

**RDEC-RES-100-023 (委託研究報告)**

**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編印**

**中華民國 101 年 4 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



**RDEC-RES-100-023 (委託研究報告)**

# 因應少子女化我國大專校院 整併、轉型與退場機制之研究

受委託單位：銘傳大學

研究主持人：張副教授國保

協同主持人：黃副教授嘉莉

研究人員：劉副教授曉芬、胡副教授茹萍、  
徐助理教授昌慧

研究助理：江瑞菁、李詠絮、陳芷沂、  
陳思均、袁宇熙

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 101 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 提要

關鍵字：少子女化、大專校院、整併、轉型、退場

### 壹、研究背景

我國自 1960 年至 2010 年平均生育數從 5.75 人逐年降低至 0.90 人，總出生數也降至 2010 年的 166,886 人，幸政府因應得宜，2011 年 1-12 月我國總出生人口為 196,627 人，雖已止跌回升，仍顯我國少子女化情形嚴重，依據人口遞減數據顯示，2016 年後將嚴重影響到大專校院的招生人數。近年我國大專校院已經面臨招生不足現象，2010 年缺額學生數 2,336 人，對我國 162 所公私立大專校院而言，凸顯出我國規劃大專校院整併、轉型與退場機制之急迫性與需要性。本研究為因應少子女化之情形，特就大專校院整併、轉型與退場機制，就我國現有之法制基礎與實際經驗進行分析，同時參考日韓兩國在整併、轉型與退場機制的優劣得失，進行專家學者訪談、焦點座談、專家諮詢等之見解與建議，研擬具體政策建議與相關配套措施。綜合本研究之目的如下：

- 一、檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境。
- 二、研提我國推動大專校院整併、轉型與退場機制以解決少子女化問題之政策影響評估。
- 三、分析與比較日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略，以及整併、轉型與退場等相關機制及其配套措施，並歸納對我國之啟示。
- 四、研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。

## 貳、研究設計與實施

為達到上述研究目的，本研究以整體綜觀國家高等教育發展，並且進行跨部會之合作，檢視現行機制、評估困難問題、參酌日韓經驗，結合社會與產業資源，研擬我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。為蒐集我國現行機制與實施問題、日韓經驗、社會與產業資源，本研究採用文件分析、2場焦點座談、1場專家諮詢會議、10人專家訪談、網路建議與意見等方法，瞭解我國大專校院在整併、轉型與退場機制各層面之現有法制、經驗與問題、意見與建議等等，以發展具體政策建議及相關配套措施。

## 參、重要發現

本研究根據研究設計構想與研究方法的實施所收集之內容，歸納發現下列各項議題：

一、我國大專校院整併、轉型與退場機制之政策、實施問題與推動困境，在法制、誘因及執行決心均尚有不足

我國大專校院受到少子女化趨勢及出生人口遞減影響，雖到2016年以後才會到達出生人口的谷底，但已產生若干學校、系所科招生不足的嚴重衝擊。教育部適時修正《大學法》、《私立學校法》、《專科學校法》、《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》等法令，建立大專校院整併機制、明定合併程序與稅賦誘因、明定專科學校核准、變更及停辦程序等等規範。但在我國大專校院整併、轉型與退場機制中，仍有值得檢討改善的措施，包括公立大專校院整併之法制與政策，欠缺明確的裁量基準與欠缺具體的配套措施，對於私立大專校院整併之法制，欠缺對董事會權益保障規範且贖餘財產之歸屬宜再規範清楚。在轉型上則欠缺法源且定義模糊、轉型改辦之誘因不足。在公立大專校院退場，缺乏執行退場之具體動力與法源，易被政治化，而私立大專校院退場，尚乏監督性停辦退場基準且預警及輔導的監督須更明確。整體而言，我國大專校院在面臨整併、轉型與退場時，仍須審慎處理學生安置輔導及學習適應銜接問題、教職員面臨

資遣轉業及高級人力失業之社會問題、學校財產處理程序冗長，歸屬認定不易等問題。

二、少子女化下我國大專校院整併、轉型與退場，將影響學生就學權益、學校資產管理及高等學術人力的就業與轉等問題，務須審慎規劃推動

少子女化對大專校院面臨整併、轉型與退場問題，將嚴重影響學生就學權益、學校資產管理及高等學術人力的就業與轉型等三個問題。具體而言，影響學生就學權益層面上，包括學生學籍轉移、學生已繳學費保障、就學科系年級銜接、學生就學安置後之學習輔導、畢業證書核發等項，公立未有法源，私立雖有相關法規，仍有更周延之處；學校資產管理層面上，相關法令規章未提及整併、轉型與退場時校產處理之誘因、退場財產歸屬問題（包括校產與土地），相關處理流程未盡明確等問題；高等學術人力的就業與轉型層面上，教職員人力去留、教師資遣、課程開設、組織重整、教職員所屬權益、轉型後教師人力的提升等問題。針對上述各層面之問題，必須審慎評估與規劃推動。

三、日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略、整併、轉型與退場機制及其配套措施與啟示，對我國具有參考價值

日本與韓國均較我國提早面臨少子女化之衝擊，其政府及大學也在因應中發展，相關策略對我國具啟示作用。如日本鼓勵大專校院面對少子女化衝擊積極擴展生源、明確教育法規提高學校自主性、建立危機監管機制、協助學校經營發展、明訂已破產學校的處理原則、保障學生權益措施、教職員就業輔導等。而韓國政府提出高等教育發展計畫提升高教競爭力、重點投資高等教育經費、大專校院提出特色及選才機制、重視實習制度、積極推動產學合作制度、擴大海外招生業務、協助學生籌措學費來源、尋求財團的財務支援。對我國在明確政府政策方向、以競爭性計畫，鼓勵高等教育機構合併、轉型、補助學校及學生經費維護學習權益、公告停止政府補助的私立學校、自然淘汰不良的私立學校、成立協助解決退場問題專案委員會、研擬退場的

配套措施與誘因等面向上，都有參考價值。

上述各議題內剖析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境、政策影響評估，並且分析日韓兩國經驗，各議題都有二至五項更為細膩的說明與討論。

## 肆、政策建議

本研究根據重要發現，研擬具體政策與配套措施如下：

### 一、立即可行建議

#### (一) 大專校院整併方面

- 1.修正大專校院整併相關法規，明確整併基準與流程。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本和韓國均有明確整併轉型與退場之法令規章，使政府及學校有所依循。2011年1月26日修正公布之《大學法》第7條第2項，觀其程序，教育部由上而下決定政策，但由各該國立大學執行，建議修正由教育部執行或免經校務會議審議程序，並增列保障原有主管任期、教職員職務及年資、學生學籍移轉、學校資產處理方式，且宜訂頒公私立大學合併計畫的基準與流程，使政策明確，執法有據。

- 2.擬定整併策略，提高整併後之校產使用效益。(主辦機關：教育部；協辦機關：內政部、財政部、經濟部、地方政府、公私立大專校院)

我國大多數公立大專校院的校地係地方徵收撥用而來，建議政府透過建新併舊模式(如國立東華大學與花蓮教育大學之成功案例)，或可比照眷村改建或國防部棄舊遷新營舍等以地換地模式，或由各部會(如內政部營建署、財政部國有財產局)及地方政府提出校產需求性，由中央與地方政府共同促成整併的執行，或結合地方產業發展通盤檢討。私立大專校院的整併固須尊重私人意願，但中央與地方政府可就區域發展與資源整合概念，作為輔導整併的要件。

私立學校之整併，應由整併後存續學校依法妥適規劃校產之處理



與運用，惟若有學校法人解散清算之情事發生時，其賸餘財產則依捐助章程規定辦理。另私立學校依據《私立學校法》第 48 條租用之公有、公營事業（如臺糖公司土地）或財團法人之土地，宜依其租約所定辦理。

3. 提供國內外整併成功案例，提高各校整併意願。（主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院）

日本成功整併國立大學 13 所、公立大學 7 所及教育大學 2 所，韓國已有 24 所大學成功整併為 12 所大學，2009 年提倡仿效美國加州大學體制，主導國立大學整併計畫，由至少 3 所以上大學進行校際調整，整併成一單獨大學，促使國立大學法人化與校際合併等政策。我國整併成功有不同屬性、不同層級、不同類科及私立學校法人合併等之案例。但也有奉准通過後未實質執行整併案例，或有甲校通過校務會議而乙校反對之不成功案例；復有校務會議票決通過於下次會議又翻案否決案例等，凸顯各校對整併效益與願景之觀望，建議政策上開放更多元整併模式，研議國立大學法人化合併、鼓勵公私立大專校院同層級、或不同層級學校、或學校法人等研擬整併計畫，施予資源補助及程序上的輔導，以提高整併意願與成功機會。

## （二）大專校院轉型方面

1. 擴增境外生源，輔導大專校院轉型國際學院。（主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院經建會、行政院大陸委員會、公私立大專校院）

日本和韓國大量招收國際學生，一方面提高國際視野，另一方面紓解部分因少子女化招生不足的壓力。日本簡化放寬留學生居留簽證手續、提供獎學金、就業輔導協助，計畫 2020 年招 30 萬名留學生；韓國提出十年投資計畫，預訂 2020 年招 15 萬名留學生。為達成馬總統期望 2020 年招收 13-15 萬名境外學生目標，宜提高到行政院督導的視野，鬆綁現行境外學生入境、居留簽證、獎學金及輔導就業等相關法規，鼓勵各大專校院招收境外學生。建議將境外（含大陸）專班事前核准制，改為事後報備制；發揮臺灣學制的彈性優勢，與境外（含大

陸) 進行「3+1」或「2+2」或「1+3」等多元雙聯學位模式；鬆綁境外學分採認，使大專校院在境外(含大陸)開設的境外專班、學分班，於陸生來臺就學時，可予承認並抵減部分學分。另鬆綁三限六不政策，近期擴大招收大陸學生名額至少 10%，約 10,000 人，未來宜開放各大學自憑本事招收陸生，以解生源之不足。又因境外專班若係大陸之陸生不須來台就學，將可減少政治與社會的觀感與衝擊。

2. 充分運用學校教師及校舍資產，輔導大專校院轉型社區學院。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

為解決少子女化教師開課不足問題，韓國調整生師比由 33 人調降為 17 人，我國尚可自 25 人調降到 20 人以下。而學校多餘校舍空間，可鼓勵大專校院招收成人及業界回流專班，使政府宣布將自 2014 年起實施 224 政策，讓年滿 22 歲，工作滿 4 年之成人，都有機會上大學，得有校舍空間及教師人力實施。因此建議政府檢修《終身學習法》，落實各機關團體編列預算開設終身學習課程的執行力。並輔導大專校院轉型社區學院，不但可減緩少子女化的衝擊，更可達到終身學習社會的理想，善用學位授予的優勢誘因，促進高等教育人力及資源的發揮。

3. 發揮評鑑功能，導引學校轉型發展。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本 2004 年要求各大學必須接受第三者評鑑制度，實施自我檢查與評鑑機制。韓國 2009 年對 22 所大學進行評鑑，8 所被評為不良學校，被要求進行改善，否則將被關校之虞。我國《大學法》及《私立學校法》均賦予學校自我評鑑及教育部對學校評鑑的職責。透過評鑑輔導各校自我定位發展特色，作為學校轉型的參考方向。

### (三) 大專校院退場方面

1. 研修退場相關法規，以備因應。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

馬總統宣示不能讓學校退場，教育部則表示，退場機制的規劃是備而不用。為因應少子女化之衝擊，教育部訂有《專科以上學校及其

分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》、《大學設立停辦變更及合併審議會設置要點》、《公私立大學校院學院設立及變更審查作業要點》、《教育部私立大專校院危機處理小組作業原則》等規定，作為學校因應變更停辦處理之依據。惟目前均僅就申請、審查等程序性的原則加以規範，茲建議《大學法》第4條第5項文字修正為「大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序、校產與人員及學生權益之處理及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。」使教育部及學校於偶發狀況之處理，有所依循，減少不必要之爭訟。

2.強化大專校院校務發展委員會功能，訂定退場危機處理的管制點。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

為因應大專校院面臨少子女化的問題，教育部宜請各校審慎檢討及研擬中長程校務發展計畫，建議各校應就少子女化的議題，專案於校務發展委員會追蹤列管，審慎自我評估學校的特色、招生、財務、資源、競爭優勢、經營管理績效等狀況，並自我分析整併、轉型與退場時機，訂定退場危機處理的管制點，以轉型強化績效為出發點，預為研擬分析整併、轉型與退場的配套措施，以保障學校、師生及校務發展最大的利益。

3.落實三級預警、輔導與監督退場機制，追蹤列管經營條件不佳之學校。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本對於辦學品質不佳、招生不利、欠缺競爭力與優勢條件者，公布一般資訊、財務及評鑑資料，並以自由市場機制淘汰之。而韓國則以政府介入輔導、公開辦學燈號資訊及透過相關策略迫使退場。教育部應建立大專校院整併、轉型與退場機制的三級輔導制度，先預警、次輔導及再次監督退場步驟，落實目前研擬大學退場的預警機制、輔導協助、轉型退場等指標（或原則）與標準化作業流程，積極輔導國立大專校院先行整併以引導私校整併，萬不得已才啟動退場作為。同時應追蹤列管校務績效不佳、經營不善、招生不足、財務危機、人事糾紛或已影響教育品質者，透過輔導小組加以協助改善，惟若輔導改

善仍未見效，則應監督退場，以保障學生權益。

- 4.參考日韓經驗，輔導私立大專校院尊嚴退場。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

我國《私立學校法》採鼓勵私人捐資興學，若因少子女化大環境的衝擊，致私校不得不面臨退場的命運，除本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應最優先受清償外，政府宜對私校董事會、董事長、董事及教職員多年以來培育國家社會人才的苦心予以肯定，並適度表揚，讓私校有尊嚴且願意退場。

#### (四) 整併、轉型與退場整體方面

- 1.行政院成立跨部會專案小組，協調督導大專校院整併、轉型與退場機制之執行。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院人事行政局、內政部、財政部、經濟部、公私立大專校院)

日本 8 位國務大臣中的「內閣府特命擔當大臣(少子化・男女共事擔當)」主要負責跨部會綜理少子女化社會現象的政策議題，提出施政方針，以有效推行少子女化對策。韓國於 2009 年成立專案委員會，協助解決私立學校重組、調整私校結構及關閉問題。鑑於大專校院整併、轉型與退場涉及公私立學校人事、高等學術人力、財務、稅賦、土地、校產、財團法人董事會、教職員及學生權益等問題相當錯綜複雜，也非教育部職權所能完全處理得宜，有必要參酌日韓經驗，自行政院的層級與高度來整體綜觀國家高等教育人力資源培育之相關議題，進而領導教育部及政府相關部會，結合社會與產業資源，順利導引大專校院轉型、整併或退場。

- 2.發揮因應少子女化對策專案小組功能，研議整併、轉型與退場政策及配套措施。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

我國教育部已成立「因應少子女化對策專案小組」，由部長擔任召集人，顯示政府已經關注到少子女化帶來的危機與衝擊。為順利推動

公私立大專校院整併、轉型與退場，解決少子女化引發之相關教育問題，建議下設高等教育人力規劃、學生權益及學校資產三個小組，協調研議人事、財務、土地、師生權益及學校資產等問題，擬訂政策誘因、修法方向，提出有效輔導大專校院因應之配套措施，針對有意願合併的公私立大專校院予以專案輔導，促使整併、轉型與退場成功。

- 3.分階段評估少子女化衝擊程度，適時執行整併、轉型與退場措施。  
(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

少子女化各校面臨招生的壓力，整併後固可減少校數，發揮 1 加 1 大於 2 的整合效果，惟對少子女化生源的衝擊，是否能夠發揮加分之效，仍須個案評估。雖然我國大專校院整併失敗的原因有校園文化落差、本位主義不易消弭、多校區管理及人員擔心權益受損、校產處分不明確等問題。建議教育部評估少子女化生源的衝擊及招生不足影響學校財源程度，分階段積極整併國立大專校院的決心，以杜絕私校觀望態度；私校雖係尊重意願，但政策上仍可分析辦學條件，予以必要的輔導及協助，促成學校法人間與私立學校間，甚或私立學校與公立學校間的整併。

- 4.排除整併、轉型與退場之干擾因素，展現政府決心與魄力。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：公私立大專校院)

監察院糾正教育部率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大。此外，本研究發現政府在大專校院之整併、轉型與退場之困境上，除了法制規範不足、誘因不明外，因國情、政治文化、校園生態等因素之干擾，以致影響政府決心、魄力，及增加執行之難度。且大專校院為地方重要之文教資產，國人及地方政府對於學校整併、轉型與退場之認知分歧、缺乏共識，致使進展受挫。

建議教育部依據學校整併、轉型與退場之具體政策，就地理位置、學校類別屬性、背景條件、規模、資源、區域產業、財務經費及教育政策等因素慎選整併、轉型或退場學校，聘請德高望眾社會人士、地方仕紳、知名校友、卸任校長、學校領域類科之傑出產學專家及相關部會代表成立輔導小組，提出策略與誘因，如保障公立大專校院教職

員生權益、專案核增校務基金、增加員額、提高軟硬體建設經費等。私立大專校院部分，維護學校法人權益；簡化整併、轉型或退場的相關申請及核准程序；提出私校財產處分之合理分配比例措施；保障師生權益，不因整併、轉型或退場而受損；減免稅賦處理，使學校樂意配合；提供一定年限之總量、學雜費調整等彈性辦學空間，以增強誘因。

## 二、中長期建議

### (一) 大專校院整併方面

1. 持續評估學校合理規模，落實執行公私立大專校院之整併。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

少子女化衝擊學生招生困難時，相對影響學生規模。本研究發現，學校規模以 10,000 人為合宜。為鼓勵大專校院整併，建議教育部檢修補助經費標準，導引規模小、資源不足、連續招生缺額多、缺乏競爭力之學校，優先輔導整併，對於有意願配合整併之公私立大專校院則提高補助額度，以充實資源為誘因，提高整併成功機率及競爭優勢。

2. 推動公立大學單獨或多校合併法人化。(主辦機關：教育部；協辦機關：公立大專校院)

《大學法》第 1 條第 2 項明定，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內享有自治權。大法官釋字第 380 號解釋，亦對學術自由的保障予以明確規範。在少子女化時代，政府對大學的自主性要更開放、管制更鬆綁，並營造有效的競爭環境，以提高大學競爭力。面臨少子女化生源不足，建議比照日韓公立大學行政法人之例，推動公立大學法人化，或數所學校整併法人化，更有助於大學自主經營與永續發展。

### (二) 大專校院轉型方面

1. 鬆綁辦學限制，並輔導大專校院轉型發展。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日韓為因應少子女化，採 AO (Admission Office) 入學制度，簡

化以書面審查的方式，錄取優質學生，不限制年齡，也不限制非畢業生報考，以開拓生源。建議政府首應鬆綁招生制度，開放各校多元招生。另宜持續輔導大專校院因應少子女化之衝擊，落實自我評估。在人少質精的需求下，改以小班教學、個別化輔導、優質的教育資源、低生師比、寬裕的校地與校舍空間，使卓越的學習條件大為提升，努力達成質優於量的精緻化目標。惟若因招生持續面臨困難，學校經營難以為繼。則應輔導學校審慎考量朝轉型社區學院，或改辦其他教育、文化、社會福利事業等型態發展。

- 2.完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院衛生署、行政院文化建設委員會、內政部、公私立大專校院)

我國大專校院改名及改制均屬教育體系內之轉型改變，私立學校轉型為非營利機構或社會福利機構（例如訓練機構、養老院以及文創產業等），以其他型態繼續營運，須透過不同目的事業主管機關之核准，在法制規範、社會需求、改辦申請程序、教師及學生權益處理、校產變更用途等之法規與轉型配套，建議由行政院邀各部會規劃促成。

### （三）大專校院退場方面

- 1.審慎評估退場時機，建立學校活化生機。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

退場係指學校不再繼續辦理，設立主體依法解散消滅等內涵，意謂著學校將停辦或變更其他用途。而退場後，引發教師失業、學生轉學、校產荒廢失調、處置不易、社會觀感不佳、對政府失去信心等危機問題。日本對於經營困難的學校，傾向鼓勵其申請民事的重整再生方案，當學校重整再生極為困難時，則將面臨破產的狀態。韓國公布經營不善面臨破產的私立學校名單，並停止政府補助款。建議教育部除列管與輔導經營不佳學校外，可鬆綁開放以公辦民營方式、引進國外大學進場合作、徵求優質企業團隊接（合）辦；開放境外辦學、擴大境外設點或境外合作辦學模式，讓學校活化辦學；開放多餘校舍與產企業合設研發中心、多餘教師與產業合聘研發職務等多元生機，促

使面臨退場的學校尚有轉機的可能。

- 2.以漲價歸公的概念，有效處理私校退場後的校產。(主辦機關：教育部；協辦機關：內政部、財政部、私立大專校院)

私立學校的資產來自於私人捐資，於處理退場後的校產問題，面臨董事會不願意與不捨龐大校產因而充公，甚或消失，基於護產的心態，造成苟延殘喘現象，反而不利辦學品質與師生權益。政府若能比照「區段徵收」的概念，思考「漲價歸公」的原則，就原資產回歸創辦人或交由董事會繼續從事公益事業處置，或允由政府徵收或再利用之獲益，除歸還董事會基本資產外，餘悉由政府依法收歸處理，或能減少董事會或創辦人後代之抗拒態度。

#### (四) 整併、轉型與退場整體方面

- 1.持續研修並制定整併、轉型與退場之特別法、暫行條例或相關法規，有效處理相關事宜。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：公私立大專校院)

本研究發現，實際執行大專校院整併、轉型與退場的困境，在於法律規範不足或不明確。基於大危機用重典之策略，建議訂定《少子女化教育因應發展條例》，針對資產處置、高等學術人力運用、稅賦優惠、學校法人賸餘財產歸屬、申請及核准程序簡化等事項，予以特別規範。在一定期限內，以優厚條件提供有意願之學校進行整併、轉型與退場。

- 2.發揮公權力，貫徹大專校院整併、轉型與退場之執行。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：公私立大專校院)

2016年後，少子女化的學齡人口不足現象將逐年惡化，政府及各大專校院均應適時了解學校經營管理與生存之條件，若無法持續維持生存發展之大專校院，政府除應依前開特別條例積極貫徹執行整併、轉型與退場之公權力外，行政院因應少子女化跨部會專案小組亦應發揮追蹤管考機制，以利督導大專校院進行整併、轉型與退場事宜，俾使學生受教權益獲得保障，而高等學術人力資源及學校資產亦能充分



運用與活化。

### 三、主要建議事項

本研究分立即可行及中長期建議兩大類，分別就大專校院整併、轉型及退場等三大層面，對教育部及大專校院等單位提出相關建議如下頁表：

#### (一) 立即可行建議

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
A. 大專校院整併方面	A-1.修正大專校院整併相關法規，明確整併基準與流程	日本和韓國均有明確整併轉型與退場之法令規章，使政府及學校有所依循。2011年1月26日修正公布之《大學法》第7條第2項，觀其程序，教育部由上而下決定政策，但由各該國立大學執行，建議修正由教育部執行或免經校務會議審議程序，並增列保障原有主管任期、教職員職務及年資、學生學籍移轉、學校資產處理方式，且宜訂頒公私立大學合併計畫的基準與流程，使政策明確，執法有據。	教育部	公私立大專校院
	A-2.擬定整併策略，提高整併後之校產	我國大多數公立大專校院的校地係地方徵收撥用而來，建議政府透過建新併舊模式（如國	教育部	內政部、財政部、經濟部、地方政府、公

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
	使用效益	<p>立東華大學與花蓮教育大學之成功案例)，或可比照眷村改建或國防部棄舊遷新營舍等以地換地模式，或由各部會（如內政部營建署、財政部國有財產局）及地方政府提出校產需求性，由中央與地方政府共同促成整併的執行，或結合地方產業發展通盤檢討。私立大專校院的整併固須尊重私人意願，但中央與地方政府可就區域發展與資源整合概念，作為輔導整併的要件。</p> <p>私立學校之整併，應由整併後存續學校依法妥適規劃校產之處理與運用，惟若有學校法人解散清算之情事發生時，其賸餘財產則依捐助章程規定辦理。另私立學校依據《私立學校法》第 48 條租用之公有、公營事業（如臺糖公司土地）或財團法人之土地，宜依其租約所定辦理。</p>		私立大專校院
	A-3.提供國內外整併成功案例，提高各校整併意願	我國整併成功有不同屬性、不同層級、不同類科及私立學校法人合併等之案例。建議政策上開放更多元整併模式，研議國立大學法人化合併、鼓勵公	教育部	公私立大專校院

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		私立大專校院同層級、或不同層級學校、或學校法人等研擬整併計畫，施予資源補助及程序上的輔導，以提高整併意願與成功機會。		
B. 大專校院轉型方面	B-1. 擴增境外生源，輔導大專校院轉型國際學院	日本和韓國大量招收國際學生，一方面提高國際視野，另一方面紓解部分因少子女化招生不足的壓力。為達成馬總統期望 2020 年招收 13-15 萬名境外學生目標，宜提高到行政院督導的視野，鬆綁現行境外學生入境、居留簽證、獎學金及輔導就業等相關法規，鼓勵各大專校院招收境外學生。建議將境外（含大陸）專班事前核准制，改為事後報備制；發揮臺灣學制的彈性優勢，與境外（含大陸）進行「3+1」或「2+2」或「1+3」等多元雙聯學位模式；鬆綁境外學分採認，使大專校院在境外（含大陸）開設的境外專班、學分班，於陸生來臺就學時，可予承認並抵減部分學分。另鬆綁三限六不政策，近期擴大招收大陸學生名額至少 10%，約 10,000 人，未來宜開放各大學自憑本事招收陸生，以解生源之不足。又因境外專班若係大陸之陸生不須	行政院、教育部	行政院經建會、行政院大陸委員會、公立大專校院

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		來台就學，將可減少政治與社會的觀感與衝擊。		
	<b>B-2.充分運用學校教師及校舍資產，輔導大專校院轉型社區學院</b>	為解決少子女化教師開課不足問題，韓國調整生師比由 33 人調降為 17 人，我國尚可自 25 人調降到 20 人以下。而學校多餘校舍空間，可鼓勵大專校院招收成人及業界回流專班，使政府宣布將自 2014 年起實施 224 政策，讓年滿 22 歲，工作滿 4 年之成人，都有機會上大學，得有校舍空間及教師人力實施。因此建議政府檢修《終身學習法》，落實各機關團體編列預算開設終身學習課程的執行力。並輔導大專校院轉型社區學院，不但可減緩少子女化的衝擊，更可達到終身學習社會的理想，善用學位授予的優勢誘因，促進高等教育人力及資源的發揮。	教育部	公私立大專校院
	<b>B-3.發揮評鑑功能，導引學校轉型發展</b>	日本 2004 年要求各大學必須接受第三者評鑑制度，實施自我檢查與評鑑機制。韓國 2009 年對 22 所大學進行評鑑，8 所被評為不良學校，被要求進行改善，否則將被關校之虞。我國《大學法》及《私立學校法》	教育部	公私立大專校院

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		均賦予學校自我評鑑及教育部對學校評鑑的職責。透過評鑑輔導各校自我定位發展特色，作為學校轉型的參考方向。		
C. 大專校院退場方面	C-1. 研修退場相關法規，以備因應	馬總統宣示不能讓學校退場，教育部則表示，退場機制的規劃是備而不用。為因應少子女化之衝擊，教育部訂有《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》、《大學設立停辦變更及合併審議會設置要點》、《公私立大學校院學院設立及變更審查作業要點》、《教育部私立大專校院危機處理小組作業原則》等規定，作為學校因應變更停辦處理之依據。惟目前均僅就申請、審查等程序性的原則加以規範，茲建議《大學法》第 4 條第 5 項文字修正為「大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序、校產與人員及學生權益之處理及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。」使教育部及學校於偶發狀況之處理，有所依循，減少不必要之	教育部	公私立大專校院

建議 政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦 單位	協辦單位
		爭訟。		
	C-2.強化大專校院校務發展委員會功能，訂定退場危機處理的管制點	為因應大專校院面臨少子女化的問題，教育部宜請各校審慎檢討及研擬中長程校務發展計畫，建議各校應就少子女化的議題，專案於校務發展委員會追蹤列管，審慎自我評估學校的特色、招生、財務、資源、競爭優勢、經營管理績效等狀況，並自我分析整併、轉型與退場時機，訂定退場危機處理的管制點，以轉型強化績效為出發點，預為研擬分析整併、轉型與退場的配套措施，以保障學校、師生及校務發展最大的利益。	教育部	公私立大專校院
	C-3.落實三級預警、輔導與監督退場機制，追蹤列管經營條件不佳之學校	日本對於辦學品質不佳、招生不利、欠缺競爭力與優勢條件者，公布一般資訊、財務及評鑑資料，並以自由市場機制淘汰之。而韓國則以政府介入輔導、公開辦學燈號資訊及透過相關策略迫使退場。教育部應建立大專校院整併、轉型與退場機制的三級輔導制度，先預警、次輔導及再次監督退場步驟，落實目前研擬大學退場的預警機制、輔導協助、轉型退	教育部	公私立大專校院

建議 政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦 單位	協辦單位
		場等指標（或原則）與標準化作業流程，積極輔導國立大專校院先行整併以引導私校整併，萬不得已才啟動退場作為。同時應追蹤列管校務績效不佳、經營不善、招生不足、財務危機、人事糾紛或已影響教育品質者，透過輔導小組加以協助改善，惟若輔導改善仍未見效，則應監督退場，以保障學生權益。		
	C-4 參考日韓經驗，輔導私立大專校院尊嚴退場	日本與韓國均已產生少子女化大專校院退場案例，日本高等教育機構退場，乃因經營不善，但透過預警、輔導及退場程序。韓國對於經營不善者先列管、凍結獎補助經費、限期改善，若仍無法改善，則須勒令停辦。我國《私立學校法》採鼓勵私人捐資興學，若因少子女化大環境的衝擊，致私校不得不面臨退場的命運，除本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應最優先受清償外，政府宜對私校董事會、董事長、董事及教職員多年以來培育國家社會人才的苦心予以肯定，並適度表揚，讓私校有尊嚴且願意退場。	教育部	公私立大專校院
D. 整	D-1. 行政院成立跨部會專	日本 8 位國務大臣中的「內閣府特命擔當大臣（少子化・男	行政院、	行政院經濟建設委員

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
併、轉型與退場整體方面	案小組，協調督導大專校院整併、轉型與退場機制之執行	女共事擔當)」主要負責跨部會綜理少子女化社會現象的政策議題，提出施政方針，以有效推行少子女化對策。韓國於2009年成立專案委員會，協助解決私立學校重組、調整私校結構及關閉問題。鑑於大專校院整併、轉型與退場涉及公私立學校人事、高等學術人力、財務、稅賦、土地、校產、財團法人董事會、教職員及學生權益等問題相當錯綜複雜，也非教育部職權所能完全處理得宜，有必要參酌日韓經驗，自行政院的分級與高度來整體綜觀國家高等教育人力資源培育之相關議題，進而領導教育部及政府相關部會，結合社會與產業資源，順利導引大專校院轉型、整併或退場。	教育部	會、行政院國家科學委員會、行政院人事行政局、內政部、財政部、經濟部、公私立大專校院
	D-2.發揮因應少子女化對策專案小組功能，研議整併、轉型與退場政策及配套措施	我國教育部已成立「因應少子女化對策專案小組」，由部長擔任召集人，顯示政府已經關注到少子女化帶來的危機與衝擊。為順利推動公私立大專校院整併、轉型與退場，解決少子女化引發之相關教育問題，建議下設高等教育人力規劃、學生權益及學校資產三個小組，協調研議人事、財務、土地、師生權益及學校資產等問	教育部	公私立大專校院



建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		題，擬訂政策誘因、修法方向，提出有效輔導大專校院因應之配套措施，針對有意願合併的公私立大專校院予以專案輔導，促使整併、轉型與退場成功。		
	D-3.分階段評估少子女化衝擊程度，適時執行整併、轉型與退場措施	少子女化各校面臨招生的壓力，整併後固可減少校數，發揮 1 加 1 大於 2 的整合效果，惟對少子女化生源的衝擊，是否能夠發揮加分之效，仍須個案評估。我國大專校院整併失敗的原因有校園文化落差、本位主義不易消弭、多校區管理及人員擔心權益受損、校產處分不明確等問題。建議教育部評估少子女化生源的衝擊及招生不足影響學校財源程度，分階段積極整併國立大專校院的決心，以杜絕私校觀望態度；私校雖係尊重意願，但政策上仍可分析辦學條件，予以必要的輔導及協助，促成學校法人間與私立學校間，甚或私立學校與公立學校間的整併。	教育部	公私立大專校院
	D-4.排除整併、轉型與退場之干擾因素，展現政府決心與魄力	監察院糾正教育部率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大。此外，本研究發現政府在大專校院之整併、轉型與退場之困境上，除	行政院、教育部	公私立大專校院

建議 政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦 單位	協辦單位
		<p>了法制規範不足、誘因不明外，因國情、政治文化、校園生態等因素之干擾，以致影響政府決心、魄力，及增加執行之難度。且大專校院為地方重要之文教資產，國人及地方政府對於學校整併、轉型與退場之認知分歧、缺乏共識，致使進展受挫。</p> <p>建議教育部依據學校整併、轉型與退場之具體政策，就地理位置、學校類別屬性、背景條件、規模、資源、區域產業、財務經費及教育政策等因素慎選整併、轉型或退場學校，聘請德高望眾社會人士、地方仕紳、知名校友、卸任校長、學校領域類科之傑出產學專家及相關部會代表成立輔導小組，提出策略與誘因，如保障公立大專校院教職員生權益、專案核增校務基金、增加員額、提高軟硬體建設經費等。私立大專校院部分，維護學校法人權益；簡化整併、轉型或退場的相關申請及核准程序；提出私校財產處分之合理分配比例措施；保障師生權益，不因整併、轉型或退場而受損；減免稅賦</p>		

建議政策	建議方案	內涵說明	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		處理，使學校樂意配合；提供一定年限之總量、學雜費調整等彈性辦學空間，以增強誘因。		

## (二) 中長期建議

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
E. 大專校院整併方面	E-1. 持續評估學校合理規模，落實執行公私立大專校院之整併	少子女化衝擊學生招生困難時，相對影響學生規模。本研究發現，學校規模以 10,000 人為合宜。為鼓勵大專校院整併，建議教育部檢修補助經費標準，導引規模小、資源不足、連續招生缺額多、缺乏競爭力之學校，優先輔導整併，對於有意願配合整併之公私立大專校院則提高補助額度，以充實資源為誘因，提高整併成功機率及競爭優勢。	教育部	公私立大專校院
	E-2. 推動公立大學單獨或多校合併法人化	《大學法》第 1 條第 2 項明定，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內享有自治權。大法官釋字第 380 號解釋，亦對學術自由的保障予以明確規範。在少子女化時代，政府對大學的自主性要更開放、管制更鬆綁，並營造有效的競爭環境，以提高大學競爭力。面臨少子女化生源不足，建議比照日韓公立大學行政法人之例，推動公立大學法人化，或數所學校整併法人	教育部	公立大專校院

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		化，更有助於大學自主經營與永續發展。		
F. 大專校院轉型方面	F-1. 鬆綁辦學限制，並輔導大專校院轉型發展	日韓為因應少子女化，採 AO (Admission Office) 入學制度，簡化以書面審查的方式，錄取優質學生，不限制年齡，也不限制非畢業生報考，以開拓生源。建議政府首應鬆綁招生制度，開放各校多元招生。另宜持續輔導大專校院因應少子女化之衝擊，落實自我評估。在人少質精的需求下，改以小班教學、個別化輔導、優質的教育資源、低生師比、寬裕的校地與校舍空間，使卓越的學習條件大為提升，努力達成質優於量的精緻化目標。  惟若因招生持續面臨困難，學校經營難以為繼。則應輔導學校審慎考量朝轉型社區學院，或改辦其他教育、文化、社會福利事業等型態發展。	教育部	公私立大專校院
	F-2. 完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業	我國大專校院改名及改制均屬教育體系內之轉型改變，私立學校轉型為非營利機構或社會福利機構（例如訓練機構、養老院以及文創產業等），以其他型態繼續營運，須透過不同目的事業主管機關之核准，在法制規範、社會需求、改辦申請程序、教師及學生權益處理、校產變更用途等之法規與轉型配套，建議	行政院、教育部	行政院衛生署、行政院文化建設委員會、內政部、公私立大專校院

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		由行政院邀各部會規劃促成。		
G. 大專校院退場方面	G-1. 審慎評估退場時機，建立學校活化生機	退場係指學校不再繼續辦理，設立主體依法解散消滅等內涵，意謂著學校將停辦或變更其他用途。而退場後，引發教師失業、學生轉學、校產荒廢失調、處置不易、社會觀感不佳、對政府失去信心等危機問題。建議教育部除列管與輔導經營不佳學校外，可鬆綁開放以公辦民營方式、引進國外大學進場合作、徵求優質企業團隊接（合）辦；開放境外辦學、擴大境外設點或境外合作辦學模式，讓學校活化辦學；開放多餘校舍與產企業合設研發中心、多餘教師與產業合聘研發職務等多元生機，促使面臨退場的學校尚有轉機的可能。	教育部	公私立大專校院
	G-2. 以漲價歸公的概念，有效處理私校退場後的校產	私立學校的資產來自於私人捐資，於處理退場後的校產問題，面臨董事會不願意與不捨龐大校產因而充公，甚或消失，基於護產的心態，造成苟延殘喘現象，反而不利辦學品質與師生權益。政府若能比照「區段徵收」的概念，思考「漲價歸公」的原則，就原資產回歸創辦人或由董事會繼續從事公益事業處置，或允由政府徵收或再利用之獲益，除歸還董事會基本資產外，餘悉由	教育部	內政部、財政部、私立大專校院

建議政策	建議方案	配套措施	主、協辦單位	
			主辦單位	協辦單位
		政府依法收歸處理，或能減少董事會或創辦人後代之抗拒態度。		
H. 整併、轉型與退場整體方面	H-1. 持續研修並制定整併、轉型與退場之特別法、暫行條例或相關法規，有效處理相關事宜	本研究發現，實際執行大專校院整併、轉型與退場的困境，在於法律規範不足或不明確。基於大危機用重典之策略，建議訂定《少子女化教育因應發展條例》，針對資產處置、高等學術人力運用、稅賦優惠、學校法人贖餘財產歸屬、申請及核准程序簡化等事項，予以特別規範。在一定期限內，以優厚條件提供有意願之學校進行整併、轉型與退場。	行政院、教育部	公私立大專校院
	H-2. 發揮公權力，貫徹大專校院整併、轉型與退場之執行	2016 年後，少子女化的學齡人口不足現象將逐年惡化，政府及各大專校院均應適時了解學校經營管理與生存之條件，若無法持續維持生存發展之大專校院，政府除應依前開特別條例積極貫徹執行整併、轉型與退場之公權力外，行政院因應少子女化跨部會專案小組亦應發揮追蹤管考機制，以利督導大專校院進行整併、轉型與退場事宜，俾使學生受教權益獲得保障，而高等學術人力資源及學校資產亦能充分運用與活化。	行政院、教育部	公私立大專校院

## 目次

提要	.....	I
目次	.....	XXVII
表次	.....	XXIX
圖次	.....	XXXI
<b>第一章 緒論</b>	.....	<b>1</b>
第一節 研究背景、動機與目的	.....	1
第二節 名詞釋義	.....	6
第三節 研究範圍	.....	7
第四節 研究限制	.....	8
<b>第二章 相關文獻探討</b>	.....	<b>9</b>
第一節 少子女化的概況對我國大專校院之衝擊	.....	9
第二節 我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策實施現況 與問題分析	.....	17
第三節 日本及韓國大專校院因應少子女化之相關機制及其配 套	.....	56
第四節 相關研究	.....	102
<b>第三章 研究設計與實施</b>	.....	<b>109</b>
第一節 本研究之概念架構	.....	109
第二節 研究方法與步驟	.....	111
第三節 研究設計	.....	114

<b>第四章 研究結果與討論</b> .....	<b>117</b>
第一節 因應少子女化我國大專校院整併問題之影響評估與策略 分析.....	117
第二節 因應少子女化我國大專校院轉型問題之影響評估與策略 分析.....	126
第三節 因應少子女化我國大專校院退場問題之影響評估與策略 分析.....	133
第四節 綜合分析與討論 .....	142
<b>第五章 結論與建議</b> .....	<b>151</b>
第一節 結論 .....	151
第二節 政策建議.....	178
<b>參考文獻</b> .....	<b>189</b>
<b>附錄</b> .....	<b>209</b>
附錄一 私立學校營運風險評等指標（草案） .....	210
附錄二 相關研究整理 .....	213
附錄三 焦點座談會議紀錄.....	234
附錄四 訪談大綱 .....	253
附錄五 訪談資料彙整 .....	260
附錄六 期中報告審查意見回覆表.....	301
附錄七 專家諮詢座談會議紀錄 .....	349
附錄八 網路論壇意見彙整.....	357
附錄九 期末報告審查會紀錄.....	362
附錄十 期末報告審查意見回覆表.....	379



## 表次

表 1-1	我國近十年大專校院學生數概況.....	3
表 2-1	我國出生人口及入學年度比較表.....	10
表 2-2	2001-2009 學年度大專校院學生數成長狀況分析表 .....	11
表 2-3	2004-2010 學年大專校院招生人數及註冊率.....	13
表 2-4	我國大專校院整併案例彙總表 .....	25
表 2-5	影響大專校院整併因素彙整表 .....	31
表 2-6	國內大學自治議題相關研究彙整表 .....	48
表 2-7	國內私人興學議題相關研究彙整表 .....	52
表 2-8	我國大專校院整併、轉型與退場機制之定義、規範類型、適用對象及待解決問題彙整表 .....	55
表 2-9	日本 1980 年到 2011 年各高等教育機構數量增減狀況.....	59
表 2-10	日本 2011 年各高等教育機構國公私立校數與比例 .....	60
表 2-11	日本 1980 年到 2011 年在學生人數狀況.....	61
表 2-12	日本 1980 年到 2010 年入學人數增減狀況 .....	62
表 2-13	日本教育大學整併情況 .....	75
表 2-14	日本國立大學整併情況 .....	76
表 2-15	日本公立大學整併情況 .....	77
表 2-16	日本採用退場機制之大學.....	80

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

表 2-17	韓國 2008 年到 2010 年國公私立學校總數 .....	83
表 2-18	韓國 2008 年到 2010 年大學在學學生人數 .....	83
表 2-19	BK21 計畫執行率 .....	92
表 2-21	2012 年停止政府補助學校名單 .....	94
表 2-22	日本與韓國的官方政策與學校作法對照表 .....	101
表 3-1	專家訪談之編碼與實施 .....	115
表 4-1	少子女化對大專校院衝擊配套措施分析對照表.....	147

## 圖次

圖 1-1	我國 2001-2010 年大專校院學校數 .....	2
圖 1-2	我國近十年大專校院學生數趨勢.....	3
圖 2-1	少子女化對我國大專院校衝擊層面圖 .....	16
圖 2-2	我國大專校院整併規範之相關法令示意圖 .....	19
圖 2-3	我國大專校院轉型規範之相關法令示意圖 .....	37
圖 2-4	我國大專校院退場規範之相關法令示意圖 .....	42
圖 2-5	我國大專校院整併、轉型及退場機制之相關法令示意圖 ...	54
圖 2-6	日本、韓國與臺灣總生育率 .....	57
圖 2-7	日本學校經營預警指標圖.....	66
圖 2-8	學校財務預警指標.....	67
圖 2-9	學生轉學支援程序圖 .....	72
圖 2-10	BK21 計畫的核心指標.....	89
圖 3-1	研究概念圖.....	110
圖 3-2	研究流程圖.....	113

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景、動機與目的

依據內政部(2011)的統計顯示,2010年我國總出生人口為166,886人,創30年來最低點,尤其受到金融海嘯風暴,又適逢孤鸞年以及虎年,諸多因素都影響到夫婦生育的意願(管嫫媛,2011)。但2011年1至2月的出生人口數也較2010年同月減少994人,幸政府因應得宜,2011年1-12月我國總出生人口為196,627人,雖已止跌回升。仍可見少子女化現象依然存在,隨之對教育也產生相當程度的衝擊。我國自1960年至2010年平均生育數從5.75人逐年降低至0.90人,如觀察我國的粗出生率(Crude Birth Rate, CBR 即每年每千人中出生人口之比率)以及嬰兒出生數的統計趨勢,1960年的粗出生率為43.3‰,嬰兒出生數為32萬3,643人,至2003年粗出生率為10.1‰,2004年粗出生率跌破10‰,至2010年更低至7.21‰(內政部戶政司,2011)。換言之,2010年出生嬰兒數,僅1960年出生數的二分之一。隨著生育率與出生率的下降,正面臨或處於少子女化現象的國家而言,即會面對資源收入(包括人力)減少的影響,進而影響到社會的生產力、就業市場、人力資源與生活照護上等問題(邱玉蟾,2007:153)。而少子女化對國家的影響,進而也勢必對教育體系產生衝擊。

少子女化將影響我國大專校院學生數量與衝擊學校經營的全面性問題。我國大專校院數在2001至2011學年度,從154所增加到162所(不含1所宗教研修學院)。我國2001-2010年大專校院學校數,如圖1-1所示。

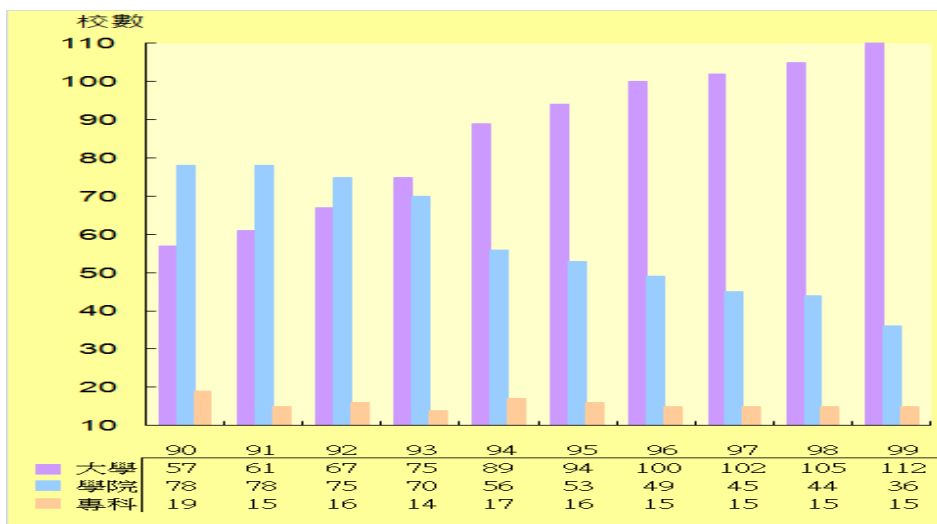


圖 1-1 我國 2001-2010 年大專校院學校數

資料來源：教育部統計處（2011）。

根據教育部統計處（2011）數據（如表 1-1 及圖 1-2）顯示，2010 學年度大專校院總學生數共計 1,343,603 人，較 2001 學年度 1,187,225 人，增加 156,378 人。檢視我國近十年的學生招生趨勢，如圖 1-2 所示，二專與五專學生人數是減少的，大學生則趨於穩定，碩士班學生增加，我國近十年大專校院雖未達少子女化低窪期，以 2005 學年度來看，大專學生數為 939,000 人、二專學生數為 79,000 人；2010 學年度大專學生數增為 1,022,000 人、二專學生數則降至 16,000 人，學生數已有減少與趨平的情勢，顯示出少子女化雖尚未衝擊到大專校院前，學生數的流動方向已有部分性質相近之大專校院受到影響，顯示出當真正少子女化衝擊到大專校院時，其對大專校院招生不足之衝擊面，勢將難以衡估，不得不先預防。

表 1-1 我國近十年大專校院學生數概況

學生數							
99 學年	90 學年					10 年	
合計	一般	技職	合計	一般	技職	增減	
總計	1,343,603	682,986	660,617	1,187,225	497,394	689,831	156,378

資料來源：教育部統計處（2011）。

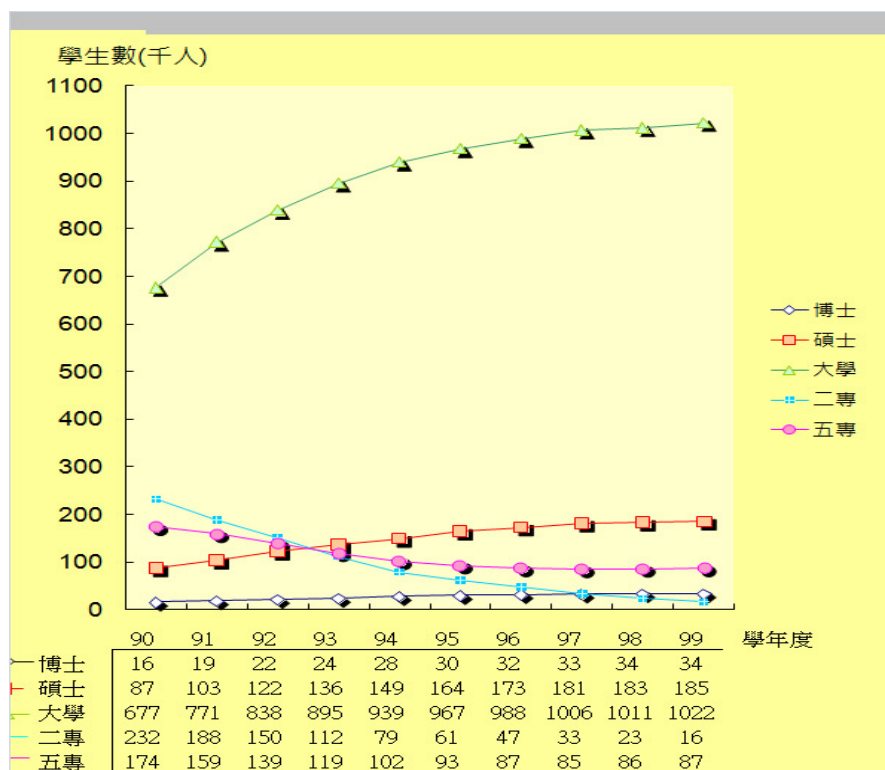


圖 1-2 我國近十年大專校院學生數趨勢

資料來源：教育部統計處（2011）。

再觀 1997 年出生人口 326,002 人，將於 18 年後（即 2015 年）就讀大學及四技二專；1998 年出生人口降至 271,450 人，也將於 2016 年入學；2000 年因龍年回升至 305,312 人，2001 年開始自 260,354 人連年下降，至 2010 年的 166,886 人創新低點，短短十年負成長 36% 左右（內政部，2011）。這些人口遞降數據顯示出 2015 年後，我國大專校院將真正面對少子女化，低人口衝擊招生的開始。近幾年來，多所大專校院已面臨招生不足的窘境，2007 年大考分發入學招生缺額僅 522 人，2008 年增加至 4,788 人，2009 年更擴大至 6,802 人，比 2008 年增加 2,014 人，缺額最多的學校是興國管理學院，缺額高達 99.05%，其次是立德大學，缺額率 96.23%（聯合晚報，2009）；2010 年為 2,336 人，約為 2009 年的三分之一，總計有 20 校 112 系（組）有缺額，其中以真理大學缺額 574 人為最多，其次為明道大學 532 名、南華大學 428 名（自由電子報，2010），2011 年只剩 13 校，缺額為 313 人，其中缺額最多的是南華大學的 147 人，其次是明道大學缺額 50 人（聯合新聞網，2011）。顯然少子女化已提前衝擊大專校院的招生情況，殊值政府及大專校院及早加以檢討因應。

教育部自 2002 年訂定《大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點》，具體限制大專校院的招生額度，以降低招生不足對高等教育的負面影響。2009 年《大學法》第 12 條更將招生名額的審查作業納入法令，明確指出教育部對招生狀況連續數年未臻理想、系所評鑑成績不佳或院、系、所及學位學程的師資質量未達標準且改善之學校，可適度調整其招生名額。由此可見，招生數量已不再僅是單純招收學生總量的議題，且連帶凸顯出大專校院的辦學與經營問題，包括系所規劃、招生狀況不佳、系所評鑑成績、師資質量、財務管理等議題，將是我國少子女化社會脈絡下，尤其是大專校院扮演國家培育人力資源的重要角色，政府須面對且及早因應的關鍵議題。

從招生數量的市場競爭邏輯原則中，可窺出各校辦學績效，對長期表現不佳之大專校院，仍須有公權力介入，以保障師生權益。在少子女化趨勢即將衝擊到大專校院之際，政府更應積極在 2015 年前，將招生問題列為無可迴避的嚴峻課題，且大專校院必須就可能面臨的衝



擊，自我先行規劃因應。雖然 2011 年《大學法》修正案，賦予教育部整併國立大學權限，促使教育部可從整體面調整大專校院。而 2008 年《私立學校法》修正案，也訂有專章（如第 4 條、第 68 條、第 72 條等）規範私立學校改制、合併、解散或轉型為其他教育、文化及社會福利財團法人等退場之法源依據。但是上述法源依據僅賦予教育部因應招生與表現不足之大專校院可行之參考依據與方向，卻欠缺導引大專校院辦學品質與效能提升的發展配套。換言之，即使現有法令賦予學校的轉型、合併、退場等立法基礎，但各大專校院是否就能有效因應少子女化社會趨勢之衝擊，政府能否有效整合教育資源以及提升大專校院之辦學品質，是否能保障教師教學與學生學習之權益，都有待進一步的評估。

大學擴增及少子女化問題，經監察院（2012）糾正教育部以「未審視 85 至 95 年間，出生人口減少趨勢及小校經營之不經濟等因素，大肆增加大專校院，致造成今日大專校院過多，面臨招生不足，亟待整併或退場之困境，顯有怠失於前；嗣又率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大，復對私立大學之整併亦顯偏置怠忽，均有違失。」凸顯當前大學飽和亟需政策檢討之必要性。

從上述分析中，可發現無論政府與大專校院都須積極評估與因應少子女化對高等教育的衝擊。首先，政府須在政策及法規上有效予以宏觀規劃與導引；而大專校院面臨招生不足的壓力，更有必要就招生不足所引發的可能危機，及早未雨綢繆。有鑑於此，政府應在制高點上，就大專校院可能面臨的整併、轉型與退場議題，盱衡國內外案例，提出因應機制與策略，積極修正相關法規，提出有效的彈性激勵政策，導引大專校院度過難關；而大專校院更須提出小而美的精緻理念，拓展國際與大陸生源，招收成人及業界回流專班，創造經營特色，檢討最適整併、轉型與退場的經營管理機制與模式，化危機為轉機。

綜上，歸納本研究目的有四：

- 一、檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境。

- 二、研提我國推動大專校院整併、轉型與退場機制以解決少子女化問題之政策影響評估。
- 三、分析與比較日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略，以及整併、轉型與退場等相關機制及其配套措施，並歸納對我國之啟示。
- 四、研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。

## 第二節 名詞釋義

### 壹、少子女化

根據內政部(2008:8)的解釋，以育齡婦女總生育率(Total Fertility Rate, TFR 即平均每位婦女一生中所生育之子女數) 2.1 個子女數，視為穩定人口結構之替代水準(replacement level)。本研究根據吳清山、林天祐(2005:155)以及黃能堂(2007:99)之解釋，界定少子女化(the low birth rate)的意義，係指每名婦女平均生育率低於 2 人以下，且孩子生育越來越少的一種現象。我國自 1983 年平均生育率已經到 2.1 人，自 1960 年至 2006 年平均生育數從 5.75 人逐年降低至 1.12 人(內政部，2008:8)。根據內政部統計處育齡婦女生育率之統計，2007 年平均育齡婦女生育率為 1.1 人，2008 年為 1.05 人，2009 年為 1.03 人，2010 年則降為 1.0 人，2011 年更跌破 1 人大關，平均生育率為 0.90 人，已經成為全世界生育率最低的國家(內政部，2011)，由此可見我國每名婦女平均生育率逐年下降中，符合「少子女化」之界定。

### 貳、大專校院

本研究所謂大專校院係指經教育部核准之我國現有公私立一般大學以及技專校院，包括專科學校、技術學院、科技大學。根據教育部統計處(2011)統計，2011 學年度我國大專校院學校數原有 163 所。其中一般大學 71 所(公立 35 校、私立 36 校)，技專校院 92 校(含專

科 15 校、技術學院 31 校、科技大學 46 校)其中公立技專校院 19 校、私立 73 校。2011 年 12 月國立臺中科技大學整併後，技專校院變為 91 校(公立 18 校、私立 73 校)，故合計 162 校。

### 參、整併

本研究解釋「整併」一詞的意涵，原則上為二以上之主體進行整合，可以多元的型態呈現，例如合作、聯盟、資源共享、學校合併等方式，並非一定採取令某一整併單位消滅的手段為之；另外，意願上採取主動整併，或被動整併的態度；同質性機構整併，或異質性機構的整併；機構整併後各單位自主性的維持，或是自主性的消滅等型態，皆視為大專校院的整併範圍。

### 肆、轉型

本研究界定轉型為單一大專校院之改制、改辦、改名暨有利於學校永續經營之作為等，如改辦其他教育、文化或社會福利事業等皆屬於轉型之範疇；或學校為求永續發展透過董事會改組、組織再造或競爭力提升等，都屬轉型的廣義範疇。

### 伍、退場

本研究定義退場係指學校法人因面臨招生困難、辦學資金匱乏等營運困難事實，致採取學校法人解散、清算之作為；而公立大專學校則係指學校停辦。

## 第三節 研究範圍

本研究旨在針對少子女化現象對於大專校院在整併、轉型與退場的影響進行評估與提出相關建議，並不論述個別大專校院之經營績效、品質管理等層面問題。而大專校院的範圍包括公私立一般大學、獨立學院以及科技大學、技術學院、專科學校等，宗教研修學院及軍警校院等則不在本研究範圍。

## 第四節 研究限制

本研究受限於研究時間僅 8 個月，故僅以訪談及焦點座談等質性方式，用以了解社會各界對於少子女化下，大專校院在整併、轉型與退場之機制，提供政策規劃與相關配套措施之意見與建言，而無法進行量化調查研究，此為本研究之限制。

## 第二章 相關文獻探討

本章主要在探討少子女化對我國大專校院之影響，析述我國以及鄰近日本、韓國兩國在大學校院之整併、轉型與退場之相關文獻分析，以為未來我國相關政策擬訂之參考。

### 第一節 少子女化的概況對我國大專校院之衝擊

近幾年，我國受到少子女化的現象相當嚴重，少子女化對大專校院的影響層面，在於年度招收學生時，受到出生人口數減少而影響學齡人口的不足現象。據此以估，則我國 6 歲入學之學齡學生，在 6-3-3-4 學制下，將於出生後之第 15 年（國中畢業）進入高中職及五專、18 年（高中職畢業）進入二專及四年制大學。以下分析我國少子女化的概況，及其對我國大專校院之衝擊。

#### 壹、我國少子女化的概況

我國少子女化現象，依據內政部（2011）戶籍人口統計資料之出生人口數如表 2-1 中可發現，我國人口出生率在 1981 年為 23‰，至 1988 年減少至 17.24‰，2003 年降至 10.06‰，至 2011 年則僅剩 8.48‰，可見少子女化情況之嚴重性。據此推估各級教育市場之容納量，至 2012 年之後，後期中等教育階段必須面對爭取生源的艱困考驗；而至 2015 年之後，招生問題則是大專校院無可迴避的嚴峻課題（張國保，2008；陳德華，2010a）。

2010 學年全國 163 所大專校院核定招生名額（不含外加）為 33.3 萬人，較 2009 學年 33.6 萬人減少 3,177 人（即減少 0.9%），新生註冊人數為 27.1 萬人，較 2009 學年增加 4,334 人，增幅 1.6%，新生註冊率回升至 81.5%；另 2010 學年在大專校院招生名額總量逐年管控縮減及學生回流下，招生缺額為 6.2 萬人，較 2009 學年減少 7,511 人（即減少 10.9%），缺額壓力減緩（教育部，2011a）。

表 2-1 我國出生人口及入學年度比較表

出生年	入國小年	入國中年	入高中職	入二技年	入大學年	人口數	出生率‰
1981	1988	1993	1996	2001	1999	413,000	23.00
1988	1994	2000	2002	2008	2006	342,031	17.24
1997	2003	2009	2012	2017	2015	326,002	15.07
1998	2004	2010	2013	2018	2016	271,450	12.43
1999	2005	2011	2014	2019	2017	283,661	12.89
2000	2006	2012	2015	2020	2018	305,312	13.76
2001	2007	2013	2016	2021	2019	260,354	11.65
2002	2008	2014	2017	2022	2020	247,530	11.02
2003	2009	2015	2018	2023	2021	227,070	10.06
2004	2010	2016	2019	2024	2022	216,419	9.56
2005	2011	2017	2020	2025	2023	205,854	9.06
2006	2012	2018	2021	2026	2024	204,459	8.96
2007	2013	2019	2022	2027	2025	204,414	8.92
2008	2014	2020	2023	2028	2026	198,733	8.64
2009	2015	2021	2024	2029	2027	191,310	8.29
2010	2016	2022	2025	2030	2028	166,886	7.21
2011*	2017	2023	2026	2031	2029	196,627	8.48

\*到 2011 年 12 月為止之人口數及粗出生率。

資料來源：內政部（2012）。統計月報。2012 年 3 月 13 日取自  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>

如檢視 2001 至 2010 學年度學生數情形如表 2-2 所示，一般大專校院公立學校學生數成長比例，已經從 2001 至 2006 學年度的 23.59%，下降至 2006 至 2010 學年度的 8.95%，一般私立大學則從 2001 至 2006 學年度的 23.57%，下降至 2006 至 2010 學年度的-2.24%，呈

現負成長的現象。技專校院公立學校學生數成長比例，從 2001 至 2006 學年度的 30.98%，下降至 2006 至 2010 學年度的 9.28%，私立學校從 2001 至 2006 學年度的-5.03%，則上升至 2006 至 2010 學年度的 0.38%（陳德華，2010a）。

**表 2-2 2001-2009 學年度大專校院學生數成長狀況分析表**

類別	學生數			學生數成長%			
	2001	2006	2010	2001-2010	2001-2006	2006-2010	
一般 大學 校院	公立學校	228,774	282,750	308,051	34.65	23.59	8.95
	私立學校	310,364	383,523	374,935	20.08	23.57	-2.24
	<b>總計</b>	497,394	666,273	682,986	37.31	33.95	2.51
技專 校院	公立學校	89,540	117,279	128,165	43.14	30.98	9.28
	私立學校	558,547	530,441	532,452	-4.67	-5.03	0.38
	<b>總計</b>	648,087	647,720	660,6178	1.93	-0.06	1.99

資料來源：整理自陳德華（2010a）。

從表 2-2 中可以了解，雖然一般大學中公立學校 2010 學年度的學生總數比 2001 學年度成長了 34.65%，私立學校也成長了 20.08%，但如以 2006 學年度為決斷點，則可以明顯看出，公私立學校的學生成長僅有 2.51% 的微幅成長，私立學校甚至呈現負成長現象。同樣在技專校院中公立學校 2010 學年度的學生總數比 2001 學年度成長 43.14%，私立學校為負成長(-4.67%)。如仍以 2006 學年度為決斷點，公私立學

校的學生僅有 1.99% 的微幅成長，私立學校的成長幅度甚至不到 1%。由此可見，當前大專校院雖尚未立即受到少子女化現象的嚴重影響，即使有也僅是微幅或負成長的現象，且私立學校學生數的成長不及公立學校，而技專校院又不及一般大學，顯然少子女化現象對於技專校院的衝擊比起一般大學更為明顯；同時私立的負成長高於公立，可見學生往公立移動趨勢不得不正視。又如陳德華（2010a）的研究指出，無論一般大學或技專校院，學生數負成長的學校以南部學校居多，北部地區較不明顯。從此趨勢看來，大專校院招生已產生學生流動及減少的趨向，遑論大專校院在 2015 學年度受到少子女化現象之威脅將更趨嚴重。

## 貳、少子女化對我國大專校院之衝擊

由於我國新生人口數逐年遞減，因此，少子女化對於教育市場的影響與衝擊，無論就學制層級或惡化程度而言，都是逐步發展的。具體言之，少子女化對大專校院之影響與衝擊可歸納為下列五點：

### 一、學校招生缺口

為因應我國少子女化人口變化趨勢，總量管制大學增設、調整系所與招生名額之機制，卻也產生不敷人口發展之情形。如 2008 年大學入學考試錄取分數創新低，7.69 分就能上大學，有 105 校系招生不足，空出 4,788 名缺額，其中 3 校招不到 20% 的學生，9 系只招到 1 人。2009 年大學招生缺額數為 6,802 名，教育部針對 18 歲淨在學學齡人口、高等教育招生名額及註冊人數等 3 項指標進行綜合分析（詳見表 2-3）；由推估數據顯示，在生源並無增加之情形下，若招生名額持續擴增，招生缺口更形嚴重，如以每年調降 2% 之幅度調整，預估至 2021 年約有 7.1 萬之缺額，此一趨勢將導致部分學校嚴重面臨招生不足之困境，也影響教育資源運用之效益（教育部，2009b）。由此可見，充裕招生學生來源，勢為降低少子女化對招生缺額衝擊的關鍵因素。

### 二、高教品質危機

目前我國大專校院共 162 所，大學多元入學指定科目考試分發，在 2005 年的錄取率為 89.08%，2006 年突破 90%，然後一路攀升到 2009



年的 97.14%達到最高，但招生缺額數同時也高達 6,802 人，創下招生缺額數的高峰（今日新聞網，2009）。在高等教育普及化的前提下，少子女化的衝擊不僅是入學人數的減少，而是學生學力素質更為低落，進入大專校院的門檻幾乎瓦解，很難再做高規格的品管控制。某些私立校院甚至「無法選擇學生」，造成「反淘汰」的惡性循環。以往因為大學數量較少學生較多是為「大學選擇學生的時代」，大學可依其學校培育人力條件，選擇適才學生。在面對學生數銳減，供過於求的情況下，形成「學生選擇大學的時代」，雖賦予學生更多選擇權，且讓各校必須使出渾身解數，施展本身的特色來吸引更多的學生（祝若穎，2009），可責成學校辦學績效，但績效不佳，學生較少選擇入學的學校，則將面對學校經營問題，進而影響到學校面對教職員以及學生權益、學校資產等整併、轉型或退場考驗。儘管高等教育大眾化（higher education for all）趨勢，引來人人有機會進大學的結果，但面對少子女化趨勢，對高等教育品質的維護，也值得關切。

表 2-3 2004-2010 學年大專校院招生人數及註冊率（單位：人）

學年	招生名額			新生註冊人數			新生註冊率			招生缺額			缺額率		
	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立	總計	公立	私立
<b>2004</b>	<b>379,454</b>	75,675	303,779	<b>318,983</b>	70,064	248,919	<b>84.06</b>	92.59	81.94	<b>60,471</b>	5,611	54,860	<b>15.94</b>	7.41	18.06
<b>2005</b>	<b>370,481</b>	74,004	296,477	<b>315,918</b>	68,977	246,941	<b>85.27</b>	93.21	83.29	<b>54,563</b>	5,027	49,536	<b>14.73</b>	6.79	16.71
<b>2006</b>	<b>367,140</b>	73,766	293,374	<b>310,408</b>	69,281	241,127	<b>84.55</b>	93.92	82.19	<b>56,732</b>	4,485	52,247	<b>15.45</b>	6.08	17.81
<b>2007</b>	<b>358,405</b>	73,467	284,938	<b>299,231</b>	68,770	230,461	<b>83.49</b>	93.61	80.88	<b>59,174</b>	4,697	54,477	<b>16.51</b>	6.39	19.12
<b>2008</b>	<b>349,053</b>	73,102	275,951	<b>289,638</b>	69,114	220,524	<b>82.98</b>	94.54	79.91	<b>59,415</b>	3,988	55,427	<b>17.02</b>	5.46	20.09
<b>2009</b>	<b>335,827</b>	70,591	265,236	<b>266,818</b>	66,550	200,268	<b>79.45</b>	94.28	75.51	<b>69,009</b>	4,041	64,968	<b>20.55</b>	5.72	24.49
<b>2010</b>	<b>332,650</b>	70,128	262,522	<b>271,152</b>	65,922	205,230	<b>81.51</b>	94.00	78.18	<b>61,498</b>	4,206	57,292	<b>18.49</b>	6.00	21.82

附註：資料不含外加名額。

資料來源：教育部（2010）。93-100 學年大專校院招生人數及註冊率。2011 年 1 月 4 日取自 <http://www.edu.tw/statistics/>

### 三、學校經營管理危機

少子女化所帶來的學生人數逐年減少，造成高等教育市場日益縮小，某些學校恐將面臨招不到學生的困境，以及經營不善的危機，尤其是偏遠地區及私立學校最為嚴重，此現象延燒的方向有從東部而南部，繼而再中部而北部的趨勢（陳德華，2010a；蔡銘津，2008）。在僧多粥少的情況下，學生選擇入學機會因少子女化現象而自然增加，但校際競爭的壓力與挑戰，直接衝擊到學校經營管理。對學校經營而言，為了因應此一變局，必須調整人、事、物的管理，尤其是因生源短缺而導致財源收入的減少，勢必對招生不足的系科，產生轉型、整併或退場的問題，隨之而言，便是人力資源的盤整與提升（如教師教學權益、學術研究人力的安置、學生權益的照顧等等）、資產的轉移或合宜安排（如學校閒置之空間、設備之有效運用等），同時學校須進行通盤執行開源節流等相關措施（曾瑞譙，2006；曾瑞譙、張文軫、郭姿秀，2009）。如學校競爭力仍不足，則學校必須面對整併、轉型或退場等情勢，不再僅是校內系所的規劃問題，而是擴及到全校人、事、物的重新規劃與安置，包括教師教學權益與素質提升、學術研究人力的安置、學生權益的照顧、資產的轉移等等，其各種可能的因應之道，均須及早妥為規劃。

### 四、師資結構面臨調整

依教育部 2011 年 8 月修正發布之《專科以上學校總量發展規模與資源條件標準》規定，大學日間部的生師比為 25：1，全校（含在職專班及進修推廣部）不得超過 32：1，技專校院設有進修學院、進修專校之學校，於加計進修學院、專校之學生數後，生師比需在 40：1 以下（教育部，2011d）。由於少子女化趨勢，在大專校院系所招生上，可能產生部分系所招生不足之現象，致使授課教師因人數不足而產生無課可上之窘境。如依目前之規定，每減少 1,000 名的新生，日間部教師就必須減少 40 名，而技專校院設有進修學院、專校的學校則減少 25 名，導致部分現職教師可能面臨被解聘或轉職的危機，進而影響到學生就學的權益。在少子女化下，面對招生不足的壓力，嚴重招生不足的學校為節省開支，有可能改聘不合格教師，或不敢開除操行不良

的學生，以致教學品質難以管控（張仁家、林虹妙，2005：5）或裁減資深教師，進一步擲節人事費用，促使學校師資結構產生變化，對於學校整體辦學品質產生惡性循環現象，其利弊亦有待評估。由此可知，少子女化對大專校院的衝擊，在學校經營費用考量下，不僅是教師人力問題，也是教師教學品質問題，進而影響到學生就學的權益，此一連鎖循環反應，必須加以關注。

### 五、校園生態轉變

少子女化導致學校經營最關鍵的考量就是招生，為發展大專校院經濟規模且提升競爭力，大專校院的整併與轉型是為可行之道。如以整併為例，每所學生的傳統文化與風格、規範與制度等都是整併成功與否的關鍵因素之一（馬發輝，2003：48）。再以轉型為例，有效提升人才意願及其素質，包括教師、學生、研究人員、推廣人員，都是必須透過相關的獎勵措施、培訓課程、知識盤點與智財管理運用等，方可強化學校轉型及推動產學合作之基礎（黃銘智，2010：108）。如又為確保生源無虞，教職員除了原有的教學、研究、服務之外，勢必投入搶學生的行列，導致教師工作負擔加重，進而對教學品質造成影響。如上分析，少子女化對於校園生態勢必因人、事、物的改變而有所轉變，而其相關的配套或輔導措施或規範，包括學生就學權益、學校資產安排、教師教學等等，都將有形或無形地形塑出另一種校園文化，究是正向或負向校園文化則有待評估。

整體而言，少子女化對於大專校院的衝擊，對一所大學的生存具有諸多影響，具體而言，可詳如圖 2-1 所示。

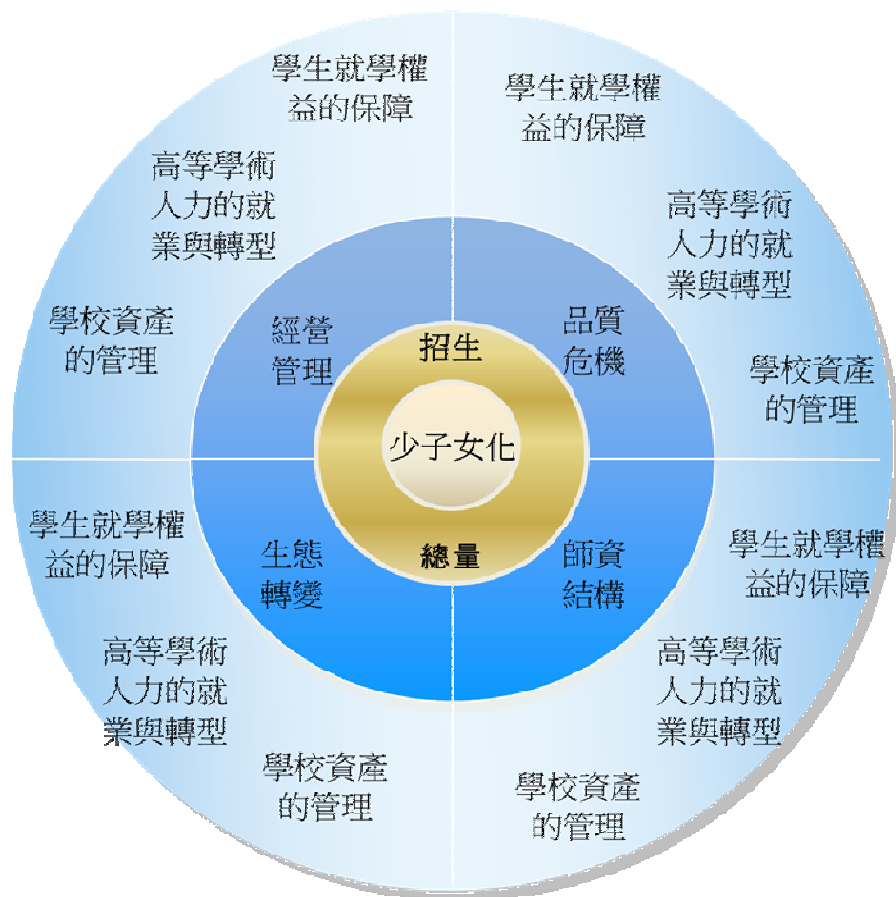


圖 2-1 少子女化對我國大專院校衝擊層面圖

資料來源：本研究自行繪製。

## 第二節 我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策 實施現況與問題分析

按現代教育行政仍須於法治國理念下，依憲法所架構出之價值運作，因此「法律優位原則」(又稱「消極依法行政原則」)及「法律保留原則」(又稱「積極依法行政原則」)，對於相關教育措施皆具有法之效力；同時教育行政亦應適用一般行政法原則，諸如「不當聯結禁止原則」、「比例原則」、「平等原則」、「法的明確性原則」及「信賴保護原則」等(李惠宗，2004：61-78；許育典，2007：94-103)。基此，在探討大專校院相關整併、轉型與退場機制政策時，自當就法制面及政策面分別以觀，以了解相關教育措施是否依上述原則執行之。此外，考量公立及私立大專校院之法律屬性有別，亦即公立大專校院係屬營造物之法律性質，而私立學校在《憲法》上享有設立之自由，兼具公共性與自主性性質(吳庚，1995：168-170；李惠宗 2004：271；周志宏，2003：224-227)。是以，本節相關內容之分析，即有再就公立及私立分別敘述之必要。

承上，本節乃就現行大專校院於進行整併、轉型或退場機制時，所涉及之法制及相關政策，並就公立與私立大專校院所適用之法令、實施現況與衍生問題等議題，進行論述。

### 壹、我國現行大專校院整併政策分析

以下就整併政策、實施現況及面臨問題等面向闡述之。

#### 一、我國現行大專校院整併政策

對於我國對大專校院現行整併的政策，將分法制面及教育政策面二大部分，進行說明。

##### (一) 法制面

我國相關法令對於大專校院整併的規範已有法源依據，主要區分為「合併」及「合作或聯盟」二大方向。

##### 1. 合併

首先在合併部分，2011年1月26日修正公布《大學法》第7條第1項明示「大學得擬訂合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意，報教育部核定後執行」；同條第2項並賦予教育部主導大學合併之法源依據，即「教育部得衡酌高等教育整體發展、教育資源分布、學校地緣位置等條件，並輔以經費補助及行政協助方式，擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行。」

次於《私立學校法》第67條及第68條中明確規範私立學校的合併程序規定事項，又第68條第1項說明「合併」再分為「學校財團法人間之合併」及「私立學校間之合併」二類。同法第34條並規定「學校法人得同時或先後申請設立各級、各類學校，並得申請合併已立案之私立學校」，乃為學校法人得不受時間、區域、層級、類別或新設、合併數所私立學校之限制作出明確規範（張國保、陳殷哲，2010）。對於私立學校合併之法源係依據《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第36條及第37條規定，就合併有關事項，擬訂合併計畫等，經校務會議及董事會同意後，報請教育部核定（教育部，2010c）。至於合併之財稅規定，《私立學校法》第68條明定學校法人互相合併，或私校合併時，得免繳納規費、印花稅及契稅，有價證券免徵證券交易稅，其移轉貨物或勞務，非屬營業稅之課徵範圍（張國保、陳殷哲，2010）。

再於《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第2條第4項則指明合併之情形為「學校連同其分校、分部、專科部或高職部與其他學校連同其分校、分部、專科部或高職部之合併」，及「學校財團法人（以下簡稱學校法人）合併其他學校法人所設私立專科以上學校」。而同辦法第36條第1項並明示專科以上學校之合併，分成三類：（1）存續合併：合併後僅一校存續，其他學校變更為存續學校之一部分、分部、分校或專科部；（2）新設合併：合併後各校均消滅，成立為另一所新設專科以上學校，並另定新校名；及（3）學校改隸：學校法人將其他學校法人所設私立學校，改隸為其所屬私立學校。

## 2. 合作或聯盟

除了合併之外，我國現行大專校院整併政策還包含了「合作或聯盟」的型態，在《大學法》第 6 條第 1 項明確規定大學得跨校組成大學系統或成立研究中心。另 2010 年 5 月 6 日修正發布之《大學系統組織及運作辦法》第 4 條進一步規範「大學組成大學系統，應提出籌組大學系統計畫，並經參與系統學校校務會議通過後，國立及私立大學報教育部核定，其餘公立大學報所屬地方政府核定」。而同辦法第 5 條則明示大學系統之合作及整合事項，如招生、共同開課、共享資源、跨校申請逕修讀博士等。

綜上，現行大專校院整併法令規範如圖 2-2 所示，整併之主要型態乃以合併、合作或聯盟為主，相關配套法令也依循此一政策理念加以訂定，例如法人合併或學校合併兩大類型的區別，其中學校合併再區分為三類，使大專校院的整併實施細節，皆獲得相關法源之規範與執行依據。

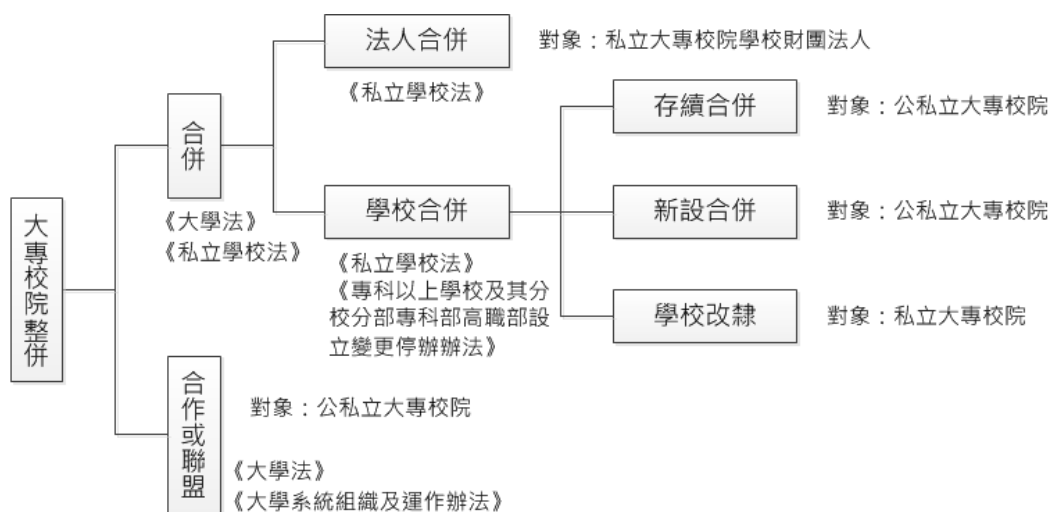


圖 2-2 我國大專校院整併規範之相關法令示意圖

資料來源：本研究自行繪製。

## （二）教育政策面

以下茲就大專校院整併緣由、由合作聯盟漸進至合併之策略、由被動合併到主動整併之策略改變等部分，予以說明。

### 1. 大專校院整併緣由

自 1994 年民間教育改革聯盟提出「廣設高中大學」之訴求，政府為符應民間教改團體訴求，乃自 1991 至 2000 學年度間，開放國內高等教育的總校數，經由專科改制技術學院、學院改名為大學、大學發展為綜合大學等途徑，使大專學校由 50 所快速擴增至 127 所，大幅紓解社會大眾對於獲得高等教育機會的期待（梁金盛，2002）。對於過速擴增高等教育之現象，政府早有管控之策略，最早可見於 1995 年的《中華民國教育報告書》中就主張導引規模過小、缺乏競爭能力的學校加以合併，使教育資源能做更有效的應用（王麗雲，2003）。繼而於 1999 年發布《地區性國立大學校院整併試辦計畫》，以促成國立嘉義師範學院與嘉義技術學院整併為國立嘉義大學（王麗雲，2003）。教育部續於 2001 年提出《國立大學校院區域資源整合發展計畫》，其主要用意旨在加強高等教育的競爭力，欲針對較小規模學校加以合併，將教育資源作更合理的重新配置，藉以提升辦學績效，使學生獲得更佳的教育環境（教育部，2001b）。再者，教育部也考量學校營運應講求最適經營規模，須同時兼顧教育資源的有效運用及教育效能。教育部期望透過整合計畫的實施與推動，以最少的投資而發揮最大經濟規模效益，來全面提升教育品質，追求大學的卓越發展。

### 2. 由合作聯盟漸進至合併之策略

教育部在政策上鼓勵學校整合資源以提高競爭力，對已有意願合併之學校，則要求提報合併計畫書申請，先經教育部審核，報請行政院同意後辦理。在計畫案尚未審核通過前，意欲合併之學校可先進行跨校性的校際合作，如校際選課、交換老師與學生、共同規劃使用研究設備與研究環境，以達資源共享，並待時機成熟，再談合併，務使合併的阻力降至最低（教育部，2001b）。《國立大學校院區域資源整合發展計畫》載明以循序漸進方式實施，首先由校際合作開始，進而推



動策略聯盟，最後達成學校合併之目標。該計畫執行之目標有三：(1) 調整國立大專校院的經營規模，以提升教育品質與辦學績效；(2) 合併地區性大專校院為綜合型的國立大學，發展新型態的高等教育學府，以增進高等教育的競爭力；(3) 鼓勵大學資源整合共享，滿足地區需求，促進地區教育發展。而在整併目標對象方面，則為：(1) 位址相同或鄰近之學校；(2) 經營規模過小不符合經濟效益之學校；(3) 校地面積狹小，空間不敷使用之學校；(4) 校地面積及校舍建築規模未達大學及分部設立標準規定之學校；(5) 教學及研究領域具有互補性質之學校；及(6) 其他專案報經教育部核准合併之學校(教育部，2001b)。

次就國立大專校院之資源整合重點與方向部分，著重在以下 7 項(教育部，2001b)：(1) 資源的整合、重配置與全盤規劃；(2) 學校行政組織結構及員額編制的調整與整合；(3) 院、系、所及其招生名額的整體規劃與調整；(4) 課程架構的檢討與調整；(5) 校園空間的整體規劃與配置；(6) 合併後仍未達最適規模者，可適度擴充院、系、所，務求發揮經濟規模效益；及(7) 合併後學校校務發展短、中、長程計畫的擬訂。《國立大專校院區域資源整合發展計畫》為後續政府推動學校整併相關決策之基準，對高等教育學校發展，產生影響。

其後，教育部再陸續提出《推動研究型大學整合計畫》(教育部，2001a)，並於《大學教育政策白皮書》中(教育部，2001c)，對於推動大專校院的資源整合以追求大學的卓越發展，同時提升學術研究水準表達期盼。截至 2003 年，政府推動的高等教育整併仍以公立大學為主，尚未將私立學校的整併納入規劃。另行政院於 2002 年成立「高等教育宏觀規劃委員會」，其主要功能在評量臺灣地區高等教育有效率的整併方案，同時規劃各地區高教資源的分配(翟本瑞、薛淑美，2006)。

### 3. 由被動合併到主動整併之策略改變

我國大專校院於 2011 年數量高達 162 所的情況下，教育經費將大幅度的被稀釋，進而嚴重影響教育品質與辦學績效，為避免嚴重性擴大，勢必需要對高等教育的發展加大干預力道(顏若瑾、林曉雲，

2011)。雖然《大學法》業已提供教育部得主動整併公立大專校院之法律源依據，然而，目前教育部尚未提出踐行主動整併之政策方案。

另就私立學校所屬之學校財團法人的整併，如慈濟大學、慈濟技術學院、臺南慈濟中學等，依修正前私立學校法之規定須分別成立 3 個財團法人方可設校（教育部高教司，2008a）。對此，教育部以 2009 年 1 月 7 日發布實施的《財團法人私立學校申請變更組織作業辦法》（教育部，2009c）加以規範，該辦法內容詳訂學校財團法人之合併、變更、權利義務、辦理方式等，讓同一經營團隊所設立的不同財團法人私立學校，可以透過該辦法規定，合併變更為一個學校財團法人所設的數個私立學校，以利教育資源之整合。

綜上所述，教育部對於大專校院整併政策，持續有所作為，且所持理念係立基於有效發揮教育資源、提升教育品質與行政效率、強化高等教育競爭力，及建構卓越大學為核心概念，戮力進行之。

## 二、我國現行大專校院整併實施現況

我國大專校院整併案例彙整如表 2-4 所示，雖已有成功案例，但仍有許多待努力空間。以下依大學聯合系統、整併成功案例、整併後尚在發展案例、整併後未獲得具體成果案例及提出合併意圖案例，分別敘述如下。

### （一）大學聯合系統

公立大學於 2002 年 3 月間分別由陽明大學、中央大學、清華大學及交通大學等 4 校籌組「臺灣聯合大學系統」（臺灣聯合大學系統，無日期）；次由臺灣大學、政治大學、成功大學與中山大學等 4 校籌組「臺灣大學系統」；再由臺灣師範大學、臺北大學、中興大學和中正大學等 4 校籌組「臺灣綜合大學系統」；另由國立臺北師範學院、臺北市立師範學院、彰化師範大學、新竹師範學院、臺中師範學院、臺南師範學院、高雄師範大學、屏東師範學院、臺東師範學院、花蓮師範學院等 10 校籌組「臺灣聯合師範大學系統」，共計 22 校參與籌組了四大聯合系統（梁金盛，2002），進行資源共享，並追求學校之卓越發展。

另外，由國立臺北教育大學、臺北市立教育大學、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立屏東教育大學等 5 校籌組之「臺灣教育大學系統」，則於 2011 年 3 月 31 日將計畫書送請教育部審查，嗣經教育部發現國立臺北教育大學未經校務會議通過，遂於同年 7 月 28 日以臺高(三)字第 1000128446 號函核定臺北市立教育大學、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立屏東教育大學等 4 校共同籌組「臺灣教育大學系統」，英文名稱為 Taiwan University of Education，簡稱 TUE。2011 年 7 月 28 日舉行臺灣教育大學系統共同籌組事宜會議(國立新竹教育大學，2011)，現仍持續發展運作中。

