

# 調查報告

**壹、案由：**公立大學整併及私立大專校院退場影響教育品質及師生權益甚鉅，為維護重大社會公益，其有關法規、制度及配套措施是否完備？權責機關之監督、執行有無善盡責任？均有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見：

高等教育乃人才培育的最後一哩，更是國家競爭力所繫；觀諸國際經驗，大學藉由整併以增強實力並擴展資源，業已風起雲湧，諸如中國自西元（下同）2000年起推動「985工程」，冀能「做大做強」百所大學，渠後之「211工程」更著眼於大學整併之策劃與落實；比我國更早面臨高齡且少子女化社會現象挑戰的日本，自2001年起亦推出國立大學結構改革方案<sup>1</sup>，大幅減少該國國立大學數量即為其中策略之一。

過去20年我國高等教育學校總量急速擴張後，又遭逢難以逆轉人口老化與低出生率的挑戰，致大學之經營益顯困難；有鑑於此，教育部前部長吳思華曾於民國（下同）103年提出5年後大學應瘦身至100所的目標，教育部更於104年表示，112學年度的大專學生人數將比102學年減少31.5萬人，以每名學生學費各新臺幣（下同）5萬元（公立）和10萬元（私立）估算，高教學費收入勢將減少300億元，因而公布「高等教育創新轉型方案」，預估國內應有60所大學需退場，包含20至40所私校的退場和8至12所國立大學之整併<sup>2</sup>。大學之整併與退場顯然已成為

---

<sup>1</sup> 資料來源：日本文部科學省網站平成13年6月「大学（国立大学）の構造改革の方針-国立大学の数の大幅な削減を目指す」（[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm)）

<sup>2</sup> 資料來源：《自由時報》103年9月24日「少子化衝擊 教長：大學降到百所以下才適當」報導

當前教育政策之重大課題，更為維繫提升高等教育品質與競爭力之重要策略，其實施情形與效益值得關注，是以本院特予立案調查。

基於前兩案<sup>3</sup>之基礎架構，本案經調閱行政院、國家發展委員會（下稱國發會）及教育部等機關卷證資料<sup>4</sup>，並於105年12月7日邀請國立屏東大學教授林俊昇（國立屏東商業技術學院前校長）、文藻外語大學校長周守民（國立臺中護理專科學校前校長）、教育部前政務次長陳德華、亞洲大學講座教授楊國賜（國立嘉義技術學院前校長）、中華大學教授戴曉霞等人到院提供諮詢意見；復於同年12月12日、106年1月6日、2月10日、3月22日、3月23日、4月18日、4月19日及21日分赴國立屏東大學、國立臺中科技大學、永達技術學院、高鳳學校財團法人屏東縣私立崇華國民小學（下稱崇華國小）、國立高雄海洋科技大學、國立高雄應用科技大學、國立高雄第一科技大學、育達科技大學、康寧大學臺南校區、中信金融管理學院及聖約翰科技大學等校進行現場履勘暨各校代表座談，同時邀請國立中山大學教授林煥祥（國立花蓮教育大學前校長）與朝陽科技大學教授黃富順（國立嘉義師範學院前校長），分別參加國立屏東大學與國立臺中科技大學場次之座談以提供諮詢意見，各場履勘暨座談會均通知教育部主管人員陪同，並就本案調查委員提問進行說

---

（<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1114191>）；聯合晚報104年3月27日「轉型大限 整併、退場大學估達50校」（<https://udn.com/news/story/6928/793157-%E8%BD%89%E5%9E%8B%E5%A4%A7%E9%99%90-%E6%95%B4%E4%BD%B5%E3%80%81%E9%80%80%E5%A0%B4%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E4%BC%B0%E9%81%9450%E6%A0%A1>）。

<sup>3</sup> 本院105年8月18日院台調查字第1050800149號案、同年12月23日院台調查字第1050800154號案。

<sup>4</sup> 行政院105年9月21日院臺教字第1050038417號函及同年10月7日院臺教字第1050038087號函、國發會105年9月29日發力字第1051100750號函、教育部105年10月14日臺教高（三）字第1050130461號函、同年11月4日臺教技（二）字第1050149652號函、106年6月1日臺教高（三）字第1060072475號函及同年6月5日臺教高（三）字第1060078838號函。

