東縣高鳳數位內容學院」至 2019 年「南榮科技大學」，6 年內共有七間學校退場或轉型，尤其近兩年開始面臨到少子化的海嘯衝擊，退場的速度越來越快。但仍有許多私校仍在苦撐待變，然而依據內政部的預估，此波少子化海嘯未來 10 年都不會停止（國發會，2018）。既然如此，為何私校不早做退場準備，非要等到退場標準（全校學生數未達三千人、近二年新生註冊率均未達 6%），才在教育部大刀闊斧下接受命令退場。退場機制施行後，以現況來看，停辦、熄燈，不代表就是退場，更不代表過去接受補助的資源，就能回歸高教領域（陳柏樺，2018）。歸納近年退場私校的轉型現況如下：

表 1 退場私校的轉型現況（2014~2019）

時間	學校名稱	發生因素	因應方式	備註
2014 年	高鳳數位內容學院	學生數太少，學校負資產。	自行退場，轉型為「屏東縣私立崇華國民小學」	少子化衝擊退場首例。
2014 年	永達技術學院	因改善計劃書未通過審議遭到停招處分。同年 8 月正式宣布停辦。	自行退場。欲轉型為文教基金會，申請案件現由教育部審理。	
2015 年	興國管理學院	103 學年度註冊率過低，且師資不足遭教育部勒令停招。	2015 年獲中信金控捐資而重組更名為中信金融管理學院。	接受外部資源，成功轉型避開退場。
2015 年	康寧大學	103 學年度註冊率過低，列為退場輔導學校。	2015 年與臺北的康寧醫護暨管理專科學校合併。	合併後總學生人數亦到達 5000 以上，這也是臺灣私校合併首例。
2018 年	高美醫護管理專科學校	106 學年度全校人數僅剩 564 人，且未提出高教深耕計畫申請。	107 學年度起停招，並在 110 學年度自動退場。	預計轉型為長照機構。
2019 年	亞太創意技術學院	遲未函報停辦計畫，致使無法起算 3 年之期限，教育部因此依《私立學校法》命該校停辦。	107 學年度起停招。	第一所被教育部命令停辦的大專。
2019 年	南榮科技大學	董事會未在 7 月底之前補足 1 億元的校務經費，教育部已勒令 108 學年起全面停辦。	教育部 2019 年 7 月 31 日依《私立學校法》命令自 108 學年度第二學期停辦。	

資料來源：整理自教育部公開資料

統整七所經歷退場的學校，查看後續發展，依照學校資源，包含校地校產與財團資金挹注；以及學校本身是否願意繼續維持營運之意願，做為延續意願程度與資源強度兩個向度，區分為四個象限，歸納七所退場學校的現況，分別代表「合併」、「更名」、「轉型」與「退場」，整理如下。

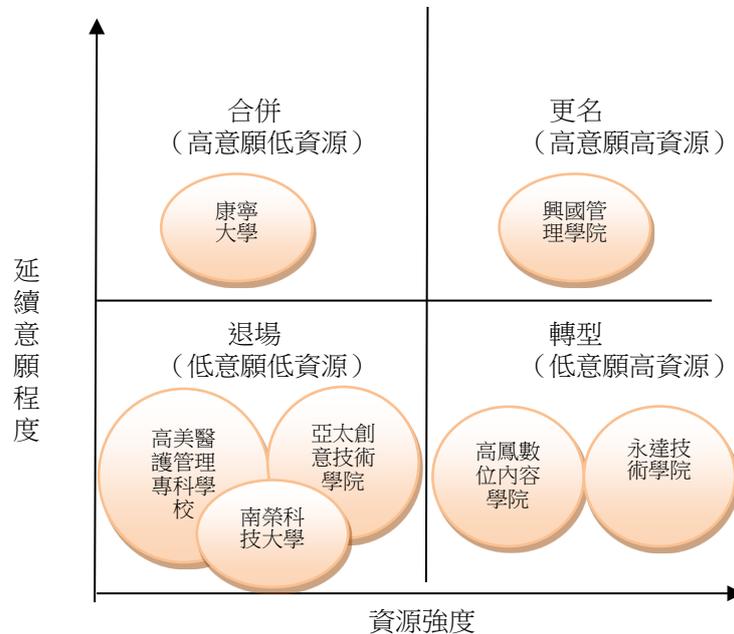


圖 1 退場私校發展四象限

資料來源：整理自教育部公開資料

面對少子化海嘯，仍有不少私校不是考慮退場而是力圖延續，例如立德大學改名為「康寧大學」、致遠管理學院改名為「臺灣首府大學」、興國管理學院改名為「中信金融管理學院」、德霖技術學院改名為「宏國德霖科技大學」，東方設計學院改名「東方設計大學」，崇右技術學院改名「崇右影藝科技大學」，臺北海洋技術學院改名「臺北海洋科技大學」。