### (二) 整併成功案例

2000 年由國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院合併為國立嘉義大學，為國內高等教育學校成功合併之首例(教育部高教司，2000)。2006 年的國立臺灣師範大學與位於林口的國立僑生大學先修班合併案，成為國內第 2 所國立大學與大專先修班整併成功的範例；兩校合併後，國立臺灣師範大學校名不變，並將國立僑生大學先修班校地作為「國立臺灣師範大學林口校區」，僑生大學先修班則轉成立「國際與僑教學院」，使國立臺灣師範大學成為第一個滿足僑生與外籍生由先修班到大學學士、碩博士教育的完整體系之需求(陳曼玲，2006)。而較為特殊的例子則是，國立臺南師範學院整併國立臺南高級農業職業學校而成的國立臺南大學，其特殊之處為非同層級大學之整併，乃為上下層級之合併，將原技職體系之高職，改隸綜合型大學附屬之綜合高中(黃政傑，2003)，其係為因應學校發展，而主動提出之整併案例(馬發輝，2003；楊宜穎，2009)。另外，國立臺東體育中學於 2005 年併入國立臺東大學，成為國立臺東大學附屬體育中學(教育部中部辦公室，2011)，亦與一般所討論的高等教育學校間之整併有所不同。

### (三) 整併後尚在發展案例

上述合併案中，除國立嘉義大學經過長期的磨合後漸上軌道外，2008 年國立東華大學與國立花蓮師範學院的整併案，雖使東部地區的教育資源獲得重要的整合，惟其成效仍有待觀察(蕭忠漢、蘇諍，

2011)。有研究指出兩校合併後之學生人數將達 10,000 名以上，可跨越大規模學校的標準，而呈現規模經濟之效益（馬發輝，2003）。至於首宗技職體系學校間之整併則為國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校，於 2011 年 12 月完成整併並更名為「國立臺中科技大學」（教育部，2011d；陳靜萍，2011），其後續之整合運作，尚需持續觀察之。

#### （四）通過後未實質執行整併案例

教育部為整合體育教育資源、發揮人才培育綜效、提升體育競爭力所籌劃的體育大學，於 2006 年透過「體育校院整併暨成立體育大學規劃構想書」政策立場，初期構想以推動國立體育學院（桃園）、國立臺灣體育學院（臺中）及國立臺東體育中學等 3 所學校進行合併（教育部高教司，2008b）。正式規劃則以國立體育學院、國立臺灣體育學院及臺北市立體育學院為合併對象（國立臺灣體育學院，2010）。但後因臺北市議會未通過臺北市立體育學院參與整併，遂使整併對象改為國立體育學院及國立臺灣體育學院二校。其後，該二校整併改名為「國立臺灣體育大學」，分屬二校區，一為國立臺灣體育大學（桃園），一為國立臺灣體育大學（臺中）（國立體育大學，2011）。然囿於二校距離遠、同質性高，導致現有系所與運動代表隊過度重疊，致使教職員面對可能的變動而顯現不安等因素影響下（曾清璋，2008），致該合併案於 2009 年獲行政院原則同意不繼續執行實質整併作業（國立臺灣體育學院，2010），其中桃園校區改名為「國立體育大學」；而臺中校區則回復「國立臺灣體育學院」名稱，於 2011 年 8 月改名國立臺灣體育運動大學（國立臺灣體育學院，2010；國立臺灣體育運動大學，2011）。

#### （五）提出整併意圖案例

此外，有意推動合併之大學整併案如：國立高雄師範大學與國立高雄應用科技大學；國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學等 3 校合併案；國立屏東師範學院（現為國立屏東教育大學）、國立屏東商業技術學院及國立屏東科技大學等 3 校合併案；國立雲林科技大學與國立虎尾技術學院（現為國立虎尾科技大學）；國立成功大學與國立臺南護理專科學校；國立臺灣大學與國

立臺北師範學院（現為國立臺北教育大學）；國立臺灣師範大學與國立臺灣科技大學等（王麗雲，2003），惟截至 2011 年止，尚未露出曙光。

整體而言，教育部因《大學法》第 7 條修正案業已獲得公立學校整併的主動權，而私立學校的整併則尚未出現具體政策。面臨少子女化以及國際學術競爭的壓力，如何有效整併，須克服的因素複雜多元，非端賴政府單方作為，更需學校、社會與政府共同努力。

表 2-4 我國大專校院整併案例彙總表

類型	名稱	參與學校	屬性
大學 聯合 系統	臺灣聯合大學系統	陽明大學、中央大學、清華大學及交通大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣大學系統	臺灣大學、政治大學、成功大學與中山大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣綜合大學系統	臺灣師範大學、臺北大學、中興大學和中正大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣聯合師範大學系統	國立臺北師範學院、臺北市立師範學院、國立彰化師範大學、國立新竹師範學院、國立臺中師範學院、國立臺南師範學院、國立高雄師範大學、國立屏東師範學院、國立臺東師範學院、國立花蓮師範學院等 10 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣教育大學系統	臺北市立教育大學、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立屏東教育大學等 4 校	2011 年起籌組，各校教育資源分享。
成功 案例	國立嘉義大學	國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院。	師範體系學校與技職體系農業類

類型	名稱	參與學校	屬性
			科學校合併，於2000年完成。
	國立臺東大學	國立臺東大學與國立臺東體育中學（現為國立臺東大學附屬體育中學）。	綜合型大學與體育類學校跨層級合併，於2003年完成。
	國立臺南大學	國立臺南師範學院與國立臺南高級農業職業學校（現為國立臺南大學附屬高級中學）。	師範體系學校與技職體系學校跨層級合併，於2004年完成。
	國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學與國立僑生大學先修班。	師範體系大學與大學預備班合併，於2006年完成。
	慈濟學校財團法人	財團法人慈濟技術學院、財團法人慈濟大學、財團法人臺南市立慈濟高級中學、財團法人臺南市立慈國民小學等五校合併為慈濟學校財團法人。	於2009年12月11日經教育部核准後，合併為慈濟學校財團法人，繼之於2010年10月12日獲花蓮地方法院核准變更法人登記，完成學校財團法人之合併。
整併 後尚 在發 展之 案列	國立東華大學	國立東華大學與國立花蓮師範學院。	綜合型大學與師範體系學校合併，2008年開始執行。
	國立臺中科技大學	國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校。	技職體系學校間之合併，2011年12月開始執行。

類型	名稱	參與學校	屬性
通過後未實質執行併案	國立體育大學	原以國立體育學院、國立臺灣體育學院及臺北市立體育學院等 3 校為對象，復因臺北市議會未通過臺北市立體育學院參與整併，使整併對象為國立體育學院（桃園）及國立臺灣體育學院（臺中）兩校。	體育類大學合併。 原於 2006 年籌劃，於 2009 年終止執行而未成功整併。
提出併圖意案		國立臺南大學與國立臺南護理專科學校。	綜合型大學與技職體系學校談合併可能。
		國立高雄師範大學與國立高雄應用科技大學。	師範體系與技職體系學校談合併可能。

類型	名稱	參與學校	屬性
	2006 年初教育部推動 3 校整併案，有意將 3 校合併為「高雄科技大學」，2006 年 6 月國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學校務會議通過合併案，但國立高雄第一科技大學校內投票結果 63.5% 反對，而使合併案告終（陳宏銘，2006；王昭月、徐如宜，2006）。	國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學等 3 校。	技職體系學校談合併可能。
	2006 年 9 月 20 日教育部推動國立中山大學與國立高雄大學整併案，同年高雄大學校務會議決議獨立發展，不與他校合併（深藍學生論壇，2008）。	國立中山大學與國立高雄大學。	綜合型大學談合併可能。
	2004 年教育部提出構想，2009 年 2 月 3 日合併事宜第 2 次會議決議，朝國立屏東商業技術學院與國立屏東教育大學或國立屏東科技大學 2 校資源整合之規劃，2011 年 5 月 13 日國立屏東商業技術學院及國立屏東科技大學雙方主管進行合校議題座	國立屏東師範學院（現為國立屏東教育大學）、國立屏東商業技術學院及國立屏東科技大學等 3 校。	技職體系學校與師範體系學校談合併可能。



類型	名稱	參與學校	屬性
	談，合併案目前尚在進行中（國立屏東商業技術學院，2011）。		
	2002 年教育部提出構想，參與合併會議的教職員多持反對意見，2007 年教育部再提構想，有意將 2 校合併為「雲林綜合大學」但無後續進展，2011 年 1 月合併案再度被提起，但暫無實際推動成果（鄭旭凱、林國賢，2011）。	國立雲林科技大學與國立虎尾科技大學。	技職體系學校談合併可能。
	自 1995 年 1 月 13 日成立合作研議小組，2002 年 11 月 6 日簽訂《國立臺灣大學與國立臺北師範學院互為策略聯盟協力機構計畫書（2002-2005）》；2006 年 6 月 16 日再次簽訂《國立臺灣大學與國立臺北師範學院互為策略聯盟協力機構計畫書（2006-2009）》；2010 年 3 月 23 日國立臺北教育大學第 20 次校務會議通過設置「國立臺北教育大學推動與國立臺灣大學合作發展協商	國立臺灣大學與國立臺北教育大學。	綜合型大學與師範體系學校談合併可能。

類型	名稱	參與學校	屬性
	委員會」，以規劃與協商兩校合作發展事宜（如：合併、聯盟或組織系統等）。目前 2 校合作事宜之推動仍在進行中（國立臺北教育大學，2011）。		
	2001 年 9 月 28 日教育部請 2 校回覆校際合作狀況，2001 年 10 月 24 日臺灣科技大學校務會議通過合作案，同年 11 月 20 日於「國立臺灣師範大學與國立臺灣科技大學整合事宜」會議中獲得 2 校共識，2002 年 3 月 22 日教育部請 2 校積極辦理公聽會，將整併計畫報部核辦。2002 年 6 月 28 日國立臺灣師範大學函報教育部 2 校合併構想書，2003 年 6 月 27 日國立臺灣師範大學第 86 次校務會議臨時會議，出席 102 位校務代表有 61 位投不同意票，致合併案未成，僅能繼續保持策略聯盟關係（教育部，2004a）。	國立臺灣師範大學與國立臺灣科技大學。	師範體系學校與技職體系學校談合併可能。

資料來源：本研究自行整理。

### 三、我國現行大專校院整併問題

經由上述大專校院整併案的經驗中，反映出諸多阻礙整併案執行的問題如表 2-5 所示，而阻礙整併的因素當中，牽涉到高教品質危機、師資結構調整、校園生態轉變及學校經營管理等因素，皆會直接影響整併之成敗，須審慎考量，以下分別說明之。

表 2-5 影響大專校院整併因素彙整表

影響面向	影響因素	狀況說明
高教品質危機	整併內容規劃不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府未能確立學校合併的目標及合併後的願景。</li> <li>對於大專校院整併後的結構與長遠社會功能的影響，欠缺審慎仔細規劃。</li> </ul>
	整併時程過於短促	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府在整併案的進程上未能給予相當的時間彈性，甚至要求短短半年必須有具體進展，與實際狀況有相當落差。</li> <li>大專校院組織結構各自獨立發展且自成特性，整併時需長期磨合，非短期一蹴可幾。</li> </ul>
	藉整併以爭取經費	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府雖提供員額和經費等配套措施等實質誘因，但學校為爭取經費而未進行實質合併。</li> <li>教育部並未有整併進度標準，在各整併案中的補助款未能有效促進學校間的實質整併，反而淪為各校藉由整併名義爭取額外經費的管道。</li> </ul>
	大學整併流於形式	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策遭質疑為了整合而整合，學校運用所提供的補助經費與整併無直接關聯，整併流於形式。</li> </ul>
師資結構調整	學術單位認知差距	<ul style="list-style-type: none"> <li>各校在學科的認知上有相當程度的落差，不同的學系，甚至相同的學系，對於相同的學科可能會有不同的認知，造成整併上的實質困難。</li> </ul>
	優勢校區磁吸效應	<ul style="list-style-type: none"> <li>整併後可能使菁英學生與教師齊聚於城市校區，反而弱化偏遠校區，影響學校均衡發展性。</li> </ul>
	人力資源疊層架屋	<ul style="list-style-type: none"> <li>散布在不同校區重複相同功能與相同職級之行政主管、行政人員與教師等人力資源的安排問題。</li> <li>原單位行政主管與行政人員在整併後，於不同</li> </ul>

影響面向	影響因素	狀況說明
		<p>校區的配置以及職務的調動等規劃，以及院、系、所之間的人力資源調整與分配的妥適性未有縝密規劃。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>各院、學系調整與課程開設、升等條件的協調，以及行政主管與人員的調度、分工方式、工作程序、權責劃分、分權程度等，擴大至整併的大學之間，困難度未能克服。</li> </ul>
校園生態轉變	各校文化背景差異	<ul style="list-style-type: none"> <li>校園文化有其歷史和傳統，包括社會長期印象、師生互動方式、學校風氣等文化背景等，在整併時皆須審慎考量。</li> <li>各校在其學術領域、歷史傳統皆有差異，甚至於學校行政首長、教授、行政人員等治校的理念與風格迥異。</li> </ul>
	整併後的反對聲浪	<ul style="list-style-type: none"> <li>未能有效克服來自校友、學生、行政與教職人員基於情感因素所提出的反對聲浪。</li> <li>非自願性整併的大學整併案，招致來自校友的社會反對聲浪與來自校內人士的反彈力道，往往直接封殺了整併案的執行。</li> </ul>
學校經營管理	整併未達規模經濟	<ul style="list-style-type: none"> <li>整併後的學校生員數與組織架構未能達到經濟規模，而無法有效發揮整併後的實質功效。</li> </ul>
	校區距離加重成本	<ul style="list-style-type: none"> <li>大專校院合併後的資源整合與組織結構重新配置之成效，短期難以彰顯，尤其跨地理不同校區的合併，反而增加行政管理成本。</li> <li>由於整併後的校區分散，例如國立嘉義大學、國立體育大學等，不同校區皆需相似的資源架構，例如圖書館及行政管理組織，以現有行政生態與科層體制的經營模式下，很難達到真正資源共享與效率提升之目標。</li> </ul>
	本位主義不易消弭	<ul style="list-style-type: none"> <li>原單位的本位主義難以消弭，甚至各單位權力與利益的角力不斷。</li> </ul>
	軟體硬體不易整合	<ul style="list-style-type: none"> <li>各大學的軟體硬體相容性需整體規劃，如選課系統與資料庫、校務行政系統與資料庫、校園網路等，皆影響整併成效。</li> </ul>

影響面向	影響因素	狀況說明
	相關權益 未能顧全	· 整併後組織重整，對於學術與行政單位勢必進行裁併，未能顧及教職員工所屬權益。

資料來源：整理自王麗雲（2003）；立法院公聽會（2008）；吳金春（2009）；梁金盛（2002）；翟本瑞、薛淑美（2006）；顏朱吟（2004）。

### （一）品質危機影響因素

首先在教育品質部分，影響因素分別為整併內容規劃不足、整併時程過於短促、藉整併以爭取經費、大學整併流於形式等。其中以政府未能確立學校合併的目標及合併後的願景（顏朱吟，2004），及政府對於大學校院整併後的結構與長遠社會功能的影響，欠缺審慎仔細規劃（顏朱吟，2004）兩者為主要影響因素。另在整併時程過於短促的影響因素上，認為政府在整併案的進程上未能給予相當的時間彈性（翟本瑞、薛淑美，2006；顏朱吟，2004），大學校院組織結構各自獨立發展且自成特性，整併時需長期磨合（顏朱吟，2004）。有學校為爭取經費而未進行實質合併（顏朱吟，2004），反而淪為各校藉由整併名義爭取額外經費的管道者（翟本瑞、薛淑美，2006）也是影響的重要因素。也有質疑教育部政策是為了整合而整合（翟本瑞、薛淑美，2006），造成學校運用所提供的補助經費與整併無直接關聯，使整併流於形式。

### （二）師資結構影響因素

在師資結構方面，則發生學術單位認知差距、優勢校區磁吸效應、人力資源疊層架屋等問題。原因是大學各校在學科的認知上有相當程度的落差，不同的學系，甚至相同的學系，對於相同的學科可能會有不同的認知，造成整併上的實質困難（王麗雲，2003），或是整併後可能使菁英學生與教師齊聚於城市校區於一處，反而弱化偏遠校區（立法院公聽會，2008），以及散布在不同校區重複相同功能與相同職級之行政主管、行政人員與教師等人力資源重複問題等困難度未能克服（翟本瑞、薛淑美，2006；顏朱吟，2004）。

### （三）生態轉變影響因素

在生態轉變方面，主要影響因素為各校文化背景差異及整併後的反對聲浪。尤其各校的校園文化有其歷史和傳統，其學術領域、歷史傳統皆有差異，甚至於學校行政首長、教授、行政人員等治校的理念與風格迥異，在整併時須審慎考量（王麗雲，2003；顏朱吟，2004）。另外對於非自願性整併的大學整併案，則未能有效克服來自校友、學生、行政與教職人員，基於情感因素所提出的反對聲浪（王麗雲，2003；顏朱吟，2004）。

#### （四）經營管理影響因素

在經營管理方面，以整併未達規模經濟、校區距離加重成本、本位主義不易消弭、軟體硬體不易整合、相關權益未能顧全等因素影響為大。往往因為整併後的學校生員數與組織架構未能達到經濟規模，而無法有效發揮整併後的實質功效（梁金盛，2002；翟本瑞、薛淑美，2006；顏朱吟，2004），尤其跨地理不同校區的合併，反而增加行政管理成本（吳金春，2009；翟本瑞、薛淑美，2006；顏朱吟，2004）。或是原單位的本位主義難以消弭，甚至各單位權力與利益的角力不斷（王麗雲，2003；顏朱吟，2004）。加上各大學的軟體各自發展而難以合併，如選課系統與資料庫、校務行政系統與資料庫、校園網路等，皆影響整併成效（吳金春，2009）。最後，由於未能顧及教職員工所屬權益（立法院公聽會，2008），往往導致合併案的根本阻礙。

針對上述大專校院整併問題所生之「學校經營管理」面向中之「校區距離加重成本」影響因素問題，究其實務運作，亦可能產生校地閒置問題。此時，為利資源有效運作，就學校閒置校地部分，吾人似得參考 100 年 12 月 30 日修正公布之《國軍老舊眷村改建條例》第 4 條之規定，如該條第一項：「國軍老舊眷村土地及不適用營地之名稱、位置，主管機關應列冊報經行政院核定」，可資參酌，由教育部透過高等教育評鑑結果以評估國內大專校院運作之狀況，提報列管運作不善之學校。

另如該條第二項：「主管機關為執行國軍老舊眷村改建或做為眷村文化保存之用，得運用國軍老舊眷村及不適用營地之國有土地，興建

住宅社區、處分或為現況保存，不受國有財產法有關規定之限制」可資參酌，將整併後舊學校用地之使用，得視周遭環境、當地民意、學校運作需要等因素，進行合理之運用或處分，而不受國有財產法第 32~37 條公用財產之用途、第 38 條非公用財產之撥用、第 40~41 條非公用財產之借用、第 42~45 條公用財產之出租、第 46~48 條非公用財產之利用、第 49~52 條非公用財產類不動產之處分等有關規定之限制，以增加整併誘因。

又如第三項：「前項眷村文化保存之用，應由直轄市、縣（市）政府選擇騰空待標售且尚未拆除建物之國軍老舊眷村、擬具保存計畫向國防部申請保存；其選擇及審核辦法，由國防部會同行政院文化建設委員會定之」，及第四項「直轄市、縣（市）政府應於前項辦法公布後六個月內提出申請，申請期間不得再依文化資產保存法之規定指定相關文化資產；其經國防部核准申請後，不得撤銷、變更、廢止保存計畫」等規定可資參酌，將整併後舊學校用地之之運用或處分，因應周遭環境、當地民意、學校運作需要等情況，由當地主管機關配合辦理，以作為思考「建新併舊」或「棄舊遷新」模式，俾利大專校院整併之進行。

## 貳、我國現行大專校院轉型政策分析

以下分別針對大專校院轉型政策、實施現況及面臨問題等面向，進行闡述與說明。

### 一、我國現行大專校院轉型政策

我國對大專校院現行轉型政策，將分別由法制面及教育政策面二大部分，進行說明。

#### （一）法制面

我國相關法令對於大專校院的轉型規範，主要區分為改制、改辦及改名三大方向。

##### 1. 改制

《私立學校法》第 69 條規定：私立學校擬改制為其他類型學校

時，其學校法人應擬訂改制計畫，報經學校主管機關核定後為之；學校主管機關核定前，應徵詢私立學校諮詢會意見。另《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 2 條第 3 項明示專科以上學校之改制，係指「專科學校改制為技術學院（附設專科部）或技術學院（附設專科部）改制為專科學校」，及「職業學校改制為專科學校或專科學校改制為職業學校」二種情形。

## 2. 改辦

《私立學校法》第 71 條第 1 項明示，學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，於依法停辦所設各私立學校後，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。同條第 2 項並規定，法人主管機關應斟酌捐助人之意思，並徵得變更後之目的事業主管機關同意及徵詢私立學校諮詢會意見後，許可其變更，同時轉請該管法院辦理變更登記。

## 3. 改名

《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 2 條及第 3 條規範改名之情形，包括「獨立學院改名為大學或大學改名為獨立學院」、「技術學院改名為科技大學或科技大學改名為技術學院」、「專科以上學校變更學校名稱」、「符合教育政策及國家需要，或經教育部審酌各地區大學設立情形後認為確有必要，或申請改名學校之所在縣（市）未設有擬改名之大學、科技大學、獨立學院或技術學院時，科技大學、技術學院與大學、獨立學院得申請互為改名」。

綜上所述，政府對於大專校院的轉型之規範如圖 2-3 所示，其法制面乃以改制、改辦、改名為主，相關配套規範也依循此一政策理念，加以訂定。



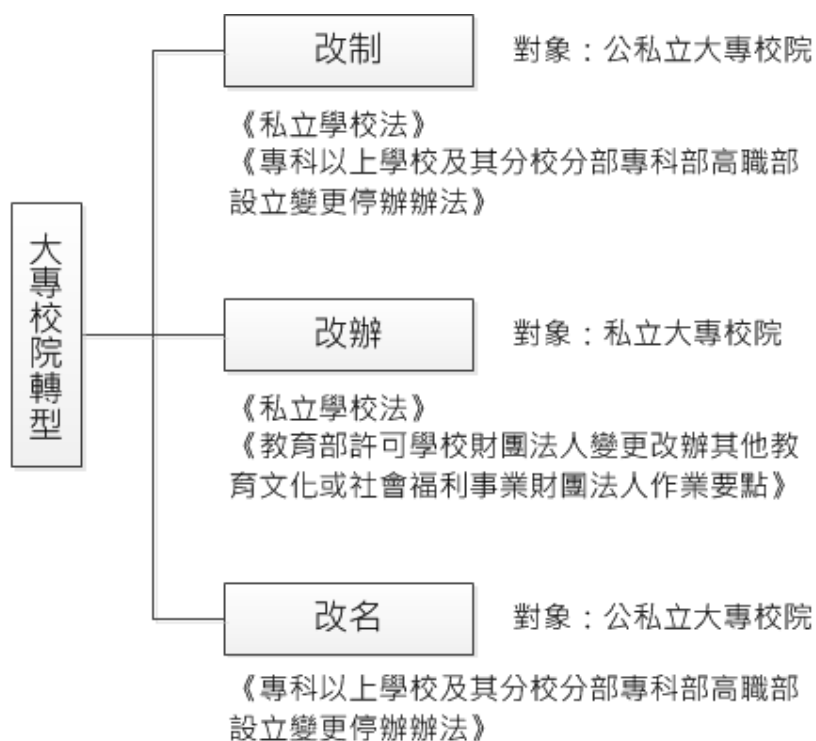


圖 2-3 我國大專校院轉型規範之相關法令示意圖

資料來源：本研究自行繪製。

## (二) 教育政策面

茲就大專校院轉型緣由、轉型對象之區分、私立學校轉型方向等部分，予以說明。

### 1. 大專校院轉型緣由

教育部為暢通技職學生升學機會，提出開拓技職第二教育國道政策，而訂頒《專科學校改制技術學院並設專科部審核作業規定》及《技術學院改名科技大學審核作業規定》，鼓勵績優專科學校改制技術學院並附設專科部、績優技術學院改名科技大學，造成國內高等技職教育校數大增，自 1996 學年度至 2010 學年度，科技大學由原 0 所

成長為 41 所，技術學院由原 10 所成長為 37 所，而專科學校則由原 70 所遞減為 15 所（監察院，2010）。

2001 年教育部為利國立大學發展及資源彈性運用，於《大學教育政策白皮書》中第五章「大學教育發展策略」的「肆、教育資源籌措與分配合理化」（教育部，2001c），提及欲將國立大學轉型為公法人，以利大學發展彈性與資源運用，但同時須擔負較大之籌款責任（楊思偉，2005）。此政策續於 2003 年的《大學法》修正草案明列「行政法人—國立大學」章節，為國立大學行政法人化政策，進行法律層級的配套措施（楊思偉，2005）。然此一政策囿於部分爭議而招致刪除，使往後的國立大學行政法人化政策擱置（楊思偉，2005）。

而為因應情事變更情形，2008 年 1 月 16 日修正公布之《私立學校法》第 71 條賦予私立學校改辦其他文教福利事業之法源依據，提供學校法人得將所設學校，依法改辦理其他文教社會福利事業，避免因辦學目的窒礙難行時，必須依法解散清算之程序。

承上，大專校院轉型之原因，或因暢通升學管道，提升自身競爭力，以利招生，或因學校發展及資源彈性運用，或因原辦學目的窒礙難行，而思改辦其他型態之福利事業等，皆是植基於現有主體，再思以發展目的而致之。

## 2. 轉型對象之區分

另教育部對於私立大學的立場略異於公立大學，對於招不到學生的私立大學，以轉型為優先考量，並修改《私立學校法》以輔導私校轉型；惟私立學校轉型後仍須維持公益法人性質，轉型方向以社會福利機構如養老院、文教機構等為主（林志成，2011）。在誘因部分，則提出私校第一次轉型的稅賦優惠，讓本來要追補私立學校土地增值稅的金額可暫時以「記帳」方式寄存於學校，俟改辦事業完成後再移轉時一併繳納即可（林志成，2011）。

是以，在成本效益極大化的原則之下，大專校院之轉型可朝向公益機構為主，例如研究機構、文教機構、養老院、社會福利機構等，使國家投資在學校的鉅額成本，一方面可以延續使用並發揮其投資價

值，另一方面也能夠繼續發揮其社會功能，促進社會正向發展。

### 3. 私立學校轉型方向

對於私校運作與發展的規範以《私立學校法》為主要法源依據（教育部，2008），同時教育部已完成訂頒並彙印《2011 私立學校法規彙編》（教育部，2011），相關規範為導引私立技專校院因應大環境的轉型、健全法制、建立多元發展機制之依據（張國保、陳殷哲，2010）。另教育部（2010b）在私校合併的政策上，也深入檢討《私立學校法》第 71 條修正案，提供轉型學校土地賦稅優惠之措施。又教育部於 2009 年 3 月發布《教育部許可財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》，規範學校法人申請改辦其他教育文化或社會福利事業應檢具之相關資料文件、審核程序、辦理時程等事項，明確私校轉型的財產處理（教育部，2010a）。

綜觀政府對於我國大專校院的轉型政策，係依公私立學校而有所區別：公立學校傾向以整併後的學術轉型為主要政策引導方向；私立學校則以改辦社會福利機構，如養老院、文教機構等方向為規劃目標。

## 二、我國現行大專校院轉型實施現況

在公立學校轉型的案例多以不同學校整併後，其學術性質與功能有所轉變而稱之。例如 2000 年國立嘉義大學，由職司培養小學教師的國立嘉義師範學院與性質迥異、專職於農業領域的國立嘉義技術學院整併，整併後之學校體質大幅度轉型朝向綜合型大學發展（教育部高教司，2000）。另一個相似的案例為 2008 年國立東華大學與國立花蓮師範學院的整併案，同樣讓職司培養小學教師的國立花蓮師範學院整併進入國立東華大學，該校亦大幅度轉型朝向綜合型大學發展。國立臺南大學，乃由職司培養小學教師的國立臺南師範學院，整併性質與層級迥異，且專屬於農業類的國立臺南高級農業職業學校後，獨立轉型朝向綜合型大學發展（黃政傑，2003）。

再如國立臺東教育大學改名為臺東大學、國立宜蘭技術學院改名為國立宜蘭大學、國立金門技術學院改名為國立金門大學等，都是轉型朝向綜合型大學發展。早期的勤益工專、聯合工專，都是私立學校

捐贈給政府，並改隸國立學校後，發展為高等技職體系之國立勤益科技大學，及綜合型之國立聯合大學。又私立大專校院中，精鍾商專改制且改名為臺灣觀光學院；親民技術學院改名為亞太創意技術學院、東方技術學院改名為東方設計學院、光武工專改名為北臺科技學院後又改名為北臺灣技術學院又改名為臺北城市科技大學、中國海專改制且改名為臺北海洋技術學院、致遠管理學院改名為臺灣首府大學、德育護專改制為經國管理暨健康學院、華夏工專改制為華夏技術學院、四海工商專科學校改制為德霖技術學院、健行工商專科學校改制且改名為清雲科技大學（教育部，2004b）、臺南女子家專改制且改名為臺南應用科技大學、樹德工商專科學校改制且改名為修平科技大學，及立德大學改名為康寧大學等，基本上皆是私立大專校院為求校務發展，所為改制或改名之轉型案例。

法制規範方面，教育部（2009c）研擬「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」以協助學校轉型與退場，透過退場預警制度以協助學校轉型發展，同時訂定完善的退場機制。該方案中訂定 12 項營運風險評等指標，如附錄一，以衡量學校經營現況，據以評估是否列入觀察名單、執行行政督導、或是命令該校停辦等。簡言之，私立大專校院在轉型上的實際運作，除改制及改名外，就改辦部分仍僅限於討論階段，但相關法制業已逐步建立，未來政府在導引學校轉型方面，已有法源依據。

### 三、我國現行大專校院轉型問題

據上述我國現行大專校院轉型實施現況可知，在法制面及實際執行面，尚需進一步深化處理。

#### （一）公立大專校院轉型缺乏法源依據

按目前公立大專校院之轉型不論是改制或改名仍屬於辦理教育型態，即使學校合併後，亦僅及於學術性質之轉型，例如由技職教育性質轉型為綜合型大學性質等。惟如公立大專校院欲改辦為其他研究、文化或社會機構時，則現行法令規定，並未如《私立學校法》第 71 條有明文規定。

## （二）私立大專校院改辦其他文教社會福利事業之執行障礙

有研究探討學校轉型成社會福利機構的可能性，顯示裁併後學校改建老人住宅的相關困難包括：供給端、需求端、程序端及法令端等四個層面之阻礙（蔡宛螢，2009）。但私立學校之校地屬文教用地，須大費程序方可變更用途；且國內對於文教社會福利事業之性質與需求，仍欠明確，亦是難以執行之處。

## （三）相關稅法與稅務問題

除去公立學校的轉型問題外，私立學校轉型的問題則因素複雜且牽涉層面廣泛，其中大多集中在財產部分，而《2010 私立學校法規彙編》條文規範私立學校因合併移轉之不動產、動產及擔保物權於變更登記時，免納規費、印花稅及契稅；因合併移轉之有價證券，則免徵證券交易稅；且移轉貨物或勞務，亦非屬營業稅之課徵範圍（教育部，2010a；張國保、陳殷哲，2010）。而公立大專校院之改辦其他類型機構，是否有應行繳交稅賦之問題，亦須進一步探究，蓋因其不再辦理教育事業之目的。

## （四）經營運作彈性不足問題

目前縱使私立學校意欲以推廣教育中心、產學合作中心、創新育成中心、跨校學程等局部範圍轉為企業化模式經營，但囿於《私立學校法》規範私校採企業化運作型態之限制，仍待克服（吳壽山，2009）。而公立大專校院目前仍屬不具有獨立地位或法人資格之公營造物機關，其對營造物之利用，尚受規範，無法如獨立之行政法人（如日本之國立大學法人），擁有對學校財務、經營及開發之自主（吳庚，2007；劉宗德，2009）。基此，應從相關法令規範方面賦予適當的彈性，以期能提升私立大專校院的轉型誘因。

## 參、我國現行大專校院退場政策分析

以下就現行大專校院退場政策、實施現況及面臨問題等面向，進行闡述與說明。

### 一、我國現行大專校院退場政策

我國對於大專校院退場的政策，主要係以大專校院之停辦及解散為探討重點，茲就法制面及教育政策面說明如下。

### （一）法制面

我國對於大專校院的退場規範，主要以《大學法》第 4 條第 5 項、《私立學校法》第 70 條及第 72 條，與《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 43 條至第 47 條為據，如圖 2-4 所示。

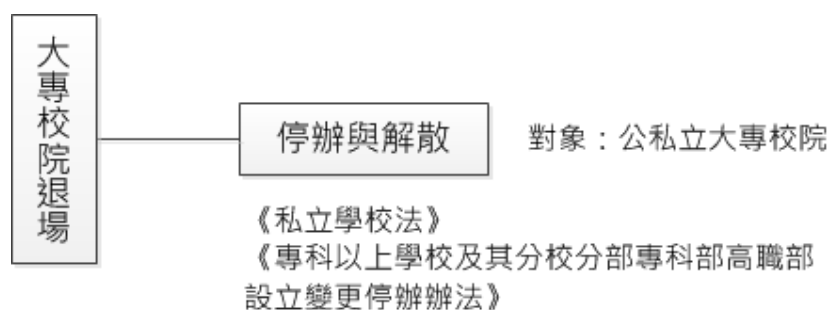


圖 2-4 我國大專校院退場規範之相關法令示意圖

資料來源：本研究自行繪製。

換言之，私立大專校院於辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理，或經學校主管機關限期命其為適法之處置，或整頓改善等無效果時，學校得經主管機關之核定後停辦之。而公立大專校院則由教育部或各級政府依教育政策，並審酌各校實際情形後，由教育部核定。至於解散部分，則僅針對私立大專校院而言，亦即各該私立大專校院所屬之學校法人，如經被依法解散清算後，則學校法人既已消滅，其所設學校亦不存在。

### （二）教育政策面

教育部於 2001 年開始討論對於大專校院的退場政策與相關議題，採行的主要策略直接與退場政策有關者為（陳德華，2011）：

1. 限縮高等教育數量的擴充

- (1) 對於申請籌設中的私立學校進行全面的清理，限期內無法完成籌設者要求退場，並提高私立學校申請設立的條件。
- (2) 政策上明確宣示不支持國立大學增設分部，並要求分部所有經費都必須由學校自籌。
- (3) 透過系所評鑑，對於辦理不善的系所予以減招或停招的處分。
- (4) 檢討系所招生名額總量管制的規定，控管現有學校招生名額的成長。

2. 建立學校轉型退場的機制

- (1) 2001 年修正《私立學校法》，規定私立學校於解散清算後賸餘財產經主管機關同意，可以捐贈至其他私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人。
- (2) 2008 年修正公布的《私立學校法》，增訂合併、改制、停辦、解散及清算專章，提供學校法人及私立學校轉型、退場的依據，學校可透過合併達成教育資源整合，以及學校法人因情事變更無法達成目的時，得改變捐助目的轉型為辦理其他教育、文化或社會福利事業之財團法人等。
- (3) 保障現有教職員的權益。在《私立學校法》中規定：「私立學校於停辦、解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費應最優先受清償，以確保退場學校教職員工的權益。」
- (4) 提供退場轉型之誘因，2010 年行政院院會通過《私立學校法》第 71 條修正案，對於私立學校轉型後維持公益法人性質者，土地增值稅准予記存暫不課徵。
- (5) 鼓勵公私立大專校院的整併，持續推動公立學校的整併完成東華大學與花蓮教育大學的整併，並修正《私立學校法》，實施學校法人，並透過私立學校法人的合併，以利於私立學校整合。

- (6) 建立私立學校預警機制，及早建立辦學及財務評估的指標，對於經營產生警訊的學校，教育部應預先掌握並提供專案輔導，協助其改善或轉型。

承上所述，2008 年教育部吳清基前部長在「建立大學退場機制」報告中預估，至 2012 學年大學招生缺額將高達 10 萬人（陳德華，2011）。為因應此一情勢，教育部著手研擬建立「預警機制」、「輔導協助」、「轉型退場」等標準化作業程序，以協助學校進行轉型，甚至是退場行動（陳德華，2011）。且為因應少子女化趨勢對國內大專校院之師資供需、教育資源分配與學校發展產生之重大衝擊，《私立學校法》第 71 條修正案，於 2011 年 12 月 28 日華總一義字第 10000291441 號令公布，增訂學校法人變更為其他教育、文化或社會福利事業時，原依《土地稅法》第 28 條之 1 受贈土地者，免依該法規定處罰，其應追補之土地增值稅，准予記存，並於該土地下次移轉時，一併繳納之。前項記存之土地增值稅，於該土地移轉時，應優先於一切債權及抵押權受償。

然私立大專校院的退場問題同樣因素複雜且牽涉層面廣泛，諸如學生學籍處理、停止招生作業、財產移轉及清理法人資產程序等（張國保，2011）。對於私校的退場則以《私立學校法》，為主要法源依據。又《私立學校法》第 70 條規定，私校辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理者，法人應報經教育部核定後停辦（張國保、陳殷哲，2010）。

綜此，針對私立學校的經營狀況，教育部政策作為在嚴格管控招生名額，致力於縮短招生員額的差距，同時研擬預警機制，透過相關指標追蹤經營不善的學校，教育部以主動態勢介入協助輔導，命私校採取轉型或退場決定；同時，也透過修正《私立學校法》，提供稅賦的協助，以增強私立學校轉型、退場的誘因。

## 二、我國現行大專校院退場實施現況

自國立高雄工專（現為國立高雄應用科技大學）於 1990 年 8 月奉教育部指示暫時成立商科部以接辦高雄國際商專停辦後之師生，並於



1992年8月將校名改為「國立高雄工商專科學校」(清雲科技大學, 2010; 國立高雄應用科技大學, 2011)之歷史資料中, 可知目前大專校院停辦解散之唯一個案為國際商專之停辦, 並於停辦多年後, 因無法復辦, 最後亦經教育部依法予以解散在案。至於中等教育則有部分案例: 如2005年位於高雄縣的私立立德商工, 由於無法籌措足夠辦學經費且借貸高達新臺幣3,000萬元, 因此校方決定報請教育部停辦(劉嘉韻, 2005)。2008年位於高雄縣鳳山市的私立高旗工業家事職業學校則因資金問題, 主動向教育部報請停招(王紀青, 2008)。

由上可知, 我國各級學校真正面臨經營困難, 經報請主管教育行政機關核准辦理退場之案例並不多。但經少子女化衝擊之後, 大專校院有可能因招生不足, 不得不面臨退場之困境, 以下謹就大專校院退場時可能面臨問題, 分述如下。

### 三、我國現行大專校院退場問題

按《私立學校法》就私立大專校院之停辦或學校法人應解散而致所設學校不存在之條件, 已有明文規範, 但公立大專校院應於何種情形下, 始構成停辦要件, 則未明。且姑不論係公私立大專校院停辦或學校法人經解散清算致私立大專校院不存在時, 皆必須面臨學生安置輔導、教職員資遣轉業、學校財產處理及稅務繳交等問題。

#### (一) 公立大專校院缺乏明確之停辦要件規範

《大學法》第4條第2項及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第43條明示國立專科以上學校由教育部依教育政策, 並審酌各地或各校實際情形核定學校是否停辦, 而直轄市立或縣(市)立則由各級政府報教育部核定。然而「依教育政策」、「審酌各地或各校實際情形」卻是不確定法律概念, 存在實際執行之困難。

#### (二) 學生安置輔導問題

《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第45條第2項訂有公立專科以上學校停辦時, 應即將學校所有學籍資料、人事檔案及會計帳證及其他學校主管機關指定之資料, 妥善整理

後，依檔案法及各級政府相關規定妥善保存。然而，針對學生之安置卻未如《私立學校法》第 76 條第 1 項明文規範由原校發給轉學證明書，轉學他校，必要時並得由學校主管機關分發至其他學校。但即使能將學生安置至他校，對於學生之適應問題，亦應有輔導措施。

### （三）教職員資遣轉業問題

按公立大專校院目前未有因學校退場而產生教職員資遣問題，而私立國際商專之案例，則係將教職員納入國立高雄工專方式處理。雖然 2008 年 1 月 16 日修正公布之《私立學校法》第 72 條第 3 項明示，學校法人於解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應最優先受清償。但對於公私立大專校院停辦時對於具有博士資格之教職員的處理，因現行法令缺乏明確規範，且將來停辦學校校數增多時，教職員之轉型就業，恐將成為潛在之社會問題。

首先，與本研究相關之現行教師資遣規定係依《教師法》第 15 條辦理，主因在學校因系、組、課程調整或學校減班、停辦、精簡調併時，學校或主管教育行政機關對仍願繼續任教且有其他適當工作可以調任之合格教師，應優先輔導遷調或介聘。教師之資遣涉及《憲法》第 15 條工作權及生存權保障之問題，尤其現今學校普遍面臨生源不足情況下，若服務於退場學校之教師仍有服務意願與能力，但目前未就教師之轉業輔導、職業訓練等情事有相關規定之適用。

繼之，私校職員資格的認定有立法技術的問題，必須要進一步克服，而且人數龐大，財政能否負擔也要一併考量（國家政策研究基金會，2001）。又公立學校職員的退休歸銓敘部管理，適用《教師退休資遣撫卹條例》；但若將私立學校職員納入，不僅在名稱上有問題，甚至是一體適用性和立法技術上都是窒礙難行的；主要原因在於教師聘用有明確的制度，但私校職員的任用缺乏明確的資格規範與制度，欲將私校職員納入退撫制度或資遣規範會產生爭議（張輝山，2001）。

### （四）學校財產處理問題

公立大專校院之財產屬於公用財產，係依《國有財產法》規定辦理相關財產之管理。私立大專校院之財產於私立學校一旦登記為財團

法人即成為公共性財產，是全民共有的非營利性法人組織，董事會只是其「執行機關」，學校的「所有權」更不屬於董事會（林本炫，2004）。雖然 2008 年 1 月 16 日修正公布之《私立學校法》業將財團法人私立學校修正為學校財團法人，但其性質仍屬公益性。是以，在學校退場後，財產之處分，甚或解散清算後賸餘資產之歸屬，能否歸屬原創辦人或董事會成員或以其他方式處理，以利促使不適合再辦理教育事業之學校法人能夠退場部分，社會各界則存有相當的歧見。

### （五）相關稅法與稅務問題

《私立學校法》第 68 條第 4 項規定：合併後取得土地，學校法人解散時，經記存之土地增值稅，應優先於一切債權及抵押權受償。雖然第 68 條第 3 項規定：學校法人所有之土地因合併而隨同移轉時，經申報核定其應繳納之土地增值稅准予記存，由承受土地之學校法人於該項土地再移轉時一併繳納之。但就學校董事而言，學校土地一旦移轉完成，仍須繳納為數可觀的土地增值稅，使得學校董事採取退場機制的意願大幅滑落。

## 肆、大學自治及私人興學自由議題之探討

探討大專校院整併、轉型與退場機制，須一併考量大學自治及私人興學自由議題，相關研究彙整如表 2-6、表 2-7 所示，以下區分為「大學自治」與「私人興學自由」二方面進行探討。

### 一、大學自治議題之探討

《大學法》第 1 條第 2 項規定，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。國內對於大學自治相關之研究，多由釐清大學自治的原始定義開始，大學教師和學生同為學術自由保障主體（林俊傑，2007），非廓清學術自由的內涵後始得實現。大學應為毫無顧忌追求真理的場所（胡慶山，1990），要實現大學自治下的學術自由理念，須獲得相對等的資源支持，但必須導以法制性保障學術自由，再輔以制度性規範學術自由的界線，自治權係導引自學術自由的制度性保障（林慧雲，2001），俾利具體落實學術發展之自由（胡慶山，1990；張陳弘，2003）。據此可知，大學自治與學術自由乃國家授予，並透過

法制給予保障，且由制度性要求，予以合理規範，促使大學正向發展。

就公、私立大學之大學自治行使的性質而言，會因為所負擔「任務」之不同，而有所差異，公立大學對內逕行大學自治，其目的乃為有效益地分配與使用國家學術資源（張陳弘，2003），性質上歸屬於國家權力的行使，亦屬於國家任務的執行；但私立大學行使大學自治時，所分配的是私人學術資源，在性質上屬私人基本權利的行使，與國家權力無涉（張陳弘，2003）。由此可知，大學自治在公、私立學校的屬性存有本質上的差異。

在大學自治行政的運作制度上，其組織內的決策機關為校務會議；在行政程序上，則分為校、院、系（所）三級（林慧雲，2001 是 2001）。就校長的產生方式而言，乃透過任務性組織—「遴選委員會」完成。由此可知，大學在自治行政上的運作已為自治獨立型態，不受國家行政權力的干擾。因此，大學自主意識抬頭，大學在法律規定範圍內之自治事項，亦非外力所能干擾。故論及整併、轉型與退場實非易事。

表 2-6 國內大學自治議題相關研究彙整表

作者（年份）	論文名稱	論文摘要
林俊傑 （2007）	公立大學學生參與大學自治制度之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大學為教師和學生同為學術自由保障主體。</li> <li>2. 藉由大學生對其學習的投入，實現於現代大學教育以人性為出發點、開發個人能力、實現個人理想之目標。</li> </ol>
張陳弘 （2003）	大學自治之重新建構	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 大學自治的憲法基礎來自於學術自由，因此要重新建構大學自治，勢必要回到源頭處，對於學術自由的意義，再為廓清之理解。</li> <li>2. 鑑於學術自由是一種需要外力支援，方得以完整實現的憲法權利，因此，學術資源</li> </ol>

作者(年份) 論文名稱	論文摘要
	<p>的取得、分配及使用等，對於學術自由的實現，乃關鍵性因素。首需面臨的問題是：資源從何取得？國家首當其衝地負起此項責任（蓋國家本有義務實現所有憲法保障之人民權利）；但若每個自然人皆可主張學術自由權，請求國家給付學術資源，相信國家學術資源將瞬間乾涸；惟倘賦予國家有權決定如何分配學術資源，則又與學術自由保障之本意相違背（如，保障國家無從形塑真理）。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 是以，建構一獨立不受外力干預的學術組織，來負擔此項任務，便成為確保憲法保障之學術自由能無缺地實現所不可或缺的要角。這說明了「制度性學術自由權」（大學自治）之建構有其必要。</li> <li>4. 公、私立大學之大學自治行使的性質，會因為所負擔「任務」之不同，而有所差異。在對抗國家權力的侵害上，不論是公立或私立大學，都是為了捍衛學術自由（任務）而主張大學自治。因此，自治權行使的性質，並無差異，皆是大學立於基本權主體地位，主張憲法保障之學術自由權，對抗國家權力之侵害。</li> <li>5. 但在面對內部學術自治成員憲法權利的抗衡上，則因為公、私立大學各自負擔的任務有所差異，故而各自大學自治行使的性質也會有所差異。</li> <li>6. 公立大學對內行使大學自治，目的是為了效益式地分配、使用國家學術資源。既是國家學術資源的分配使用，則性質上自然屬國家權力的行使（這是一種國家任務）；而私立大學對內行使大學自治，分配的是私人之學術資源，與國家權力無涉，在性質上屬私人基本權利的行使。</li> </ol>

作者(年份)	論文名稱	論文摘要
林慧雲 (2001)	臺灣與德國大學自治權之比較研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在大學的法律性質方面，臺灣的大學為公營造物，德國的大學為公法人兼公營造物。</li> <li>2. 在大學的自治權限方面，臺灣沒有規範，德國的大學自治權限可分為學術自治事項與國家委託事項。</li> <li>3. 在國家的監督權限方面，臺灣的大學受國家的法律監督與專業監督，德國的大學在學術自治事項上受國家的法律監督，在國家委託事項上受國家的法律監督與專業監督。</li> <li>4. 臺灣與德國的大學自治權都有憲法上的法源基礎，自治權係導引自學術自由的制度性保障。</li> <li>5. 大學自治行政的運作，大學內部組織結構上，決策機關臺灣為校務會議，德國為評議會。就行政程序而言，臺灣可分為校、院、系(所)三級，德國分為校與學域。</li> <li>6. 大學校長的產生方式上，臺灣的大學是由任務性組織—遴選委員會來完成，德國的大學是由既有組織—評議會與大評議會來完成。</li> </ol>
胡慶山 (1990)	日本憲法的大學自治理念及制度保障之探討	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基本上，真理的探求引導著人類的發展，乃是人類進步的泉源。同時，唯有對支配的權威與一元性的教條不斷地批判與挑戰，始能進一步地認識「真理」。大學則是一個毫無顧忌追求真理的場所。</li> <li>2. 德國哲人卡爾·雅斯培(Karl Jasper)即明確指出：「大學的使命在於真誠地探求真理」。是故，為使大學達成此一使命則有必要加以保障。</li> <li>3. 其次，就學問研究者而言，其本身即負有超越現狀之使命，故應使其充分地自由。同時，鑑於學問研究者皆有其專門性之職能，故亦應尊重其獨立性。是故，《日本憲</li> </ol>

作者(年份) 論文名稱	論文摘要
	<p>法》第 23 條即規定對學問之自由加以保障。然而，在目前人類社會體系中，最有系統且有組織地從事研究學問者，當屬大學此一制度，故為求確保學問自由得以實現，則須在制度上保障大學之自由，此即所謂的大學自治。</p> <p>4. 由上述觀點可知，學問自由的保障，除肯定其為憲法上之基本人權之外，更須要有制度的配合始能加以落實與確保。此一制度上的保障即是大學自治。</p>

資料來源：本研究自行整理。

## 二、私人興學議題之探討

如前所述，公、私立大學在大學自治行使的性質上有所差異（張陳弘，2003），然無論公、私立大學，其任務與功能相似。因此，就私人設立、經營私立學校之自由及私校本身之自由權等，有必要由憲法層級加以保障（吳雅筠，2005）。對於教育事務的法源，在《中華民國憲法》第 162 條明文規定國家享有監督權限，係國家享有教育高權之憲法依據（吳雅筠，2005）。另大法官釋字第 382 號解釋理由書中，表示私立學校在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授予行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（吳雅筠，2005）。雖然國家規範私人興學有其合理性，但應兼顧私人興學之自主性與公共性，並應依不同教育階段與教育類別，選擇適當之規範手段與監督密度、強度（周志宏，2003）。由此觀之，憲法既保障人民之私人興學自由權，但國家仍擁有依法行使教育監督權，則當其與私人興學自由權間發生矛盾衝突時，則國家教育監督權或私人興學自由權，乃至於學術自由界線，孰重孰輕，皆有待更進一步之釐清。

表 2-7 國內私人興學議題相關研究彙整表

作者（年份）	論文名稱	論文摘要
吳雅筠(2005)	論私人興學自由權—以大法官釋字第三八二號解釋之檢討為重心	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 私立學校之存在，係公立教育體系外，甚至正規教育外的一種不同教育選擇途徑。國家應確保私立學校制度之存在及私立學校之自主發展，以呼應不同個體的學習需求，並使辦學者得發揚其獨特的教學理念。</li><li>2. 私人興學自由權應受憲法位階之保障。</li><li>3. 所謂私人興學自由權，簡言之，即私人有設立、經營私立學校之自由及私校本身之自由權。惟由於我國憲法上並無明文，因此私人興學權之憲法基礎為何，即有待探討。</li><li>4. 我國實務上關於私立學校之法律地位，最重要的一則見解應屬大法官釋字第382號解釋，該號解釋理由書中表示私立學校在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授予行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位。惟該項見解形同將私立學校弱化為國家機關之一部，自憲法角度以論，似與私人興學自由權之保障有所矛盾。</li><li>5. 《中華民國憲法》第162條明文國家對於教育事務享有監督權限，被認為係國家享有教育高權之憲法依據。惟國家之監督權限與教育高權不能畫上等號。且</li></ol>



---

憲法既保障人民之私人興學自由權，那麼國家教育監督權與人民私人興學自由權間似有所衝突，兩者間應如何調和？國家教育監督權之本質為何？皆有待釐清。

---

周志宏 (2003)	私人興學 自由與私 立學校法 制之研究	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 私人興學在西方教育史上占有重要地位，而在中國與臺灣則有悠久之私人講學之傳統。</li><li>2. 國際條約及宣言中，以及各國憲法中多對私人興學有所規範與保障。</li><li>3. 而我國《憲法》第 11 條之講學自由及其他相關規定亦屬對私人興學自由之憲法保障。</li><li>4. 國家規範私人興學有其合理性，但應兼顧私人興學之自主性與公共性，並應依不同教育階段與教育類別，選擇適當之規範手段與監督密度、強度。</li></ol>
---------------	------------------------------	---

---

資料來源：本研究自行整理。

### 伍、本節小結

綜論我國現行大專校院整併、轉型與退場機制之法制面，已具輪廓，詳如圖 2-5 所示，但仍應持續修正以符應現況之需要。

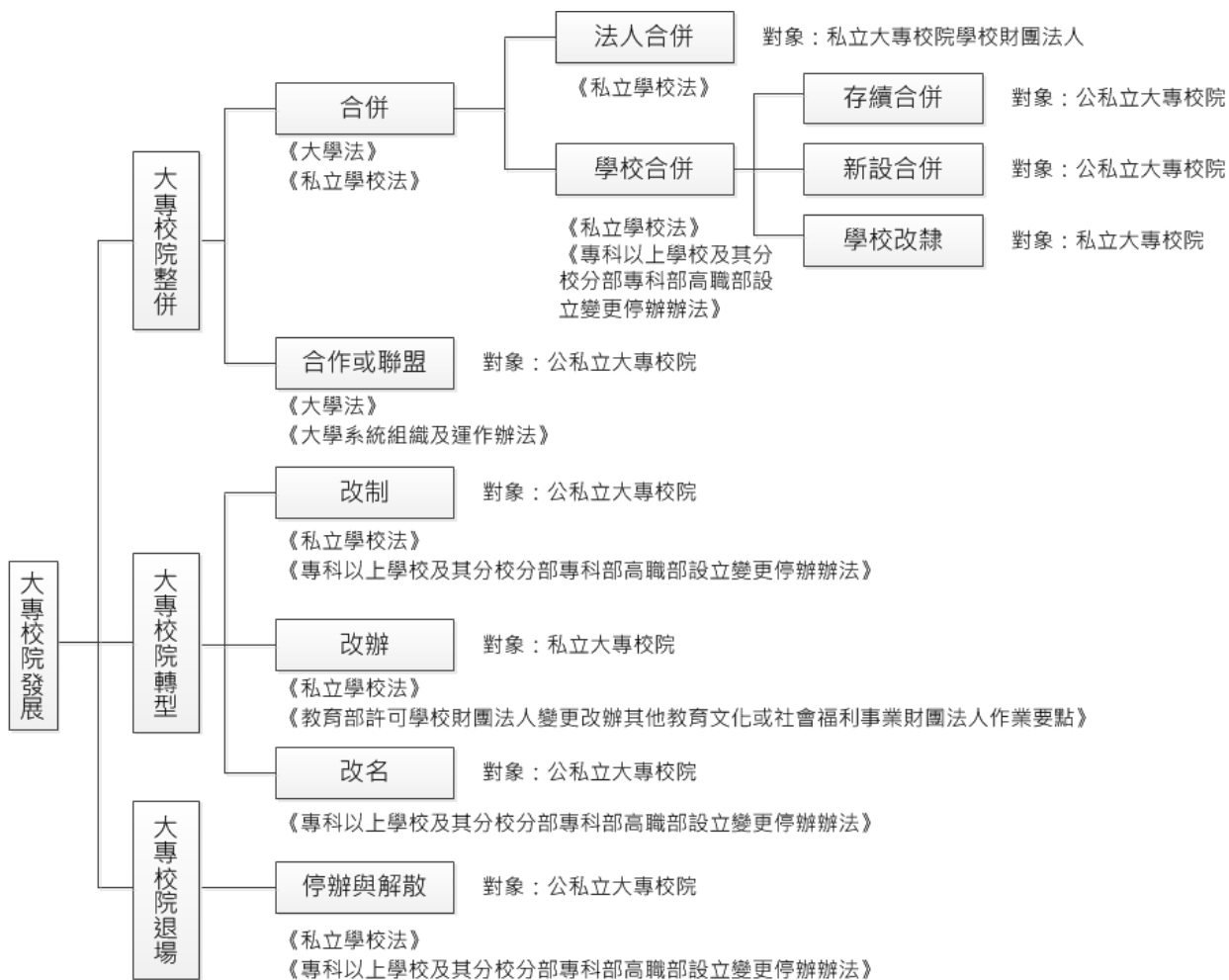


圖 2-5 我國大專校院整併、轉型及退場機制之相關法令示意圖

資料來源：本研究自行繪製。

就高等教育的整併方向，主要以公立學校為主，但私立學校也透過《私立學校法》而賦予私立學校整併的法源依據。雖然《私立學校法》規範了對私校的合併、停辦、解散之程序及校產處理稅賦等規定，但現行鼓勵併校行動之誘因仍有不足，尤其對於停辦或合併後勻空之校地以及賸餘財產之處置，宜繼續研議吸引董事會成員之誘因措施，

才能吸引學校法人認真檢討停辦與合併事宜。

另外，針對大專校院的轉型與退場機制，現行法令多以私立學校為規範對象。整體而言，無論大專校院的整併、轉型與退場，在政府的策略觀點下皆係以有效發揮教育資源、提升教育品質與行政效率，及強化高等教育國際競爭力為目標，故在對社會最少的衝擊下，政府宜儘快做出最好的準備。

綜上，關於我國大專校院整併、轉型與退場機制之法制規範與政策方向，雖有相關法令規範，得作為執行上之依據，但大專校院之整併、轉型與退場牽涉範圍廣泛，因此在法制面的規範類型不同，適用對象亦有差異。然整體而言，所要面對的主要待解決問題，不外乎高等教育品質、師資結構調整、學生就學權益、教職員工就業權益、學校財產處分問題，以及相關稅法規定等面向。謹彙整相關我國大專校院整併、轉型與退場機制之定義、類型、適用對象及待決問題如表 2-8 所示。

**表 2-8 我國大專校院整併、轉型與退場機制之定義、規範類型、適用對象及待解決問題彙整表**

處置策略	定義	規範類型	適用對象	待解決問題
整併	二個以上獨立的主體進行整併，但亦可以多元的型態呈現，例如合作、聯盟、資源共享等方式。	存續合併 新設合併 學校改隸 合作或聯盟	公立學校 私立學校 公私立學校	1. 高教品質危機問題。 2. 師資結構調整問題。 3. 校園生態轉變問題。 4. 學校經營管理問題。
轉型	大專校院之改制、改辦、改名等皆屬之。	改制 改辦 改名	公立學校 私立學校 公私立學校	1. 公立大專校院轉型缺乏法源依據。 2. 私立大專校院

處置策略	定義	規範類型	適用對象	待解決問題
			校	改辦其他文教社會福利事業之執行障礙。 3. 相關稅法與稅務問題。 4. 學校經營運作彈性不足問題。
退場	單一主體之大專校院因面臨招生困難、辦學資金匱乏等營運困難事實，而採取學校停辦或學校法人解散之作為。	停辦與解散	公私立學校	1. 公立大專校院缺乏學校明確之停辦要件規範。 2. 學生安置輔導問題。 3. 教職員資遣轉業問題。 4. 學校財產處理問題。 5. 相關稅法與稅務問題。

資料來源：本研究自行整理。

### 第三節 日本及韓國大專校院因應少子女化之相關機制及其配套

自第二次世界大戰之後，日本政府為因應人力需求，增設大學培養高級人力，同時也受到歐美自由教育風氣的影響，整併重組戰前菁英式教育體制，普及教育機會均等的理想。韓國在 1953 年之後經歷了一段嬰兒潮時期，學齡人口快速增加，也開始廣設學校。日本與韓國經歷了二十多年的經濟與人口的快速成長階段，刺激勞動市場的需求，使得更多的勞工投入就業市場，然而卻帶來國家人口數量的隱憂。到了 1980 年代，少子女化的問題逐漸被凸顯出來，此時的日本與韓國政府，紛紛意識到少子女化現象對高等教育的影響。從人口出生率來探討，日本與韓國的總生育率皆在 2005 年降至最低點（日本 1.26，

韓國 1.08) 之後，總生育率曲線有提升的趨勢，至 2010 年為近期的新高點 (如圖 2-6 所示)。

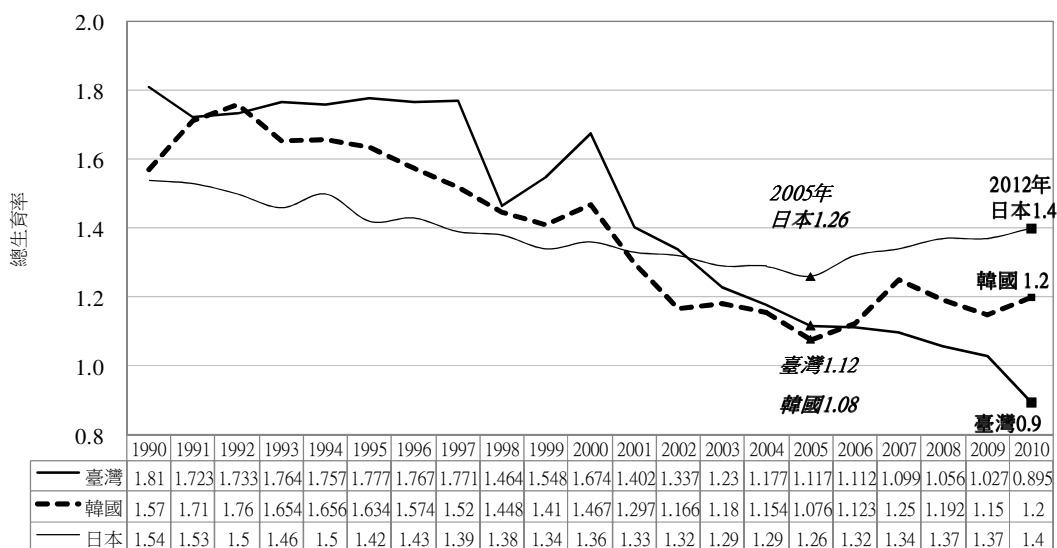


圖 2-6 日本、韓國與臺灣總生育率

資料來源：整理自內政部內政統計服務資訊網，內政部國際指標。2012 年 3 月 6 日，取自：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>

相較於日本與韓國，臺灣同年總生育率 1.11 也可說是全國人口發展的一個轉折點，但不同於日本與韓國的人口發展，2005 年之後臺灣人口成長呈現緩和負成長，至 2010 年總生育率更降到 0.90 人。在總生育率低於 1 的危險情況下，學齡人口劇降衝擊學校的影響不可輕忽。因此，我國政府在制定教育政策方向，除了借鏡日本與韓國的經驗，更應該祭出鐵腕手段面對現行教育制度的不足，以解決少子女化對高等教育的危機。本節分析日本及韓國大專校院因應少子女化之相關機制及其配套。

## 壹、日本部分

### 一、日本高等教育的現況簡介

日本的高等教育是以《教育基本法》及《學校基本法》為兩個主要法規，確立大學自主性及公私立二學並行制度（文部科學省，2010b）。日本政府在 1987 年 9 月成立「大學審議會」，是高等教育改革的主要審議機構，凝聚國家教育發展方向共識。自 2002 年起，日本政府積極整併重組國立大學，削減國立大學的數量，由 2003 年 100 所國立大學成功整合編併為 2007 年的 87 所。此措施不但是因應少子女化效應，也以精緻大學品質為口號，採用重點式經費分配的方式，自然形成校際之間的自由競爭，是為「教育品質的革命階段」。在大學審議會的督導之下，校際間的自由競爭是以國家教育發展目標為主要方向，以確保大學品質。

日本高等教育的體制，分為高等專門學校（college of technology）、短期大學（junior college）、大學（university）及大學院（graduate school）等四種，其中又有國立、公立以及私立的區別。教育學制中的高等專門學校類似我國的五年制專科學校，短期大學類似我國的兩年制技術學院。學制中的大學院，類似我國的研究所，屬於大學畢業之後的學制。大學院包括修士課程（master's course）、博士課程（doctor's course）以及專門職學位課程（professional degree course）。

國立大學是國家直接設置的大學和國立大學法人設置的大學，而國立大學法人是國家全額出資的團體。政府於 2004 年 4 月 1 日依據 2003 年 10 月 1 日通過的《國立大學法人法》，實行國立大學法人化，以確保其與私立學校立足於同一個水平，促使國立大學效率化（文部科學省，2004a，2004b）。此政策的實施，意謂著國立大學不再有國家優勢，由國家機能教育模式轉變為社會市場教育機制。因此國立大學必須更妥善經營與管理大學校務，考量校際之間競爭的生存條件。公立大學是地方公共團體直接設置的大學和公立大學法人設置的大學，而公立大學法人是一個或多個地方公共團體組成的組織（文部科學省，2010b）。私立大學是學校法人設置的大學，屬於民辦學校，接受政府的補助以及重點支援（文部科學省，2011b）。

日本政府在 2004 年 4 月依法實施國立大學法人化之後，高等教育

出現明顯的變化。同時，為確保高等教育的品質與促進國家教育發展，在同月成立第三者評鑑機構「獨立行政法人大學評價・學位授予機構」(National Institution for Academic Degrees and University Evaluation, NIAD-UE)，是由文部科學大臣認證的機構(獨立行政法人大學評價・學位授予機構，2011)。國立、公立或是私立的大學和技術學院必須要接受該機構的評鑑，對於教育與研究工作進行評估，並予以公布。該機構也對於學校的學位授予嚴格審查，以維持穩定的教育品質。在全球化的影響之下，該機構也積極與西方國家進行合作，促進國際教育的發展。在少子女化的影響下，該機構的評鑑結果，有助於加速國公私立大學之間的整併重組，對精緻大學的辦學品質有實質的效果。

為進一步了解日本高等教育，以下就高等教育機構數量發展、在學生人數及入學狀況分述如下。

#### (一) 高等教育機構數量發展狀況

依據最新統計，1980年少子女化問題初始顯現時期，大學446所，短期大學517所及高等專門學校62所，總共1,025所。2011年的大學780所，短期大學387所，高等專門學校57所，總共1,224所。

而2011年大學較2010年增加2所，高等專門學校減少1所，短期大學減少8所，總校數減少7所。此30年間，高等教育機構總數成長20%，其中大學成長74.8%，短期大學減少33.5%，高等專門學校減少8.8%，但總數成長19.4%(文部科學省，2011a)，如表2-9所示：

表 2-9 日本 1980 年到 2011 年各高等教育機構數量增減狀況

(單位:校)

年代	大學總數	短期大學總數	高等專門學校 總數	總計
1980	446	517	62	1,025
2010	778	395	58	1,231
<b>2011</b>	<b>780</b>	<b>387</b>	<b>57</b>	<b>1224</b>

資料來源：整理自文部科學省（2011a）。

自 1990 年起，短期大學數量開始減少，大學數量開始增加，主要的原因是因為政府開放短期大學申請改制為大學，導致大學數量增加的幅度比較大（梁忠銘，2008b）。1980 年至 2011 年間，高等教育機構數量的變化，反應了政府積極培養高級社會人才的政策。

2011 年日本高等教育機構的私立學校比例，以短期大學高達九成以上比例最多，而大學中的私立學校比例約佔八成。高等專門學校則以國立學校居多，約佔九成。國立、公立以及私立的高等教育機構總數如表 2-10 所示。

表 2-10 日本 2011 年各高等教育機構國公立校數與比例

（單位：校）

年代	大學總數			短期大學總數			高等專門學校總數			總計		
	國立	公立	私立	國立	公立	私立	國立	公立	私立	國立	公立	私立
	778			395			58			1231		
2010	86	95	597	0	26	369	51	4	3	137	125	969
	私校比例（%）											
	76.7			93.4			5.2			78.7		
	<b>780</b>			<b>387</b>			<b>57</b>			<b>1224</b>		
2011	<b>86</b>	<b>95</b>	<b>599</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>363</b>	<b>51</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>137</b>	<b>122</b>	<b>965</b>
	私校比例（%）											
	<b>76.8</b>			<b>93.8</b>			<b>5.3</b>			<b>78.8</b>		



資料來源：整理自文部科學省（2011a）。

由上可知，日本高等教育機構的數量，約有八成比例是私立學校，國立以及公立學校約各佔一成比例，顯示民間興學的風氣盛行，認同並配合政府培養社會人才的政策。

## （二）高等教育在學生人數發展狀況

依據文部科學省（Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology in Japan, MEXT）的統計，1980 年少子女化問題初始顯現時期，大學生 1,835,312 人，短期大學生 371,124 人，高等專門學校 46,348 人，總共 2,252,784 人；2011 年大學在學生人數為 2,893,434 人，短期大學 150,005 人，高等專門學校 59,220 人，總人數為 3,102,659 人（文部科學省，2011a）。

若以 2011 年的學生總人數與 1980 年入學生人數的發展速度相比較，則發現大學和高等專門學校的在學人數皆略微成長，但是短期大學在學人數則大幅減少。高等教育在學生人數發展狀況詳如表 2-11：

**表 2-11 日本 1980 年到 2011 年在學生人數狀況（單位：人）**

年代	大學 入學人數 (在學人數)	短期大學 入學人數 (在學人數)	高等專門學校 入學人數 (在學人數)	總計
1980	412,437 (1,835,312)	178,215 (371,124)	9,729 (46,348)	600,384 (2,252,748)
2010	619,119 (2,887,414)	72,047 (155,273)	10,936 (59,542)	702,102 (3,102,229)
<b>2011</b>	<b>612,858</b> <b>(2,893,434)</b>	<b>68,432 (150,005)</b>	<b>10,873 (59,220)</b>	<b>692,163</b> <b>(3,102,659)</b>
<b>1980-2011</b>	<b>1.49</b>	<b>0.38</b>	<b>1.12</b>	<b>1.15</b>
<b>成長比率</b>	<b>1.58</b>	<b>0.40</b>	<b>1.28</b>	<b>1.38</b>

資料來源：整理自文部科學省（2011a）。

由此可知，1980 年到 2011 年間，大學生人數增加的幅度與短期大學減少的幅度差異不大，可能是因為這段時期高等教育機構經歷學校的改革，部分短期大學升格為大學，導致學生人口流動，由短期大學流向四年制大學。高等專門學校的人數呈現緩慢成長的趨勢，可能與此時期學校數量變動不大有關。

### （三）高等教育機構入學人數發展狀況

2010 年的人學生總人數分布情況與 1980 年入學生人數的發展速度相比較，則發現大學與高等專門學校入學人數皆略微成長，而短期大學入學人數則大幅衰退，如表 2-12 所示。

表 2-12 日本 1980 年到 2010 年入學人數增減狀況（單位：人）

西元	大學 入學人數	短期大學 入學人數	高等專門學 校入學人數	總計
1980	412,437	178,215	9,729	600,384
1992	541,604	254,676	11,300	807,580
2010	619,119	72,047	10,936	702,102
1980-2010 增減 (%)	+50.1%	-59.6%	+12.4%	+17%
1992-2010 增減 (%)	+14.3%	-71.7%	-3.2%	-13.1%

資料來源：整理自文部科學省（2011a）。

就高等教育入學人數而言，1980 年少子女化問題初始顯現時期，大學生的入學人數是 412,437 人，短期大學 178,215 人及高等專門學校 9,729 人，總共 600,384 人；1992 年大學生的入學人數是 541,604 人，短期大學 254,676 人及高等專門學校 11,300 人，總共 807,580 人；

根據文部科學省的最新統計，2010 年大學生入學生人數為 619,119 人，短期大學入學生人數為 72,047 人，高等專門學校入學生人數為 10,936 人，總入學生人數為 702,102 人（文部科學省，2011a）。1980 年至 2010 年間，以總新生人口數而言，其成長的趨勢逐年減緩，明顯地趨向零成長，但若 2010 年與 1992 年相較，則負成長 13.1%，顯示日本大學入學人數已受到少子女化衝擊。18 歲的年齡人口在 1992 年達到 205 萬人的顛峰之後開始下降，2007 年僅剩 130 萬人，已超過 30% 以上的減少，2010 年約減少至 120 萬人。預估 2011 至 2020 年期間，人口約能維持穩定在 120 萬人左右。以大學入學新生人口量的增加幅度，與短期大學新生人口數量的減少幅度相比，大學新生人口增加趨勢減緩，而短期大學新生人口則由成長轉為衰退，此現象與出生人口大幅降低的影響有關。

綜合來說，日本高等教育機構數量的擴充，使得國民接受高等教育的機會變得更均等，升學管道更暢通，也為日本社會培育出更多的高學歷大學生，此一現象可由表 2-9、表 2-11 及表 2-12 得知。就人數而言，新生人口數的成長幅度略弱於在學人口數，顯示學校受到少子女化的影響很大，招生情況不如以往，此一現象可由表 2-11 得知；且 1992-2010 年間整體入學人數負成長 13.1%，可由表 2-12 得知。由此可知，日本面臨到當初廣設大學的政策與現階段社會人口成長的幅度無法配合，以致於大學開始產生招生不足現象，導致學校的學費收入大減，財務開始吃緊。政府在補助學校經費相對弱勢的情況之下，受到最大衝擊的便是佔有近 8 成比例的私立大學。政府必須積極著手進行相關因應之道，以避免私立大學如骨牌效應般的開始搖搖欲墜，最終走向惡性關閉之路。

## 二、日本高等教育針對少子女化之因應機制與配套

面對少子女化對高等教育的衝擊，日本的因應機制與配套措施，可分為官方政策以及學校作法兩方面來探討。官方政策主要是以政府制定的教育政策以及對私校經營方針的補助政策探討，而學校作法則以國立、公立以及私立學校的相關因應之道為主要探究的範圍。

### (一) 官方政策

日本政府積極因應少子女化問題，對大專校院經營與生存有關的政策，約可歸納以下 8 點：

#### 1. 成立專責長官，負責少子女化對策因應

日本政府對於教育政策的執行採取較積極的態度，8 位國務大臣中的「內閣府特命擔當大臣（少子化・男女共事擔當）」主要負責少子女化社會現象的政策議題研討、與地方自治團體首長進行地區面談的意見交換、以及跨多部會綜理施政方針，以有效推行少子女化對策。對於整併學校的新名稱更是直接以內閣的決議為定案（楊武勳，2011）。又文部科學省於 2003 年成立「學校法人經營指導室」，協助私校法人改善學校的經營方針。

#### 2. 充實私立學校補助的經費

對於經營不善的私校，2002 年 3 月文部科學省設立「私立大學經營支援企劃團隊」，並在 2005 年 5 月 16 日提出少子女化問題導致學校法人經營困難相關因應報告（臺北駐日經濟文化代表處，2011），其重點包括：

- (1) 私校提出協助需求，該團隊給予適當經營分析與指導，並提出經營預警指標，如圖 2-7 以及財務預警指標，如圖 2-8，給予學校作為校務營運參考依據。
- (2) 提供「學生轉學支援方案」如圖 2-9（文部科學省，無日期 b），確保私校學生順利就學為最大優先。
- (3) 透過《私立學校法》修正，確立私校理事制度及財務資料公開。
- (4) 協助處理私校教職員雇用以及存續等問題。

文部科學省依據《私立學校振興助成法》，在 2006 年透過「日本私立學校互助振興事業」機構，提供私校一般補助與特別補助。首先，一般補助是指提供「私立大學等固定費用的補助金」給予其一筆費用

協助其繼續經營學校，依私校教職員人數或學生數單價相乘為基準額，超收學生或是招生不足會被扣除一定金額。另外也提供「私立學校教育研究設備等設施添購補助金」(私立學校教育研究裝置等施設整備費補助金)，加強並改善私立大學的研究設施、以及包含專門學校(專門課程)在內的硬體設備維護、增添和防災機能的強化(臺北駐日經濟文化代表處，2011；祝若穎，2009)。第二，特別補助是依私校特色及努力重點部分給予補助。研究設備修繕費補助金是以研究設備及電腦等 IT 設備，編列「私立大學等研究設備添購等補助金」(私立大學等研究設備整備費等補助金)。第三，為了推進私立學校建築的強化與現代化，以及充實教育研究條件，除了由日本私立學校振興・共濟事業團體所提供的老舊校舍改建事業的融資方案外，另有優惠利率的「私立學校校舍強化推進事業補助金」(私立學校施設高度化推進事業費補助金)(日本私立學校振興・共濟事業団学校法人活性化・再生研究会，2007)。

### 3. 提供大學合併經費

依據文部科學省的官方資料，政府提撥相當的經費給予私校，是為因應其生存所面臨到的費用支出短缺問題。對於過往的大學整併推動過程，文部科學省並不提供額外經費補助，是由各校在生存危機感受下，自主性地進行整併。然而，文部科學省學部大臣之諮詢機關—中央教育審議會所屬大學分科會 2009 年提報有關大學中長期政策之第一次報告案指出，2007 年約有 37.1% 大學其單一學年的學雜費用入不敷出(文部科學省，2007b)，因此，對於有意願整併或改制的學校，在無經濟能力提撥整併的預算情況下，多數會繼續貸款經營學校，避免財務陷入更糟的困境。因此，政府應訂定補助制度以提供大學整併之籌備費用，協助經營不善的學校改善校務體制，恢復校務的正常運作。該報告也指出，在經過仔細評估過後，如果大學需要進行整併，則政府應該提供經費協助其進行整併或補助經營不善的學校改制(臺北駐日經濟文化代表處，2009)。

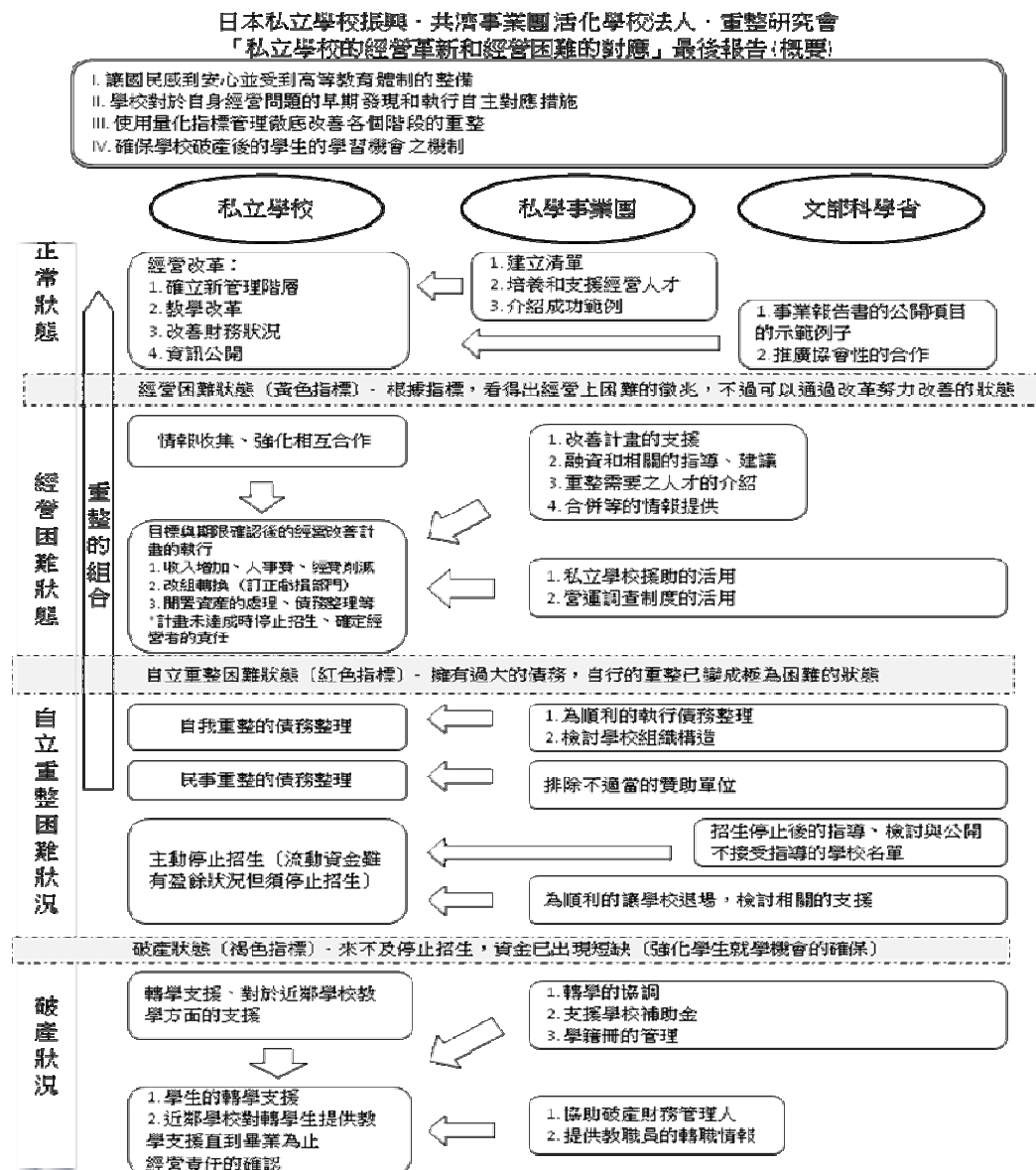


圖 2-7 日本學校經營預警指標圖

資料來源：文部科學省（2010a）。中長期的な大学教育の在り方に関する第四次報告。Retrieved Mar 6, 2012, from [http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155\\_6\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155_6_1.pdf)

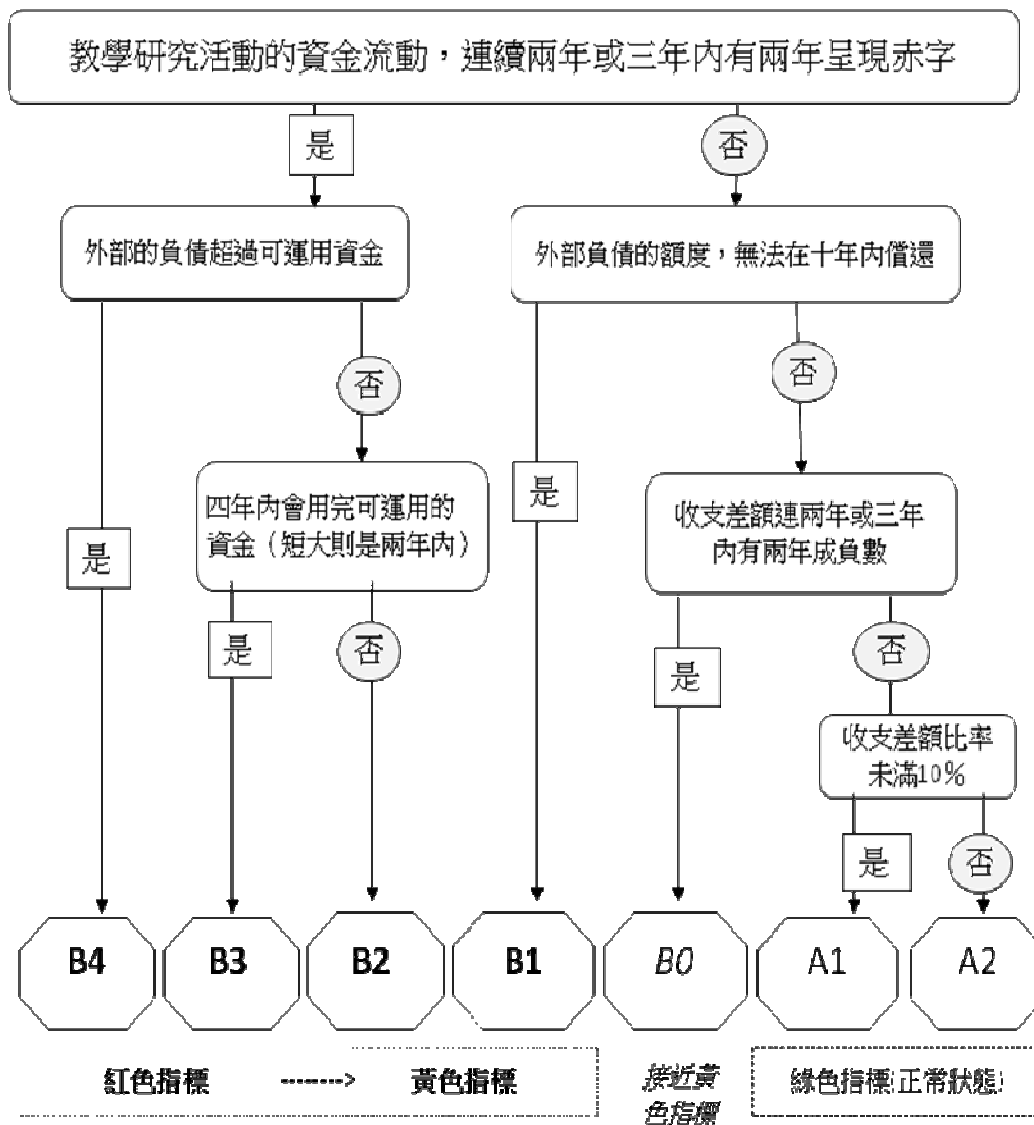


圖 2-8 學校財務預警指標

資料來源：文部科學省（2010a）。中長期的な大学教育の在り方に関する第四次報告。Retrieved Mar 6, 2012, from [http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_\\_icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155\\_6\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/__icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155_6_1.pdf)

#### 4. 制度與評鑑的把關

在大學總量減量的壓力之下，2005 年文部科學省開始對大學進行嚴格的審查，實施嚴格課程成績評鑑，並將評鑑規定提升為與國際通用（文部科學省，2005）。新科系設立前必須要通過政府的嚴格審查和認可，且嚴格審查招生不足學校的新系所申請（自由時報電子報，2010；讀賣新聞，2009）。

因此，日本政府在 2004 年開始導入第三者的評鑑制度，無非是希望能藉由公正的評鑑指標，依據評鑑結果進行高等教育的改革。各大學必須要義務接受第三者評鑑機構的評鑑，實施自我檢查與評鑑，並公開評鑑結果（文部科學省，2004c）。雖然新學科的設立以及學校評鑑開始從嚴管理，但是另一方面也將教育研究體制的柔性結構化，把課程年限和講座的編制彈性化以及對學科設置等審核手續簡化。由於政府無法強迫學校退場，但是針對地理位置不佳、投資虧損嚴重或是經營方針偏差太多的學校，先行進行輔導（臺北駐日經濟文化代表處，2011）。在軟硬兼施的情況之下，一方面鬆綁體制以求簡單化與彈性化，另一方面繼續嚴格監控教育品質，同時達到大學數量的減少以及教育品質的提升。

#### 5. 強化國際學生的來源

日本擴大推動接受留學生機制，以年輕研究人員為主要國際學術交流的對象，簡化與放寬留學生居留簽證手續，提供獎學金，就業輔導與協助。早在 1983 年政府提出「10 萬留學生計畫」，希望至 2000 年招足 10 萬留學生。2007 年日本的外籍留學生達到 118,498 人（文部科學省，2007a）。政府在 2008 年提出「30 萬留學生計畫」，希望至 2020 年招收 30 萬優秀留學生；2008 年規劃「國際化據點整備事業（國際 30）」，即指定國內 30 所大學據點設置海外服務窗口，招收留學生，並在校內開設英語授課的課程，同時照顧海外留學生的在地生活，全面擴大海外留學生的來源。在未來就業方面，建置留日外國畢業生資訊，並與企業合作，協助海外留學生未來在日本當地的就業事宜，以穩定海外留學生的來源（臺北駐日經濟文化代表處，2006）。



## 6. 師範學制的整併

在少子女化與就業率降低的情況之下，師範學校系統也開始進行整併，以減少學校數量。整併的三個基本原則是：發展有特色的教育大學、區域性整合適當規模大學以及避免整併後師資培養過度地域化（楊思偉、陳盛賢、李惠鈴、李香蘭，2005）。換句話說，教育大學的整併，是以學校數量減少以及全國性師資培育的前提下，依規模就近校際結合或是改編入同性質的大學。

就整併模式而言，可區分為五種：整併升格、整合升格、單獨升格、改編升格以及編併廢校（梁忠銘，2008a）。詳細說明與個案如下：

### (1) 整併升格

是指結合舊制大學與周邊互補多個師範學校，擴充為綜合大學，例如東京高等師範學校、東京文理科大學、東京農業教育專門學校以及東京體育專門學校，整併為東京教育大學（現稱筑波大學）。