明；嗣於同年3月10日與13日院外訪談國立政治大學校長周行一與教育部前部長吳思華，以蒐羅有關意見；復於同年3月20日邀請醒吾科技大學前校長周添城、龍華科技大學校長葛自祥及東吳大學副校長董保城等人到院提供諮詢意見；又於同年5月1日邀請南華大學校長林聰明(教育部前次長)、國立清華大學教授彭宗平(元智大學前校長)、國立政治大學教授湯志民(臺北市政府教育局前局長)、中國醫藥大學講座教授黃榮村(教育部前部長)、國立政治大學教授劉宗德等人到院提供諮詢意見；本案調查委員更於106年3月27日本院教育及文化、內政及少數民族委員會聯合巡察國立臺南藝術大學時，瞭解該校與國立成功大學合併之曲折。全案業經調查完竣，列述調查意見如下：

#### 甲、總面向：

一、自85年起，在「廣設大學」、「一縣市一大學」政策指引下，公私立大專校院數量遽增，從85年的67所急速增至89學年的150所。而於大量專科升格、技職教育大學化的同時，我國高中生人數卻由99萬餘人逐年下降至95萬餘人，足見教育部未善盡政策規劃職責及學校數量控管。復以亦未妥盡政策論理辯護，致大學合併及退場之時程與效益，均與「大學法」立法意旨及社會期待相去甚遠，斷傷我國高等教育整體競爭力與資源綜效，均待行政院積極督導盤整。

(一)「教育部組織法」第2條略以，教育部執掌我國高等教育與技術職業教育政策之規劃、大專校院發展、招生、資源分配、品質提升及行政監督等事宜；另按「大學法」<sup>5</sup>，教育部得衡酌高等教育整體發展，

---

<sup>5</sup> 100年1月修正「大學法」第7條，規定教育部得主導推動國立大學合併之依據。

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(第7條第2項參照)；前項合併之條件、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之辦法，由教育部定之(第7條第3項參照)。此外，「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」第25條亦明文，教育部得衡酌高等教育發展趨勢、專科以上學校分布狀況及教育資源配置情形，建議及協助專科以上學校進行合併規劃。準此，教育部為我國國立大學合併事宜之主管機關，且該部推動國立大學合併，應以有效協助學校整合教育資源及提升整體競爭力為目標(「國立大學合併推動辦法」第2條參照)。復按「私立學校法」第55條規定，「學校法人所設私立學校辦理不善、違反本法或有關教育法規，經學校主管機關糾正或限期整頓改善，屆期仍未改善者，經徵詢『私立學校諮詢會』<sup>6</sup>意見後，視其情節輕重為下列處分：一、停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助。二、停止所設私立學校部分或全部班級之招生。」同法第70條第1項規定，「私立學校有下列情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理。二、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。」同條第2項

---

<sup>6</sup> 「私立學校法」第4條第1項規定，「法人或學校主管機關為審議學校法人及所設私立學校之設立、改制、合併、停辦、解散及其他重大事項，應遴聘學者專家、社會人士、私立學校教師代表、學校法人代表及有關機關代表15人至25人組成『私立學校諮詢會』，提供諮詢意見，其中私立學校教師代表及學校法人代表合計不得少於全體委員總數的五分之二」。又，其委員之遴聘、諮詢會之組織及運作等依教育部「私立學校諮詢會組織及運作辦法」規定行之。

規定：「前項情形，學校法人未自行申請學校主管機關核定停辦者，學校主管機關於必要時徵詢『私立學校諮詢會』意見後，得命其停辦。」

(二)茲依國家發展委員會(下稱國發會)重要統計資料略述，70年時我國人口出生數有41萬4千餘人，此後逐年減少，至96年時，出生人數較之前者，已折半減少至20萬4千餘人，於99年甚至下降為16萬7千餘人之低點，推估至108年以降，均為20萬人以下(詳如下表16);少子女化趨勢早已逾越教育部內部分分析及控制之機制。事實上，教育部統計處早自93學年度起，每年均提出技職體系招生呈現困境，應針對招生不足、評鑑成績不佳科系、未達專業評鑑標準或招生缺額過高之學校，予以停招或減招、新設學校之註冊率普遍不高，部分學制生源不足，須配合需求調整，以適應社會脈動及就業市場需求等意見<sup>7</sup>；至105年，該部發表「104學年大專校院新生註冊率變動分析」<sup>8</sup>指出：「我國高等教育由菁英化轉移至普及化發展，大學錄取率屢創新高，惟近10年新生註冊率呈增減互見之勢，98及102學年度更回落至8成以下，顯示招生供需出現失衡現象，加上國內出生率逐年降低對高教生源之影響，預期將自105學年起明顯出現，若干大專校院可能面臨資源閒置或被迫退場景況。」等語；日前(106年3月29日)教育部於立法院教育及文化委員會專題報告時更預估，117學年度大專校院學士班和專科人數將降為72.3萬人，較102學年度減少41.3萬人，15年內減少比率將近4