在出生率連年崩跌之際，且未來只會越來越收不到學生的情況下，為什麼這麼多風雨飄搖的學校仍不願意踏進退場領域進行轉型，就像是溺水者緊握著隨時會斷裂的繩索般。在商言商，許多辦學者都是企業家，這些學校經營者在盤算著什麼，所圖的又是什麼？值得深思！唯有了解他們經營學校背後的真實目的，才能對症下藥，推動退場機制也才能防弊未然。

二、校庫通家庫，校產變家產

成功的企業家為何喜歡創辦學校，其一，擁有良好聲譽，說不定還能獲得某

校榮譽博士學位；其二，學校運作有太多利益，從工程發包到設備採購，精於此道將事業與學校經營緊密結合，擴大利益規模。

在現行的「轉退條例」中，沒有解散董事會的相關規定，私立大專院校退場後，董事會仍舊掌控校產，無法防堵董事會以「改辦文教社福機構」名義挪用校產（林柏儀，2018）。舉例來說，2018 年初亞太創意技術學院師生與高教工會召開記者會，批指怡盛保全公司董事長黃平璋入主亞太後，以學校經費購買自家經營的餐廳月餅、雇用自家保全，且費用皆高於市價，但卻扣減教職員薪給。2019 年永達技術學院停辦後，私自將處分學校大樓得到 1.45 億元中的 6000 萬元，挪用攤還具永達董事，也是永達前董事長馮明雄的姐姐河崎惠子，教育部明令要求追回，但學校董事會竟然做成決議「不追回」，這種左口袋出右口袋進的利益收受完全無視規避（臺灣高等教育產業工會，2019）。

另外辦學可享有之土地賦稅、房屋稅及進口貨物關稅徵免，完整遼闊的校地，2011 年私校法第 71 條修正條文，私校在改辦後，可以免繳土地變更的增值稅。讓學校經營者遲遲不肯放開手上的大餅。

三、有土斯有財

《私立學校法》第 74 條第三項規定學校法人解散清算後，除合併之情形外，其賸餘財產之歸屬於學校法人所在地之直轄市、縣（市）。根據臺灣高等教育產業工會統計研究指出，臺灣約有 60 所可能面臨退場的大專校院，這 60 所大專校院的校地校產總和為 2000 億元，其中部分私校校址位於黃金地段校地價值高，董事會為保有土地，寧肯苦撐也不願進入退場機制（陳柏謙，2018）。

以下七間大專校院於 107 學年度連續兩年新生註冊率未達六成，其中和春技術學院和華梵大學，全校學生數低於 3000 人，皆屬於「全校學生數未達 3000 人且近 2 年新生註冊率未達百分之 60」的預警學校範圍，然而其校地面積都高於平均值之上，未來若真的進入退場機制，如何將高度公共性與公益性的校地回歸政府資源或挹注教育事業，將會是政府與私校董事會的角力場。

表 2 六所近兩年註冊率未達 60%之學校校地面積總計

學校名稱	校地面積總計 (平方公尺)	106 學年度 新生註冊率 (%)	107 學年度 新生註冊率 (%)
明道大學	411,278	52.49%	51.61%
華梵大學	306,760	32.43%	56.18%
玄奘大學	165,321	47.95%	54.58%
和春技術學院	112,497	35.48%	47.46%
高苑科技大學	109,917	51.16%	47.48%

中州科技大學	59,947	54.42%	53.42%
崇右影藝科技大學	50,129	55.47%	51.89%

資料來源：整理自教育部公開資料

有些私校董事會將學校退場進行「關廠」，將學校教職員辭退、學生逼轉它校、系所停招與關閉，逐步清空學校師生，如同「停辦」，進行圈地囤地養地狀態，待日後土地投資。

《私立學校法》在 2007 年修訂時，加入合併、轉型、改制與停辦的規定，讓學校在停辦後，董事會得以透過合法的途徑，改辦其他教育、文化或社會福利事業。教育轉型有利於某些特定財團廉價取得大規模校地，在資源不對稱的情況下，製造出社福或文化產業上不公平的競爭。例如，永達技術學院停辦，轉型為「財團法人臺一社會福利基金會」，預計將永達校地轉型為社福園區，規畫 12 項機構，包括社福庇護、老人安養，12 項機構中有 8 項列為「投資開發」項目且完工後皆要對使用者收取費用，對當地的社福產業形成衝擊，也讓董事會轉換經營項目繼續營利。這場在政府主導化公為私的圈地運動中，讓原本的學校用地在社福與文化產業為名的掩護下，變成了財團的利益突破點。