### (2) 整合升格

是指整合數個師範學校，擴充為一教育單科大學，例如：第一師範學校、第二師範學校、第三師範學校整併為日本國立學藝大學。

### (3) 單獨升格

是指直接轉型升格或整併擴充為女子綜合大學，例如：東京女子高等師範學校升格為日本御茶水女子大學。

### (4) 改編升格

是指整合不限師範學校、高職或職業專門學校，成為新制地方國立大學。

### (5) 編併廢校

是指原學校教師編入某大學教育學部，廢除原校，例如岡崎高等師範學校於 1977 年廢校，其教師編入名古屋大學教育學部任教。

綜上，日本現階段教育大學的跨校整合編併以「活化系所」為方

向，以及兼顧地方均衡發展，積極引進公正的評鑑機制，進行教師的師資與認知改革，期望設立更完整的師資與課程。

### 7. 學校資訊的公開

從公共性質與社會責任的觀點來看，私立學校也有資訊公開的必要性，透過學校網站的活用，對一般大眾做到普及資訊的公開。經營不善的學校，更可透過公開說明經營方式的改善，取得社會的信賴。目前採取的措施是透過政府補助金，促進一般情報的公開，若公開動作未被執行，則在取得關係者的同意之後，考慮在其補助約定中附加上一定程度的資訊公開義務（日本私立学校振興・共済事業団学校法人活性化・再生研究会，2007）。換言之，少子女化之後，家長與學生選擇學校的機會與資訊需求大增，公開透明的資訊有助學校認真辦學與家長選擇。目前各校資訊公開之範圍可概分為三部分，其一為一般資訊、其二為財務資料、其三為評鑑資料。其中一般資訊係指各校網站上公開之基本資訊。而依據《私立學校法》之修正，除確立了私校理事制度之外，並載明需公開財務資料。至於評鑑的部分，日本在 2004 年修正《學校教育法》，此後國、公、私立大學必須接受文部科學省所認證的評鑑團體實施的七年一期評鑑，即「認證評鑑」(Certified Evaluation System)，係採認可制的第三者評鑑制度，並由承辦的「大學評鑑及學位授與機構」公布歷次評鑑結果，以供社會各界參考（陳曼玲，2007）。

### 8. 學校破產後的處理

破產的定義是指資金短缺造成金融機構停止對其資金的借貸，甚至是資產被拍賣，無法維持教育研究活動，學校法人的機能停止的狀態，或民事再生方案申請被拒絕、否決或取消等無法重整再生的狀態。日本對於已破產學校的處理原則：(1) 轉學的支援；(2) 學生順利完成畢業前的學業；(3) 學籍資料管理；(4) 法人救濟保險與已支付完成的學費債權保險；以及(5) 支援教職員再就業等對策為重（日本私立学校振興・共済事業団学校法人活性化・再生研究会，2007）。以下分別就學校資產、學生權益以及教職員就業保障三方面說明。

### (1) 學校資產

政府對於經營困難的學校，比較傾向鼓勵其申請民事的重整再生方案，透過量化指標（是否周轉不靈）的判斷，執行破產預防的計畫，給予改善經營與融資的建言、指導實施建言、活用營運調查委員制度、強調經營者負起責任的義務、介紹與育成人才、允許債務人與債權人自主性私人協調負債整理、由中立的私學事業團體提供整併情報以防止學校財產不當買賣、以及早停止其招生。當學校重整再生極為困難時，則將面臨破產的狀態。

### (2) 學生權益

基於學生安全網的概念，學校破產後的學生就學機會必須完全受到保障，學生可透過「轉學支持程序」，獲得最大的權益保障，如圖 2-9（文部科學省，無日期 b）。首先，轉學生可就近轉入鄰近學校就讀至畢業為止，且轉學生可減免入學金以及認定已修得學分。第二，轉學後獎學金給付不中斷，且活用緊急獎學金制度。第三，政府對於轉入學校協助管理轉學生數量以及學籍、增額補助私立大學的經常費用、減免學費、開放私立大學的融資以及提供轉學情報。

### (3) 教職員就業保障

學校經營失敗、學校訊息封閉以及學校人事精簡等情況下，教職員就業會是一個很大的問題。學校在不得不減少人力的情況下，應對教職員充分說明精簡人員的必要性及內容，也儘可能優先協助職務分配置換、調查退職者、提供轉職情報以及關懷退職者再就業。學校破產和民事重整程序開始時，如果學校有積欠薪資，由獨立行政法人勞動者健康福利機構先行墊付。

「大學審議會」的設置使國家與大學之間的關係產生了微妙的變化。國家教育方針轉向以自由競爭與評鑑制度、依國家戰略投入公費、以及產學條件鬆綁等，國立大學無不開始思考如何成為教學卓越的教育研究據點，在市場自由競爭下生存下來。少子女化衝擊高等學術人力的就業問題，由重教學改為重研究，不失為對高等學術人力資源運用的良策。

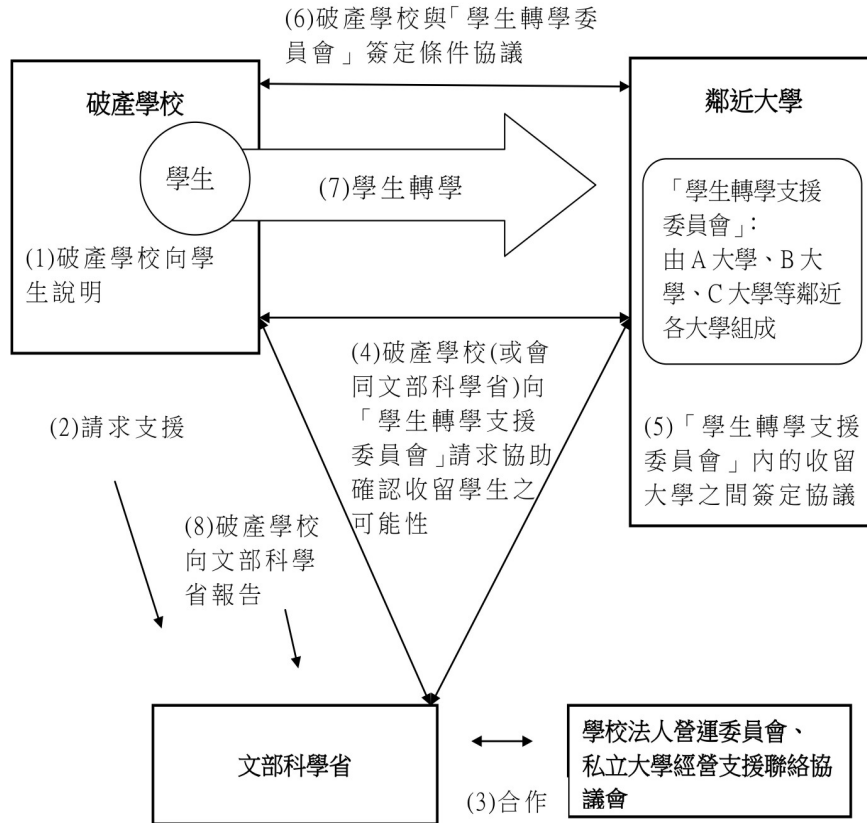


圖 2-9 學生轉學支援程序圖

資料來源：整理自文部科學省（無日期 b）。最近の私学行政について。2012 年 2 月 29 日取自

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/007/001/001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/007/001/001.pdf)

## (二) 學校端作法

日本面臨少子女化之後，不只政府積極應變，各大專校院也積極作為，以下說明其策略。

### 1. 學雜費減免

日本由於家庭對於教育費用佔育兒費用比例高，壓縮到其他的生活開銷，導致少子女化問題日益嚴重，造成學生人數持續減少，學校開始招生不足，尤其是後段學校的招生狀況更是嚴重。因此，許多大學紛紛開始減免學費，以降低學生的經濟負擔，增加就讀率。有的學校祭出學雜費減半的招生策略，或是提供就讀獎學金等（朝日新聞，2006）。

### 2. 擴大海外入學招生

海外入學招生是指日本的學校到海外的地點，進行校內招生，可減少考生的經濟負擔，亦可增加國際學生就讀的機率。1999 年大阪產業大學首創海外入學考試。目前在中國大陸等海外舉辦入學考試之日本大學逐年增加，例如 2002 年廣島大學在北京師範大學開設事務所，辦理海外入學招生業務；2006 年北海道大學也在北京大學設事務所，辦理海外入學招生業務，同年 11 月已經有日本 12 所大學到大陸舉辦研究所留學生說明會（朝日新聞，2006）。2005 年同志社大學在北京舉辦入學考試、2006 年擴增上海舉辦入學考試據點，可見擴大海外招生業務已經是日本各大學拓展國際學生來源的重要策略。

### 3. 成立「國際教養部」

國際學生教養部是由原學部轉型或增設為主，以英語授課為招生重點，以培養國際社會人才為賣點。以早稻田大學為例，在 2003 年成立「國際學生教養部」之後，每年入學人數增加 15%，且外籍學生的比例約佔三分之一。就讀於國際教養部的學生，依據學生意願實施一年海外留學，以擴充國際觀。東京大學在 2007 年與美國耶魯大學結盟，擴大辦理國際學生就讀業務，以增加海外能見度（自由時報電子報，2008）。另外，大阪的關西大學在 2009 年 4 月設立「外國語學部」，

以英文、中文、其他外語（德文、法文、西語、俄文、韓文）為三個專攻語言，搭配數位科技的學生，培養具備有語言以及電腦素養的國際社會人才。關西大學的外國語學部與早稻田大學的國際教養部類似，亦會安排在學生前往海外進行為期一年的留學，以充實國際觀（關百華，2009）。

#### 4. 著重學校與地方的結合

文部科學省在 2003 年推動「特色大學教育的支援計畫」，推進教育改革，協助大學塑造自我特色，推行產學合作，增加學校特色。配合官方的大學改革計畫，各大學開始檢討經營方針，改善收支，提升大學差異化，著重學校與地方結合，學校品牌與就業率（祝若穎，2009）。

#### 5. 擴大國內學生的來源

擴大國內學生來源的方式主要有兩種，一種是向下穩定學生入學人數，例如 AO（Admission Office）入學制度、設立完全中學、產學提攜等（臺北駐日經濟文化代表處，2007；讀賣新聞，2007）；另一種是向上擴張就讀人數，例如增設研究所等（自由時報電子報，2008；祝若穎，2009）。以下分別針對上述兩種方式說明：

##### (1) AO 入學制度

AO 入學制度主要是以書面審查的方式，錄取優質學生，不限制年齡，也不限制非畢業生報考，是一種開拓學生來源的方式之一。此制度最早是在 1990 年由慶應大學首先引進日本，而廣島大學是國立大學採用此制度的先例。在 2006 年已有 36.1% 的國立大學、21.1% 的公立大學以及 68.8% 的私立大學實施此種入學制度，逐年提高比例（關百華，2009）。此制度的優點是可以提早預估到入學人數，以穩定學生來源。但是由於此入學制度的考試日期不一定，現行的學校中有的學校為了更早確定學生的就讀情況，將考試舉辦於上學期，以致確定入學的學生開始荒廢學業，進入大學後程度無法跟上，造成學習障礙。

##### (2) 設立完全中學

政府鼓勵私立大學增設完全中學，使私立大學與完全中學結合，

確保學生的來源。

### (3) 產學提攜

產學提攜（產業與學校的合作）與學學提攜（學校與學校的合作）確保志願者及入學者人數與經濟收入。

### (4) 增設研究所

日本各大學的研究所就學生中屬於社會人士者偏低，因此政府開放設立培養高度專門職業具實踐性的研究所，並開放社會人士進入研究所，而學校配合政府政策充實社會人士或高齡人士入學。另外，早稻田大學在新加坡大學設立海外研究所，對學生來說，在新加坡當地就讀的學生一年內可取得雙學校的碩士學位，而對學校來說也是一種增加學生來源的管道。

## 三、日本大學整併、轉型與退場之個案探討

### （一）整併案例

推動國立大學整併以減少大學的數量，為文部科學省的政策。目前整併的個案依其屬性分師範體制的大學 2 所、國立大學 13 所以及公立大學 7 所，整理如表 2-13、表 2-14、表 2-15。

表 2-13 日本教育大學整併情況

	學校名稱	前身	整併日期
1	東京教育大學 (1973 年更名為筑波大學)	東京高等師範學校+東京文理科大學+東京農業教育專門學校+東京體育專門學校	1949
2	東京學藝大學	第一師範學校+第二師範學校+第三師範學校	1949/5/31

資料來源：整理自梁忠銘（2008a）；国立大学法人東京学芸大学（2010）；筑波大學（2012）。

表 2-14 日本國立大學整併情況

學校名稱	前身	整併日期	屬性
1 山梨大學	山梨大學+ 山梨醫科大學	2002/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
2 福井大學	福井大學+ 福井醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
3 香川大學	香川大學+ 香川醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
4 高知大學	高知大學+ 高知醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
5 佐賀大學	佐賀大學+ 佐賀醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
6 大分大學	大分大學+ 大分醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
7 宮崎大學	宮崎大學+ 宮崎醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
8 島根大學	島根大學+ 島科醫科大學	2003/10/1	醫科大學與區域大學 整併模式
9 筑波大學	筑波大學(原東京教育大學)+ 圖書館情報大學	2002/10/1	特殊單科大學(教育大學)與綜合大學整併模式
10 富山大學	富山大學+ 富山醫藥大學+ 高岡短期大學	2005/10/1	特殊單科大學與綜合大學整併模式
11 神戶大學	神戶大學+ 神戶商船大學	2003/10/1	特殊單科大學與綜合大學整併模式
12 九州大學	九州大學+ 九州藝術工科大學	2003/10/1	特殊單科大學與綜合大學整併模式
13 東京海洋大學	東京商船大學+ 東京水產大學	2003/10/1	同區域同類型整併模式

資料來源：整理自楊思偉、陳盛賢、李惠鈴、李香蘭(2005)。



表 2-15 日本公立大學整併情況

學校名稱	前身	整併日期	屬性
1 兵庫縣立大學	姬路工業大學+神戸商科大學+兵庫縣立看護大學	2004/4	同一都會區裡的公立大學合併
2 首都東京大學	東京都立大學+東京都立科學技術大學+東京都立保健科學大學+東京都立短期大學	2005/4	同都會區公立大學合併模式
3 山梨縣立大學	山梨縣立看護大學+山梨縣立女子短期大學	2005/4	醫科大學與區域大學整併模式
4 大阪府立大學	大阪府立大學+大阪女子大學+大阪府立看護大學	2005/4	同區域不同類型大學整併模式
5 縣立廣島大學	廣島縣立大學+縣立廣島女子大學+廣島縣立保健福祉大學	2005/4	同區域不同類型大學整併模式
6 長崎縣立大學	長崎縣立大學+縣立長崎西博爾德大學	2008/4	同區域不同類型大學整併模式
7 愛知縣立大學	愛知縣立大學+愛知縣立看護大學	2009/4	同區域不同類型大學整併模式

資料來源：整理自文部科學省（無日期 a）。

山梨大學的整併是國立大學整併的先峰，同時期圖書館情報大學與筑波大學為國立大學整併的另一案例。原山梨大學僅有兩個學院。在 1991 年實施大學基準大綱化之後，增設第三個學院，成為綜合大學，並積極向政府爭取設立醫學院。在 1994 年同一區域先成立了「山梨縣醫專」，但是學校經營不善，最後以關閉收場。此時，正好政府實施「一縣一醫科大學」，因此在同一區域後成立了「山梨醫科大學」。由於原山梨大學與山梨醫科大學互動頻繁，加上原山梨大學積極規劃

籌設醫學院的情況之下，兩校自主性地協議整併一校。在多次平和的協調之下，兩校教師向教授會提出合併報告書，並於 2002 年正式同意合併。同年 10 月 1 日完成合併（楊武勳，2011）。

## （二）轉型案例

根據內閣府的資料顯示，自 1973 年出生人口數高峰 2,091,983 人以來，出生數迅速下降，而 2010 年的出生人口是 1,071,306 人，出生數已降為一半（內閣府，2011）。但大學數量除了國立大學有減少的傾向，公私立大學則維持增加的狀況（文部科學省，2011a）。在此雙重壓力之下，許多條件不佳的學校，招生狀況更不理想，勢必無法繼續生存，尤其是以「地區性」、「小規模」以及「新成立」的私立大學最具有危機性。

以山口福祉文化大學的轉型為例，位於人口僅約 6 萬人的山口縣和萩市，原於 1999 年由女子短期大學升格為單科 4 年制的大學，稱之為「萩國際大學」（關百華，2009）。自第一年開始招生不佳後，轉型開始招收外籍學生，以擴充財源。但是由於外籍學生管理不當，因此在經歷了 2002 年政府禁止外籍學生入境就讀之後，曾於 2004 年增設 4 個創新的系，力圖改善學生來源問題，但轉型不成功，仍然無法招收足額學生，因此在 2005 年申請破產。

基於民事再生計畫，該校於 2007 年改名為「山口福祉文化大學」，轉型以社會福利為教學研究重點，並開放非學齡學生就讀的制度。非學齡學生乃非傳統的大學學齡人口的全職學生，以社會人士為主。同時，繼續招收國際留學生。配合相關國家考試的舉辦，該校新開設能夠取得國家考試資格的學部、系或組，例如在「life design 學部」下設置「福祉環境 design 組」，畢業後可取得「社會福祉士」或「二級建築士」的國家考試資格，強調實用技能。

山口福祉文化大學的轉型，成功的反應在新生招生人數上。原本 2007 年僅招收到 24 名學生，但是在 2008 年新生數增加到 114 人，超過招生人數的一半，符合文部科學省的規定，因此始獲得私立大學的補助金。自 2008 年起，該校已連續三年符合規定獲得私立大學的補助

金，且補助金額逐年增加（日本私立學校振興共濟事業團，2011）。

### （三）退場案例

目前日本的大學共有 5 所採用退場機制。2004 年廣島縣坂町的立志館大學經營不善，宣布破產廢校；2007 年福岡市的東和大學經營不善宣告破產；2009 年大阪的 LCA 大學院大學廢校停招；2010 年愛知縣新城的大谷大學與企業設立的株式會社立大學（LEC 大學），經營不下宣布停招。另外，松阪的三重中京大學因經營不善，計畫於 2013 年廢校。整理如表 2-16 所示。

綜觀日本對於大學退場所採取的相關機制包括設定經營預警指標（圖 2-7），在學校處於「經營困難狀態」、「自立重整困難狀態」、「破產狀態」等各階段時，文部科學省均有相對應之行政措施，並輔以必要的協助與資訊的提供。此外，並訂有財務預警指標（圖 2-8），俾及時掌控學校財務狀況。而為確保學生就學機會，亦擬定「學生轉學支援方案」（圖 2-9），破產學校（或會同文部科學省）可向「學生轉學支援委員會」請求協助。學校達到破產階段時，文部科學省會介入協助破產財務管理人，並提供教職員轉職資訊，一併做為相關配套措施。

表 2-16 日本採用退場機制之大學

校名	廢校歷程	備註
1 三重中京大學	1999 年：開始出現招生不足 2001 年：開始出現赤字 2005 年：更改校名欲挽頹勢 2013 年：預計廢校	1982 年接受松阪地方人士要求下設立
2 立志館大學	2004 年：因經營不善，宣告破產，而廢校。	位於廣島縣坂町
3 東和大學	2007 年：因經營不善，宣告破產，而廢校。	位於福岡市
4 株式會社立大學(LEC 大學)	2004 年：4 月開始招生，但只招收到共 459 個學生。 2007 年：文部科學省依違反大學設置辦法予以警告。 2010 年：因營業不下，宣布開始停止招生。關閉大學部，但研究所繼續營運，直到學生畢業。	愛知縣新城的大谷大學與企業設立。總校區位於東京千代田區，其他有 14 個分校
5 LCA 大學院大學	2006 年：設校並開始招生。 2009 年：停止招生，且廢校。	位於大阪

資料來源：整理自臺北駐日經濟文化代表處（2011）。

## 貳、韓國部分

從韓國出生數來看，1953 年之後經歷了一段嬰兒潮時期，以致學齡人口快速增加。韓國學齡人口在 1965 年突破千萬，1980 年達到人口數的最高峰，且學齡層人數約為 1,440 萬。在此時期，韓國亦正值經濟發展的快速時期，政府積極發展工商業，帶動社會人才需求的刺激，開始廣設學校培養國家人才。同時，政府亦鼓勵婦女加入勞動市場，但是，在婦女開始投入勞動市場的同時，此一政策的影響力也漸漸地反應在國家人口數量上。根據南韓國家統計局的統計，1970 年時 15 至 49 歲的婦女平均生育率約為 4.54，即每一位婦女平均生育約 4.5 個小孩，但是 1989 年之後的新生兒人數突然降低，生育率降為 1.56，也就是每位婦女平均生育 1.5 個小孩（The Korea Times, 2010）。南韓國家統計局也預測，到了 2012 年的學齡人口可能降至 872 萬人，2022 年約 699 萬人，並且逐年惡化。

韓國政府認為未來少子女化現象，以對高等教育影響最為嚴重，尤其最近有些高等教育機構入學生減少開始出現招生不足的現象，預期未來入學生減少會更加嚴重。以 18 歲學齡人口而言，從 1980 年的高峰約 923,000 人，至 2005 年降至約 609,000 人，到 2010 年約 682,000 人之後，預估 2020 年首度突破過去的最低線，降至 493,000 人。政府更預測 2050 年僅有約 311,000 人，說明 40 年之內大學入學對象 18 歲學齡人口將減半（한국대학교육협의회, 無日期）。高等教育學生人口總數由 2006 年的 2,135,960 人，逐年略升，預估 2015 年會到達人口數的巔峰，約 2,249,347 人。在 2015 年的關卡之後，便會急速下降，預估 2020 年 1,907,143 人，到了 2030 年剩 1,387,991 人。未來 2015 年會是人口數的最大關卡，19 年內學生總數下降 35%，僅剩 2006 年人數的 65%（Kang, 2009）。

韓國政府在少子女化現象對於高等教育影響的議題上，不僅是要解決眼前的 18 歲學齡人口問題，也認為過低生育率、人口政策、衛生以及社會福利等制度的穩健發展才是治本的方案。為此，韓國政府已經及早著手進行少子女化現象的因應之道，協助招生不足或是經營不善的學校，進行補助款挹注以及高等教育機構重組規劃的相關政策之

制定與實施。韓國政府也在 2005 年開始應對低出生人口的問題，同年頒布《低生育率和人口政策框架法》。韓國因應少子女化的部分是由專設之「低生育率和人口政策的總統委員會」及「衛生和福利部」負責。「低生育率和人口政策的總統委員會」由 12 個部長組成，而「衛生和福利部」，由 11 個副部長與 13 位民間專家組成，皆是實施少子女化政策的團隊（보건복지부, 無日期）。以下分為二部分說明韓國高等教育現況、韓國高等教育針對少子女化之因應機制與配套。

### 一、韓國高等教育現況

韓國的高等教育機構包括技術學院（college）及大學（university）（以下簡稱大學）、工業大學（industrial university）以及高等專校（junior college），其中高等專校為 2-3 年制，其他機構皆為 4 年制。高等專校畢業後可取得副學士學位，大學以及工業大學畢業之後，可取得學士學位。在大學以及工業大學，設置研究所課程，畢業之後可取得碩士學位以及博士學位。

韓國人口在 1953 年至 1989 年間成長相當快速，而 1989 年之後驟降，新生兒數量的大量降低且持續惡化，少子女化現象開始被凸顯，預計 2018 年達到人口的頂峰（駐韓國代表處文化組，2011），隨後逐年下降。2007 年之後大學入學生人數已大量銳減，形成高中畢業生人數的大斷層，而高等教育機構數量成長有限，只能先暫時延緩各校招生不足現象，卻無法根本解決未來韓國高等教育機構（包括初級學院、大學、工業大學等）在受到少子女化的影響之下，逐年產生學校招生不足額的現象。依據最新統計，2010 年共有 411 所高等教育機構，其中國立 43 所，公立 9 所，私立 359 所，如表 2-17 所示。韓國政府預計這樣的影響，會隨著韓國新生兒出生率持續低迷而加重惡化，2020 年將會減少 40 所大學（駐韓國代表處文化組，2009）。

表 2-17 韓國 2008 年到 2010 年國公立學校總數 (單位:校)

		2008 年	2009 年	2010 年
國	立	42	43	43
公	立	10	10	9
私	立	353 (11)	354 (11)	359 (11)
總	計	405 (11)	407 (11)	411 (11)

註：( ) 是指大學分校數。

資料來源：轉引自駐韓國代表處文化組 (2009)。

由於出生人口數下降，2007 年之後高等教育新生人口數已經大幅降低，造成各大學招生不足現象，而學生人數方面，依據最新統計，2010 年共有 855,391 人，比 2008 年共增加 2.3%，其中私立大學學生人數為增加，而國公立大學學生人數差異不大，如表 2-18 所示。

表 2-18 韓國 2008 年到 2010 年大學在學學生人數 (單位:人)

		2008 年	2009 年	2010 年
國	立	856,347	856,595	<b>855,391</b>
公	立	49,759	50,615	<b>49,598</b>
私	立	2,656,738	2,683,878	<b>2,739,169</b>
總	計	3,562,844	3,591,088	<b>3,644,158</b>

資料來源：轉引自駐韓國代表處文化組 (2009)。

2008 年到 2010 年間，國立大學以及公立大學的學生人數呈現減少的趨勢，而私立大學則呈現成長的趨勢。此一現象顯示越來越多學生選擇就讀於私立大學，可能是因為國立大學法人化之後，學校的經營方針，由原本的國家保護思維轉換到生存競爭的模式，與私立學校

放在同一個競爭層面，但卻未能維持原有的優勢，顯示國立大學法人化之後的隱憂。

綜合來說，韓國少子女化的發展非常劇烈，以致於高等教育產生重大的變革。主要是隨著人口的增加，各高等教育機構的擴充並非以等比例的發展，其中又以一般大學的增加相對快速，工業大學其次，而教育大學數量，則在政府嚴格的控管下，此期間並無增減設立學校或改制升格，此現象顯示韓國政府一方面廣設高等教育機構因應社會需求，另一方面重視教育大學的品質。但是，由於新生就讀的分布是維持幾乎等比例方式進入到各學制，即維持約有一半會選擇就讀大學，約有四成新生會選擇就讀高等專校，而其他則選擇就讀教育大學或工業大學，此一現象對於廣設一般大學以及工業大學的現象，無疑是加劇了少子女化現象引起招生不足危機的機會。再者，韓國政府自2004年實施國立大學法人化，明顯可知國立大學失去了國家保障的優勢，學生流向私立大學。政府已經積極減緩國公立大學的設置，也限制私立大學數量的過度擴充，以因應少子女化現象對高等教育的衝擊。

## 二、韓國高等教育針對少子女化之因應機制與配套

以下茲就韓國高等教育面臨問題、官方政策、學校端作法等方面分別闡述之。

### （一）韓國高等教育面臨問題

韓國少子女化現象對高等教育的影響，主要在於大學報到率降低、學費過高、外籍生問題以及教育品質低落等問題的產生：

#### 1. 大學報到率過低

此問題主要是因為少子女化以及廣設大學的雙重影響下造成，2008年私立大學中有27所新生報到率不到七成，甚至有5所大學不到一半的報到率，而在North Jeoll省的一所私立大學只招收到22.1%的學生（約447名）以及North Gyeongsang省的一所私立大學報到率僅28.2%（Korea Joongang Daily, 2011; The Chosunilbo, 2009a, 2011b）。

#### 2. 學費過高



此問題一向是韓國學生持續在向政府抗議的議題，大學生每年約需負擔 5,639 美元的學費，但學校的營運約有七成來自於學費收入。因此，一旦學生數減少，學校的營運便岌岌可危，引起學生與家長對於學校評價不佳而不樂見其繼續營運（Korea Joongang Daily, 2011; The Chosunilbo, 2011b）。

### 3. 擴大招收外籍生

由於韓國學齡人口的減少，大學開始擴大外籍生的招生業務，依據資料顯示，中國大陸的學生佔韓國外籍生比例最高，在 Jeju 市的一所 4 年制大學有 490 個學生，其中 3 成比例來自中國，若將學習韓語的學生一起計算，則大陸學生比例提高至 5 成（Korea Joongang Daily, 2011）。

### 4. 廣開入學大門，降低入學門檻

由於學校缺乏學生來源，學費收入短缺，導致廣開入學大門，降低入學門檻，不需具備英語或是韓語能力，皆可就讀，以吸引外籍學生。此一教育亂象已經引發學生與家長的不滿，認為政府只擴充大學的數量卻未提升學校品質，根本無視人口結構問題。韓國民眾普遍認為，政府不應該財務支援評價不好的學校，應該讓其自然淘汰，並且將經費補助在學費方面，以減輕學生經濟負擔（The Chosunilbo, 2009a）。

因此，針對少子女化現象對高等教育的影響，韓國政府已經積極制定並實施相關政策，以提高競爭力為口號，力圖維護教育品質。政府先採取停止補助款的方式，企圖阻止經營不良的學校繼續惡化下去，後以裁員、整併以及關校的模式，要求不良學校積極面對學校營運問題。2009 年 5 月 12 日韓國教育科學技術部（Korean Ministry of Education, Science and Technology, MEST）的大學教育委員會對 22 所大學進行評鑑，其中有 8 所被評定為不良學校，該部要求這些學校於 2011 年前依該部要求進行改善，否則將被關校。

另外，為保護就讀學生的權益，該部的評鑑結果不直接對外公開，僅於公告各校重要資訊時，以號誌或是顏色區分（駐韓國代表處文化

組，2009）。1982年韓國成立「韓國大學教育委員會 원국대학교육협의회」(Korean Council for University Education, KCUE)，其中「大學教育評鑑中心 한국대학교육협회교육평가실」(Center for University Accreditation) 扮演為大學品質把關的重要角色。在1982至2006年間，每6年舉辦1次評鑑，針對6大領域進行評鑑（行政及財務、經營策略、課程及社區服務、研究及產業、學生評鑑及教師發展、學術支持及設備），由大學自主申請，亦可協助大學進行自我評鑑（원국대학교육협의회，無日期）。該評鑑中心將各校評鑑結果公開於網站上（<http://www.kcue.or.kr/>），以提供民眾做為選擇學校的參考依據。

此外，韓國教育科學技術部指示大學應公開學校狀況，包括學術成就、財務收入與支出等，並於2010年1月通過《韓國教育機構訊息揭露特別法》(Act on Special Cases Concerning the Disclosure of Information by Education-Related Institutions)，規定教育機構公開過去3年內學校狀況。教育科學技術部也設立網站提供民眾查詢（<http://www.academyinfo.go.kr>），詳盡公開國公私立大學包括學生、行政、學術研究、財務狀況以及經營策略等項目，讓學生有足夠的透明資訊選擇就讀學校（교육과학기술부，無日期）。

## （二）官方政策

由於韓國對於學校的評估，並不以在學生或是入學生人數為考量。韓國衡量一所大學是否辦得成功，主要是以就業率為衡量指標，而各校的招生核定名額是以教師人數、校地、設備以及財務四方面評估。就業率高的學校獲得地方政府投資和社會資助也就多，反之則不斷萎縮甚至退場。由此可知，政府對於學校的運作先考慮其績效成果，並不優先考量少子女化問題（韓國高等技職教育考察團，2010）。

韓國政府以培養高競爭力人才為主要政策方向，積極改革高等教育，投入更多的資金提升學校的研究能力以及國際上的學術能見度（Baekseongjun, Gimseungbo, & Jeonjaesik, 2006）。面對少子女化現象的來臨，國內學生來源的大量減少，學校招生不足的情況更會加劇學

校運作上的困難，韓國政府更是嚴陣以待。為了解決少子女化現象對高等教育已經產生的影響，韓國政府的高等教育政策目標，分為三部分：健全高等教育機構的結構、擴大支持高素質研究人才培養、建立學校自主發展能力，並具體地提出 8 大高等教育的主要政策。8 大主要政策是：重組高等教育機構、擴大投資高等教育、制度化調整高等教育機構的實力、維持高等教育機構的自主性、擴大辦理 AO 入學方案、公開學校資訊及評鑑結果、培養頂尖大學計畫（Nurturing World Class Research-oriented Universities, WCU 計畫）以及密集支持學校研究所以上的研究（The Brain Korea 21, 簡稱 BK21 計畫）（教育科學技術部，2009）。

面臨少子女化，韓國政府具體的政策執行有整併國立大學、自然淘汰不良的私立大學、擴大提撥學校補助款以及積極推動產學合作等機制，說明如下：

#### 1. 整併國立大學

因應少子女化現象，大學數量供過於求，體認到高等教育必須要改革，相似的或多餘的部門合併是必然的，政府率先整併國公立大學，欲引發私校的自覺。2004 年已率先整併了 8 所國公立大學；2009 年提倡仿效美國加州大學體制，主導國立大學整併計畫，由至少 3 所以上大學進行校際調整，整併成一單獨大學，再依專業領域及學科，分別設立學院。在獲政府同意下，達成協議校院簽署合約書 3 年內完成，隔年即可獲得由政府發放的補助（The Korea Times, 2009b；東亞日報，2009）。在 2010 年 11 月 11 日韓國教育科學技術部提出「高等教育財政投資十年計畫大綱」，實施期間為 2011 年至 2020 年，主要方針之一是促使國立大學法人化與校際合併以及改善私校結構（教育科學技術部，2010）。

韓國自 2004 年開始進行合併風潮，已經有 24 所大學進行校際整併，至 2006 年止已成功整併為 12 所大學。在政府企圖快速解決紓緩教育財政困難的強大力量之下，校園內在工作受到不可抗拒的重組變動，導致教職員極大的反彈，與校方的衝突不斷（백승균, 2009）。

## 2. 自然淘汰不良的私立學校

韓國的私立學校屬於財團法人，依據韓國現行法令無法強迫採取退場機制。但是，韓國政府對於辦學不力、績效不彰、競爭力弱、對學生無吸引力、財務不健全的大學以及招生不足的私立學校，或學生人數 1,000 人以下學校不予以補助，促其進行重組、合併或關閉，實施自然淘汰（韓國高等技職教育考察團，2010；The Korea Times, 2008）。此措施所處理之不良學校，即為「大學教育委員會」評鑑不佳的私立大學，並限期改善和實際查訪。但是近年來，在韓國社會要求政府強制關閉不良學校的氛圍下，政府積極修定《高等教育法》第 62 條，以建立學校退場的法源依據。

對於私立學校退場機制，韓國政府也積極成立專案委員會，協助解決退場問題。2009 年 5 月 7 日韓國教育科學技術部成立專案委員會，成員有律師、會計師、教育專家以及企業人士，進行重組、調整私校結構或關閉經營不善的私立學校（The Korea Times, 2009a）。同時也積極研擬退場的配套措施，如將退場的私立學校剩餘財產，是否可以歸還給創辦人或董事會（韓國高等技職教育考察團，2010），並修正《高等教育法》第 62 條，增訂學校之創辦人、經營者或執行人可依法關閉學校，以加速營運不佳或素質不良的學校於 2011 年底開始退場（법률지식정보시스템, 2011）。

## 3. 擴大提撥學校教育補助款

韓國高等教育的過高學費，已經引起學生與家長的反彈，但政府不輕易調降學費主要的原因是為了避免學費的調降，使得經營不善或是財務狀況不佳的私立學校反而招收更多的學生，獲得更多的學費收入。如此一來，不良學校便無法自然淘汰（東亞日報，2011）。因此，政府採用學費補助款的方式，給予學校適當的補助，協助其恢復正常運作，或再經過自然淘汰方式退場。目前政府補助私立學校學生 1 成至 3 成學費（教育科學技術部，2009，2010）。

根據韓國教育科學技術部提出之 8 大政策之一「BK21 計畫」，即為高等研究人才的人力資源計畫（Bk21, 1999）。政府在 1999 年至 2012

年間兩階段注入高等教育培養資金，並於 2008 年 6 月在「韓國研究基金會」( Korea Research Foundation, NRF ) 組織下成立「BK21-NURI 計畫管理委員會」( BK21-NURI Project Management Committee )，專責評估 BK21 計畫的財務、行政以及成效( BK21-NURI Committee, 2006； Korea Research Foundation, 2006； 教育科學技術部，2007)。BK21 計畫的核心指標如圖 2-10 所示：

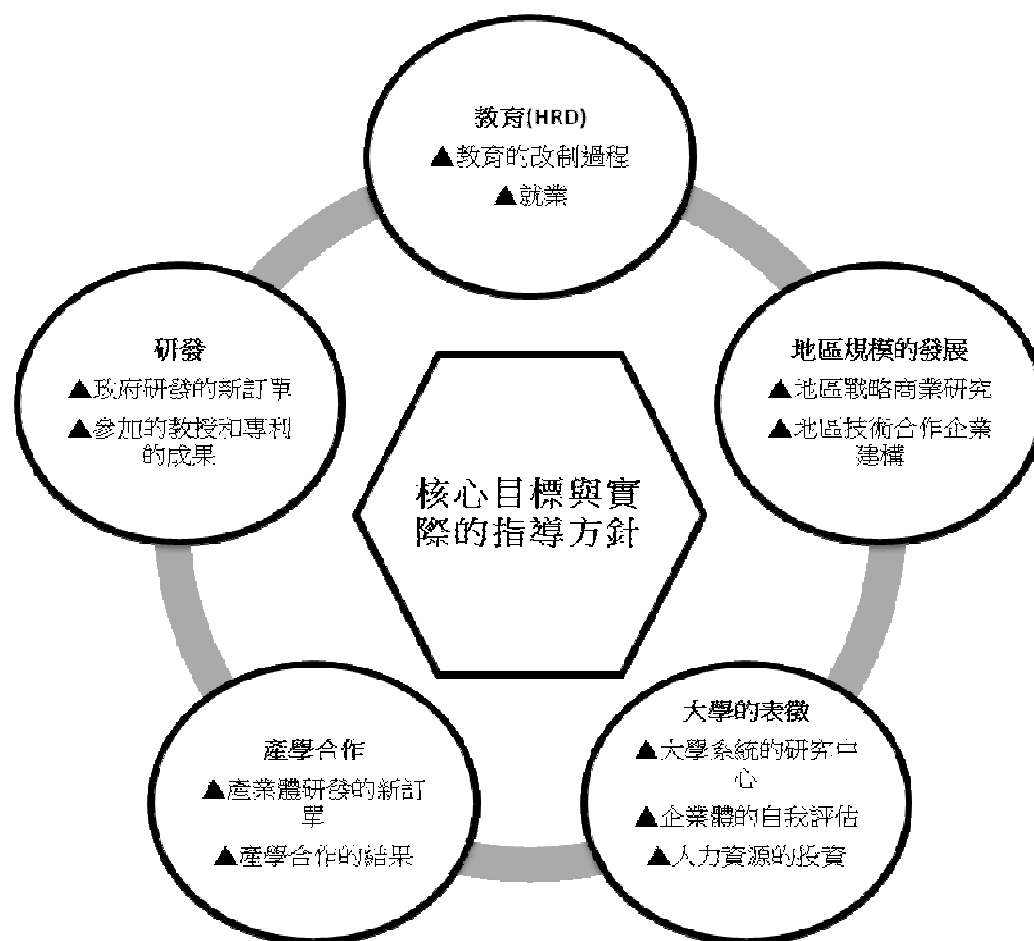


圖 2-10 BK21 計畫的核心指標

資料來源：教育科學技術部（無日期 a）。BK21 計畫。2011 年 12 月 5 日取自 [http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21\\_01\\_0204.do?menuSN=1101](http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21_01_0204.do?menuSN=1101)

第一階段的 BK21 計畫是 1999 年到 2005 年提撥約 134 億美金（13,000 億韓元）預算給予 564 個研究學校，共 89,366 個學生，為期 7 年的補助。碩士研究生每月補助 400 元美金、博士研究生 600 元美金、博士後研究員 1,250 元美金以及教授 2,500 元美金。預期目標是 SCI 篇數由 3,765 篇提升至 7,281 篇、SCI 國際排名由 16 名提升至 12 名、科學博士數量提高至 6,602 名以及每篇章的平均影響力（impact factor）由 1.9 提升至 2.43。

BK21 計畫的第二階段是 2006 年至 2012 年提撥每年約 2.9 億美金，共 23 億美金（約 20,000 億韓元）預算。補助對象是每年 74 所大學、244 個研究中心、325 個研究團隊以及 20,000 名研究生。碩士研究生每月補助 500 元美金、博士研究生 900 元美金、博士後研究員 2,000 元及教授 2,500 美金。預期目標是培養 10 所重點領域的頂尖研究型大學、SCI 國際排名前 10 名、高技術產學轉移的世界 10 大先進國家（2004 年為 10% 提升至 2012 年為 20%）。至 2009 年為止，BK21 計畫的兩階段執行成效如表 2-19 所示。

#### 4. 推動計畫

根據 2010 年 11 月 11 日韓國教育科學技術部提出之「高等教育財政投資十年計畫大綱」，是因應少子女化造成學校在大學學費上收入限制的紓緩以及提升高等教育競爭力的一個長期投資計畫。此計畫旨在貫徹下列各項方針（教育科學技術部，2010；駐韓國代表處文化組，2009）：

- (1) 高等教育的投資經費佔國內生產總值（GDP）的 1%，且年增 6.8%。2011 年起高等教育經費佔國家預算比例提高至 2.6%（約 7.5 兆韓元）以上，到 2020 年則增至 3.4% 至 3.6%（約 15.8 兆韓元至 16.9 兆韓元）。另外，教育科學技術部高等教育部門預算由 2010 年 5.9 兆韓元（2.0%）到 2020 年增加到 12.3 兆韓元至 13.4 兆韓元（2.6% 至 2.9%）之間。
- (2) 激勵產學合作蓬勃發展，擴充大學財源。以減（免）稅鼓勵企

業捐助大學研發經費；產學合作開發商品；在各校理（董）事會增設捐贈理事、公益理事名額；企業對大學投資逾 50%時全數免稅；大學於合作企業所在地或附近區域設置教學與研發單位時，得調降校地面積及教師人數；企業於產學合作計畫之投資比率自 50%調降至 30%。

- (3) 引導大學發展特色。使大學各依自身條件與規劃願景，朝研究型、教學型、社會服務型等各類型之大學發展。
- (4) 協助各大學直接或間接開源節流。例如增加大學生就學貸款及獎學金之額度與名額；重點式提高每位學生的教育補助費用（每位學生 18,716 韓元），另一方面也大幅降低生師比（33 人降至 17 人）、以挹注資金的方式維持教師就業權益，以及核撥學校在師資上的人事費用，用於引進更多的外籍教師（目標 10,000 人），增加留學生人數（目標 150,000 人），激勵校園的國際化發展。

「高等教育財政投資十年計畫大綱」訂有四大投資指標（表 2-20），包括國際競爭力、教育與財政狀況、教育績效以及國際化，以藉此有效地重組大學的質與量。預期在 2020 年，韓國大學在世界前 200 名大學裡，由目前的 4 所增加為 10 所；SCI 論文之引述，由世界之第 11 名提升為第 9 名；大學對學費之依賴比率降至 40% 以下。

綜上所列各大方針，我國亦大都有相關政策，例如增加高教經費的投資如推動「邁向頂尖大學計畫」、「教育部獎勵大學教學卓越計畫」及相關獎補助計畫等；引導執行各類產學合作計畫；以評鑑引導大學發揮辦學特色；學貸與獎學金額度逐年增加；執行「高等教育輸出產業-擴大招收境外學生行動計畫」以擴大招收國際學生等。就大方向觀之，上述各項方針應為世界各國高等教育共通之趨勢，惟論及執行重點與考核指標則可區分差異，例如韓國政府對企業參與產學合作之優惠誘因、企業對人才培育之參與使命感等，我國在這些方面都有改進空間；又如韓國以 SCI 論文引述排名為指標，我國仍主要著眼於論文數量，導致普通大學可能產生「學術量產」之議，而技職體系又被批

判為「學術凌駕實務」，凡此種種，均值得進一步探究。

**表 2-19 BK21 計畫執行率（1999 年至 2009 年止）**（單位：百萬元）

領域	內容	全國單位		地區單位		總金額			
		2006 年	2009 年	2006 年	2009 年	2006 年	1999-2005 年預算	2009 年	2009 年預算
科學技術	技術基礎	33,855	31,395	9,704	9,098	43,559		40,493	
	技術應用	96,082	92,159	30,998	29,686	127,080		121,845	
人文科學	人文科學	24,301	22,119	6,444	6,050	30,745		28,169	
核心	核心技术	29,221	27,309	18,722	17,575	47,943		44,884	
	核心人文	5,156	4,715	3,866	3,563	9,022		8,278	
專門服務	醫藥	17,199	15,750	-	-	17,199		15,750	
	經營	4,500	4,225	-	-	4,500		4,225	
總金額		210,314	197,671	69,734	65,973	280,048	1,300,000	<b>263,644</b> (99%執行率)	265,900

資料來源：教育科學技術部（無日期 b）。BK21 計畫。2011 年 12 月 5 日取自  
[http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21\\_01\\_0204.do?menuSN=1104](http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21_01_0204.do?menuSN=1104)



表 2-20 「高等教育財政投資十年計畫大綱」投資指標

主要指標		現況	2020 目標
國際競爭力	排名世界前 200 名大學數 (The Times)	4 所	10 所
	SCI 論文排名	11 名	9 名
	論文引用 SCI 文章的數量之排名	30 名	20 名
教育與 財政狀況	生師比	33 人	17 人
	每位學生的教育投資費用	\$8,920	\$18,716
	私立大學學費佔收入的比例	54.7%	低於 40%
教育績效	青少年 (15-29 歲) 就業率	40.5%	45%
國際化	外籍教師人數	4,957 人	10,000 人
	外國留學生人數*	83,768 人	150,000 人

資料來源：교육과학기술부 (2010 年 11 月). 고등교육 재정투자 10 개년  
기본계획(안). Retrived December 5, 2011, from  
<http://www.mest.go.kr/board/fileView.do>

### 5. 積極推動產學合作制度

在 1973 年政府頒訂之《產業教育振興法》中，明訂產學合作制度，補償提供實習的企業租稅減免優惠，並對不依靠大學培養人才的企業增加稅金，或對不能滿足企業需求的大學減少財政上的支援（韓國高等技職教育考察團，2010）。根據 2011 年提出之「高等教育財政投資

十年計畫大綱」，其重要方針之一是強化產學合作機制，提高畢業生就業率。尤其是對大學投資逾 50%時可全數免稅，是極大的誘因。因此，許多企業集團積極投入資金支持學校研究經費，例如三星集團為國立成均館大學的主要支持財團，蔚山科技大學為現代集團集資成立的學校（教育科學技術部，2009）。以蔚山科技大學為例，其與現代重工教育學院以及蔚山 CK 齒科醫院產學合作，簽有合作計畫，提供實習機會，承認實習學分，提供獎學金，表現良好會安排進入現代重工企業或子公司。在實習期間繳學費給學校，學校提撥部分學費至醫院，提供醫院回饋設獎學金但企業不另外支薪，僅提供餐費。產學合作蓬勃發展後，除可提升產學雙方之研發能量與效益外，並可促進畢業生就業率，更可帶動國家經濟全面發展，此應為韓國於近年來在文化創意與資訊科技等方面展現傲人成果的因素之一。

#### 6. 公告停止政府補助的私立學校

經營不善的學校，在經過輔導後仍未有起色，且有破產之虞的不良學校，2011 年開始政府將列入特殊管理並依據「大學教育委員會 원국대학교육협의회」的評鑑結果，公開其名單（중앙일보, 2011）。評鑑內容包括就業水平、學生學費、名聲、獎學金等級等 8 個項目。韓國政府已於 2011 年公告 43 所經營不善面臨破產的私立學校名單，預計於 2012 年開始，名單中的學校不但停止政府補助款，包括教育科學技術部、其他政府或是當地有關部門的補助款，也從全國 346 所大學中除名。另外，對於情況嚴重的 17 個地區，有限額的提供大學新生的學費貸款申請。詳細 43 所學校如表 2-21 所示：

表 2-21 2012 年停止政府補助學校名單（按韓文字母順序排列）

	學校名稱		大學生貸款限額
1	건동대	安東科技學院	*
2	경남대	慶南大學	
3	경동대	鏡銅大學	*
4	경성대	景星大學	

	學校名稱		大學生貸款限額
5	경주대	慶州大學	
6	고신대	高紳大學	
7	관동대	關東大學	
8	그리스도대	克里斯多大學	
9	극동대	極東學院	
10	대불대	大佛大學	*
11	대전대	大田大學	
12	루터대	路德教會大學	*
13	명신대	明臣大學	*
14	목원대	復元大學	*
15	상명대	詳明大學	
16	서남대	西南大學	
17	서울기독대	基督大學	
18	서원대	西苑大學	
19	선교청대 (구성민대)	宣教大學	*
20	영동대	嶺東大學	
21	원광대	圓光大學	*
22	인천가톨릭대	仁川凱撒琳大學	
23	중부대	中府大學	
24	초당대	草堂大學	
25	주계예술대	秋季藝術大學	*
26	평택대	平澤大學	
27	한국국제대	聯合大學	
28	협성대 (이상년제)	斜成大學	
29	국제대	國際大學	
30	김포대	金浦大學	*
31	동우대	同友大學	*
32	동주대	東株大學	
33	벽성대	壁星大學	*
34	부산예술대	釜山藝術大學	*
35	부산정보대	釜山情報大學	
36	서라벌대	西羅大學	
37	서해대	西海大學	*

	學校名稱		大學生貸款限額
38	성화대	聖火大學	*
39	세경대	世經大學	
40	영남외국어대	嶺南外國語大學	*
41	웅지세무대	稅務大學	
42	전북과학대	全北科技大學	*
43	주성대	主性專業大學	

註：\*表示大學生貸款限制學校

資料來源：중앙일보（2011），March 11, 2012, Retrived from

[http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total\\_id=6136221&cl oc=olinklarticleldefault](http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=6136221&cl oc=olinklarticleldefault)（2011）。

大學教育委員會（원국대학교육협의회）主席表示，上表中的名單全北科技大學以及嶺南外國語大學等七所學校已於 2010 年連續兩年被列入貸款限額名單的地方大學。另外，此 17 個情況嚴重地區的商學院，很有可能在 2011 年年底發展指定破產，並於改制後應立即深入調查與進行兩個月的特殊輔導。

#### 7. 建立清楚的退場法源

教育科學技術部李周浩部長在 2011 年 6 月 13 日的教育會議上提出「對於改善經營不正常或撤回大學設立資格，日後將奠定實地誘導的法律依據」（이충재, 2011）。他更進一步說明，龐大但低收益的獎學金支出以及助學貸款，已經很難對整體國民生產總值有所貢獻，政府與社會必須要以大力提升大學競爭力的角度，推廣此方案。現有的措施，例如一半學費等問題，對於長遠的教育改革無法提供有效的成果。教育為百年大計，應該詳細規劃進度表，而不是匆忙製作時間表。政府將會透過現有機制的運作或制定替代方案，先以減輕民眾的問題，達成緩和困境的政策為首要目標，並逐步清楚規劃學校退場的機制，務必要求退場學校必須在十分乾淨清楚的情況下結束營運。

#### （三）學校端作法

面對少子女化的挑戰帶來的招生難題，學校辦學也會日趨嚴重。在韓國政府的強力政策引導之下，各學校也必須要有積極的作為，才能爭取到更多的財務收入，呈現更好的教育品質。韓國大學的營運收入，不完全依賴學生自籌的學費，企業對於教育的資金，也是學校財務來源很重要的一部分。韓國企業除了直接提供教育資金給予學校，同時也對內部員工提撥教育獎學金，資助員工子女就學。尤其是以就讀企業投資的學校補助最多。因此，學校對於學生來源的招募，一方面特色化辦學吸引優秀學生就讀，另一方面擴展入學制度，除了傳統的考試入學方式，目前有 AO 入學制度、訂單式教育制度以及海外合作辦學等。另外，對於學費的支援，除了企業擴充財務支援，學校也增設獎學金名額，以實際行動減緩學生的經濟負擔。

### 1. 特色化辦學

韓國大學是以學生就業率、畢業流向以及學校所在地區的經濟與市場發展變化需要，作為開發或調整學校發展的重要考慮因素，尤其重視與區域產業的結合，以特定科系帶動學校聲譽，吸引學生就讀（Baekseongjun, Gimseungbo, & Jeonjaesik, 2006）。因此，各大學必須要建立品牌特色，以學校的學科優勢，重點打造學校品牌特色，例如發展運動競技如跆拳道等，提升國際形象，打造國際品牌大學（韓國高等技職教育考察團，2010）。

以成均館大學為例，強調資訊科技教學，鼓勵教師運用現代網路與課程結合，不但能夠跨校授課，也可以進行跨國際的學術交流。另外，成均館大學結合現代潮流，將傲視世人的文化產業如「大長今」、「醫道」、「商道」等傳統，結合高等教育的學術策略，推動國際化與現代化（李振清，2005）。

### 2. AO 入學制度

韓國的入學制度與日本類似，在日本引進 AO 入學制度之後，韓國也同時期導入國內，主要目的是要徵選少數資優或是具有特殊專才的學生。AO 入學制度是個別甄選入學方式之一，與私校單獨招生相似，因此目前多數為私立學校採用（王家通，2005）。少子女化對高等

教育的衝擊主要在於學生來源大幅減少，學校必須要積極思考新的招生機會，以渡過人口數持續降低的嚴冬。在各校積極發展學校特色之下，AO入學制度除了能夠增加招生的機會，對於學生來說，也能夠透過對各校特色的瞭解，選擇適合自己的學校，培養專門才能。

### 3. 採取訂單式教育制度以及發展終身教育

韓國政府對於實習制度相當重視，韓國技職體系大學更力求建立自我特色，以實務經驗為主的職業教育，以因應工業社會的需求。配合政府鼓勵產學合作的政策，大學紛紛以產業為對象，依需求提供訂單式的長短期職訓計畫，稱之為訂單式教育制度。再者，目前大學的入學生多數為高中畢業生，對於非學齡的人士，應該擴充其入學機會。韓國水原大學姜仁壽副校長表示，在少子女化的影響之下，高等教育機構增加競爭力的方式有四個：大學專業化、推廣終身學習、提供訂單式教育以及降低生師比（Kang, 2009）。

根據 2011 年提出之「高等教育財政投資十年計畫大綱」，其五大方針之一是提高高等教育均等機會，其中一項執行項目為擴大大學成人教育的功能（駐韓國代表處文化組，2011）。

### 4. 擴大海外招生業務

許多學校在韓國國內的學生來源不足的情況下，將招生重心轉移到海外留學生的教育市場。學校傾向與海外的大學合作，借鏡國外先進經驗，強化辦學特色，或是共同設立課程或是雙學位，打造海外留學生教育基地。學校擴展海外招生業務的同時，也可能會產生一些不良的校園問題。例如降低入學門檻，導致學生適應能力不足，學校只好降低教學品質，引發國內學生的反彈，或學校以半價方式招收更多的大陸或是其他國家的學生，導致學位取得過於容易，引進國內社會對教育品質的質疑，甚至留學生非法打工或居留等問題，皆是擴大海外招生業務的同時，必須要仔細衡量與克服的難題（The Chosunilbo, 2011a）。

以仁德大學為例，2000 年以來一直得到韓國中央政府與首爾市政府的財政支援，先後與中國大陸、美國、日本等多國的大學建立校際

友好合作關係，其中以與中國大陸的交流最為活躍，積極與北京大學、復旦大學、北京交通大學、地質大學等高校開展合作辦學、師生交流以及各項合作研究活動（韓國高等技職教育考察團，2010）。

#### 5. 減輕學生的學費負擔

韓國的大學學費約為我國的兩倍。在全球經濟不景氣之下，過高的學費已經造成學生與家長的經濟重擔，產生更多的輟學問題。許多國立、公立或私立大學已經開始協助學生籌措學費來源，有些學校設立更多的獎助學金，或增加就學貸款與獎學金名額，以減輕學生的經濟負擔，安心就讀。

以國立首爾大學為例，提供低收入戶學生全額獎學金。除此之外，每月另外提撥 275.27 美元給 300 名無力負擔學費的學生。以蔚山科技大學為例，是由主要財團—現代集團資助 40% 學生學費，提供企業員工小孩就讀蔚山科技大學，並提供資金設置獎學金，獎助優秀學生學費（韓國高等技職教育考察團，2010）。

#### 6. 尋求財團的財務支援

過高的學費造成學生與家庭的經濟負擔，間接使政府不得不想辦法解決高學費問題的民怨。在韓國大學生聯合（簡稱韓大聯）的號召之下，提出「無條件半價學費」的訴求（東亞日報，2011）。以學校的立場，多數私立學校的財政脆弱的主因是過度依賴學生的學費收入，一旦半價學費實施之後，少子女化的現象會造成學校財政更為艱困。以政府的立場，半價學費的政策將會提高大學升學率，但卻只能延續不良學校的壽命和降低大學的國際競爭力。因此，學校轉以積極尋求財團的財務支持自救，降低對學費收入的財政依賴以及提供獎學金減輕學生經濟負擔。

以成均館大學為例，政府補助學校 30% 至 40% 的學校經費支出，且三星集團自 1996 年之後成為該校的主要支持財團（韓國高等技職教育考察團，2010）。三星集團每年特別贊助該校的醫學院 25% 的經費支出（李振清，2005）。

### 三、韓國大學整併案例說明

少子女化現象對高等教育學齡人口產生的註冊率偏低的效應，自 2004 年開始全面以加強競爭力為號召的合併風氣，四年制、學院以及大學開始出現校際整合的案例（박상남, 2007）。以城南漢城大田保健大學與乙支醫科大學為例，這兩所學校在 2006 年合併為乙支大學，是為同一財團不同地區之兩所大學合併為一的第一個先例。

學校整併後在招生方面可能不增反減，例如整併改名後的乙支大學，新生註冊情況不如預期，原城南漢城保健大學校區的註冊新生人數是 2005 名，減為 2007 年的 1,500 名，此現象為該財團造成巨大的財政壓力。但校方認為以集中優勢的角度來看此現象，政策方向是正確的，對未來醫務人員的招生，可提升此領域之人力素質。整併後招生減少的情況同樣發生在 2006 年公立慶源大學與慶源專科的合併案例，不但隔年減少 1,900 名新生，而且校園內的教職員與校方衝突不斷。但是，校方認為這是少子女化現象下的必然選擇。國立江陵大學與國立原株大學在合併後改名為國立江陵大學，亦是另一個整併後招生減少的案例。

### 參、本節小結

日本與韓國較我國更早進入少子女化與高齡化的時代，兩國皆已積極因應少子女化現象對高等教育的影響。綜觀日本與韓國現行大專校院整併、轉型與退場機制之官方政策與學校作法，相似度極高，詳如表 2-22。

官方政策方面，日本政府與韓國政府皆採取分段因應。首先，兩國政府皆擴大教育經費。再者，由國立學校帶頭整併。第三，實施自然淘汰，要求各大學必須要公開學校各種資訊，甚至是公開公正評鑑的結果。最後，朝向建立清楚的學校退場法源，力求公平公開完善的退場處置。目前日本已有 22 所國公立或教育大學成功整併個案、5 所大學已退場個案，以及 1 所（山口福祉文化大學）轉型不成功個案；韓國大學的整併風潮自 2004 年興起，在各整併成功的案例中不難發現



整併後教職人員的激烈抗爭與對抗，此一現象導致韓國政府對於大專校院的整併、轉型與退場措施不得不重新評估，並採取較溫和的手段。

表 2-22 日本與韓國的官方政策與學校作法對照表

		日本	韓國
官 方 政 策	鼓 勵 性 質	1 充實私立學校補助的經費	1 擴大提撥教育研究的補助款
		2 強化國際學生的來源	2 強化國際學生的來源
		3 高等學術人力的處置	3 整併國立大學
		4 提供大學合併經費	
		5 師範學制的整併	
汰 劣 性 質		1 制度與評鑑的把關	1 自然淘汰不良的私立學校
		2 學校破產後的處理	2 公告停止政府補助的私立學校
		3 學校資訊的公開	3 建立清楚的退場法源
學 校 作 法		1 學雜費減免	1 減輕學生的學費負擔
		2 擴大海外入學招生	2 擴大海外招生業務
		3 成立「國際教養部」	3 特色化辦學
		4 著重學校與地方的結合	4 尋求財團的財務支援
		5 擴大國內學生的來源（AO 入學制度、完全中學、產學提攜、增設研究所）	5 AO 入學制度
			6 採取訂單式教育制度以及發展終身教育

資料來源：本研究自行整理。

學校作法方面，日本與韓國大學皆著重學校特色化，同時不但向外擴大辦理海外招生方案、也向下穩定國內生源措施、實施學雜費減免。不同的是，韓國大學除了政府的支援之外，也會轉向國內企業財團尋求財政上的支持，但也會配合企業實施訂單式教育或產學合作等

合作模式。由目前的資料顯示，日本大學傾向由政府與學校本身共同負擔起學校經營的責任。日本與韓國在此一現象上，各自的表現方式不盡相同。

綜合來說，韓國的教育改革傾向以不完全自由競爭的方式發展，日本則是以政府主導的方式進行教育改革。韓國的政府、企業財團以及學校本身是學校經營發展的三個主要參與者，由企業財團與學校本身之間直接進行對話溝通為主，但政府仍然介入處理。日本大學的經營發展則是政府的影響力遠大於企業的介入。由於日本與韓國的國情與民情與我國類似，我國政府在因應少子女化現象時，建議借鏡不完全自由競爭方式或政府主導模式來因應。惟仍需全面性考慮我國特有的民情與教育發展現況、以及各大學個案等其他可變動因素，以延緩少子女化對高等教育的衝擊，逐步紮根成為世界人才的搖籃。

## 第四節 相關研究

近年來，國內由於高等教育機構數量的快速擴充，致使學校的競爭激烈，而在少子女化的趨勢下，供需失衡的情形更形加劇。社會大眾對於高等教育之需求從量的發展轉為質的提升，復加上全球經濟不景氣，教育經費縮減，各級學校在生源與經費不足之情形下，學校整併、轉型、甚至退場的聲浪日益高漲。為瞭解少子女化趨勢對高等教育之影響，特別是在提升教育品質上之具體措施，本研究蒐集國內外相關研究，並針對研究主題與趨勢、研究方法、研究結果等歸納整理（詳見附錄二），期提供大專校院因應少子女化之整併、轉型與退場研究之參據。

### 壹、整併機制之相關研究

相較於高等教育轉型或退場機制的研究，國內在整併議題方面之討論較為豐富。研究對象主要係針對已整併的學校案例（如國立臺中技術學院、東華大學、嘉義大學、國立臺灣體育大學等校）進行分析與討論，研究主題包括：整併動機、整併時機、決策者與控管方式、

整併目的、整併困難、整併模式、以及整併後的成效評估等面向（王麗雲，2003；吳金春，2009；馬發輝，2003；張萬春，2008；陳玉葉，2010；曾清璋，2008；楊宜穎，2009；詹盛如，2010；翟本瑞、薛淑美，2006）。

整體而言，我國高等教育機構整併可區分為政策面與執行面來探討。在政策面上，整併的主要目的在使小規模學校達經濟規模效益，例如讓師範校院轉型成綜合大學、發展區塊重點大學、有效之教育資源運用，以求與世界級的大學做競爭等。整併的類型則包含校際合作、策略聯盟、學校合併、校內整合、校際整合。在執行面向上，大學尋求整併主要以求生存或求發展為目的，前者可能是因為經營不善或少子女化的人口結構因素而不得不然，後者則是因應形勢所提出的主動規劃，整併類型則以機構合併為主（馬發輝，2003；楊宜穎，2009），其類型有：

- 一、強弱合併：係指重點學校與層次低之學校合併；
- 二、強強合併：兩校均為知名大學，期建立更具影響力之綜合大學；
- 三、水平合併，即指由水平相當、實力不強之學校進行合併；
- 四、地區性合併：泛指同一地區數所學校合併為一所。

在整併的模式上，包含多元整併、聯盟、邦聯、附屬、系統等模式，許多國家維持多元整併的模式，亦即不只採取一種整併模式。但以「機構層級」為主導，政府的政策或介入為大方向原則的聯盟模式，仍是當今整併的主流。聯盟是相對比較鬆散的結合，要進行那些類別的合作或資源整合，需由機構間直接進行磋商為宜，政府政策只需要制定規則與配套措施。通常，會採用聯盟模式是雙方針對某些「議題」或「領域」合作，例如：課程、研究、圖儀資源、或是學位授予等。當然也有廣泛合作的案例，這時參與機構便需針對聯盟的運作形式與內涵進行廣泛的討論，否則便容易流於形式（詹盛如，2010）。

整併的動機是內、外部因素交雜，來自外部的因素主要是該國政府的財政拮据以及社會變化所致，如社會需求降低、少子女化，另外

就是來自於國際競爭壓力的增高；至於內部的因素則是學校必須求取生存，進而追求卓越的壓力（王麗雲，2003；詹盛如，2010）。

在整併時機方面，大多出現在高等教育擴張到一定程度之後，面臨政府財政資源不足，或是希望提高機構營運的效率與績效的條件下，開始透過政策介入，鼓吹機構合併。能夠出現大規模整併案例的國家，大多與政府介入有密切關係，其所採用的政策工具上，傾向以經濟誘因或經費分配為主、國家的法定權威為輔，屬於「政府主導模式」（詹盛如，2010）。

通常整併之困難主要在於經費問題，吳金春（2009）從四川大學的整併案中發現：大學整併本身是需要一筆龐大經費，小至校門重建、網頁建置，大至學校軟硬體的相容，譬如行政體系軟體系統的相容、選課系統的整合與兩校相通的校園網路和電話系統整合與架設、校區之間的交通等。合併後的四川大學初期由於經費不足面臨相當困境，最後是由大陸中央撥款援助其渡過難關。

對於整併成效之研究大多針對個別學校案例進行研究。馬發輝（2003）以臺中技術學院為例，採個案研究法為主、文件分析、參與觀察及訪談等方法為輔，探究臺中技術學院整併之策略與效益，研究發現學校整併後學生人數可逾 10,000 人，躋身大規模學校之列，分攤固定成本及硬體設施而享有規模經濟，學生來源方面將有穩定的人學率。陳玉葉（2010）則以國立東華大學學生為研究對象，透過問卷調查以瞭解學生對學校整併之滿意情形。研究結果發現，國立東華大學學生對學校整併現況之滿意情形為中等程度、學生對於課程發展意見會因校區、學院、年級等背景之變項不同有顯著差異。

另外，曾清璋（2008）訪談國立臺灣體育大學桃園校區整併之教職員，發現體育大學整併最大的問題為距離遠、同質性高，整併後仍為單科專業大學，以兩校校區現有系所與運動代表隊有高度的重疊性，使兩校教職員隱約感受到變動、遷調可能會對自身權益造成影響，進而形成不安定感。該研究也指出，政府採先強制選擇對象後以協商方式推動體育大學整併，不能貫徹整併政策，又不願強力積極介入訂

定組織架構及組織規程，是導致體育大學整併邁向失敗的主要原因。

翟本瑞及薛淑美（2006）指出，目前整併較為成功的案例為 2000 年 2 月正式掛牌的嘉義大學，該校是由嘉義技術學院及嘉義師範學院合併而成。該校對於整併政策具有指標性的意義，教育部在補助經費、擴充軟硬體設備、增設系所方面也都給予很優厚的待遇。但研究分析此整併案也顯示嘉義大學面臨師資質量不足、師生比逐年升高、圖書設備匱乏、校區分散導致各校區彼此各自為政等困境。

有關整併效果之研究大多侷限在預期成效上的討論，但目前仍缺乏實質效益的評估，不論是效率的提升或是卓越的追求，整併的成效都在未定之數。且貿然推動整併並不足以發揮整體大於部分之和的功效。陳德華（2011）指出現階段推動國立大學整併的目的，其一是促進高等教育資源的整合，提升資源使用的效率；其二是為改善教學研究品質，提升大學的競爭力。若說高等教育整併案目前為政府推動的工作重點之一，就必須研擬更完善的整併規則。而實質效益之評估，更需要長期且豐富的實徵資料加以驗證。

## 貳、轉型及退場機制之相關研究

相較整併之研究，國內外關於高等教育轉型與退場機制之研究較為有限。轉型及退場消極意義固然是在面對環境變遷下之市場機制，但積極意義代表學校組織整合改造與資源共享，應以「學校效益」為首要考量，檢討校務發展經營現況之效益，精實校務發展計畫與成效，以提升學校辦學品質（教育部，2009b）。尤其是在整併成本過高但效益不明的情況下，轉型及退場機制應積極納入考量，以因應少子女化問題之考驗。

根據國內外相關研究之分析，較少有針對高等教育轉型議題進行研究，蓋少子女化問題並非僅衝擊高等教育生態，對國中小學校也產生不小影響。蔡宛螢（2009）曾分析民間參與老人住宅建設之法令，探討裁併學校之現況，以及改建成老人住宅建設的障礙。研究發現 2001 至 2007 年裁併國小學校（限臺灣本島）共計 90 所，已活化學校占 20%、半活化學校占 42%、活化中學校占 11%、活化計畫研擬中占

7%、閒置學校占 20%；完成活化之學校，大多作為旅遊中心、藝文及教學場所；或租借給社區、部落、政府機關、機構租用等使用。

另外，裁併學校改建成老人住宅所面臨的障礙包括三個層面：一、供給端：高建築成本、融資困難、誘因不足、錯估需求；二、需求端：需求量低、老人住宅定義認知不足、收費較高；三、程序端：審查標準不一致、申請程序過於複雜；及四、法令端：未規定相關罰則、未規定退場機制。吳壽山（2009）透過文獻分析、問卷調查以及訪談等方法，探討《私立學校法》規範下的私校採公司化組織運作模式之可行性。研究結果顯示，目前已存在之私立學校宜局部範圍的採用公司化模式經營，並建議先選擇容易與企業界合作接軌的單位（如推廣教育中心、產學合作中心、創新育成中心、跨校學程等），自學校切割出去試行公司化經營。同時，也建議政府應針對目前經營不善而想退場的私立學校，立法建置公平合理之退場機制。

有關學校退場相關研究的內涵上，大多提及退場機制啟動的必要性、法令與配套措施未定、以及政府的角色等。巫由惠（2005）在其建構我國高等教育退場機制之研究中指出，我國高等教育尚未形塑市場化環境，規劃退場機制具有預警效果，同時以提及退場法源依據、程序及配套措施尚未建構完備，政策理念與目的尚待釐清，退場機制之建構，應由政府與市場共同來主導。

董保城（2007）則指出，從國家教育行政規範之法律機制而言，法令對私立學校退場具有最後手段之性質，應審慎為之，若貿然啟動退場機制恐無助於學生及教職員工之權益保障。他建議宜從立法保障消滅之設校法人創辦人及曾出資捐助之董事得於存續之設校法人續任職務，及提供一定之賦稅優惠，期望激勵並擴展私立學校經營決策者對於合併之合意決定空間，提高合併之可能性。

教育部（2009b）已提出「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」，協助學校轉型，並作為退場依據。其主要目標在於建立退場預警制度、協助學校轉型發展、訂定完善退場機制。具體實施策略有：鬆綁私立學校轉型及退場限制（含提供賦稅優惠、放寬財產歸屬與不

同形態財團法人類型等)、訂定教職員生權益維護之配套措施(含學生安置、教職員離退),並訂定 12 項營運風險評等指標(詳見附錄一),依指標加以衡量學校經營困難情節之輕重,評估是否命令停辦、列入觀察名單、或是執行行政督導等。

綜上所述,國內外少子女化問題均對其教育發展產生不小的衝擊,雖說少子女化不是影響大學整併、轉型或退場的唯一因素,卻是相當重要的觸媒與推力。相關研究也指出,過去推動學校整併目的為謀求發展,如今,無論是促進整併、輔導轉型、或甚至是啟動退場機制,大學求生存的目的性大為提升。同時,高等教育供需之間的平衡點終將回歸於市場機制,但政府對於高等教育生態之發展,以及高級人才培育責任,仍具有絕對影響力與不可迴避的重要職責。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究



## 第三章 研究設計與實施

本章說明本研究之設計、方法與實施的過程。整章分為三節，包含研究概念架構、研究方法與步驟、研究設計等，敘述如下。

### 第一節 本研究之概念架構

雖然我國處於少子女化的社會脈絡下，但不意謂著大專校院辦學品質即必須下降，反之，如能妥善因應少子女化趨勢，不啻為提升我國大專校院辦學品質之契機。因此，本研究在研究設計上，係以強化大專校院辦學效能視為本研究之宗旨，強調大專校院在少子女化趨勢下，如何提出學校發展願景與特色，並評估本身經營能力與社區互動等條件，提出最適發展模式以帶動我國高等教育之提升與永續發展。因此，本研究首先為檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境，以及研提解決少子女化問題之政策影響評估，同時分析與比較日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略，最後研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。整體而言，本研究設計之概念圖，如圖 3-1。

由圖 3-1 可知，我國大專校院面臨少子女化之問題，須自行行政院的層級與高度來整體綜觀國家高等教育人力資源培育之相關議題，進而領導教育部及政府相關部會，檢視現行機制、評估困難問題、參酌日韓經驗，結合社會與產業資源，共同研議大專校院辦學效能提升計畫，據以導引大專校院轉型、整併，化退場危機為轉機。並協助教育部積極輔導大專校院及早未雨綢繆，針對轉型、整併及退場問題，進行自我評估與提出因應措施。

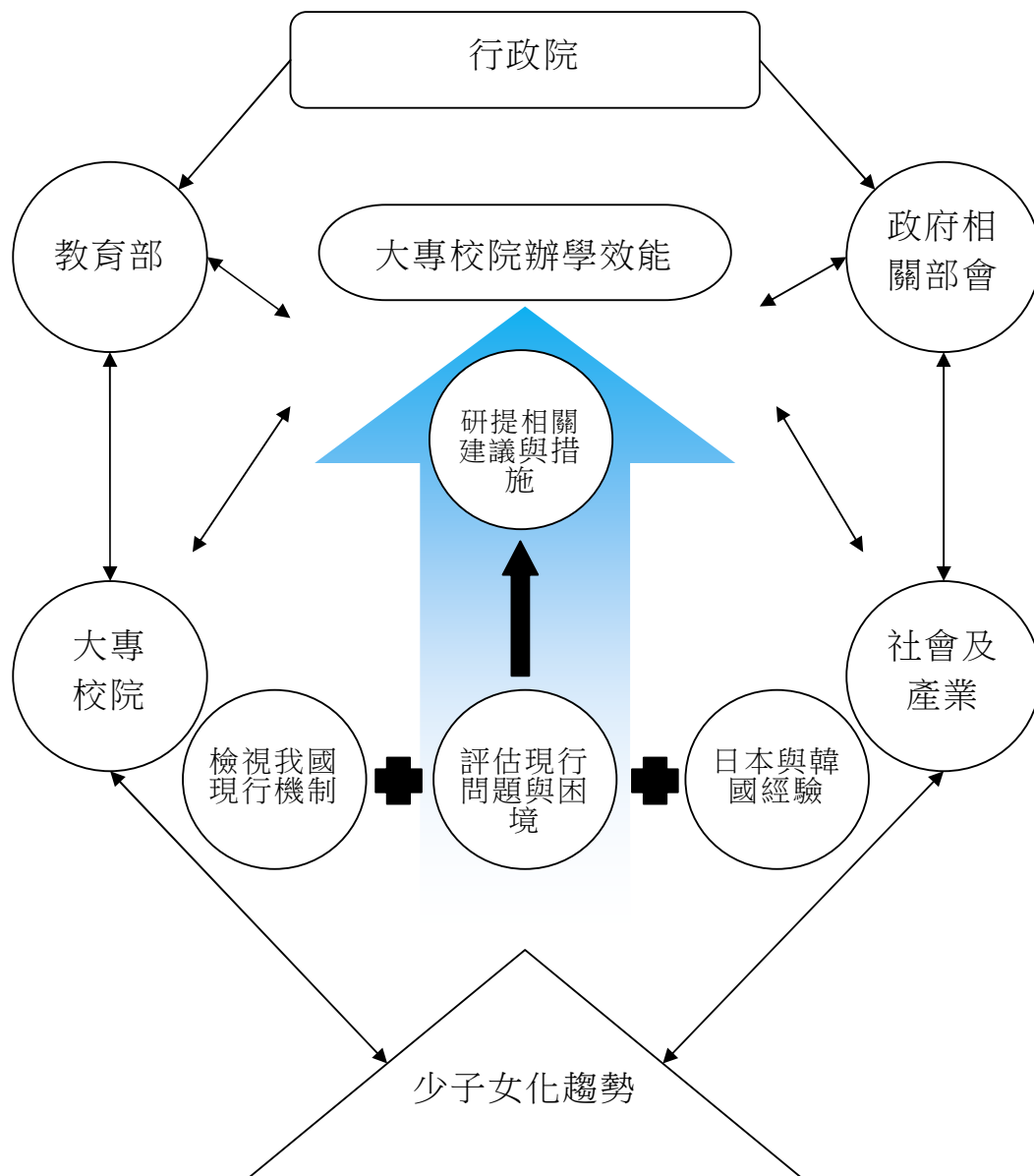


圖 3-1 研究概念圖

資料來源：本研究自行繪製

## 第二節 研究方法與步驟

本研究為能探究我國大專校院面臨少子女化趨勢，解決整併、轉型與退場之相關問題，透過有效的研究方法與步驟，俾以提出具體可行的評估與政策建議方向。

### 壹、研究方法

本研究為了解少子女化趨勢對目前大專校院發展之影響，特別是如何在學生來源減少的情況下，以提升大學辦學品質，故採用文獻分析、焦點團體座談、半結構式之專家訪談、專家諮詢及網路意見蒐集等多元方式，以了解各界對於目前大專校院發展現況之建議意見。

#### 一、文獻分析

本研究團隊廣泛蒐集及閱讀高等教育政策發展理論及各國實徵研究後，了解目前高等教育趨勢，以及如何提升大專校院的國際競爭力，並設法在國內相關法規規範下輔導各大學積極思考自身定位，建立整體學校發展機制，發揮辦學特色以吸引國內及國際學生就讀。

#### 二、焦點團體座談

為了集思廣益，讓國內對高等教育有專業與經驗之專家能共同參與大專校院轉型與整併之政策研擬，研究小組共計召開 2 場次焦點團體座談，期望透過會議凝聚發展共識，並指導研究小組所擬訂之策略與方案更具適切性、完整性及可行性。簡言之，焦點座談旨在確認研究方向能夠涵蓋高等教育發展的重要面向，了解研究目的與問題、方法與工具、以及所研擬之策略與方案是否完善及提出需要修正之處。此外，也邀請國內熟悉日、韓高等教育改革之專家學者參與討論，以更具國際觀之角度檢視所提之方案及策略。

#### 三、專家訪談

訪問熱心且專業之高等教育專家學者，特別是私立大學董事會、各公私立大學行政及學術主管，以及對高等教育具宏觀見解與視野之專家，以利釐清目前我國高等教育發展之問題，並向其請益理想中的

高等教育藍圖，蒐集解決目前少子女化趨勢對於大專校院招生及學校特色建置所衍生的各種問題之解決策略，以提供研究小組規劃相關大專校院整併、轉型或退場策略之參考。其中，也邀請已發生招生或經營困難之私立大專校院代表，了解其面臨少子女化趨勢下如何進行整併、轉型或退場之規劃與策略，提供本研究更具參考價值的建議。

#### **四、專家諮詢會議**

為了確保研究小組規劃之大學整併、轉型及退場策略與方案能夠符合實際社會需求與合宜可行，特別邀請學界與業界之專家，舉辦 1 場次專家諮詢座談會議，針對初步提出之策略與方案提出建議與看法，以作為修正建議策略與方案的依據。

#### **五、網路蒐集建議意見**

為了更加了解大專校院之教師、學生與社會大眾，對於大專校院整併、轉型及退場等機制之意見，特別於行政院研考會下設置網路論壇（網址：<http://thinktank.www.gov.tw>），歡迎社會各界關心高等教育發展之人士，能夠將意見發表於論壇，廣泛蒐集社會輿論建議與看法，以作為未來研究小組研議大學整併、轉型及退場機制策略時之參考。

#### **貳、研究步驟**

本研究自 2011 年 3 月籌組研究小組，研商研究計畫之進度。本研究小組包含主持人張國保所長、協同主持人黃嘉莉副教授、3 位研究員分別為胡茹萍副教授、徐昌慧助理教授、劉曉芬副教授，以及 5 位研究助理分別為袁宇熙、李詠絮、江瑞菁、陳芷沂、陳思均等。由主持人與協同主持人領導，並按各研究員之專長進行分工合作，由研究助理協助研究小組進行會議召開、經費核銷、訪談聯繫、資料蒐集與分析整理等事宜，研究小組於工作會議中進行之研究分工事項，有不清楚者，均於小組會議討論，取得共識，並列入紀錄，以資備忘，俾使研究進度正常，建議策略具體可行，且研究品質提升。

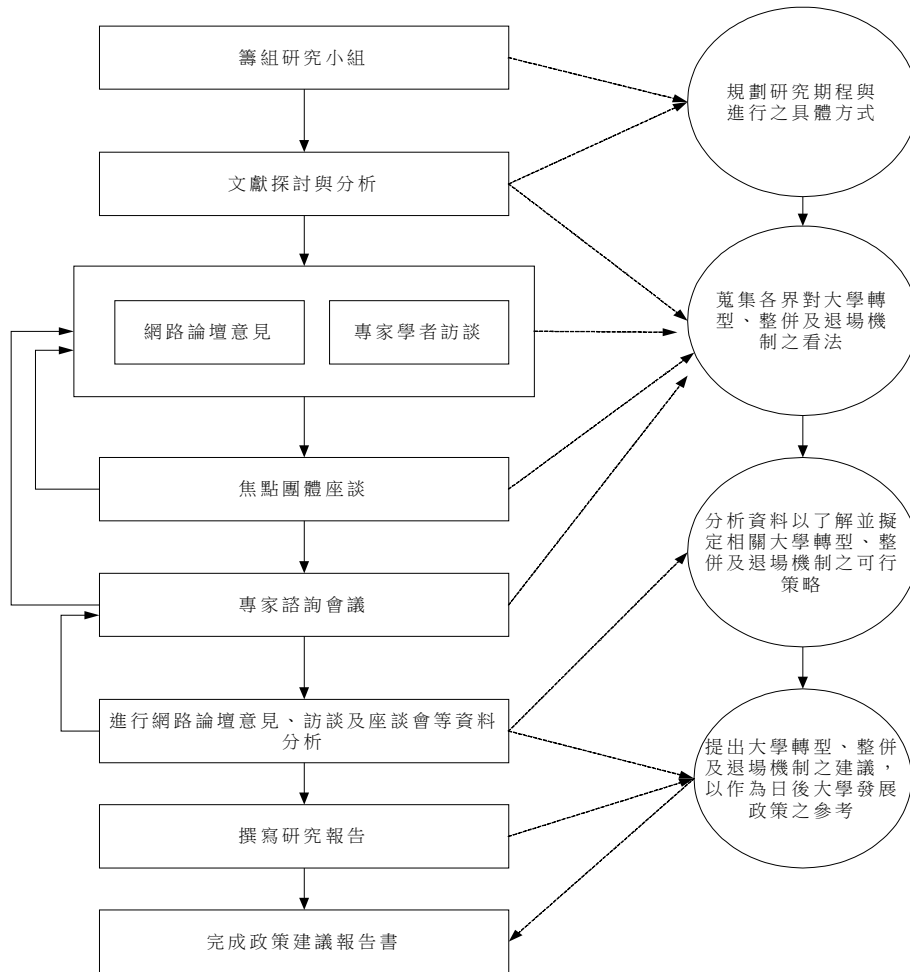


圖 3-2 研究流程圖

資料來源：本研究自行繪製

在行政院研究發展與考核委員會長官的督導下，本研究小組依據研究進度召開 7 次小組會議、2 次焦點團體座談（會議紀錄詳如附錄三）、研擬訪談大綱（訪談大綱詳如附錄四），並訪談 10 位專家學者（訪談紀錄詳如附錄五）、1 次專家諮詢會議（會議紀錄詳如附錄七），蒐集網路論壇資料（網路論壇摘錄詳如附錄八）。彙整焦點團體座談、

專家諮詢會議之結果以及專家訪談紀錄等資料並進行資料分析，最後撰寫研究報告，提出政策建議報告書。流程如圖 3-2。

### 第三節 研究設計

本研究設計包含焦點團體座談、專家訪談、專家諮詢會議之設計及實施、網路論壇意見分析等重點，說明如次。

#### 壹、焦點團體座談設計與實施

本研究共舉行兩場焦點團體座談會議，於 2011 年 6 月 4 日及 9 月 8 日召開，共計邀請私立大學校長、法律專家、經濟學家、研究日本或韓國專家等 15 位專家學者與會，針對我國現行高等教育政策環境，為因應少子女化，整併、轉型與退場機制優先性、評估條件或限制、政府如何推動大專校院整併機制、轉型機制與退場機制、輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施、以及其他國家在上開各議題的因應情形及作法等主題進行討論，會議結論詳如附錄三。

#### 貳、訪談設計及實施

本研究採用半結構式的深度訪談方式來進行蒐集資料，在進行訪問 10 位專家學者前，先依據研究目的及所閱讀的相關文獻設計訪談大綱初稿，復經過研究小組討論後加以修正進而定稿（詳參附錄四）。再將所有與本研究有關聯的主題納入訪談大綱中，作為訪談過程的基本問題或內容，並依據真實訪談的情況及受訪者的反應來適時調整問題與內容之順序。此外訪談過程中，本研究小組會事先徵得受訪者的同意進行錄音，以利研究進行資料編撰，並將記錄以書面徵詢是否須加修正及是否願意公開受訪者姓名之程序。10 位訪談專家編碼、日期時間及地點如表 3-1。

本研究整理逐字稿後，請受訪者審視整理完成的逐字稿，依其內容確認與訪談當時之原意是否一致，而確認無誤後才開始進行資料分析，以期提升訪談資料之信實度。本研究綜合專家訪談有關大專校院

整併、轉型與退場之重點，於第四章研究結果與討論各節中適時融入論述。

表 3-1 專家訪談之編碼與實施

編碼	受訪日期	受訪時間	受訪地點	背景分類
A	2011.07.26	10：00~12：00	宜蘭縣	學校經營
B	2011.06.27	11：00~12：00	臺北市	高教專家
C	2011.07.04	16：00~17：30	臺北市	學校經營
D	2011.07.05	10：00~12：00	臺北市	學校經營
E	2011.07.11	15：30~16：30	臺北市	高教專家
F	2011.07.21	16：00~17：30	臺北市	學校經營
G	2011.07.27	10：00~11：00	臺北市	教育行政
H	2011.06.27	10：00~11：00	臺北市	教育行政
I	2011.06.16	11：00~12：00	臺北市	教育行政
J	2011.06.23	09：30~12：00	臺北市	學校經營

### 參、專家諮詢會議設計與實施

本研究於 2011 年 10 月 27 日（星期四）假國立臺灣師範大學科技學院 2 樓研討四室舉行專家諮詢會議，由主持人張國保所長主持會議，並邀請 8 位諮詢委員與會，主要係針對我國面臨少子女化環境，提出大專校院在整併、轉型與退場方面的因應策略之相關建言（詳參附錄七）。同時也邀請教育部高等教育司、技術及職業教育司、內政部、行政院研究考核發展委員會等諸位長官列席指導。

### 肆、網路論壇議題研擬與意見蒐集

為了更加了解各界對於大專校院整併、轉型及退場等機制之意見，本研究小組特別於行政院研考會下設置的「公共政策大家談」網路論壇（網址：<http://www.facebook.com/thinktankrdec>）公告與研究主題相關之議題內容，希望社會各界關心高等教育發展之人士，能夠將意

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

見發表於論壇，廣泛蒐集社會輿論建議與看法，以作為未來研究小組研議大學整併、轉型及退場機制策略時之參考。議題內容如下：

- 一、臺灣 162 所大專校院是否太多？少子女化到來，大專校院會有哪些問題？
- 二、鄰近的日本及韓國都因為少子女化關閉不少私立大專校院？您認為臺灣私立大專校院有可能關閉嗎？
- 三、如果私立大專校院關閉了，對學生、教師及校產可以怎麼處理？
- 四、在少子女化時代，如果大專校院不退場，學校還可以有哪些出路？

研究小組分別就四項議題於 Facebook 召開粉絲團，進行網路意見蒐集，相關意見詳參附錄八。



## 第四章 研究結果與討論

本研究依據國內外文獻分析、訪談 10 位專家學者、2 場焦點團體座談以及 1 場專家諮詢之建議事項，歸納研究發現重點。以下分四節就因應少子女化我國大專校院整併、轉型、退場問題之影響評估與策略分析，及相關配套之綜合分析與討論，分別敘述之。