---

<sup>7</sup> 教育部統計處，應用統計分析：「大專校院新生註冊率概況統計分析」，106年3月，取自 [http://depart.moe.edu.tw/ED4500/Content\\_List.aspx?n=DFBD62504E87AC3F](http://depart.moe.edu.tw/ED4500/Content_List.aspx?n=DFBD62504E87AC3F)

<sup>8</sup> 教育部統計處，應用統計分析：「104學年大專校院新生註冊率變動分析」，106年3月，取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4149&Page=22050&Index=9&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

成<sup>9</sup>；均揭露我國高等教育面臨生源不足之困境。

表16 我國50至150年之人口統計及推估摘述

年別	總人口(百萬人)	出生數(千人)
50年	11.2	423
<b>70年</b>	<b>18.2</b>	<b>414</b>
80年	20.6	322
90年	22.4	260
<b>96年</b>	<b>23.0</b>	<b>204</b>
97年	23.0	199
98年	23.1	191
<b>99年</b>	<b>23.2</b>	<b>167</b>
100年	23.2	197
101年	23.3	229
102年	23.4	199
103年	23.4	210
104年	23.5	214
<b>105年</b>	<b>23.5</b>	<b>208</b>
106年	23.6	206
107年	23.6	203
108年	23.7	199
109年	23.7	196
110年	23.7	193
120年	23.5	159
150年	18.4	100

資料來源：國發會網站/重要統計資料/106年2月份重要統計資料手冊<sup>10</sup>。

(三)此外，行政院85年「教育改革總諮議報告書」指出<sup>11</sup>，公立高等教育學府應維持適當規模，始得顯現其應有的效益：現有公立高等教育學府，部分規模太小，以致教育資源重複難獲應有之效益，可考慮予以合併或擴充至適當規模；教育部90年發表「大學教育政策白皮書」<sup>12</sup>，亦分析當時高等教育有普及

<sup>9</sup> 「少子女化衝擊大專校院15年恐少41萬人」，*中央社*，106年3月29日報導。

<sup>10</sup> 106年3月，取自「[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=507E4787819DDCE6](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=507E4787819DDCE6)」

<sup>11</sup> 教育部查復資料。

<sup>12</sup> 教育部部史網站，106年3月，取自[http://history.moe.gov.tw/important\\_list.asp](http://history.moe.gov.tw/important_list.asp)

化、質量失衡、教育資源排擠、與社會的互動不足……等問題，並指出為避免大學過度擴充及惡性競爭，導致教育資源浪費及人力供需失衡等負面衝擊，將漸進推動各項改革，例如不宜再新設公立大學、新設之私立大學應考量區域之分布並從嚴評估、政府應定期公開就業市場供需資料供學校及學生參考使用、大學運作資訊應公開以發揮市場監督功能、建立淘汰機制等；91年行政院高等教育宏觀規劃委員會所提「高等教育宏觀規劃報告書」，亦鑑於出生人口遞減，就高教學校供需政策提出具體建議略以：「推動公立大學校院實施公法人後之整併。」凡此在在顯示相關共識：「大學之設立評估，應從嚴辦理，且應通盤考量整體分布情形，而大學之淘汰機制允應及早建置落實，以發揮監督功能、避免惡性競爭。」

(四)然而，我國自83年410教改大遊行「廣設高中大學」之訴求後，大專校院數量逐漸擴增，由82年（81學年度）的51校增至102年（101學年度）的148校（另有專科14所），成長幾近3倍，102年之大學部新生（含日間部與進修部），總招生人數已達27.4萬人，超過高中高職每年畢業生總數的27萬人，幾乎已達人人均可上大學的情況<sup>13</sup>；縱教育部稱，該部自88年起推動「地區性國立大學校院合併試辦計畫」、「國立大學校院區域資源整合發展計畫」、「研究型大學整合計畫」等計畫，並於93年組成「大學合併推動委員會」，且陸續修正相關法制作業以為因應，然以93學年至104學年度我國大專校院校數變化情形觀之(如下表17)，93學年度過後，整體學

---

<sup>13</sup> 教育部(民102)，*人才培育白皮書*。106年3月，取自  
[http://ed.arted.gov.tw/ch/Book/content\\_1.aspx?AE\\_SNID=3281](http://ed.arted.gov.tw/ch/Book/content_1.aspx?AE_SNID=3281)