四、瓜食 50 億退場基金的「大餅」

教育部分 4 年籌設 50 億元的大專校院轉型及退場基金，目前已有 25 億元入帳，可協助學校處理教師欠薪及學生轉學問題。50 億元對於經營有成的私校尚且可觀，對於面臨退場邊緣的私校更是誘人，若政府補助的退場基金大於校產總和，覬覦退場基金的私校是否更加放任校務經營惡化，枉顧全校師生權益。而且基於市場機制，時間到了這些辦學不佳的私校會被自然淘汰，教育部提供了退場基金反而給了私校經營者討價還價的空間。而這些退場基金挹注後是否有公正第三方信託機制管控，防堵弊案產生都是教育部在挹注基金給退場學校需要預先考慮的。

對於私校經營者讓學校倒閉，放任全校師生流離失所，嚴重影響高等教育發展，目前私校法毫無任何約束與懲戒規定，還必須拿出退場基金挹注，等於是變相鼓勵私校經營者將退場做為另一種有利可圖的選項。

五、建議

(一) 教育部應扮演強力角色介入，遏止校產轉移弊端

私立大專校院轉型及退場條例第 8 條規定，引進第三方信託機制管理專輔學校基金及不動產，但私校法第 49 條規定私校不動產之買賣需經由主管機關核准

後始得辦理，林柏儀（2018）即指出引進第三方信託機制根本是弱化教育部的權責，而且校產轉移、掏空的手法名目花樣百出，從上述永達、亞太等例子可見，第三方信託機制根本無法防止弊案發生。因此若要遏止董事會染指校地校產，教育部必須扮演強力角色，介入學校防弊。

（二）退場私校董事會應立即改組，加入教職員與學生共同監督

確定退場之私校董事會應立即改組，除原本的私校董事之外，另加入教育部委派之專員、公正第三方之公益董事、學校教職員與學生代表，重組過渡型董事會，共同監督退場私校對於校地、校產之移轉，教職員之轉任、資遣與學生後續服務之權益。

（三）退場基金需有第三方信託機制控管

教育部撥補之退場基金應委由第三方信託機制控管，並由教育部作為基金主管機關，由退場學校提出需求申請經由信託單位覈實報由教育部同意撥補挹注，不應該抱著花錢了事的心態，任由校方需求無度。

（四）擬定懲罰條款，處分私校董事

過去對於私校董事並無相關懲罰條例，導致部分私校秉持著營利目的，經營不善就任其擺爛，更甚之轉移、掏空校產，枉顧全校教職員生的權益，面對如此惡質且辦學不佳之私校董事應擬定條款，不得讓其辦理學校退場後之轉型事業。

參考文獻

- 林柏儀（2018）。校產信託難阻掏空，轉退條例反讓師生難退場。公視新聞議題中心。2018年6月18日，取自<https://pnn.pts.org.tw/type/detail/812>。
- 林志成（2019）。永達變相賣校產 教育部將向法院申請解散董事會。中時電子報。2019年3月19日，取自<https://reurl.cc/M7ZXWK>。
- 教育部（2019）。中華民國107學年度大專校院概況統計。臺北市。
- 教育部（2019）。中華民國107學年度大專校院新生註冊率統計。臺北市。
- 陳柏樺（2018）。不良私校快退場別再硬撐。今周刊。2018年7月12日，取自<https://reurl.cc/b6zGW6>。

- 張國保（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。行政院委託之專題研究成果報告，計畫編號：RDEC-RES-100-023。臺北市：行政院。
- 國家發展委員會（2018）。人口推估報告（2018至2065年）。臺北市。
- 臺灣高等教育產業工會（2019）。「永達校董挪用校產六千萬 教育部無具體作為」新聞稿。公民行動。2019年1月7日，取自<https://ppt.cc/fwwIMx>。
- 陳柏謙（2018）。「少子化的錯？——當大專院校成為財團圈校圍地的新樂土。大學快報。2018年12月9日，取自<https://ppt.cc/fSs6Nx>。
- 戴伯芬、林宗弘、吳燕秋、陳思仁、林凱衡、揮塵子（2015）。高教崩壞：市場化、官僚化、與少子女化的危機。新北：群學。
- 戴伯芬（2017）。私校退場的轉型不正義。風傳媒。2017年12月18日，取自<https://www.storm.mg/article/373775>。