### 第一節 因應少子女化我國大專校院整併問題之影響評估與策略分析

近年來由於國內大學數量急速擴充導致競爭加劇，如何有效運用資源以提升學生受教品質，成為眾所關注的焦點，其中大學整併（合併）即為重要的政策機制之一。一般來說，高教整併的類型可分為系所整併及機構整併兩種，前者比較容易透過校內系所科組的調整而達成目標，後者涉及校際差異，整併事項複雜，其難度相對提高。本研究範圍在機構整併面向，又以在少子女化的脈絡下，我國大專校院整併問題須考量那些因素？在策略分析上又需留意那些重點？以下依據文獻分析、焦點團體座談、訪談結果及專家諮詢等，進行歸納整理，並按公立及私立大專校院兩部分，分述之。

#### 壹、公立大專校院整併問題之影響評估與策略分析

1960 年代即有大學的整併問題，美國為最早整併大學之國家，主因是師資培育機構的升格擴張、或是獨立學院財政困窘需要其他大型機構的支持。1980 年代以後高教機構的整併成為常態，英國即進行了三波大學整併風潮以追求國際競爭力（詹盛如，2004）。1999 年我國教育部提出「地域性國立大學校院整併試辦計畫」，2001 年更從資源整合觀點提出「國立大學校院區域資源整合計畫」，而為鼓勵國立大學整併，教育部甚至投入不少資源作為誘因，但阻力不少。自 2000 年 2 月完成嘉義大學整併後，一直到 2008 年才有國立體育學院及國立臺灣

體育學院整併為國立臺灣體育大學案、花蓮教育大學及東華大學整併為國立東華大學案等案例（陳德華，2008），及 2011 年 12 月由國立臺中技術學院與國立臺中護專整併為國立臺中科技大學。但國立臺灣體育大學整併案後來又生變化，並未實質進行整併。由此可見，機構整併之困難與複雜。

回顧我國推動大學機構整併初衷是基於「追求卓越及資源的有效運用」，但從較早完成整併的案例（如嘉義大學、東華大學）卻發現，除了耗費國家龐大經費，似乎未能達到預期效果，甚至易流於學校爭取資源的手段（1-1A），以近期國立臺中技術學院和臺中護專的整併案為例，學校提出政府須再提撥 94 億元支應，幾乎可以創建一所新學校，是以整併的意義似有深思之必要（1-1A、1-1B、1-1G）。

#### 一、公立大專校院整併之問題影響評估

歸納來說，目前公立大學整併面臨之問題及所考量的因素，茲分法制面、政策面及執行面說明如下：

##### （一）法制面因素

過往大學機構整併推動多年成效不彰，主因是法令限制國立大學整併須經校務會議通過，即使學校有整併意願但實質通過校務會議比率卻很低，加上教育部無法強勢介入主導，遂增加了機構整併的難度（1-1G）。

2007 年 2 月 13 日教育部修正發布《大學及其分校分部專科部設立變更停辦辦法》，增列大學合併及停辦條文，期能落實推動國立大學之合併發展（1-1H）。2010 年立法院鑑於大學整併案成效不佳，主動提案修訂《大學法》，並於 2011 年 1 月 26 日修正公布《大學法》第 7 條第 2 項規定，授予教育部主導國立大學整併之權力，未來教育部得衡酌高等教育整體發展、教育資源分布、學校地緣位置等條件，並輔以經費補助及行政協助方式，擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行之。至於整併之條件、程序、經費補助與行政協助方式、合併計畫內容、合併國立大學之權利與義務及其他相關事項，教育部刻正進行相關辦法之研訂（1-1G）。換言之，我國在機

構整併的法制面，教育部已獲得較具體的主導權。惟未來能否因此而順利，仍須觀察後效。

## （二）政策面因素

政策面因素涵括政策制定層次、政策規劃以及政策執行。首先，在政策的制定方面，政府應從國家整體人力資源運用之層級來加以檢討，就少子女化問題對我國人才培育而言，既是危機亦是契機，藉由少子女化的機會點，政府可以發展高教精緻化政策，促使學校進行小班制教學，促進師資新陳代謝、汰劣保優，進而達成教學品質之提升（1-1A、1-4I）。

其次，在政策規劃上，政府當透過資源導引，協助學校確立整併的目標、學校對於永續發展的承諾、乃至整併後的願景、整併所造成的結構變更，如院、系所、分部、員額之調整，以及對長遠社會功能的影響等，俾以減少整併之阻力。

此外，在政策推動上，政府應綜合考量學校背景條件、地理位置、規模、資源及財務經費等主客觀條件，並對整併後可能的效益進行詳細評估，考量整併後是否能確實提升學校競爭力或教育品質，而非為了整併而整併（1-1H、1-1I）。

## （三）執行面因素

整併的執行面涉及校際對整併目標與理念之歧異、整併學校教師與校友的阻力、規模之不經濟、相關人員情緒性因素等（1-1H）。其中公立大學整併首應衡酌是否符合經濟原則（1-1C、1-1J、1-4D），考量經營大學的最適經濟規模，大約維持 9,000~10,000 人，蓋因人數過多對學校未必是好事（1-1C），且不同校區的整併會增加行政管理的成本（1-4D）。經查教育部（1999）頒布之「地區性國立大學校院整併試辦計畫」即指出學校應講求最適經營規模的發展，截至 2011 年 12 月國立大專校院超過 10,000 人之大學有臺大、成大、政大、臺灣師大、清華、交通、中央、中興、中正、嘉義、東華、屏東科大、臺北科大、高雄應用科大、虎尾科大、臺中科大等 16 校，其餘均屬小型學校，故可採 10,000 人作為學校最適經營規模計算數。

此外，由於目前我國整併成功之案例相當有限，例如 2000 年成立之嘉義大學、2008 年之東華大學，以及 2011 年國立臺中科技大學，其中嘉義技術學院與嘉義師範學院之合併案例，廣泛受到各方矚目，是我國整併成功之指標性個案。根據嘉義大學之個案分析，影響整併成敗的關鍵因素主要係因為重要政治人物的支持與協助（如政治人物、立法委員）、符合兩校的發展需求，及政策引導得當（詹盛如，2010）。

## 二、公立大專校院整併之策略分析

有關公立大專校院整併問題之策略分析，歸納如下：

### （一）掌握「七性指標」

受訪者（1-1B）建議政府在推動公立大專校院整併首應留意以下 7 項原則：

1. 參照性非操作性：評估指標宜保留多元性及彈性，勿流於僵化。
2. 概念性非量化性：評估應質量並重，兼顧學校量化表現及實質條件及需求。
3. 卓越性兼生存性：整併旨在追求卓越，惟亦須兼顧各成員利益以創造多贏局面。
4. 品質性兼經濟性：有效運用資源，引導學校追求卓越品質、發揮最大效益。
5. 區域均衡性兼特殊發展性：在考量學校區域性之均衡發展外，亦應協助強化自身特色以提升競爭力。
6. 整體性兼部分性：如臺灣聯合大學系統的運作，既要關心合作學校之互惠及整體效益，亦要協助個別學校有所成長。
7. 鼓勵協助性先於政策強制性：現階段整併仍宜採取鼓勵性質，藉由有效資源配置來形塑有利於整併之環境，儘量避免政策強制介入而產生負面效應。

## （二）加速推動法人化或大學自理模式

公立大學必須法人化財務才能自主，亦較能誘使大學有積極之整併意願（1-1D、1-1J）。

另除了徹底的整併之外，尚有其他模式可作為過渡，其中跨校研究中心及大學系統性整併可先施行，目前教育部對此亦有鼓勵，可採以大學自主、自理的模式處理，以類似法人化的概念來建構自理委員會，其功能部分取代教育部的工作，而教育部會給予該委員會更多權限，例如對校內的自治事項有較大的決定權，如教師授課時數規定、課程規劃等。此一模式可先從國立—國立的系統整併先作起（1-4G）。

2002年4月由國立中央、交通、清華及陽明等4所大學向教育部申請獲准成立的「臺灣聯合大學系統」(UST)，UST成立迄今在教學、研究和資源整合方面都有顯著成長。2009年上海交通大學之世界大學評比，臺灣進入前500名之大學共計有7所，UST之4校皆名列其中，此顯示教育部之「推動研究型大學整合計畫」(2002-2005)及「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」(2006-2010)對4校學術卓越成長的影響至鉅（引自臺灣聯合大學系統，無日期）。

## （三）性質相近、過多或具指標性的學校優先整併

受訪者建議先從類型相近的教育大學與師範大學進行整併，因為這二者的體制類似，整併時較無爭議。此外，體育類與藝術類的國立大學必要時亦可一併納入整併評估。國立大學整併後，可帶動私校起而效法（1-1F，1-1J）。另國立臺灣大學亦可考慮和中央研究院合併，如此資源能做更有效運用，且更有助於提升國際競爭力（1-1E）。

## （四）其他

對我國公立大學而言，整併仍需仰賴政府的支援，除非整併之後縮減招生人數，否則實無法透過整併來減少少子女化問題（焦2-（三）-2、3、4）。有鑑於此，日本的作法比中國大陸的型態更適合我國參考，相較於大陸因大學整併而導致學生人數增加，日本則是藉由合併來減少學生人數。楊武勳（2011）指出日本在推動國立大學整併考慮以下

相關要素：1.地理位置的方便性；2.對社區發展的貢獻；3.和產業的合作；及 4.在規模及優勢的確保。而最新整併成功的學校則以「互補型態」與「地理位置相近」為主要特色。

綜上所述，我國整併成功與失敗之個案關鍵因素包括政策面因素、機構內部因素、兩校互動因素等。而成功的個案包括嘉義大學、東華大學、臺中科技大學等；失敗的案例，包括：清華大學與新竹教育大學、臺灣科技大學與臺灣師範大學、國立臺灣體育學院與國立體育大學、以及高雄海洋科技大學與高雄應用科技大學及高雄第一科技大學等。對於成功整併後所產生的成效為何？可以作為後續相關研究方向，如資源整合程度、機構效率與效能、經濟影響、學術表現、大學排名狀況、校內人員與畢業生及雇主的滿意度等。值得注意的是，整併成效的評估宜以中長期為思考基準，畢竟機構整合耗時甚久，牽涉幅度廣泛，要立即見到效果有實務上的困難。

## 貳、私立大專校院整併問題之影響評估與策略分析

### 一、私立大專整併之問題影響評估

私校整併可分為法人間整併與學校間整併兩類，二者均牽涉《私立學校法》相關規定。而教育部為因應少子女化趨勢，提供私立學校更多元之辦學空間，於 2008 年 1 月 18 日修正公布《私立學校法》，特別新增第 34 條容許學校財團法人得先後或同時申請各級、各類私立學校，或申請合併已立案之私立學校（教育部，2010b：56-57）。且為了學校財團法人間或私立學校間之合併，同法並新增第 67 條及第 68 條條文，載明合併之審理程序、權利義務之繼受，及明示合併後之法人變更登記，免繳納或免受課徵相關賦稅規定，同時針對學校法人所有之土地因合併而隨同移轉時所生之土地增值稅，准予記存（教育部，2010b：94-97）。前述規定突破過往擁有相同董事會成員之二所財團法人私立學校間合併阻礙因素，即一法人得設多所不同層級或相同層級之私立學校。因此在整併的部分，學校法人或學校間皆可考量整體效益，自行進行資源整合，並擬具整併計畫，陳報主管教育行政機關審核。教育部的立場則以引導為主，除審查整併計畫之可行性、具體效

益外，並應重點審查師生權益之維護（1-2G）。為因應少子女化趨勢對國內大專校院之師資供需、教育資源分配與學校發展產生之重大衝擊，《私立學校法》第 71 條修正案，於 2011 年 12 月 28 日公布，增訂學校法人變更為其他教育、文化或社會福利事業時，原依《土地稅法》第 28 條之 1 受贈土地者，免依該法規定處罰，其應追補之土地增值稅，准予記存，並於該土地下次移轉時，一併繳納之。前項記存之土地增值稅，於該土地移轉時，應優先於一切債權及抵押權受償。

綜合上述，《私立學校法》的修正，對於私校整併扮演關鍵性的角色，惟該法對於私立學校整併、轉型及退場在資產上的處理尚未充分。以現行制度而言，雖然記存土地徵值稅對傳統私立學校較有誘因，但新設學校，特別有土地租用的情形，因此沒有土地增值稅的問題。故土地徵值稅以外的其他稅政制度應一併納入考量（焦 2-(十二)-2、3）。

## 二、私立大專校院整併之策略分析

就私立大專校院整併問題之策略分析，可歸納如下：

### （一）形塑公私立公平競爭環境

「學校有公私之分、學生無公私之別」，無論公立或私立學校畢業的學生，畢業之後都為社會所用，學校雖然創辦的主體不一樣，公立學校由政府創辦，私立學校由民間出資，但在屬性上，私立學校屬社會公益的財團法人，因此其性質就如同代替政府執行辦學的義務（楊朝祥，2002），大法官釋字第 684 號解釋也認為私校將學生退學如同政府機關的行政處分，可以作為訴願的標的，所以學校也應無公私之分，政府應予平等的支持。私立學校最欠缺的是經費支援，故法令鬆綁以寬裕財源為當務之急；其次，政府應鬆綁學費管制，讓學校能利用學費調整科系學生數，以平衡各科系的發展。唯有讓學校多元發展，減少政府管控，如此私校才能有更寬廣的發展空間，高等教育也才能全面提升水準（1-4J）。

### （二）落實對私校的預警與輔導

目前教育部已建立對經營困難學校之預警制度，透過訂定預警指

標，期能及時發現經營困難學校並提供必要協助，從財務、招生及教學品質等面向訂定 12 項營運風險評等指標（詳見附錄一），並依情節輕重，訂定分級預警標準。教育部每學年度依預警指標檢核學校財務及招生情形，通知預警學校，並組小組進行輔導。經輔導仍未解除預警之學校，得自行依本身發展條件，自主提出合併、改制、改辦、停辦、解散計畫；情節嚴重者將由教育部依法命其停辦或解散。教育部亦將成立緊急應變小組，監督學校完備相關程序，以妥善維護師生權益（1-2G）。

### （三）制定特別法或暫行條例

當少子女化持續惡化，以致大專校院多數無以維生時，政府宜視為教育的緊急危機事件，必要時可對於需要整併、轉型、退場的學校，或就其主要遇到的問題或財務狀況不佳的同時，復要求私校撥出部分資金進行整併、轉型或退場。因此就法律層面而言，目前《教育基本法》的架構中，是否能夠排除因應影響教育品質或是學校生存發展之影響國家發展重大因素，設立特別法或暫行條例，透過各部會一起協商，以健全公私立大專校院的整併、轉型與退場機制的法制環境，值得進一步思考。以 1999 年 9 月 21 日發生的「921 大地震」為例，為當時國家的重大災變，特別增設《九二一震災重建暫行條例》，為五年的重建工作提供法源依據。大專校院的整併或退場，如何設置特別法或暫行條例，可就《教育基本法》的架構，給予適當的法源依據（1-4F）。

### （四）擴大生源發展高教產業

整併並不能縮小高教供需的差距，要解決當前少子女化的危機仍應朝向擴大生源方式來思考。首先可參考澳洲、新加坡等國的作法將高等教育發展成為貿易導向的產業來經營（1-1E、1-1G）。

此外，擴大招生來源有三種方式，包含境外教學、境外設校及招生來臺，其中以招生來臺為大宗，來源有陸生及東南亞外籍生，在陸生部分，生源並不是問題，大陸高教人口每年約有 1,000 萬人，但政府在引進陸生時應有戰略性思維，如何有計畫性的導入與篩選陸生、如何管控教育品質、如何維持高等教育品牌（1-4I），畢竟陸生來臺涉



及兩岸敏感的政治議題，有可能從量變產生質變引發社會問題，不可不慎（1-4G）。在外籍生方面，宜儘速增加東南亞學生數，讓移民署、教育單位的資料庫串聯以利辦理入境手續，引進學生從高三開始就讀，高三這一年由政府負擔學生所有開支，接著讓學生就讀國內大學，對國內大學的招生才會有實際貢獻（1-4J）。惟與東南亞合作首要考慮學生財力問題，此部分有待官方更積極的介入協助（1-4A）。但若要把高等教育當成一個產業來看，官方應採取更為開放、彈性的措施（焦2-（十）-1）。

另境外教學或境外設校也是其他擴大生源的思考方向，或有建議透過兩岸高層協商（如兩岸經貿論壇），參採大陸《中外合作辦學促進條例》、《民辦教育促進法》等模式，讓我國的學校可以到大陸設點或合作（1-4A）。

綜言之，多數受訪者咸認為，政府無論採取整併、轉型或退場機制，從宏觀面來看，所需的評估條件除了法律鬆綁外，財力是否足以支援外，還要考慮跨部會協調等問題。除此之外，從師生或學校資產等微觀面觀察，普遍認為學生權益是最容易處理及解決的部分，學術人力的就業與轉型則次之，其中理工類科教師轉型較容易、社會人文類科教師應有完整的配套及輔導。但是，學校資產的處理會比較棘手，故在推動上具有優先性及迫切性。

又監察院（2012）於2012年3月15日糾正教育部指出，「未審視85至95年間，出生人口減少趨勢及同區域經營規模過小，不符經濟效益的學校，仍大肆增加大學校院，造成今日大學校院過多，面臨招生不足，亟待整併或退場，顯有怠失；又草率推動國立大學整併，績效及時程也與原規劃落差甚大，對私立大學的整併也偏置怠忽，均有違失。」顯然少子女化下對公私立大專校院的整併，有待教育部更積極作為。

## 第二節 因應少子女化我國大專校院轉型問題之影響評估與策略分析

在少子女化的脈絡之下，有關我國大專校院的整併、轉型以及退場機制的運作，主要目的是維持適度大學數量以及確保高等教育品質，其中大學轉型即為重要的政策機制之一。鄰近的日本與韓國，已提早面臨到少子女化的問題，也開始著手啟動大學轉型的機制，以緩和人口減少對高等教育的衝擊。一般來說，大學的轉型分為直接轉型以及退場後轉型兩種。前者是大學轉型後繼續從事教育事業（例如轉型為成人教育學院），即從正規學制轉型為非正規學制，仍屬於教育部管轄範圍，後者是轉型後不繼續從事教育事業（例如轉型為社會文化服務機構），即脫離教育學制，則歸屬為內政部管轄範圍。以日本與韓國為例，目前主要採取的是部分轉型的折衷模式，以減低行政程序上的負擔為應變之道，改以增設或是轉變學校部分體制的方式，一方面擴展多元課程，招收其他學習族群，例如增設社會人士的專門職業研究所以及企業訂單式教育制度等（祝若穎，2009；Kang, 2009），另一方面精緻化教育品質發展，吸引特定學習族群，例如原學部轉型國際教養部（自由時報電子報，2008；關百華，2009）。

不論是哪一種類型的轉型，大學可自主性的依照教育政策或迎合市場的需求而進行轉型。然而，大學轉型機制的啟動，將會是高等教育的重大變革，政府必須加速修法，謹慎因應教師、學生以及學校資產的安置。本研究針對我國大專校院需要轉型時，應考量哪些因素？在策略分析上又需留意哪些重點？爰依據文獻分析、焦點團體座談及訪談結果，進行歸納整理，並按公立及私立大專校院兩部分分述如下。

### 壹、公立大專校院轉型問題之影響評估與策略分析

公立大學的轉型，可朝向社會事業機構的型式（例如社區型大學、長青學苑等）來辦理。大學轉型為社會事業機構，可以充分利用現有的學校各項資源，維持學校周邊的文教氣氛，不但有利於學校的發展，對於社區的發展也很有幫助（2-1C、2-1E）。但是，大學轉型涉及的範圍相當複雜與廣泛，可能受限於現有的法令規章，並非教育部能夠完

全獨立介入。政府各部會必須要擺脫本位主義的思維之下，思考如何相互配合，以做好學校轉型的配套措施（2-1I、2-1E）。

### 一、公立大專校院轉型問題之影響評估

綜合而言，公立大專校院轉型問題所考量的因素，就法制、政策與執行面等因素，歸納如下。

#### （一）法制面因素

對於大學轉型的推動，目前尚無明確的法源依據。2007年2月13日教育部修正發布《大學及其分校分部專科部設立變更停辦辦法》，增列大學合併及停辦條文，第17條增訂變更之定義，明確「變更」之意涵，係指大學（包括獨立學院）之改名、合併或是其他事項之變更，非型態轉變之變更。因此，對於大學的轉型，教育部應速著手修法，如從1999年開始推動的《社區學院設置條例》草案能夠儘快立法通過，讓大專校院能夠轉型變成彈性較大的社區學院或社區大學，開設更多元的課程（4C），為大學轉型開創一條可行之路。一方面滿足各種進修需求，另一方面也可達到高等教育的品質管制，做到精緻教學（4A、4I），讓真正辦學有特色的大學繼續生存下去（4D），維持整體高等教育的品質。

#### （二）政策面因素

大學轉型為社會事業機構是為因應現階段社會發展的狀況，但大學轉型的法制面不足，若轉型為成人推廣教育，會是另一條比較可行之路。從學生類別來看，受少子女化以及高齡化的影響，導致學齡人口數的不足，但是從社區大學可觀的學生來源來看，表示仍然有許多人對高等教育是有需求的。在大部分學校面臨招生不足的情況下，開設成人推廣教育課程能夠獲得更多的學生來源，也可配合政府推動的「樂齡大學方案」，作為大學轉型的參考（2-1C）。大學亦依據現行之《專科以上學校推廣教育實施辦法》，針對社會需求辦理有助於提升大眾學識技能及社會文化之各項教育活動。更進一步來說，若依據《專科以上學校推廣教育實施辦法》，大學可設置學分班以及非學分班，繼續從事教育事業，減少法源上的困擾，影響層面比較小。

### （三）執行面因素

就高等學術人力而言，大學轉型成人推廣教育對於現有大學教師能夠更適才適用，充分運用在培育社會人才。即便是大學的轉型，對於高等學術人力的調整衝擊也比較小（2-2C）。就學生就學權益而言，《專科以上學校推廣教育實施辦法》明定不授予學位證書，可減少學生就學權益的問題，但對於學分、學費以及校內設備皆有明文規定加以保障。

就學校資產而言，大學轉型為成人推廣教育即利用現有的教師人力以及設備資源開設社會需求度比較高的課程，此對於學校的資產處置並不會產生太大的影響。

## 二、公立大專校院轉型問題之策略分析

就公立大專校院轉型問題之策略分析，歸納如下。

### （一）積極推動《社區學院設置條例》的立法通過

因應少子女化趨勢，公立大學的轉型可考量以社區大學為方向，以善用現有的高等教育人力及充沛的學校資源，轉為另一種型態繼續從事國家教育事業。教育部目前對於大學多元轉型的法源尚有實質的困難，乃因大學轉型必須透過政府各部會的整合和協調。因此，政府要推動大學的轉型，須從修法層面著手，排除各部會法令上的限制，並做好學校轉型的配套措施（4C、2-11），將各種配套措施訂定清楚，才比較能夠推動高等教育的精緻化。

### （二）開設多元之成人推廣教育課程

由於現行法制面的不足，大學轉型面臨到無明確法源依據，以支持大學轉型為社會事業機構，即社區大學或長青學苑等。在政府加速立法的同時，少子女化的現象也正在快速的蔓延，大學的轉型更是刻不容緩。在此同時，教育部應趁著推動「224 方案」的機會，鼓勵大學開設多元成人課程，一方面為社會人士提供進修的管道，讓有意願進修的成人可以兼顧工作和家庭生活（4C），另一方面增加學生來源以及財源，維持學校運作。日本與韓國亦有類似的因應之道，日本學

校的作法，是增設培養高度專門職業且具實踐性的研究所，並開放社會人士進入研究所，配合政府政策充實社會人士或是高齡人士入學。韓國對於非學齡人士，擴充其入學機會，不但能增加學校的優勢，也能提供社會人士精進學習的機會。

### （三）配合業界需求開設推廣教育課程

政府推動成人教育應該要配合業界需求，如果產業界認為人才的精進可以讓企業獲利，企業才會肯定人才進修方案。例如瑞典政府對於願意讓員工進修高等教育的企業都有一些減稅和免稅的措施、德國在法律明定成人在工作數年後進修高等教育可以帶職帶薪，同時也給予企業減稅的優惠等，皆是政府因應業界需求，在政策面上的配合案例（4C）。以韓國為例，韓國的大學與企業結合密切，以因應工業社會的需求，配合政府鼓勵產學合作的政策，大學紛紛以產業為對象，依需求提供訂單式的長短期職訓計畫。

## 貳、私立大專校院轉型問題之影響評估與策略分析

私立大學的轉型問題，比公立大學的轉型問題更為複雜。私立大學是由學校財團法人（簡稱學校法人）依據《私立學校法》申請設立，是政府為鼓勵私人興學，協助國家教育人才，並投入部分資金補助私立學校營運支出的政策之一。就轉型而言，私立學校與政府的立場卻不盡相同。私立學校的轉型是以是否有利可圖的立場上思考（2-2E、2-2I），是否有足夠的誘因使其轉型通常會是大學優先考慮的條件，而政府必須要站在維持高等教育品質的立場，對於辦學不佳的學校，優先考量輔導其轉型（2-2J）。私立學校的轉型，需要政府與大學相互的配合。除了政府要能夠提供強而有力的法源依據，以支持私立學校轉型，更重要的是，私立學校的轉型比較關心學校資產的處置。因此，政府必須要替私立學校著想，未來轉型的方向是否符合私立學校的意願（2-2I）以及轉型後的資產處置（2-2F），皆是重要的誘因。

### 一、私立大專校院轉型問題之影響評估

整體而言，目前私立大專校院轉型問題所考量的法制、政策及執行因素，綜合歸納如後：

### （一）法制面因素

依據《私立學校法》可進行合併、改制、停辦、解散及清算，其中第 71 條明定學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依規定停辦所設之私立學校，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業(2-2H)。因此，對於學校資產處置而言，私立學校轉型為非營利機構或社會福利機構(例如訓練機構、養老院以及文創產業等)，以其他型態繼續營運，是政府推動私校轉型可以思考的方向(2-2F)。

### （二）政策面因素

政府要推動私立學校轉型以非營利的模式，或社會福利機構等方式繼續經營，必須要跨部會協調，也需要徵得地方政府同意以及在地團體的同意，以避免同質性機構之間的競爭。若政府能夠以跨部會協調(例如行政院、經建會、國科會、文建會、教育部、內政部與經濟部等)的方式協助，並徵得地方政府以及在地團體的同意之下，進行私立學校轉型的推動(2-2F)，各方面的阻力會比較小。

### （三）執行面因素

由於大學轉型的法源依據不足，政府未能提供豐富的誘因，現階段國內大學轉型的案例尚無。至於退場後的轉型，是指私立學校在評估學校未來發展性不佳，可能走向關閉的時候，則可考慮走向退場後的轉型(2-4J)。然而，退場後的轉型施行機會不高，主要的原因是沒有誘因且困難度高。首先，依據現行的《私立學校法》，依法採用退場機制後，學校的資產必須捐出，或捐贈予公立學校、其他私立學校之學校法人，或是辦理教育、文化、社會福利事業之財團法人，而不動產則歸屬於地方政府。其次，多數需要退場的學校大多受困於財務不佳的狀況，在學校解散後私立學校創辦人無法取回學校資產的情況下，又要求私立學校撥出部分資金進行解散和清算，將會是轉型改辦上面臨最大的挑戰(2-4F、2-4G)。

受訪者認為，退場後的轉型是型態的大幅度轉變，應稱之為「改辦」，而非轉型(2-4C)，因為學校退場後即不再從事教育事業，而改

從事其他事業，由原本的教育部管轄變成其他目的事業機關管轄。因此，從《私立學校法》的內容來看，大學改辦成非教育事業機構，必須透過政府跨部會（例如行政院、經濟部與文建會）的合作來推動（2-2F）。

按教育部雖於 2009 年 3 月 4 日發布《教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》，然迄今尚未有私立大專校院所屬之學校財團法人，依據上開要點，向教育部申請改辦事宜。查上述要點所規範之改辦前提要件乃學校法人所設私立大專校院需先停辦，此時，即涉及學生安置及教職員工資遣問題。迨各該問題解決後，學校法人須提改辦計畫書，而其內容尚包括「擬興辦事業之設立計畫及可行性評估」、「校舍空間之處理及財務規劃」、「學校法人債權、債務之處理措施」等。其中校舍空間之處理常常涉及原有校舍是否符合擬興辦事業主管機關之需求規範，更有甚者為須就原有校舍重新規劃、設計及修繕，始能符合變更後目的事業主管機關之規定。是以，學校法人之財務能力即成為能否改辦其他教育文化或社會福利事業之關鍵。

## 二、私立大專校院轉型問題之策略分析

私立大專校院轉型問題之策略分析，歸納如下。

### （一）主管機關主動輔導私立大專校院改辦其他非營利或社會福利機構

多數需要轉型的私立大學是屬於經營方針需要調整或是財務狀況不佳的學校。在政府介入輔導之後，仍然無法恢復正常運作，則可依據董事會的決議，進行轉型為非營利或是社會福利機構。由於許多大學位於地價較佳的區域，為避免不良董事會惡意倒閉變賣學校土地或建物，建議政府介入輔導轉型為非營利或是社會福利機構。如此一來，不但可以維持現有的校園環境，增加區域的文教特色，也能夠善加利用學校的賸餘資源，因應社會發展的需求，轉化為社會福利，也為社區發展創造不一樣的文化價值（3-4B）。以日本為例，雖然並未特別針對私立大學轉型為非營利或社會福利機構制定政策，但是日本文部科

學省在 2003 年「特色大學教育的支援計畫」推動協助大學塑造自我特色，結合學校與地方特色，具有異曲同工之處。

## （二）減少行政阻礙

現行《私立學校法》規定，學校法人申請改辦其他教育、文化或社會福利事業的行政程序相當繁瑣。首先，學校法人應先依《私立學校法》規定停辦所設私立學校。其次，學校法人擬定改辦計畫，提經董事會決議，再報法人主管機關許可。再者，學校法人經法人主管機關許可改辦計畫後，應逕向改辦後之目的事業主管機關申請改隸。最後，經許可改隸後，由該目的事業主管機關核轉地方法院辦理變更登記（2-2H）。以學校轉型為老人福利機構為例，內政部代表於專家諮詢會議中指出，私立學校要轉型時，必須面臨到土地與建物的問題。學校土地原是屬於教育事業用地，要透過地方政府的監管單位進行認定，才能變成社會福利用地；學校建物要通過消防與建物的檢查，必須符合老人與身心障礙各種法律規定。如此一來，學校欲轉型為老人福利機構，必須透過多個部會（教育部、內政部、地方政府等）的審核，其行政程序曠日費時，難以解決學校轉型的燃眉之急。因此，建議政府除了教育部於 2010 年成立之「因應少子女化對策小組」外，也必須要提高行政層級，或參考日本、韓國作法成立專責部會，整合各方資源，全力協助學校轉型。

## （三）推動《私立學校法》修正草案中改辦其他機構的限制

目前教育部已與財政部完成協商，於《私立學校法修正草案》中，增列私立學校改辦其他教育、文化或社會福利事業得免納規費、印花稅、契稅、證券交易稅、營業稅及土地增值稅准予記存等相關賦稅優惠措施，並擬放寬土地變更編定之限制，以增進私立學校轉型及退場之誘因（2-2H、2-4G）。

## （四）減免土地稅

基於鼓勵私立學校改辦其他社會福利機構，政府應該盡力解決土地稅的問題。建議可用免稅的方式處理，例如文教機構轉文教機構，或是依舊捐助給地方政府，並由教育部、內政部以及財政部協商修法，



將文教機構轉非營利機構或營利機構的方式專案處理（2-4G）。

### 第三節 因應少子女化我國大專校院退場問題之影響評估與策略分析

退場係指結束營運、關閉、解散、退離之謂。有關學校退場相關研究內涵上，多係認為法令與配套措施尚未完備，不宜輕易啟動退場機制。是以，本研究針對我國大專校院受少子女化因素影響而需要退場時，應考量那些因素？在策略分析上又需留意那些重點？爰依據文獻分析、焦點團體座談及訪談結果進行歸納整理，並按公立及私立大專校院兩部分，分述如下。

#### 壹、公立大專校院退場問題之影響評估與策略分析

教育部於 2001 年開始討論有關大專校院之退場政策與相關議題，其採行策略在公立大專校院方面，主要係在限縮招生名額數量與學校規模之擴充（陳德華，2010a）。綜觀文獻及相關研究，對公立大專校院退場問題，甚少討論，然而既然私立學校已有《私立學校法》規範其退場程序事項，則公立大專校院亦應有退場機制，尤其是對辦學品質不佳且招生有問題或不足之公立大專校院，應優先考量輔導其退場（3-1D、3-1I、3-1J）。

#### 一、公立大專校院退場問題之影響評估

歸納來說，僅就公立大專校院退場問題所應考量的法制、政策及執行因素，說明如下。

##### （一）法制面因素

《大學法》第 4 條第 2 項及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 43 條明示國立專科以上學校由教育部依教育政策，並審酌各地或各校實際情形核定學校是否停辦，而直轄市立或縣（市）立則由各級政府報教育部核定。誠然，上開辦法已有停辦規定，然而「依教育政策」、「審酌各地或各校實際情形」卻是不確

定法律概念，將面臨法律認知上的諸多疑慮與困難。

## （二）政策面因素

教育部對於高等教育退場機制所秉持的立場，乃立意於提升整體學術水準，汰劣存優，以加強我國高等教育的競爭力為主要訴求（教育部，2003）。故在政策的定向上，除了對於進場機制從嚴標準、從嚴審核之外，亦積極建立大學系所的退場對策，朝向主動介入輔導招生不足之學校，透過科系所整併、轉型、減招或停招等方式，研擬具體對策（教育部，2003）。

另就評鑑與退場結合的政策，有認為將兩者結合處理是為了避免教育品質低落，而影響學生受教品質（王順民，2008），但已有批判的觀點，提出將評鑑與學校退場兩者結合將產生負面影響的呼籲（陳曼玲，2008；54-55）。尤其公立學校直接承受政府經費辦學，因此受訪者建議公立學校得透過評鑑以衡量績效，再輔以招生狀況，決定辦學績效不佳且招生困難之公立學校，是否考慮令其退場（3-1D）。

由文獻及受訪者提出的多種觀點，顯見各界對於學校退場的看法略有分歧，故政府應先進行前瞻性的整體計畫，先規劃好產業發展方向，再配合產業發展，研擬需求人才，進而調整學校與系所的生員數，讓學校各科系的畢業生數可以配合國家與產業的整體發展（4-J）。此外，政府亦應有魄力執行公權力，讓辦學品質不佳且招生有問題之公立大專校院退場或系所退場（3-1D、3-1I、3-1J）；同時，跨部會協調亦有必要（3-4F、3-4I）。

## （三）執行面因素

退場的執行面涉及高層次高學歷人力運用、如何協助學生轉換學校與學生過去學習資歷轉移，及校產變更等問題（3-1A、3-1D、3-4J），因此須審慎為之。

## 二、公立大專校院退場問題之策略分析

就公立大專校院退場問題之策略分析，歸納如下。

### （一）明定公立學校退場機制

公私立學校都應該要有退場機制，不應有所偏頗，避免產生公立學校都還在，但私立學校僅存極少數的情況（3-1I）。雖然《大學法》及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》賦予教育部核定公立專科以上學校停辦之法源依據，但卻無裁量基準<sup>1</sup>。另依大法官釋字第 380 號及第 450 號解釋，立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制（司法院，2003）。雖然 2011 年 1 月 26 日修正公布之《大學法》第 7 條第 2 項，賦予教育部得於衡酌一定情形下，主動擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行合併之職權，然於大學自治範圍內，對於公立大專校院之退場機制，仍宜秉持發揮公有財產最大效益的原則，做最適當的處分。因此，明確公立大專之退場條件，將有利於執行之可行性。

#### （二）善用評鑑機制及招生總量管制

公立學校可透過評鑑機制，加以要求（3-1D）。2011 年 8 月教育部修正《專科以上學校總量發展規模與資源條件標準》明定系所評鑑未通過者，給予一定時間之改善期程，調整系所師資課程及教學品質；惟經再評鑑仍未通過者，則調減系所招生名額。善用評鑑結果及落實招生總量管制，有利確保公立大專校院教育品質，如無法達到一定標準者，應有促其關閉系所科或學校退場之必要。

#### （三）研訂高等學術人力就業與轉型措施

受訪者（3-4I）認為應從宏觀角度，從整體性的觀點對高等學術人力資源之配置與運用加以規劃。例如：1.關於博士人力安置的問題，政府必須有更宏觀且跨部會的機制來處理整體人力運用的問題；2.對

---

<sup>2</sup> 裁量係法律許可行政機關行使職權時，得為之自由判斷，但鑑於裁量並非完全放任，行政機關於行使裁量權限時，仍宜設立基準，以利遵循。例如裁量係基於法律條款之授權時，則不得違反授權之目的或超越授權之範圍，而該目的及範圍，即為裁量基準之主要內涵（吳庚，1995：113-119）

於高等教育的人力資源發揮儘量不要管制；3.對於博士班的生員數應該要管控。而對於碩士班則應轉型為「專業學院」以強化實務能力，例如課程分流（專業領域課程或學術研究課程）、師資分流（專業領域師資或學術研究師資），以求從根本上解決問題。再來針對現有高等學術人力因應學校退場後的轉銜問題，應由校內先行處理，從輔導轉任其他學校或資遣、退休等途徑解決問題，繼而應促進現有教師的專業成長以提高其就業能力，以減低教師轉銜時的衝擊（3-1A、3-1D）。

#### （四）訂定保障學生就學權益措施

《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 45 條第 2 項雖訂有公立專科以上學校停辦時，應即將學校所有學籍資料、人事檔案及會計帳證及其他學校主管機關指定之資料，妥善整理後，依《檔案法》及各級政府相關規定妥善保存。然而，針對學生之安置卻未如《私立學校法》有明文規範，故為利執行有所依循，專案考量訂定公立大專校院退場後之學生就學權益保障措施，應有其必要性。

#### （五）學校財產之管理變更

按公立大專校院之財產屬於公用財產，應依《國有財產法》規定辦理。是否可將公立學校不動產變更為社會可接受之產業園區或住宅園區（3-1J）尚需跨部會之協調及依相關法令執行之。

## 貳、私立大專校院退場問題之影響評估與策略分析

教育部於 2001 年開始討論有關大專校院之退場政策與相關議題，其採行策略在私立大專校院方面，除對於申請籌設中之私立學校進行全面清理，限期完成籌設外，並提高申請設立條件，同時在 2001 年亦修正《私立學校法》，明定私校於經解散清算程序後，得將其賸餘財產，捐贈予其他私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人（陳德華，2011）。綜觀文獻及相關研究，對私立大專校院退場問題，多認為應建立公平合理之退場機制，且因係自國家教育行政規範命其退場，具有最後手段性質，故不宜貿然啟動（巫由惠，2005；吳壽山，2009；董保城，2007）。

## 一、私立大專校院退場問題之影響評估

### (一) 法制面因素

整體而言，目前私立大專校院退場問題所應考量的因素如下。

由於《私立學校法》目前明令私校不得進行買賣，但當私校面臨存廢校危機時，私校即有可能會進行買賣。此時正是政府介入處理私校退場的最佳時機。教育部可考量對經營不善之列管私校採取查帳或專案調查等非常手段，以促使私校正視並積極面對退場問題（3-2F）。

2008年1月18日修正之《私立學校法》第71條規定，學校財團法人因情事變更，致不能達到捐助章程目的而停辦所設私立學校後，得經法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業（教育部，2010a：98-99）。而為執行上開規定，教育部在2009年3月4日訂定《教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》，規範申請改辦及審核相關事宜（教育部，2010a：327-328）。同年6月教育部亦研擬《私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案》，其目的旨在「建立退場預警制度，督促學校積極改善」、「協助學校轉型發展，促進資源有效利用」及「訂定完善退場機制，確保學生受教權益」（教育部，2009c）。

綜言之，在私立大專校院退場之法制方面，尚稱完備。但實務上卻有「有法無用」之憾，蓋因現行法令，未能提供私校退場之誘因（3-2B、3-4D、3-2E、3-2I、3-4J）。另須避免的一種情況，是私立學校退場但地目不宜變更，有些學校地點非常好，要避免因為可以處分變賣校地謀求龐大利益而自願退場的學校，反而造成不該退場卻退場的反效果（3-4D）。

但整體的理念與法制制定方面之調整，仍應透過學校、政府相關單位、民意機構等利害關係人之溝通而達成共識，並應建立包含退場指標等相關的標準作業流程（3-2B）。為了大幅提升私立學校的退場意願，政府可從法制面建構較完整的退場機制法令著手，針對「不動產處分」、「董事會相關人員退撫待遇」、「退場後賸餘財產歸屬」及「賦稅」等，研擬相關配套措施，甚或研擬特別條例，以利有效解決問題：

### 1. 不動產處分

應更賦予彈性，學校土地處分應訂立使用規定，例如土地在地目用途不變更的情況下進行轉賣，但轉賣後所獲得的現金依比例處理，除必須用來支付資遣教職員工的費用外，剩餘經費以一定比例交給董事會分配處理，一定比例繳給當地政府（3-4D、3-4J）。

### 2. 董事會相關人員退撫待遇

維持 1/2 或 2/3 回饋非營利單位的概念處理，捐給政府或非營利事業，加持教育及公益事業的發展，另所餘 1/2 或 1/3 則以獎勵私校捐資興學之立意精神，回歸給學校董事會分配處理，方較可滿足現況需求，並較符合私校原捐資興學及政府補助之初衷（3-2B、3-4J），或訂定規則讓新接手的教育機構依規定禮遇前董事會成員（3-2D），持續推動公益文教事業。

### 3. 退場後贖餘財產歸屬

退場後的贖餘財產不應全歸予董事私人所有，僅能依比例給部分補償費，或訂定政府及董事會分配比率來結束該法人（3-4J）。

### 4. 賦稅方面

受訪者對學校土地稅問題的處理建議：1.文教機構轉文教機構可予以免稅。2.或依舊捐助給地方政府，但由教育部、內政部、財政部協商修法，將文教機構轉營利機構的方式處理（2-4G）。

## （二）政策面因素

現階段政府對公立學校的規劃方向主要以學校整併、系所整併為主要；對私立學校則以轉型為主、退場為輔（張國保，2011）。但已有認為公私立學校都應該要有退場機制（1-11）。由於政府對於私立學校以「規範」及「限制」為主要管理政策，輔以法令監督私立學校的發展，經由「補助」、「特許」、「審核」及「管制」等行政程序遂行監督管理之責（張仁家、林虹妙，2005），亦即有利於私立學校退場的相關規範尚未齊備，造成私立學校考量轉型，甚至退場時的諸多限制因素。

另就評鑑與退場結合的政策而言，私立學校直接面對市場需求與競爭，與公立學校直接承受政府經費辦學的性質不同。因此，受訪者建議私立學校的評鑑與退場應分開處理，不可視為同一件事，以免造成私立學校為了配合評鑑而更喪失滿足市場需求的彈性與競爭力（3-2D）。

因此，有受訪者認為私立大學退場，不需要政府接管，任其自然發展即可，且學生若對經營不善學校觀感不好，或藉由嚴格之行政作為，例如從嚴計算生師比，則自然會形成退場條件氛圍（3-2F、3-4F）。而以市場機制概念談私校退場，則有待商榷，蓋因私校的產生係源自於政府鼓勵民間捐資興學，政府再予以補助支援，鼓勵民間與政府共同培育人才，無論由法制面或屬性面來看，均屬非營利概念，故與一般民間企業或銀行的情況未盡相符（3-2B），其處理問題之難度也相對高很多。

此外，學校人事費用占學校總收入之 70% 以上者為異常現象，可能危及學校營運，須列入觀察（3-2J）。另外受訪者以實際狀況提出觀點，認為選擇退場的學校其財務必然因為營運狀況而出現缺口，若董事會無法獲得學校資產的返還，甚或必須捐給地方政府，導致董事會成員一無所得，則配合政策退場的意願自然極低。是故，多數受訪者認為校產處分後的資產歸屬與分配，乃阻礙私立學校退場的最重要原因（3-2B、3-2E、2-4G）。因此，政府應提供私立學校退場誘因，使私校衡酌利弊得失後願意退場（3-2B、3-2I）。

### （三）執行面因素

私立大專校院退場的執行面涉及高層次高學歷人力運用、教師資遣、大學對於當地環境之影響、如何協助學生轉換學校與學生過去學習資歷轉移，及學校資產處置等問題（3-2A、3-2B、3-2C、3-2D、3-2F、3-4I、3-4J）。同樣是對國家資源運用的損失，亦須審慎為之。

## 二、私立大專校院退場問題之策略分析

私立大專校院退場問題之策略分析，歸納如下。

### (一) 重新思考學校法人解散清算後贖餘財產之歸屬規範

按《私立學校法》第 74 條第 1 項明示，學校法人解散清算後，其贖餘財產不得歸屬自然人或以營利為目的之團體。究其本質係因學校法人係為公益性質，且其「捐助財產」及「訂立捐助章程」為財團法人設立之行為。故其財產既屬捐助，則無由回歸自然人或以營利為目的之團體。然目前實務現場則發出不同聲音，例如私校退場清算後所餘價值，維持 1/2 或 2/3 回饋非營利單位的概念處理，捐給政府或非營利事業，加持教育及公益事業的發展，另所餘 1/2 或 1/3 則以獎勵私校捐資興學之立意精神，回歸給學校董事會分配處理，方較可滿足現況需求，並較符合私校原捐資興學及政府補助之初衷。此一理念與法制方面之調整，應透過學校、政府相關單位、民意機構等利害關係人之溝通而達成共識，並應建立標準作業流程（包含退場指標等）

(3-2B)。另有受訪者認為退場後的贖餘財產不應予董事私人所有，僅能給部分補償費，或訂定政府及董事會分配比率來結束該法人

(3-4J)。而自文獻及焦點團體座談專家所提供之意見發現，韓國亦曾針對退場之私立學校贖餘財產得否歸還創辦人或董事會一事，進行研議，然因考量一般社會觀感，所以尚未定案。是以，針對學校法人解散清算後贖餘財產之歸屬問題，宜進一步審慎研議相關規範，或是考量納入特別條例中，僅於一定期間及條件下，作一彈性放寬，俾以避免與財團法人立法本質之扞格。

### (二) 踐行私立大專校院退場機制之程序正義

大專校院退場應分三步驟，先預警，次輔導，最後退場。預警應設立指標，目前教育部已訂有 12 項營運風險指標(3-4G)(詳附錄一)。基於私立學校捐資興學與政府共同培育人才的貢獻，政府應先協助有需要的私校整併與轉型，若此二者皆行不通時，才考慮退場問題。而學校退場後的發展，亦應抱持著「高等教育跑道的盡頭，是另一跑道的開始」列入政策思考，協助學校轉型發展。若二個跑道皆行不通，才考量讓校產納入都市規劃的思考，在另一市場層面發揮價值(2-2B、3-4B)。



(三) 許可私立大專校院退場後不動產之彈性處分

學校退場後的財產處理應更賦予彈性，學校土地處分應訂立使用規定，例如土地在地目用途不變更的情況下進行轉賣，但轉賣後所獲得的現金依比例處理，除必須用來支付資遣教職員工的費用外，剩餘經費以一定比例交給董事會分配處理，一定比例繳給當地政府，充當教育建設基金。另外，有些學校地點非常好，要避免因為可以處分變賣校地謀求龐大利益，而自願退場的學校，反而造成不該退場卻退場的反效果（3-4D）。

(四) 訂定學校退場優惠條例

可視少子女化衝擊的嚴重性，訂定特別條例，以 5 年條款強力重整大學，5 年內以優厚條件促使經營不善的私立學校退場，5 年過後則無優惠條件；5 年條款過後，學校應退場而未退場者，自負責任，政府不提供補助，屆時老師與學生比較會針對學校爭取自身權益

（3-4D）。換言之，對於私立大專校院之退場機制，除衡酌大學自治精神外，宜尊重私人捐資興學之自主性及公共性後，再就學校不動產處分、董事會相關人員退撫待遇、退場後贖餘財產歸屬及賦稅等層面之處理，以訂定特別條例之方式，提供擬進行退場之私立大專校院於一定時間、一定條件及一定範圍內，享有相關優惠措施，以利妥適解決學校法人及所設學校退場之阻礙因素，讓有限資源能更加活化運用。

(五) 研訂高等學術人力就業與轉型措施

按私立大專校院退場時，有關教師處理問題，基本上與公立大專校院之問題相同。目前在實務上有關教師不續聘、解聘或資遣，係依《教師法》規定處理。然而，當大專校院面臨大量退場時，則就高等學術人力之運用，無論係服務於公私立學校，皆屬國家重要人力資本。政府除在高等學術人力培育方面，應有數量上的管控作為，以及培育型態的分類外，對於教師應設法使其追求專業成長，如此將有利於教師轉換職場以及專業競爭能力。

(六) 審慎評估大學退場之衝擊影響

監察院(2012)於 2012 年 3 月 15 日糾正教育部「未考量國內少子化趨勢，大量擴增大學院校，讓招生面臨供過於求困境，未能適時整併國立大學，對私校獎勵補助明顯偏失，形成過度保障辦學不佳院校，違反獎優汰劣原則以對大學整併、退場問題明顯怠忽。」教育部長蔣偉寧回應指出，整併大學擴增生員是選項，馬上關掉大學，老師的出路也將衍生另一種社會問題(陳智華，2012)。是以，如何衡酌公私立大學面臨少子女化產生的退場機制，宜有更深入的追蹤、檢討與評估。

#### 第四節 綜合分析與討論

我國 2010 年育齡婦女平均生育數降低至 0.90 人，已成為全球生育率最低的國家，而此低生育率所帶來的學齡人口來源的衝擊，將在 2016 年開始影響到大專校院的招生。2004 至 2010 學年度招生人數，從 379,454 人降至 332,650 人，新生註冊人數，從 318,983 人降至 271,152 人，整體新生註冊率 84.06%降至 81.51%。新生缺額率，則從 2004 學年度的 15.94%，增加至 2010 學年度 18.49%，尤其又以私立學校的缺額率，從 18.06%增加至 21.82%之影響最鉅。

從文獻探討分析得以瞭解，以總量管制與招生現況的核心下，少子女化對大專校院的影響，在整併、轉型與退場機制下，學生就學權益的保障、學校資產的管理、高等學術人力的就業與轉型、校園生態轉變等層面，都產生了許多問題。我國大專校院如進行整併、轉型、退場機制時，根據我國之相關法制與政策，並以日韓經驗與訪談資料的歸納分析整理，配套措施可從下列各層面討論之。

##### 壹、學生就學權益

高等教育攸關國家人力競爭力，在面臨少子女化之際，仍不可輕忽學校辦學品質。根據我國過往大專校院整併與轉型的經驗，未有整併進度標準、需要長期磨合、流於形式未能達到整合資源之目的以及

學生權益保障等，都是在整併或轉型過程中所面臨的問題，也是大專校院在面對少子女化減少學生人數下，必須重新檢視的問題，特別是學生就學權益，也會影響到大專校院在後續招生的項目。

如以日韓為例，少子女化也是兩國刻正經歷之現象，對於大專校院如何因應少子女化趨勢，並且確保學校辦學品質，兩國政府採取的是認證評鑑制度，以確保高教品質不受影響。於此之際，兩國政府亦建立相關委員會以輔導或協助學校進行整併、轉型或退場，並且補助或減少學生學費，以增加學生入學意願。在日本更有學生轉學支援方案，以協助學生在轉學時仍有相當的費用得以順利轉學，延續原有學習進度。是以，我國得以參採相關經費專款或補助措施，增加學生入學意願。當然日本對於辦學品質不佳、招生不利、欠缺競爭力與優勢條件者，則以自由市場機制淘汰之。而韓國則以政府介入輔導、公開辦學燈號資訊及透過相關策略迫使退場。

我國《大學法》賦予教育部擁有國立大學校院整併的主導權，建立裁量之法制基礎，在評估學校後續效益的經濟原則以及審查師生權益等重點後，讓教育部得以執行大專校院整併之公權力。但是卻欠缺整併國立大學時所需的整併基準與流程，且對於大專校院的轉型，並未有明確的轉型定義、目標、作法與方向。另外，為促進學生就學權益，雖可仿效日韓給予轉學支援，但就其效益尚不如讓大專校院提升學校品質，以強化其競爭力。因此，《大學法》及《私立學校法》均賦予教育部及學校自我評鑑的職責，促使現行校務評鑑制度仍須繼續辦理，並且配合招生總量管制之措施，促進教育部與學校重新配置教育資源以提高學校競爭力。再者，在校務評鑑中，強化重視學生就業率及其輔導學生成效，促使學校辦學品質保證以及學生就學權益之功效。最後，我國學制亦可彈性化，作為與境外或國外大學「2+2」、「3+1」或「1+3」多元雙聯學位，一來促進學生就學權益，二來增進大專校院拓展生源，提高經營之優勢。

至於學生就學權益之維護，《私立學校法》第 39 條第 2 項明定，私立學校得依核定之招生總額，為學生之利益，投保履約保證保險。同法第 76 條「私立學校停辦或學校法人解散時，其在校學生，由原校

發給轉學證明書，轉學他校；必要時，得由學校主管機關分發至其他學校。私立學校依本法規定進行改制、合併時，其在校學生不願就讀改制、合併後存續或新設之學校者，準用前項規定。」因此，就現行法規而言，倘若私立學校發生整併、轉型與退場事件，對於學生權益之處置，應屬得宜。相對的公立學校發生整併、轉型與退場事件，對於學生權益之處置與保障，仍欠缺明確規範。

## 貳、學校資產管理

在面臨少子女化趨勢下，我國過去大專校院經營歷程所產生的問題，包括整併後人力資源或安排重複或增加行政負擔，未有縝密規劃以利資源分配，欠缺誘因，且產生學校僅為爭取資源的形式問題等等，而這些問題都是應受正視的議題。尤其在大專校院整併、轉型、退場中，稅賦扮演重要的角色，是否能清楚指出稅賦減免或免稅的內容，則影響到大專校院的意願。特別是大專校院在退場中的賸餘財產歸屬問題（包括校產與土地），也是大專校院在整併、轉型與退場時會產生的問題。雖然我國有《私立學校法》第 71 條、《教育部許可學校財團法人變更改變其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》、《私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案》等相關法令規章，以督促學校積極改善、資源有效利用、確保學生受教權益等，但卻未提及私校退場時校產處理之誘因，也未將誘因法制化，執行不易。

大專校院整併、轉型與退場機制中所面臨的學校資產問題，根據日韓兩國經驗以及訪談者之建議，首先政府可以成立跨部會小組，以因應各種少子女化大專校院經營相關事宜，必要時制訂《少子女化教育因應發展條例》，作為因應建立大專校院整併、轉型與退場機制的法源依據，此外應協助輔導大專校院退場的預警機制、輔導轉型、協助退場等指標（或原則）與標準化作業流程，並且先行輔導國立大專校院先行整併以引導私校整併作為之典範。其次，政府可先促使大專校院財務法人化，讓大專校院更具開放鬆綁之自主性，並且建立學校資產公開制度，作為避免資產處置產生弊病之策略。再者，政府可以建立相關政策誘因，促使學校在整併、轉型與退場時有相當的資金挹注。日韓兩國的經驗提供賦稅優惠措施、放寬土地變更、減免土地稅及提

供校產處理後的比例分配機制，以提高退場意願等，都是提高學校進行退場之誘因，尤其是韓國為促進私校有效退場，積極研議退場私立學校財產歸還創辦人或董事會之作為，是促進私校有效進行退場之策略。然而，根據座談與訪談資料顯示，我國國情在因應市場機制而進行私校的退場，是有待商榷之處。尤其是我國公私立學校的學費、大專校院教師保障、學生素質等差異下，退場機制較為不宜在我國實施，且少子女化趨勢不應成為學校退場的原因，此乃國情文化不同所致，但卻已值得我國思考可資因應面臨少子女化問題之道。

除此之外，我國政府在進行大專校院整併、轉型與退場時，在學校資產處理層面上，則可整體規劃產業發展，或轉型為非營利機構或社會福利機構，除調整學校和系所師生人數外，日韓兩國作法可提供參考，並且強化與產業的連結，包括重視產業實習，配合產業需要培育人力等，與產業連結以開創學校辦學特色，不僅可強調學校辦學績效，也可提高學校學生競爭力。另外，在進行學校資產處理時，根據訪談與焦點座談資料分析，政府應透過與學校、相關單位等利害關係人之溝通而達到共識，並應建議標準作業流程，以積極態度進行大專校院整併、轉型與退場中學校資產之處理，都是值得我國規劃未來大專校院進行整併、轉型與退場機制之參考。

### 參、高等學術人力的就業與轉型

高等教育教師以及學術人力都是國家競爭力的基礎，即使在面對少子女化招生來源不足情況下，大專校院面臨整併、轉型與退場亦不可忽略之重點。根據大專校院整併與轉型後的問題分析來看，人力去處、課程開設、教師升等條件、組織重整、教職員所屬權益、轉型後教師人力的提升等，都是必須面對的問題。

資深教師人力的處理，可依據教師意願，選擇退休或資遣。如教師不願選擇此兩種方式，學校必須安排轉介到其他學校，但是礙於大專校院教師員額控管，確實可能產生教授失業的情形。根據日韓兩國經驗，政府應積極協助教職員的僱用，並且推動產學合作制度，支持大學研究能力的經費，或積極創造新產業發展。因此，增加我國國立

研究機構編制，提高大學研究能量，強化產學合作是可能之策略。其次，考量我國國情，受訪者也建議以整體角度規劃高等教育學術人力，如博士班人力的安置、不管制人力資源發展、管制博士班學生人數、碩士班轉型專業學院、課程與師資分流，用以完備大專校院整併、轉型或退場的轉銜問題，並且讓人力資源在少子女化下成為學校轉型的契機。因此，政府可研訂學術人力就業與轉型措施等相關辦法，以利學術人力資源產生更大的效益，更可以強化學術人力與產業和社區的結合，彈性且多元促進高等學術人力的發展。

最後，政府可推動大學法人化，落實公教分途措施，檢討教師評鑑制度與指標，建立大學自主模式，提高大學自主經營成效，尤其是配合產學合作發展，促使學校彈性化以配合社會需求與產業發展開設多元課程，不僅可發揮高等人力資源，且可發展各校辦學特色。我國現行《專科以上學校推廣教育實施辦法》可供學校彈性多元開設課程的依據，而《社區學院設置條例草案》的推動立法，也可促使未來公立大學轉型而從事社會福利工作，並且善用高等教育人力及資源的發揮，促使大專校院高等學術人力可以協助學校發揮產業化、特色化、社區化的效果。因此，大專校院教師就業與學術人力可配合學校性質的轉向，進行更為寬廣且多元課程與教學，發揮人力資源效益。

#### **肆、校園生態轉變**

我國大專校院推動整併與轉型的經驗中，不同學校文化的整合以及轉型後的文化，都是造成校園資源、氣氛、人力、行政衝突或不安的因素之一。有鑑於面對少子女化所形成大專校院整併、轉型與退場的環境，校園文化在面對各校本位主義角力不斷、學校歷史與傳統難以融合、各方人員情感因素等問題，造成整併、轉型與退場的阻礙。

在處理大專校院整併、轉型、退場時所產生的校園生態轉變問題，日本將性質相同之大學，如培育師資的學校整併成為系統大學，以整合資源發展適當規模且有特色的大學。韓國則採特色化辦學，而受訪者亦建議可以與產業結合進行轉型，且進行特色化經營等策略。因此，為穩定大專校院在轉變過程中，使校園生態穩定且和諧轉變，政府可

在協助大專校院整併或轉型的立場上，依異質互補及同質加乘之旨，鼓勵體制類似或辦學特色互補之大專校院進行整併，並成立相關委員會協助整合，以強化學校優勢提高競爭力。

其次，可以強化大專校院的校務發展委員會功能，除就學校資源、招生註冊、評鑑結果、辦學成效等加以檢討規劃，並就少子女化整併、轉型與退場之因應提出檢討評估，同時發展學校經營特色的共識，縮短整併、轉型或退場過程中的磨合時間，以達整合資源與有效提升學校辦學競爭力之效。再次，為提高優質校園文化，政府可促進大專校院自我評鑑之功能，讓學校得以時時評估自身發展共識與特色，同時凝聚學校教職員與學生人心，以降低校園生態轉變所帶來的危機。

最後，由於少子女化影響大專校院就學人數，因此，為增進各校學生來源，也可參考日韓兩國經驗以及受訪者之建議，擴大海外招生來源，一來增加生源進入管道，二來以市場自由競爭，淘汰辦學不佳以及欠缺競爭力的學校，同時也可以增加學校國際聲譽。因此，拓展學校國際化的同時，須先建置親國際化的友善校園，提高師生外語環境與能力，形塑國際校園特色，吸引國內外學生近悅遠來。

上述學生就學權益的保障、學校資產的管理、高等學術人力的就業與轉型、校園生態轉變等議題，在日韓兩國經驗、受訪者與座談人員之建議下，將上述討論歸納其問題與配套分析，如表 4-1 所示。

**表 4-1 少子女化對大專校院衝擊配套措施分析對照表**

重點	一、學生就學權益層面
具體項目	3. 退場後學生學籍轉移 4. 退場後學費保障 5. 退場後就學科系年級銜接 6. 退場後學習輔導 7. 退場後畢業證書核發 8. 退場後學生權益保障(學籍轉移、學費保障、就學系年級銜接、學習輔導、畢業證書)
日韓經驗	1. 日採認證評鑑制度

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 日採提供經費協助整併</li> <li>3. 日採學生轉學支援方案</li> <li>4. 日採學雜費減免</li> <li>5. 韓採自然淘汰不良私校</li> <li>6. 韓採減輕學生學費負擔</li> <li>7. 韓採委員會協助解決退場</li> </ol>
訪談建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 教育部具有國立大專校院整併主導權</li> <li>2. 考量整併後效益評估以符合經濟原則</li> <li>3. 國立大學先行整併</li> <li>4. 引導私校整併並以審查師生權益為主</li> <li>5. 落實私校預警與輔導</li> <li>6. 明訂公立大學退場機制</li> <li>7. 善用評鑑機制及招生總量管制</li> </ol>
解決策略	<p><b>法制面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 建立學校整併、轉型、退場等與學生有關之學籍轉移、學費保障、就學科系年級銜接、學習輔導、畢業證書等法令與配套措施</li> </ul> <p><b>政策面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 發揮教育部因應少子女化對策專案小組功能，針對學生權益成立危機處理小組</li> <li>- 善用教育部監督、輔導及評鑑學校辦學成效以保障學生就學權益</li> <li>- 強化學校自我評鑑機制以建立特色並善盡照顧學生之責任</li> </ul> <p><b>執行面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 落實預警、監督與輔導機制</li> <li>- 強化學生就業競爭力</li> <li>- 適度專款獎勵私立大專校院補助學生</li> <li>- 發展多元雙聯學制</li> </ul>
<b>重點</b>	<b>二、學校資產管理層面</b>
具體項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整併流程未盡明確</li> <li>2. 整併流於學校爭取資源手段</li> <li>3. 整併後多校區增加行政負擔</li> <li>4. 退場財產歸屬與賦稅問題</li> </ol>
日韓經驗	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日採提供經營分析與指導</li> </ol>



	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 日採理事及財務公開制</li> <li>3. 韓採保護主義輔導為先</li> <li>4. 韓採擴大提撥學校補助款</li> <li>5. 韓研議退場私立學校財產歸還創辦人或董事會</li> <li>6. 韓採尋求財團財務支援</li> </ol>
訪談建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 財務法人化</li> <li>2. 財務公開透明</li> <li>3. 配合產業發展轉型</li> <li>4. 提供私校退場之誘因</li> <li>5. 法制相關賦稅優惠措施</li> <li>6. 放寬土地變更編定</li> <li>7. 減免土地稅</li> </ol>
解決策略	<p><b>法制面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 訂定特別條例(含賦稅彈性化)以增加整併、轉型及退場誘因</li> <li>- 明確整併、轉型及退場基準與流程</li> </ul> <p><b>政策面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 擬定整併、轉型及退場策略與誘因</li> </ul> <p><b>執行面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 成立跨部會小組</li> <li>- 高等教育產業回歸自自由市場機制</li> <li>- 重新配置教育資源以提高私立學校競爭力</li> <li>- 建立整併、轉型與退場機制以協助輔導學校</li> </ul>
<b>重點</b>	<b>三、高等學術人力的就業與轉型層面</b>
具體項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整併、轉型、退場課程開設、升等條件等難以協調</li> <li>2. 整併與轉型後組織重整未能顧及教職員工所屬權益(教師年資、薪資、退休撫卹、資遣、轉業、跨領域輔導)</li> <li>3. 轉型後教師人力如何提升</li> </ol>
日韓經驗	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日採協助私校教職員雇用</li> <li>2. 韓採積極推動產學合作制</li> <li>3. 韓採支持大學研究能力</li> </ol>
訪談建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動大學自理模式</li> <li>2. 配合社會需要開設多元課程</li> <li>3. 研訂學術人力就業與轉型措施</li> </ol>
解決策略	<b>法制面一</b>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 建立有利產學合作發展之利基環境</li> <li>- 建立教師權益轉銜之相關法令與配套措施(含教師年資、薪資、退休撫卹、資遣、轉業、跨領域輔導)</li> </ul>
	<p><b>政策面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 彈性運用國家整體人力資源(例如跨聯盟聘請教師、專業技術教師、博士後研究等人才，或檢討生師比)</li> <li>- 鬆綁人事會計制度，強化產學合作機制</li> <li>- 擴大延攬研發人才提升大學研發能量</li> <li>- 擴增產官學研等研究機構人力編制</li> </ul>
	<p><b>執行面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 建立用人、考核、績效評估等研發人力之任用評鑑機制</li> <li>- 發揮高等人力資源以利各校發展特色</li> <li>- 配合社會需要開設多元課程</li> </ul>
<b>重點</b>	<b>四、校園生態轉變層面</b>
具體項目	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整併後本位主義角力不斷</li> <li>2. 整併與轉型後校園文化的歷史與傳統難以融合</li> <li>3. 整併與退場各方人員情感反對</li> </ol>
日韓經驗	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日採整併師範學制</li> <li>2. 韓採特色化辦學</li> </ol>
訪談建議	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 與產業結合轉型</li> <li>2. 特色化辦學</li> </ol>
解決策略	<p><b>政策面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 輔導大專校院強化校務發展</li> <li>- 強化學校特色優勢提高競爭力</li> <li>- 提高優質校園文化</li> </ul> <p><b>執行面一</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 強化學校發展方向與特色以收共識之效</li> <li>- 強化大專校院自我評鑑提升品質</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

## 第五章 結論與建議

本研究旨在探討因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之相關議題，透過國內外文獻資料分析、專家學者訪談、焦點座談與專家諮詢等研究方法，提出結論及政策建議如下。

### 第一節 結論

本節依據研究目的與研究結果，歸納本研究之主要研究發現重點。首先，檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境；其次，評估少子女化下我國推動大專校院整併、轉型與退場機制之問題與政策影響；最後，彙整日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略對我國之啟示。

#### 壹、我國大專校院整併、轉型與退場機制之政策、實施問題與推動困境，在法制、誘因及執行決心均尚有不足

我國大專校院受到少子女化趨勢及出生人口遞減影響，雖到 2016 年以後才會到達出生人口的谷底，但已產生若干學校、系所科招生不足的嚴重衝擊。以下歸納我國大專校院整併、轉型與退場機制之政策、實施問題與推動困境。

##### 一、我國大專校院整併機制之政策、實施問題與推動困境

我國自 1995 年開始提出大學合併概念，但整併成效不彰，尚有積極空間。以下歸納大專校院轉型機制之政策、實施問題與推動困境：

###### （一）整併機制之政策作為

###### 1. 研訂大專校院整併政策，持續推動鼓勵

1995 年《中華民國教育報告書》主張導引規模過小、缺乏競爭能力的學校加以合併，使教育資源能做更有效的應用。1999 年公布「地

區性國立大學校院整併試辦計畫」，促成國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院整併為國立嘉義大學。2001年提出「國立大學校院區域資源整合發展計畫」，同年提出「推動研究型大學整合計畫」，並於《大學教育政策白皮書》中第五章「大學教育發展策略」的「肆、教育資源籌措與分配合理化」明定透過資源分配，導引各大專校院合併機制。整併原則為：1.位址相同或鄰近之學校；2.經營規模過小不符合經濟效益之學校；3.校地面積狹小，空間不敷使用之學校；4.校地面積及校舍建築規模未達大學及分部設立標準規定之學校；5.教學及研究領域具有互補性質之學校；及6.其他專案報經教育部核准合併之學校。由上可知，政府透過資源整合發展鼓勵國立大學校院整併的努力，已有長時間的關注，配合少子女化的趨勢，頗值得持續推動與鼓勵。

2. 教育部適時修正《大學法》、《私立學校法》、《專科學校法》，建立大專校院整併機制

(1) 修正《大學法》，明定國立大學合併機制，兼採由上而下的程序

2011年1月26日修正公布之《大學法》，增列第7條第2項「教育部得衡酌高等教育整體發展、教育資源分布、學校地緣位置等條件，並輔以經費補助及行政協助方式，擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行。」教育部可由上而下擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行。

(2) 修正私立學校相關法規，明定合併程序與稅賦誘因

依據《私立學校法》第34條、《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第36及37條規定，就合併有關事項，擬訂合併計畫等，經校務會議及董事會同意後，報請教育部核定。至於合併之財稅規定，《私立學校法》第68條明定學校法人互相合併，或私校合併時，得免繳納規費、印花稅及契稅，有價證券免徵證券交易稅，其移轉貨物或勞務，非屬營業稅之課徵範圍。2009年通過之《教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》第3條規定「學校法人依私立學校法第70條第1項規定，

申請改辦其他教育、文化或社會福利事業，應檢具計畫書、經會計師查核簽證報告、財務報表與財產清冊，及變更後之目的事業主管機關規定之資料文件，報教育部許可。」2009年1月7日發布《財團法人私立學校申請變更組織作業辦法》、1月13日修正《私立學校諮詢會組織及運作辦法》、2月4日發布《私立學校賸餘款投資及流用辦法》、3月25日另訂《學校財團法人捐助章程訂定準則》等規章，作為學校整併之法人變更、財務處理與審核程序之依據。

(3) 修正《專科學校法》，明定專科學校核准、變更及停辦程序

《專科學校法》第2條明定「專科學校分國立、直轄市立及私立。國立專科學校，由教育部依教育政策，國家需要，並審察全國各地情形設立之；直轄市立專科學校，由直轄市政府報經教育部核准設立之；私立專科學校，由創辦人依私立學校法之規定，逕報教育部核准設立之。」同法第3條「其變更及停辦程序，準用前條第二項之規定。」亦即教育部對於國立、直轄市立及私立專科有設立及變更核准之權。

### 3. 成功整併學校，但績效尚有努力空間

我國整併成功的模式有師範體系學校與技職體系（嘉義大學）、師範體系學校與技職體系學校跨層級合併（臺南大學）、綜合型大學與體育類學校跨層級合併（臺台東大學）、師範體系大學與大學預備班合併（臺灣師大）、綜合型大學與師範體系學校合併（東華大學）、技職體系學校間之合併（臺中科大）。私立的部分有慈濟學校財團法人五校之學校法人合併。尚有多所公立學校提出合併意圖，政策上仍有積極輔導與鼓勵之必要。

## （二）整併機制之實施問題

大專校院整併，在法制、政策及執行面，仍面臨不少問題，茲分公立及私立歸納如下：

### 1. 公立大專校院整併實施問題

(1) 在法制方面：公立大專校院整併之法制，欠缺明確的裁量基準

《大學法》第 4 條第 2 項「國立大學及私立大學之設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之。直轄市立、縣（市）立大學之設立、變更或停辦，由各級政府依序報經教育部核定或調整之。私立大學並應依私立學校法之規定辦理。」依此規定，教育部有權對現有國立、私立及直轄市立、縣（市）立之大學變更或停辦核定或調整之。惟實際執行公立大專校院整併、轉型與退場政策，仍有是否必須面對校務會議討論、師生權益規範及學校資產處理欠明確等些許問題，將造成認知落差與本位主義推動困境，也凸顯法規的不夠嚴謹。

(2) 在政策方面：公立大專校院整併之政策，欠缺具體的配套措施

多年來政府政策上鼓勵大專校院整併，但欠缺具體的配套措施，難以說服有意整併之學校及相關人員，導致整併之不順利。如未綜合考量區域特性、產業需求、學校背景條件、地理位置、規模資源及財務經費等主客觀因素，並對整併後對原學校可能的效益、師生權益等進行詳細評估，以及整併後是否能確實提升學校競爭力或教育品質，故成功案例不多。

(3) 在執行方面：公立大專校院整併，易受內外在因素干擾

整併的實際執行面涉及校際間對整併目標與理念之認知歧異、擔心被磁吸消失心態、整併之教師與校友的阻力、規模之不經濟、相關人員情緒性因素等，造成執行上的困難。且公立大專校院的整併衝擊政府形象，但也彰顯政府的魄力與執行公權力的決心不明確。校內最大阻力來自於教師、學生及校友的反對力量。而教師、學生及校友的反對聲浪，往往成為校內爭吵及媒體炒作的焦點。此外，整併的程序冗長，易受外力杯葛干擾。尤其是民意代表對地方教育發展的關切，不排除被淪為政治角力的議題，徒增整併執行上的困擾。

2. 私立大專校院整併之實施問題

(1) 在法制方面：私立大專校院整併之法制，欠缺對董事會權益保障規範

私校整併可分為法人間整併與學校間整併兩類，《私立學校法》第 34 條，容許學校財團法人得先後或同時申請各級、各類私立學校，或申請合併已立案之私立學校。且為了學校財團法人間或私立學校間之合併，同法第 67 條及第 68 條條文，載明合併之審理程序、權利義務之繼受，及明示合併後之法人變更登記，免繳納或免受課徵相關賦稅規定，同時針對學校法人所有之土地因合併而隨同移轉時所生之土地增值稅，准予記存。就法制面而言，已漸趨嚴謹，但因欠缺對董事會權益保障規範，除非董事會自行提出整併意願，否則不易施行。

(2) 在政策方面：私立大專校院整併，欠缺政策目標

《私立學校法》已有合併、改制、停辦、解散及清算專章，提供學校法人及私立學校轉型、退場的依據。就教育政策言，善用評鑑制度及總量以確保品質，有效執行公權力以利有效執行私校整併、改制或退場，不失為可行之目標。但政策上對評鑑績效差、規模過小、財務危機產生者，對於有意整併之法人或學校，仍欠缺明確的目標與時間表。

(3) 在執行方面：私立大專校院整併之執行，贖餘財產之歸屬宜再規範清楚

《私立學校法》第 52 條第 1 項及第 51 條規定，學校法人及所設私立學校應建立會計制度及內部控制制度，對人事、財務、學校營運等實施自我監督。因此，無論法人或學校整併後，須重新思考學校法人解散清算後贖餘財產之歸屬，並明確與鬆綁對原有法人或學校願意配合整併之誘因。

(三) 大專校院整併政策之推動困境

雖然政府重視大專校院整併問題，但實施成效沒有預期理想，綜合推動整併之困境，分政府與大專校院兩方面歸納如下：

1. 政府方面

(1) 法制授權不足，難以強制施行

政府執行大專校院整併有關的法律，包括《大學法》、《私立學校

法》及《專科學校法》等法律，對整併的規範，較尊重公私立學校的意願。《大學法》第 7 條第 2 項賦予教育部擬訂整併計畫報行政院核定後，交由各校執行的法源，惟能否順利執行，猶待評估後效。

(2) 政策規劃內容及整體配套不足，難以吸引學校配合

國內大專校院只有國立整併成功案例，但整併對象、範圍等規劃都有檢討空間。監察院 2012 年糾正以「教育部率予推動之國立大學整併績效及時程，實與原規劃落差甚大，復對私立大學之整併亦顯偏置怠忽，均屬缺失。為教育資源作更合理重配置，同時提升辦學績效，讓學生獲得更好的教育環境，國內無論公、私立大專校院實有整併之必要，教育部實應務實檢討大學整併政策，並積極採取有效方案。」因此，在整併對象的挑選、政策的規劃與兩校條件之評估，以及整體配套誘因，均尚須努力。

(3) 整併學校提出龐大經費，需求誘因不易承諾

教育部為鼓勵學校整併，提供資源為誘因，惟學校常以整併為由，提出大筆經費需求，非政府年度預算所能承諾。且有的學校未完成實質整併，教育部即予經費補助，形成為爭取經費卻無實質整併情況。

(4) 整併之輔導機制不足，學校意見不易整合

整併初期，雙方學校高層主管成立的整併委員會，討論雙方亟待溝通協調與解決事項。遇有意見分歧時，沒有立即仲裁單位或可予協助解決之有力人士，甚出現整併學校人員言語衝突交惡現象。而政府能夠決策的人員則因公務忙碌，勢難參加每場整併委員會，無形中累積的問題，因為輔導機制不足，造成反彈杯葛及反對惡運。

(5) 外力干擾，徒增整併困境

反對大專校院整併的外力，包括校友、民意代表及社區人士。蓋因大專校院均為地方重要文教機構，民意代表擔心學校整併後，因校名變更，甚或校產變更利用，儼然消失地方重要高等教育資產，在反對派人士及校友的關說下，對政府不斷陳情、施壓，使整併案埋下失敗的種因。



## 2. 大專校院方面

### (1) 整併後之效益不甚明確，難以導引他校仿效

整併雖可讓兩個以上學校或校區、分部合併後，形成一所新的多校區大學，但各校的校園文化有其歷史和傳統，治校的理念與風格迥異，其學術領域、歷史傳統皆有差異，甚至於校區距離加重成本、本位主義不易消弭、軟體硬體不易整合，影響整併之推動，也無法導引他校起而仿效。

### (2) 校內相關人員缺乏共識及落差，阻礙整併之推動

各校人員擔心優勢校區磁吸效應，也憂慮整併之後的工作不確定感，原有行政與學術單位主管職務、任期、人員新工作場所、多校區之交通連繫等細節，於整併前甚難凝聚共識，且因存在諸多不確定因素，使人員間的互動與思考產生重大差距，影響整併的意願。

### (3) 校務會議審議程序冗長，不易溝通且易受杯葛

學校既已設立，就有歷史文化、人員權益及校園生態問題，欲使兩校或多校整併，僅有一校存續運作，須有更多時間進行溝通協調。配合校務會議召開不易，未成熟即付審，致整併案前功盡棄。臺灣師大、高雄第一科大、臺北教育大學等案例皆是。

### (4) 私立大專校院整併，欠缺政策導引

私人興學有其自主性與公共性。就自主性而言，可尊重其意願；就公共性而言，則尚未啟動機制，且政策方向不夠具體明確，致使法人間整併與學校間整併，均乏績效。

## 二、我國大專校院轉型機制之政策、實施問題與推動困境

我國相關法規對大專校院轉型規範不足，對轉型之認知較難定義，以下就改制、改辦及改名歸納大專校院轉型機制之政策、實施問題與推動困境：

### (一) 轉型機制之政策作為

### 1. 輔導學校改制，提升教育品質

教育部訂頒《專科學校改制技術學院並設專科部審核作業規定》及《技術學院改名科技大學審核作業規定》，鼓勵績優專科學校改制技術學院並附設專科部、績優技術學院改名科技大學。另訂《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》明示專科以上學校之改制，係指「專科學校改制為技術學院（附設專科部）或技術學院（附設專科部）改制為專科學校」，及「職業學校改制為專科學校或專科學校改制為職業學校」二種情形。因此，學校配合改制之提升，優化軟硬體設施，改善教育環境，提升教育品質。

### 2. 提供改名機制，鼓勵學校進行規劃

由學院改名為大學或為招生或學校聲望等而申請改名，屬大專校院轉型範圍。公立大專校院以政府對資源提供之承諾，包括：（1）以當地地名作為校名的吸引力，如國立嘉義大學、國立臺北大學、國立宜蘭大學、國立臺南大學、國立金門大學、國立臺中科技大學等。（2）拓增校地資源，如國立臺北大學、國立臺東大學、國立臺南大學、國立屏東科技大學、國立屏東商業技術學院等。（3）增加建築設施專案經費，如國立臺南大學、國立東華大學、國立臺東大學、國立聯合大學、國立金門大學、國立臺中科技大學等。（4）擴增人員編制，如國立金門大學核增 100 個員額。（5）增加年度校務基金之成長比率，如國立嘉義大學、國立金門大學等，較能獲得公立學校的青睞。私立大專校院之轉型改名，須透過嚴謹審查程序，相對改善辦學條件，亦提升師生學習環境，有其成效。

### 3. 修正稅賦優惠措施，建立私校轉型改辦誘因

《私立學校法》第 71 條學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，於依法停辦所設各私立學校後，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。第一次轉型的稅賦優惠，讓本來要追補私立學校土地增值稅的金額可暫時以「記帳」方式寄存於學校，俟改辦事業完成後再移轉時一併繳納即可。私立學校因合併移轉之不動產、動產及擔保物權於

變更登記時，免納規費、印花稅及契稅；因合併移轉之有價證券，則免徵證券交易稅；且移轉貨物或勞務，亦非屬營業稅之課徵範圍。

## （二）轉型機制之實施問題

大專校院轉型之定義不明，在法制、政策及執行面均有不少問題產生，茲分公私立歸納如下。

### 1. 公立大專校院轉型，在法制、政策及執行面，均有不足

#### （1）法制方面：公立大專校院轉型之相關法制，尚未明確定義

就學理而言，公立大專校院及其系所科因政策而設，轉型也須配合政策而定，但事實非此，因《大學法》第 2 條第 2 項明定「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」又學校係非營利組織及百年樹人的任務，除非有明確法制規範，否則即使公立大專校院仍難有執行成效。

#### （2）政策方面：公立大專校院轉型之政策，目標不夠明確

轉型包含變更之性質。《大學及其分校分部專科部設立變更停辦辦法》第 17 條，明確「變更」之意涵，係指大學（包括獨立學校）之改名、合併或是其他事項之變更，非屬學校型態轉變之變更。政府對於大專校院轉型的推動策略，例如招生總量、改名、資源補助、健全經營管理及產學合作等政策，教育部透過經費核撥、競爭性計畫、校務基金之彈性運用等機制，但相關資源挹注的同時，政策上未能相對要求具體轉型目標，致無法有效導引學校配合辦理改名、合併或是其他轉型事項之變更。

#### （3）執行方面：公立大專校院之轉型，未配合生源管控

教育部訂頒《專科以上學校總量發展規模與資源條件標準》明定系所評鑑未通過者，給予一定時間之改善期程，調整系所師資課程及教學品質；惟經再評鑑仍未通過者，則調減系所招生名額。在生源遞減下，教育部核准公立大專校院之招生名額，並未逐年相對減少，仍將衍生僧多粥少現象。

2. 私立大專校院轉型，在法制、政策及執行面，未考量私校的立場問題

(1) 法制方面：私立大專校院轉型之法制，尚乏強烈誘因

依據《私立學校法》第 71 條明定學校法人因情事變更，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。私立學校轉型為非營利機構或社會福利機構(例如訓練機構、養老院以及文創產業等)，以其他型態繼續營運，是合法變更辦學目的的方式之一，也是政府推動私校轉型機制減少大學數量的誘因之一。但因擬改辦之目的事業機關之核准條件，或是因尚須投入相當之資源，對原學校法人並無強烈誘因，尚顯不足。

(2) 政策方面：私立大專校院轉型，尚無相關協調機制

私立大專校院轉型須先考量董事會與學校意願，以及轉型之誘因，甚至於評估轉型之後對學校的助益。政府要推動私立學校轉型以非營利的模式，或社會福利機構等方式繼續經營，非教育部職權所能主導，但政策上尚無相關協調機制，難以有效輔導私校轉型改辦。

(3) 執行方面：私立大專校院轉型之執行，目標不夠清晰

由於大專校院轉型的法源依據不足，現階段國內大專校院未見轉型改辦的案例。但若以轉型之多元觀點，則政府透過總量、改名、資源補助、健全經營管理及產學互動合作等方式，則轉型事實上已經啟動。惟政府在目標的訂定尚欠明確，不易執行。

(三) 轉型機制之推動困境

公立大專校院並無轉型改辦依據，雖然《私立學校法》明定私校轉型改辦依據，但迄無轉型成功案例，綜合政府與大專校院推動轉型之困境如下：

1. 政府方面

(1) 欠缺公立大專校院轉型法源，且定義模糊

《大學法》第 4 條第 2 項明定之變更，包括專科以上學校之改名、

改制、合併等項。公立大專校院欲改辦為其他研究、文化或社會機構時，則現行法令規定，並未如《私立學校法》第 71 條有明文規定。

(2) 缺乏轉型協調機制，不易推動

欲輔導大專校院轉型改辦為其他研究、文化或社會機構，涉及校地、校舍變更、教職員人力轉業、學生權益保障，以及新目的事業主管機關之職掌與相關法令規定，實非教育部職權所能獨立完成，但政府機關迄無跨部會協調機制、組織或任務編組單位。

(3) 轉型改辦之誘因不足，尚難導引學校辦理

私立大專校院在轉型上的實際運作，除改制及改名外，就改辦部分仍僅限於討論階段，尚無具體成效。私立學校之校地屬文教用地，須大費程序方可變更用途，政策上也未就大專轉型改辦之方向提出具體誘因，執行殊非易事。

(4) 經費核撥，未能結合轉型政策

政府每年編列大筆的經費補助公立大專校院校務基金及私立大專校院獎補助經費。但相關資源挹注的同時，政策上未能相對要求公立大專校院具體轉型目標，致無法有效導引學校配合辦理轉型之變更。

2. 大專校院方面

(1) 公立大專校院轉型規範欠明，學校處被動觀望態度

因國內尚無轉型成功案例，在轉型過程所需的申請、審核等程序為何欠明，轉型所引發的校產處理、教職員人力轉業、學生權益等之處置，除《私立學校法》已有部分規定外，公立尚無規範，學校只能靜觀其變。

(2) 私立大專校院轉型機制，尚乏明確指引方向

雖然《私立學校法》第 71 條明定學校法人經主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業，例如訓練機構、養老院以及文創產業等非營利機構或社會福利機構，惟現行機制欠缺明確指引方向。

### (3) 技專校院轉型，無助解決少子女化問題

為導引大專校院提升辦學品質，鼓勵績優專科學校改制技術學院並附設專科部、績優技術學院改名科技大學之措施，大量核增專科改制技術學院、技術學院改名科技大學，卻相對停辦五專，衝擊二技招生來源，產生人才培育失衡，且改名及改制若未拓增生源，無助解決少子女化問題。

## 三、我國大專校院退場機制之政策、實施問題與推動困境

退場係指學校不再繼續辦理，設立主體依法解散消滅等內涵，我國大專校院退場主要係以停辦及解散為探討議題，以下就退場機制的政策、實施問題與推動困境，歸納如下。

### (一) 退場機制之政策作為

#### 1. 訂修相關法規，因應大專校院退場之需

教育部於 2001 年發布《教育部私立大專校院危機處理小組作業原則》、2005 年發布《公私立大學校院學院設立及變更審查作業要點》、2007 年修正《大學設立停辦變更及合併審議會設置要點》、2010 年訂頒《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》等規定，作為學校因應變更停辦處理之依據。

#### 2. 適時檢修退場機制，研擬預警輔導與轉型退場作業程序

2008 年教育部在立法院「建立大學退場機制」報告中預估，到 2021 學年大學招生缺額將高達 10 萬人，教育部著手研擬建立「預警機制」、「輔導協助」、「轉型退場」等標準化作業程序，以協助學校進行轉型，甚至是退場行動。此外，為因應少子女化的衝擊，教育部政策上另有相關配套策略：

#### (1) 限縮高等教育數量的擴充

對於申請籌設中的私立學校進行全面的清理，限期內無法完成籌設者要求退場，並提高私立學校申請設立的條件；政策上明確宣示不支持國立大學增設分部，並要求分部所有經費都必須由學校自籌。