校數量一度不減反增，又查據教育部資料顯示，歷年完成公立大學合併之案件計有7件，並以該部指稱：「『國立大學合併推動審議會』第1屆會議規劃之合併政策方向：不以負面量化指標作為合併條件、尊重學校合併意願、不以資源作為鼓勵學校合併手段、不減少招生規模。……合併案之推動，考量影響面向廣泛，教育部並無推動合併先後之順序。由於國立大學校院合併涉及組織、人員重整、資源分配等重要事項，學校需費時盤整及溝通，且學校意願涉及後續執行之配合度，爰教育部目前以推動學校主動申請合併案為主，暫無政策引導之合併案。」等語，以整體推動數量與進展而言，實難謂相關政策作為已積極回應前述少子女化趨勢與政策白皮書及規劃報告之建言。此併有本案諮詢專家意見指出「目前國內大學總計有47所國立大學校院，分布在各縣市，除了新竹縣、連江縣外，各縣市均有國立大學校院，但規模普遍過小。學生超過1萬人者僅18所，5,000人以下者有10所學校。目前國內總計的96所私立大學校院情況亦同，1萬人以上者有31所，1萬人以下者有65所，5,000人以下者26所；5,000人以下學校，除非學校非依賴學費為主要收入來源，否則未來經營都會面臨困難。」等語同證。

表17 大專校院新生註冊概況-依學校體系別分

		校數	招生名額	新生註冊 人數	招生 缺額	新生 註冊率	缺額率
93 學年	一般大學(含師範)	70	135,364	119,196	16,168	88.1	11.9
	技專校院	89	244,090	199,787	44,303	81.8	18.2
94 學年	一般大學(含師範)	70	138,849	122,144	16,705	88.0	12.0
	技專校院	92	231,632	193,774	37,858	83.7	16.3
95 學年	一般大學(含師範)	70	138,454	123,688	14,766	89.3	10.7
	技專校院	93	228,686	186,720	41,966	81.6	18.4
96 學年	一般大學(含師範)	71	137,527	123,629	13,898	89.9	10.1
	技專校院	93	220,878	175,602	45,276	79.5	20.5
97 學年	一般大學(含師範)	69	138,601	120,567	18,034	87.0	13.0
	技專校院	93	210,452	169,071	41,381	80.3	19.7
98 學年	一般大學(含師範)	71	136,001	115,305	20,696	84.8	15.2
	技專校院	93	199,826	151,513	48,313	75.8	24.2
99 學年	一般大學(含師範)	71	133,834	116,762	17,072	87.2	12.8
	技專校院	92	198,816	154,390	44,426	77.7	22.3
100 學年	一般大學(含師範)	71	131,731	117,314	14,417	89.1	10.9
	技專校院	92	196,627	156,399	40,228	79.5	20.5
101 學年	一般大學(含師範)	71	131,902	118,894	13,008	90.1	9.9
	技專校院	91	195,572	153,394	42,178	78.4	21.6
102 學年	一般大學(含師範)	70	130,556	116,162	14,394	89.0	11.0
	技專校院	91	193,615	142,609	51,006	73.7	26.3
103 學年	一般大學(含師範)	71	192,632	①170,422	②21,237	88.9	11.1
	技專校院	88	210,443	162,122	48,125	77.1	22.9
104 學年	一般大學(含師範)	71	191,838	170,060	20,744	89.1	10.9
	技專校院	87	204,035	162,242	41,622	79.6	20.4
104 學年較上學年 增減數	一般大學(含師範)	-	-794	-362	-493	-	-
	技專校院	-1	-6,408	120	-6,503	-	-
104 學年較上學年 增減百分率(點)	一般大學(含師範)	-	-0.4	-0.2	-2.3	0.2	-0.2
	技專校院	-1.1	-3.0	0.1	-13.5	2.5	-2.5

註：

- 1.本表大專校院(不含宗教研修學院)新生註冊率統計範圍包含日間及進修學制，自 103 學年起增納研究所。
- 2.招生名額(A)：不含各類外加名額人數。  
 新生註冊人數(B)：不含各類外加名額人數及退學者，自 103 學年起復扣除新生保留入學人數。  
 新生註冊率公式：102 學年以前為 B/A，103 學年起為 B/(A-新生保留入學人數)，其中 104 學年新生保留入學人數共 1,205 人。  
 招生缺額公式：102 學年以前為 A-B，103 學年起為 A-B-新生保留入學人數。餘各表定義同表 1。
- 3.資料標準時期為每年 10 月 15 日。