## (2) 建立學校轉型退場的機制

2001年修正《私立學校法》，規定私立學校於解散清算後贖餘財產經主管機關同意，可以捐贈至其他私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人；2008年修正公布的《私立學校法》，增訂合併、改制、停辦、解散及清算專章，提供學校法人及私立學校轉型、退場的依據，學校可透過合併達成教育資源整合，以及學校法人因情事變更無法達成目的時，得改變捐助目的轉型為辦理其他教育、文化或社會福利事業之財團法人等。在《私立學校法》中規定：「私立學校於停辦、解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費應最優先受清償，以確保退場學校教職員的權益」；2011年12月28日《私立學校法》第71條修正案，增訂學校法人變更為其他教育、文化或社會福利事業時，原依《土地稅法》第28條之1受贈土地者，免依該法規定處罰，其應追補之土地增值稅，准予記存，並於該土地下次移轉時，一併繳納之。前項記存之土地增值稅，於該土地移轉時，應優先於一切債權及抵押權受償。

### (二) 退場機制之實施問題

我國大專校院在少子女化生源不足環境下，恐不得不面臨退場危機。以下就法制、政策與執行面等退場問題，分公私立歸納如下。

#### 1. 公立大專校院退場，在法制、政策與執行面等問題，尚缺決心與法源依據

##### (1) 法制方面：公立大專校院退場，缺乏執行退場之具體動力與法源

私立學校已有《私立學校法》規範其退場程序事項，公立大專校院仍闕如，對辦學品質不佳且招生不足或有問題之公立大專校院及其系所，應優先輔導其退場。《大學法》第4條第2項及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第43條明示國立專科以上學校由教育部依教育政策，並審酌各地或各校實際情形核定學校是否停辦，而直轄市立或縣（市）立則由各級政府報教育部核定。但「依教育政策」、「審酌各地或各校實際情形」卻是不確定法律概念，

缺乏執行退場之具體法源。

(2) 政策方面：公立大專校院退場政策，沒有明確時程與決心

公立學校直接承受政府經費辦學，得透過評鑑以衡量績效，再輔以招生狀況決定辦學績效不佳且招生困難者是否考慮令其退場。目前積極建立大學系所的退場對策，朝向主動介入輔導招生不足之學校，透過系所科整併、轉型、減招或停招等方式研擬具體對策。但就公立大專校院之退場，政策上尚乏明確的時程與決心。

(3) 執行方面：公立大專校院退場之執行面，易被政治化

目前國立學校使用之財產，包括不動產（指土地及其改良物暨天然資源）、動產（指機械及設備、交通運輸及設備，暨其他雜項設備）等，屬於《國有財產法》第 4 條第 2 項第 1 款規定公用財產之公務用財產範圍。且多數國立學校使用之土地不動產係徵收而來，若整併、轉型與退場後，其校名變更，或跨不同地方主管機關時之處理程序等，產生執行上的困難。更有甚者，公立大專校院屬地方上重要文教資產，一有退場之意或將引發校內外與地方人士物議，或泛政治化情緒以對。

2. 私立大專校院退場，在法制、政策與執行面等問題，尚須有誘因與尊嚴

(1) 法制方面：私立大專校院退場，已有法源基礎

《私立學校法》第 70 條，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。或經學校主管機關依本法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果。其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦。已有法源基礎。

(2) 政策方面：私立大專校院退場，尚乏監督性停辦退場基準

《私立學校法》明定的退場分自主性及監督性兩種。辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理而提出停辦申請，屬於自主性停辦退場。經主管機關列管整頓改善又未見成效者，屬於監督性停辦退場。就教育政策言，尚乏監督性停辦退場基準與要件。



(3) 執行方面：私立大專校院退場之執行，預警及輔導的監督尚須明確

依據現行的《私立學校法》，依法採用退場機制後，學校法人的賸餘財產必須歸屬於地方政府，或捐贈予公立學校、其他私立學校之學校法人，或是辦理教育、文化、社會福利事業之財團法人。學校董事認為在學校解散後私立學校法人或創辦人無法取回學校資產的情況下，將會是轉型退場上最大的挑戰。目前教育部已建立對經營困難學校之預警制度，透過訂定預警指標，期能及時發現經營困難學校並提供必要協助，從財務、招生及教學品質等面向訂定 12 項營運風險評等指標，並依情節輕重，訂定分級預警標準（附錄一）。

(三) 退場機制之推動困境

本研究於訪談及專家諮詢座談均認為不宜貿然實施退場，即使欲實施退場，政府及大專校院在實務推動上亦將面臨不少困境：

1. 政府方面

(1) 欠缺迫使學校退場的執法依據，不易執行

現行《大學法》第 4 條第 2 項及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 43 條明示國立專科以上學校由教育部依教育政策，並審酌各地或各校實際情形核定學校是否停辦，「依教育政策」、「審酌各地或各校實際情形」都是不確定法律概念，且政府欠缺迫使學校退場的執法依據。

(2) 退場政策不明，難以導引公私立大專校院配合辦理

國立、私立大專校院停辦，由教育部依照教育政策，並審察各地實際情形核定或調整之。教育部對於停辦之政策尚未公布具體方向，難以導引學校配合辦理。

(3) 公立大專校院退場之配套，尚屬不足

退場等同消失，將不再以學校經營。但退場涉及之校產處置、教職員人力、學生權益等之保障，《私立學校法》已有規範，公立大專校

院之配套規範尚有不足。

#### (4) 私立大專校院尚乏監督性停辦退場基準與要件

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。經主管機關依法限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果。其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦。雖然已有法源基礎，惟尚乏監督性停辦退場基準與要件。

#### (5) 相關稅法與稅務問題影響私校退場意願

《私立學校法》第 68 條第 3 項規定：學校法人所有之土地因合併而隨同移轉時，經申報核定其應繳納之土地增值稅准予記存，由承受土地之學校法人於該項土地再移轉時一併繳納之。就學校董事而言，學校土地一旦移轉完成，仍須繳納為數可觀的土地增值稅，使得學校董事採取退場機制的意願大幅滑落。

#### (6) 輔導大專校院退場，欠缺跨部會協調組織

當公私立大專校院面臨預警、列管輔導仍無法改善時，須輔導其自發性申請停辦，但停辦之校產、教師人力、學生權益，已非停辦學校所能處理，欠缺跨部會協調組織勢難有效執行退場引發之相關事宜。

### 2. 大專校院方面

#### (1) 安置學生就學，不易銜接輔導及學習適應

《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 45 條第 2 項訂有公立專科以上學校停辦時，應即將學校所有學籍資料、人事檔案及會計帳證及其他學校主管機關指定之資料，妥善整理後，依《檔案法》及各級政府相關規訂妥善保存。學生之安置由原校發給轉學證明書，轉學他校，必要時並得由學校主管機關分發至其他學校。但學生安置至他校仍有學習適應、輔導、已繳費用與銜接問題。

#### (2) 教職員資遣轉業及高級人力失業問題，衝擊社會觀感

教育部規定日間師生比 1：25。全校 1：32 計算，若如教育部預估缺口 10 萬名學生，將有 3,000 多位大專教師面臨失業及多所大專退

場危機。強制實施退場，引發高級人力失業問題，勢將花費更多社會成本。

### (3) 學校財產處理程序冗長，歸屬認定不易

公立大專校院之財產屬於公用財產，係依《國有財產法》規定辦理相關財產之管理，不少校地是地方無償撥用取得，學校退場後即不再從事教育事業，而改從事其他事業，由原本的教育部管轄變成其他部會管轄，其原有校產歸中央或地方等移轉問題，不易處理。私立大專校院之財產於私立學校一旦登記為財團法人即成為公共性財產，也難有歸還原創辦人之法源。

## 貳、少子女化下我國大專校院整併、轉型與退場，將影響學生就學權益、學校資產管理及高等學術人力的就業與轉等問題，務須審慎規劃推動

少子女化對大專校院面臨整併、轉型與退場問題，將嚴重影響學生就學權益、學校資產管理及高等學術人力的就業與轉型等三個問題，歸納如下：

### 一、影響學生就學權益之政策評估

#### (一) 整併、轉型與退場之學生就學權益問題

大專校院整併及改制與改名的轉型之後，將有一所學校存續經營，對學生權益的影響較小，但仍有校名改變之權益問題。而退場及改辦轉型後，對學生學習權益之衝擊甚鉅，歸而言之，包括學生學籍轉移、學生已繳學費保障、就學科系年級銜接、學生就學安置後之學習輔導、畢業證書核發等項，教育部及大專校院之權責，尚欠一致性規範。

#### (二) 學生就學權益之解決策略

處理大專整併、轉型與退場問題，應先考量學生就學權益之維護，以下分教育部、公私立大專校院及共通性解決策略歸納如下。

##### 1. 尚未訂定大專校院整併、轉型與退場時，學生就學權益的一致

## 性規範

公立大專校院處理整併、轉型與退場，在學生之學籍移轉、已繳費用之持續學習、畢業證書之核發等，影響學生跨校性權益，尚須教育部規範保障。

### 2. 公立大專校院處理整併、轉型與退場，學生尚須優先轉學

學校停辦，其在校學生，由原校發給轉學證明書，轉學他校；必要時，得由學校主管機關分發至其他學校。學校進行改制、合併時，其在校學生不願就讀改制、合併後存續或新設之學校者，亦得由學校主管機關分發至其他學校。公立之規範尚有不足。

### 3. 私立大專校院處理整併、轉型與退場，尚須落實照顧學生權益

私立大專校院決定整併、轉型與退場時，除依《私立學校法》施行外，宜確實評估學生完成學業時點，不讓學生有落網之魚。對轉學及安置後之學習與適應情形，尚須追蹤。

### 4. 共通性解決策略

#### (1) 法制面—尚須加強學生學籍轉移保障規範

為避免大專因少子女化整併、轉型與退場影響學生受教權益，現行《大學法》、《專科學校法》或《教育基本法》對學校整併、轉型、退場等與學生有關之學籍轉移、學費保障、就學科系年級銜接、學習輔導、畢業證書等法令與配套規範，仍尚有不足。

#### (2) 政策面—尚須分組強化教育部因應少子女化對策專案小組功能，保障學生權益

教育部已成立因應少子女化對策專案小組，但對大專執行整併、轉型與退場之事項，未就校產處置、教職員人力轉業輔導及學生權益維護等事項，進行分組研議，在預警指標列管經營異狀學校、高等學術人力運用及保障學生就學權益，均有改善空間。

#### (3) 執行面—尚須提供學生掌握學校預警、監督與輔導資訊

為預防大專執行整併、轉型與退場衝擊學生受教權益，有必要落

實預警、輔導與監督機制，相關資訊有必要公開透明，保障學生受教機會。

## 二、影響學校資產管理之政策評估

### （一）整併、轉型與退場之學校資產管理問題

大專校院在退場中的贖餘財產歸屬問題（包括校產與土地），公立之學校資產適用《國有財產法》，私立雖有《私立學校法》第 71 條、《教育部許可學校財團法人變更改變其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點》、《私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案》等相關法令規章，但無論公私立卻未提及整併、轉型與退場時校產處理之誘因、退場財產歸屬問題，相關處理流程未盡明確，流於學校爭取資源手段，且整併後多校區增加行政負擔，因此，欲處理整併、轉型與退場之學校資產管理，著實不易。

### （二）學校資產管理之解決策略

公私立學校資產各有不同法源，也增加大專校院整併、轉型與退場之學校資產管理的困難度。

#### 1. 教育部對大專校院整併、轉型與退場之學校資產管理，尚乏明確規範

##### (1) 公立學校整併、轉型與退場後之學校資產，欠缺效益評估機制

公立大專整併、轉型與退場之後，其原有校產之處分、變更或歸併使用等，尚乏辦理評估學校使用效益計畫，若無留用必要，應有積極處分計畫，或繳還國家、或移撥他校、或變更其他有價值用途。

##### (2) 私校退場後之校產，仍缺誘因措施

《私立學校法》對學校法人所有之土地因合併而隨同移轉時，經申報核定其應繳納之土地增值稅准予記存，但學校土地一旦移轉完成，仍須繳納為數可觀的土地增值稅，影響學校退場的意願。

## 2. 公立大專校院未法人化，尚難自理校產

公立大專校院雖有校務基金制度，惟尚未法人化，仍無法自理校產，不利公立大專校院面臨整併、轉型、退場之校產及財務處理，當少子女化人數減少時，亦無法處理全部或部分資產設施的彈性空間。

## 3. 私立大專校院處理整併、轉型與退場的校產處理分配機制，尚欠明確

私立大專校院因少子女化無法經營，必須面對整併、轉型與退場後的校產時，在賦稅優惠措施、土地變更、減免土地稅及提供校產處理後的比例分配機制，尚有不足。

## 4. 共通性解決策略

### (1) 法制面—尚未有特別法的適用

基於現行處理少子女化大專校院整併、轉型與退場之法制分散且欠嚴謹，若無訂定特別條例，欲處理公立財務法人化、賦稅彈性化，私立退場後之財產分配比例，及增加整併、轉型及退場之處分誘因等，將難以排除適用。

### (2) 政策面—尚難兼顧不同誘因需求

公私立對於校產處理之誘因有別，公立透過整併或轉型或可相對要求爭取資源，倘若退場，也須依法合理處分校產，或還給政府，或由政府重新規劃再利用。私立學校法人則關心其龐大校產如何回收分配與對現有董事權益回饋問題。

### (3) 執行面—尚乏跨部會校產處理小組

公私立大專整併、轉型及退場之校產處理相當複雜，政府未成立跨部會處理小組，將產生部會權責及主管法規之扞格現象，且不易輔導學校、相關單位等利害關係人之溝通而達到共識。

## 三、影響高等學術人力的就業與轉型之政策評估

### (一) 整併、轉型與退場之高等學術人力的就業與轉型問題

大專面臨整併、轉型與退場之後，將產生教職員人力去留、教師資遣、課程開設、組織重整、教職員所屬權益、轉型後教師人力的提升等問題。教職員人力去留及教師資遣恐造成另一個高級知識分子失業的社會問題，震撼國家教育體系的人才培育機制，非不得已絕不能貿然實施。而少子女化學生數減少的課程開設，也須就編制與時數檢討與協調；整併與轉型後組織重整及教職員工所屬權益，含教師年資、薪資、退休撫卹、資遣、轉業、跨領域輔導等，都是值得重視的棘手問題。

## （二）高等學術人力的就業與轉型之解決策略

知識經濟時代，人力就是資產。為因應少子女化的衝擊，教育部及公私立大專校院都須未雨綢繆。

### 1. 教育部尚未研訂大專校院學術人力就業與轉型輔導措施

#### （1）公立大專校院尚未推動公教分途，較難自主解決教師人力措施

大學尚未建立公教分途措施，學校教師之編制員額、薪資標準、退休、資遣等，各校較難彈性自訂規範，勢將增加政府解決教師人力之困難問題。

#### （2）處理公立大專校院教職員人力，尚須積極協助僱用措施

私校教師屬聘雇契約，公立比照政府機構辦理。公立教職員的僱用，可協助轉調他校、其他合適機關或資遣；資深教師人力的處理，可依據教師意願，選擇退休或資遣；有研究潛力者，尚可輔導研究機構或提升大學研究能量編制。

#### （3）因應學生人數減少，尚可鬆綁大專自訂教師授課時數

教師編制員額及授課時數，係由教育部訂定基本規範。因應大專校院整併、轉型與退場來臨，政府尚可鬆綁大學自訂教師授課時數之決定權。

### 2. 公立大專校院整併、轉型與退場之教師人力轉型，尚可提高大

學自主成效。

(1) 運用充裕的人力資源，尚可輔導提高大學研發能量

少子女化生源減少，宜積極推動充裕的人力資源轉型產學合作制度，支持大學研究經費，或配合社會及產業發展需要開設多元課程，藉大學研發能量之提升，積極輔導產業創新發展。

(2) 減少教師失業危機，尚可適度降低生師比標準

因應少子女化，宜採小班教學，適度檢討學生與教師人數比例，或可留用優質教師，優化教學品質，減少教師失業危機。

3. 因應私立大專校院整併、轉型與退場之教師人力轉型，尚須保障私立教職員之權益

《私立學校法》第 67 條第 2 項「學校法人間進行合併者，合併後存續或新設之學校法人，繼受因合併而消滅之學校法人之權利義務；學校間進行合併者，由合併後存續或新設之私立學校，繼受因合併而消滅私立學校之權利義務。」同法又規定：「私立學校於停辦、解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費應最優先受清償，以確保退場學校教職員的權益。」因此，私立大專教職員工面臨整併、轉型與退場之離職、資遣已有法律保障，執行宜予落實。

4. 共通性解決策略

(1) 法制面—尚須強化法令與配套措施

為預防大專整併、轉型與退場影響教職員之權益，現有教師權益轉銜之相關法令與配套措施，含教師年資、薪資、退休撫卹、資遣、轉業、跨領域輔導等事項，均尚有強化空間。

(2) 政策面—尚可跨校彈性合聘教師

為使優質的高級人力資源充分奉獻所長，再造臺灣發展的利基，政策上可多鼓勵跨校聯盟合聘教師、專業技術教師、博士後研究等人才，或檢討生師比，提高用人機會與空間。同時，鬆綁人事會計制度，



強化產學合作機制，開設產學研專班，擴編研究機構研發人力，彈性運用國家整體高級人力資源。

(3) 執行面—尚可檢討教師評鑑制度與指標

依據《大學法》第 21 條「大學應建立教師評鑑制度，對於教師之教學、研究、輔導及服務成效進行評鑑，作為教師升等、續聘、長期聘任、停聘、不續聘及獎勵之重要參考。」大專校院整併、轉型與退場之教師評鑑，尚宜彈性與多元化，使教師在教學、研究、輔導及服務方面，更適才適所。

**參、日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略、整併、轉型與退場機制及其配套措施與啟示，對我國具有參考價值**

日本與韓國均較我國提早面臨少子女化之衝擊，其政府及大學也在因應中發展，相關策略對我國具啟示作用。以下分別就日本與韓國之措施及對我國之啟示歸納如下。

**一、日本因應少子女化之發展策略、整併、轉型與退場機制，可供我國參考**

(一) 日本因應少子女化，高等教育發展策略

1. 日本政府面對少子女化趨勢，建立公平競爭制度

日本制訂《教育基本法》及《學校基本法》，確立大學自主性及公私立二學並行制度。受到少子女化趨勢，精緻大學品質為口號，建立公平競爭制度與評鑑，使學校提高品質及去蕪存菁，其具體策略：(1) 強化國際學生的來源，減少國內生源不足之窘境；(2) 師範學制的整併，透過整併升格、整合升格、單獨升格、改編升格以及編併廢校等模式，健全學校體質。(3) 充實私立學校補助的經費，設立「私立大學經營支援企劃團隊」，提出少子女化問題導致學校法人經營困難相關因應報告。(4) 依據《私立學校振興助成法》，透過「日本私立學校互助振興事業」機構，提供私校一般補助與特別補助，提供老舊校舍改建事業的融資方案，另有優惠利率的「私立學校校舍強化推進事業補助

金」輔導學校度過難關。

## 2. 鼓勵大專校院面對少子女化衝擊，積極擴展生源

日本各大專校院透過各種可行策略加以因應求生，其具體策略：  
(1)提供學雜費減免，吸引學生入學；(2)擴大海外入學招生，彌補國內生源的不足；(3)成立「國際教養部」，積極招收及輔導國際學生；(4)著重學校與地方的結合，掌握區域生源的穩定基礎；(5)擴大國內學生的來源及簡化採 AO 入學制度，以書面審查方式，錄取優質學生，不限制年齡，也不限制非畢業生報考；(6)設立完全中學，使上下由學校結合，穩定生源；(7)設立產學提攜（產業與學校的合作）與學學提攜（學校與學校的合作）確保志願者及入學者人數與經濟收入；(8)設立培養高度專門職業且具實踐性的研究所，並開放社會人士進入研究所。

### （二）日本高等教育機構整併、轉型與退場機制之啟示

綜合日本政府及大專校院因應少子女化之發展策略、整併、轉型與退場機制，可供我國參採者，可歸納為：

#### 1. 明確教育法規，提高學校自主性

配合少子女化的衝擊，政府基於輔導立場，營造適合學校公平競爭及自主發展空間。

#### 2. 鼓勵學校拓展生源

日本各大專校院面對少子女化衝擊，使招生對象多元、簡化制度、收費、拓展國內外生源等，都有多元的思考與可行的具體策略。

#### 3. 建立危機監管機制

建立預警、輔導及破產機制，訂定學校經營預警指標，以及財務預警指標，以 2 年期觀察教育研究活動的資金流動，有效推動及輔導學校整併、轉型及退場。

#### 4. 協助學校經營發展

針對經營困難的學校，鼓勵其申請民事的重整再生方案，透過量

化指標（是否周轉不靈）的判斷，執行破產預防的計畫，給予改善經營與融資的建言、指導實施建言、活用營運調查委員制度、強調經營者負起責任的義務、介紹與育成人才、允許債務人與債權人自主性私人協調負債整理、由中立的私學事業團體提供整併情報以防止學校財產不當買賣、以及早停止其招生，庶免面臨立即退場危機。

#### 5. 訂定已破產學校教師及學生權益的處理原則

學校破產影響師生權益，其處理原則：(1) 轉學的支援；(2) 學生順利完成畢業前的學業；(3) 學籍資料管理；(4) 法人救濟保險與已支付完成的學費債權保險；以及(5) 支援教職員再就業等對策。

#### 6. 保障學生受教權益的維護

學生受教權益的保障設施有：(1)轉學生可就近轉入鄰近學校就讀至畢業為止，且轉學生可減免入學金以及認定已修得學分。(2)轉學後獎學金給付不中斷，且活用緊急獎學金制度。(3)政府對於轉入學校協助管理轉學生數量以及學籍、增額補助私立大學的經常費用、減免學費、開放私立大學的融資以及提供轉學情報。

#### 7. 教職員就業保障

優先協助職務分配置換、調查退職者、提供轉職情報以及關懷退職者再就業。學校破產和民事重整程序開始時，如果學校有積欠薪資，由獨立行政法人勞動者健康福利機構先行墊付。

## 二、韓國因應少子女化之策略，值得我國參採

(一) 韓國政府面對少子女化趨勢，已提出提升大專競爭力發展策略

### 1. 政府提出高等教育發展計畫，提升高教競爭力

#### (1) 提出八大發展策略

韓國政府的高等教育政策目標，在於健全高等教育機構的結構、擴大支持高素質研究人才培養、建立學校自主發展能力，提出八大高等教育的主要政策：重組高等教育機構、擴大投資高等教育、制度化

調整高等教育機構的實力、維持高等教育機構的自主性、擴大辦理 AO 入學方案、公開學校資訊及評鑑結果、培養頂尖大學計畫（WCU 計畫）以及密集支持學校研究所以上的研究（BK21 計畫）。

## (2) 重點投資高等教育經費

依據「高等教育財政投資十年計畫大綱」，教育科學技術部投入高等教育的經費為國內生產總值（GDP）的 1%，2011 年起提高國家預算至 2.6% 以上，2020 年增至 3.4% 至 3.6%。此計畫的經費運用於先進化高等教育、強化大學的全球競爭力、支持大學研究能力、擴大區域（海外）產學合作以及擴大高等教育均等機會。

## 2. 韓國大專校院面對少子女化衝擊，提出特色及選才機制

### (1) 建立品牌特色

以學校的學科優勢，重點打造學校品牌特色，例如發展運動競技如跆拳道等，提升國際形象，打造國際品牌大學。

### (2) 比照日本 AO 入學制度

增加招生的機會，將面試入學機制活絡，強調考量學生特性、素質以及潛力，選用適合學校理念的社會人才。

### (3) 重視實習制度

大專校院以產業為對象，依需求提供訂單式的長短期職訓計畫，培育產業所需人才。

### (4) 積極推動產學合作制度

鼓勵民間企業投資學校研究經費，承認實習學分，提供獎學金。

### (5) 擴大海外招生業務

借鏡國外先進經驗，或是共同設立課程或是雙學位，打造海外留學生教育基地。

### (6) 協助學生籌措學費來源

減輕學生的學費負擔，設立更多的獎助學金，或增加就學貸款與

獎學金名額，減輕學生的經濟負擔，安心就讀。

(7) 尋求財團的財務支援

如三星集團每年特別贊助成均館大學醫學院 25%的經費支出，現代集團資助成立蔚山科技大學等，使產業資源促進高教發展。

(二) 韓國高等教育機構整併、轉型與退場機制之啟示

綜合韓國政府及大專校院因應少子女化之發展策略、整併、轉型與退場機制，可供我國參採者，可歸納為：

1. 明確政府政策方向

面臨少子女化，韓國政府具體的政策執行有整併國立大學、自然淘汰不良的私立大學、擴大提撥學校補助款以及積極推動產學合作等政策。

2. 以競爭性計畫，鼓勵高等教育機構合併、轉型

2010 年韓國教育科學技術部提出「高等教育財政投資十年計畫大綱」，實施期間為 2011 年至 2020 年，主要方針之一是促使國立大學法人化與校際合併以及改善私校結構。期透過多元策略，輔導學校轉型，以提高學校競爭力。

3. 補助學校及學生經費，維護學習權益

韓國政府採用學費補助款的方式，給予學校適當的補助，協助其恢復正常運作，或再經過自然淘汰方式退場。目前政府補助私立學校學生 1 成至 3 成學費。

4. 公告停止政府補助的私立學校

經營不善的學校，在經過輔導後仍未有起色，且有破產之虞的不良學校，2011 年開始政府將列入特殊管理並依據「大學教育委員會」的評鑑結果，公開其名單，其評鑑內容包括就業水平、學生學費、名聲、獎學金等級等 8 個項目。

5. 自然淘汰不良的私立學校

韓國的私立學校屬於財團法人，依據韓國現行法令無法強迫採取退場機制。但是，韓國政府對於辦學不力、績效不彰、競爭力弱、對學生無吸引力、財務不健全的大學以及招生不足的私立學校，或學生人數 1,000 人以下學校，不予補助辦學，促其重組、合併或關閉，實施自然淘汰。

#### 6. 成立專案委員會，協助解決退場問題

2009 年韓國教育科學技術部成立專案委員會，成員有律師、會計師、教育專家以及企業人士，進行重組、調整私校結構或關閉經營不善的私立學校。

#### 7. 研擬退場的配套措施與誘因

積極研擬退場的配套措施，並考量是否將退場的私立學校贖餘財產，歸還給創辦人或董事會，以加速營運不佳或素質不良的學校退場。

## 第二節 政策建議

依據我國出生人口數分析，自 2016 年以後少子女化衝擊大學及四技二專招生將逐年嚴重。本研究依據研究方法及結論，提出政策建議，分立即可行及中長期建議兩大類，分別就大專校院整併、轉型、退場及整併、轉型與退場整體面等四大層面，對教育部及大專校院等單位提出相關建議。

### 壹、立即可行建議

#### 一、大專校院整併方面

- (一)修正大專校院整併相關法規，明確整併基準與流程。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本和韓國均有明確整併轉型與退場之法令規章，使政府及學校有所依循。2011 年 1 月 26 日修正公布之《大學法》第 7 條第 2 項，觀其程序，教育部由上而下決定政策，但由各該國立大學執行，建議

修正由教育部執行或免經校務會議審議程序，並增列保障原有主管任期、教職員職務及年資、學生學籍移轉、學校資產處理方式，且宜訂頒公私立大學合併計畫的基準與流程，使政策明確，執法有據。

(二) 擬定整併策略，提高整併後之校產使用效益。(主辦機關：教育部；協辦機關：內政部、財政部、經濟部、地方政府、公私立大專校院)

日本整併大學依其性質有醫科大學與區域大學整併、特殊單科大學與綜合大學整併、同區域同類型整併、同一都會區裡的公立大學合併、同區域不同類型大學整併及整併升格模式。我國大多數公立大專校院的校地係地方徵收撥用而來，建議政府透過建新併舊模式(如國立東華大學與花蓮教育大學之成功案例)，或可比照眷村改建或國防部棄舊遷新營舍等以地換地模式，或由各部會(如內政部營建署、財政部國有財產局)及地方政府提出校產需求性，由中央與地方政府共同促成整併的執行，或結合地方產業發展通盤檢討。私立大專校院的整併固須尊重私人意願，但中央與地方政府可就區域發展與資源整合概念，作為輔導整併的要件。

私立學校之整併，應由整併後存續學校依法妥適規劃校產之處理與運用，惟若有學校法人解散清算之情事發生時，其賸餘財產則依捐助章程規定辦理。另私立學校依據《私立學校法》第 48 條租用之公有、公營事業(如臺糖公司土地)或財團法人之土地，宜依其租約所定辦理。

(三) 提供國內外整併成功案例，提高各校整併意願。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本成功整併國立大學 13 所、公立大學 7 所及教育大學 2 所，韓國已有 24 所大學成功整併為 12 所大學，2009 年提倡仿效美國加州大學體制，主導國立大學整併計畫，由至少 3 所以上大學進行校際調整，整併成一單獨大學，促使國立大學法人化與校際合併等政策。我國整併成功有不同屬性、不同層級、不同類科及私立學校法人合併等之案例。但也有奉准通過後未實質執行整併案例，或有甲校通過校務會議

而乙校反對之不成功案例；復有校務會議票決通過於下次會議又翻案否決案例等，凸顯各校對整併效益與願景之觀望，建議政策上開放更多元整併模式，研議國立大學法人化合併、鼓勵公私立大專校院同層級、或不同層級學校、或學校法人等研擬整併計畫，施予資源補助及程序上的輔導，以提高整併意願與成功機會。

## 二、大專校院轉型方面

(一) 擴增境外生源，輔導大專校院轉型國際學院。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院經建會、行政院大陸委員會、公私立大專校院)

日本和韓國大量招收國際學生，一方面提高國際視野，另一方面紓解部分因少子女化招生不足的壓力。日本簡化放寬留學生居留簽證手續、提供獎學金、就業輔導協助，計畫 2020 年招 30 萬名留學生；韓國提出十年投資計畫，預訂 2020 年招 15 萬名留學生。為達成馬總統期望 2020 年招收 13-15 萬名境外學生目標，宜提高到行政院督導的視野，鬆綁現行境外學生入境、居留簽證、獎學金及輔導就業等相關法規，鼓勵各大專校院招收境外學生。建議將境外（含大陸）專班事前核准制，改為事後報備制；發揮臺灣學制的彈性優勢，與境外（含大陸）進行「3+1」或「2+2」或「1+3」等多元雙聯學位模式；鬆綁境外學分採認，使大專校院在境外（含大陸）開設的境外專班、學分班，於陸生來臺就學時，可予承認並抵減部分學分。另鬆綁三限六不政策，近期擴大招收大陸學生名額至少 10%，約 10,000 人，未來宜開放各大學自憑本事招收陸生，以解生源之不足。又因境外專班若係大陸之陸生不須來台就學，將可減少政治與社會的觀感與衝擊。

(二) 充分運用學校教師及校舍資產，輔導大專校院轉型社區學院。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

為解決少子女化教師開課不足問題，韓國調整生師比由 33 人調降為 17 人，我國尚可自 25 人調降到 20 人以下。而學校多餘校舍空間，可鼓勵大專校院招收成人及業界回流專班，使政府宣布將自 2014 年起實施 224 政策，讓年滿 22 歲，工作滿 4 年之成人，都有機會上大學，



得有校舍空間及教師人力實施。因此建議政府檢修《終身學習法》，落實各機關團體編列預算開設終身學習課程的執行力。並輔導大專校院轉型社區學院，不但可減緩少子女化的衝擊，更可達到終身學習社會的理想，善用學位授予的優勢誘因，促進高等教育人力及資源的發揮。

(三)發揮評鑑功能，導引學校轉型發展。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本 2004 年要求各大學必須接受第三者評鑑制度，實施自我檢查與評鑑機制。韓國 2009 年對 22 所大學進行評鑑，8 所被評為不良學校，被要求進行改善，否則將被關校之虞。我國《大學法》及《私立學校法》均賦予學校自我評鑑及教育部對學校評鑑的職責。透過評鑑輔導各校自我定位發展特色，作為學校轉型的參考方向。

### 三、大專校院退場方面

(一)研修退場相關法規，以備因應。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

馬總統宣示不能讓學校退場，教育部則表示，退場機制的規劃是備而不用。為因應少子女化之衝擊，教育部訂有《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》、《大學設立停辦變更及合併審議會設置要點》、《公私立大學校院學院設立及變更審查作業要點》、《教育部私立大專校院危機處理小組作業原則》等規定，作為學校因應變更停辦處理之依據。惟目前均僅就申請、審查等程序性的原則加以規範，茲建議《大學法》第 4 條第 5 項文字修正為「大學及其分校、分部、附設專科部設立標準、變更或停辦之要件、核准程序、校產與人員及學生權益之處理及其他應遵行事項之辦法，由教育部定之。」使教育部及學校於偶發狀況之處理，有所依循，減少不必要之爭訟。

(二)強化大專校院校務發展委員會功能，訂定退場危機處理的管制點。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

為因應大專校院面臨少子女化的問題，教育部宜請各校審慎檢討

及研擬中長程校務發展計畫，建議各校應就少子女化的議題，專案於校務發展委員會追蹤列管，審慎自我評估學校的特色、招生、財務、資源、競爭優勢、經營管理績效等狀況，並自我分析整併、轉型與退場時機，訂定退場危機處理的管制點，以轉型強化績效為出發點，預為研擬分析整併、轉型與退場的配套措施，以保障學校、師生及校務發展最大的利益。

(三) 落實三級預警、輔導與監督退場機制，追蹤列管經營條件不佳之學校。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本對於辦學品質不佳、招生不利、欠缺競爭力與優勢條件者，公布一般資訊、財務及評鑑資料，並以自由市場機制淘汰之。而韓國則以政府介入輔導、公開辦學燈號資訊及透過相關策略迫使退場。教育部應建立大專校院整併、轉型與退場機制的三級輔導制度，先預警、次輔導及再次監督退場步驟，落實目前研擬大學退場的預警機制、輔導協助、轉型退場等指標（或原則）與標準化作業流程，積極輔導國立大專校院先行整併以引導私校整併，萬不得已才啟動退場作為。同時應追蹤列管校務績效不佳、經營不善、招生不足、財務危機、人事糾紛或已影響教育品質者，透過輔導小組加以協助改善，惟若輔導改善仍未見效，則應監督退場，以保障學生權益。

(四) 參考日韓經驗，輔導私立大專校院尊嚴退場。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日本與韓國均已產生少子女化大專校院退場案例，日本高等教育機構退場，乃因經營不善，但透過預警、輔導及退場程序。韓國對於經營不善者先列管、凍結獎補助經費、限期改善，若仍無法改善，則須勒令停辦。我國《私立學校法》採鼓勵私人捐資興學，若因少子女化大環境的衝擊，致私校不得不面臨退場的命運，除本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應最優先受清償外，政府宜對私校董事會、董事長、董事及教職員多年以來培育國家社會人才的苦心予以肯定，並適度表揚，讓私校有尊嚴且願意退場。

#### 四、整併、轉型與退場整體方面

(一) 行政院成立跨部會專案小組，協調督導大專校院整併、轉型與退場機制之執行。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院人事行政局、內政部、財政部、經濟部、公私立大專校院)

日本 8 位國務大臣中的「內閣府特命擔當大臣(少子化・男女共事擔當)」主要負責跨部會綜理少子女化社會現象的政策議題，提出施政方針，以有效推行少子女化對策。韓國於 2009 年成立專案委員會，協助解決私立學校重組、調整私校結構及關閉問題。鑑於大專校院整併、轉型與退場涉及公私立學校人事、高等學術人力、財務、稅賦、土地、校產、財團法人董事會、教職員及學生權益等問題相當錯綜複雜，也非教育部職權所能完全處理得宜，有必要參酌日韓經驗，自行政院的層級與高度來整體綜觀國家高等教育人力資源培育之相關議題，進而領導教育部及政府相關部會，結合社會與產業資源，順利導引大專校院轉型、整併或退場。

(二) 發揮因應少子女化對策專案小組功能，研議整併、轉型與退場政策及配套措施。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

我國教育部已成立「因應少子女化對策專案小組」，由部長擔任召集人，顯示政府已經關注到少子女化帶來的危機與衝擊。為順利推動公私立大專校院整併、轉型與退場，解決少子女化引發之相關教育問題，建議下設高等教育人力規劃、學生權益及學校資產三個小組，協調研議人事、財務、土地、師生權益及學校資產等問題，擬訂政策誘因、修法方向，提出有效輔導大專校院因應之配套措施，針對有意願合併的公私立大專校院予以專案輔導，促使整併、轉型與退場成功。

(三) 分階段評估少子女化衝擊程度，適時執行整併、轉型與退場措施。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

少子女化各校面臨招生的壓力，整併後固可減少校數，發揮 1 加 1 大於 2 的整合效果，惟對少子女化生源的衝擊，是否能夠發揮加分之效，仍須個案評估。雖然我國大專校院整併失敗的原因有校園文化

落差、本位主義不易消弭、多校區管理及人員擔心權益受損、校產處分不明確等問題。建議教育部評估少子女化生源的衝擊及招生不足影響學校財源程度，分階段積極整併國立大專校院的決心，以杜絕私校觀望態度；私校雖係尊重意願，但政策上仍可分析辦學條件，予以必要的輔導及協助，促成學校法人間與私立學校間，甚或私立學校與公立學校間的整併。

(四) 排除整併、轉型與退場之干擾因素，展現政府決心與魄力。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：公私立大專校院)

監察院糾正教育部率予推動國立大學整併，其績效及時程亦與原規劃落差甚大。此外，本研究發現政府在大專校院之整併、轉型與退場之困境上，除了法制規範不足、誘因不明外，因國情、政治文化、校園生態等因素之干擾，以致影響政府決心、魄力，及增加執行之難度。且大專校院為地方重要之文教資產，國人及地方政府對於學校整併、轉型與退場之認知分歧、缺乏共識，致使進展受挫。

建議教育部依據學校整併、轉型與退場之具體政策，就地理位置、學校類別屬性、背景條件、規模、資源、區域產業、財務經費及教育政策等因素慎選整併、轉型或退場學校，聘請德高望眾社會人士、地方仕紳、知名校友、卸任校長、學校領域類科之傑出產學專家及相關部會代表成立輔導小組，提出策略與誘因，如保障公立大專校院教職員生權益、專案核增校務基金、增加員額、提高軟硬體建設經費等。私立大專校院部分，維護學校法人權益；簡化整併、轉型或退場的相關申請及核准程序；提出私校財產處分之合理分配比例措施；保障師生權益，不因整併、轉型或退場而受損；減免稅賦處理，使學校樂意配合；提供一定年限之總量、學雜費調整等彈性辦學空間，以增強誘因。

## 貳、中長期建議

### 一、大專校院整併方面

(一) 持續評估學校合理規模，落實執行公私立大專校院之整併。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

少子女化衝擊學生招生困難時，相對影響學生規模。本研究發現，學校規模以 10,000 人為合宜。為鼓勵大專校院整併，建議教育部檢修補助經費標準，導引規模小、資源不足、連續招生缺額多、缺乏競爭力之學校，優先輔導整併，對於有意願配合整併之公私立大專校院則提高補助額度，以充實資源為誘因，提高整併成功機率及競爭優勢。

(二) 推動公立大學單獨或多校合併法人化。(主辦機關：教育部；協辦機關：公立大專校院)

《大學法》第 1 條第 2 項明定，大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內享有自治權。大法官釋字第 380 號解釋，亦對學術自由的保障予以明確規範。在少子女化時代，政府對大學的自主性要更開放、管制更鬆綁，並營造有效的競爭環境，以提高大學競爭力。面臨少子女化生源不足，建議比照日韓公立大學行政法人之例，推動公立大學法人化，或數所學校整併法人化，更有助於大學自主經營與永續發展。

## 二、大專校院轉型方面

(一) 鬆綁辦學限制，並輔導大專校院轉型發展。(主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院)

日韓為因應少子女化，採 AO (Admission Office) 入學制度，簡化以書面審查的方式，錄取優質學生，不限制年齡，也不限制非畢業生報考，以開拓生源。建議政府首應鬆綁招生制度，開放各校多元招生。另宜持續輔導大專校院因應少子女化之衝擊，落實自我評估。在人少質精的需求下，改以小班教學、個別化輔導、優質的教育資源、低生師比、寬裕的校地與校舍空間，使卓越的學習條件大為提升，努力達成質優於量的精緻化目標。惟若因招生持續面臨困難，學校經營難以為繼。則應輔導學校審慎考量朝轉型社區學院，或改辦其他教育、文化、社會福利事業等型態發展。

(二) 完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：行政院衛生署、行政院文化建設委員會、內政部、公私立大專校院)

我國大專校院改名及改制均屬教育體系內之轉型改變，私立學校轉型為非營利機構或社會福利機構（例如訓練機構、養老院以及文創產業等），以其他型態繼續營運，須透過不同目的事業主管機關之核准，在法制規範、社會需求、改辦申請程序、教師及學生權益處理、校產變更用途等之法規與轉型配套，建議由行政院邀各部會規劃促成。

### 三、大專校院退場方面

（一）審慎評估退場時機，建立學校活化生機。（主辦機關：教育部；協辦機關：公私立大專校院）

退場係指學校不再繼續辦理，設立主體依法解散消滅等內涵，意謂著學校將停辦或變更其他用途。而退場後，引發教師失業、學生轉學、校產荒廢失調、處置不易、社會觀感不佳、對政府失去信心等危機問題。建議教育部除列管與輔導經營不佳學校外，可鬆綁開放以公辦民營方式、引進國外大學進場合作、徵求優質企業團隊接（合）辦；開放境外辦學、擴大境外設點或境外合作辦學模式，讓學校活化辦學；開放多餘校舍與產企業合設研發中心、多餘教師與產業合聘研發職務等多元生機，促使面臨退場的學校尚有轉機的可能。

（二）以漲價歸公的概念，有效處理私校退場後的校產。（主辦機關：教育部；協辦機關：內政部、財政部、私立大專校院）

私立學校的資產來自於私人捐資，於處理退場後的校產問題，面臨董事會不願意與不捨龐大校產因而充公，甚或消失，基於護產的心態，造成苟延殘喘現象，反而不利辦學品質與師生權益。政府若能比照「區段徵收」的概念，思考「漲價歸公」的原則，就原資產回歸創辦人或交由董事會繼續從事公益事業處置，或允由政府徵收或再利用之獲益，除歸還董事會基本資產外，餘悉由政府依法收歸處理，或能減少董事會或創辦人後代之抗拒態度。

### 四、整併、轉型與退場整體方面

（一）持續研修並制定整併、轉型與退場之特別法、暫行條例或相關法規，有效處理相關事宜。（主辦機關：行政院、教育部；協辦

機關：公私立大專校院)

本研究發現，實際執行大專校院整併、轉型與退場的困境，在於法律規範不足或不明確。基於大危機用重典之策略，建議訂定《少子女化教育因應發展條例》，針對資產處置、高等學術人力運用、稅賦優惠、學校法人贖餘財產歸屬、申請及核准程序簡化等事項，予以特別規範。在一定期限內，以優厚條件提供有意願之學校進行整併、轉型與退場。

(二)發揮公權力，貫徹大專校院整併、轉型與退場之執行。(主辦機關：行政院、教育部；協辦機關：公私立大專校院)

2016年後，少子女化的學齡人口不足現象將逐年惡化，政府及各大專校院均應適時了解學校經營管理與生存之條件，若無法持續維持生存發展之大專校院，政府除應依前開特別條例積極貫徹執行整併、轉型與退場之公權力外，行政院因應少子女化跨部會專案小組亦應發揮追蹤管考機制，以利督導大專校院進行整併、轉型與退場事宜，俾使學生受教權益獲得保障，而高等學術人力資源及學校資產亦能充分運用與活化。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 今日新聞網（2009年8月8日）。**98大學指考放榜錄取率、缺額人數同創新高**。2011年8月24日，取自  
<http://www.nownews.com/2009/08/08/327-2488894.htm>
- 內政部（2008）。**戶籍人口統計資料**。2011年3月15日，取自  
<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。
- 內政部（2011）。**內政部統計月報**。2011年12月23日，取自  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.ht>
- 內政部（2012）。**統計月報**。2012年3月13日，取自  
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>
- 內政部門政統計服務資訊網（2012）。**內政部國際指標**。2012年3月6日，取自：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/national/list.htm>
- 內政部戶政司（2011）。**人口統計資料之人口統計圖**。2011年8月24日，取自 [http://www.ris.gov.tw/version96/population\\_01\\_G.html](http://www.ris.gov.tw/version96/population_01_G.html)
- 王昭月、徐如宜（2006）。**三科大合併破局，高科大退出**。2011年10月17日，取自：  
[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=36211&pno=2](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=36211&pno=2)
- 王紀青（2008）。**招不到學生，高旗工家停辦**。2011年7月31日，取自  
[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=138198](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=138198)
- 王家通（2005）。我國與日本、韓國之大學入學制度之研究。**教育學刊**，**24**，1-21。
- 王順民（2008）。關於大學評鑑與退場機制。**國政評論**。2012年3月

26 日，取自：<http://www.npf.org.tw/post/1/3773>

王麗雲（2003）。高等教育整併：經驗與反思。**教育研究資訊**，**11**（4），105-130。

司法院（2003）。**大法官釋字第 563 號**。2011 年 11 月 27 日，取自  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=563](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=563)

立法院公聽會（2008）。**國立臺灣體育大學整併效益協調會**。2011 年 7 月 30 日，取自  
[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/public/publicView.action?id=3592&lgno=00101&stage=7&atcid=3592](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/public/publicView.action?id=3592&lgno=00101&stage=7&atcid=3592)

自由時報電子報（2008 年 3 月 11 日）。少子女化，日近四成大學招生不足。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/mar/11/today-int5.htm>

自由時報電子報（2010 年 4 月 20 日）。全人時代日大學怪系搶學生。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/20/today-int4.htm>

吳庚（1995）。**行政法之理論與實用**。臺北市：三民書局。

吳庚（2007）。**行政法之理論與實用**。臺北市：三民書局。

吳金春（2009）。**從國外經驗看臺灣大學整併**。發表於國立暨南國際大學主辦，2009 海峽兩岸高等教育永續發展學術研討會，南投縣：國立暨南國際大學。

吳清山、林天祐（2005）。人口少子化。**教育研究月刊**，**135**，155。

吳雅筠（2005）。**論私人興學自由權—以大法官釋字第三八二號解釋之檢討為重心**。東吳大學法律學系碩士論文，未出版，臺北市。

吳壽山（2009）。**私立學校採公司化組織運作模式之可行性研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（報告編號：RDEC-RES-098-013），未出版。

- 巫由惠（2005）。**建構我國高等教育退場機制之研究**。國立臺灣師範大學社會教育學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 李振清（2005）。**韓國高等教育發展考察報告**。臺北市：世新大學。
- 李惠宗（2004）。**教育行政法要義**。臺北市：元照出版。
- 周志宏（2003）。**教育法與教育改革**。臺北市：高等教育。
- 東亞日報（2009年5月8日）。**不良私立大學，時猶未晚前另辟退路**。2011年7月25日，取自  
<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?biid=2009050831438>
- 東亞日報（2011年6月8日）。**淘汰不良大學，討論註冊費降低至半價**。2011年7月25日，取自  
<http://china.donga.com/big/srv/service.php3?biid=2011060889618>
- 林本炫（2004）。私立學校的設立和合併問題探討。**教育社會通訊**，**56**，3-5。
- 林志成（2011）。**私立大學退場邁出第一步**。2011年7月30日，取自  
<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,100316+112011011100050,00.html>
- 林俊傑（2007）。公立大學學生參與大學自治制度之研究。國立中正大學法律所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 林慧雲（2001）。**臺灣與德國大學自治權之比較研究**。暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版，南投縣。
- 邱玉蟾（2007）。澳洲少子化時代之學校裁併案調整一個案審視。**教育資料與研究雙月刊**，**74**，151-166。
- 胡慶山（1990）。日本憲法的大學自治理念及制度保障之探討。淡江大學日本研究所碩士論文，未出版，臺北縣。
- 祝若穎（2009）。日本高等教育對少子女化衝擊的因應及其啟示。**教育資料與研究雙月刊**，**86**，175-198。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

馬發輝(2003)。**高等技職教育整併策略之研究-以臺中技術學院為例**。  
南華大學非營利事業管理所碩士論文，未出版，嘉義縣。

國立屏東商業技術學院(2011)。**屏商院屏科大主管座談紀錄**。2011  
年10月17日，取自

[http://www.npust.edu.tw/BlogEngine/post/2011/06/10/20110513-  
屏商院屏科大主管座談紀錄.aspx](http://www.npust.edu.tw/BlogEngine/post/2011/06/10/20110513-屏商院屏科大主管座談紀錄.aspx)

國立高雄應用科技大學。(2011)。**校史**。2011年8月25日，取自  
<http://www.kuas.edu.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=122>

國立高雄應用科技大學秘書室(2011)。**國立高雄應用科技大學大事紀  
要**。2011年10月17日，取自

<http://www2.kuas.edu.tw/gov/secretary/history-06.htm>

國立新竹教育大學(2011)。**臺灣教育大學系統合作大事紀**。2011年  
10月17日，取自

<http://www.nhcue.edu.tw/~sec/secretary/system.htm>

國立臺北教育大學(2011)。**國立臺北教育大學與國立臺灣大學整合規  
劃書大綱**。2011年10月17日，取自

[http://p1.ntue.edu.tw/pages/3\\_service/doc.pdf](http://p1.ntue.edu.tw/pages/3_service/doc.pdf)

國立臺灣體育運動大學(2011)。**臺體簡史**。2012年3月13日，取自  
<http://www.ntcpe.edu.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=2>

國立臺灣體育學院(2010)。**回復國立臺灣體育學院說明**。2011年8  
月19日，取自 <http://alumni.ntcpe.edu.tw/doc/doc02.do>

國立體育大學(2011)。**校史**。2011年12月23日，取自

<http://www.ntsue.edu.tw/front/bin/ptlist.phtml?Category=56>

國家政策研究基金會(2001)。**教師退休資遣撫卹問題公聽會實錄**。  
2012年2月28日，取自：

<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/900504-EC.htm>

張仁家、林虹妙(2005)。**私立大專校院經營困難與因應策略**。人文

- 社會學報，1，91-122。
- 張國保（2008）。大學產學合作結合人才培育的作法。高教技職簡訊，23，2011年7月30日，取自  
<http://120.96.85.10/news023/2008110603.asp?c=0600>
- 張國保（2011）。高等教育面對少子女化的因應。高教技職簡訊，53。2011年7月30日，取自  
<http://120.96.85.10/news053/2011050904.asp?c=0200>
- 張國保、陳殷哲（2010）。臺灣私立技專校院相關法規對技專校院發展之影響。教育資料集刊，47，51-76。
- 張陳弘（2003）。大學自治之重新建構。臺灣大學法律學研究所碩士論文，未出版，臺北市。
- 張萬春（2008）。教育改革的另一個思維—反教改運動。網路社會學通訊，第68期。2012年3月26日，取自：  
<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/68/68-20.htm>
- 張輝山（2001）。教師退休資遣撫卹問題公聽會實錄。2012年2月28日，取自：<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/900504-EC.htm>
- 教育科學技術部（2010年11月11日）。南韓將實施高教投資十年計畫以提升大學競爭力及畢業生就業率。2011年7月25日，取自  
<http://english.mest.go.kr/web/42208/en/board/enlist.do>
- 教育部（1999）。地區性國立大學校院整併試辦計畫。臺北市：作者。
- 教育部（2001a）。推動研究型大學整合計畫。臺北市：教育部。
- 教育部（2001b）。國立大學校院區域資源整合發展計畫。臺北市：作者。
- 教育部（2001c）。大學教育政策白皮書。臺北市：作者。
- 教育部（2003）。大學法修正草案。2011年7月29日，取自  
[www.edu.tw/files/bulletin/B0065/uni\\_law\\_920612.doc](http://www.edu.tw/files/bulletin/B0065/uni_law_920612.doc)

教育部 (2004a)。推動師範校院轉型發展大事紀。2011 年 10 月 17 日，  
取自 [www.edu.tw/files/site\\_content/b0037/5\\_6.doc](http://www.edu.tw/files/site_content/b0037/5_6.doc)

教育部 (2004b)。76 學年～92 學年大專院校異動名單一覽表。2011  
年 8 月 19 日，取自  
[www.edu.tw/files/bulletin/B0013/schoolchange76-92.xls](http://www.edu.tw/files/bulletin/B0013/schoolchange76-92.xls)

教育部 (2008)。私立學校法。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=H0020001>

教育部 (2009a)。教育部許可財團法人變更改辦其他教育文化或社會  
福利事業財團法人作業要點。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL048195&KeyWordHL=&StyleType=1>

教育部 (2009b)。私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案。2011  
年 8 月 7 日，取自  
[http://www.tpde.edu.tw/files/common\\_unit/f8cedd2a-860f-4a8f-a512-39e944ef6eb0/doc/胡茹萍-私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案.pdf](http://www.tpde.edu.tw/files/common_unit/f8cedd2a-860f-4a8f-a512-39e944ef6eb0/doc/胡茹萍-私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案.pdf)

教育部 (2009c)。財團法人私立學校申請變更組織作業辦法。2011 年  
8 月 11 日，取自  
[http://law.moj.gov.tw/News/news\\_detail.aspx?id=53142](http://law.moj.gov.tw/News/news_detail.aspx?id=53142)

教育部 (2010)。93-100 學年大專校院招生人數及註冊率。2011 年 1  
月 4 日取自 <http://www.edu.tw/statistics/>

教育部 (2010a)。2010 私立學校法規彙編。臺北市：作者。

教育部 (2010b)。私立學校法第 71 條修正提供轉型學校賦稅優惠。  
2011 年 7 月 30 日，取自  
[http://www.moe.gov.tw/news.aspx?news\\_sn=3686&pages=4](http://www.moe.gov.tw/news.aspx?news_sn=3686&pages=4)

教育部 (2010c)。專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更  
停辦辦法。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=H0030034>

- 教育部 (2011)。 **2011 私立學校法規彙編**。臺北市：作者。
- 教育部 (2011a)。 **99 學年度各級教育統計概況**。2011 年 8 月 10 日，  
取自 "[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/99\\_all\\_level.doc](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/99_all_level.doc)
- 教育部 (2011b)。 **100 學年度公私立大學校院 176 所**。2011 年 8 月 19  
日，取自  
<http://www.news.high.edu.tw/news056/2011080908.asp?c=0400>
- 教育部 (2011c)。 **大學法**。2011 年 8 月 19 日，取自  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0030001>
- 教育部 (2011d)。 **專科以上學校總量發展規模與資源條件標準**。2011  
年 12 月 23 日，取自  
<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL049460&KeyWordHL=&styleType=1>
- 教育部中部辦公室 (2011)。 **臺東體中**。2012 年 3 月 26 日，取自：  
[http://www.tpde.edu.tw/ap/school\\_view.aspx?id=140301--01&ctyco  
d=14&type=3](http://www.tpde.edu.tw/ap/school_view.aspx?id=140301--01&ctyco d=14&type=3)
- 教育部技職司 (2011)。 **技專校院合併首例，開啟發展新氣象--中技、  
中護合併改名為國立臺中科技大學**。2011 年 12 月 23 日，取自  
[http://www.moe.gov.tw/news.aspx?news\\_sn=5029&pages=0](http://www.moe.gov.tw/news.aspx?news_sn=5029&pages=0)
- 教育部高教司 (2000)。 **新成立三所國立大學將陸續加入招生行列。  
高教技職簡訊**，107 (11)，14-15。
- 教育部高教司 (2008a)。 **私立學校法子法預告 -財團法人私立學校申  
請變更組織作業辦法**。2011 年 8 月 11 日，取自  
[http://epaper.edu.tw/news.aspx?news\\_sn=1790](http://epaper.edu.tw/news.aspx?news_sn=1790)
- 教育部高教司 (2008b)。 **國立臺灣體育大學整併政策說明**。教育部電  
子報，297。2011 年 7 月 29 日，取自  
[http://epaper.edu.tw/e9617\\_epaper/topical.aspx?topical\\_sn=164](http://epaper.edu.tw/e9617_epaper/topical.aspx?topical_sn=164)
- 教育部統計處 (2011)。 **重要教育統計資訊**。2011 年 3 月 26 日，取自

[http://www.edu.tw/files/site\\_content/B0013/overview01.xls](http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview01.xls)

- 梁忠銘 (2007)。日本國立大學整合編併的過程與問題之探討-以教育大學、學部為中心。**比較教育**，**63**，1-39。
- 梁忠銘 (2008a)。日本師資培育改革過程國家角色運作之探討。**教育研究與發展期刊**，**4** (1)，1-26。
- 梁忠銘 (2008b)。日本高等教育發展趨勢。**教育資料集刊**，**39**，1-24。
- 梁金盛 (2002)。大專校院整合問題研究摘要。**花蓮師院學報**，**15**，1-24。
- 深藍學生論壇 (2008)。風雨飄零的高大。2011年10月17日，取自 <http://www.student.tw/db/showthread.php?t=177578>
- 清雲科技大學。(2010)。**99學年度公私立技職學校一覽表**。2011年8月25日，取自 <http://tve.cyu.edu.tw/index.htm>
- 許育典 (2007)。**教育法**。臺北市：五南圖書。
- 陳玉葉 (2010)。**國立東華大學學生對學校整併現況之調查研究**。國立東華大學教育行政與管理學系碩士論文，未出版，花蓮縣。
- 陳宏銘 (2006)。高雄三所科大合併案生變，第一科大師生連署反對合併。2011年10月17日，取自 <http://tw.myblog.yahoo.com/jw!un93jyWcBBSp.6r54UjHLT4-/article?mid=23&prev=24&next=22>
- 陳曼玲 (2006年2月3日)。臺師大、僑大先修班三月合併。**中央日報**。2012年3月26日，取自：  
<http://mypaper.pchome.com.tw/yrose/post/1283285049>
- 陳曼玲 (2007)。木村孟：日本實施第三者評鑑再造大學品質。**評鑑雙月刊**，**6**，57-59。
- 陳曼玲 (2008)。「申覆」與「申訴」的差異。**評鑑雙月刊**，**15**，54-55。
- 陳智華 (2012)。大學整併遭糾正-教部：也可擴大生員。**聯合報**，2012



年 3 月 16 日，教育 AA4 版。

- 陳朝建（2004）。憲法專論：大學自治的意義與案例解說。2011 年 11 月 27 日，取自  
<http://blog.sina.com.tw/423/article.php?pbgid=423&entryid=4422>
- 陳德華（2008）。臺灣高等教育面面觀。臺北：文景。
- 陳德華（2010a）。高等教育機構的退場。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://pics1.yamedia.tw/28/attachfile/4/6/6/664003/1/14cc4f593a4088.pdf>
- 陳德華（2010b）。審慎推動國立大學整併。2011 年 8 月 8 日，取自  
<http://pics2.yamedia.tw/29/attachfile/4/6/6/664003/1/14d1d62f714d30.pdf>
- 陳德華（2011）。論大學退場機制。高教技職簡訊，53。2011 年 7 月 30 日，取自  
<http://www.news.high.edu.tw/news053/2011050903.asp?c=0200>
- 陳靜萍（2011）。臺中技術學院併護專成立科大。2011 年 12 月 2 日，取自：  
<http://www2.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pNewsID=201112010263&pType1=DD&pType0=aEDU&pTypeSel=&pPNo=1>
- 曾清璋（2008）。臺灣高等體育教育機構整併因素之探討-以國立臺灣體育大學（桃園）為例。國立政治大學行政管理碩士論文，未出版，臺北市。
- 曾瑞譙（2006）。大專技職校院面對「出生率降低」的學校經營管理壓力與因應之道。學校行政雙月刊，46，310-325。
- 曾瑞譙、張文軫、郭姿秀（2009）。少子化對技專校院經營管理壓力與因應策略分析。教育研究與發展期刊，5（3），175-208。
- 朝日新聞（2006 年 11 月 20 日）。日本大學以中國為主優先確保學生，

朝日新聞。

黃政傑 (2003)。總統催生臺南大學為鄉親圓夢。南師校友通訊，30，1-2。

黃能堂 (2007)。臺灣人口結構變遷對技職教育的衝擊與其因應。教育資料與研究雙月刊，74，97-114。

黃銘智 (2010)。我國教育大學轉型推動產學合作策略關鍵因素之研究--以臺中教育大學為例。國立臺中教育大學數位內容科技學系碩士論文，未出版，臺中市。

楊宜穎 (2009)。我國高等教育機構整併政策之研究。暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，未出版，南投縣。

楊武勳 (2011)。日本國立大學的整併-以山梨大學為例。教育研究月刊，206，131-144。

楊思偉 (2005)。日本高等教育改革之研究—國立大學整併問題為主 (II)。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (編號：NSC93-2413-H-003-018)，未出版。

楊思偉、陳盛賢、李惠鈴、李香蘭 (2005)。日本高等教育改革之研究-國立大學整併問題為主 (II) 之專題研究成果報告。臺北市：行政院國家科學委員會。

楊朝祥 (2002)。大學整併的政策走對了嗎-破除大學整併就有競爭力的迷失。財團法人國家政策研究基金會。2011年8月9日，取自 <http://www.npf.org.tw/practice-1635-3.html>

董保成 (2007)。各級私立學校退場機制之研究。行政院國家科學委員會專題研究成果報告 (報告編號：NSC 95-2414-H-004-008)，未出版。

詹盛如 (2004)。英國高等教育整併。比較教育，57，31-61。

詹盛如 (2010)。國立大學整併政策之分析與研議委託研究案。教育部委託研究報告 (報告編號：98-C86624)，未出版。

- 監察院(2010)。**糾正案文(案號 099 教正 0023, 審議日期 99/12/16)**。  
2011年8月25日, 取自  
[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/糾正案/99/0990002800992400608.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/糾正案/99/0990002800992400608.pdf)
- 監察院(2012)。**糾正案文(案號 101 教正 0004, 審議日期 101/3/15)**。  
2012年3月16日, 取自 <http://www.cy.gov.tw/mp1.htm>
- 管嫫媛(2011)。**臺灣生育率跌破 1 全球最低**。中時電子報, 2011年8月15日, 取自  
<http://news.chinatimes.com/focus/50109368/112011081500083.html>
- 翟本瑞、薛淑美(2006)。**教育部推動國立大學整併之政策評估：以嘉義大學為例**。教育社會研究, 10, 163-199。
- 臺北駐日經濟文化代表處(2006年12月7日)。**日本大學以中國為主優先確保學生**。教育部電子報, 235。2011年7月29日, 取自  
[http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=147](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=147)
- 臺北駐日經濟文化代表處(2011年6月20日)。**日本少子女化問題在於孩子教育費高**。教育部電子報, 467。2011年7月20日, 取自  
[http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=7829](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=7829)
- 臺北駐日經濟文化代表處文化組(2007年6月11日)。**大學盛行 AO 入學方式 提早內定錄取名單**。教育部電子報, 263。2011年7月20日, 取自 [http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=13](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=13)
- 臺北駐日經濟文化代表處文化組(2009年6月15日)。**解決少子女化招生不足問題 日本政府提供大學合併經費**。教育部電子報, 363。2011年7月20日, 取自  
[http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=3562](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=3562)
- 臺灣聯合大學系統(無日期)。**系統介紹**。2009年8月23日。取自  
[http://www.ust.edu.tw/index\\_ncu.htm](http://www.ust.edu.tw/index_ncu.htm)
- 劉宗德。(2009)。**制度設計型行政法學**。臺北市：元照出版社。

劉嘉韻 (2005)。立德商工停辦學生抗議，教部：尊重學生意見。2011年7月31日，取自

[http://www.epochtimes.com/b5/5/6/8/n948357.htmf\\_ART\\_ID=138198](http://www.epochtimes.com/b5/5/6/8/n948357.htmf_ART_ID=138198)

蔡宛螢 (2009)。民間參與老人住宅建設之法令分析-以裁併學校改建為例。國立中央大學營建管理研究所碩士論文，未出版，桃園縣。

蔡銘津 (2008)。少子化趨勢對教育體系的衝擊與因應。研習資訊雙月刊，25 (5)，101-108。

鄭旭凱、林國賢 (2011)。雲林科技大學與虎尾科技大學是否合併？縣長：樂觀其成，立委：困難度高。2011年10月17日，取自

<http://www.wretch.cc/blog/liucnko/23368052>

駐韓國代表處文化組 (2009，12月30日)。韓政府令「經營不良」私立大學 2011年前完成改善否則關校。2011年7月31日，取自

[http://search.nioerar.edu.tw/edu\\_message/data\\_image/AF/2009/0118C.PDF](http://search.nioerar.edu.tw/edu_message/data_image/AF/2009/0118C.PDF)

蕭忠漢、蘇諍 (2011)。大學整併不是萬靈丹。2011年7月29日，取自

<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!1TD12byeGQRj0TW4QnIX7GVV/article?mid=496&prev=506&next=471>

聯合晚報 (2009年8月7日)。大學招生缺很大會關門？2011年8月20日，取自 <http://blog.udn.com/giveman/3205854>

聯合新聞網 (2011年2月24日)。中技娶中護升格中科大。2011年8月20日，取自

[http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=303330](http://mag.udn.com/mag/campus/storypage.jsp?f_ART_ID=303330)

韓國時報 (The Korea Times) (2008年12月29日)。經營不善之韓國私立大學將面臨關閉或與他校合併。2011年7月15日，取自

[http://192.192.169.230/edu\\_message/data\\_image/AF/2008/0055C.PDF](http://192.192.169.230/edu_message/data_image/AF/2008/0055C.PDF)

韓國時報 (The Korea Times) (2009 年 5 月 8 日 a)。韓成立專案委員會對經營不善私立學院決予重組或關閉。2011 年 7 月 15 日，取自  
[http://192.192.169.230/edu\\_message/data\\_image/AF/2009/0055C.PDF](http://192.192.169.230/edu_message/data_image/AF/2009/0055C.PDF)

韓國時報 (The Korea Times) (2009 年 8 月 10 日 b)。韓本年底完成公立大學整併明年補助整合成功學校。2011 年 7 月 15 日，取自  
<http://deptioc.ccu.edu.tw/temp/news/news09/eduinfo091014.pdf>

韓國時報 (The Korea Times) (2010 年 2 月 20 日)。2010 年南韓在校學生人口可能降至 1000 萬以下。2011 年 7 月 15 日，取自  
[http://search.nioerar.edu.tw/edu\\_message/data\\_image/AF/2010/0012C.PDF](http://search.nioerar.edu.tw/edu_message/data_image/AF/2010/0012C.PDF)

韓國高等技職教育考察團 (2010)。韓國高等暨技職教育改革考察計畫。臺北市：教育部技職司。

關百華 (2009)。少子女化時代下日本的大學經營-論確保學生來源之相關舉措。發表於淡江大學主辦，「提升大學經營績效與國際競爭力」學術研討會。淡江大學。

顏朱吟 (2004)。大學整併政策之組織理論及問題探討。學校行政雙月刊，32，56-63。

顏若瑾、林曉雲 (2011)。國立大學整併將由教部主導。2011 年 7 月 29 日，取自  
["http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/11/today-life12.htm](http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/jan/11/today-life12.htm)

讀賣新聞 (2007 年 6 月 11 日)。大學盛行 AO 入學方式 提早內定錄取名單，讀賣新聞。

讀賣新聞 (2009 年 6 月 15 日)。解決少子化招生不足問題日本政府提供大學合併經費，讀賣新聞。

## 二、英文部分

- BK21-NURI Committee (2006). *Brain korea(bk) 21*. Retrived July 28, 2011, from <http://bnc.krf.or.kr/home/eng/bk21/aboutbk21.jsp>
- Harman, G., & Harman, K. (2003). Institutional mergers in higher education: Lessons from international experience. *Tertiary Education and Management*, 9, 29-44.
- Kang, I. (2009). *The new trend and adaptation for the low-birth rate on educational development-South Korea*. Paper presented at the Ming Chuan University 2009 International Educationa Academic Conference Strategies for Edcuationa Faced with the Trend of Declining Birthrate (March 13, 2009), Taipei City: Ming Chuan University.
- Korea Joongang Daily (2011, June 16). *How bad universities fill their seats*. Retrived July 25, 2011, from <http://joongangdaily.joins.com/article/view.asp?aid=2937647>
- Korea Research Foundation (2006). *Brain korea 21*. Retrived July 25, 2011, from <http://bnc.krf.or.kr/home/eng/bk21/aboutbk21.jsp>
- The Chosunilbo (2009a, May 5). *Gov't must deliver a wake-up call to useless universities*. Retrived July 25, 2011, from [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2009/05/08/2009050800679.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2009/05/08/2009050800679.html)
- The Chosunilbo (2011a, April 5). *Private colleges lure poorly qualified chinese students*. Retrived July 25, 2011, from [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/04/05/2011040501217.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/04/05/2011040501217.html)
- The Chosunilbo(2009b, May 5). *Useless private universities to be closed*. Retrived July 25, 2011, from [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2009/05/08/2009050800238.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2009/05/08/2009050800238.html)

The Chosunilbo(2011b, July 11). *Universities brace for dwindling student numbers*. Retrived July 25, 2011, from [http://english.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/07/11/2011071101097.html](http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/07/11/2011071101097.html)

### 三、日文部分

日本私立学校振興・共済事業団学校法人活性化・再生研究会  
(2007)。私立学校の経営革新と経営困難への対応。

日本私立学校振興共済事業團(2011)。平成22年度，私立大学等経  
常費補助金交付状況の概要。 Retrived July 30, 2011, from  
[http://www.shigaku.go.jp/files/s\\_hojo\\_h22a.pdf](http://www.shigaku.go.jp/files/s_hojo_h22a.pdf)

内閣府(2011)。平成23年版 子ども・子育て白書(全体版<html  
形式>)。 Retrived July 30, 2011, from  
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2011/23webhonpen/index.html>

文部科学省(2004a)。国立大学の法人化の経緯。 Retrived July 24, 2011,  
from [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03052701.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052701.htm)

文部科学省(2004b)。国立大学法人法施行規則。2011年8月2日，  
取自 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H15/H15F20001000057.html>

文部科学省(2004c)。認証評価制度について—新たな第三者評価制  
度の導入—。 Retrived December 2, 2011, from  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/05061602/008\\_1a.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/05061602/008_1a.htm)

文部科学省(2005)。認証評価制度の概要。 Retrived December 2, 2011,  
from  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/05061602/008\\_1.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/05061602/008_1.htm)

文部科学省(2007a)。文部科学白皮書。 Retrived December 2, 2011,  
from

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/hakusho/html/hpab200701/002/010/004.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200701/002/010/004.htm)

文部科學省（2007b）。*帰属収入で消費支出を賄えない学校法人の推移*。Retrieved December 2, 2011, from

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/005/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/005/001.htm)

文部科學省（2010a）。*中長期的な大学教育の在り方に関する第四次報告*。Retrieved Mar 6, 2012, from

[http://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155\\_6\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/02/16/1302155_6_1.pdf)

文部科學省（2010b）。*教育基本法*。Retrieved Aug 2, 2011 from

<http://ja.wikipedia.org/wiki/教育基本法>

文部科學省（2011a）。*文部科学統計要覧*。Retrieved July 24, 2011, from

[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2011/05/26/1305712\\_01.xls](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2011/05/26/1305712_01.xls)

文部科學省（2011b）。*学校法人制度の概要*。Retrieved July 24, 2011, from

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/001.htm)

文部科學省(無日期 a)。*私立学校関係税制*。Retrieved December 2, 2011, from

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/003.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/003.htm)

文部科學省（無日期 b）。*最近の私学行政について*。Retrieved Feb, 29, 2012 from

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/007/001/001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/007/001/001.pdf)

国立大学法人東京学芸大学（2010）。*沿革表*。Retrieved March, 20, 2012 from <http://www.u-gakugei.ac.jp/pdf/2010enkaku.pdf>

独立行政法人大学評価・学位授与機構（2011）。*機構について*。



Retrieved July 24, 2011, from  
[http://www.niad.ac.jp/n\\_kikou/enkaku/index.html](http://www.niad.ac.jp/n_kikou/enkaku/index.html)

筑波大學 (2012)。創基からの沿革図。Retrieved March, 20, 2012 from  
<http://www.tsukuba.ac.jp/about/development.html>

#### IV 韓文部分

教育科學技術部 (2009 年 2 月 25 日). *Major policies to enhance the competitive strength of korean higher education*. Retrieved July 28, 2011, from  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../unpan042696.pdf>

教育科學技術部 (2007 年 7 月 20 日). *Summary of bk21 and nuri projects*. Retrieved July 28, 2011, from  
<http://english.mest.go.kr/web/1710/en/board/enview.do?scriptYn=&searchWord=BK21&bbsId=258&lineCnt=10&encodeYn=N&currentPage=&mode=&y=14&x=20&password=&searchOption=combi&boardSeq=1174&mode=view>

教育科學技術部 (2010 年 11 月 11 日). 南韓將實施高教投資十年計畫以提升大學競爭力及畢業生就業率 Retrieved July 25, 2011, from  
<http://english.mest.go.kr/web/42208/en/board/enlist.domain/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=052&aid=0000143033>

教育科學技術部 (無日期 a)。BK21 計畫。Retrieved Dec 5, 2011, from  
[http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21\\_01\\_0204.do?menuSN=1101](http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21_01_0204.do?menuSN=1101)

教育科學技術部 (無日期 b)。BK21 計畫。Retrieved Dec 5, 2011, from  
[http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21\\_01\\_0204.do?menuSN=110](http://bnc.nrf.re.kr/home/kor/bk21/bk21_01_0204.do?menuSN=110)

Baekseongjun, Gimseungbo, & Jeonjaesik (2006). *고등교육과 인적자원개발[abstract]*。서울 : 한국직업능력개발원。

Bk21(1999)◦ 두뇌 한국 21◦ 2011年12月5日◦ 取自: <http://bnc.krf.or.kr>

교육과학기술부 (無日期). **대학 알리미 대학별 검색.**

2011年10月15日. 取自: <http://www.academyinfo.go.kr>

박상남 (2007年2月20日). **대학간 통폐합... '생존을 위한**

**선택'**. YTN. 2011年12月8日. 取自: <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=052&aid=0000143033>

교육과학기술부 (2010年11月). **고등교육 재정투자 10개년**

**기본계획(안)**. Retrived December 5, 2011, from

<http://www.mest.go.kr/board/fileView.do>

백승규 (2009年8月10日). **정부, '국립대학통폐합'**

**추진... '진통예상'**. MBC. Retrived December 5, 2011, from

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=214&aid=0000113754>

법률지식정보시스템 (2011年7月21日). **제 62 조 ( 학교등의 폐쇄 ) .**

Retrived December 3, 2011, from

[http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK\\_TYPE=LAW\\_BON&LAW\\_ID=A0810&PROM\\_NO=11066&PROM\\_DT=20110930&HanChk=Y](http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A0810&PROM_NO=11066&PROM_DT=20110930&HanChk=Y)

보건복지부. (無日期). **저출산 정책**. Retrived December 8, 2011, from

<http://www.mw.go.kr>

원국대학교육협의회. (無日期). **Center for university accreditation.**

Retrived October 15, 2011, from

[http://english.kcue.or.kr/board/bbs/board.php?bo\\_table=About\\_03\\_01](http://english.kcue.or.kr/board/bbs/board.php?bo_table=About_03_01)

이충재 (2011年6月13日). **부실대학퇴출법적근거마련할것.**

Retrived December 8, 2011, from

[http://m.dailian.co.kr/mobile\\_view.htm?page=7&code=news1&id=250795](http://m.dailian.co.kr/mobile_view.htm?page=7&code=news1&id=250795)

參考文獻

중앙일보 (2011年9月6日). 부실사립대학 43 곳추려정부,  
내년재정지원중단'특별관리'국공립이달발표. Retrived December  
8, 2011, from  
[http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total\\_id=613622  
1&cloc=olink/article/default](http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=6136221&cloc=olink/article/default)

한국대학교육협의회. (無日期). 대학입학학령인구 변화추이.  
Retrived December 15, 2011, from <http://stat.kcue.or.kr/>

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

附錄

附錄

## 附錄一 私立學校營運風險評等指標（草案）

項目	計算方式	評等標準		
		A 類（優良）	B 類（尚可）	C 類（不佳）
核心營運結餘	（學雜費收入+捐贈收入）-人事費	前一年度決算數高於零	前一年度決算數低於零	連續 2 年以上或近 3 年平均數低於零
主要指標	本期實際清償債務本息	前一年度決算數比率為 100%	前一年度決算數比率介於 80% 至 100%	前一年度決算數比率低於 80%
	本期依約應清償債務本息			
	累積違約債務本息	依據實際積欠情形統計	如期還款	該學年度較上年 度增加
積欠薪資月數	依據實際積欠情形統計	未積欠薪資	積欠達 2 個月以上者	連續 3 個月或累積達 6 個月以上者
次要指標	常態現金結餘 常態現金收入	近 3 年平均決算數高於 10%	近 3 年平均決算數介於 5% 至 10%	近 3 年平均決算數低於 5%
標	學校相同職級教師薪資/公立學校相同職級教師薪資	減薪指數 $\geq 1$	減薪指數介於 0.6 至 1.0 間	減薪指數低於 0.6
	設備更新指數	當年度每生設備現金支出 近五年平均每生設備現金支出	近 3 年平均指數高於 1.0 當年度低於 0.6	近 3 年平均指數低於 0.6

項目	計算方式	評等標準		
		A 類 (優良)	B 類 (尚可)	C 類 (不佳)
舉債指數	負債淨額/常態現金結餘	前一學年度介於 0 與 5 之間	前一學年度高於 5 倍或為負數	連續 2 年以上高於 5 倍或為負數
資產負債比	估計資產現值/負債帳面值或(土地公告現值房屋評定現值+圖書設備帳面值*0.2)/負債帳面值	大於 2	介於 1 至 2	小於 1
新生註冊率	新生註冊人數/招生名額(私立大專校院)	大於 80%	介於 50%至 80%	小於 50%
	新生註冊人數/招生名額(私立高中職)	大於 90%	介於 70%至 90%	小於 70%
在學學生保留率	當學年度在學人數-當學年度一年級人數/前一學年度在學人數-前一學年度畢業生人數	大於 90%	介於 80%至 90%	小於 80%
評鑑結果	私立一般大學校院	無「未通過」的系所	「未通過」的系所在 20%以下者	「未通過」的系所逾 20%者
	私立技職校院	系科評鑑等級未有 3 級或 4 級者	系科評鑑等級為 3 級或 4 級之比率在 20%以下者	系科評鑑等級為 3 級或 4 級之比率在 20%以上者
	私立高中職	1.高中職「校務評鑑範疇」: (1)列為「四等」以下之領域未達	1.高中職「校務評鑑範疇」: (1)列為「四等」以下之領域達 3	高中職「校務評鑑範疇」有 2 個領域列為「五等」,或高職「專業類科評鑑範

項目	計算方式	評等標準		
		A 類 (優良)	B 類 (尚可)	C 類 (不佳)
		3 項者。 (2)列為「五等」 以下之領域未達 2 項者。	項以上者。 (2)列為「五等」 以下之領域達 2 項以上者。	「疇」有專業類科 列為「五等」，經 追蹤輔導及追蹤 評鑑後仍列為 「五等」者。
		2.高職「專業類科 評鑑範疇」：未有 列為「四等」以 下之專業類科者。	2.高職「專業類科 評鑑範疇」：有列 為「四等」以下 之專業類科者。	

註：甲級：12 項指標中屬 C 類者在 4 項以內。乙級：12 項指標中有 5-7 項屬 C 類。  
丙級：12 項指標中有 8 項以上屬 C 類或 4 項主要指標中有 3 項以上屬 C 類。

1. 甲級學校：學校仍可正常運作，除非學校主動申請轉型或停辦外，本部僅依大學法或私立學校法等相關法規執行行政督導。
2. 乙級學校：學校已有財務困難趨勢，校務經營有待觀察，宜由本部列入觀察名單，從嚴審核舉債或土地購置等案，並請董事會積極籌募資金。
3. 丙級學校：由本部組成訪評小組至校訪評，以確認是否符合私立學校法第 70 條所訂之「遭遇重大困難不能繼續辦理」之要件，並提請私立學校諮詢會提供諮詢意見，以評估是否命令停辦。

資料來源：教育部（2009b）。



## 附錄二 相關研究整理

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
巫 由 惠	2005	建構 我國 高等 教育 退場 機制 之研 究	國立臺 灣師範 大學社 會教育 學系在 職進修 碩士班 學位論 文	公私立 大學校 院之校 長五 位、專 家學者 五位， 以及教 育部主 管行政 主管 二位進 行訪談	文獻 分析 法、訪 談法	研究 者本 人		<p>一、我國高等教育尚未形塑市場化環境，適時規劃退場機制具預警效果。</p> <p>二、國內外環境條件殊異，退場機制建構應適合我國教育體制。</p> <p>三、退場法源依據、程序及配套尚未建構完備，政策理念與目的尚待釐清，目前推動實施仍有困難。</p> <p>四、建構退場機制在提升高等教育功能，無礙高等教育機構多元性發展。</p> <p>五、退場機制之建構，應由政府與市場共同主導。</p> <p>六、注重合理決策形成過程，尊重學校成員意見，審慎決定退場方式。</p> <p>七、建構長期高等教育資訊網路，提供消費者易理解之公開透明選擇資訊。</p>
馬 發 輝	2003	高等 技職 教育 整併 策略 之研 究— 以臺 中技 術學 院為 例	南華大 學非營 利事業 管理研 究所碩 士學位 論文	臺中技 術學院	採質 化研 究中 的個 案研 究 法，為 使研 究成 果豐 富，研 究方	研究 者本 人		<p>一、臺中技術學院在整併前就內部資源評估之優勢為：校史悠久、校譽佳、交通便捷、教學大樓擴建、龐大完整師資群、學生學習成果佳；劣勢為：校地、校舍不足、學生素質降低、無完整行銷策略；外部環境之機會為：新興工業園區、終身學習風氣、學程學位制、法令鬆綁、加入 WTO 與國際接軌；威脅為：新學校的設</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
					法之 施行 採檔 案文 件分 析，參 與觀 察及 訪談 法。			<p>立、財務壓力、大陸學校誘因。</p> <p>二、兩校整併之動機在於追求成長及配合政府之政策，整併之類型為成長型，吸收合併型及強弱合併型。</p> <p>三、兩校整併之困難在於經費問題、認知差異、缺乏地方政治力推動及強弱合併之隱憂，而兩校整併成功之條件為政府力量支持，地理位置接近，資源互補，地位品質相當，創新發展能力及具有歷史規模，至於使命及組織成員因子則持保留態度。</p> <p>四、本研究以規模經濟、大眾化及市場化及共同成長模型指標檢視整併之效益，發現：(1)兩校整併後將可逾 10,000 人，躋身大規模學校，分攤固定成本及硬體設施而享有規模經濟。(2)兩校整併後將可分四學院辦學，達到多元辦學及特色，並將自主權引入市場機制使資源運用效率提高，並依社會之需求辦學，同時資金來源多元化。(3)從共同成長型合併之評估，得知兩校在未來將為共同之願景努力，並提供本校資源協助整併，並強化學術資源及財政基礎。在學生來源方面將有穩定之入學率，且提高校友</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								人數，人事方面將保留多數人，而在總校區僅留一系統主管學校事務，藉媒體提高形象，在資源增加後，決策更具有經濟效益，同時將整併後加強兩校之合作列為第一要務。
吳和堂、張耿璋	2005	大學整併之研究－以國立高雄師範大學與高應大為例	國立高雄師範大學報，19，21-41。	以高師大與高應大學生555人為研究對象	問卷調查法	自編問卷	t考驗、單因子變異數分析與卡方檢定	過半數支持整併、整併目的獲得中等程度之支持、整併策略獲得高度支持、整併難度偏高、男學生較支持整併、高應大學生較支持兩校整併、高應大所屬的學院比較支持整併、年級越低越支持兩校整併、申請入學之學生最支持兩校整併。
顏朱吟	2004	大學整併政策之組織理論應用及問題探討	學校行政雙月刊，32，56-63。		文獻探討			臺灣的大學校院數太多，確實有其必要進行整併，事實上，各國大學校院的整併似乎已經形成一種趨勢，以東亞國家為例，中國大陸，比較為人所知如浙江大學、吉林大學、揚州大學、四川大學、武漢大學以及北京大學（與北京醫科大學）之整併案等，在香港最近則是香港科技大學與香港中文大學的合併案引發眾多討論，而

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
					生的 問題)			日本政府也規劃將 90 多所 國立大學整併為 60 所左 右，其國立大學與其他公立 教學、研究機構的整併也在 進行之中，由此可知高等教 育機構的整併，在世界各地 正不斷地進行著。
吳 壽 山	2009	私立 學校 採公 司化 組織 運作 模式 之可 行性 研究	研考會 RDEC- RES- 098-01 3(委託 研究報 告)	問卷訪 談的對 象是私 立學校 經營管 理階 層，採 立意抽 樣，共 抽取 37 家私立 學校的 經營管 理階 層，受 訪人數 每所學 校 1 至 2 人。	文獻 分 析、問 卷訪 談、焦 點團 體座 談	自編 問卷	描述 統計	一、針對目前已存在之私立 學校，宜局部範圍的採用公 司化模式經營。建議先選擇 易與企業界合作接軌之單 位（如推廣教育中心、MBA program、產學合作中心、創 新育成中心、跨校學程...等） 自學校切割出去試行公司 化經營。二、新設立之私立 學校，如欲全面採取公司化 模式經營，應以非營利組織 之模式有限制地公司化運 作。如採認畢業證書，但學 位承認之配套另訂法規。 三、針對目前經營不善而想 退場的私立學校，應立法 （如「私立學校退場管理條 例」）建立公平合理之退場 機制。其中，要特別關注在 「學生受教權」以及「教職 員工作權」這兩大方面所產 生之問題：其有關稅的優惠 是主要重點需求。（一）學 生受教權：應積極安排學生 轉學事宜。推測在其他私立 學校學生數量也不足夠的 情況之下，會很樂意收留這 些學生，所受阻力應不致太

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								大。(二)教職員工作權若依循公司經營模式，學校可以合法資遣教職員，而待學校清算完畢之後解散，剩餘的資金可給付教職員之資遣費，股東再就最後剩餘價值進行分配，政府亦可從中抽取稅金，一舉數得。
詹盛如	2010	國立大學整併政策之分析與研議委託研究案	教育部委託、研考會補助案計畫編號 98-C86 624	英、美、中、澳、日五國之大學整併	文獻分析			<p>壹、各國大學整併政策</p> <p>一、內外交雜的整併原因 整併動機是內、外部因素交雜，來自外部的因素，主要是該國政府的財政拮据以及社會變化（如社會需求降低、少子化），另外就是來自於國際之間競爭壓力的增高等，至於內部的因素則是學校必須求取生存，進而追求卓越的壓力。</p> <p>二、擴張完後是整併的時機 在整併時機方面，大都出現在高等教育擴張到一定程度之後，面臨政府財政資源不足，或者是希望提高機構營運的效率與績效的條件下，開始透過政策介入，鼓吹機構合併。</p> <p>三、政府主導的決策方式 在五國的分析研究中發現，能夠出現大規模整併案例的國家，大都與政府介入有密切關係，屬於「政府主導模式」 (government-dominated model)。</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								<p>四、經費管控是主要政策工具</p> <p>在各國政府所實際採用的政策工具上，原則是以經濟誘因或經費分配為主，國家的法定權威為輔的狀態。</p> <p>五、增加競爭優勢的整併</p> <p>當前主流的整併目的是以增強競爭優勢為主，藉著整併改變機構的條件與實力，也增加國際競爭力。一般認為的擴大學校規模，提高規模經濟，改善營運管理效率與績效，似乎不是整併最重要的目標。</p> <p>貳、多元整併模式</p> <p>一、各有差異的整併模式</p> <p>二、許多國家維持多元整併的模式</p> <p>三、聯盟模式是當今整併的主流</p> <p>四、大學系統概念需釐清</p> <p>五、多元整併模式有益學校競爭力之提升</p>
陳玉葉	2010	國立東華大學學生對學校整併現況之調查研究	國立東華大學教育行政與管理學系碩士班論文	國立東華大學壽豐校區與美崙校區學生564人為研究對象	問卷調查法	國立東華大學學生對學校整併現況之調查問卷	t考驗、單因子變異分析	<p>一、國立東華大學學生對學校整併現況之滿意情形為中等程度</p> <p>二、不同背景變項之學生對學校建築意見皆無顯著差異</p> <p>三、學生對表徵呈現的意見因校區、年級等背景變項不同有顯著差異；但在性別、學院、所屬科系有無與他系整併上無顯著差異。</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								<p>四、不同背景變項之學生對系所整合意見皆有顯著差異。</p> <p>五、學生對於課程發展意見因校區、學院、年級等背景變項不同有顯著差異；但在性別、所屬科系有無與他系合併上無顯著差異。</p>
廖泓璋	2009	大學經營環境衝擊下學院因應策略之研究	華梵大學工業工程與經營資訊學系碩士班		文獻分析、專家諮詢		模糊多層級分析	<p>透過模糊多層級分析後，在四項因應策略內最適重要策略為「增強就業力」策略，其次為「強化招生」策略。而在強化招生因應策略下最適重要行動方案為「設立深坑分部」，其次為「增加技職生名額」；在策略聯盟因應策略下最適重要行動方案為「高中策略聯盟」，其次為「建教合作計畫」；在增強就業力因應策略下最適重要行動方案為「提供就業實務課程訓練」，其次為「開設國際證照相關課程」；在退場機制因應策略下最適重要行動方案為「學系減班」，其次為「學系合併」。</p>
蔡宛螢	2009	民間參與老人住宅建設之法令分析-	國立中央大學營建管理研究所		文獻分析			<p>分析發現，「促進民間參與老人住宅建設推動方案」實施迄今，影響成效不佳的原因，本研究歸類以下推動障礙，一、供給端：高建築成本、融資困難、誘因不足、錯估需求；二、需求端：需求量大低、老人住宅定義認知</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
		以裁 併學 校改 建為 例						<p>不足、收費較高；三、程序端：審查標準不一致、申請程序過於複雜；四、法令端：未規定相關罰則、未規定退場機制。</p> <p>本研究擬訂 9 項相關具體作法：一、放寬貸款資格，二、放寬稅收優惠，三、擬定減收土地租金、權利金之辦法，四、訂定標準審核機制，五、多機能性開發，六、以長期照護保險機制推動，七、研擬相關罰則，八、研擬退場機制，九、研擬回饋機制。另外，本研究針對將裁併學校改建為老人住宅過程中面臨障礙，擬訂 3 項之具體作法：一、多機能性開發老人住宅，二、開放飯店業者附屬經營老人住宅，三、機關協助界面整合。</p>
黃 豪 臣	2002	大學 校院 合併 後績 效評 估之 研究 -以 學生 顧客 之觀 點	國防管 理學院 資源管 理研究 所	國立嘉 義大學 與國防 大學學 生	問卷 調查 法	Para sura man ， Zeit haml and Berr y (19 88) 所修 正之	描述 統計	<p>經問卷調查實證研究發現：一、學校合併後所呈現的教學研究行政品質仍有相當改善的空間；二、萃取出構成大專校院合併其教學研究行政品質的六個因素：學校認同與價值肯定、課程設計與社團活動、教學研究、學校形象、行政效率、學校環境與設備，此六項因素可作為衡量大專校院合併後其教學研究行政品質之衡量指標；三、影響</p>



作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
						SER VQ UAL 量表 來衡 量		合併後學生整體滿意的因素有二：學校認同與價值肯定及行政效率；四、合併後學校之學生整體滿意將影響合併後學生對學校的忠誠表現；五、合併後學校之學生整體滿意將影響合併後學生對學校的口碑宣傳行為；六、不同背景之學生對整體滿意有顯著差異；七、在大學合併後經歷或就讀時間較久的學生，愈滿意合併後學校各項品質，對學校合併後的整體滿意度較高。
曾清璋	2008	臺灣 高等 體育 教育 機構 整併 因素 之探 討－ 以國 立臺 灣體 育大 學 (桃 園) 為例	國立政 治大學 行政管 理碩士 學程	國立臺 灣體育 大學 (桃 園)，訪 談桃園 校區參 與整併 之教職 員	訪談 法			一、影響大學整併成敗原因，通常並非單一因素。 二、世界各國大學整併通常為政府積極推動，其中較好的方式係政府除規劃充分之整併環境外，其餘包括整併對象選擇到協商過程，均應交由整併雙方學校自主選擇。 三、體育大學整併最大問題為距離遠、同質性高，整併後仍為單科專業大學，以致二校區現有系所與運動代表隊，具有高度重疊性，使各類教職員隱含遷調危機及面對變動可能影響自身權益，帶來不安定之心。 四、當政府推動體育大學整併，先強制選擇對象而後以協商方式推動，不能貫徹整

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								併政策，又不願強力積極介入訂定組織架構及組織規程，此為體育大學整併邁向失敗主要原因。
楊宜穎	2009	我國 高等 教育 機構 整併 政策 之研 究	國立暨 南國際 大學教 育政策 與行政 學系		文獻 分析			<p>一、我國高等教育機構整併政策面</p> <p>(一) 整併目的：使小校達經濟規模；師範轉型成綜合大學；發展區塊重點大學；有效之教育資源運用，以求與世界級的大學做競爭。</p> <p>(二) 整併類型：校際合作；策略聯盟；學校合併；校內整合；校際整合。</p> <p>二、我國高等教育機構整併實際面</p> <p>(一) 整併目的：生存目的；發展目的；發展區塊重點大學之目的。</p> <p>(二) 整併類型為學校合併：兩校互補併、大併小、兩性質相近之小校併。</p> <p>(三) 整併困難：本位重。</p> <p>三、建議：(一) 根據整併目的，作為經費補助的審核標準；(二) 針對「有潛力」整併之學校，進行經費補助或擴增員額，以有效促成更多高等教育機構完成整併；(三) 政府層面的推動與協商。</p>
張萬春	2008	大學 整併 之組 織變	國立嘉 義大學 教育行 政與政	行政人 員 50 人，教 師 100	問卷 調查	高等 教育 機構 整併	t 考 驗與 單因 子變	<p>一、高等教育機構整併是主管機關與學校相互合作的結果；二、內部人員對於機構整併的態度傾向是重要</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
		革-策發展 內部研究所 人員碩士論 態文 之研 究	策發展 研究所 碩士論 文	人。共 計發出 150份 問卷， 排除部 分無效 問卷 後，有 效問卷 共計 112份		調查 問卷	異數 分析 (A NOV A) 數據 結果	關鍵；三、新機構的認同與 新組織文化形塑已漸漸形 成；四、新機構的人力資源 分配不均，單位人力不足； 五、資源分配制度尚待強 化；六、校區距離過遠影響 廣泛；七、行政服務未能切 合部分內部人員需求；八、 學術研究風氣、聲望與成果 均在整併後提高。
曾 瑞 譙 、張 文 軫 、郭 姿 秀	2009	少子 化對 技專 校院 經營 管理 壓力 與因 應策 略之 分析	教育研 究與發 展期 刊，5 (3)， 175-20 8。	針對93 所技專 校院之 主管及 教師進 行問卷 調查， 研究樣 本558 人，有 效問卷 498 份，可 用率為 89.24 %。	問卷 調查	少子 化對 技專 校院 經營 管理 壓力 與因 應策 略之 研究 問卷	相關 分析	一、學校經營管理壓力，以 「校際競爭」與「人力資源 管理」為最大，其次是「教 育經費排擠」及「系科調 整」。 二、學校面對經營壓力，所 採取的策略依序為「品牌建 立策略」、「行銷策略」與「創 新策略」。 三、私立技專校院在經營管 理壓力各層面高於公立技 專校院。 四、創校歷史在 31-40 年的 技專校院在各層面經營管 理壓力最大。 五、學生數在 3,000 人以下 及位處鄉鎮地區的學校在 經營管理各層面的壓力最 大。
董 保 城	2006	私立 學校 退場 機制	國科會 專題 NSC 95-241		比較 研究 法			本研究案基於法治國之法 律保留原則出發，鑑於各種 影響私立學校經營之因 素，雖部分須依賴教育以外

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
	研究	4-H-00 4-008-						<p>之其他政策配合，惟教育行政機制中，擴大私立學校間之整併效能，應可提升其競爭力。首先從廣義之退場定義出發，合併亦為私立學校退場機制之一環，而在延續私立學校法修正草案之合併架構外，建議從立法保障消滅之設校法人創辦人及曾出資捐助之董事得於存續之設校法人續任職務，及提供一定之賦稅優惠，期望激勵並擴展私校學校經營決策者對於合併之合意決定空間，提高合併之可能性。相對於私立學校之外部環境，私立學校遭致退場危機，從實務觀點，諸多事例係指向其自體之管制失靈。換言之，因學校經營上之人謀不臧所產生之危害，更為不可忽視之因素。本研究認為針對私立學校內部財務之管控，其風險控制閥有予以提前發揮作用之必要。在此前置機制中，應明確規範私立學校經營階層之特定人士與設校法人、私立學校之財務關係，以避免私立學校與私人間之糾葛，而影響私立學校之財務正常運作。規範重點，包括財產寄託、借貸、保證、土地管用之監督機制與法律責任。從國家教育行政</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								<p>規範之法律機制而言，令私立學校退場，具有最後手段性之性質，故應審慎為之。另一方面，若私立學校已極度惡化，始貿然啟動停辦、解散之退場機制，恐無助於學校學生及教職員工之權益保障，從而，主管機關應有主動發現徵兆之能力，並以相關之法律配套措施因應。實務常見之徵兆，諸如設校法人未自行申請學校主管機關核定停辦；設校法人或私立學校發生嚴重人事、財務危機，或董事席次大量移轉、異常移轉或其他嚴重弊端；私立學校招生人數嚴重不足；學校主管機關委請會計師進行簽證查核，私立學校拒絕配合，經會計師請求配合，嚴重影響財務資訊公開，主管機關命其配合，仍不配合；私立學校自行停止招生。主管機關可徵詢專家機構之私立學校諮詢會意見，在符合比例原則之情況下，限期命其停辦，或依危機程度，實施接管董事會或私立學校，或命設校法人、私立學校立為必要之措施，以及時防微杜漸，抑止情況惡化。如私立學校祇因財務運作發生困難，即因而驟然停學校辦學，將造成手段與結果間之</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								嚴重失衡。本研究案認為其他法制中之重整、更生程序，亦為輔助私立學校從新出發之必要及可行機制，故建議增定「再生」程序，以清理設校法人或私立學校之債務清理，藉以妥適調整其與債權人及其他利害關係人之權利義務關係，一方保障債權人獲得公平受償，並謀求私立學校之再生機會，據此鞏固私立學校繼續興學於不墜。此再生程序與前述之合併，並無排斥關係，故私立學校可基於保障興學自由、學生暨教職員權益之最大化為妥適之選擇，或予以併用，如經再生程序後仍可進行合併，甚或合併後，再遇財務困境，而聲請再生等。末者，鑑於財務爆發危機之私立學校，主事者潛逃國外，不乏其例，除犯罪偵審機關依法採取強制措施外，現行教育法制並未賦予教育主管機關有效之擔保手段，以防免前開弊端。本研究案參酌相關立法，明定於該當法定事由時，得限制特定人出境，及限制其財產移轉、交付或其他權利設定，同時兼顧憲法對於正當程序之要求，增設私立學校諮詢會追認程序，及法定解除限制事由，

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
駐 法 文 化 組	2010	法國 大學 整併 的現 況	原始資 料 2010 年 1 月 13 日法 國世界 報					充分保障人民權益。 2009 年法國總統薩科奇宣 布政府擴大內需方案的高 等教育與研究投資支出分 配，總額高達 220 億歐元的 預算，有近一半的金額將用 於高等教育。其中 77 億歐 元更集中於近 10 所卓越大 學院校，目的在建立世界一 流的大學。2006 年政府依法 於全國各地設立「研究與高 等教育區域中心」，希望在 不同的教育體制以及各地 區的特色研究之間，找出互 惠合作的發展模式。不論是 出於社會使命感、或是財務 預算的誘因，全國各地的大 學整併的確有增加的趨 勢。「巴黎東部大學系統 (Paris-Est)」是比較可行的模 式，該大學系統內各校博士 班學生(甚至包含部分碩士 生)的教學、研究與服務資源 皆得以共享。
吳 金 春	2009	從外 國經 驗看 臺灣 大學 整併	2009 年 「海峽 兩岸高 等教育 永續發 展」學 術研討 會會議 論文					在四川大學的整併案中發 現大學整併本身是需要一 筆龐大經費，小至校門重 建、網路頁面大整修，大至 學校軟硬體的相容，譬如行 政體系軟體系統的相容、選 課系統的整合與兩校相通 的校園網路和電話系統整 合與架設。併後的四川大學 初期由於經費不足面臨相 當困境，最後是大陸中央撥

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								<p>款助其渡過難關(Wan and Peterson, 2007)。若以此例來觀看臺灣大學整併，令人擔憂的是現今臺灣經濟不景氣，又遭逢政府財政吃緊，這筆經費的支出不知道會是政府還是大學買單。再者，若因經費不足致使學校軟硬體相容性不夠，則不僅可能拉高與延長合併後的衝突與緊張情勢，也可能導致令行政與教學效率大打折扣。臺灣大學整併案還有一個經費支出，那就是校區間的交通。和四川大學整併案不同的是，臺灣整併案中的學校通常不相鄰。這也表示合併後，兩校園的區間交通是免不了的，經費在大學合併中扮演重要角色。至於爭取補助款的競爭力。Wan and Peterson(2007)在其研究中表示，合併成一間大學後，雖然四川大學因而在中國發展世界一流大學的各個計畫中不缺席，但其拿到的政府補助是一份，而非如過去般的兩份。可見四川大學和成都科技大學合併後在爭取經費補助時形成了併後的學校規模使其在政府重點補助各計畫中名列榜上，但其所獲取的金額卻是以一間學校計。可見，四川大學和成都科技大學合</p>



作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								併後在爭取補助款上的競爭力確實有提升。若回到臺灣來看，國北教大和臺大合併以及新竹教大和清大合併，對政府與民間經費爭取的競爭力已經是所向披靡的臺大和清大有加分作用嗎？合併後，校內經費分配是雨露均沾，還是會因院系所不同而異呢？在臺灣，學校規模的擴大真的和經費的獲取有正相關嗎？這些都是日後很值得觀察的。反觀，國體和北體併成的臺灣體育學院將成為政府經費爭取上的常勝軍，因其將名正言順地囊括政府在體育發展上的各項經費。
陳 德 華	2010	審慎 推動 國立 大學 整併	2011 年 8 月 8 日，取 自 <a href="http://pics2.yammedia.tw/29/attachfile/4/6/6/664003/1/14d1d62f714d30.pdf">http://pics2.yammedia.tw/29/attachfile/4/6/6/664003/1/14d1d62f714d30.pdf</a>					立法院教育文化委員會 2010 年 12 月 22 日審議通過楊瓊櫻委員所提《大學法》修正案，若完成二、三讀修法程序，教育部將可依據高教整體發展、教育資源分布等條件，主導研擬國立大學整併計畫。現階段推動國立大學整併的目的，其一是為促進高等教育資源的整合，提升資源使用的效益；其二是為改善教學研究品質，提升大學的競爭力。教育部若要主導國立大學的整併，必須有清楚的整併規則，選擇整併學校的依據為何，讓各大學及社會都能清

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
劉 一 龍 、 李 大 正 、 王 德 睦		調整 生育 步調 對臺 灣總 生育 率的 影響	臺灣社 會福利 學刊, 6 (2), 25-60。					楚了解。同時把過去擴張式的整併模式轉變為調整式的整併模式。整併後的大學政府所補助的資源可以不減縮但學校招生的規模必須比整併前更精簡。  Bongaarts 與 Feeney(1998)指出生育步調(tempo effect)會扭曲時期別總生育率(TFR), 也就是說生育步調延後對 TFR 有壓低的作用。因此, 目前低生育率國家之實際生育水準應該高於 TFR, 當生育的時間效果減緩或停止時, TFR 有可能止跌回升。Lutz 與 Skirebekk(2005)應用 Bongaarts 等人的觀點, 反向運用生育的時間效果, 企圖透過改變既有社會制度來促使個人生育步調提前, 以達提升 TFR 的目的, 具體建議包括提前入學、縮短高等教育年限等, 可稱之為生育步調政策(tempo policy)。臺灣於 2003 年成為「超低生育率(lowest-low fertility)」國家, 欲儘快使生育率止跌回升, 調整生育步調是一個值得思考的方向, 本文應用 Bongaarts 與 Feeney 的方法, 模擬生育步調提前對 TFR 的影響, 結果顯示即便生育步調只有些微提前, 對於提高 TFR 都有明顯幫助。

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
翟本瑞、薛淑美	2006	教育部推動國立大學整併之政策評估：以嘉義大學為例	教育與社會研究，10，163-199。					<p>教育部近年來帶頭推動大學整併計畫，希望達成的目標有：加強學術和成本效益上的競爭力，進而面對加入WTO後市場化和國際化的競爭；整合資源達到知識創新的目的，以面對高等教育未來的挑戰。而儘管教育部提出許多經費補助及整併成功後，對於增設系所可解凍等誘因，大學整併案仍多只聞樓梯響。</p> <p>目前唯一整併成功的案例為2000年2月正式掛牌的嘉義大學，是由嘉義技術學院及嘉義師範學院合併而成。該校對於整併政策具有指標性意義，教育部在補助經費、擴充軟硬體設備、增設系所方面也都給與很優厚的待遇。因此本文除探討教育部大學整併政策本身的目標與手段是否恰當外，更以嘉義大學為例，藉由分析嘉義大學的系所發展、師資結構、校區分布、經費結構，檢驗這一指標性的整併案，看其成效是否能達到教育部對外宣稱的預期目標。</p>
王麗雲	2003	高等教育整併—經驗	教育研究資訊，11（4），103-13					<p>所謂整併，包括其他各種不同的機構合作型式，例如聯盟、邦聯等等。我國政府在提倡高等教育整併時，所提出的計畫也是屬於廣義的</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
		與反 思	4。					<p>整併，高等教育機構的合併只是其中的一種型式，只是因為合併的議題涉及範圍較大，政府的政策推動較容易引起大眾的注意與討論，其他型式的整併反而討論的不多。促成高等教育整併的動力，可分成兩類，一是由機構所發動的，另一類是由政府所發動的。機構發動整併的類型可再分為二，一是為了生存，另一是為了成長，前者可能是因為經營不善或市場變動（如人口出生率下降），受形勢所迫，不得不然。後者則是因應形勢所提出的主動規劃，目的是使機構能繼續成長。高等教育發展在政府政策的主導下，也較能整合一致，不論是澳洲、加拿大、中國大陸等地，都可以發現政府基於高等教育政策考量（如追求卓越、確立政府高等教育機構關係、改善教學品質、提供更多就學機會），推動整併的例子。就現有國外高等教育機構的整併成效來看，不論是效率的提升或是卓越的追求，整併所能達成的效果都在未定之數，以國外文獻中討論最多的效率問題來看，短期效率的提升似乎是不可能的，前面討論不利整併的因</p>

作者	年份	題目	出處	研究 樣本	研究 方法	研究 工具	資料 處理	研究結果詮釋
								素，都不是短期之內能夠解決的，至於長期的效率的提升，還需要更多的資料佐證。
林雅卿	2003	英國、澳洲、美國高等教育發展對我國大學整併的啟示	教育與發展研習資訊，2008-95。					我國截至目前為止共形成大學四大系統－臺灣聯合大學系統、臺灣大學系統、臺灣綜合大學系統及臺灣聯合師範大學系統，透過大學四大系統成型，使國內有限的教育資源更能有效利用，加強大學競爭力進而提升國家競爭力。在我國大學教育漸由菁英式教育轉向大眾化教育時，國人對大學教育需求日益擴大等考量下，或可參考美國加州大學系統，將我國大學教育區分為研究型、教學型及社區型大學，並建立不同層級之間的轉學制度，以因應世界教育潮流趨勢，提升我國大學教育競爭力，發展成世界級卓越大學。



## 二、背景說明

因應少子女化，本計畫以我國大專校院來思考，針對整併、轉型與退場三個層面去研議，思考的範圍，不只在教育而已，一定會涉及到人事與財務方面的問題。尤其在高等學術人力，可能也會連帶的影響到社會層面的問題。研究小組會對大專目前的現況，還有面臨的問題，包含法規上的限制等去做瞭解與處理。

在國外的部分，目前主要是借鑑日本與韓國的做法，要勞駕各位前輩的智慧指教。日本與韓國在文化方面與臺灣比較相近，其它國家的資料也會蒐尋，背景資料是研究案的方向架構，在整併、轉型與退場的對象，不只是私立學校，也包含公立學校，所以公立學校也不排除整併、轉型與退場的思考方向，今天希望就這幾個層面，請各位提供高見。

## 三、研考會吳科長指導

- (一) 本案當初由研考會委辦而不是由教育部主辦。因係針對行政院的前瞻性政策與跨部會的政策來進行研究規劃，本案主要想法是有老師擔心不能只針對少子女化的議題做處理，在2015年以後，我國高等教育機構學生人數問題會造成相當大的衝擊，可能後段的學校會招生不足，特別在私立學校層面，會面臨轉型、退場的問題，政府應該有何輔導及處理機制？
- (二) 在整併、轉型與退場機制上，教育部已經開始在處理，到目前為止運作上並不是很順遂，所以想藉由這個研究再去瞭解這項機制為何沒辦法順利的推動，問題出在哪裡，進而去評估如何處理，對整個社會影響的衝擊又是如何因應？
- (三) 在整併的理念是否會涉及到大學的競爭力，這部分會由另外一個案子處理，基於整個研究主題與研究聚焦的目的來說，建議未來在這個案子還是從整個少子女化發展趨勢來判斷目前問題會比較好。
- (四) 未來研究相關的產出，處理的方式，我們會依照相關的政策建

議讓行政院長核備之後，會請相關的機關進行參考錄辦，甚至作為後續政策規劃的參考。

#### 四、業務報告：略

#### 五、討論事項

**案由：邀請8位專家召開焦點座談，協助小組研究修改相關事項，請惠賜卓見。**

#### 說明：

- (一) 我國現行高等教育政策環境，為因應少子女化，整併、轉型與退場機制優先性為何？
- (二) 政府採取大專校院整併、轉型與退場機制時，其評估條件或限制為何？
- (三) 因應少子女化，政府如何推動大專校院整併機制？
- (四) 因應少子女化，政府如何推動大專校院轉型機制？
- (五) 因應少子女化，政府如何推動大專校院退場機制？
- (六) 因應少子女化趨勢，政府應輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施為何？
- (七) 其他國家在上開各議題的因應情形及作法為何？

#### 決議：

##### (一) 韓國的做法

韓國最近在未來十年之教育政策，以能夠適應現代的變化與要求而規劃，重點如下：

1. 未來十年大學生可能減半，事實上就是減半。韓國的父母希望孩子的教育，必須更理性、更能夠因應他們的需要做一個改革。
2. 雇用更多的高職畢業生，招收高職畢業生後，延長兵役至四年，換句話說，就是高職畢業工作四年再去當兵或是讀大學，這非



常具有創意與重要，同時，教育部指示高中的課程應該從 13 個課程改成為 8 個。

3. 對於剩餘的教室，能給予更多的補助款在職進修，特別分給全國 1/4 的學校 1.3 億元美金，發展體育和音樂，國立漢城大學與首爾大學在 2011 年的 12 月合併，更多的國立大學也就近合併，現在正在進行當中。韓國的國立大學占 347 所大學 1/9，8/9 是私立大學，國立大學比我們少，韓國教育部 2011 年 6 月 16 日宣布：
  - (1) 減少 4-5 個國立大學的招生名額；
  - (2) 減少對競爭力較弱私立大學的補助款；
  - (3) 限制信用貸款私立學校的數目，原來有 23 個學校，增加 50 個私立大學，教育部決定他們不能再使用信用貸款，這也會用到 31 個公立大學當中，百分之 15 再減少入學的學生。
4. 韓政府 2010 年宣布競爭力較低的 23 所大學名單限制信用貸款，主要的問題競爭力弱。
5. 有關韓國少子女化的因應：
  - (1) 韓國給外界提出改革的印象，並非因為少子女化進行改革，反而是以提升人才、精進就業率而進行改革，換言之，即韓國並不是因少子女化採取，而是因人盡其才。這值得我們參考。
  - (2) 韓國目前有 1/5 到 1/3 的外國學生是大陸學生，乃戰略上的考量，但是對外不要有少子女化的錯誤印象。
  - (3) 依照學校是否有能力達到某國際水準，無法達到者自然淘汰。
  - (4) 國會立法對於私立大學經營管理不善的董事會要解散。
  - (5) 政府考慮投入鉅額的經費，並未說明學費收一半（因學生要求），基本是在考慮低收入戶的學費可能全免和優秀的學生給予獎學金，政府未實施但已有學校在進行。
6. 臺灣與韓國大學高教的發展是非常相似的，其整併策略：

- (1) 韓國的整併原則主要是提升競爭力，也希望有特殊化、個性化與差異化能夠運用這些原則，採取以大併小的方式。
- (2) 以韓國合併的案例來看，基本上是大學私立財團成立很多不同的性質不同學制的學校，優先併起。
- (3) 韓國大多公立合併，由 24 所合併成 14 所，在招生的部分，減少了八千七百六十八名，招生的科目也減少了一百零三個。
- (4) 韓國教育部積極的推動私立大學的整併，也修改私立學校法，向都會提出，但在土地歸還的部分，還在協議當中，反而推動轉型是希望能夠當一個學校被迫需要轉型或是關閉，就是在整理之後，清產之後，剩下的財產就捐給公立法人、其它教育事業經營者、學校法人。
- (5) 有曾經要把資產歸還給原捐贈者，但是考量到一般社會觀感的部分，會引起爭議，所以尚未考量。
- (6) 韓國教育部成立大學教育委員會，評鑑私立大學，僅六所通過，有八所為不實經營，要求即刻改善經營方式的有四所，自行列入調整的有一所，有部分通過的有三所；對於學校的實際的察訪與評鑑採取以下的步驟：首先，政府的資源終止，然後是貸款的部分，有額度的限制或是完全終止，接下來就是修訂高等教育法第 62 條，要求私立大學從 2011 年底開始退場。

## (二) 日本的做法

1. 如果要做這個研究最好參考日本，要合併且要同時減少學生人數才有用，以大陸的型態來說學校在減少而學生人口數反而增加，合併如果相對減少學生人數，對我們才有用。
2. 依據國立暨南國際大學比較教育學系楊武勳主任在《教育研究月刊》發表之〈日本國立大學的整併—以山梨大學為例〉指出，推動國立大學整併的理由也是在提高大學的競爭力，而其相關要素包括：

- (1) 地理位置的方便性；

- (2) 對社區發展的貢獻；
- (3) 和產業的合作；
- (4) 在規模及優勢的確保。整併成功則以互補形態與地理位置相近為特色。

(三) 因應少子女化，政府如何推動大專校院整併機制？

1. 整併私校不易，但土地承租的學校較易整併（如立德）。捐給教育部的案例，跟國立大學的合併，可優先法人化的鼓勵（如研議中的輔英科大），所以，第一整併的觀念一定要加上招生人數減少，不是純併，第二就是打破私立跟私立合併、公立跟公立合併，可考量國立應減少招生且同時跟私立合併，合併最終的理念招生人數減少對臺灣少子女化才有幫助。
2. 以整併來說，分為系所與校的整併，校整併是同一類型的國立大學整併會相當容易，但不同類型的國立大學要整併則很困難，整併應考量條件相當者；系整併則私校比公立快，私校對市場需求非常敏感，可以調整要迎合市場的需求。
3. 技職與高教整併的問題，在高等技職教育，高中生約 40%可讀國立大學；高職生約 17%可讀國立大學，在這幾年當中，技專願意跟高教合作，目的在成為高等教育，因教育部管制技職比高教還要嚴格，所以有很多技職學校不能改為科大，就運用高教改大學。而技職與高教要如何整併是需要思考是不是有另外一次的公平正義的問題。
4. 少子女化一定要整併嗎？整併與少子女化的關聯性並沒有很大，整併應該有整併的目的，在整併上，不見得從少子女化的觀點來看，應從競爭力績效的提升著眼。尤其是要技職與高教整併，那是站在哪一個立場去整併，如是在競爭力、績效方面，是一個很好的方向。
5. 整併並不是法律用語，法律用語稱為合併，《大學法》第七條有規定，而《專科學校法》一字都沒提。

(四) 因應少子女化，政府如何推動大專校院轉型機制？

1. 在轉型的時候，第一要先思考是否符合法規？
2. 大學在面臨少子化的情況之下，要轉型應迎合市場需要，應辦具有特色、熱門行業或是有前瞻性的系所。
3. 並不是每一個學校都可以轉型，是否有利基可以轉型？政府是否應提供足夠誘因？
4. 轉型部分，如果是在專科學校以上，仍然辦高等教育或是專科技職教育，除了這個之外，是否還包含原來的高教、原來的專科技職改成其它類型的教育，還有一個是完全不辦教育，這算退場，是最大幅度的轉型。

(五) 因應少子女化，政府如何推動大專校院退場機制？

1. 如果退場應該是要公私立一起退場，最重要的是學校資產的處理，如果資產不一定要全部回歸投資人，只要是成本收回，就會願意。
2. 對於退場的部分，根據《私立學校法》第 71 條，需要退場的話，就要必須變更其它教育、文化、社會用途。
3. 從競爭力績效的觀點來看，適度的退場並沒有不好，但從政府來看，學生的權益問題應重視，要如何讓學生的權益受到適度的保障？
4. 要如何做才能讓學校願意退場？有什麼適度的誘因呢？如何營造有利條件（錢）誘使學校主動退場。
5. 退場對私立學校不只是停辦或解散而已，可能還包括整個捐出給政府。

(六) 因應少子女化趨勢，政府應輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施為何？

1. 對於大專校院整併、轉型與退場機制這種問題可能不是因少子女化的問題而產生的，這些問題很早之前就已存在，所有的問

題都是由政府管制所造成的，政策上必須鬆綁。

2. 教育部應該在旁做橋梁而不是在主導。目前學校所面對的屬於外部性的問題，政府管教育應管基礎教育，而非高等教育，高等教育應開放自由經營，教育部應鬆綁管制。
3. 應把看問題的角度放大、眼光拉高，思考一下少子女化對於學校應是轉機而非危機，以市場需求為淘汰準則，該倒、該退場的就讓它自然淘汰。
4. 將來如果環境劇烈變遷的話，有很多的鬆綁必須要開放，讓大學能夠自由的去選擇一條適合它發展的道路，這是提供大學發展的一個管道，將來產學合作加強，是值得高等教育做一個調整的時候，必須經過的一條道路，要為高等教育開創一個更有力的競爭、自由市場發展的環境。
5. 所談的問題原因並不是只有少子女化，其實是 20 年前普設大學時，未考量人口成長趨勢。
6. 有何辦法可以減少少子女化現象？宜多鼓勵生孕，但效果是 18 年後；同時趕快找新人口。

(七) 政府採取大專校院整併、轉型與退場機制時，其評估條件或限制為何？

1. 供需嚴重的失調，要如何不讓供需嚴重失調，第一是學校的數目適度經過整併、轉型與退場可以減少一些；第二就是生源能夠增加。
2. 應先提出詞語有哪些定義，整併包含第一是完全政府主導，《大學法》第 7 條已修正，政府可以出面，以教育政策的立場，可主動分配教育資源以及需要；第二是政府輔導，如學校有意願政府就會從旁輔導給予協助；第三就是完全學校，自主自立，自行來決定。
3. 優先的順序如何，學校如果真的產生問題的話，整併和轉型是否可以一起考量，而不是一開始就是想到要如何退場，而不是

減少學校的數目刻意這麼做？

4. 一定要提出適度的誘因，第一就是在過程中是否減少一些行政的難關與阻礙；第二法令方面的阻礙，也是需要靠修法來兼具，修法有兩種途徑：1.對於專科學校至少要修正三個法，《大學法》、《專科學校法》、《私立學校法法》；2.因應需求訂定特別法，一個階段性的做法。
5. 稅賦常在整併、轉型與退場過程中，能夠指出稅賦減或免的部分可以很清楚的說明是配合國家教育階段性的政策需求。
6. 政府的獎補助，可以運用主管機關獎補助的方式，給願意整併的學校高一點的誘因。

六、**臨時動議**：無。

七、**散會**（下午12時10分）



料讓我們瞭解。為使整個建議案更宏觀完整，特召開本次焦點會議以廣謫諮。

二、研究重點報告：略。

三、上級單位指導

(一) 行政院研究發展考核委員會

1. 本會之所以會重視少子女化問題，其實是因為在未來幾年高等教育將會遇到很大的衝擊，教育部站在大學自主與國家整體高等教育面對少子女化的問題、整個人才培育甚至是國家競爭力的角度來看，似乎已經面臨到必須積極面對的時候。
2. 之後的研究報告會彙整各位委員的意見，希望教育部也可以針對有些政策窒礙難行之處提供給研究團隊，未來研究團隊在完成研究報告之後，會簽到院裡，希望在院裡面可以正式面對這樣的問題，儘快因應。
3. 日本與韓國都已經很積極的在處理，我國不能面對這樣的問題還再處理十年，我想未來應該會面臨非常大的困難與挑戰。

(二) 教育部高等教育司

1. 希望研考會透過這研究案做跨部會的協調，不然處理土地及稅賦問題會一直停留在財政部與內政部之溝通上，很多的政策，後段班的私校其實還抱持很大的期望，希望能落實。
2. 最近監察院調查處在跑各個學校，了解學校對少子女化之因應措施，還看學校招收境外學生與陸生的成效。
4. 對於轉型、退場與私校經營的部分還是有很多的意見，有些學校認為獎優，把資源集中在前段好的學校，而後段的學校完全依照市場機制自動淘汰；另認為後段的學校應該要挹注這些資源，來提升學校教學品質，如果取消獎補助，對於學校的辦學與薪資是否有違反到私校法，這部分要考量。
5. 漲價歸公的概念，希望朱校長能夠提供更具體的建議與做法。



6. 部裡希望招生率的標準越來越嚴格，但還是能給學校希望、期待資源的彈性，至於要如何做，還是需要集思廣益。

(三) 教育部技術及職業教育司

1. 少子女化與退場的問題在 3 年前部裡開始規劃，很謝謝研考會研究案的支持還有張所長的團隊，這研究報告很多意見確實有想要做，但是沒有辦法做，這問題也很複雜，但都有相連性。
2. 國內技職校院有兩間在輔導，其中一間會解除輔導，輔導這兩校的立場就是法規還有我們知道看到就是做不到少子女化的現象，所以我看到韓國改革的決心，真是需要一個有力的單位主導，希望這研究案最後的結案報告可以到行政院，讓行政院來主導。
3. 有很多委員提到退場與財產的處理，這些都有一個腹案，但內政部、財政部還有土地的部分都不肯放，擔心教育這塊放掉，其他財團法人也要一致性標準去對待，所以應該要有更高層強力的主張，希望結案報告可以提到更高層級來主導。
4. 今天所提的問題會帶回部裡相關政策研議，陸生的部分其實很困難，因為這是一個政治的議題。

四、討論決議：

案由：我國大專校院面臨少子女化之整併、轉型與退場機制相關因應事項，以及研究小組期中報告之建議初稿如何修正乙案，敬請惠賜卓見。

說明：

- (一) 我國現行高等教育政策環境，為因應少子女化，整併、轉型與退場機制優先性為何？
- (二) 政府採取大專校院整併、轉型與退場機制時，其評估條件或限制為何？
- (三) 為因應少子女化，政府對於土地產權、整併的運作與效益及法

規修正等相關問題，應如何推動大專校院整併機制？

- (四) 為因應少子女化，政府對於改辦（轉移到非文教事業）或是以學校型態續辦文教事業（例如招收國外學生），應推動大專校院轉型機制？
- (五) 為因應少子女化，政府對於土地產權、師生權益的解決配套措施、後續衍生的問題及配套（例如：人力、資產等），應推動大專校院退場機制？
- (六) 為因應少子女化趨勢，政府應輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施為何？
- (七) 其他國家在上開各議題的因應情形及作法為何？
- (八) 研究小組所提之初步建議，宜如何修補，以備周延？

**決議：**

- (一) 我國現行高等教育政策環境，為因應少子女化，整併、轉型與退場機制優先性為何？
  - 1. 當學校發現無法繼續往下走的時候，就會開始構思整併、轉型與退場議題，其優先順序是要依據每個學校的狀況，如果教育部有一個小組去協助輔導，在實際作業方面會將比較順利。
- (二) 政府採取大專校院整併、轉型與退場機制時，其評估條件或限制為何？
  - 1. 整併與退場都是一樣的難，但要看政府是否有決心，就像中國大陸浙江大學的整併就做得不錯。
  - 2. 目前政策只想到少子女化是量少的問題，其實質的問題也很大，所培養出的人才可以對社會有多大的貢獻呢？需要好好的一併思考。
  - 3. 不管整併、轉型與退場都是學校的熄燈號，不同的時間點會有不同的需求面。而學校的退場所涉及到社會層面的傷害非常大，因此建議：第一、要一起面對，否則所產生的問題會很大；

第二、依據大陸、韓國及日本的經驗方式來處理我國整併、轉型與退場問題，應該要很小心。

4. 評鑑制度應該調整，我們過度重視每一個系所的基本門檻，應該朝向比較綜合性、多一點創新的系所，也應該鼓勵成立專科大學，整個成本就會降下來。

(三) 為因應少子女化，政府對於土地產權、整併的運作與效益及法規修正等相關問題，應如何推動大專校院整併機制？

1. 私立學校曾經努力過整併案，若元智與亞東技術學院如果可以整併成功絕對是好的典範，那是高教與技職的結合，也是私立學校非常好的特色與產學合作很好的範例。
2. 在整併的實務上並沒有困難，第一、應該要有強制性；第二、就是誘因；第三、教育部的資源可以鼓勵願意配合國家政策的一些系所與課程，去補助他們整併。
3. 公立學校整併看政府，但整併之後應減少招生數，不然沒有意義；私立學校的整併要看董事會，私立學校整併其實是一種買賣，只要有適當的媒介誘因就會有整併的意願，但那是地下買賣是不合法的，是不是可以讓它合法化？

(四) 為因應少子女化，政府對於改辦（轉移到非文教事業）或是以學校型態續辦文教事業（例如招收國外學生），應推動大專校院轉型機制？

1. 每個學校都在轉型，包括招外籍生或是轉為終生學習，招收大陸生都可以去努力，但招收大陸生、外籍生或許是一個和緩之計，可讓我國學校熄燈號延緩。
2. 陸生對技職院校應該至少有五年的好日子過，但相關部門（如：國安局、陸委會、移民署），都認為臺灣不可能無條件開放這個量，要突破怕陸生多人進臺灣，是否可以開放在大陸的境外招生或設分校，臺灣多餘的老師可以到大陸去，陸生可不用進臺灣，在大陸專升本，就沒有量的衝擊。另教育部規定境

外開學分班，但是學分不對接學位，這是沒有吸引力的。

3. 招生的政策與辦法，高教與技職不一致，包含境外招生做法也是不一致，應該要一致而且放寬。
4. 發展特色的大學，入學者可以更多元，可以增加勞動階層、高齡者、吸引留學生等，都是可行的辦法。

(五) 為因應少子女化，政府對於土地產權、師生權益的解決配套措施、後續衍生的問題及配套（例如：人力、資產等），應推動大專校院退場機制？

1. 師資的處理，涉及到不適任老師及老師的專長問題，所以要試著調整學校的系所。
2. 退場機制問題談很久，一直沒有辦法做，學校寧願學生人數少也要續撐，如何讓學校願意捐獻？需要法規的突破，建議以漲價歸公的概念實施。
3. 少子女化對教育的因應，第一、瞭解產業人才，終生學習的需求，結合課程來規劃；第二、評鑑要公開化，讓大家知道有那些學校在哪方面很強？哪方面不行？才可以做正確的選擇。

(六) 為因應少子女化趨勢，政府應輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施為何？

1. 相關資訊公開，不能因大家的反對而沒實施，因此談招生、退場絕對要有若干務實可行且透明化的配套，而不光是打筆仗。
2. 公立學校有必要整併的時候，主管機關要有決心、有魄力，教育部未能解決的困難，需要有跨部會的行動小組，去排除種種困難，研考會如果能夠發動跨部會行動小組出來，私立學校也可以獲益，想退場就可以順利。
3. 如果說法規未完備，公立推不動，私立更困難。私立學校如果董事會健全沒有私心，面對競爭與挑戰，還是可以活潑與彈性應付，但如果董事會把整個學校當作自己家產來看，會因為想

要保本而與法規產生衝突，就沒辦法接受也不會去實施。

(七) 其他國家在上開各議題的因應情形及作法為何？

1. 韓國的部分

(1) 韓國與我國的終身學習法公布時間差不多，但韓國已經過 9-10 次的修正，表示韓國真的在實施，最近韓國把終身學習入憲變成憲法，所以韓國在未來人民學習知識的成長絕對會超過臺灣，將來我們要如何與他們競爭？

2. 日本的作法

(1) 日本在少子女化議題上，都會與高齡化並提，我國很少提到高齡化問題；少子女化要如何永續，一是對學生要更加重視良好的服務，另一個就是終身學習，這就是高齡化的概念。

(2) 日本招生的做法是 721，7 成的本地生、2 成社會人士及 1 成國際生，如果國內在這方面開放，對各校會更好。

(3) 日本政府提出提升社會職涯能力一百萬人計畫，讓大學提供更多的服務，也讓社會人士的教育提升，對國家是好事。

(4) 日本政府早在中曾根康弘時代提出「10 萬留學生計畫」，且早已達成，2008 年福田首相提出「30 萬留學生計畫」，希望在 2020 年達成。10 萬主要是文部科學省負責，而 30 萬則是跨部會以工科與醫學為主，希望留學生留在日本工作，以前不准，但現在改變了，這是政府可以參考的計畫。

(5) 日本關西九間大學聯盟，網站公布一個最新的大學因應策略：第一增加新校區；第二高中策略聯盟(設立關西學院大學專班)；第三學校法人，可以從幼稚園辦到博士班，把他一貫化；第四開具有特色的學院與課程(運動科學、生命教育與醫學等方向)；第五強化實習就業體驗；第六以往市中心高校區高樓化(關西大學、東京明治大學與法治大學)，大部分就是廢掉短期改調四年制的大學，短大改大學是常有但也很多學校改成高中；第七擴大校區的策略。

(八) 研究小組所提之初步建議，宜如何修補，以備周延？

1. 對行政院的中程建議，第三點擴大招收國外學生來源，發展高等教育產業這一項很好，但不清楚外國學生是否包含兩岸。
2. 轉型、整併可以較具體的引導，有哪些條件須退場，可以再細膩一點，對教育部與各大學會更有參考作用。
3. 資料(P.17)對行政院之建議第一點的四，其中提到核准程序、維護私校董事的權益、保障權益等的排序可以稍做調整。
4. 資料(P.18)第二點的(三)外國學生，可以放在近期建議。
5. 資料(P.19)對教育部的建議第一點的(二)研擬可行政策，目前寫法抽象一點，可具體舉一些例子。
6. 資料(P.22)對大專校院之建議第一點的(一)成立少子女化專案小組，建議強化學校校務發展委員會的功能；(四)開授成人多元學習，可以與學位相連，會對學習者較多的誘因。
7. 資料(P.23)對大專校院之建議第一點的(五)形塑學校特色不錯，但評鑑指標都是一致的，是否將來評鑑的某個比例或分數，讓學校發展特色。
8. 對學校有五個化的建議是不錯的-特色化、優質化、社區化、產業化、國際化等，最重要的是學校是否有創造出獨特的特色瞭解產業需要的脈動，最近修改的《私立學校法》，對整個私校的生態衝擊很大，或可列入文章中做一些描述。

(九) 對行政院的建議

1. 終身學習是國家競爭力最重要的效度，《終身學習法》規定各機關、團體每年編預算為同仁與員工開設終身學習課程，這是法律，請問是否有執行？從觀念來看，反而是質的問題。
2. 在質的方面，學生學習之後，是否有實習或實務的經驗？跟就業有關係，如果說產業實習做的不好，就業一定會有問題，我國科專有很多都與產業合作，政策上為何不與學校合作？為何

不讓學校參與？行政院可以去加強。

(十) 對教育部的建議

1. 對教育部的建議第五點鼓勵大專校院教育輸出是對的，但教育部還是太保守，以「報備制」來取代「核准制」，可以讓學校更有彈性。
2. 在招生方面，因大陸產業發展得太快，技術人才需求大，也沒有很好的技職學校，大陸最需要的就是技職的本科教育，這市場最大，如果臺灣能夠提供讓他們三專畢業的學生到臺灣學習本科教育，這就是我們很好的機會，教育部應該要有彈性，讓這個市場能夠落實，為學校找到發展的利基。

(十一) 對學校的建議

1. 學校應該自立自強，要把優良的老師與行政同仁留下。
2. 要提升競爭力一定要評鑑績效，讓學校有提升競爭力的想法與做法，任何大學在退場前都應該去提升競爭力。

(十二) 從法律的建議

1. 公立大學的整併，建議修正《大學法》第七條第二項，原先由各國立大學去執行整併問題，當然有困難，在文字上應該修正由行政院或教育部執行。
2. 目前《私立學校法》對整併、退場資產的處理上，可能七十條與七十一條的規定還不夠充分，私立學校剩餘款的投資跟流用辦法，可能無法達到學校不動產的轉移變成類似公告加四成 1.4 的處理方法，遇到稅制的問題與法律授權不足等，要真的讓私立學校因應少子女化自願來整併及退場，可能要從《私立學校法》修授權條款。
3. 私立學校評估剩餘款的投資跟流用，有其他企業或是其他學校願意進來的時候，可以透過評估的程序把資產價值計算出來，透過捐贈或是流用，所謂的漲價歸公比例計算回到創辦人

或其他原來捐資人的身上，在現行的法制還不容許的情況之下，《私立學校法》的修正會是一個很大的關鍵。

4. 因現行法規，私校最後的財產都要捐給政府，傳統的私立學校，土地是自有的，較新設的學校，特別是租用臺糖土地，沒有土地增值稅的問題，對提供的土地增值稅誘因是沒有用的，建議把《企業併購法》土地增值稅寄存的制度放進來，比較傳統的學校比較需要寄存土地增值稅的制度而新的學校需要土地增值稅以外其他的稅政制度。

### （十三）其他

1. 從企業的觀點，少子女化就是對於教育者的競爭，質的提升、社會的需求都是競爭要點，希望藉這個機會獎優汰弱，提升行政、教學、研究品質，對於不適任老師應先輔導。
2. 少子女化的問題，不只對教育或是入學，也對產業衝擊很大，我們一定要發展一些對未來臺灣有競爭力，包含服務業、六大新興產業等，教育機構跟產業間的合作，教育部與行政院要好好的協調，這是人才培育的規劃，包含將來的課程、新增系所都需要配合。
3. 教育對國家人才培育是非常重要的的一件事情，要如何為臺灣人才培育做好工作，是我們大家的問題。終生學習時代，如果學校將來百分之五十的學生來自成人，學校要事先規劃課程的設計、做好人才培育的調適等方案。
4. 學費的調整會影響學校運作，每次學費調整都成了政治議題，這也是一個很難為的部分。
5. 臺灣對校辦產業限制多，大陸做的比我們開放，大陸較像資本主義的做法，而臺灣反而保守，要讓學校有資源才不完全靠學雜費的收入。

五、臨時動議：無。

六、散會：下午 12 時 30 分。



## 附錄四 訪談大綱

### 行政院研究發展考核委員會委託研究計畫

#### 「因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究」

#### 訪談大綱

##### 壹、研究背景與目的

依據內政部的統計，我國自 1960 年至 2006 年平均生育數從 5.75 逐年降低至 1.12 人，呈現穩定下降趨勢。2010 年臺灣總出生人口為 166,886 人，創 30 年來最低點。隨著生育率與出生率的下降，使得國家的資源收入減少，也對教育體系產生嚴重衝擊。

我國近十年大專校院雖未達少子女化低窪期，學生數卻已有減少與趨平的情勢，且近幾年來，多所大專校院已面臨招生不足的窘境，從人口遞降數據來看，2015 年以後，將是我國大專校院真正面對少子女化，以及低人口衝擊招生的開始。但顯然地在少子女化未影響大專校院前，招生情況已提前衝擊大專校院，殊值政府及大專校院及早加以檢討因應。

其次，教育部自 2002 年訂定《大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點》，具體限制大專校院的招生額度。2009 年《大學法》第 12 條，明確指出對招生狀況連續數年未臻理想、系所評鑑成績不佳或院、系、所及學位學程的師資質量未達標準且未改善之學校，將適度調整其招生名額。由此可見，招生數量已不再僅是單純招收學生總量的議題，而是象徵大專校院的經營問題，包括系所規劃、招生狀況不佳、系所評鑑成績、師資質量、財務管理等議題，也凸顯大專校院的辦學經營，將是我國少子女化社會脈絡下的關鍵議題。

再者，2011 年《大學法》修正案，賦予教育部整併國立大學權限，促使教育部可從整體面調整大專校院，以因應社會變遷之需要。且 2008 年《私立學校法》修正案，也訂有專章（如第 4 條、第 68 條、第 72 條等等）規範私立學校改制、合併、解散或轉型為其他教育、文

化及社會福利財團法人等退場之法源依據。但是上述法源僅賦予教育部與私立學校因應招生或表現不足之大專校院可行之參考依據與方向，卻欠缺導引大專校院辦學品質與效能提升的發展配套。換言之，即使現有法令賦予學校的轉型、合併、退場等立法基礎，但各大專校院是否就能有效因應少子女化社會趨勢之衝擊，政府能否有效整合教育資源以及提升大專校院之辦學品質，是否能保障教師教學與學生學習之權益，都有待進一步的釐清。

從上面的分析，可發現少子女化對大專校院的衝擊，無論政府與大專校院都須積極以對。首先，政府須在政策及法規上有效予以宏觀規劃導引；而大專校院面臨招生不足的壓力，更有必要就學生數量減少引發的危機，及早未雨綢繆。亦即政府應在制高點上，就大專校院可能面臨的整併、轉型與退場議題，盱衡國內外案例，提出因應機制與策略，積極修正相關法規，提出有效的彈性激勵政策，導引大專校院度過難關；而大專校院不能坐以待斃，更須提出具體詳實之規劃，檢討最適整併、轉型與退場的經營管理機制與模式，化危機為轉機。

綜上，茲歸納本研究目的有四：

- 一、檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題。
- 二、研提我國推動大專校院整併、轉型與退場機制以解決少子女化問題之政策影響評估。
- 三、分析與比較日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略，以及整併、轉型與退場等相關機制及其配套措施，並歸納對我國之啟示。
- 四、研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。

## **貳、本研究之概念架構**

雖然我國處於少子女化的社會脈絡下，但不意謂著大專校院辦學品質即隨之下降，反之，如能妥善因應少子女化趨勢，藉以提升我國

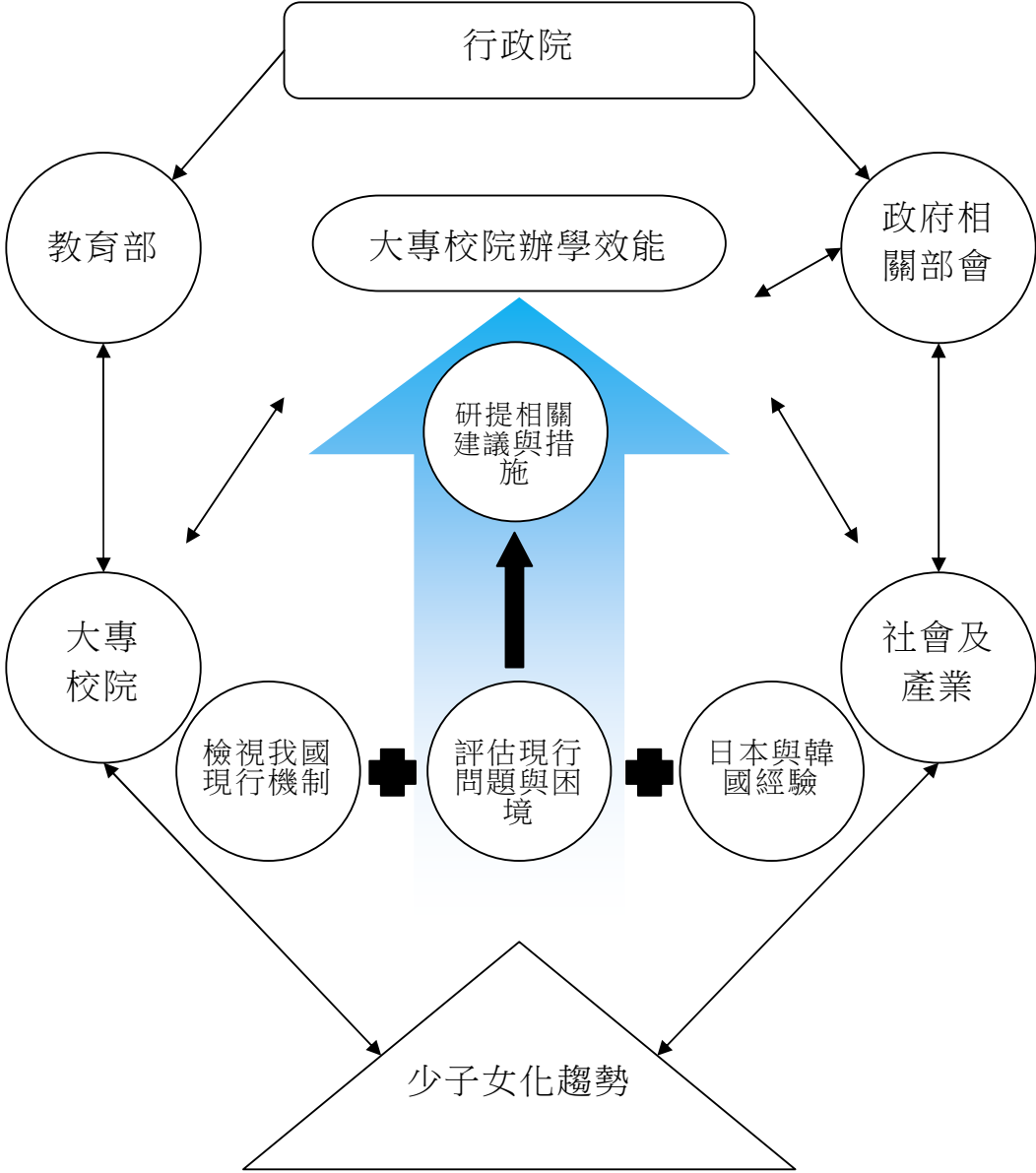
大專校院之辦學品質，不啻為一契機。因此，本研究在研究設計上，係以大專校院辦學效能視為本研究之宗旨，強調大專校院在少子女化趨勢下，評估本身經營能力與社區互動等條件，藉以提出學校發展願景與特色，並帶動我國高等教育之提升與永續發展。

因此，本研究首先為檢視與分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策、實施問題與推動困境，以及研提解決少子女化問題之政策影響評估，同時分析與比較日本及韓國高等教育機構因應少子女化之發展策略，最後研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議及相關配套措施。整體而言，本研究設計之概念圖，如圖 1 所示。

### 參、預期成果

本研究為了解少子女化趨勢對目前大專校院發展之影響，特別是如何在學生來源減少的情況下，以提升大學辦學品質，故採用文獻分析、半結構訪談、焦點座談、專家訪談及專家諮詢等方式，以了解各界對於目前大專校院發展現況之建議意見。預期可獲之成果如下：

- (一) 檢視我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策脈絡及內涵。
- (二) 分析我國現行大專校院整併、轉型與退場機制政策實施問題與推動困境。
- (三) 評估我國推動大專校院整併、轉型與退場機制以解決少子女化問題，在高等學術人力就業與轉型、學生就學權益及學校資產處置等相關面向之影響。具體內容及方向如下：
  1. 「整併」層面，將就公、私立大專校院分別進行研議，公立者，以政府資源與政策導向為考量重點；私立者，則以學校經營效能、董事會組織健全等面向為重點。



## 圖 1 研究概念圖

2. 「轉型」層面，將綜合政策方向、大專校院評鑑及學校自我評估等面向，進行檢視。
  3. 「退場」層面，將針對學校財務、招生、教學品質及私校董事會等面向，進行檢視。
  4. 「高等學術人力就業與轉型」層面，就師資的處理及權益部分，分政府、學校及教師三個層面進行考量，並以教師的就業機會、人力彈性應用及汰劣保優強化教師競爭力為檢視重點。
  5. 「學生就學權益」層面，針對學生學籍、轉學輔導及學位授予如證書存放及核發等面向進行檢視。
  6. 「學校資產處置」層面，依公私立性質不同區別，私立學校方面依捐助章程辦理，而公立學校則以釐清產權及使用規劃問題為重點。
- (四) 分析及比較日本及韓國大專校院因應少子女化之相關機制及其配套之內涵，供我國參考借鑑。
- (五) 研提輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施。

### 肆、討論及訪談大綱

本研究將透過焦點團體座談、專家訪談及專家諮詢等方法，廣泛蒐集寶貴建言，作為擬具政策建議之重要參考，討論及訪談綱要如下：

一、因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

- (一) 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

- (二) 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- (三) 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？
- (四) 其他和大專校院推動整併的相關建議？

二、因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？

- (一) 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- (二) 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- (三) 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？
- (四) 其他和大專校院推動轉型的相關建議？

三、因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

- (一) 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- (二) 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- (三) 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

(四) 其他和大專校院推動退場的相關建議？

四、因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？

## 附錄五 訪談資料彙整

---

受訪者編號：A（姓名：楊朝祥）

受訪時間：20110726 AM10:00-11:00

受訪地點：佛光大學（宜蘭縣礁溪鄉林美村林尾路一六〇號）

訪談人員：劉曉芬副教授、袁宇熙研究助理、陳思均研究助理、江瑞菁研究助理、陳芷沂研究助理

---

1. 因應少子女化趨勢，請問

您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

---

1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

大專校院最初整併的目的是為了學術卓越及資源有效運用，而非因應少子女化的來臨。但從許多已成立的大學系統來看，除了耗費龐大的經費，並沒有達到預期效果，大學整併易流於向教育部爭取資源的手段。

---

1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

私立部分，相同系統學校的整併是有可能的，例如長庚、佛光。有些是地理位置接近，有些是學校性質接近。以佛光為例，與南華大學、美國西來大學（University of the West）和澳洲南天大（Nan Tien Institute）合作成立「佛光4校一體大學系統」。在師資方面，整併後師資可以流動，佛光為自審學校，延聘新師資的誘因高，不用借調方式處理。在研究教學合作上，會先從主題式（例如佛學）研究著手。在學生方面，學生類型分本國學生、外國學生（以大陸學生為主）及樂齡者（高齡銀髮族）。招收境外生需要增建宿舍、高齡者學者須強調知性學習，例如佛光開辦銀髮族具備參訪博物館素養的課程。

---

1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整

---



<p>併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？</p>	
<p>1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？</p>	
<p>2.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 何謂轉型的定義?如果是部分轉型，在現有體制內進行推廣教育，學校自己就會去做，如果是整個轉型成為社福單位之類，其實已是退場。</li> <li>2. 技職與高教的互轉似不具太大的必要性，因為目前臺灣高等教育機構普遍皆傾向職業導向。</li> </ol>
<p>2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	
<p>2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	
<p>2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？</p>	
<p>2-4 其他和大專校院推動</p>	

---

轉型的相關建議？

---

3. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

不建議教育部啟動退場機制，因為對教育部而言這是不太負責任的作法。目前社會對於大專校院仍有高的期盼，學校也投入相當多的資源，不應該因為招不到學生就要求退場。

3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 在「高等學術人力就業與轉型」上，學校退場老師自然也會退場，臺灣教師本來就不是國外的永聘制，雖然實際上都會繼續聘用，但可以想見未來約聘教師制度會漸成趨勢。  
2. 評鑑或升等條款（例如：六年條款）的目的是用來提升教師專業成長，大學教師本來就應該接受評鑑，但不宜作為解聘教師的手段。

3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 學校資產方面，以目前臺灣社會強調公平正義的主流價值下，還款於創辦人是不符民情的。  
2. 學生的問題最容易處理，目前教育部亦有規劃。

3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？

4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？

1. 臺灣應參考澳洲的作法應將高等教育視為「產業」發展，另鄰近國家如新加坡大量投資高等教育產業亦可參考。  
2. 先不要考慮退場，而是擴大生源，以招收境外學生（如大陸、東南亞）為主要考量。其中陸生生源不是問題，大陸高教人口每年約

1,500 萬人。比較要審慎的是臺灣若開放太多陸生來臺，恐會有政治敏感性及社會問題，這部分是日韓等國比較不會遇到的問題（因為涉及兩岸關係的敏感議題）。

3. 建議可透過兩岸高層協商，臺灣的學校甚至可以到大陸設點。
4. 與東南亞合作財力問題是主因，需官方協助。
5. 目前擴大招生來源有三種方式，包含境外教學、境外設校、招生來臺，其中境外教學是三種中的折衷辦法。
6. 少子女化未必是危機，也可是精緻教育的契機，學校應做到小班教學，提升教學品質。
7. 學校雖有公私之分，但學生不應有公私之別。像澳洲某校適用公立學校法律規範、招生依據公立學校標準即認定其為公立學校，而臺灣的大學雖有公私立之分，但都依相同法律，私校比照辦理，故應無公私制之分，教育部應對私校加以協助，讓學生享有相同的受教品質。

受訪者編號：B （姓名：周燦德）

受訪時間：20110627 AM11：00-12:00

受訪地點：臺北喜來登飯店辰園餐廳

訪談人員：徐昌慧助理教授

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

- |   |   |
|---|---|
| <p>1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適</p> | <p>學校的整併宜注意「七性指標」：參照性非操作性、概念性非量化性、卓越性兼生存性、品質性兼經濟性（後者如中技合併中護預算需求高達 94 億元，幾可創建一所新學校了，那又何必整併？）、區域均衡性兼特殊發展性、整體性兼部分性（後者如聯合大學系統</p> |
|---|---|

處理？	的運作)、鼓勵協助性先於政策強制性。
1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	基於私立學校（以下簡稱私校）捐資興學與政府共同培育人才的貢獻，政府應先協助有需要的私校整併與轉型，若此二者皆行不通時，才考慮退場問題。
1-3 因應少子女化趨勢，國外(尤其是日本與韓國)對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	
2.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	
2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	基於私立學校（以下簡稱私校）捐資興學與政府共同培育人才的貢獻，政府應先協助有需要的私校整併與轉型，若此二者皆行不通時，才考慮退場問題。

---

2-3 因應少子女化趨勢，國外(尤其是日本與韓國)對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

---

2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？

---

3.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

---

3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

---

3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

---

1. 各界對於私校的退場有二派看法，一是市場機制，一是管制搶救。前者認為逕由市場機制決定「優存劣汰」即可，政府不需要也不應該過度介入，把教育看成產業，屬性傾向於營利，就像民間企業起起落落不足為奇。另一派從教育的角度來看，私校的產生係源自於政府鼓勵民間捐資興學，政府再予以補助支援，鼓勵民間與政府共同培育人才；無論由法制面（私立學校法）或屬性面來看，均屬非營利概念，故與一般民間企業或銀行的情況未盡相符，以市場機制的概念談私校退場就有待商榷。
  2. 由於私校的主要收入來源是學雜費，生源即是財源，按照一般的認知，學校要維持正常教學且收支平衡，平均至少約需 3,000
-

名以上學生；工業類科大約需 4,500 名學生，商管類科大約需 3,500 至 4,000 名學生，方可維持一定的教學品質。私校除非有「存糧」可度過少子女化的「嚴冬」，否則如以學雜費現收現支的方式運作，一旦學生數降到某種程度（科大：3,500 人以下、技院 3,000 人以下），基於成本考量，恐怕勢必危及教學品質，才能繼續經營，這將與目前高等教育人才培育「量多質精」的發展不符。

3. 再從高等教育結構面問題分析，公立學校由於學費較低、教師保障較高、學生素質優於私校。即便私校再認真辦學、績效再卓越，恐皆難以破除此一既定現實，對私校而言亦未盡公平。但少子女化後，首當其衝的卻是私校，在先天政策有失公允的情況下，卻需優先承擔退場問題，此亦為私校不願主動退場的另一個原因。因此，主政單位必須在政策和法制方面思考，提供私校必要的退場誘因。
  4. 就學校資產處置而言，私校既然抱持捐資興學的態度參與人才培育工作，捐都捐了，退場時就該無條件退出，這是想當然的應然面。但從實然面而言，凡瞭解臺灣私校運作者都知道，私校經歷了漫長的辦學歷程，在少子女化的衝擊下面臨退場，法制面上政府並無權要求其退場（這也是某種層面的市場機制），私校若不甘於退場，就只能苟延殘喘。
  5. 如能從法制面建構，例如私校退場清算後所餘價值，維持 1/2 或 2/3 回饋非營利單位的概念處理，捐給政府或非營利事業，加持教育及公益事業的發展，另所餘 1/2 或 1/3 則以獎勵私校捐資興學之立意精神，回歸給學校董事會分配處理，方較可滿足現況需求，並較符合私校原捐資興學及政府補助之初衷。此一理念與法制方面之調
-

整，應透過學校、相關單位、民意機構等利害關係人之溝通而達成共識，並應建立標準作業流程（包含退場指標等）。

6. 基於上述背景，故須由政府政策與法制上提出加速與引導自願退場的誘因，以減少高等教育品質的持續降低（因為部分私校必定會以存活為前提，設法維持一定學生數，因而在教學品質方面不敢要求）。也正因如此，私校退場問題不能單純以市場機制看待，而應以積極面因應之。

3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？

1. 就教育層面來看，退場機制事關重大，尤其是學校退場影響學校的存續、廣大教師權益保障，所有教師的家庭等，均應優先考量。況且一旦退場，尚擴及學校所在區域各行業的興衰，因此退場後續規劃，應將活絡社區持續發展，也列入考量。
2. 學校退場後的轉型發展，亦應抱持著「高等教育跑道的盡頭，是另一跑道的開始」列入政策思考，協助學校轉型發展。若二個跑道皆行不通，才考量讓校產納入都市規劃的思考，在另一市場層面發揮價值，這倒也不必排斥。
3. 學校在高等教育市場這條跑道結束前，比照企業清算機制，私校法已有規範，即全數捐給財團法人或地方政府，但這在實務現實面上恐無法滿足當前需求。

4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關

---

建議？

---

受訪者編號：C（姓名：楊國賜）

受訪時間：20110704 PM 4:00-5:30

受訪地點：國立臺灣師範大學藝廊咖啡廳

訪談人員：黃嘉莉、胡茹萍

---

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

---

1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 應讓整併學校雙方及教育部代表等三方面的人事、會計相關人員共同開會討論，才能妥適安排所有人事，同時整併雙方應有概括承受的共識。  
2. 儘量採取密集性會議，才能在整併前完成各項人事及教職的安排。  
3. 考量大學經營的最適經濟規模，大約保持約在 10,000 人左右，人數過多對於學校不一定是好事。

---

1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

私校在整併問題上同時也要注意學校意願，但必須先通過兩校校務會議及董事會的同意。但私校在牽涉到財產問題，整併會比較困難。因此教育部必須考慮修正《私校法》可以彈性處理學校財產問題才有可能。

---

1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

---

1-4 其他和大專校院推動整

---



---

 併的相關建議？
 

---

2.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？

- 
- |  |  |
|--|--|
| <p>2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 可朝向「社區大學」形式來辦理，特別是在目前社區大學的學生人數仍相當可觀的情形，表示很多人對高等教育是有需求的。</li> <li>2. 鼓勵學校開設一些成人教育課程，提供成人再進修，讓高等教育的人力不至於浪費，但要調整教學的形態，例如利用週末或晚上上課，對於學生的要求也不能像一般教育的大學生。</li> <li>3. 從學生類別來看，目前大部分學校已開始面臨到招生不足的壓力，若招收成人教育的學生就不怕招不滿，而且也可以整合教育部正在推動的「樂齡大學」方案，作為大學轉型的參考。</li> <li>4. 轉型為社區大學可以充分利用學校的各項資源，同時也可以維持學校週邊環境，對於學校和社區都有利。</li> </ol> |
| <p>2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 不一定每所大學都要培育一般高等教育的學生，可以針對目前很多成年人都有進修需求，轉型為社區大學，不一定要做職場進修，也可以因應個人興趣開設課程。</li> <li>2. 可以從正規教育轉為非正規教育，這樣就不用處理學生就學權益和學校資產處置的問題，反而可以更有效利用校園和設施。</li> </ol>  |
| <p>2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之</p>                |  |
-

---

處？

- 
- 2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？
- 如果學校要轉型成其他社會文化服務機構，那不叫轉型，而叫改辦。也就是說他不是我們教育所管轄的範圍，而變成是內政部所管轄，當然這也是一種途徑，但從「私校法」來看，這種改辦的形式應該必須透過修法來達成。
- 

3.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

---

3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

- 
- 3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
1. 退場面臨的問題，就是高階師資人力的處理，這可以有兩種配套方式，一是依教師意願，選擇退休或是資遣。如果教師不想選擇前述兩種方式，學校必須安排教師轉職。二是轉介到其他學校，但在目前教師員額控管的情形下，還是有可能發生教授失業的情形。
  2. 其實還是要考慮到大學對於當地環境的影響，當然從大學總量來看，中後段的大學大概都面臨到考慮退場的問題，特別是在目前招生人數越來越少的情形下。但真正會考慮退場的學校畢竟不多，特別是私立學校，校地、校舍的投資等都不是少數目，而且如果學校改辦其他社會文化服務機構，會對校園當地的房價造成波動，所以不只是學校本身會有反彈，學校附近的居民也會希望學校不要退場，因此，整體
-

而言，退場應該要有完善的配套措施，才比較容易說服大學退場。

3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？

4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？

轉型：

1. 推動成人進修方案還需要業界的配合，如果產業界認為人才的精進可以推動企業的獲利，他們才會肯定人才進修方案。像瑞典政府對於願意讓員工進修高等教育的企業都有一些減稅和免稅的措施，德國也也在法律明訂成人在工作數年後進修高等教育可以帶職帶薪，同時也給予企業減稅的優惠，這樣就鼓勵企業和成人到高等教育進修。這種方式其實是可以讓高等教育更活絡，因此，若是要讓成人高等教育可以推動得起來，應從修法的層面著手，將各種配套措施訂定清楚，比較能夠推動高等教育的精緻化。
2. 少子女化不應該是大學整併、轉型或退場的主要因素，大學之所以需要進行整併、轉型或退場應該是為了提高競爭力及高等教育品質，而如何維持高等教育的品質和競爭力最主要應從依品質求生存和依特色求發展兩方面來著手。
3. 教育部應該趁著此次推動 224 方案的機會，鼓勵一些私立大學或公立大學進行朝成人高等教育機構轉型，讓有需要進修的成人可以就近進修，不但可以維持當地大學的品質和特色，也讓這些要進修的成人

可以兼顧工作和家庭生活。另一方面，應該要趕快著手進行從 1999 年開始推動的「社區學院設置條例草案」能夠儘快立法通過，讓培育一般教育的大學能夠轉型變成彈性較大的社區學院或社區大學，讓開設的課程可以更多元，一方面是可以滿足各種進修需求，一方面也可以達到高等教育的品質管制，讓真正辦學有特色的大學繼續生存下去，而維持整體高等教育的品質。

受訪者編號：D （姓名：成嘉玲）

受訪時間：20110705 AM10:00-12:00

受訪地點：世新大學行政大樓三樓董事會

訪談人員：胡茹萍副教授、袁宇熙助理

1.因應少子女化趨勢，請問  
您對大專校院如何推動整併  
的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 公私立學校法人化後政府應停止補助，讓學校法人財務自主，可誘使大學願意競爭，爭取獎助，政府可配合教育發展政策，設立各種獎助計畫，以達到政策目標。  
2. 學校學雜費應公私立平等，但公立學校可由政府設立弱勢學生補助機制。公立學校視其經濟規模，適度整併。

1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 私立學校合併主要問題在於財產歸屬與分配，政府應妥善規劃相關規範。  
2. 訂定鼓勵私立學校整併的條款，整併時可由一方購買另方之教育用地，以解決被整併學校資遣等財務問題。

1-3 因應少子女化趨勢，國

外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 現今許多學校整併後還是各自為政，尤其不同校區整併後會增加行政管理成本。</li> <li>2. 學校整併後規模若是太大，很難管理，影響行政效率，也要考量是否符合學校的規模經濟。</li> <li>3. 學校整併可以從各校的優劣條件進行配對，相互截長補短，可以增加競爭優勢。</li> <li>4. 在現行法規下，高等教育和中等教育以下的學校無法整併，但私立學校會因為部分條件的需求而願意整併中等教育以下的學校。目前僅能用「附屬」的方式辦理，以附屬方式辦理的時候，還是需要資遣部分老師，還是會有問題存在。</li> </ol>
2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	公立學校應透過評鑑來評量績效，並以招生狀況決定學校的發展與去留。
2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行	私立學校因為完全靠市場競爭，所以其轉型也一定會符合市場需求，優勝劣敗。只是退場者應考慮其教職員工處理問題。須提供財務激勵，才可解決。

---

妥適處理？	
<hr/>	
2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 誘使學校系所結合當地特色或優勢條件，協助振興地方產業，以達到自主轉型。</li><li>2. 學校辦理財團法人，讓大學法人化以求財務自主。</li></ol>
<hr/>	
3. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？	
<hr/>	
3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 政府要有魄力執行公權力，讓招生有問題的公立大學退場。</li><li>2. 公立學校可透過評鑑機制加以要求。</li><li>3. 公立學校退場後，要考量老師們處理問題，提供資遣費以因應一段時間的緩衝期，或是輔導轉業。</li><li>4. 公私立學校也可以考量縮小現有學校的規模，但前提是必須兼顧規模經濟與教育品質。</li></ol>
3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 私立學校退場最主要的問題在於老師的資遣費，除了學校財產要歸還政府，董事會還要拿錢資遣老師，這確有實際上的困難。</li><li>2. 經營不善的私立學校可由其他教育機構接手，訂定規則讓新接手的教育機構依規定禮遇前董事會成員。</li><li>3. 私立大學評鑑與退場機制應脫鉤處理，以免私校辦學無法因應市場變化。</li></ol>
<hr/>	
3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退	

---

場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

- |   |   |
|---|---|
| <p>3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？</p>                                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 學校退場後的財產處理應更賦予彈性，學校土地處分應訂立使用規定，例如土地在地日用途不變更的情況下進行轉賣，但轉賣後所獲得的現金依比例處理，除必須用來支付資遣老師的費用外，剩下的錢一定比例交給董事會分配處理；一定比例繳給當地政府。</li> <li>2. 私立學校退場但地目不宜變更，有些學校地點非常好，這時就要避免因為可以處分變賣校地謀求龐大利益而自願退場的學校，反而造成不該退場卻退場的反效果。</li> <li>3. 可訂定特別條例，以五年條款強力重整大學，5年內以優厚條件誘使經營不善的私立學校退場，五年過後則無優惠條件。</li> <li>4. 5年條款過後，學校應退場而未退場者，自負責任，政府不提供補助，屆時老師與學生比較會針對學校爭取自身權益。</li> </ol> |
| <p>4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 要考量公私立學校競爭的公平性，例如學雜費的差異，學雜費齊一後，由市場機制來決定學校的發展。</li> <li>2. 能夠維持一定教育品質的學校生員數在 6,000~8,000 人左右，較好者為 15,000 人左右，低於 6,000 人以下則會有問題，應針對此類學校詳加關注是否須採取後續動作。</li> <li>3. 大學在地化，以招收本地學生為主方符合設校原意。</li> <li>4. 私立大學鬆綁，由市場機制決定學校之發展。</li> <li>5. 應設立學校資金運用相關規範，避免企業辦大學將學校視為鎖股票工具，且可逃避稅賦，且易造成辦學資金短缺。</li> <li>6. 不能完全靠陸生，但也不需要特別限制陸生來臺。</li> </ol>               |

7. 各學校因資源配置不同，學科領域差異及城鄉差距而發展出不同特色，這應尊重而非要每個學校都去學他校的特色。如此反而無法凸顯各校的發展。原可透過教學卓越計畫鼓勵各校特色發展，不過現在的作法是希望各校互相學習，並且普遍鼓勵，有失獎勵本質，反而變成為補助。
8. 應尊重私立大學的自主性，若需經費，可透過申請方法辦理獎補助，其餘完全自主。學雜費彈性後，讓有能力負擔的學生多繳，付不起的學生則用獎學金補助，成績好的也提供獎學金。

受訪者編號：E（姓名：劉維琪）

受訪時間：20110711 AM15：30-16:30

受訪地點：高等教育評鑑中心（臺北市大安區和平東路一段 179 號 7 樓）

訪談人員：張國保所長、劉曉芬副教授、陳芷沂研究助理

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

- |   |   |
|---|---|
| 1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？ | 整併中以高等學術人力就業與轉型較為困難，若是高等教育人力屬於理工科背景，比較容易被產業界吸收，但人文社會科學之高等教育人力則可能有低薪低就的問題甚至是沒有出路。此現象的主因是臺灣產業空洞化的結果，但換個角度思考，也可以藉此促進新陳代謝、汰劣保優。學生權益問題較小，教育部可以介入輔導並保障其受教權。 |
| 1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」              | 私校整併較為容易，但要留心黑市交易，政府無法課稅。   |



等層面，如何進行妥適處理？	
1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	以新加坡為例，新加坡大學隸屬總統府，由政府主導並投入資源，我個人比較大膽想像，臺大也可以與中央研究院合併，更容易達成進入世界一百大的任務目標。
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	臺灣高等教育在國際上是具有競爭優勢的，應大力發展高等教育產業，以解決目前產業外移所導致的高失業率問題。目前臺灣高等教育一年培養 7,000 多位博士，這些優質人力應該善加運用積極朝向創新產業發展。
2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	談到大專院校的轉型，可能轉型成社會事業 (EX: 長青學苑、社區大學)，但因牽涉到的層面非常廣泛，可能受限於其他部會現行的法令規章，並非教育部可以獨立介入，研究小組應以更宏觀的角度加以思考。
2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	要引導私校轉型應站在是否有利可圖（有誘因）的立場上思考。
2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的	

---

相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？	臺灣高等教育的競爭優勢在於國際對於學習華語文的需求提高，像是印尼、菲律賓等國之外籍勞工，很多都是大學畢業，可以輔導轉介至教育機構學華語，或是到技職學校學習技能。
3.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？	
3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	
3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	學校資產所有權問題仍是關鍵，現行私校法是否適用？是否有站在私校董事會有利可圖的立場？若學校的資產所有權可以買賣，那許多問題都可以迎刃而解。因此，教育部能夠介入的面向，即法令的研擬或現行法令的修改，應保障董事會權益並允許返還學校資產予董事會。此外立法委員很多是私校的代言人，若教育部能有一套良善的措施，能兼重私校利益，阻力自然就會減少。
3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	日本也有少子女化問題，但學校規模跟我們不一樣，其規模比較小，退場比較容易，但我國規定較嚴格，有一定規模比例的學校空間與設施，所以在處理上比日本更不容易。

---

---

3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？

---

4.因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？

教育部管制應鬆綁，高等教育產業最終會回歸自由市場機制。同時，應該更積極推動高等教育走向國際化，開拓生源、廣收外籍學生。高等教育應從「研究型大學」轉型為「創業型大學」，學校與產業之間必須要有密切的聯結，並以服務社會為目的。

---

受訪者編號：F（姓名：黃榮村）

受訪時間：20110721 PM04：00-05:30

受訪地點：2<sup>nd</sup> home café（臺北市永康街 91 號 2 樓）

訪談人員：張國保所長、徐昌慧助理教授、江瑞菁研究助理

---

1.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

- 
- |  |  |
|--|--|
| <p>1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p> | <p>1. 政府推動大專校院整併機制，宜透過評鑑等機制先一齊推動國立大學的整併，不應僅以私校或技職體系為主要對象。</p> <p>2. 以推動教育大學的整併為例，建議教育大學與師範大學整併。因為這二者的體制類似，整併較無爭議。</p> <p>3. 此外，體育類與藝術類國立大學必要時亦可一併納入整併評估。國立大學整併後，亦可帶動私校起而效尤的氛圍。</p> |
| <p>1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p> | <p>政府在採取整併機制時，應考慮法律層面的適用性以及評估實施執行的可行性。目前臺灣是以《教育基本法》為教育之最高法律。若政府要減少大學的數量，採取整併的機制，必須要考慮到現行法律的適用性或提出修法。</p>   |
-

1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

---

1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？

1. 整併、轉型與退場皆可一併進行。
  2. 政府採取整併、轉型與退場機制時，其評估條件是法律的鬆綁、跨部會的協調以及財政的支援。
  3. 對於需要整併、轉型、退場機制的學校，其主要遇到的問題是財務狀況不佳。若在採取此機制的同時，要求私校撥出部分資金進行整併、轉型或是退場，則將面臨很大的挑戰。
  4. 目前《教育基本法》的架構中，是否能夠因應在出現影響教育品質或是學校生存發展之影響國家發展重大因素時，得以設立特別法，以進行國私立大專校院的整併、轉型與退場機制，值得進一步的思考。
- 

2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？

---

2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

---

2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學

1. 對於學校資產處置而言，私校轉型為非營利機構或社會福利機構，是合法取回財產的方式之一，而政府推動私校轉型機制將是減少大學數量的誘因之一。
-

<p>權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 私校若要轉型，以教育財團法人、訓練機構、終身學習、才藝訓練、文創產業等非營利的模式，或以社會福利機構、養老院等方式繼續經營，是在現行法律規範下，讓私校董事會以合法方式取回原建置學校之財產，是鼓勵轉型的評估條件之一。但是改制這些機構不容易，必須要跨部會協調，也需要徵得地方政府同意以及在地團體的同意，以避免同質性機構之間的競爭。</li> <li>3. 若要推動私校轉型，以非營利的模式，或社會福利機構等方式繼續經營，必須進行改制。建議政府以跨部會協調（例如如行政院、經濟部與文建會）的方式，協助私校轉型。同時，徵得地方政府以及在地團體的同意之下，推動私校轉型。</li> </ol>
<p>2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 其他國家如英國、美國、澳洲等英語系國家，以國家政策方式，給予財政支援，開創教育產業，將教育對世界輸出。臺灣的教育產業根基不如上述三個國家，因此，建議從研究所做起，系所可多採英語授課。如此一來，也許無法如期吸引許多歐美國家的學生來臺就讀，但是英語授課對於日韓東南亞學生仍具有吸引力，也是他國學生前往大陸發展的跳板。</li> <li>2. 就教育產業輸出而言，英語環境、英語課程以及師資英語程度三方面的重點提升非常重要，相信亦是因應少子女化現象的開源作法之一。</li> </ol>
<p>2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府採取整併、轉型與退場機制時，其評估條件是法律的鬆綁、跨部會的協調以及財政的支援。</li> <li>2. 對於需要整併、轉型、退場機制的學校，其主要遇到的問題是財務狀況不佳。若在採取此機制的同時，要求私校撥出部分資金進行整併、轉型或是退場，則將面臨很大的挑戰。</li> </ol>
<p>3. 因應少子女化趨勢，請問</p>	

---

您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

---

3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 《私立學校法》明訂私校不得進行買賣行為，也就是不得轉售。但欲採取退場機制的學校大多為經營不善或是財務不良之學校，需要財源或是想要退場，但是礙於相關法律之現行規定，若學校經過整併或是退場機制，依規定董事會將無法取回財產。就經營者的立場而論，在此情況之下，私校董事會多數會堅持經營學校，以繼續貸款的方式，建置校園，以期吸引更多學生就讀求生存，或是轉投資，以開創新的財源。
  2. 私立大學的退場，不需要政府接管，由其自然發展即可。
  3. 退場學校教師的部分，可能會因為鄰近學校的學生增加而開缺，一半的教師便可轉職附近學校，或是學校退場前以優惠解聘方式解決另一半師資的人事問題。
  4. 對於學生就學權益而言，學生若對於經營不善的學校觀感不好，就自然會轉讀附近的學校，一方面可前往更好的學校就讀，另一方面可以就近就讀。如此一來便具備退場條件的氣氛，經營不善的私校便會自然退場。
  5. 由於《私立學校法》目前明令私校不得進行買賣，但當私校面臨存廢校危機時，私校即有可能會進行買賣。此時正是政府介入處理私校退場的最佳時機。教育部可考量採取查帳或專案調查等積極手段，協調檢調單位、監察院、廉政署等配合進行，以促使私校正
-

## 視並積極面對退場問題。

- |   |  |
|---|--|
| <p>3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？</p> |  |
| <p>3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？</p>                                    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前依學生數推估核算，應該會有四十多校需要轉型或退場，但教育部無權主動強制退場，可能間接採取較嚴峻的行政作為，例如從嚴計算教師的年資計算方式（65歲以上教師的年資不算、生師比由4:1改為6:1等），以逐漸形塑退場氛圍。</li> <li>2. 政府採取整併、轉型與退場機制時，其評估條件是法律的鬆綁、跨部會的協調以及財政的支援。</li> <li>3. 對於需要整併、轉型、退場機制的學校，其主要遇到的問題是財務狀況不佳。若在採取此機制的同時，要求私校撥出部分資金進行整併、轉型或是退場，則將面臨很大的挑戰。</li> </ol>                                |
| <p>4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？</p>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就法律層面而言，建議政府要修法，訂定特別法或暫行條例，透過各部會一起協商。以1999年9月21日發生的「921大地震」為例，為當時國家的重大災變，特別增訂《九二一震災災後重建暫行條例》，是為5年的重建工作提供法源依據。大專校院的整併或退場，如何訂定特別法或暫行條例，必須就國家教育之最高法律《教育基本法》的架構，給予適當的法源依據。</li> <li>2. 就跨部會協調而言，大專校院的轉型建議由政府協調各部會，進行機構改制的認可，以獲得私校董事會的認同，轉型為教育財團法人、訓練機構、終身學習、才藝訓練及文創產業等非營利的模式，或以社會福利機構及養老院等方式繼續經營。</li> </ol> |

3. 就財政支援而言，建議政府提撥預算，成立「教育 RTC」，即仿效 2001 年 6 月 27 日通過之《行政院金融重建基金設置及管理條例》(Resolution Trust Corporation, RTC)，在未有多家問題金融機構倒閉前，即先行通過設置金融重建基金，促使問題金融機構的處理具有足夠的財源可資因應。換句話說，政府成立的「教育 RTC」是給予政府在進行大專校院整併、轉型與退場機制時的財政支援，使其更順利進行的方式之一。
4. 政府輔導大專校院的整併、轉型與退場機制的相關配套措施，應將師資的安排列入考慮因素之一。建議需要整併、轉型與退場的學校，教師資遣等人事問題宜於校內先行處理。

受訪者編號：G (姓名：何卓飛)

受訪時間：20110727 AM10:00-11:00

受訪地點：教育部本部 (臺北市中山南路 5 號)

訪談人員：劉曉芬副教授、江瑞菁研究助理、陳芷沂研究助理

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述 (簡要)

1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 國立大學整併推動多年，因為現行法令，國立大學合併必須經過校務會議通過，因此提出申請很多，但實質通過率低。加上教育部無法強勢介入，導致合併政策推動困難，99 年立法院針對整併案成效不佳，提出修正《大學法》，目前《大學法》第七條修正案尚在進行，未來將賦予教育部「得衡酌高教資源，整併國立大學」的權限，如此教育部才能有更大的職權介入整併，並依法更積極對本身條件不佳的學校進行整併。



	2. 目前部分公立學校不排斥整併，而是希望能透過這樣的機制，從現有的政府資源中得到額外的資源。
1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 私校整併的問題，主要牽涉《私立學校法》，教育部已開始在私校法中給予各校調整的空間，並以傾向市場決定的方式，站在輔導的立場，幫忙私校進行改革。</li> <li>2. 法人整併可以先做，《私立學校法》規定一法人可設多所學校，像慈濟、臺塑、遠東集團等，他們自己就可做資源整合，整併為同一法人（同一董事會），即一董事會下多個學校。教育部則以引導為主，目前暫無提供其他經費等方式進行介入</li> <li>3. 另一種是學校整併，例如長庚、明志系統，可做學校整併，或是跨不同階層的整併，形成學園式的教育機制。</li> </ol>
1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	日本早在十多年前就面臨少子女化問題而提早因應了，英國大學是自發性的整併，通常基於經濟因素與競爭力。澳洲、中國大陸比較偏向於提升競爭力，澳洲通常都是由政府介入處理少子女化問題。
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 希望能透過《大學法》第七條中設立說明：依退場指標，當自籌經費為零、招生率低時（尤其是私立學校），大學無法存續下去，則建議整併。另外，也提倡系所整併，依據評鑑結果和招生人數進行總量管制。私立大學比國立大學更需要整併，但目前仍缺乏危機意識。</li> <li>2. 目前高教司對整併採取的策略是：區域性、強弱兩者結合，例如：區域內的學校會優先被考慮校際整併、國立強校負起社會責任帶領弱校。</li> <li>3. 系統性整併也可行，目前教育部對此較為寬鬆，以大學自主自理的模式處理，以法人化的概念，建構自理委員會，功能類似</li> </ol>

---

教育部的工作，給予該委員會更多權限，例：教師任課時數、課程規劃。此一模式是以國立-國立併為先驅，私立-私立併(佛光系統)為主，國立-私立模式則會增加更多難度。(例如北科、北醫、臺北大學系統)。

4. 目前政府不會徵收私立學校，以前勤益即為私校變公立學校時，耗費龐大的經費支出，不合經濟效益，現階段接收私校不可行。
- 

2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？

---

2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

---

2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

---

2-3 因應少子女化趨勢，國外(尤其是日本與韓國)對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

---

2-4 其他和大專校院推動轉      1. 部分型：因為學校設備已空缺，故再利用

---

<p>型的相關建議？</p>	<p>轉型為其他用途。例如開南大學依據《外僑法》，在校內設立美國學校。</p> <p>2. 退場再轉型：因為學校認為未來發展不佳，走向關閉時，則可做退場轉型。目前遇到的問題是，土地稅的問題（因當時可能有優惠，依捐助章程，退場時要捐給地方政府，這也是私校不願意退場的最大原因）。</p> <p>3. 土地稅的問題，建議(1)可用免稅的方式處理，例如文教機構轉文教機構。(2)或依舊捐助給地方政府，但由教育部、內政部、財政部協商修法，將文教機構轉營利機構的方式處理。</p>
<p>3.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？</p>	
<p>3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	
<p>3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	
<p>3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的</p>	

相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？

- |  |  |
|--|--|
| 3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？                                  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 大專院校退場應分 3 步驟，先預警，後輔導，最後退場。預警應設立指標，目前有 12 項營運風險指標（詳如附錄一）。</li><li>2. 可參考其他國家運轉模式，這部分已委託暨南大學進行研究，最近會有期末報告可供本研究小組參考。</li><li>3. 建議跨部會參與並提高層級。</li></ol>   |
| 4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？ | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 兩岸關係具政治話題，對招收大陸生及他國境外生有困難。目前外籍生最多的是兩千多人，僑生最多是來自澳門約 3,000 多人，陸生有九百多人，陸生未來會更多。</li><li>2. 臺灣南進印度（因為印度人口僅次於大陸）設校，教育部希望能將其成為高等教育的腹地。但文化水平不一樣，因此需要更多的誘因與經費的投入。</li><li>3. 教育部為了提高高等教育非學齡人口的人數，已有「224 方案」讓年滿 22 歲、工作 4 年以上成年人，只要通過各大學自訂的考試或申請程序，就可以讀大學，可充分利用大學資源。</li></ol> |

受訪者編號：H（姓名：李彥儀）

受訪時間：20110627 AM10:00-11:00

受訪地點：教育部技職司長辦公室

訪談人員：徐昌慧助理教授、江瑞菁研究助理

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| 1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而 | 1. 推動國立大學校院合併為教育部（以下簡稱本部）一貫政策。2007 年 2 月 13 日修 |
|--------------------------|--|

在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

正發布之「大學及其分校分部專科部設立變更停辦辦法」已增列大學合併及停辦條文，有助於落實推動大學轉型發展機制與國立大學合併發展計畫，對促進高等教育資源之整合，追求大學品質有正面助益。

2. 本部業已完成修訂《大學法》，增訂大學合併之法源，明訂國立大學設立、變更或停辦，由教育部依照教育政策，並審察各校實際情形核定或調整之。國立大學之整併應以政策面及合併實質層面兩個不同層面考量。政策面包括：學校背景條件、學校規模與資源、學校財務經費；實質合併考量包括：合併目標與理念之歧異、合併之教師與校友的阻力、規模之不經濟、相關人員情緒性因素。
3. 定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。考量參與整併之國立大學，其資源挹注及權利等相關事項，應獲得充分之保障。
4. 大學整併推動均需衡酌學校地理位置、高等教育整體發展、教育資源分布等眾多客觀條件，爰有關合併之條件、程序、經費補助與行政協助方式、合併國立大學之權利與義務其相關事項，將明列於授權辦法，以保障學校及師生權利。

1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 《私立學校法》於 2008 年修正後，將私立學校董事會獨立為學校法人，一法人得設多所不同層級或相同層級之私立學校；因此，在整併的部分，則亦可分為法人間的整併及學校間的整併，而整併之促成，皆由學校法人或學校間考量整體效益後，擬具整併計畫陳報教育主管機關審核，教育主管機關除審查整併計畫之可行性、具體效益外，並應重點審查師生權益之維護。
2. 在輔導實施策略及具體措施上，本部將建

---

	立經營困難學校之預警制度，透過訂定預警指標，期能及時發現經營困難學校並提供必要協助，從財務、招生及教學品質等面向訂定 12 項營運風險評等指標，並依情節輕重，訂定分級預警標準。私立學校營運風險評等指標如附錄一。
	3. 針對上開預警結果，本部規劃輔導機制，並由教育主管機關每學年度依預警指標檢核學校財務及招生情形，通知預警學校。經輔導仍未解除預警之學校，得自行依本身發展條件，自主提出合併、改制、改辦、停辦、解散計畫；情節嚴重者將由本部依法命其停辦或解散。本部亦將成立緊急應變小組，監督學校完備相關程序，以妥善維護師生權益。
1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	技職司已依研究小組的需求正式行文各駐外單位配合蒐集資料，俟資料回傳後再另行提供研究小組。
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	各大專校院於法律規定範圍內享有自治之權。為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制，立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範，政府之監督均需明確之法律授權，也應符比例原則。
2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適	

---

---

處理？

- |  |   |
|--|---|
| <p>2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本部業已訂定《私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案》，針對經營困難之學校，將採循序漸進方式，透過法規之鬆綁、落實大學總量，並依「建立預警機制」、「提供輔導協助」及「進行轉型退場」等 3 階段循序漸進辦理，完備私校轉型及退場配套措施，以妥善維護教職員生之權益。</li> <li>2. 本部已於 2008 年修正《私立學校法》，允許學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，得經董事會之決議，申請法人主管機關許可，變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業；已與財政部完成協商，於修正《私立學校法》草案中，增列私立學校改辦其他教育、文化或社會福利事業得免納規費、印花稅、契稅、證券交易稅、營業稅及土地增值稅准予記存等相關賦稅優惠措施；並擬放寬土地變更編定之限制，以增進私立學校轉型及退場之誘因。</li> <li>3. 就學校資產處置而言，學校法人申請改辦其他教育、文化或社會福利事業，應先依《私立學校法》規定停辦所設私立學校後，擬定改辦計畫，提經董事會決議，再報法人主管機關許可。學校法人提送改辦計畫報法人主管機關許可時，應同時檢具經會計師查核簽證之資產負債表及財產目錄。法人主管機關許可學校改辦計畫前，應提經私校諮詢會委員會，並邀請改辦事業之目的事業主管機關與會。學校法人經法人主管機關許可改辦計畫後，應逕向改辦後之目的事業主管機關申請改隸，經許可改隸後，由該目的事業主管機關核轉地方法院辦理變更登記。</li> </ol> |
| <p>2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）</p>   | <p>技職司已依研究小組的需求正式行文各駐外單位配合蒐集資料，俟資料回傳後再另行提</p>   |

---

<p>對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？</p>	<p>供研究小組。</p>
<hr/>	
<p>2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？</p>	
<hr/>	
<p>3.因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？</p>	
<hr/>	
<p>3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	
<hr/>	
<p>3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 近幾年來本部積極推動大學校院退場機制，並分成「機構退場」及「系所退場」兩部分。</li><li>2. 機構轉型退場部分：本部除已修正《大學法》及《私立學校法》，增列大學校院變更、停辦、解散和清算相關條文，以作為學校轉型及退場辦理之依據外，並已訂定前開《私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案》。</li><li>3. 系所轉型退場部分：將透過評鑑及招生總量調節等措施。第一評鑑措施：依本部訂定發布之「大學總量發展規模與資源條件標準」，明定系所評鑑未通過者，給予一定時間之改善期程，調整系所師資課程及教學品質；惟經再評鑑仍未通過者，則應適予調減系所招生名額。第二招生總量調節機制：為有效控管大學招生總量，積極建立大學總量發展規模調節機制。本部除</li></ol>

---



	訂定「大學總量發展規模與資源條件標準」針對全校及個別院、系、所、學位學程分別訂定前開扣減招生名額機制外，同時亦將協助大學逐步調降班級人數，自 100 學年度起，每班招生名額上限將由 60 人調整為 58 名，並逐年調整至每班 50 名。
3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	技職司已依研究小組的需求正式行文各駐外單位配合蒐集資料，俟資料回傳後再另行提供研究小組。
3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？	
4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整併機制具體政策建議：本部推動國立大專校院合併事宜，現階段以鼓勵及協調方式進行，俟合併相關辦法公布後，將依規定辦理之。公立大專校院整併後，學生就學權益不受影響，學校資產仍歸屬於學校，由合併後產生之學校進行管理及使用。例如 2000 年國立嘉義技術學院與國立嘉義師範學院合併為「國立嘉義大學」及 2008 年國立東華大學及國立花蓮教育大學合併為國立東華大學外，近期將推動國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校合併案。</li> <li>2. 轉型機制具體政策建議：為利學校法人轉型為其他公益法人時，給予賦稅優惠及放寬土地使用限制等誘因，近期經洽商財政部已同意鬆綁土地稅賦，將循修正私校法程序，明訂法源，以增進學校法人改辦教育、文化、社會福利事業法人之誘因。</li> <li>3. 退場機制具體政策建議：本部為落實「獎優汰劣」之原則，高等教育經費分為基本需求經費（含一般經常性經費、私校獎補助、國立大學校務基金補助）及政策引導</li> </ol>

性經費（含獎勵教學卓越、發展國際一流大學及振興經濟擴大公共建設計畫等）兩大類。過去以平均主義為主，強調基本需求經費，近年來，為提升大學競爭力，強調績效責任，故調整以競爭性經費挹注教學或研究績優大學，鼓勵學校發展特色。以本部獎勵私立大學校院校務發展計畫經費為例，2009 年度補助經費占 30%；獎助經費占 70%，自 2010 年度補助經費降為 20%，獎助經費則提高至 80%，並依各校辦學績效核定獎助額度，以期發揮積極功能，促使經營不善之私校退場，提升私立學校辦學品質。

4. 本部另將透過建立財務專案查核機制，如經查核若有重大之財務缺失，教育主管機關將函請學校就校務缺失改善專案督導及列管。若發現學校相關人員涉有刑責之重大違法情形，將移送司法機關偵辦，以勿枉勿縱。

受訪者編號：I （姓名：陳德華）

受訪時間：20110616 AM11:00-12:00

受訪地點：教育部員工消費合作社餐廳

訪談人員：胡茹萍副教授、袁宇熙助理

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？

1. 教育部的整併策略都是強調一加一等於二的效果，意即整併之後不會讓學校招生規模縮減，整併的目的是在提升大學的競爭力。
2. 開放競爭：政府可營造一個更有效的競爭環境，採取更開放、更鬆綁的方向，加速學校之間的競爭以促

	<p>成學校整併。</p> <p>3. 政府應詳細評估整併後的效益，考量整併後是否能確實能夠提升學校競爭力或教育品質，而非為了整併而整併。</p>
1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<p>1. 再鬆綁相關法令，以加速在同一法人下的私立學校之間的資源流通與整合。</p> <p>2. 政府政策須思考如何讓公私立學校在公平基礎之下競爭。</p>
1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？	<p>1. 此問題不能僅從教育層面、或者從教育行政部門的層面來看，必須要站在更高層次來看整個國家整體人力資源的運用，思考如何讓少子女化成為高等教育轉型的一個契機。</p> <p>2. 整併並不能縮小所謂的高教供需的差距；學校退場後如何將學校的老師及各項教育資源有效的轉化運用，所以要站在整體角度去思維學校未來的走向。</p> <p>3. 政府對大學的自主性要更開放、管制更鬆綁，並營造有效的競爭環境。</p>
2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<p>政府各單位應擺脫本位主義，從國家整體層面思考各部會如何相互配合以做好學校轉型的配套措施。</p>

- 
- 2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
1. 政府應提供私立學校的轉型誘因，使私立學校願意轉型，或是轉型成為基金會。
  2. 要替私立學校思考轉型為何？例如高齡化社會，是否可以轉型成高齡養護機構？但又與內政部任務重疊，也需要克服相關法令規定。
- 
- 2-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？
- 
- 2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？
- 
3. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？
- 
- 3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
1. 公私立學校都應該要有退場機制，我們不樂見公立學校都還在，但私立學校僅存極少數的情況。
  2. 除了學校退場，系所也要有退場機制。
- 
- 3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？
- 政府應提供私立學校的退場誘因，使私立學校願意退場。
- 
- 3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？
- 
- 3-4 其他和大專校院推動退場的相
1. 政府應訂定有關於學校退場後，如何協助學生轉換學校，以及學生過
-

<p>關建議？</p>	<p>去學習資歷的轉移等相關規範與措施。</p> <p>2. 政府應整體考量學校退場後的教師處理問題，尤其是高層次高學歷人力運用的相關政策與措施，可從以下幾點來看：</p> <p>(1) 關於博士人力安置的問題，政府必須有更宏觀且跨部會的機制來處理整體人力運用的問題；</p> <p>(2) 對於高等教育的人力資源發揮盡量不要管制；</p> <p>(3) 對於博士班的生員數應該要管控；</p> <p>3. 對於部分碩士班應轉型為「專業學院」以強化實務能力，因此必須建立課程分流（專業領域課程或學術研究課程）及師資分流（專業領域師資或學術研究師資）。</p>
<p>4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？</p>	<p>1. 政府對於學費不應再做任何管制措施。</p> <p>2. 要發展小型精緻的大學，必須建立兩種條件：</p> <p>(1) 在多元選擇前提下的使用者付費觀念；</p> <p>(2) 學費大學自主。</p> <p>3. 政府應替教育品質嚴格把關，並導正學校應建立教育品牌的觀念。</p> <p>4. 政府在引進陸生時，應有戰略思維，如何有計畫性的導入與篩選陸生、如何管控教育品質、如何維持高等教育品牌等。</p>

受訪者編號：J （姓名：黃政哲）

受訪時間：20110623 AM09:30-12:00

受訪地點：國立臺灣師範大學綜合大樓一樓師大藝廊咖啡

訪談人員：胡茹萍副教授、袁宇熙助理

1. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動整併的方法與意見為何？

意見摘述（簡要）

- |   |  |
|---|--|
| 1-1 公立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？ | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 先整併過多的公立大學，例如體育大學及師範學院。</li><li>2. 公立大學方面應考量是否符合經濟原則、人力資源培養原則？應就重複人才資源培養功能的大學先行整併。</li><li>3. 讓大學法人化，公立大學都要法人化。</li><li>4. 公私立學校都要整併，不能只整併私立學校。</li><li>5. 公立學校辦學品質不佳但有優勢條件者，應優先考量輔導整併。</li></ol> |
| 1-2 私立大專校院，在整併上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？ | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 推動私立學校與公立學校的整併。</li><li>2. 鼓勵私校董事會跟法人結合。</li><li>3. 私立學校辦學品質不佳但有優勢條件者，應優先考量輔導整併。</li><li>4. 私校法尚有諸多法條待積極修法，例如退場機制、土地問題。</li></ol>   |
| 1-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動整併的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？              | 適當管控畢業生數，配合產業發展與人力需求為導向，以決定每年各科系的畢業生人數，透過成績篩選機制管控學生數，也讓學生思考自己是否適合繼續唸目前的科系，或是要轉到其他科系去唸。以雪梨大學為例，電機系大一升大二當 1/2 學生數、大二升大三當 40% 左右的學生數、大三升大四再當 1/3 學生數，最後畢業的僅有入學的 1/3 左右，這些畢業生數正好符合職場需求數。   |
| 1-4 其他和大專校院推動整併的相關建議？   | <ol style="list-style-type: none"><li>1. 學校整併應成立整併基金會，讓願意退休職員的退撫金配合學校支出，直到基金用盡，自然就合併了。</li><li>2. 整併後的學校可分為兩種：</li></ol>   |

	(1) 完全需要政府提供補助者，就要完全配合政府要求； (2) 不受政府補助者，政府放手讓學校經營。
2. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動轉型的方法與意見為何？	
2-1 公立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	1. 可轉型為社會福利機構，應以安養為主，採營利型態，強調自費安養。 2. 公立學校辦學品質不佳且競爭力弱者，應優先考量輔導轉型，或由學校法人自行負責。
2-2 私立大專校院，在轉型上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	私立學校辦學品質不佳且競爭力弱者，應優先考量輔導轉型及退場。
2-3 因應少子女化趨勢，國外(尤其是日本與韓國)對大專校院推動轉型的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	權衡我國的環境訂定策略機制再參考日韓。
2-4 其他和大專校院推動轉型的相關建議？	1. 對於大學學費鬆綁，讓學校能夠用學費來調整招生名額，例如較少學生選讀的科系，就採取低學費吸引學生；太多學生選擇的科系，則調高學費以求平衡。 2. 學校系所學生名額流用，讓學校彈性調整系所學生員額。 3. 私立學校 30%的學生可以自行招生，自行

---

	訂定收費標準與招生條件，以增加私立學校經營彈性。
	4. 私立學校熱門科系給予 5% 的名額以公立學校水準收費以吸引學生就讀；公立學校冷門科系也 30% 的名額以私立學校水準收費，讓學生自由選擇要唸的學校與科系，使公私立學校能夠相互競爭優秀學生。

---

3. 因應少子女化趨勢，請問您對大專校院如何推動退場的方法與意見為何？

---

3-1 公立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	公立學校辦學品質不佳且招生困難生員數極低者，應優先考量輔導退場，學生輔導轉校，校產以公權力變更為社會可接受之產業園區或住宅園區。
3-2 私立大專校院，在退場上須考量那些因素？而在「高等學術人力就業與轉型」、「學生就學權益」及「學校資產處置」等層面，如何進行妥適處理？	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 停止私立學校的補助，採取審核方式核撥補助款，如此學校經營有問題者則接受進一步處理，轉進退場機制。</li><li>2. 學校人事費用在學校總收入的百分之七十以上者為異常現象，可能危及學校營運，須列入觀察。</li><li>3. 私立學校辦學品質不佳者且招生困難生員數極低者，應優先考量輔導退場。</li></ol>
3-3 因應少子女化趨勢，國外（尤其是日本與韓國）對大專校院推動退場的相關策略與經驗，有何足供我國參考借鑑之處？	
3-4 其他和大專校院推動退場的相關建議？	訂定退場機制法令，可針對下列事項： <ol style="list-style-type: none"><li>1. 不動產的處分；</li><li>2. 董事會相關人員的退撫待遇；</li></ol>

---



	3. 退場後的賸餘財產不應予董事私人所有，僅能給生活費，或訂定政府及董事會分配比率來結束該法人。
4. 因應少子女化趨勢，您對輔導我國大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施，有何相關建議？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府應先進行前瞻性的整體計畫，先規劃好產業發展，再配合產業發展研擬需求人才，進而調整學校與系所的生員數，讓學校各科系的畢業生數可以配合國家與產業的整體發展。</li> <li>2. 盡速增加東南亞學生數，採取配套機制，讓移民署、教育單位的資料庫串聯以利手續辦理，引進學生從高三開始就讀，高三這一年由政府負擔學生所有開支，接著讓學生就讀國內大學，對國內大學的招生有實際貢獻，並接受在國內大學畢業之外籍生給予居留及未來成為新移民。</li> <li>3. 學校人事費用應控制在學校總收入的百分之七十以下為宜。</li> <li>4. 停止私立大學的補助款，以申請方式接受審查，不願意申請補助者則政府應鬆綁，放手讓學校自主辦學，回歸市場機制。</li> <li>5. 政府應鬆綁學費，讓學校能利用學費調整科系學生數，以及平衡各科系的發展。</li> <li>6. 讓學校多元發展，減少政府管控，改變評鑑模式，可以申請或接受評鑑。</li> </ol>

## 附錄六 期中報告審查意見回覆表

期末報告回應期中審查意見回覆表

行政院研究發展考核委員會

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

## 委託研究建議書意見

### A. 第一部分

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
1.	研究報告第 9 頁研究範圍提及「宗教研究學校及軍警校院等則不在研究範圍」，惟第二章文獻探討部分，則論及國防大學整併內容，宜請研究團隊釐清。	第 9 頁	1-1.謝謝委員的指教。 1-2.查軍警校院因性質獨特且招生自主，較不受少子女化影響，故仍維持研究範圍為「軍警校院則不在研究範圍」內，國防大學整併不列入探討。刪除原報告第 27 頁成功案例有關國防大學整併之探究。	已於期末報告第 27 頁表 2-4 中處理
2.	研究報告內容宜掌握政策最新動態，如研究建議部分，建議教育部「成立少子女化應變委員會」部分，教育部已於 2010 年成立「因應少子女化對策小組」，全面檢視因少子女化所衍生的教育相關議題。另「大學總量發展規模與資源條件標準」業於 2011 年 6	第 164 頁	2-1.謝謝委員的指教。 2-2.教育部已於 2010 年成立「因應少子女化對策小組」，故建議內容將修正為強化「因應少子女化對策小組」之任務與功能。 2-3.有關「大學總量發展規模與資源條件標準」業於 2011 年 6 月修正為「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」部分，研究小組將依據指教事項配合修正之。	1.修正於頁 176 建議「發揮少子女化應變委員會功能，輔導大專校院順利整併」 2.「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」已於第 16 頁師資結構與 160 頁調整總量規模處理修正。

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	月經教育部第676次部務會報修正為「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」。			
3.	有關國外文獻資料部分，宜關注於其大專校院整併、轉型與退場政策之推動機制及其相關配套措施（如學生與教職員權益保障，以及學校資產處理方式）。如第55-58頁有關日本高等教育機構畢業生就業率發展狀況、高等教育的費用問題等，與本研究之關聯性應予釐清敘明。另亦請再加強韓國部分資料之蒐集。	第55至58頁	<p>3-1. 謝謝委員的指教。</p> <p>3-2. 國外文獻資料部分，研究小組將再強化大專校院整併、轉型與退場政策之推動機制及其相關配套措施（如學生與教職員權益保障，以及學校資產處理方式）之資料蒐集與補充。</p> <p>3-3. 依委員建議刪除第55-58頁有關日本高等教育機構畢業生就業率發展狀況、高等教育的費用問題等敘述。</p> <p>3-4. 韓國部分之文獻資料，研究小組已委託韓國研究之相關學者，協助翻譯重要研究參考資料。</p>	<p>3-2 以及 3-4 業依期中報告審查意見修正補充於第73-74 頁與第102 頁。</p> <p>3-3 業依期中報告審查意見刪除。</p>

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
4.	建議針對退場、轉型與整併之法制面資料加強蒐集，並再增加有關大學自治及私人興學自由面向的相關論文。	第 27 至 29 頁	<p>4-1.謝謝委員的指教。遵照委員意見，將就退場、轉型與整併之法制面資料再加強蒐集並予以彙整。</p> <p>4-2.經查詢相關文獻後，取得國內大學自治議題論文 5 篇，彙整如附件一。</p> <p>4-3.國內私人興學議題論文二篇，彙整如附件二。</p> <p>4-4.其他有關大學自治及私人興學自由面向的相關論文，研究小組將再持續蒐尋補強。</p>	已於第 49 頁至第 57 頁處理。
5.	研究內文第 14 頁提及 2008 及 2009 年招生缺額分別為 4,788 與 6,802 名，惟表 2-3 中招生缺額卻為 59,415 及 69,009 人，兩「招生缺額」是否定義不同，宜請釐清修正之。另第 111 頁有關大學最適經濟規模為 9,000 至 10,000 人，是否有實證資料加以佐證，宜補充納入之。	第 14 頁	<p>5-1.謝謝委員的指教。2008 與 2009 年的招生缺額僅指大學部分，但表 2-3 則指大專院校，因此涵蓋範圍不同，期末報告時會再具體完整對應，感謝委員指正。</p> <p>5-2.「有關大學最適經濟規模為 9,000 至 10,000 人」乃為引用受訪者之表達看法。經研究小組查證文獻，在東華與花師合併之計畫書內第 15 頁提及：「肆、合校效益 一、可使學校趨近於『最適經營規模』：大學之學生人數應至少為 9,000 人至 12,000 人之間，方能達到最適經營規模。」(東華大學，2008) 可為參考，期末報告時將納入該筆文獻如下： 東華大學 (2008)。國立東</p>	<p>有關大學最適經濟規模有在第四章第 1 節 P121 說明</p> <p>5-1：已於第 15 頁加以補正。</p> <p>5-2~5-4：已於第 107、121 頁加以補正。</p>

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>華大學與國立花蓮教育大學合併計畫書（修訂版）。花蓮：東華大學。</p> <p>5-3.另查教育部（2003）。我國高等教育發展規劃研究專案報告。亦載明：「部分學者指出我國國立大學之最適經營規模值為9,802至13,806人之間。而依教育部（1999）頒布的「地區性國立大學校院整併試辦計畫」提及學校應講求最適經營規模的發展，國內現有國立大學校院除臺大及成大之學生規模超過10,000人以外，其餘均屬小型學校觀之，暫以10,000人做為學校最適經營規模計算數。」</p> <p>5-4.其他有關最適經濟規模之文獻，研究小組將再持續蒐尋檢視。</p>	
6.	<p>大法官會議自釋字第382號後，即確定私校對學生所為之退學處分，如同政府機關的行政處分，並給予學生救濟的權利，請修正第113頁末段相關文字。</p>	<p>第113至114頁</p>	<p>6-1.謝謝委員的指教。</p> <p>6-2.原文敘述為『大法官684號解釋也認為私校將學生退學如同政府機關的行政處分，可以為訴願的主體，所以學校也應無公私之分，政府應予平等的支持。』遵照委員意見，將第113頁修正為『大法官會議自釋字第382號後，即確定私校對學生所為之退學處分，如同政府機關的行政處分，並給予學生救濟的權利。』</p>	<p>已於第53頁說明；至125頁大法官684號解釋修正為382號文字已調整。</p>

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
7.	受訪者的背景將影響其立場及態度，建議將受訪者予以編號外，區分其背景，以利閱讀與瞭解。另有關於受訪者的觀點宜加以分析與歸納，避免直接引用作為研究發現。	第 103 頁	7-1.謝謝委員的指教。 7-2.受訪談者共 10 位，如附件三。依據訪談背景歸類為學校經營者（曾任或現任校長、董事長）5 位、高等教育專家（嫻熟高等教育機制）2 位、教育行政長官 3 位。 7-3.有關受訪者的觀點，將遵委員指示再分析與歸納後，再提出作為研究發現。	已於第 116、117、385 頁處理，並於第四章研究結果與討論中，進行歸納、整理及分析，如 P126 第 1 段之 (1-4F)。
8.	有關「教育重建基金」之建議宜再深入探討其必要性及可行性。另各項研究建議宜考量少子女化衝擊的迫切性，立即可行之建議則應更為具體明確，並可在 3 至 5 年內落實執行。	第 165 頁	8-1.謝謝委員的指教。 8-2.有關「教育重建基金」之建議將遵委員指示，再深入探討其必要性及可行性。 8-2.有關研究建議事項，將再重新整理，可在 3 至 5 年內落實執行者，列為立即可行之建議。	有關「教育重建基金」之建議已於 141 頁刪除。另 3-5 年之建議均已調整於 P174-182。
9.	為推動大學整併，教育部先後曾推出「地區性國立大專校院整併試辦計畫」、「國立大專校院區域資源整合發展計畫」、「推	第 109 頁	9-1.謝謝委員的指教。 9-2.依據教育部（2011）委託詹盛如教授所做的大專整併政策檢討之期末報告，整併政策首見 1999 年所公布的《地區性國立大專校院整併試辦計畫》，2000 年嘉義大學的合併成功，可以歸功於此試辦計	已於第 155 頁至第 165 頁處理。在第五章第一節已放入說明我國推動大專校院整併之機制，已有相關政策及成功案例，但也面臨不少執行的困難

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	<p>動研究型大學整合計畫」，惟該相關計畫推動成效或其困境為何，宜請研究團隊加以探討與分析。</p>		<p>畫。有此成功經驗之後，政府於 2001 年 8 月 30 日正式實施《國立大學校院區域資源整合發展計畫》，繼續主張將小規模之公立學校加以整合，以「講求最適經營規模」，「期使最少投資，發揮最大經濟規模效益」，並且可以將「教育資源做更合理的重配置，同時亦能提升辦學績效，讓學生獲得更好的教育環境」，增加高等教育競爭力。</p> <p>9-3.2002 年國內大學在教育部政策影響下，掀起了整合的風潮，各大學紛紛向教育部提出申請組成大學系統之際，由國立中央大學、國立交通大學、國立清華大學及國立陽明大學四所大學所組成的臺灣聯合大學系統（UST）在 2002 年 4 月經教育部核准成為國內唯一的大學系統，2008 年正式成立「臺灣聯合大學系統」。成立 6 年以來，UST 在教學、研究和資源整合方面都有成長與幫助，例如世界大學排行，UST 中的清華大學從去年 334 名躍升為 281 名，陽明大學從去年 400 至 500 名躍升為 341 名；另 2009 年上海交通大學之世界大學評比，我國進入</p>	<p>問題(P155-160)</p>

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>前 500 名之大學共計有 7 所，而臺灣聯大 4 校排名均在其內，此顯示教育部之「推動研究型大學整合計畫」(2002-2005)及「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」(2006 迄今)對四校學術卓越成長的影響至鉅(引自 UST，無日期)。</p> <p>9-3.研究小組將就教育部訂頒之相關計畫推動成效或其困境為何加以分析。</p>	
10	<p>有關表 2-4 我國大專校院整併案例中「提出合併意圖」之案例，宜具體敘明其時間點及最新發展動態；另臺中技術學院與臺中護專原預定於 2011 年 8 月完成合併，應增補最新推動情形。此外，大學聯合系統類型部分，建議補充近來推動之「臺灣教育大學系統」相關資料。</p>	第 27 至 29 頁	<p>10-1.謝謝委員的指教。</p> <p>10-2.謹遵審查委員意見，補充敘述「提出合併意圖」案例時間點及最新發展動態，如附件四所示。</p> <p>10-3.為進一步了解臺中技術學院與臺中護專合併進度及執行經驗，於 2011 年 10 月 27 日專家諮詢會議中邀請周守民校長指教，相關重點納入期末報告補充。</p> <p>10-4.有關「臺灣教育大學系統」相關資料說明如下：2010 年 12 月 31 日進行臺灣教育大學系統第 1 次籌備會議，討論國立臺北教育大學、臺北市立教育大學、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立屏東教育大學等五校如何整合各校之教學與研究的學術資源以發揮更高效</p>	<p>臺灣教育大學系統相關資料，已於第 24 頁至第 33 頁處理。</p> <p>臺中技術學院與臺中護專整併為國立台中科技大學已敘明於 P26、29、156</p>



序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>益。2011年1月14日進行第2次籌備會議，討論主題有：擬成立各領域研究中心，透過臺灣教育大學系統的機制，整合5校教學與研究的學術資源以發揮更高效益；有關臺灣教育大學系統行政總部與空間人力配置。2011年1月31日進行第3次籌備會議，討論主題為臺灣教育大學系統委員會的組成方式，同時決議第一階段採策略聯盟方式，以展現特色專業及進行資源整合。2011年3月11日進行籌組臺灣教育大學系統計畫書草案研討會議。2011年3月30日進行教育大學校務發展合作交流第10次會議，會中重要工作為請各校代表簽署「成立臺灣教育大學系統意向書」，並委請屏東教育大學於2011年3月31日發文至教育部，並將計畫書紙本一式5份發送至各校存查。2011年5月16日舉行教育大學校務發展合作交流第11次會議，會中決議總部暫設立於臺北市立教育大學行政大樓。2011年6月15日舉行臺灣教育大學系統籌備相關事宜會議，會中決議以臺灣教育大學系統籌備處名義報教育部審查</p>	

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>有關臺灣教育大學系統計畫審查意見回覆與修正計畫書。2011年7月28日獲教育部臺高(三)字第1000128446號函核定臺灣教育大學系統英文名稱為Taiwan University of Education, 簡稱TUE。2011年7月28日舉行臺灣教育大學系統共同籌組事宜會議, 會中重要決議為臺灣教育大學系統設置辦法之修正, 以及由屏東教育大學劉慶中校長擔任籌備處主任。</p> <p>臺灣教育大學系統資料來源: 國立新竹教育大學 (2011)。<b>臺灣教育大學系統合作大事紀</b>。2011年10月17日, 取自: <a href="http://www.nhcue.edu.tw/~sec/secretary/system.htm">http://www.nhcue.edu.tw/~sec/secretary/system.htm</a></p>	
11	第38頁第(二)點提及私立大專校院改辦其他文教社會福利事業之執行障礙, 惟未具體探討其執行困境。另有關公立大專校院改辦其他類型機構, 是否有稅賦繳交等問題, 亦宜進一步釐清	第38頁	<p>11-1. 謝謝委員指教。</p> <p>11-2. 私立大專校院改辦其他文教社會福利事業之執行障礙, 將遵照委員意見, 將於期末報告補充敘述。</p> <p>11-3. 公立大專校院改辦其他類型機構, 是否有稅賦繳交等問題, 亦將於期末報告進一步釐清與探究。</p> <p>11-4. 研究小組將再針對現行大專校院整併、轉型與退場政策之執行困境, 加以深入具體分析。</p>	已於第42、43頁、144-145頁及第160至165頁處理。

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	與探究。研究團隊宜對於現行大專校院整併、轉型與退場政策之執行困境，加以深入具體分析。			
12	有關大專校院整併成功案例中成功原因為何？建議研究團隊可蒐集相關資料，以探究其可能成功原因，俾於後續政策推動之參考。	第 109 頁	<p>12-1.謝謝委員指教。</p> <p>12-2.國外大學整併成功案例補充幾筆資料：</p> <p>(一)日本經驗：截至目前為止，整併成功的大學間彼此的地理位置都算相近。例如九州藝術工科大学和九州大學、圖書館情報大學和筑波大學校園彼此緊鄰；宮崎大學與宮崎醫科大学相距只有 2.5 公里，共同授課、借書等容易實施。山梨大學與山梨醫科大学距離約 12 公里；大分大學與大分醫科大学相距約 10 公里；福井大學與福井醫科大学相距約 15 公里；高知大學與高知醫科大学相距約 20 公里；富山大學、富山醫科藥科大学、高岡短期大學相距約 20 公里。島根大學與島根醫</p>	已於第 77~81、119-127、155~156、175-177 頁分別說明之。P176 建議政府提出鼓勵大專校院整併的誘因，如保障公立大專校院教職員生權益、專案核增校務基金、增加員額、提高軟硬體建設經費等。私立大專校院部分，維護學校法人權益；簡化整併的相關申請及核准程序；提出私校財產處分之合理分配比例措施，使學校、政府雙贏；減免稅賦處理，使學校樂意配合；保障師生權益，不因整併而受損；或可比照韓國政府公布經營不善私立大學

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>科大學相距高達 40 公里，地理的限制應該會影響實際授課的效率（詹盛如，2010）。</p> <p>（二）英國經驗：公私部門合作的成果，嶄新的曼徹斯特大學：新曼徹斯特大學的成立廣受英國各界矚目，肇因於這兩所大學都是英國知名大學，規模也具備一定水準。這是一個自願式的整併案例，沒有中央的強勢介入與規範，純粹是機構自身體察環境變化主動發起的合作與整合。但是，另一方面這個合併案例的成功，也獲得地方和中央政府的強力支持，學術社群的廣泛同意，以及兩所大學校長與利害關係人的投入所獲致的成果 (Harman &amp; Harman, 2008)（詹盛如，2010）。</p> <p>至於我國整併成功的關鍵因素如下（詹盛如，2010）：</p> <p>目前我國整併成功之案例相當有限，包括 2000 年成立之嘉義大學，以及</p>	<p>的方式，限期要求私校確實自我整頓評估。</p>

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>2008 年之東華大學。嘉義技術學院與嘉義師範學院之合併案例，廣泛受到各方矚目，是我國整併成功之指標性個案。以下本節將透過目前現有的文獻，試圖剖析嘉義大學之所以能夠整併成功的關鍵因素，當作未來政策決策之參考。嘉義大學能夠整併成功，可以從下列幾方面來探討：</p> <p>（一）重要政治人物的支持與協助</p> <p>回顧 1990 年代末期，當時國內高等教育處於擴充尾聲，大學數量激增，許多綜合大學紛紛成立。此外，技職體系學生有升學之需求，許多專科學校與技術學院要求改名或升格為「大學」。當時嘉義市並沒有以「大學」為名稱之高等教育學府，地方上的政治人物在選舉時便以爭取設立國立大學為訴求。然而，嘉義市當時已經有嘉義技術學院，以及嘉義師範學院兩所學校，要新設立國立大學有其困難度。所以，當這兩所大學極力尋求升格改制時，政治人物便附和其理念，但是在推動過程中，「整併」兩校成為成立大學的重要手段。在推動整</p>	

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>併案時，有兩位重要政治人物投入甚多，分別是當時的行政院院長蕭萬長，以及嘉義市立法委員黃敏惠，兩人分別從行政部門，以及立法部門，積極奔走支持兩校合併，以及相關之配套設計與法規，扮演關鍵角色（Chan, 2006）。</p> <p>（二）符合兩校的發展需求</p> <p>當初整併並非是兩校的首要選項，刺激兩校合併的關鍵在於學校的發展機會，尋求升格改制為大學（Chan, 2006）。誠如前段所言，當初兩校都希望尋求獨自升格成為大學，但鑑於政府資源有限，無法支持大學不斷擴充，因此教育部希望兩校能夠在既有基礎上，結合農業與教育的專長，發展成為一所綜合性的大學。所以，機構整併成為兩校追求機構發展，符合彼此利益的最佳選擇。而且，兩校各有兩個校區，彼此相距不遠，在學科領域又有互補效應，都是促成兩校合併的關鍵因素。</p> <p>（三）政策引導得當</p> <p>教育部當初對兩校各自升格的訴求表示不支持的立場，主張採取兩校合</p>	

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>併升格為大學的作法。在實際的配套措施上，給予相當多的優惠條件，包括增加經費的補助、增設系所、增加教師員額，以及改善軟硬體設備等（翟本瑞、薛淑美，2006）。換言之，教育部提供轉型與調整之必要經費，另一大誘因是教師員額的增加，這讓尋求發展的各自兩所學校，看到未來可能的發展機會，從而願意接受政策的導引，進行合併的工程。總而言之，嘉義大學能夠整併成功之關鍵顯然在於三方面，重要政治人物的支持與協助，兩校有共同的發展需求與目標，再加上政策方面經費、員額的配合與支持，最終促成嘉義大學整併成功的案例。</p> <p>換言之，我國整併成功與失敗之個案關鍵因素為何？重點包括政策面因素、機構內部因素、兩校互動因素等。而成功的個案包括嘉義嘉義大學、東華大學、臺灣聯合大學等，失敗的案例則可以包括清華大學與新竹教育大學，以及國立臺灣體育學院與國立體育大學。其次，後續研究還可以分析整併後機構所產生的成效為何？重點包括資源整合</p>	

序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			程度、機構效率與效能、經濟影響、大學排名狀況，以及校內人員與畢業生的滿意度等。值得注意的是，整併成效的評估宜以中長期為思考基準，畢竟機構整合耗時甚久，牽涉幅度廣泛，要立即見到效果有實務上的困難。	
13	有關研究發現與建議部分，建議依大專校院整併、轉型與退場等面向分別撰寫，以利政策主管機關更為詳細瞭解。	第 147 頁	13-1.謝謝委員指教。 13-2.期末報告之研究發現與建議，將遵委員指示依大專校院整併、轉型與退場等面向分別撰寫。	第四章研究結論部分已於 119~142 頁分別依大專校院整併、轉型與退場等面向說明之。另研究結論 P155-169 及建議 P175~187 都依委員意見處理。
14	研究報告中部分錯漏字及標點符號缺漏，請研究團隊於期末報告時檢視修正。如第 16 頁倒數第 6 行「解省開支」、等。另有關數目表示方式宜一致為宜，如 166,886 人與 167,000 人。另亦請修正第 389 頁「大學經營不善代表」等相	第 16 頁	14-1.謝謝委員指教。 14-2.期末報告將加強錯漏字及標點符號之正確性，以提高報告品質。 14-3.第 389 頁「大學經營不善代表」等相關文字將修正為「大學經營代表」。	14-2：內文已重新檢視並篩檢剔除錯別字。 14-3：原第 389 頁之內容刪除，已無相關字樣於報告內容中。



序號	審查委員意見	期中報告頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	關字眼，以免造成爭議。			

B.第二部分

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
一、研究方法與範圍				
1.	研究方法著重於專家學者訪談，惟部分專家學者之意見，已於私立學校法或終身學習法中有明確規範，爰請研究團隊加強對相關法規之爬梳。此外，應對學者分歧之意見進行比較分析，提供研究團隊的觀點，另建議針對我國私立學校的發展進行縱向的剖析，以全面瞭解我國私人興學之基本精神與理念，將更有助於研提具前瞻性與延續性的高等教育政策。	第 96 頁	1-1.感謝委員指教。 1-2.私立學校法或終身學習法中有明確規範者，遵照委員意見，將於期末報告適處。 1-3.學者有分歧之意見，將進行比較分析後，再予卓參。 1-4.對我國私立學校的發展進行縱向的剖析，以全面瞭解我國私人興學之基本精神與理念部分，將於期末報告，完整敘述。	私立學校法或終身學習法中之意見已於 100、180、186 頁中說明之。 私人興學之議題於 P53-55 中說明。
2.	有關大專校院整併、轉型或退場機制，牽涉層面相當廣泛，如有專家學者提及影響學校周遭行業與房價興衰、振興地方產業與活絡社區發展、民意代表對私立學校發展之關切等等，且各校本身亦有其考量因	第 118 頁	2-1.感謝委員指教。 2-2.遵照委員意見，將於期末報告，就整併、轉型及退場三大類型所涉及之法規及相關政策（如獎補助政策、學雜費政策、賦稅改革與「長期照護服務法」草案等）適度進行分析。	整併已於 P19~37 分析、轉型於 P37~41、44~46 頁分別說明之；有關整併之影響與評估於 P119-127 分析、轉型於 P127-134 分析、退場於

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	素，相關政策似無法僅從教育面向考量。報告後續若能針對各項議題，衡酌現行法規並配合相關政策（如獎補助政策、學雜費政策、賦稅改革與《長期照護服務法》草案等），透過 SWOT 分析，將更有利於主管機關於後續政策研擬時之參考。			P134-142 分析；至於整併、轉型或退場機制涉及範圍廣且層面大，故於 P142-151 綜合分析與討論之。
二、文獻分析				
1.	有關「整併」並非法律用語，宜於名詞釋義中進一步釐清其定義，並針對現行法令規章之規範加強探討，俾瞭解現行法制是否有所不足。另依《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法》第 2 條第 3 項之規定，「改制」係指學制之變更，爰報告中提及「改制成非營利或社會福利機構」，宜以「改辦」稱之。此外，除「私	第 19 頁	1-1.感謝委員指教。 1-2.有關「整併」、「轉型」及「退場」之態樣，將就本研究現有之文獻中，詳予歸納，並臚列其相應之法令規定，呈現於期末報告中。 1-3.委員所指報告中提及「改制成非營利或社會福利機構」，確應修正為「改辦非營利或社會福利機構」，感謝委員指正。 1-4.至於「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」業已納入本研究期中報告，將再進一步呈現並評析推動困難之處。	停辦或改辦之敘已於 P138~139 說明、其資產處理於 P144~145 說明、修法機制之建議於 P156~157 說明之。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	立學校法」外，「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」，亦針對「改辦」訂有相關之規範，爰請納入研究報告中探討。			
2.	第 43 頁針對私校停辦之問題，研究提及「即使能將學生安置至他校，但對於學生之適應問題，亦應有輔導措施」，研究團隊宜先對現行機制不足之處，加以探討與分析。此外現行「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」亦對教職員資遣與離職有專章規範，宜具體探討後分析之。	第 43 頁	2-1.感謝委員指教。 2-2.針對「整併」、「轉型」及「退場」之態樣，將就本研究現有之文獻中，詳予歸納，並臚列其相應之法令規定，呈現於期末報告。 2-3.委員所提「學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例」亦為處理私立大專校院進行「整併」、「轉型」及「退場」時之重要法源依據，將適度探討後分析之。	退場之不動產、人員已於 P47-48、138~142、144~146、156~160、174、176 加以說明之。
3.	學校賸餘財產處理方式為提升私校轉型發展意願的關鍵因素，建議針對不同學者專家之意見予以歸納分析；另現行送立法院審議之「私	第 116 頁	3-1.感謝委員指教。 3-2.關於私校賸餘財產之處理方式確為私校轉型發展意願之關鍵，本小組將針對校地性質（受贈、租用、自有等三種型態）進一步研析，參酌專家諮詢會議意見，彙整納入期末報告中。	於 P47-48 說明；至於如何處理校產部分，已建議由行政院成立跨部會專案小組妥處，見 P174

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	立學校法」第 71 條修正草案，僅係對校地屬受贈性質的私立學校產生誘因；惟目前註冊率偏低、招生不足的學校多屬新設學校，其校地多為租用性質，針對此類租用，或者校地屬於自有的其他大專校院，是否有提升其轉型發展的誘因機制，建議研究團隊進一步探究。			
4.	有關賦稅鬆綁、豁免或排除適用等相關建議，教育部曾多次與財政部協商，惟財政部基於賦稅衡平性的原則，進展有限。建議研究團隊針對稅賦公平議題，加強資料之蒐集分析，並衡酌適法性、公平性及教育政策的前提下，研提具可行性與論述基礎的意見，俾後續提供主管機關參考。	第 92 頁	4-1.感謝委員指教。 4-2.有關賦稅公平議題，遵照委員意見辦理，將於期末報告，提出相關建議。	已於 P124、174、176、183 等加以說明及建議之。
5.	蔡宛瑩(2009)針對裁併學校改建老人住宅所面臨	第 91 頁	5-1.感謝委員指教。 5-2.學校改辦其他非營利機構一節，將納入「改辦」態	轉型改辦已於 38~43、132~134 頁分

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	之供給、需求、程序與法令端的障礙加以分析，爰建議研究團隊針對現行相關法制進行爬梳整理，以瞭解於改辦銜接上是否有其困難之處。(相關法規如「老人福利機構設立標準」、《私立老人福利機構設立許可及管理辦法》、《私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法》、《私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法》、《職業訓練機構設立及管理辦法》等)。		樣下，進一步說明改辦之實際執行困境，例如設備需求之差異性過大，須再挹注相當經費之困難度等，並於期末報告補充敘述。	別說明之。
6.	國外文獻部分，建議補充或修正資料如下：			
(1)	第 47 頁提及韓國採取較溫和態度、採取保護主義，不主動廢除經營不善的學校；但對於辦學不力、績效不彰、競爭力弱，或學生無吸引力、財務不健全的大學，以及招生不足的私立學校，或	第 47 頁與第 130 頁	6-(1)-1.感謝委員指教，遵委員指教並參酌相關法規修正。 6-(1)-2.韓國政府不主動廢除經營不善學校，因此對於經營不善的私立學校，採取階段式終止教育經費的投入，先終止政府補助，然後實施有限度或完全終止學校信用貸款。惟此措施所處理之不良學校，即為「先進	1.業依期中報告審查意見修正補充完竣於期末報告第 87 頁。韓國政府對於經營不善私校採取階段式取消補助款，並公布評鑑不佳的

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	<p>學生人數 1,000 人以下者「不予補助」，此政策措施相較於我國應屬相對強勢，惟依據我國現行法制，此種「行政處分」是否有違背現有《教育基本法》、《教育經費編列與管理法》或《憲法》之可能，建議研究團隊進一步釐清（另第 130 頁提及「學校應退場而未退場，自負責任，政府不提供補助」亦同）。</p>		<p>教育委員會」評鑑不佳的私立大學，並限期改善和實際查訪。但是近年來，在韓國社會要求政府強制關閉不良學校的氛圍下，政府積極修定《高等教育法》第 62 條，以建立學校退場的法源依據。</p> <p>6-(1)-3.我國《教育基本法》第 7 條明定，政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助，並依法進行財務監督。又，《私立學校法》第 59 條規定，各級政府編列年度教育經費預算時，應參酌學校健全發展之需要，審酌學校法人及所設私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情況，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助。又，《教育經費編列與管理法》第 7 條規定，政府為促進公私立教育之均衡發展，應鼓勵私人興學，並給予適當之經費補助與獎勵。故政府依法應編列年度教育經費給予私立學校獎勵與補助。</p> <p>6-(1)-4.惟我國《私立學校法》第 57 條亦規定，學校主管機關應組成評鑑會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理私立學校評鑑，並公告其結果，做為政</p>	<p>學校。對於面臨退場的大學，則積極修定《高等教育法》第 62 條，以建立退場法源。</p> <p>已於 86~104 頁加以說明之。</p> <p>2.招生不足學校之補助部分，已於 P178 建議研訂公私私立大專校院公平合理的競爭條件。</p>

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。故政府依評鑑結果給予私立學校不同等級獎勵與補助，若直接對私立學校實施「不予補助」之手段，恐怕有違背現有法令規章之疑慮。惟經營不善的預警學校，多為財務不健全的大學，若經輔導未解除預警的學校，教育部可依法（《私立學校法》第 70 條以及第 72 條）經相關行政程序命其停辦或解散。</p> <p>6-(1)-5.此外，依據《大學評鑑辦法》第 8 條規定，「受評鑑大學對評鑑結果所列缺失事項，應依規定期限積極改進，並納入校務規劃；對未能改進事項，應提出說明。改進結果列為下次評鑑之項目。教育部得以評鑑結果作為核定調整大學發展規模、學雜費及經費獎勵、補助之參據。前項所稱調整大學發展規模，包括增設及調整院、系、所、學位學程、組、班，調整招生名額、入學方式及名額分配等事項。」</p> <p>6-(1)-6.綜上，我國與韓國對於經營不善的預警學校，均有類似的階段性處置機制，而隨著少子女化現象日益嚴峻、社會觀感與的期待的壓力下，教育行政主管機關恐均需有更積極性之輔</p>	



序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			導措施或退場誘因。	
	(2)有關第 78-80 頁提及韓國「不直接對外公開」學校評鑑結果，僅公告各校重要資訊，並以號誌或顏色區分；惟指示私立學校「應公開」學校財務狀況、各系所就業率、輟學率等等資訊，讓學生有足夠的透明資訊選擇就讀學校。建議研究團隊就其資訊公開之判斷依據與執行現況進一步蒐集相關資料，並探討該制度運用於我國之可行性。	第 78 至 80 頁	<p>6-(2)-1.感謝委員指教。</p> <p>6-(2)-2.韓國指示私校公開資訊之執行現況補充如下： 「1982 年韓國成立「大學教育委員會 원국대학교육협의회」 (Korean Council for University Education)，其中「大學教育評鑑中心」 (Center for University Accreditation) 為大學品質把關的重要角色。在 1982 至 2006 年間，每 6 年舉辦 1 次評鑑，僅針對 6 大領域進行評鑑（行政及財務、經營策略、課程及社區服務、研究及產業、學生評鑑及教師發展、學術支持及設備），由大學自主申請，亦可協助大學進行自我評鑑。該評鑑中心將各校評鑑結果公開於網站上 (<a href="http://www.kcue.or.kr/">http://www.kcue.or.kr/</a>)，提供民眾做為選擇學校的參考依據。此外，韓國教育科學技術部指示大學應公開學校狀況，包括學術成就、財務收入與支出等，並於 2010 年 1 月通過《韓國教育機構訊息揭露特別法》 (Act on Special Cases Concerning the Disclosure of Information by Education-Related Institutions)，規定教育機構公開過去三年內學校狀</p>	1.業修正補充於 P86~104 說明韓國政府成立「大學教育評鑑中心」，每 6 年舉辦 1 次評鑑，由大學自主申請。同時，政府立法規定教育機構必須詳盡公開過去三年內的學校狀況於網站上，以供民眾查詢。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			<p>況。教育科學技術部也設立網站提供民眾查詢 (<a href="http://www.academyinfo.go.kr">http://www.academyinfo.go.kr</a>)，詳盡公開國公私立大學包括學生、行政、學術研究、財務狀況以及經營策略等項目，讓學生有足夠的透明資訊選擇就讀學校。」</p> <p>6-(2)-3.我國目前之評鑑等第、報告與部分財報等已公開於網站，至於各學校較敏感或較詳細之校務基本資料是否公開？本小組擬將此議題納入研議，並於期末報告提出相關建議。</p> <p>6-(2)-4.關於韓國資訊公開之判斷依據，研究小組將再加強蒐集文獻後補充。</p>	
	<p>(3)韓國政府擬將退場的私立學校贖餘財產歸還創辦人或董事會，並修正《高等教育法》第 62 條，加速要求營運不佳或素質不良的學校於 2011 年底開始退場，惟其具體修法內容、執行現況與遭遇困難等，建議補充更具體詳細之資料，以提供主管機關參考。</p>	第 70 頁	<p>6-(3)-1.感謝委員指教。</p> <p>6-(3)-2.韓國政府擬將退場的私立學校贖餘財產歸還創辦人或董事會，並修正《高等教育法》第 62 條，加速要求營運不佳或素質不良的學校於 2011 年底開始退場，此部分屬於韓國官方資料，已商請教育部駐韓代表處文化組同仁惠允協助蒐集處理中，若有具體資訊，當於期末報告中補強，並提出政策建議。</p>	<p>業修正補充於期末報告第 90 頁及第 98 頁。2009 年韓國政府成立大學退場專案委員會，研擬退場的配套措施。2011 年 6 月韓國教育科學技術部長更明確指示要建立大學退場法源，以加速不良學校於 2011 年底開</p>

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
				始退場，已於 86~104 頁加以說明之。
	(4)韓國政府考量積極立法強迫經營不善學校關閉或解散董事會(第 80 及 303 頁)，惟依我國現行《私立學校法》第 70 及 72 條之規定，已有學校停辦或解散董事會之法源，相關法制是否不夠完備或充分，應進一步加以分析。另建議加強蒐集韓國於該方面之詳細資料(包含處理機制與程序等)，並考量該制度於我國是否有牴觸憲法保障私人興學權利的疑慮，提出具體論述之建議。	第 80 與 303 頁	6-(4)-1.感謝委員指教。 6-(5)-2.韓國政府考量積極立法強迫經營不善學校關閉或解散董事會之作法，此部分屬於韓國官方資料，已商請教育部駐韓代表處文化組同仁惠允協助蒐集處理中，若有具體資訊，當於期末報告中補強，並提出政策建議。	1.韓國相關機制已於 86~104 頁加以說明之。鑑於韓國對於學校停辦或解散董事會相關處理機制與程序係屬官方內部資料，資料蒐集有相當難度(國外學者欲蒐集我國相關資料亦然)，且囿於時間因素，駐韓代表處尚無法及時協助處理提供，故建議納入後續研究聚焦探析。 2.至於有無與我國憲法及相關大學法制之牴觸分析於 P49-55 說明。
	(5)韓國公立大學由 24 所合併成 14 所，並減少 8,768 名招生名額、103	第 72 頁	6-(5)-1.感謝委員指教。 6-(5)-2.韓國公立大學由 24 所合併成 14 所，並減少 8,768 名招生名額、103 個招	1.韓國 2006 年公立慶源大學與慶源專科合併以

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	個招生科目，建議研究團隊探討其成功整併之因素。另有關減少學校招生名額的相關措施與我國「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」規定之異同，亦請蒐集相關資料加以比較說明。		生科目，此部分屬於韓國官方資料，已商請教育部駐韓代表處文化組同仁惠允協助蒐集處理中，若有具體資訊，當於期末報告中補強，並提出政策建議。 6-(5)-3.韓國調整系科名額與我國「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」規定之異同，俟有相關資料後，當進一步分析，並提出政策建議。	及國立江陵大學與原珠大學合併的兩個成功案例已於 P102 說明。 2.其合併減招與我國「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」規定之異同，迄未獲教育部駐韓代表處文化組同仁協助提供韓國官方資料，故建議納入後續研究聚焦探析。
	(6)依據韓國合併之案例，多係由同一財團法人成立不同性質的不同學制學校優先合併，爰此，國內類此學校是否有合併（含法人合併）之可能，建議研究團隊進一步探究與分析之。	第 76 頁	6-(6)-1.感謝委員指教。 6-(6)-2.本小組將參考韓國合併案例，於期末報告中研提大專校院合併之可能樣態。	1.已於 89~102 頁說明之。並修正補充完竣於期末報告第 102 頁。 2006 年城南漢城保健大學與乙支醫科大學合併，新成立為乙支大學。 2.我國已有法人合併成功案例，見 P29、

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
				159-160、176、180 之說明。
	(7) 韓國實施之「高等教育財政投資十年計畫大綱」，積極促使國立大學法人化與校際整併、推動私立大學結構調整等政策，建議補充相關資料，以為周延。	第 76 頁	6-(7)-1.感謝委員指教。 6-(7)-2.韓國實施之「高等教育財政投資十年計畫大綱」，積極促使國立大學法人化與校際整併、推動私立大學結構調整等政策，此部分屬於韓國官方資料，已商請教育部駐韓代表處文化組同仁惠允協助蒐集處理中，若有具體資訊，當於期末報告中補強，並提出政策建議。	1.已於期末報告第 89、94~100 頁加以說明之。94 頁中補充「高等教育財政投資十年計畫大綱」是教育科學部投入高等教育經費的計畫，約佔國內生產總值（GDP）的 1% 至 3.6%。 2.於 P179-180 列為建議。
三、研究發現				
1.	第 118 頁提及政府應積極推動「社區學院設置條例」的立法通過，以協助大學轉型，排除各部會法令上的限制；惟《終身學習法》第 9 條明定直轄市與縣市政府主管機關得依規定設置社區大學或委託辦理之，相關事宜應由各級政府自定	第 118 頁	1-1.感謝委員指教。 1-2.本小組專家焦點時，學者提出應落實《終身學習法》之執行並適時檢討修正，將再研議提出合適建議。 1-3.本小組將依大學轉型辦理社區學院之法制面與實務面進行後續分析；另有關偏遠地區之生源開拓建議，將再予考量研議。	業修正補充於期末報告第 129-130 頁。除了推廣與回流教育之外，並針對總量、改名、資源補助、健全經營管理、產學互動合作及教育輸出等方式擴大大學校轉型的實際效

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	之。本項建議於法制上應無窒礙之處，研究團隊宜進一步具體說明或分析之。另「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」已賦予學校調整學制間之招生名額，現行招生不足學校，多位處偏遠地區，轉型辦理推廣教育是否能有效解決生源不足的問題，宜加以考量。			益，闡述於177-181頁。另1-2：已於180、268頁說明之。1-3：已於128頁說明之。
2.	第122頁提及應減少私立學校法人申請改辦其他教育、文化或社會福利事業的行政阻礙，宜請研究團隊針對《私立學校法》與「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」等相關法規，進行深入探討與分析。	第122頁	2-1.感謝委員指教。 2-2.謹遵委員意見，再針對第122頁私校轉型其他機構之行政阻礙深入分析後納入期末報告。	已於40~43頁加以說明之。
3.	第123頁提及《大學法》及《專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦	第123至124頁	3-1.感謝委員指教。 3-2.謹遵委員意見進行相關內文之修正，補充敘述：「執行上存有諸多困難。惟教育部刻正就公立學校合併條	已於P176建議教育部訂頒國立大學合併計畫的基準與流

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	辦法》等法規，針對專科以上學校由教育部依教育政策，並審酌各地或各校實際情形核定停辦或調整，為不確定法律概念，實際執行上存有諸多困難。惟教育部刻正就公立學校合併條件、程序、權利義務、資源挹注及行政協助事項等，訂定「教育部推動國立大學校院合併辦法草案(名稱暫定)」，並預定於100年底對外發布，爰此公立大學之合併應有明確法源依據及裁量基準。		件、程序、權利義務、資源挹注及行政協助事項等，訂定『教育部推動國立大學校院合併辦法草案(名稱暫定)』，並預定於2011年底對外發布，爰此公立大學之合併應有明確法源依據及裁量基準。」	程，使政策明確，執法有據。 至於公布時間宜以教育部完成對外公布為準。
4.	研究報告引用受訪專家意見，提及「開南大學轉型利用學校設備，依法在桃園校區設置美國學校，招收外僑學生，是私立大學部分轉型的例子之一」，惟本案適法性仍有爭議，現行仍於教育部進行審查，爰建議刪除之。	第121頁	4-1.感謝委員指教。 4-2.有關訪談提及「開南大學轉型利用學校設備，依法在桃園校區設置美國學校，招收外僑學生，是私立大學部分轉型的例子之一」，為避免爭議，本段文字將刪除。	本段敘述已刪除。期末報告已無此內容。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
四、研究建議				
1.	研究建議第一節中第壹至第肆大項內容，宜整合於第四章研究發現中，似更為合理。另部分研究發現與研究建議性質似相互混同出現，宜重新修正調整之。	第137至161頁	1-1.感謝委員指教。 1-2.謹遵委員意見，就研究發現與建議重新整理陳述。	期末報告之第五章結論與建議已依委員建議重組於P153~187說明之。
2.	建議研究團隊針對現行「私立高級中等以上學校轉型發展方案」進行研析，並針對方案未盡之處提供具體建議。另研究建議針對經營不善的私立學校可由其他教育機構著手，「禮遇」前董事會成員，惟「禮遇」究係提供薪資待遇、兼任董事或其他機制，宜加以說明，且此是否影響其他學校接辦意願，亦應進一步探討。	第167與171頁	2-1.感謝委員指教。 2-2.有關經營不善的私立學校之研處，將再蒐集參考相關資料研議，並提出具體建議。	1.有關公私立轉型之分析已於P127-134說明。 2.私校法人部分，已修正於P182、187建議參考日韓經驗，輔導尊嚴退場；以及學校法人的尊嚴與優惠退場。
3.	研究建議仿效「行政院金融重建基金設置及管理條例」成立「教育重建基金」，宜再具體探討其可行性	第114頁	3-1.感謝委員指教。 3-2.關於「行政院金融重建基金設置及管理條例」之歷史背景、執行成效、政府財務，以及仿效成立「教育重建基金」之可行性分析，本	本段原有仿效成立「教育重建基金」之建議已刪除。



序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	與必要性(與主張由市場機制不過分干預,兩派意見之利弊分析為何);建議針對其歷史背景、執行成效、政府財務負擔等項目進行初提分析,以具體評估此政策之可行性。		小組將再進一步研析,並於期末報告探討其可行性。	
4.	研究報告分別提及建議修正《教育基本法》,賦予制訂特別法或暫行條例之法源依據,排除賦稅等相關限制(第 115 頁),或者於現行相關法規中訂定 5 年過渡條款(第 165 頁),兩者不同修法方向之差別與可行性為何,建議研究團隊加以釐清,並研提具體之研究建議。	第 115 頁與第 165 頁	4-1.感謝委員指教。 4-2.是否研擬特別法或暫行條例,或就現有相關法律加以研修,以解決學校法人贖餘財產歸屬問題,將於期末報告進一步說明。	鑑於我國整併、轉型與退場之執行困難重重,已於 P90、175、177、181、183、187 加以說明及建議之。
5.	研究團隊第 127 至 129 頁所提各項研究發現與建議各有利弊,且亦有相互扞格情形(如面臨追繳稅賦的情形),教育部為增加私校經營彈性,並提升其轉型發展的誘	第 127 至 129 頁	5-1.感謝委員指教。 5-2.針對本研究所提各項建議,將就「大學自治」、「公共性」、「自主性」等面向,再深入探究並進行檢視。	「大學自治」已於第 49 頁至第 57 頁處理;「公共性」已於第 48、53~54、55、73、142 頁分別說明之;「自主性」已於 53~54、

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	因，曾邀集內政部、財政部等相關部會研商，惟各部會基於稅賦公平或政策一致性，於現有政策均難有突破性的發展。此外，現行《私立學校法》各項規定均係為確保學校公共性與師生權益之要件，爰建議研究團隊於考量私立學校轉型發展意願與維持其準公共財的本質下，針對各項研究發現與建議，深入探究其利弊得失，並提供具論述基礎與一貫性的政策建議，以提供相關部會參考。			128、142、145、168、184~185 說明之。
6.	有關研究發現與建議部分，建議依大專校院整併、轉型與退場等面向，並依國立與私立大學分別撰寫，以利未來政策主管機關參考。另各項研究建議宜考量少子女化衝擊的迫切性，如立即可行建議應於3至5年內可加以	第139頁	6-1.感謝委員指教。 6-2.有關研究發現與建議部分，謹遵委員指教依整併、轉型與退場等面向，並依國立與私立大學分別撰寫。	已於153~173分別依整併、轉型與退場等面向，按公私立大專校院涉及之法制面、政策面與執行面說明之。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	落實執行，且相關研究建議應更為明確具體。			
7.	第 150 頁研究建議部分提及政治層面利害關係人所扮演的關鍵性角色，建請研究團隊可進一步參考相關立法資料，瞭解政治層面的影響，深入探究與分析。	第 150 頁	7-1.感謝委員指教。 7-2.有關政治層面利害關係人所扮演的關鍵性角色，本小組將再進一步參考立法資料，並於期末報告探討研析。	已於 P177 提出擬定多元整併策略，提高資源使用效益之建議及說明之。
伍、其他				
1.	依據我國《大學法》等相關法制，大專校院於法律規定範圍內享有自治權，為避免學術自由受國家不當干預，不僅行政監督應受相當之限制，立法機關亦僅得在合理範圍內對大學事務加以規範，而政府監督除需具有明確的法律授權，也應符合比例原則。此外，為鼓勵並保障私人興學之權利，政府有補助私立學校之義務，惟我國客觀環境已經轉變，現行高等教育已提供充足	第 171 至 173 頁	1-1.感謝委員指教。 1-2.針對本研究於說明「整併」、「轉型」及「退場」之態樣及其相應之法令規定中，將依委員意見，再就本研究所提之建議策略，自大學自治內涵，檢視各項建議之妥適性。	已於 49~53 頁加以敘述之。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	之教育機會與選擇權，並提供國家充沛的人才來源。是以，本研究是否宜重新思考未來政府與各公私大專學校之角色定位，並研提更具前瞻性的高等教育發展策略與方針。			
2.	承上，本研究牽涉市場機制與政府管制、大學自主與政府責任等基本理念的分析與整合，包涵法制、制度、實務及生態等層面，彼此亦存在競合與零和關係，且各學者見解莫衷一是，報告之分析彙整實屬不易。有關報告之基本邏輯，如私立學校之定位、從「捐資興學」朝向「投資興學」發展的可行性、法制鬆綁的程度等面向加以深入探討，或能更有利於建構未來我國高等教育發展策略。	第 171 至 173 頁	2-1.感謝委員指教，本案涉及範圍甚廣泛，報告之分析彙整的確不易，也謝謝委員的肯定。 2-2.關於私立學校在我國法律屬性，目前仍維持以「財團法人」性質為主。 2-3.至於是否研擬私立學校之定位，從「捐資興學」朝向「投資興學」發展的可行性、法制鬆綁的程度等面向加以深入探討，將於期末報告，進一步說明。	有關私人興學議題之探討，已於 P53-55 說明之。若欲朝向「投資興學」建議於 P174 由行政院成立跨部會小組討論之。
3.	考量我國有別於其他國家將教育	第 48 與 82	3-1.感謝委員指教。 3-2.本小組建議將教育視為	為配合馬總統不讓私校

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
	視為產業性質，我國除了公立學校外，私立學校亦具有公共性及公益性的色彩，且相較國外多僅對於私立學校之設立進行形式要件審核，我國於私立學校設校時，即要求其投入相當之教育資源，以維護後續教育品質與學生受教權益。此外，教育部亦針對學分採認及學位授予均訂有明確之規範，以彰顯其公共（益）性質。爰此，考量沈澱成本及既有教育資源之有效利用，現行公私立學校均以整合為優先推動選項。	頁	產業性質，乃配合馬總統教育走向國際、發展東亞高等教育重鎮的政策所需之配套，是否合宜？仍請委員指教。	退場之宣示，已於 P174、177-179 相關建議中說明之。
4.	第 165 頁與第 341 頁第(四)項中「如學校學雜費應公私立平等，但『公立』學校可由政府設立弱勢學生補助機制；『公私立』學校法人化後政府應停止補助」、第 168 頁於第 2 頁轉型上「公立學	第 313 頁、第 165 頁與第 341 頁	4-1.感謝委員指教。 4-2.有關文字及內容之檢視，將於期末報告中，多下功夫，以求完善無瑕。	於 P178 建議因應少子女化環境，研訂公私立大專校院公平合理的競爭條件。

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理								
	校辦學品質不佳且競爭力弱者，應優先考量輔導轉型，或由『學校法人』自行負責」、第 313 頁第 2 行「高教」等部分，文字似有誤植，請修正之。											
5.	表 2-4 中建議補列 2009 年慈濟學校財團法人合併案例。另第 382 頁網路論壇第 4 項意見提及「私立校產皆為私人所有」，相關意見似有謬誤，請研究團隊考量是否適合納入研究報告中。	第 27 至 29 頁與第 382 頁	5-1.感謝委員指教。 5-2.遵循委員意見，補列 2009 年慈濟學校財團法人合併案例。 5-3.修正資料如附件四，重點如下： 附件四 我國大專校院整併案例彙總表（摘錄）	已於第 29 頁處理修正之。								
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>類型</th> <th>名稱</th> <th>參與學校</th> <th>屬性</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>財團法人慈濟技術學院</td> <td>財團法人慈濟技術學院、財團法人慈濟技術學院</td> <td>財團法人慈濟技術學院、財團法人臺南市立慈濟高級中學、財團法人臺南市立慈濟國民小學等五校</td> <td>於 2009 年 12 月 11 日經教育部核准後合併為慈濟學校財團法人，繼之於 2010 年 10 月 12 日獲得花蓮地方法院核准變更法人</td> </tr> </tbody> </table>	類型	名稱	參與學校	屬性	財團法人慈濟技術學院	財團法人慈濟技術學院、財團法人慈濟技術學院	財團法人慈濟技術學院、財團法人臺南市立慈濟高級中學、財團法人臺南市立慈濟國民小學等五校	於 2009 年 12 月 11 日經教育部核准後合併為慈濟學校財團法人，繼之於 2010 年 10 月 12 日獲得花蓮地方法院核准變更法人	
類型	名稱	參與學校	屬性									
財團法人慈濟技術學院	財團法人慈濟技術學院、財團法人慈濟技術學院	財團法人慈濟技術學院、財團法人臺南市立慈濟高級中學、財團法人臺南市立慈濟國民小學等五校	於 2009 年 12 月 11 日經教育部核准後合併為慈濟學校財團法人，繼之於 2010 年 10 月 12 日獲得花蓮地方法院核准變更法人									

序號	審查委員意見	期中頁次	研究小組回應處理意見	期末回應處理
			合併為 慈濟學 校財團 法人。	登記，完 成學校 財團法 人之合 併。
			資料來源：本研究自行整理。	
			4.對於第 382 頁網路論壇第 4 項意見提及「私立校產皆為私人所有」，相關意見屬於言論發表者個人意見，唯因見解有偏誤，為免誤導陳述，將自研究報告中刪除該段敘述語句。	

附件一 國內大學自治議題論文彙整表

作者(年份)	論文名稱	論文摘要
林俊傑 (2007)	公立大學 學生參與 大學自治 制度之研 究	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 大學為教師和學生同為學術自由保障主體。</li><li>2. 藉由大學生對其學習的投入，實現於現代大學教育以人性為出發點、開發個人能力、實現個人理想之目標。</li></ol>
張陳弘 (2003)	大學自治 之重新建 構	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 大學自治的憲法基礎來自於學術自由，因此要重新建構大學自治，勢必要回到源頭處，對於學術自由的意義，再為廓清之理解。</li><li>2. 鑑於學術自由是一種需要外力支援，方得以完整實現的憲法權利，因此，學術資源的取得、分配及使用等，對於學術自由的實現，乃關鍵性因素。首需面臨的問題是：資源從何取得？國家首當其衝地負起此項責任（蓋國家本有義務實現所有憲法保障之人民權利）；但若每個自然人皆可主張學術自由權，請求國家給付學術資源，相信國家學術資源將瞬間乾涸；惟倘賦予國家有權決定如何分配學術資源，則又與學術自由保障之本意相違背（如，保障國家無從型塑真理）。</li><li>3. 是以，建構一獨立不受外力干預的學術組織，來負擔此項任務，便成為確保憲法保障之學術自由能無缺地實現所不可或缺的要角。這說明了「制度性學術自由權」（大學自治）之建構有其必要。</li><li>4. 公、私立大學之大學自治行使的性質，會因為所負擔「任務」之不同，而有所差異。在對抗國家權力的侵害上，不論是公立或私立大學，都是為了捍衛學術自由（任務）而主張大學自治。因此，自治權行使的性質，並無差異，皆是大學立於基本權主體地位，主張憲法保障之學術自由權，對抗國家權力之侵害。</li><li>5. 但在面對內部學術自治成員憲法權利的抗衡上，則因為公、私立大學各自負擔的任務有所差異，故而各自大學自治行使的性質也會有所差異。</li><li>6. 公立大學對內行使大學自治，目的是為了效益式地分配、使用國家學術資源。既是國家學術資源的分配使用，則性質上自然屬國家權力的行使（這是一種國家任務）；而私立大學對內行使大學自治，分配的是私人之學術資源，與國家權力無涉，在性質上屬私人基本權利的行使。</li></ol>



林慧雲 (2001)	臺灣與德國大學自治權之比較研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在大學的法律性質方面，臺灣的大學為公營造物，德國的大學為公法人兼公營造物。</li> <li>2. 在大學的自治權限方面，臺灣沒有規範，德國的大學自治權限可分為學術自治事項與國家委託事項。</li> <li>3. 在國家的監督權限方面，臺灣的大學受國家的法律監督與專業監督，德國的大學在學術自治事項上受國家的法律監督，在國家委託事項上受國家的法律監督與專業監督。</li> <li>4. 臺灣與德國的大學自治權都有憲法上的法源基礎，自治權係導引自學術自由的制度性保障。</li> <li>5. 大學自治行政的運作，大學內部組織結構上，決策機關臺灣為校務會議，德國為評議會。就行政程序而言，臺灣可分為校、院、系（所）三級，德國分為校與學域。</li> <li>6. 大學校長的產生方式上，臺灣的大學是由任務性組織—遴選委員會來完成，德國的大學是由既有組織—評議會與大評議會來完成。</li> </ol>
胡慶山 (1990)	日本憲法的大學自治理念及制度保障之探討	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基本上，真理的的探求引導著人類的發展，乃是人類進步的泉源。同時，唯有對支配的權威與一元性的教條不斷地批判與挑戰，始能進一步地認識「真理」。大學則是一個毫無顧忌追求真理的場所。</li> <li>2. 德國哲人卡爾·雅斯培（Karl Jasper）即更明確地指出：「大學的使命在於真誠地探求真理」。是故，為使大學達成此一使命則有必要加以保障。</li> <li>3. 其次，就學問研究者而言，其本身即負有超越現狀之使命，故應使其充分地自由。同時，鑑於學問研究者皆有其專門性之職能，故亦應尊重其獨立性。是故，日本《憲法》第 23 條即規定對學問之自由加以保障。然而，在目前人類社會體系中，最有系統且有組織地從事研究學問者，當屬大學此一制度，故為求確保學問自由得以實現，則須在制度上保障大學之自由，此即所謂的大學自治。</li> <li>4. 由上述觀點可知，學問自由的保障，除肯定其為憲法上之基本人權之外，更須要有制度的配合始能加以落實與確保。此一制度上的保障即是大學自治。</li> </ol>

附件二 國內私人興學議題論文彙整表

作者(年份)	論文名稱	論文摘要
吳雅筠 (2005)	論私人興學自由權—以大法官釋字第382號解釋之檢討為重心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 私立學校之存在，係公立教育體系外，甚至正規教育外的一種不同教育選擇途徑。國家應確保私立學校制度之存在及私立學校之自主發展，以呼應不同個體的學習需求，並使辦學者得發揚其獨特的教學理念。</li> <li>2. 私人興學自由權應受憲法位階之保障。</li> <li>3. 所謂私人興學自由權，簡言之，即私人有設立、經營私立學校之自由及私校本身之自由權。惟由於我國憲法上並無明文，因此私人興學權之憲法基礎為何，即有待探討。</li> <li>4. 我國實務上關於私立學校之法律地位，最重要的一則見解應屬大法官釋字第382號解釋，該號解釋理由書中表示私立學校在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業證書或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授予行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位。惟該項見解形同將私立學校弱化為國家機關之一部，自《憲法》角度以論，似與私人興學自由權之保障有所矛盾。</li> <li>5. 我國《憲法》第162條明文國家對於教育事務享有監督權限，被認為係國家享有教育高權之《憲法》依據。惟國家之監督權限與教育高權不能畫上等號。且憲法既保障人民之私人興學自由權，那麼國家教育監督權與人民私人興學自由權間似有所衝突，兩者間應如何調和？國家教育監督權之本質為何？皆有待釐清。</li> </ol>
周志宏 (2003)	私人興學自由與私立學校法制之研究	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 私人興學在西方教育史上占有重要地位，而在中國與臺灣則有悠久之私人講學之傳統。</li> <li>2. 國際條約及宣言中，以及各國憲法中多對私人興學有所規範與保障。</li> <li>3. 而我國憲法第十一條之講學自由及其他相關規定亦屬對私人興學自由之憲法保障。</li> <li>4. 國家規範私人興學有其合理性，但應兼顧私人興學之自主性與公共性，並應依不同教育階段與教育類別，選擇適當之規範手段與監督密度、強度。</li> </ol>

附件三 少子女化對大專校院整併、轉型與退場機制之研究訪談專家名冊

編碼	姓名	經歷	背景分類
A	楊朝祥	私立大學校長	學校經營
B	周燦德	私立科技大學講座教授	高教專家
C	楊國賜	私立大學講座教授、曾任國立大學校長	學校經營
D	成嘉玲	科技大學董事長、曾任私立大學校長	學校經營
E	劉維琪	高教評鑑中心董事長、曾任國立大學校長	高教專家
F	黃榮村	私立大學校長	學校經營
G	何卓飛	高教司司長	教育行政
H	李彥儀	技職司司長	教育行政
I	陳德華	教育部參事	教育行政
J	黃政哲	私立大學董事長	學校經營

附件四 我國大專校院整併案例彙總表

類型	名稱	參與學校	屬性
大學 聯合 系統	臺灣聯合大學系統	陽明大學、中央大學、清華大學及交通大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣大學系統	臺灣大學、政治大學、成功大學與中山大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣綜合大學系統	臺灣師範大學、臺北大學、中興大學和中正大學等 4 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
	臺灣聯合師範大學系統	國立臺北師範學院、臺北市立師範學院、國立彰化師範大學、國立新竹師範學院、國立臺中師範學院、國立臺南師範學院、國立高雄師範大學、國立屏東師範學院、國立臺東師範學院、國立花蓮師範學院等 10 校。	2002 年起籌組，各校教育資源分享。
成功 案例	國立嘉義大學	國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院。	師範體系學校與技職體系農業類科學校合併，於 2000 年完成。
	國立臺東大學	國立臺東大學與國立臺東體育中學（現為國立臺東大學附屬體育中學）。	綜合型大學與技職體系學校跨層級合併，於 2003 年完成。
	國立臺南大學	國立臺南師範學院與國立臺南高級農業職業學校（現為國立臺南大學附屬體育中學）。	師範體系學校與技職體系學校跨層級合併，於 2004 年完成。
	國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學與國立僑生大學先修班。	綜合型大學與大學預備班合併，於 2006 年完成。

類型	名稱	參與學校	屬性
	財團法人慈濟技術學院	財團法人慈濟技術學院、財團法人慈濟大學、財團法人臺南市立慈濟高級中學、財團法人臺南市立慈國國民小學等五校合併為慈濟學校財團法人。	於 2009 年 12 月 11 日經教育部核准後合併為慈濟學校財團法人，繼之於 2010 年 10 月 12 日獲得花蓮地方法院核准變更法人登記，完成學校財團法人之合併。
整併後尚在發展案例	國立東華大學	國立東華大學與國立花蓮師範學院。	綜合型大學與師範體系學校合併，2008 年開始執行。
	國立臺中科技大學	國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校。	技職體系學校合併，已於 2011 年 12 月開始執行。
通過後未實質執行整併案例	國立體育大學	原先以國立體育學院、國立臺灣體育學院及臺北市立體育學院等三校為對象，復因臺北市議會未通過臺北市立體育學院參與整併，使整併對象為國立體育學院（桃園）及國立臺灣體育學院（臺中）兩校。	體育類大學合併。原於 2006 年籌畫，於 2009 年終止執行而未成功整併。
提出合併意圖案例	2011 年元月教育部表示合併案正在進行，然目前尚未有實質整併之作為。	國立臺南大學與國立臺南護理專科學校。	綜合型大學與技職體系學校談合併可能。
	2001 年 8 月 17 日成立合併規劃推動小組，於 2002 年 2 月 7 日簽訂締結聯盟合約，然 2004 年 6 月 9 日兩校於高雄師範大學燕巢校區舉行「兩校整併規劃委員會議」後未	國立高雄師範大學與國立高雄應用科技大學。	師範體系與技職體系學校談合併可能。

類型	名稱	參與學校	屬性
	能合併(國立高雄應用科技大學秘書室, 2011)。		
	2006 年初教育部推動三校整併案,有意將三校合併為「高雄科技大學」,但 2006 年 6 月國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學校務會議通過合併案,唯國立高雄第一科技大學校內投票結果 63.5%反對而使合併案告終(陳宏銘, 2006;王昭月、徐如宜, 2006)。	國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學及國立高雄應用科技大學等 3 校。	技職體系學校談合併可能。
	2006 年 9 月 20 日教育部推動國立中山大學與國立高雄大學磋商整併案,但同年高雄大學校務會議決議獨立發展,不與他校合併(深藍學生論壇, 2008)。	國立中山大學與國立高雄大學。	綜合型大學談合併可能。
	2004 年教育部提出構想,然於 2009 年 2 月 3 日合併事宜第 2 次會議決議,朝國立屏東商業技術學院與國立屏東教育大學或國立屏東科技大學兩校資源整合之規劃,2011 年 5 月 13 日國立屏東商業技術學院及國立屏東科技大學雙方主管進行合校議題座談,合併案目前尚在進行中(國立屏東商業技術學院, 2011)。	國立屏東師範學院、國立屏東商業技術學院及國立屏東科技大學等 3 校。	技職體系學校與師範體系學校談合併可能。
	2002 年教育部提出構想,然當年參與合併會議	國立雲林科技大學與國立虎尾科技大學。	技職體系學校談合併可能。

類型	名稱	參與學校	屬性
	的教職員多持反對意見，2007 年教育部再提構想，有意將兩校合併為「雲林綜合大學」但無後續進展，2011 年元月合併案再度被提起，縣長蘇治芬表示樂觀其成，但暫無實際推動成果（鄭旭凱、林國賢，2011）。		
	自 1995 年 1 月 13 日成立合作研議小組，復於 2002 年 11 月 6 日簽訂始，兩校簽訂《國立臺灣大學與國立臺北師範學院互為策略聯盟協力機構計畫書（2002-2005）》；2006 年 6 月 16 日再次簽訂《國立臺灣大學與國立臺北師範學院互為策略聯盟協力機構計畫書（2006-2009）》；2010 年 3 月 23 日北教大於第 20 次校務會議通過設置「國立臺北教育大學推動與國立臺灣大學合作發展協商委員會」，以規劃與協商兩校合作發展事宜（如：合併、聯盟或組織系統等）為主要任務。目前兩校合作事宜之推動在進行中（國立臺北教育大學，2011）。	國立臺灣大學與國立臺北教育大學。	綜合型大學與師範體系學校談合併可能。
	2001 年 9 月 28 日教育部請兩校回覆校際合作狀況，2001 年 10 月 24 日臺科大校務會議通過合	國立臺灣師範大學與國立臺灣科技大學。	師範體系學校（該校定位為綜大）與技職體系學校談合併可能。

類型	名稱	參與學校	屬性
	<p>作案，2001 年 11 月 20 日於『國立臺灣師範大學與國立臺灣科技大學整合事宜』會議中獲得兩校共識，2002 年 3 月 22 日教育部促請兩校積極辦理公聽會後將整併計畫報部核辦，兩校預計於 2002 年 8 月底前將合併計畫報部，2002 年 6 月 28 日國立臺灣師範大學函報教育部兩校合併構想書，然至 2003 年 6 月 27 日國立臺灣師範大學第八十六次校務會議臨時會議，有關合併計畫書，因出席 102 位校務代表有 61 位投不同意票，僅 40 位票同意，廢票一張，致使合併案未意全功，僅能繼續保持策略聯盟關係（教育部，2004a）。</p>		

資料來源：本研究自行整理。



## 附錄七 專家諮詢座談會議記錄

行政院研究發展考核委員會委託

「因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究」

### 專家諮詢座談會議記錄

開會時間：100年10月27日（星期四）上午9時30分

開會地點：國立臺灣師範大學科技學院2樓研討四室（臺北市和平東路1段129號國立臺灣師範大學圖書館校區）

主席：研究主持人張國保所長

紀錄：陳思均兼任助理

出席人員：中華民國私立大學校院協進會程海東理事長（世新大學賴鼎銘校長代表）、中華民國私立學校文教協會吳聯星理事長、國立臺中護專周守民校長（中華民國專科學校教育聯盟會前理事長）、景文科技大學洪清池教授（全國教師會推薦教師代表）、全國家長團體聯盟林文虎副理事長、國立臺東大學梁忠銘教授、東南科技大學李清吟副校長、華夏技術學院周文賢董事

列席指導：行政院研究發展考核委員會吳怡銘科長、行政院研究發展考核委員會郭勝峰專員、內政部趙榕專員、教育部高教司許翰笙科員、技職司劉育秀科員

計畫小組：協同主持人黃嘉莉老師、研究員胡茹萍副教授、研究員劉曉芬副教授、研究員徐昌慧助理教授、研究助理李詠絮、研究助理陳芷沂、研究助理袁宇熙、研究助理江瑞菁、研究助理陳思均

議程：

#### 一、主席致詞

（一）非常感謝各位蒞臨指導，這個案子謝謝行政院研考會高瞻遠矚，

對整個國家未來的發展提出這樣一個前瞻性規劃，本研究小組有幸接受委辦，期對高等教育有所助益，感謝大家的共襄指教。

(二) 大專校院還未面臨到少子女化的谷底，應有一些因應措施，如果說真的跌到谷底了，這些大專校院怎麼輔導轉型、整併或退場？這裡面牽涉到很多的問題，日本、韓國等國家的一些案例，可以提供我們參考。

(三) 少子女化未來可能會面臨很大的危機，如何力挽狂瀾？特邀請各大專校院、教師會、家長會等組織及專家學者召開此次專家諮詢座談會，敬請各位委員不吝指導賜教。

## 二、業務報告重點

### (一) 背景

為了因應少子女化的問題，本計畫是以我國大專校院來思考，針對整併、轉型與退場三個層面研議，思考的範圍，不只在教育而已，也涉及到人事與財務的問題，尤其在高等學術人力，可能也會連帶的影響到社會層面的問題。所以研究小組會對大專目前的現況，還有面臨的問題，包含法規上的限制等去做瞭解與處理。

在國外的部分，目前主要是借鑑日本與韓國的做法，要勞駕各位專家的智慧指教。日本與韓國在文化方面與臺灣比較相近，其他國家的資料也會蒐尋，背景資料是研究案的方向架構，在整併、轉型與退場的對象，不只是私立學校，也包含公立學校，所以公立學校也不排除整併、轉型與退場的思考方向。

### (二) 研究進度

本研究已完成第一次與第二次焦點團體座談會議及訪談 10 位專家學者，並於 100 年 8 月 26 日完成期中報告，提出初步建議草案（如會議資料），且就審查委員意見彙整回應中，請各位委員惠賜卓見。

## 三、研考會、內政部及教育部指導

### (一) 行政院研考會

整個研究案的規劃與想法，是針對未來國家 5-10 年中長期的發展來思考，所以研究案是定位在未來面臨少子女化問題，國家在高等教育領域上，大專校院必須面對整併、轉型與退場，以及對整個人力資源、財政、社會的衝擊，所帶動的影響問題很大，因此當初的思考方向，希望藉由研究團隊的探究，針對這些議題從一個比較全方面的評估，提供未來在政策議題上最佳的具體因應作為。

## （二）內政部

1. 內政部在 2007 年推動我國創造十年計畫，重點是在居家式與社區式的照顧，像老人安養機構在整個完善的照顧體系是扮演最後一道的防線，也就是家庭或社區的長者無法受到照顧時，才會讓這些長者在機構受到專業的照顧。
2. 老人機構分為公立的、公設民營的、財團法人私立、小型機構等四類；身障機構分為公立的、私立的、公設民營三類。如果說私立學校要轉型時，需注意土地與建物這兩個問題，土地原是屬於教育事業用地，要透過地方政府的建管單位進行認定，才能變成社會福利用地，建物方面需要經過消防與建管的檢查，並且要符合老人與身心障礙各種法律規定，才可同意設立。
3. 如要設立機構，需要注意整體的供需問題，現在以老人的機構來說是供過於求的。

## （三）教育部技職司

1. 非常感謝各位專家對相關議題的卓見。教育部的立場，相關法規都已經有初步的規範，但執行上仍面臨很多障礙。而部裡也很希望市場機制，但是有困難，因為一個學校的結束，所影響的層面很多，所以較好的方式為針對財務困難與比較需要立即性處理或危急的學校先去列管輔導，俟學校經營有困難後主動退場。
2. 最大的希望，就是能有跨部會小組處理稅賦等問題，目前董事會不願退場是因為回饋的問題，將來跨部會在協商時可以在財

產及董事會權益的部分有比較正向、整體性的構思，這些學校就會積極的去思考是否退場問題。

#### 四、討論事項

案由：我國面臨少子女化環境，大專校院在整併、轉型與退場方面，應如何因應？政府應有的政策有那些？敬請惠賜卓見。

說明：略

決議：

一、我國現行高等教育政策環境，為因應少子女化，整併、轉型與退場機制優先性為何？

(一) 少子女化的問題，並非教育部一個部會所能全面處理得了，所以提高到行政院之位階，有其必要性。

(二) 目前預警的機制是在大專校院裡，但教育部及行政院也要有預警的作為，意指預警的機制可以提高到三級，要發揮品質的控管、預警的列管、輔導的介入及後設評鑑的功能。

二、政府採取大專校院整併、轉型與退場機制時，其評估條件或限制為何？

(一) 從少子女化資料來看，韓國、日本已經發生了，我國在 105 年以後對高等教育體制的衝擊是非常嚴重的，須及早未雨綢繆。

(二) 目前公立大學的資源比私立豐富，是不是公立大學本身要法人化，法人化這個名詞已經講很多年了，但是沒有看到任何一所做到法人化的地步。而有必要讓私立大學更彈性自主與多元發展。

三、為因應少子女化，政府對於土地產權、整併的運作與效益及法規修正等相關問題，應如何推動大專校院整併機制？

(一) 整併過程困難：

1. 整併時涉及校名、校歌、校徽、校友會、教師會、法制整合、

地方需求及民意壓力等，都有極大困難。

2. 整併能否成功，雙方學校領導人的決心、領導力的發揮、相互尊重與信任居關鍵。
3. 教育部應對有意願整併的學校，提供更大支持與實質資源的鼓勵為誘因，以減少校內阻力，並鼓勵其他學校仿效。

(二) 整併是維護地方的需要性，不是因整併而整併，而是以整個地方的平衡與需求來考量，且不會減少地方資源，這方面建議可以加入報告書裡。

(三) 請不要再用民意調查來決定教育政策，站在家長的立場來看，第一、為市場機制，但市場機制是一種不負責任的，所以在教育上，政府不能放任市場機制成為唯一的方法；第二、不管整併也好或是退場也好，應該有一些原則，問題不是出在大方向而是出在執行細節，所以在處理上必須要有一些基本原則，例如：目標明確原則，這是政策上可以著力之處。

四、為因應少子女化，政府對於改辦（轉移到非文教事業）或是以學校型態續辦文教事業（例如招收國外學生），應推動大專校院轉型機制？

- (一) 如何轉型，在教育部已討論過好幾次，但有許多細節待克服，尤其是內政部、財政部等相關部會，在法規政策的鬆綁，希望能夠把研究理念加進去。
- (二) 要轉型，包括公立學校也一樣，有沒有目標有沒有底線，目標要先訂出來，才能明確。

五、為因應少子女化，政府對於土地產權、師生權益的解決配套措施、後續衍生的問題及配套（例如：人力、資產等），應推動大專校院退場機制？

- (一) 讓國立大學跟私立大學做競爭，這是一個很不公平的機制，但學校如果能夠辦出自己的特色，在市場上就不會被淘汰掉。

(二) 退場之機制，應該要如何保障學校與如何幫助學校可以找到解決的問題，可以先組專案小組就個案學校加以分析改進。

六、為因應少子女化趨勢，政府應輔導大專校院整併、轉型與退場機制之具體政策建議與相關配套措施為何？

(一) 教育部應有專人輔導，且仍應由教育部積極扮演主導角色。

(二) 學雜費能不能夠讓公私立學校站在一個平等的競爭基礎上，或透過補助私立學校的學雜費，以提升私校的優勢，這個是可以思考的方式。

(三) 很多家長發現私立學校辦的比較好，但是學費比較高，要給私立學校一些提高學雜費調漲的彈性，招生名額也要有彈性。

(四) 開放自由市場之機制，以招生、考照、產學合作及就業等，作為學校生存競爭之方向。

(五) 評鑑仍是重要機制或工具，評鑑內容應嚴格，但執行方式應平和，並輔以 3-5 位專家匿名書面審查效果更好，使退場機制更容易進行。

(六) 評鑑資訊要公開，教育部公布結果就好了，不要以評鑑減招，資訊公開後，讓學校自行決定要不要轉型，讓人民自己來決定，讓學生、家長自己來選擇。

七、研究小組所提之初步建議，宜如何修補，以備周延？

(一) 研究團隊所提初步建議事項，但看非常的深入完整，具體說明關鍵點，令人印象深刻，讀起來深受感動，油然產生危機意識。

(二) P1 壹之一、二建議佐以統計比較表，當可加深印象，提升危機意識。

(三) P2-8，貳、依所述各功能目標，整併、轉型與退場機制時程彙整，若篇幅可行，建議加入分析、比較，作為增強建議之依據。

(四) P7 貳之四之(五)建議可否增列「預警機制」、「輔導協助」、「轉型退場」相關之關鍵指標，作為各單位建立自我檢核之導引。

- (五) P8 (一) 之各點，已清楚的提出主動（積極）部分與消極被動部分，後續的建議中也納入跨部會的小組，若能銜接上述三之機制並佐以獎勵與裁量，輔導與執行公信小組，當有更積極可期之成效目標。
- (六) 學校要進行整併、轉型與退場，私校關鍵單位是董事會之意願暨相關團隊的和諧情緒；公立學校除和諧情緒外，學校決策機制之調整很重要，則如 P9 所述（二）中各節，可略修訂補強。
- (七) P9 參之（五），宜於建議之跨部會小組中明訂相關可行之關鍵執行指標（KPI），明訂完成之自我檢核點與時程，以利自我要求（佐以獎勵配套作法）。
- (八) P10 學校評鑑已逐步調整為認可制，高教與技職皆為認可精神，以 P（規劃）D（執行）C（考核）A（改善行動）的程序與相關努力之成效檢核，所以或退場或轉型或合併，在引用上宜有學校本身的規劃與相關法規的配合。
- (九) P12 參之一、二之（三）之 3 有關資金進行解散清算等，學校所在意的為尊嚴的部分，宜納入考量與後續之建議中。
- (十) P13 日本與韓國為例，宜加速確認私立與公立是否可能立足點（齊一）平等的競爭，同時也要建立相關配套措。
- (十一) P14、P18 日本事例中提出借鏡成功因素，建議宜有本國成功事例因素，而此類因素是上述（合併、轉型或退場）所嚮往的。
- (十二) P18、19、20 一之（五）、（六）二之（三）建議在部分的事項中提出擴大生源（含陸生、國際生...）宜比照日本、韓國設立統一事權與績效之單位（如日本稱之為國際教養部）。
- (十三) 少子女化下宜落實大專院校小而美的精緻理念，以不同區域，作為選擇公立或私立學校整併、轉型或退場的考量。
- (十四) 第五點，鼓勵招收外籍生，透過補助境外生，這一點會變成招收境外生比較多的就佔優勢，可以給他一個彈性的機制及

鼓勵就好了。

(十五) 很多董事會跟校長都知道學校面臨的危機，但是大部分老師並沒有意識到這些危機，除大方向性的概述，需要一些細節描述，就可更符合社會大眾的需求。

五、**臨時動議**：無。

六、**散會**：中午 12 時 30 分。



## 附錄八 網路論壇意見彙整

1. 臺灣 163 所大專校院是否太多？少子女化到來，大專校院會有哪些問題？
  - (1) 多與否不是絕對數字，應是各大學的功能性與學術發展分佈是否互補為考量，少子化帶來招生困難，教育資源易閒置的情況。
  - (2) 大專院校的數量問題並不是最重要的，應該是要想出怎樣的方法去實施，少子女化才不會衝擊到大專院校。
  - (3) 確實太多，特別是區域相近、屬性相近、缺乏特色的學校會面臨更激烈的競爭與市場檢驗。
  - (4) 沒有競爭力的學校面臨沒有生源的困境，高等人力之大專教師面臨被裁員的危機，學校行政人員飯碗也不保。
  - (5) 招生問題是最基本的問題，如果沒有學生來上課老師就沒有工作，就會造成更多社會問題。
  - (6) 與區域內其他私校與企業討論區分出每個學校可發展的領域，可以將資源集中於各校過去研究相對較強的系所，同時了解到區域內企業的想法與需要，在未來建立研究中心時有直接的幫助。
  - (7) 這種以區域性發展為軸心基礎的策略規劃與公私部門合作，在國外是一種趨勢，但在我國則還未具成熟。不論是政府或民間應該多要加加油吧
2. 鄰近的日本及韓國都因為少子女化關閉不少私立大專校院？您認為臺灣私立大專校院有可能關閉嗎？
  - (1) 關閉不是唯一選項，能建立自身某一領域在學術界或業界的特殊研究地位才是關鍵。
  - (2) 重點並不是關閉的問題，而是要如何去面對或解決這個問題。
  - (3) 有可能，是時間早晚的事，重點是政府應該給私校更多彈性空

間去應變。

(4) 若不及早因應，消極面對，必定遭到淘汰。

(5) 關閉不見得是壞事~~可以重新調整學校的功能也許可以再創新局。

3. 如果私立大專校院關閉了，對學生、教師及校產可以怎麼處理？

(1) 私立校產皆為私人所有，宜由財團法人各自決定對其本身最有利之用。

(2) 有私校這麼建議：退場的話，校產由董事會拿回一半去處理善後事宜，另一半由政府收回。大家認為降子如何咧？

(3) 初期建議教育部訂定積極性指標，以鼓勵有意願且發展受限學校執行。

(4) 與其等到關閉再來想配套措施，還不如及早回應。

(5) 學生可以有轉學的可能性，老師則只能重新找工作了。

4. 在少子女化時代，如果大專院校不退場，學校還可以有哪些出路？

(1) 除在某一學術領域有獨特研究專長外，亦可加強產學合作，或接受業界外包轉型成業界的專責研究單位，使業界研發成本降低，卻提升研發產能，亦替學校開闢營運所需之財源。

(2) 學校可以考慮將系所整併，在保有既有的系所與行政體系下，讓同學可以有更多的出路。

(3) 高中職可以社區化，大專院校也可以發展為社區特色機構，例如轉型成社區大學。

(4) 如果把學校當企業經營，那麼收入一定要超過支出，收入要持續增加，才有存在下去的利潤。因此，學校不退場卻又招不到學生，那麼就必須要先減少支出以因為短期收支衝擊，而後再尋求異業結盟合作(例如五專學校與二技學校整併)。

(5) 如果不把學校當企業經營，那麼就不必考慮到利潤問題，但很

可惜的是，臺灣多數大專校院是私校，必定會考慮這個問題。政府相關單位也必須要瞭解到這個事實，才能有適合的政策。

- (6) 即早轉型，否則面臨不得不倒閉。
- (7) 或是依照學校專業轉型為研究服務中心，提供產業界，政府單位，法人組織科研服務，同時配合進用技職體系研究生的實習，進行類似師徒制的實務學習，使研究生具備實戰能力!
- (8) 公立大專院校要轉型成研究服務中心的可行性較高。
- (9) 高等的職業訓練或在職訓練~~或高階人員的職能訓練所~~接收最新世界資訊。
- (10) 很多都是五專、技術學院一路升格，反而失去原有學校特色。具體來說，以前有很多特色的學校，很可能為了升格而擴增了很多不具競爭力的科系，我認為應精簡學校的科系，不應該發展成包山包海造成學校特色模糊，學校應把資源集中在重點科系上，才能吸引優秀學生就讀，或許學校規模變小了，學生人數變少了，以及引發一波高等人力就業等問題，但壯士斷腕或許才能險中求勝。
- (11) 教育不能冒險也不是求勝應廣納意見從善如流

## Facebook 網路論壇相關議題反應文章

少子女化的嚴重程度經過這兩天的資料搜尋和分析，發現和 20 年前（1981）的 414,096 人，減少到 2010 年的 4 成左右（166,886 人）（行政院主計處資料，2011：

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=15409&CtNode=4595&mp=1>）。

2010 年的小朋友估計到了 2028 年上大學，假設沒有其他生源，原本一班 35 位左右的同學，可能會減少到 14 位左右，甚至更少，表示同伴少了一半以上...光是每個禮拜忙輪流報告就夠他/她們昏頭了....。

如同許多文章討論的，各級教育單位都面臨嚴重的生源不足的問題，尤其投注成本龐大的高等教育，牽涉的問題層面甚廣、影響的程度更是驚人，包括校舍及軟硬體設備的處理問題、教師去留問題處理等。所以許多矛頭都指向高等教育要有退場機制，以因應少子女化問題。

不過，這些都是站在國內市場人口的觀點來看，個人認為，從高等教育的長遠規劃而言，應當「節流」與「開源」雙管齊下：「節流」方面固然要從學校數量上的控管，但要分「軟調整」與「硬規定」。

首先「軟調整」則應積極鼓勵不同學校依屬性進行合宜的整併，以發揮競爭優勢與資源應用效益最大化，或是轉型，成立生技、工業、商業、海洋等各類研究中心，以校內無教職的博士組成高素質的研究團隊或研究中心，對業界、政府或法人機構提供科研服務，逐步達到經費自主籌措的程度。

若實在無法進行整併或轉型者，則須依賴「硬規定」要求退場，

退場機制當中應明確規定嚴謹的學校退場準則與執行機制，再是必須有效規劃轉移退場學校資源的再利用，例如企業大學、長青學院、依學校專長成立專業職訓中心等。

另外在「開源」方面，我們應該省思一個問題：臺灣可以長期依賴貿易造就經濟奇蹟，現在更建立了臺灣產品的市場品牌，那麼，為什麼我們不能外銷我們的高等教育、吸引外國學生來臺就學，而非得死守國內人口成長數呢？

舉一個鯰魚效應 (Catfish Effect) (維基百科：<http://zh.wikipedia.org/zh-hant/%E9%B2%B6%E9%B1%BC%E6%95%88%E5%BA%94>)：係指透過引入刺激物，使原生者積極改變的一種效應，故事是：「在挪威，活鮮沙丁魚比急凍的要貴好幾倍。有說，在當地長期以來只有一艘漁船能做到將生猛的沙丁魚帶上岸。而箇中祕訣，只有船長一人知，且始終沒透露半句。他離世後，漁民在他的漁獲盛器中發現一條鯰魚東游西竄，沙丁魚為閃避它而改變其一貫的惰性，不停游動，以求保命，終得以存活下來。鯰魚效應是指新加入的競爭者參與可以激勵整個團隊的士氣，此方法用於現代人力資源管理，用以喚醒員工的危機意識從而促使他們改進自己的工作。」。

所以，是不是思考大幅接受外國學生來臺就學，以喚醒國內學生的競爭意識？

當然陸生只是選項之一，東南亞國家，甚至印度、巴基斯坦等人口眾多但發展較慢的國家，更是可以考慮的對象，這可以開拓生源、更可以透過這些學生拓展臺灣對國際的影響力。當然這中間不論是政府、學校、老師和家長都有很多功課要做，但我想表達的是：要就快，再拖，我已經是臺勞候選人了啦！

## 附錄九 期末報告審查會紀錄

「因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究」

### 期末報告審查會紀錄

一、時間：101年2月9日（星期四）下午2時

二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓簡報室

三、主席：廖召集人麗娟

記錄：郭專員勝峯

四、出（列）席人員：

學者專家：

周副教授志宏（臺北教育大學文教法律研究所）、劉教授宗德（政治大學法律學系）、戴院長曉霞（中華大學人文社會學院）（以上依姓氏筆劃排列）

民間團體：

賴校長鼎銘（私立大專校院協進會）、周教授麗芳<sup>代</sup>（國立大專校院協會）、陳主任協勝<sup>代</sup>（私立科技大專校院協進會）（以上依姓氏筆劃排列）

機關代表：

蔡科長忠益（教育部高等教育司）、蘇科長鈞堅（財政部賦稅署）

研究小組成員：

張所長國保（研究計畫主持人）、黃副教授嘉莉（協同主持人）、  
曾研究助理宇熙、江研究助理瑞菁、陳研究助理思均

本會列席人員：

吳科長怡銘、郭專員勝峯

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點（依發言順序）：

（一）戴院長曉霞（中華大學人文社會學院）：

- 1、研究團隊宜強化有關日本與韓國少子女化之人口變遷等相關統計數據與資料，並探討其針對少子女化趨勢所採行的高等教育相關政策與發展方向。
- 2、計畫內容對於大專校院之整併、轉型及退場機制均有相當完整探討，惟研究內容應緊扣「少子女化」議題。
- 3、有關研究建議部分，研究團隊宜重新歸納與分析研究過程中所蒐集之相關資料，以突顯本研究與既有研究成果之不同。

（二）劉教授宗德（政治大學法律學系）

- 1、少子女化、全球化與追求學術卓越似屬不同議題，研究團隊應予以區隔，以避免研究方向與結論上的混淆。
- 2、第二章部分應再補充教育行政或教育法的相關理論或文獻資

料，並聚焦於因應少子女化的相關政策，以強化本研究理論架構。

- 3、大學自主治理與國立大學法人化等政策，與全球化與追求卓越等議題相關，似與少子女化議題無涉。相關理論架構應予強化或另進行列表區分說明，以瞭解相關整併、轉型與退場政策的成因。
- 4、有關建議事項部分，應再強化「可行性評估」與「衝擊影響評估」，以避免理想與實務間落差，欠缺可行性。
- 5、研究報告各章節架構應予調整，如第 2 章文獻探討篇幅達 100 頁、第 3 章僅有 7 頁，建議研究團隊精簡第 2 章內容、第 3 章併入第 4 章，並重新調整擴充相關章節。另有關日本及韓國資料部分，涉及制度與法令規範，爰章名稱為「文獻探討」是否適當，請一併檢視。
- 6、第 157 頁提及裁量基準等專業用語，建議研究團隊於當頁予以註釋說明，以提供閱讀者瞭解。

(三) 周副教授志宏（臺北教育大學文教法律研究所）

- 1、有關研究內容中提及大學系統、改名或改制等資料，是否與少子女化議題相關或為本研究所需加以探討，宜請研究團隊進一步釐清。另公私立大學所扮演的角色、應優先考量的機制(整併、轉型或退場)，宜一併評估及探討。
- 2、有關日本與韓國資料部分，宜再強化與「少子女化」研究主題



之聯結性。

- 3、研究建議宜更具體化，且對於後續執行與落實的相關配套措施，宜再詳細說明。
- 4、研究資料中宜針對公私立大專校院整併成功或失敗的經驗一併探討，以瞭解其相關原因，研提相關研究建議。
- 5、第 157 頁提及於法制方面，公立大專校院整併欠缺明確的裁量基準，與該段內容似無相關，請研究團隊強化相關論述依據。
- 6、第 159 頁提及新修正之大學法賦予教育部主導國立大學之整併，惟大學法第 15 條亦規定大學設校務會議，議決校務重大事項。惟國立大學為國家設施，政府基於調整國家整體教育資源，大學整併是否仍屬於大學自治事項範疇，研究團隊應予探討與論述。蓋整併事宜如屬大學自治事項，則政府勢將難以推動。另日本透過行政法人法，將國立大學進行法人化，並順勢進行學校整併，是否經過國立大學同意，研究團隊可加以瞭解。

(四) 賴理事鼎銘 (私立大學校院協進會)

- 1、部分研究資料前後重複，如出生率及日本與韓國的案例分析資料，建議研究團隊予以精簡，以增加報告可讀性。
- 2、所提研究建議可敘明其優先順序，並要求政府設定大學整併、轉型與退場的政策目標，以有效因應少子女化的衝擊。

(五) 周教授麗芳 (國立大學校院協會)

- 1、第二章文獻探討篇幅稍嫌冗長，研究團隊應聚焦於少子女化相關文獻，再予以精簡表達。
- 2、國外高教政策與措施（「果」）宜聚焦於「少子女化」的核心問題（「因」），方能瞭解與評估其政策優先順序與效益；另宜再針對國外政策值得我國參採之處，予以系統化臚列論述。
- 3、研究建議多具操作可行性，惟研究團隊宜強化其與「少子女化」議題之關聯性，以達成研究預期目的。
- 4、在我國大專校院面對整併、轉型與退場的取捨時，是否可擺脫零和博弈思維，導入校外資源，創造學校經營團隊的實質轉銜，達到提升學校競爭力的目標。例如可鬆綁開放國際大學進場合作、開放優質企業入股或協力發展研發中心等，創造學校與社會的雙贏。
- 5、研究計畫在博士人力安置的問題上，建議擴編中央研究院及國家教育研究院編制，惟該建議事項如屬短期安置並非治本之道；且人事擴編易放難收，實屬不宜。如何縮小博士生供給與市場需求的落差，發揮高教人力的培育效益，才是解決問題的根本方法。
- 6、研究建議所肇致的社會衝擊應一併敘明，例如對學生受教權益、教職員工職業流動、學校資產管理等影響層面的問題，而後續相關可行因應措施，請研究團隊一併敘明。

（六）陳主任協勝（私立科技大專校院協進會）

- 1、研究發現與結論部分之資料相當豐富，惟於相關座談會與訪談對象中，樣本屬性過於集中行政機關人員或學者專家。
- 2、研究報告較少提及降低生師比與適度提高學費等措施，相關措施是否可減緩少子女化之衝擊，研究團隊亦可加以評估。

(七) 蔡科長忠益（教育部高等教育司）

1、研究方法：

- (1) 本研究團隊訪談對象部分意見分歧，建議於綜合討論中分析比較其觀點之優劣，以提出研究團隊本身觀點及政策建議。
- (2) 研究建議議題部分未經文獻探討等研究過程中即提出，恐有失之偏頗之虞。建議重新檢視研究目的、研究資料及研究建議等關聯性，俾本研究報告建議更具邏輯及具體。

2、研究資料：

- (1) 本研究有受訪者表示「整併」並非法律用語（法律用語為合併），爰請於名詞釋義中，加強敘明相關名詞於現行法令規章之定義及立法意旨，俾瞭解現行法制是否有其不足之處。
- (2) 表 2-22(頁 103)綜整日韓官方政策與學校作法甚具參考價值，惟建議進一步將各類政策措施予以分類，如區分為獎優或汰劣性質，俾增加參考價值。
- (3) 查「改辦」目前除「私立學校法」外，亦應依「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法

人作業要點」辦理，爰請於圖 2-3（頁 39）、2-5（頁 57）中予以註明，以為周全。

- (4) 研究內容提及韓國「高等教育財政投資十年計畫大綱」、對學校的評估方式（頁 88）、退場配套如不予補助（頁 89）、要求退場機制及法源（頁 90）、補助私校學生方式（頁 90）、整併後招生不佳（頁 102）等項，惟是否適用於我國現行制度及文化，請研究團隊進一步分析探究，以提升研究報告之參考價值。
- (5) 第 73 頁提及日本官方政策—「國立學校法人化後，政府希望學校法人主動公開法規中所明訂之最低公開範圍」，惟其資訊公開之最低範圍及內容為何，宜請釐清。
- (6) 本研究主要目的之一為探討大專校院轉型之政策困境，爰研究內容提及大專校院轉型其他各類社會福利機構，應針對現行「老人福利機構設立標準」、「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」、「私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法」、「私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」、「職業訓練機構設立及管理辦法」及「長期照顧法」（草案）等法規進行探討，以釐清學校於轉換及銜接上是否有窒礙難行之處，俾作為後續相關主管機關修法參考。
- (7) 由第 2 次焦點座談及訪談資料顯示，部分受訪者認本部無權主動強制退場，但可間接採取較嚴峻的行政作為，如從嚴計算教師年資或公開各校註冊率等。此種積極之行政行為，於

目前私立學校普遍缺乏危機意識的情勢下，是否有其可行性，請研究團隊加以評估。

### 3、研究發現與結論

- (1) 有關日本與韓國相關制度粲然大備，惟研究團隊應進一步與我國現況進行分析比較，再提出符合我國制度及文化的結論，以使本研究案更具參考價值。
- (2) 研究建議涵蓋層面相當廣泛，研究團隊宜進一步統整，以利後續主管機關參考採行。
- (3) 第 47~48 頁研究團隊提及現行部分法規「存在實際上執行上之困難」、公私立大專校院停辦時，教職員資遣與轉業「缺乏明確規範」，惟其困難點與未明確規範之處為何，應詳予敘明。
- (4) 「私立高級中等以上學校轉型發展方案」業經修正為「私立大專校院轉型發展方案」，近日本部亦將進行研修，建議研究團隊應對此方案進行探究分析，瞭解其不足之處，並探討日本與韓國大專校院轉型與退場之預警指標，俾作為後續政策研擬之參考。

### 4、研究建議部分

- (1) 第 176 頁，有關建議教育部發揮「少子女化應變委員會」的功能…，正確名稱應為「因應少子女化對策專案小組」，建議修正文字。

- (2) 第 186 頁，轉型上 (1) 「公立學校辦學品質不佳且競爭力弱者，應優先考量輔導轉型，或由『學校法人』自行負責」，文字應為誤植，請釐清後修正。
- (3) 相關研究建議涉及高教產業化與稅賦公平等議題，研究團隊應提出更具說服力的論述依據，俾後續行政院邀集相關部會研擬相關政策之參考。
- (4) 第 159 頁研究結果指出「若能稍增誘因，如就整併後法人董事會、董事長、董事資格權益、尊嚴之維護或補救優惠措施，或對財產處置明確規範，當更周延」，惟相關建議具體內容為何，宜進一步予以詳細說明。
- (5) 本研究目的主要為「探究大專校院相關轉型、輔導與退場機制，是否能有效因應各大專校院面臨少子女化現象之衝擊」，爰建議刪除第 174~175 頁有關少子女化的衝擊與因應策略之建議（非屬本案研究目的），使研究建議更為聚焦。
- (6) 第 176 頁建議修正「大學法」第 7 條第 2 項，將「各該國立大學執行」合併計畫，修改為由「教育部執行」，惟研究團隊應敘明原條文窒礙難行之處。另教育部刻正依同條第 3 項研擬「教育部推動國立大專校院合併辦法」（暫訂），針對其合併基準與流程，若可進一步研提相關具體建議，將可適時納入該辦法中。
- (7) 第 183 頁研究建議視少子女化危機程度，必要時訂定「少子女化教育因應發展條例」特別法。惟研究團隊應說明該條例

應有之內涵。另有關研修相關法規部分，亦應具體說明其修法方向與內容。

- (8) 第 176 頁「提出大專校院整併政策與誘因」建議部分，包括保障教職員生權益、核增校務基金、增加員額等項，以及比照韓國政府公布經營不善私立學校之作法，相關建議似顯紛雜，且未說明其具體措施，請研究團隊進一步綜整與分析，以利主管機關參考辦理。
- (9) 本研究建議「教育部提供國內外整併成功案例」，爰請研究報告針對國內外整併成功之案例進行歸納分析，以瞭解其整併成功原因與相關執行方式。
- (10) 研究建議之內容應依據前述章節內容加以研提，請研究團隊刪除文獻中未進行探討的相關建議，或強化文獻資料之內容，以避免研究內容無法聚焦。
- ① 研究建議政府可透過建新併舊模式，或可比照眷村改建或國防部棄舊遷新營社等以地換地模式，以促成大專校院整併。惟研究團隊應於研究文獻中說明相關措施方案內容，並探討分析其適用大學整併之可行性，以提供政策主管機關參考。
- ② 第 178 頁研究建議研訂公私立大專校院公平合理的競爭條件，或以教育券彌補供私立大專校院的學費差距，該建議是否與少子女化議題相關，宜請再酌；若確為重要研究建議，研究團隊應於研究文獻中，強化教育券相關資料之探

討，並進行衝擊影響評估。

- ③研究案建議政府將高等教育視為「產業」、鬆綁境外學分採認措施、放寬陸生來臺等限制(第 178 頁)、比照日本「721」調整學生結構比例(第 180 頁)，惟研究團隊並未就目前法規與制度(如「大學法」、「私立學校法」、「學位授予法」或「大學辦法國外學歷採認辦法」等)中高等教育之定位、政治層面影響，以及我國現行學生結構及需求進行分析與評估，並探究其適用於我國之可行性，爰請研究團隊檢視相關建議之合理性。
- ④第 180 頁本研究案建議建議資訊公開透明系統，立意良善；惟研究團隊應明確就政府現行各項資訊平臺之整合或資訊揭露不足之處加以分析說明，以提升研究報告之參考價值。(第 180 頁)
- ⑤研究建議提出大專校院整併的不安因素(第 181 頁)、尊嚴退場(第 182 頁)、禮遇董事會(第 185 頁)等看法，惟相關概念過於模糊，應予以具體說明，並提出現行制度或法規中之修正建議。

## 5、其他

- (1) 建議研究團隊針對日本與韓國大專校院整併、轉型及退場相關法規及程序進行探究，並就我國現行法規不足或應簡化流程之處，研提具體修正方向。



(2) 學校賸餘財產的處理為大專校院整併、轉型與退場的關鍵因素，惟各界意見分歧，研究團隊應針對研究所蒐集之資料進一步彙整，並進行利弊分析。

(八) 蘇科長鈞堅（財政部賦稅署）

- 1、有關第 175~176 頁，建議修正大專校院整併相關法規，明確整併基準與流程，該項建議內容尚無財政部應配合事項，請刪除之。
- 2、第 176 頁建議研提大專校整併政策與誘因，鼓勵公私立大專校院整併，惟依現行私立學校法第 68 條規定，學校法人與其他學校法人或私立學校與其他私立學校合併等，已有免繳印花稅、契稅、證券交易稅、營業稅及記存土地增值稅等優惠，租稅減免誘因已相當完備，至個案適用問題則屬私立學校所在地主管稽徵機關權責。
- 3、為鼓勵大專院校轉型及退場，財政部配合教育部於 100 年 12 月 28 日增訂私立學校法第 71 條第 3 項，明定學校法人轉型或退場時，記存土地增值稅及免罰之規定，適切提供相關租稅措施。有關第 181~182 頁建議研修大專校院退場相關法規，提及財產變更處置與賦稅處理等稽徵實務問題係屬學校所在地主管稽徵機關權責，爰擬建議免將財政部列為協辦單位。
- 4、第 183 頁建議教育部研修特別法規，導引大專校院因應少子女化順利整併，並訂定特別法規針對不動產處分、賦稅排除適用、學校法人優惠退場等事項加以特別規範適用，惟為因應私

立學校整併、退場及轉型，同時兼顧租稅公平原則，財政部近期已配合教育部修正私立學校法第 68 條及第 71 條相關規定，提供租稅減免措施，爰建議免將財政部列為協辦單位。

- 5、第 184 頁「建議政府比照區段徵收概念，思考漲價歸公原則，就原資產回歸創辦人或交由董事會繼續從事公益事業處理」，惟私立學校財產之徵收，係依據土地徵收條例第 2 條之規定，其主管機關為內政部，與財政部業務無涉，建議免列財政部為協辦單位。

#### (九) 本會研究發展處

- 1、第 7 至 8 頁名詞釋義中針對大專校院「轉型」與「退場」部分，皆提及大專校院「改辦」之情形，兩者是否相同重複，宜請釐清。
- 2、第二章第二節針對我國大專校院現行整併、轉型與退場之機制，依法制面與政策面架構分別加以探討，惟部分內容於法制或政策面向重複說明，研究團隊宜重新歸納調整相關內容。
- 3、本研究內容應聚焦於現行大專校院整併、轉型與退場機制是否能發揮具體成效，有效改善現行大專校院供過於求與品質低落之問題，若相關政策無法發揮實質成效，則應詳究其執行困境及解決策略，俾後續研提具體之研究建議。
- 4、本研究原應就我國推動大專校院整併、轉型與退場政策於高等學術人力就業與轉型、學生就學權益及學校資產處置等相關面

向之影響評估，惟報告中似未對相關資料進行深入之歸納與分析，宜請研究團隊確認。

- 5、有關日本針對學校破產後的處理機制之資料，如「轉學的支援」、「學籍資料管理」與「支援教職員再就業」，以及「高等學術人力的處置」等措施，應蒐集更進一步資料，並分析其於我國參考運用之可行性。
- 6、第 80 頁有關日本轉型案例之探討，宜蒐集現行日本已轉型或轉型中之高等教育機構之資料；另針對退場案例部分，請補充其學校資產與教職員權益之處理措施。
- 7、第 89 頁有關韓國整併國立大學資料部分，宜針對整併成功與未成功的原因，進行進一步的探究。另有關私立學校退場是否可將剩餘財產歸還創辦人或董事會，亦應針對其推動現況或困境進行資料之蒐集。
- 8、第 102 頁「韓國大學整併、轉型與退場之個案探討」段落內容，僅有大學整併後造成招生人數下降的說明，惟該段內容應符合標題文字，蒐集相關資料提供研究之參考。
- 9、表 2-13、表 2-14 與表 2-15(第 77~79 頁)中，宜確認日本國立大學於 2003 年後之整併情形，另公立與教育大學學校整併屬性之說明，宜依表 2-13 方式說明之。
- 10、研究結論部分內容對政策現況問題再次說明，已與前述章節多所重複，建議研究團隊應依本案研究緣起與預期成果之重點，

歸納出本研究所獲致之重要結論。

- 11、研究結論於整併、轉型與退場各階段，或公私立大專校院部分，皆反複說明相關政策法令不夠明確、政策目標不夠具體、缺乏實質誘因等，惟研究團隊應針對相關政策執行困境具體歸納與分析，以避免結論與後續研究建議內容龐雜、發散，而流於泛泛之論。
- 12、第 155 頁後提及自 2000 年後，多所大學進行合併，惟其對於因應少子女化的實質效益為何，以及各案例合併成功的共通性因素為何，建議研究團隊予以進一步歸納與分析。
- 13、第 156 至 157 頁提及教育部適時修正相關法令，建立大專校院整併機制，惟多係對已制訂或修正之法令重複說明。另第 158 至 159 頁中有關公私立大學於整併相關法制面向的困境，似顯模糊與簡略，建議研究團隊針對相關法令於推動大專校院整併上的問題與困境，進行更深入的分析。
- 14、第 160 頁提及私立大專校院整併之後，或學校法人相同或學校整合為一，執行之難題在於董事會或學校對於校產及贖餘財產歸屬的疑慮，惟學校間整併，是否直接產生贖餘財產問題，宜請研究團隊釐清。另倒數第 7 行後提及「教育部補助大專校院商管專業學院計畫要點」之訂定宗旨，是否有誤宜請確認。
- 15、第 169 頁提及現行私立學校法人董事認為學校解散後，創辦人無法取回學校資產的情況下，將會是轉型最大的挑戰，惟研究團隊似應就研究所過程所蒐集到解決此問題的相關機制或配

套措施，予以綜合分析歸納後，於後續研究建議提出具體政策建議。

- 16、部分研究建議與內容之關聯性與妥適性，宜請研究團隊釐清，如第 178 頁第(二)項與大專校院轉型、第 179 頁第(六)項建議內容與標題、第 185 頁第(二)項所述係教育部現有規範或研究團隊建議。
- 17、教育部依據大學法第 12 條，將「大專校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」提升至授權法令位階，訂定「大學總量發展規模與資源條件標準」。有關第 160 頁倒數第二段「2009 年《大學法》第 12 條將審查作業納入法令，明確指出對…」之敘述方式，宜加以調整。
- 18、監察院針對我國高等教育因應少子化與國際化等議的，於 101 年 1 月 16 日完成相關專案調查報告，請研究團隊納入參考。
- 19、研究建議提及輔導大專校院國際化，惟本案研究內容似無針對我國高等教育招收境外學生相關政策有所探討，且國際化政策是否能有效解決或改善少子女化之問題，為另一值得探討的問題，爰相關研究建議是否納入本研究案，宜請研究團隊再予考量。
- 20、有關第四章研究結果與討論部分，宜歸納分析出研究團隊之論述，如第 123 頁第三項說明「性質相近、過多或具指標性的學校優先整併」，惟後段亦提及日本在推動國立大學整併成功的學校以「互補」與「地理位置相近」為主要特色。

21、研究摘要請置於目錄之前、附錄中各相關表格文件資料，則建議以直式方式呈現，俾利閱讀。另第二章書眉部分誤植為第三章，請修正之。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（下午 4 時）

## 附錄十 期末報告審查意見回覆表

行政院研究發展考核委員會

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

委託研究建議書意見

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
(一) 戴院長曉霞 (中華大學人文社會學院)			
1.	研究團隊宜強化有關日本與韓國少子女化之人口變遷等相關統計數據與資料，並探討其針對少子女化趨勢所採行的高等教育相關政策與發展方向。	第 56-102 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指導，將日本與韓國少子女化之人口變遷相關統計數據與資料，及其所採行的高等教育相關政策與發展方向，補充彙整如期末研究報告本文 58~102 頁所示。
2.	計畫內容對於大專校院之整併、轉型及退場機制均有相當完整探討，惟研究內容應緊扣「少子女化」議題。	第 17-56、117-149 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，就期末研究報告內文進行文字及內容調整，並聚焦少子女化具體呈現於結論與建議中。
3.	有關研究建議部分，研究團隊宜重新歸納與分析研究過程中所蒐集之相關資料，以突顯本研究與既有研究成果之不同。	第 151-186 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指導，期末研究報告內文已再檢視訪談資料結果進行整理及補充修正，且聚焦在大專校院整併、轉型與退場主題。
(二) 劉教授宗德 (政治大學法律學系)			
1.	少子女化、全球化與追求學術卓越似屬不同議題，研究團隊應予以區隔，以避免研究方向與結論上的混淆。	第 191 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，已刪除全球化及卓越化部分，僅聚焦少子女化招收境外學生，並已於期末研究報告內文進行聚焦整理。
2.	第二章部分應再補充教育	第	1.感謝委員指導！

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	行政或教育法的相關理論或文獻資料，並聚焦於因應少子女化的相關政策，以強化本研究理論架構。	17-56 頁	2.業於第二章第二節序文中增列說明。
3.	大學自治治理與國立大學法人化等政策，與全球化與追求卓越等議題相關，似與少子女化議題無涉。相關理論架構應予強化或另進行列表區分說明，以瞭解相關整併、轉型與退場政策的成因。	第 17-55 、31、 55、 146 頁	1.感謝委員指導！ 2.因大學自治乃期中報告審查委員要求事項，恐強制整併、轉型、退場有妨礙大學自主之虞，且專家訪談亦有此建議，對大學整併、轉型、退場仍應尊重大學自主，建議本項予以保留，相關文字本小組已遵委員指教進行調整。 3.有關整併、轉型與退場部分已列表於 2-5、表 2-8 及表 4-1。
4.	有關建議事項部分，應再強化「可行性評估」與「衝擊影響評估」，以避免理想與實務間落差，欠缺可行性。	第 117-1 42 頁、第 151-1 76 頁	1.感謝委員指導！ 2.有關可行性及衝擊影響之評估，本小組已於第四章分法制面、政策及執行面，就整併、轉型、退場機制，進行評估，本小組並就原內容加以檢視修正與補強，且於第五章結論中歸納呈現。
5.	研究報告各章節架構應予調整，如第 2 章文獻探討篇幅達 100 頁、第 3 章僅有 7 頁，建議研究團隊精簡第 2 章內容、第 3 章併入第 4 章，並重新調整擴充相關章節。另有關日本及韓國資料部分，涉及制度與法令規範，爰章名稱為「文獻探討」是否適當，請一併檢視。	第 9-107 、 109-1 16、 117-1 50、 56-10 2 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，期末研究報告內文已再蒐集日韓資料並檢視訪談資料結果進行整理修正。 3.第三章係研究設計與實施，第四章為研究結果與討論，兩章性質不同，前者為過程，後者為結果，懇請是否仍予維持章節架構。 4.第二章相關文獻探討已修正及補強日韓相關文獻資料。
6.	第 157 頁提及裁量基準等專業用語，建議研究團隊於當頁予以註釋說明，以	第 135 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，修正補強如下： 裁量係法律許可行政機關行使職權



序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	提供閱讀者瞭解。		時，得為之自由判斷，但鑑於裁量並非完全放任，行政機關於行使裁量權限時，仍宜設立基準，以利遵循。例如裁量係基於法律條款之授權時，則不得違反授權之目的或超越授權之範圍，而該目的及範圍，即為裁量基準之主要內涵（吳庚，1995：113-119）。
(三) 周副教授志宏（臺北教育大學文學院法律研究所）			
1.	有關研究內容中提及大學系統、改名或改制等資料，是否與少子女化議題相關或為本研究所需加以探討，宜請研究團隊進一步釐清。另公私立大學所扮演的角色、應優先考量的機制(整併、轉型或退場)，宜一併評估及探討。	第 117-1 49 頁	1.感謝委員指導！ 2.鑑於國內相關法規對於大學轉型並無相關規範與定義，本研究認為大學系統為整併磨合前期；而改名或改制能提高學校招生誘因，對維繫學校永續發展，減緩少子女化衝擊有其關連性。故本研究將學校之成長與競爭力之提升有關之改名與改制均定義為廣義之轉型意涵，敬請委員賜教。 3.公私立大學在整併、轉型與退場面臨之法制、政策及執行面，已於第四章各節中均分公私立加以評述，仍請委員指教。
2.	有關日本與韓國資料部分，宜再強化與「少子女化」研究主題之聯結性。	第 56-10 2 頁	1.感謝委員指導！ 2.人口成長趨勢的問題，本研究針對日韓及我國人口出生變化製圖呈現比較。 3.業就日韓資料聚焦少子女化之政府政策與學校端作法，並於結論中歸納相關啟示。
3.	研究建議宜更具體化，且對於後續執行與落實的相關配套措施，宜再詳細說明。	第 176-1 86 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指導，已就建議再參酌日韓資料、座談、訪談及諮詢內容重新整理及修正補強。
4.	研究資料中宜針對公私立大專校院整併成功或失敗的經驗一併探討，以瞭解	第 22-30	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，已就提出合併意圖但尚未成功案例於期末研究報告內

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	其相關原因，研提相關研究建議。	頁	文進行整理且分析整併之困境於結論中。
5.	第 157 頁提及於法制方面，公立大專校院整併欠缺明確的裁量基準，與該段內容似無相關，請研究團隊強化相關論述依據。	第 135 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指導，已進行文字修正及調整。
6.	第 159 頁提及新修正之大學法賦予教育部主導國立大學之整併，惟大學法第 15 條亦規定大學設校務會議，議決校務重大事項。惟國立大學為國家設施，政府基於調整國家整體教育資源，大學整併是否仍屬於大學自治事項範疇，研究團隊應予探討與論述。蓋整併事宜如屬大學自治事項，則政府勢將難以推動。另日本透過行政法人法，將國立大學進行法人化，並順勢進行學校整併，是否經過國立大學同意，研究團隊可加以瞭解。	第 56-102 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究尚無蒐集到日本國立大學進行法人化須否大學同意之相關文獻，惟期中報告審查委員指導分析大學自治及私人興學自由議題略以，大學自主意識抬頭，大學在法律規定範圍內之自治事項，亦非外力所能干擾。而大學自治行政的運作制度上，其組織內的決策機關為校務會議，論及整併、轉型與退場等之執行，縱然大學法第 7 條第 2 項明定教育部權責，於大學執行過程似難不提校務會議討論。因此，本研究建議或須修法由教育部執行，或明定免經校務會議審議程序，以茲明確。是否得宜，仍請委員賜教！
(四) 賴理事鼎銘 (私立大學校院協進會)			
1.	部分研究資料前後重複，如出生率及日本與韓國的案例分析資料，建議研究團隊予以精簡，以增加報告可讀性。	第 56-102 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，期末研究報告已就內文進行整理。
2.	所提研究建議可敘明其優先順序，並要求政府設定大學整併、轉型與退場的政策目標，以有效因應少子女化的衝擊。	第 151-186 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究係以大專校院整併、轉型、退場機制進行探討及研究，在建議事項就其可行性與重要性重新加以整理排列，並分立即可行及中長期二部

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
			分，已有時間序之效，且於建議提要中輔以文字呈現。
(五) 周教授麗芳 (國立大學校院協會)			
1.	第二章文獻探討篇幅稍嫌冗長，研究團隊應聚焦於少子女化相關文獻，再予以精簡表達。	第9-107頁	1.感謝委員指導！ 2.第二章文獻資料已再檢視，並聚焦少子女化為主。
2.	國外高教政策與措施(「果」)宜聚焦於「少子女化」的核心問題(「因」)，方能瞭解與評估其政策優先順序與效益；另宜再針對國外政策值得我國參採之處，予以系統化臚列論述(此部分太弱)。	第101、146頁	1.感謝委員指導！ 2.日本與韓國的官方政策與學校作法整理於表 2-22；日韓少子女化對大專校院衝擊配套措施之經驗，整理於表 4-1，敬請委員指教。
3.	研究建議多具操作可行性，惟研究團隊宜強化其與「少子女化」議題之關聯性，以達成研究預期目的。	第151-186頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，建議事項之重點及內容已重新參考研究目的進行整理。
4.	在我國大專校院面對整併、轉型與退場的取捨時，是否可擺脫零和博弈思維，導入校外資源，創造學校經營團隊的實質轉銜，達到提升學校競爭力的目標。例如可鬆綁開放國際大學進場合作、開放優質企業入股或協力發展研發中心等，創造學校與社會的雙贏。	第151-186頁	1.感謝委員指導！ 2.本小組已就文獻、座談及訪談相關建議內容，適度融入相關建議事項中，並就文字敘述酌予修正及調整。
5.	研究計畫在博士人力安置的問題上，建議擴編中央研究院及國家教育研究院編制，惟該建議事項如屬短期安置並非治本之道；	第171頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，期末研究報告內文已就高教人力部分進行文字修正及調整為：「擴編研究機構研發人力，

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	且人事擴編易放難收，實屬不宜。如何縮小博士生供給與市場需求的落差，發揮高教人力的培育效益，才是解決問題的根本方法。		彈性運用國家整體高級人力資源。」
6.	研究建議所肇致的社會衝擊應一併敘明，例如對學生受教權益、教職員工職業流動、學校資產管理等影響層面的問題，而後續相關可行因應措施，請研究團隊一併敘明。	第164頁	1.感謝委員指導！ 2.期末報告第四章內文已就學生就學權益、學校資產管理及高等學術人力的就業與轉型加以製表比較分析呈現。相關問題於第五章結論中亦有歸納。
(六) 陳主任協勝 (私立科技大學校院協進會)			
1.	研究發現與結論部分之資料相當豐富，惟於相關座談會與訪談對象中，樣本屬性過於集中行政機關人員或學者專家。	第262-305頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究專家訪談及焦點座談、專家諮詢邀請之對象，係分別就高等教育校務經營管理、私校代表、法學專家、財經專家、教育行政主管機關代表，以及具有理論實務之專家學者為優先邀請對象，涵蓋層面相當具有代表性、周延性，業已具有專家效度。
2.	研究報告較少提及降低生師比與適度提高學費等措施，相關措施是否可減緩少子女化之衝擊，研究團隊亦可加以評估。	第151-186頁	1.感謝委員指導！ 2.公私立學校競爭公平性，包括學雜費等事項，已於本文中補充修正。並於第五章建議中呈現。
(七) 蔡科長忠益 (教育部高等教育司)			
1.	研究方法：		
(1)	本研究團隊訪談對象部分意見分歧，建議於綜合討論中分析比較其觀點之優劣，以提出研究團隊本身觀點及政策建議。	第142-150頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究第四章之研究結果與討論中，已就訪談之重點融入整併、轉型與退場之相關內涵。 3.本研究已再就相關內容進行整理、檢視、補強及文字修正。

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
(2)	研究建議議題部分未經文獻探討等研究過程中即提出，恐有失之偏頗之虞。建議重新檢視研究目的、研究資料及研究建議等關聯性，俾本研究報告建議更具邏輯及具體。	第151-186頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究已就論文文獻、座談、訪談及建議等前後之一貫性加以檢視與修正。
2.	研究資料：		
(1)	本研究有受訪者表示「整併」並非法律用語（法律用語為合併），爰請於名詞釋義中，加強敘明相關名詞於現行法令規章之定義及立法意旨，俾瞭解現行法制是否有其不足之處。	第6-7、117-125頁	1.感謝委員指導！ 2.已於名詞解釋中做操作型定義與解釋。本研究之旨，在於探討大專校院整併之機制，故將合併融入整併之意涵。
(2)	表2-22(頁103)綜整日韓官方政策與學校作法甚具參考價值，惟建議進一步將各類政策措施予以分類，如區分為獎優或汰劣性質，俾增加參考價值。	第101頁	1.感謝委員指教！ 2.本研究已就日韓相關資料，重新加以整理分類，加註標題使內容更為清晰易解。
(3)	查「改辦」目前除「私立學校法」外，亦應依「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」辦理，爰請於圖2-3（頁39）、2-5（頁57）中予以註明，以為周全。	第37、54頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，圖2-3、2-5加上本條建議內容。
(4)	研究內容提及韓國「高等教育財政投資十年計畫大綱」、對學校的評估方式（頁88）、退場配套如不予補助（頁89）、要求退場機制及法源（頁90）、補助私校學生方式（頁90）、整併	第86、102、100頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵委員指教，本研究小組已就委員所提之建議，於相關內文中修正與調整文字敘述。配合101年3月15日監察院之糾正意旨，文字已略修。

序號	審查委員意見	期末 頁次	研究小組回應處理意見
	後招生不佳（頁 102）等項，惟是否適用於我國現行制度及文化，請研究團隊進一步分析探究，以提升研究報告之參考價值。		
(5)	第 73 頁提及日本官方政策－「國立學校法人化後，政府希望學校法人主動公開法規中所明訂之最低公開範圍」，惟其資訊公開之最低範圍及內容為何，宜請釐清。	第 73 頁	1.感謝委員指導！ 2.原措詞不明確，本研究小組已予刪除該段不明確文字，並補充公開一般資訊、財務及評鑑資料之敘述。
(6)	本研究主要目的之一為探討大專校院轉型之政策困境，爰研究內容提及大專校院轉型其他各類社會福利機構，應針對現行「老人福利機構設立標準」、「私立老人福利機構設立許可及管理辦法」、「私立身心障礙福利機構設立許可及管理辦法」、「私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法」、「職業訓練機構設立及管理辦法」及「長期照顧法」（草案）等法規進行探討，以釐清學校於轉換及銜接上是否有窒礙難行之處，俾作為後續相關主管機關修法參考。	第 132、185 頁	1.感謝委員指導！ 2. 現行《私立學校法》規定，學校法人申請改辦其他教育、文化或社會福利事業的行政程序相當繁瑣。首先，學校法人應先依《私立學校法》規定停辦所設私立學校。其次，學校法人擬定改辦計畫，提經董事會決議，再報法人主管機關許可。再者，學校法人經法人主管機關許可改辦計畫後，應逕向改辦後之目的事業主管機關申請改隸。最後，經許可改隸後，由該目的事業主管機關核轉地方法院辦理變更登記。以學校轉型為老人福利機構為例，內政部代表於專家諮詢會議中指出，私立學校要轉型時，必須面臨到土地與建物的問題。學校土地原是屬於教育事業用地，要透過地方政府的監管單位進行認定，才能變成社會福利用地；學校建

序號	審查委員意見	期末 頁次	研究小組回應處理意見
			<p>物要通過消防與建物的檢查，必須符合老人與身心障礙各種法律規定。如此一來，學校欲轉型為老人福利機構，必須透過多個部會（教育部、內政部、地方政府等）的審核，其行政程序曠日費時，難以解決學校轉型的燃眉之急。</p> <p>3.綜上，私立學校轉型社會福利機構需求性低、程序冗雜，且須跨多部會職權，宜由行政院層級督導及協調，故於第五章建議完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業。</p>
(7)	由第 2 次焦點座談及訪談資料顯示，部分受訪者認為教育部無權主動強制退場，但可間接採取較嚴峻的行政作為，如從嚴計算教師年資或公開各校註冊率等。此種積極之行政行為，於目前私立學校普遍缺乏危機意識的情勢下，是否有其可行性，請研究團隊加以評估。	第 182 頁	<p>1.感謝委員指導！</p> <p>2.本小組之建議係就學校面臨危機之情況下，主管機關基於監督之職責，宜採取較嚴峻之行政作為。本小組已參考 101 年 3 月 15 日監察院之糾正意涵就相關文字說明略予調整為:落實預警與監督機制，追蹤列管經營條件不佳之學校。</p>
3.	研究發現與結論		
(1)	有關日本與韓國相關制度粲然大備，惟研究團隊應進一步與我國現況進行分析比較，再提出符合我國制度及文化的結論，以使本研究案更具參考價值。	第 146 頁	<p>1.感謝委員指導！</p> <p>2.已就日本、韓國之啟示加以歸納。且於表 4-1 呈現並於第五章結論中進行文字修正。</p>
(2)	研究建議涵蓋層面相當廣泛，研究團隊宜進一步統	第 176-1	<p>1.感謝委員指導！</p> <p>2.本研究以整併、轉型與退場三大層</p>

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	整，以利後續主管機關參考採行。	86 頁	面，分立即可行與中長期之建議，並已就相關主(協)辦機關加以建議，以資明確。
(3)	第 47~48 頁研究團隊提及現行部分法規「存在實際上執行上之困難」、公私立大專校院停辦時，教職員資遣與轉業「缺乏明確規範」，惟其困難點與未明確規範之處為何，應詳予敘明。	第 46 頁	<p>1.感謝委員指導！</p> <p>2.於第二章第二節酌參修正如下：                      首先，與本研究相關之現行教師資遣規定係依《教師法》第十五條辦理，主因在學校因系、組、課程調整或學校減班、停辦、精簡調併時，學校或主管教育行政機關對仍願繼續任教且有其他適當工作可以調任之合格教師，應優先輔導遷調或介聘。教師之資遣涉及憲法第十五條基本權中工作權及生存權保障之問題，尤其現今學校普遍面臨生源不足情況下，若服務於退場學校之教師仍有服務意願與能力，但目前未就教師之轉業輔導、職業訓練等情事有相關規定之適用。</p> <p>繼之，私校職員資格的認定有立法技術的問題，必須要進一步克服，而且人數龐大，財政能否負擔也要一併考量（國家政策研究基金會，2001）。又公立學校職員的退休歸銓敘部管理，適用《教師退休資遣撫卹條例》；但若將私立學校職員納入，不僅在名稱上有問題，甚至是一體適用性和立法技術上都是窒礙難行的；主要原因在於教師聘用有明確的制度，但私校職員的任用缺乏明確的資格規範與制度，欲將私校職員納入退撫制度或資遣規範會產生爭議（張輝山，2001）。</p>
(4)	「私立高級中等以上學校轉型發展方案」業經修正為「私立大專校院轉型發	第 56-102 頁	<p>1.感謝委員指導！</p> <p>2.日韓對學校破產均含預警、輔導及退場三步驟，本研究小組已於相關內</p>



序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	展方案」，近日教育部亦將進行研修，建議研究團隊應對此方案進行探究分析，瞭解其不足之處，並探討日本與韓國大專校院轉型與退場之預警指標，俾作為後續政策研擬之參考。		文中補充日本韓國預警指標並修正與調整文字敘述。
4.	研究建議部分		
(1)	第 176 頁，有關建議教育部發揮「少子女化應變委員會」的功能...，正確名稱應為「因應少子女化對策專案小組」，建議修正文字。	第 148、166、177、頁	1.感謝委員指教，謹遵指示進行文字調整與修正。
(2)	第 186 頁，轉型上(1)「公立學校辦學品質不佳且競爭力弱者，應優先考量輔導轉型，或由『學校法人』自行負責」，文字應為誤植，請釐清後修正。	第 129-132 頁	感謝委員指教，謹遵指教已進行文字調整與修正。
(3)	相關研究建議涉及高教產業化與稅賦公平等議題，研究團隊應提出更具說服力的論述依據，俾後續行政院邀集相關部會研擬相關政策之參考。	第 161 頁	1.感謝委員指導！ 2.期末審查時另有委員提及避免使用產業化，予已修正為:有效運用教師人力，落實產學人才培育，而少子女化多餘之教師適可協助產業研發，以解決大專教師人力問題。 3.鑒於《私立學校法》第 71 條修正案，業於 2011 年 12 月 28 日華總一義字第 10000291441 號令公布，增訂學校法人變更為其他教育、文化或社會福利事業時，原依《土地稅法》第 28 條之 1 受贈土地者，免依該法規定處罰，其應追補之土地增值稅，准予記存，並於該土地下次移轉時，一併繳納之。前項記存之土地增值稅，

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
			於該土地移轉時，應優先於一切債權及抵押權受償。故原建議「賦稅公平」之議題，予以刪除。
(4)	第 159 頁研究結果指出「若能稍增誘因，如就整併後法人董事會、董事長、董事資格權益、尊嚴之維護或補救優惠措施，或對財產處置明確規範，當更周延」，惟相關建議具體內容為何，宜進一步予以詳細說明。	第 117-125 頁	1.感謝委員指導！ 2.經查現行相關法規未敷整併需求，故本研究建議於未來特別條例中予以訂定。特別條例內容，可就整併後法人董事會、董事長、董事資格權益、尊嚴之維護、師生權益、補救優惠措施，或對財產處置明確規範，建請另以專案委託研究法條之擬定為宜。
(5)	本研究目的主要為「探究大專校院相關轉型、輔導與退場機制，是否能有效因應各大專校院面臨少子女化現象之衝擊」，爰建議刪除第 174~175 頁有關少子女化的衝擊與因應策略之建議（非屬本案研究目的），使研究建議更為聚焦。	第 175-176 頁	感謝委員指教，謹遵指示已予檢討刪除。
(6)	第 176 頁建議修正「大學法」第 7 條第 2 項，將「各該國立大學執行」合併計畫，修改為由「教育部執行」，惟研究團隊應敘明原條文窒礙難行之處。另教育部刻正依同條第 3 項研擬「教育部推動國立大學校院合併辦法」（暫訂），針對其合併基準與流程，若可進一步研提相關具體建議，將可適時納入該辦法中。	第 135 頁	1.感謝委員指導！ 2.現行「大學法」第 7 條第 2 項由教育部訂定合併計畫，經行政院核定交各校執行，惟各校執行恐面臨校務會議討論及議決時有不同之意見產生，故若由教育部執行，當可避免校務會議討論致爭議現象產生，明確建議文字於第五章中呈現。 3.有關「教育部推動國立大學校院合併辦法」（暫訂）之基準與流程，本研究小組建議宜明確誘因，簡化程序並保障現有人員權益及明定整併後校產處理方式，當可減少阻力。
(7)	第 183 頁研究建議視少子	第	1.感謝委員指導！

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	女化危機程度，必要時訂定「少子女化教育因應發展條例」特別法。惟研究團隊應說明該條例應有之內涵。另有關研修相關法規部分，亦應具體說明其修法方向與內容。	151-186 頁	2.特別條例中考量面向為整併、轉型時的誘因、教職員與學生權益之規範、學校資產處理等相關事宜訂定基準與處理程序，政策上若評估可行，建議另委專案小組研訂法條內容。
(8)	第 176 頁「提出大專校院整併政策與誘因」建議部分，包括保障教職員生權益、核增校務基金、增加員額等項，以及比照韓國政府公布經營不善私立學校之作法，相關建議似顯紛雜，且未說明其具體措施，請研究團隊進一步綜整與分析，以利主管機關參考辦理。	第 176 頁	1.感謝委員指教！ 2.整併涉及現有 2 校以上整合，現有人員之權益會影響整併之推行，至核增校務基金及增加員額為誘因；而比照韓國公布經營不善私校之作法，係參酌 101 年 3 月 15 日監察院針對私校亦宜有更積極之整併作為糾正之旨，已略作文字調整。
(9)	本研究建議「教育部提供國內外整併成功案例」，爰請研究報告針對國內外整併成功之案例進行歸納分析，以瞭解其整併成功原因與相關執行方式。	第 150 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究已將國內及日韓整併案例分析說明如第二章第二、三節，文字說明已進行調整。並於第五章歸納呈現於結論中。
(10)	研究建議之內容應依據前述章節內容加以研提，請研究團隊刪除文獻中未進行探討的相關建議，或強化文獻資料之內容，以避免研究內容無法聚焦。	第 150-183 頁	1.感謝委員指導！ 2.相關內容已重新檢視修正，使前後聚焦。
①	研究建議政府可透過建新併舊模式，或可比照眷村改建或國防部棄舊遷新營社等以地換地模式，以促成大專校院整併。惟研究團隊應於研究文獻中說明	第 17-55 頁	1.感謝委員指教！ 2.謹遵指示於第二章第二節整併部分，就《國軍老舊眷村改建條例》相關內容補充說明。

序號	審查委員意見	期末 頁次	研究小組回應處理意見
	相關措施方案內容，並探討分析其適用大學整併之可行性，以提供政策主管機關參考。		
②	第 178 頁研究建議研訂公私立大專校院公平合理的競爭條件，或以教育券彌補公私立大專校院的學費差距，該建議是否與少子女化議題相關，宜請再酌；若確為重要研究建議，研究團隊應於研究文獻中，強化教育券相關資料之探討，並進行衝擊影響評估。	第 177 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就公私立大專公平合理競爭條件加以重新評估，並修正文字，且刪除「教育券」之建議。
③	研究案建議政府將高等教育視為「產業」、鬆綁境外學分採認措施、放寬陸生來臺等限制(第 178 頁)、比照日本「721」調整學生結構比例(第 180 頁)，惟研究團隊並未就目前法規與制度(如「大學法」、「私立學校法」、「學位授予法」或「大學辦法國外學歷採認辦法」等)中高等教育之定位、政治層面影響，以及我國現行學生結構及需求進行分析與評估，並探究其適用於我國之可行性，爰請研究團隊檢視相關建議之合理性。	第 180 頁	1.感謝委員指導！ 2.有關產業部分，本研究已就文字調整為：有效運用教師人力，落實產學人才培育。建議少子女化充裕之師資，協助產業研發，解決高等教育人力失業危機，落實產學人才交流，使產業之人才需求與學校人才培育結合。 3.本研究原提 721 學生結構之建議已檢討刪除。
④	第 180 頁本研究案建議資訊公開透明系統，立意良善；惟研究團隊應明確就政府現行各項資訊平臺之	第 180 頁	1.感謝委員指導！ 2.謹遵指教，刪除原列資訊公開透明系統之建議。

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	整合或資訊揭露不足之處加以分析說明，以提升研究報告之參考價值。(第 180 頁)		
⑤	研究建議提出大專校院整併的不安因素(第 181 頁)、尊嚴退場(第 182 頁)、禮遇董事會(第 185 頁)等看法，惟相關概念過於模糊，應予以具體說明，並提出現行制度或法規中之修正建議。	第 180 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究所指之不安因素，係整併之後所發生的人員面對新環境調適之不安因素，非指引起社會不安之因素。惟若發生退場，引發教師失業、校產荒廢，恐有不佳觀感。 3.至其他概念，本研究已調整修正並補強相關文字。
5.	其他		
(1)	建議研究團隊針對日本與韓國大專校院整併、轉型及退場相關法規及程序進行探究，並就我國現行法規不足或應簡化流程之處，研提具體修正方向。	第 175-183 頁	1.感謝委員指導！ 2.我國現行法規之分析，本研究已於第二章文獻探討，及第四章各節加以呈現，至日本及韓國之相關法規與程序，本研究除廣為蒐集相關文獻外，另敦請教育部駐外單位協助蒐集相關資訊，惟日韓之資訊仍尚有不足。但本研究已補充日本韓國預警之指標、流程等資料，並提出綜合討論與分析，提出相關結論與建議。
(2)	學校贖餘財產的處理為大專校院整併、轉型與退場的關鍵因素，惟各界意見分歧，研究團隊應針對研究所蒐集之資料進一步彙整，並進行利弊分析。	第 146-149 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究已再彙集日韓作法與訪談結果進行分析，並製表 4-1 總結，其建議如內文所述。
(八) 蘇科長鈞堅(財政部賦稅署)			
1.	有關第 175~176 頁，建議修正大專校院整併相關法規，明確整併基準與流程，該項建議內容尚無財政部應配合事項，請刪除之。	第 175-176 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就建議內容及主協辦單位調整修正。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末 頁次	研究小組回應處理意見
2.	第 176 頁建議研提大專校整併政策與誘因，鼓勵公私立大專校院整併，惟依現行私立學校法第 68 條規定，學校法人與其他學校法人或私立學校與其他私立學校合併等，已有免繳印花稅、契稅、證券交易稅、營業稅及記存土地增值稅等優惠，租稅減免誘因已相當完備，至個案適用問題則屬私立學校所在地主管稽徵機關權責。	第 176 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就建議內容及主協辦單位調整修正。
3.	為鼓勵大專院校轉型及退場，財政部配合教育部於 100 年 12 月 28 日增訂私立學校法第 71 條第 3 項，明定學校法人轉型或退場時，記存土地增值稅及免罰之規定，適切提供相關租稅措施。有關第 181~182 頁建議研修大專校院退場相關法規，提及財產變更處置與賦稅處理等稽徵實務問題係屬學校所在地主管稽徵機關權責，爰擬建議免將財政部列為協辦單位。	第 181-1 82 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就建議內容及主協辦單位調整修正。
4.	第 183 頁建議教育部研修特別法規，導引大專校院因應少子女化順利整併，並訂定特別法規針對不動產處分、賦稅排除適用、學校法人優惠退場等事項加以特別規範適用，惟為因應私立學校整併、退場	第 183 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就建議內容及主協辦單位調整修正。

序號	審查委員意見	期末 頁次	研究小組回應處理意見
	及轉型，同時兼顧租稅公平原則，財政部近期已配合教育部修正私立學校法第 68 條及第 71 條相關規定，提供租稅減免措施，爰建議免將財政部列為協辦單位。		
5.	第 184 頁「建議政府比照區段徵收概念，思考漲價歸公原則，就原資產回歸創辦人或交由董事會繼續從事公益事業處理」，惟私立學校財產之徵收，係依據土地徵收條例第 2 條之規定，其主管機關為內政部，與財政部業務無涉，建議免列財政部為協辦單位。	第 184 頁	1.感謝委員指導！ 2.已就建議內容及主協辦單位調整修正。
1.	第 7 至 8 頁名詞釋義中針對大專校院「轉型」與「退場」部分，皆提及大專校院「改辦」之情形，兩者是否相同重複，宜請釐清。	第 6-7 頁	1.感謝委員指教，已調整相關文字敘述。
2.	第二章第二節針對我國大專校院現行整併、轉型與退場之機制，依法制面與政策面架構分別加以探討，惟部分內容於法制或政策面向重複說明，研究團隊宜重新歸納調整相關內容。	第 22、38、44 頁	1.感謝委員指教，已調整相關文字敘述。 2.針對整併部分，業將政策面有關私校整併之相關條文，移列法制面（頁 18-19），並於政策面簡化相關文字敘述（頁 22）。 針對轉型部分，業調整轉型緣由中有關私立學校改辦之敘述方式（頁 38）。 3.至於退場部分，雖於政策面中援引法令規定，惟其係就政策推動之內涵為鋪陳說明，故仍有部分援引之必要（頁 44）。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
3.	本研究內容應聚焦於現行大專校院整併、轉型與退場機制是否能發揮具體成效，有效改善現行大專校院供過於求與品質低落之問題，若相關政策無法發揮實質成效，則應詳究其執行困境及解決策略，俾後續研提具體之研究建議。	第117-186頁	1.感謝委員指教! 2.已於第四章依法制、政策及執行面分析說明，及第五章結論就實施問題與困境加以歸納分析呈現。
4.	本研究原應就我國推動大專校院整併、轉型與退場政策於高等學術人力就業與轉型、學生就學權益及學校資產處置等相關面向之影響評估，惟報告中似未對相關資料進行深入之歸納與分析，宜請研究團隊確認。	第142-176頁	1. 感謝委員指導！ 2.已於第四章第四節綜合分析與討論中分析並於第五章結論中參考研究目的歸納之。
5.	有關日本針對學校破產後的處理機制之資料，如「轉學的支援」、「學籍資料管理」與「支援教職員再就業」，以及「高等學術人力的處置」等措施，應蒐集更進一步資料，並分析其於我國參考運用之可行性。	第63-80頁	1.感謝委員指教！ 2.日本針對學校破產後的處理機制之資料，如「轉學的支援」、「學籍資料管理」與「支援教職員再就業」，以及「高等學術人力的處置」等措施，已補充於第2章。
6.	第80頁有關日本轉型案例之探討，宜蒐集現行日本已轉型或轉型中之高等教育機構之資料；另針對退場案例部分，請補充其學校資產與教職員權益之處理措施。	第78-79頁	1.感謝委員指教！ 2.已補強修正第二章第三節內文敘述。



序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
7.	第 89 頁有關韓國整併國立大學資料部分，宜針對整併成功與未成功的原因，進行進一步的探究。另有關於私立學校退場是否可將剩餘財產歸還創辦人或董事會，亦應針對其推動現況或困境進行資料之蒐集。	第 99-100 頁	1.感謝委員指教! 2.有關韓國整併成功之因，已於第二章第三節補強。至於私校退場得否將剩餘財產歸還創辦人或董事會，因私校係財團法人，為考量社會觀感，經查仍屬研議階段，已修正內文敘述。
8.	第 102 頁「韓國大學整併、轉型與退場之個案探討」段落內容，僅有大學整併後造成招生人數下降的說明，惟該段內容應符合標題文字，蒐集相關資料提供研究之參考。	第 100-102 頁	1.感謝委員指教! 2.已調整標題之文字。
9.	表 2-13、表 2-14 與表 2-15(第 77~79 頁)中，宜確認日本國立大學於 2003 年後之整併情形，另公立與教育大學學校整併屬性之說明，宜依表 2-13 方式說明之。	第 75-77 頁	1.感謝委員指教! 2.日本大學整併屬性，國立大學成功整併 13 校、公立整併 7 校、教育大學 2 校。於表補強修正內文敘述。
10.	研究結論部分內容對政策現況問題再次說明，已與前述章節多所重複，建議研究團隊應依本案研究緣起與預期成果之重點，歸納出本研究所獲致之重要結論。	第 150 頁	1.感謝委員指教! 2.結論報告及內容架構均已參酌研究目的重新調整。且聚焦少子女化影響大專校院整併、轉型退場問題對高等教育人力影響、學生權益、校產處理等層面；並歸納日本和韓國之啟示等項。
11.	研究結論於整併、轉型與退場各階段，或公私立大專校院部分，皆反覆說明相關政策法令不夠明確、政策目標不夠具體、缺乏實質誘因等，惟研究團隊	第 126-142 頁	1.感謝委員指導! 2.已就整併轉型及退場所需之修法與政策面，重新檢討修正。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	應針對相關政策執行困境具體歸納與分析，以避免結論與後續研究建議內容龐雜、發散，而流於泛泛之論。		
12.	第 155 頁後提及自 2000 年後，多所大學進行合併，惟其對於因應少子女化的實質效益為何，以及各案例合併成功的共通性因素為何，建議研究團隊予以進一步歸納與分析。	第 151-176 頁	1.感謝委員指導！ 2.已於第五章第一節結論中歸納，並調整文字修正。
13.	第 156 至 157 頁提及教育部適時修正相關法令，建立大專校院整併機制，惟多係對已制訂或修正之法令重複說明。另第 158 至 159 頁中有關公私立大學於整併相關法制面向的困境，似顯模糊與簡略，建議研究團隊針對相關法令於推動大專校院整併上的問題與困境，進行更深入的分析。	第 156-157 頁	1.感謝委員指導！ 2.有關整併的問題分法制、政策及執行面，並就共通問題歸納於第五章第一節相關文字。
14.	第 160 頁提及私立大專校院整併之後，或學校法人相同或學校整合為一，執行之難題在於董事會或學校對於校產及贖餘財產歸屬的疑慮，惟學校間整併，是否直接產生贖餘財產問題，宜請研究團隊釐清。另倒數第 7 行後提及「教育部補助大專校院商管專業學院計畫要點」之訂定宗旨，是否有誤宜請	第 162 頁	1.感謝委員指教！ 2. 刪除「教育部補助大專校院商管專業學院計畫要點」之本段文字。

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	確認。		
15.	第 169 頁提及現行私立學校法人董事認為學校解散後，創辦人無法取回學校資產的情況下，將會是轉型最大的挑戰，惟研究團隊似應就研究所過程所蒐集到解決此問題的相關機制或配套措施，予以綜合分析歸納後，於後續研究建議提出具體政策建議。	第 160 頁	1.感謝委員指導！ 2.本研究修正建議之文字如下： (1)訂定特別條例，條例中將就相關事項進行規範。 (2)建議完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業，並請行政院召集相關部會規劃促成。
16.	部分研究建議與內容之關聯性與妥適性，宜請研究團隊釐清，如第 178 頁第(二)項與大專校院轉型、第 179 頁第(六)項建議內容與標題、第 185 頁第(二)項所述係教育部現有規範或研究團隊建議。	第 176-186 頁	1.感謝委員指教！ 2.研究建議內文及重點已重新進行修正調整。
17.	教育部依據大學法第 12 條，將「大專校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」提升至授權法令位階，訂定「大學總量發展規模與資源條件標準」。有關第 160 頁倒數第二段「2009 年《大學法》第 12 條業已審查作業納入法令，明確指出對...」之敘述方式，宜加以調整。	第 160 頁	感謝委員指教，內文已進行修正調整。
18.	監察院針對我國高等教育因應少子女化與國際化等議題，於 101 年 1 月 16 日完成相關專案調查報告，請研究團隊納入參考。	第 5-6、163 頁	1.感謝委員指教，內文進行修正調整。 2.已上監察院網站搜尋相關資訊，就 101 年 3 月 15 日糾正文旨納入相關章節中。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
19.	研究建議提及輔導大專校院國際化，惟本案研究內容似無針對我國高等教育招收境外學生相關政策有所探討，且國際化政策是否能有效解決或改善少子女化之問題，為另一值得探討的問題，爰相關研究建議是否納入本研究案，宜請研究團隊再予考量。	第175頁	1.感謝委員指教！ 2.已就國際化部分加以調整修正改為招收境外學生，以減緩因少子女化生源不足之嚴重衝擊。
20.	有關第四章研究結果與討論部分，宜歸納分析出研究團隊之論述，如第123頁第三項說明「性質相近、過多或具指標性的學校優先整併」，惟後段亦提及日本在推動國立大學整併成功的學校以「互補」與「地理位置相近」為主要特色。	第117-126頁	1.感謝委員指教，內文已進行調整修正。 2.第四章整併部分已調整相關文字，歸納整併樣態多樣化。
21.	研究摘要請置於目錄之前、附錄中各相關表格文件資料，則建議以直式方式呈現，俾利閱讀。另第二章書眉部分誤植為第三章，請修正之。	第256-360頁	1.感謝委員指教！ 2.相關建議均遵指教調整修正。

## 期末報告修正意見回覆表

行政院研究發展考核委員會

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

委託研究建議書意見

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
1.	第 35 頁末段談及可參考《國軍老舊眷村改建條例》，將整併後原學校用地之使用，視周遭環境、當地民意與學校運作等因素，進行合理之運用或處分，以增加整併之誘因。惟依據研究團隊所蒐集之文獻資料，國立大學缺乏整併之誘因是否為整併後校地之使用問題，爰請研究團隊加以釐清，俾提高政策建議之可行性。	第 34-35 頁	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 感謝委員指導!</li> <li>2. 按大專校院整併問題所生之「學校經營管理」面向中之「校區距離加重成本」影響因素問題，究其實務運作，亦可能產生校地閒置問題。是以，少子女化學校規模恐緊縮，所需空間或有閒置現象，參酌《國軍老舊眷村改建條例》規範內容，有助於閒置校地之處理，同時如能進行合理之運用或處分不動產，自得提高整併誘因，同時解決閒置校地問題。</li> <li>3.業於本文中，修正及補充相關敘述，俾利意思表達明確。</li> </ol>
2.	原教育部審查意見說明大專校院「改辦」除「私立學校法」外，亦應依「教育部許可學校財團法人變更改辦其他教育文化或社會福利事業財團法人作業要點」辦理，惟有相關報告第 38 頁圖 2-3 與	第 37、54 頁	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.感謝委員指導!</li> <li>2.業依指教於第 37 頁圖 2-3 與第 54 頁圖 2-5 中加以補強修正。</li> </ol>

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	第 57 頁圖 2-5 未加以註明。		
3.	有關第 69 頁圖 2-7 與第 70 頁圖 2-8 中，中文字有所錯漏或模糊不清部分，請研究團隊予以修正。另表 4-1 之格式編排宜請重新調整，以利閱讀。	第 66 、 67 、 147-1 50 頁	1.感謝委員指導! 2.圖 2-7(第 66 頁)及圖 2-8(第 67 頁)已更新並補齊缺漏字。 3.第 147-150 頁表 4-1 之格式編排已重新調整。
4.	有關第 82 頁後日本大學退場案例資料，仍未就日本推動大專校院退場之機制與相關配套措施(如教師員權益保障、學校資產之處理)，提供相關參考資料。	第 70-71 、 79 頁	1.感謝委員指導! 2.有關日本大學之退場機制及相關配套措施彙整補充說明於第 79 頁，另第 70-71 頁業針對「學校破產後的處理」分別就學校資產、學生權益及教職員就業保障三方面說明之。
5.	教育部審查意見第 2 項第 4 點請研究團隊加強就韓國「高等教育財政投資十年計畫大綱」相關措施是否適用於我國，進行分析與探究，請研究團隊再次檢視與說明修正頁次。	第 87-93 頁	1.感謝委員指導! 2.業補充說明「高等教育財政投資十年計畫大綱」之內容及針對我國狀況予以評析及說明於第 87-93 頁。
6.	教育部審查意見第 2 項第 5 點部分，應請研究團隊就日本私立學校資訊	第 69-70	1.感謝委員指導! 2.已補充學校資訊公開範圍包含一般資訊，財務及評鑑資料

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	公開的範圍予以補充說明，俾我國未來相關政策參考採行。	頁	等三部分，說明於第 69-70 頁。
7.	教育部審查意見第 2 項第 6 點部分說明本研究主要目的之一係為探究現行大專校院轉型政策之困境，爰請研究團隊針對現行大專校院轉型社會福利機構可能性，進行評估分析(研究團隊僅回應說明內政部表示現行老人福利機構已無需求)，俾作為後續相關政策與法令之修訂之參考。	第 132、159 頁	1.感謝委員指導! 2. 現行《私立學校法》規定，學校法人申請改辦其他教育、文化或社會福利事業的行政程序相當繁瑣。首先，學校法人應先依《私立學校法》規定停辦所設私立學校。其次，學校法人擬定改辦計畫，提經董事會決議，再報法人主管機關許可。再者，學校法人經法人主管機關許可改辦計畫後，應逕向改辦後之目的事業主管機關申請改隸。最後，經許可改隸後，由該目的事業主管機關核轉地方法院辦理變更登記。以學校轉型為老人福利機構為例，內政部代表於專家諮詢會議中指出，私立學校要轉型時，必須面臨到土地與建物的問題。學校土地原是屬於教育事業用地，要透過地方政府的監管單位進行認定，才能變成社會福利用地；學校建物要通過消防與建物的檢查，必須符合老人與身心障礙各種法律規

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
			<p>定。如此一來，學校欲轉型為老人福利機構，必須透過多個部會（教育部、內政部、地方政府等）的審核，其行政程序曠日費時，難以解決學校轉型的燃眉之急。</p> <p>3.綜上，私立學校轉型社會福利機構需求性低、程序冗雜，且須跨多部會職權，宜由行政院層級督導及協調，故於第五章建議完善轉型配套，落實大專校院改辦其他社會福利事業。</p>
8.	<p>研究團隊於期末報告審查意見回應表中，第 395 頁末項說明「另有委員提及避免使用產業化」，惟第 398 頁卻提及「將高教資源視為產業，…，可減緩少子女化衝擊」，爰研究團隊對於該項建議之推論邏輯與思考，應予釐清修正。另原教育部所提意見，應係請研究團隊就鬆綁境外學分採認措施、放寬陸生來臺等限制，先予進行必要分析評估(包含如政治、社會等</p>	<p>第 179-180 頁</p>	<p>1.感謝委員指導!</p> <p>2.有關產業化部分，本研究已就文字調整為：有效運用教師人力，落實產學人才培育。建議少子女化充裕之師資，協助產業研發，解決高等教育人力失業危機，落實產學人才交流，使產業之人才需求與學校人才培育結合。</p> <p>3.鬆綁境外學分採認措施、放寬陸生來臺等限制方面，馬總統期望 2020 年招收 13-15 萬名境外學生目標。故建議將境外（含大陸）專班事前核准制，改為事後報備制，鬆綁境外學</p>



序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	面向之衝擊)，再提出相關建議，以充實研究建議之論證基礎。		分採認，使大專校院在境外(含大陸)開設的境外專班、學分班，於陸生來臺就學時，可予承認並抵減部分學分。又因境外專班若係大陸之陸生不須來台就學，將可減少政治與社會的觀感與衝擊。
9.	教育部審查意見第 5 項第 2 點部分，應請研究團隊就學校賸餘財產之處理，比較分析各界不同意見與日韓之作法，俾瞭解各項措施之優劣與未來政策研擬之參考(有關研究團隊回應說明，韓國研議將剩餘財產歸還創辦人或董事會，是否亦有其執行困境，宜補充相關資料)。	第 140-141 頁	1.感謝委員指導! 2.關於學校法人解散清算後賸餘財產歸屬問題，業於頁 140-141，予以補充說明。 3.有關於韓國研議將私校退場剩餘財產歸還創辦人或董事會乙節，因私校為財團法人，且歸還之社會觀感不佳，故仍在研議階段。
10.	有關研究建議似與既有研究無太大突破，建議研究團隊針對資料進行深入分析論述，以有別於既有研究之價值。	第 176、181 頁	1.感謝委員指導! 2.業再檢視日韓資料、專家訪談、焦點座談及諮詢意見補充相關內容及文字，同時再增列兩點建議：一為立即可行建議行政院成立跨部會專案小組，協調督導大專校院整併、轉型與退場機制之執行；其二為發揮評鑑功能，導引學校轉型發

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
			展。
11.	有關研究報告格式請確依本會委託研究計畫作業要點調整修正，如目錄、圖表次之字型大小與格式，以及每頁行數等。另提要部分，亦請針對研究結論與建議部分，摘要說明其相關內容與論述依據。	第 I-XIX 頁	1.感謝委員指導! 2. 研究報告格式業參考作業要點排版。 3. 原提要中已針對研究結論與建議內涵陳述於提要的歸納表中，為配合研究結論與建議摘要內容，再次調整文字內容說明。如頁 I 至 XIX。
12.	研究報告節次不宜重新起頁，請接續前一節編排撰寫，另期末報告審查意見回覆表中部分文字及頁碼錯漏，請予以修正。	第 368-423 頁	1.感謝委員指導! 2. 章節編排撰寫已重新調整檢修。 3. 期末報告審查意見回覆表中部分文字及頁碼，業依修正版重新檢修。
13.	參考書目中部分文獻有所疏漏，如第 126 頁(詹盛如，2009)，請予以修正。	第 187-205 頁	1.感謝委員指導! 2.業就文獻重新檢視修正。

## 期末報告二校稿修正本之修正意見回覆表

行政院研究發展考核委員會

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

委託研究建議書意見

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
1.	部分研究結論之論述較似研究建議性質，宜請研究團隊通篇檢視後進行修正。如第 157 頁「提供改名機制，鼓勵學校進行規劃」。	第 158 頁	1.感謝委員指導! 2.已依照委員指教，檢討修正相關內容及文字。
2.	有關政策建議中，如大專校院轉型與退場部分，僅為一般概念性之建議(建立公平競爭環境、落實產學人才培育、建立自我特色、優質化與社區化、落實預警與監督等提升高等教育品質之建議)，惟本研究為政策研究，研究團隊宜針對現行大專校院轉型、退場政策之困境，研提具體之政策建議。	第 180-182 頁	1.感謝委員指導! 2.已遵委員指教，將建議意見及文字重新檢討，並將原建議事項由 27 項整合為 22 項。
3.	部分研究建議較偏向整體性概念，如行政院成立跨部會專案小組、發揮因應少子化對策專案小組功能等，似不應歸屬於「大專校院整併」單一面向之研究建議。	第 182-184、186-187 頁	1.感謝委員指導! 2.已依委員指教，就整併、轉型與退場整體構面加以整合，使共通性層面更易清晰了解。
4.	第 178 頁第(七)項建議似顯泛泛，且該建議即為本研究之目的，建請刪除或修	第 182	1.感謝委員指導! 2.已依委員指教，就內文

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
	正之。	頁	敘述加以檢討與修正。
5.	第 183~184 頁部分，請釐清兩私立學校整併後，針對學校資產依據現行法制究係應併入存續學校，或應歸屬地方政府，俾研提適當之政策建議。	第 179 頁	1.感謝委員指導! 2.已依委員指教，就內文補充說明如下： 「私立學校整併應由整併後存續學校依法妥適規劃校產之處理與運用，惟若有學校法人解散清算之情事發生時，其贖餘財產則依捐助章程規定辦理。」
6.	政策建議事項「主辦」、「協辦」文字，請修正為「主辦機關」與「協辦機關」。另部分政策主(協)辦機關之權責事項應於建議中說明，如無明確應辦理事項，請刪該政策主(協)辦機關，或於建議中具體敘明該機關應權責事項。如第 177 頁第(五)項建議協辦機關內政部、第 179 頁第(二)項建議協辦機關經建會、第 180 頁第(四)項協辦機關經建會、第 183 頁第(二)項協辦機關研考會、第(三)項協辦機關經建會、內政部、第(四)項協辦機關經建會、第 185 頁第(二)項協辦機關經建會。	第 178-187 頁	1.感謝委員指導! 2.業依委員指教，將主辦與協辦均修正為主辦機關與協辦機關。並重新檢視建議內涵，修正相關權責機關，使建議案之施行更為明確。
7.			
	(1) 單數與偶數頁碼大小不一，請修正。	第 XXVI	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
		I-XX XI 頁	
(2)	請刪除封頁與書名頁中(初稿)字樣。另研究助理之「先生」、「小姐」之稱謂，請刪除之。	封面	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正封頁與書名頁中文字。
(3)	提要頁前一張空白頁請刪除之。	I	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(4)	表次中表 2-8 第 2 行文字請內縮與第 1 行標題文字對齊。另表 3-1 與 4-1 標題文字請與其他行標題文字對齊。圖次中圖 2-10 標題文字請與其他標題文字對齊。	第 XXIX -XXX 頁	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(5)	報告中部分彩色表、圖，請確認後續定稿本之印刷品質，以利閱讀。	第 66-6 7 頁	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(6)	第 26 頁「臺南市立慈國民小學」、第 178 頁第 5 行「新瑩舍」、第 155 頁倒數第 4~5 行文字大小，均請修正。	第 26、 155 、179 頁	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(7)	附錄中部分表格文字建議以小本文 1 號字書寫，以避免報告附錄與本文篇幅比例相同。	第 210- 233 、 259- 347	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。

因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究

序號	審查委員意見	期末頁次	研究小組回應處理意見
		、 364- 395 頁	
(8)	書脊部分文字請調整為一直行文字為宜。	無	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(9)	請將本次修正回應說明納入附錄九原期末報告審查意見回覆表中相關欄位。	第 386- 395 頁	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。
(10)	請將期末報告審查會議紀錄納入附錄(置於附錄八及九間,原附錄九請調整為附錄十)。	第 361- 363 頁	1.感謝委員指導! 2.業已調整修正。