資料來源：教育部統計處，應用統計分析：「104 學年大專校院新生註冊率變動分析」。

(五)此外，教育部政策引導國內專科大量升格技術學院、科技大學，以致技職體系逐漸向一般教育體系傾斜，且高職學生畢業後升學之比例偏高，產業需求對接普遍不足，均嚴重衝擊基礎技術人力，近年已引發產業及學界諸多議論，列舉部分現象如后：

- 1、如本院前案<sup>14</sup>調查意見指出，教育部長期未善盡高等教育及技職教育政策規劃引導職責，致我國

<sup>14</sup> 調查委員：仇桂美委員、李月德委員。103年10月22日院台調查字第1030800184號函。

高等教育邁向普及型後，雖提供升學機會數量劇增，惟一般教育與技職教育之目標、過程等界線卻逐漸模糊，教育定位不明，況部分後期成立之大學運作指標更向技職校院傾斜，恐難彰顯學術或務實特色，落實人才培育目標等語；復如本院前案<sup>15</sup>調查意見亦指出，「我國高等教育體系出現明顯向低成本之服務業相關科系傾斜態勢，各目的事業主管機關針對我國產業結構與人力供需之對接尚不明確，實難對焦系所發展需求，且目前赴歐美留學生數量呈下降趨勢，教育部似未嚴肅以待，均不利國家整體人才培育及產業結構配置需求……」等語可稽。

- 2、教育部102年「人才培育白皮書」亦載明，「近年來我國產業的轉型與外移，使產業人力需求起了相當的變化，領域別與階層別的人力，皆應適度調整，然而人力資源規劃卻未隨社會與產業的變化而適時修正，特別是高等教育過度的發展，培育出較過去多約3倍的大學人力，卻未能有效回應社會與產業的需求」。又，教育部業於104年6月18日修正公布「專科學校法」，新增科技大學向下改制之法源依據，如增訂由專科改制之技術學院或由技術學院改名之科技大學得改制為專科學校，及由職業學校改制之專科學校得再改制為職業學校之要件及程序，並增訂技術學院或科技大學辦學績效不佳，教育部得命其改制為專科學校、專科學校辦學績效不佳，經限期改善而無效果者，該部得命其停辦、專科學校改名、合併

---

<sup>15</sup> 調查委員：陳小紅委員、包宗和委員、章仁香委員。104年10月26日院台調壹字第1040800200號函。

之相關規定（同法第7條、第8條及第9條參照）<sup>16</sup>。因此，過去高職改制而成專科，及由專科、技術學院升格的科技大學等，若因校務發展需要，或學校遭遇重大困難、不能繼續辦理，將可向教育部申請向下調整學制。此亦彰顯，過去在未能謹慎整體擘劃及評估情形之下，教育部對於我國高等教育普通大學目的及技職教育之功能似未審慎擘劃與評估整體高教政策藍圖。

- 3、另，依行政院「國家發展計畫（106至109年四年計畫暨106年計畫）」<sup>17</sup>二、大專校院轉型及退場機制（106至109年）載明，在少子女化的衝擊下，大學供需失衡，學校營運困難，已影響學生受教品質。為維持高等教育品質，政府將於106年設置「大專校院轉型及退場基金」，在保障教職員權益及學生受教權之前提下，鼓勵學校有效運用現有資源，調整現行規模及營運模式，推動大專校院轉型發展，或協助學校法人停辦所設大專校院後，設立其他類型學校、改辦其他教育、文化或社會福利事業或解散清算。又，本院前案調查意見針對未來我國學術能量隱憂亦指出<sup>18</sup>，「在少子女化現象延燒下，我國高等教育之生源逐年嚴重短缺，爰教育部於98年發布大學總量發展規模與資源條件標準，以落實大學自主理念、促進大學未來發展整體規劃、維持大學基本教學品質，並於100年修正發布名稱及全文，納入了科技大

---

<sup>16</sup> 教育部技術及職業教育司新聞稿（民103）。立法院三讀通過專科學校法修正草案。取自 [http://depart.moe.edu.tw/ED2300/News\\_Content.aspx?n=5D06F8190A65710E&sms=0DB78B5F69DB38E4&s=7855945DC2072073](http://depart.moe.edu.tw/ED2300/News_Content.aspx?n=5D06F8190A65710E&sms=0DB78B5F69DB38E4&s=7855945DC2072073)。

<sup>17</sup> 106年2月2日行政院第3534次會議通過。

<sup>18</sup> 調查委員：陳小紅委員、包宗和委員、章仁香委員。104年10月26日院台調壹字第1040800200號函。同註31。

學、技術學院及專科學校……在整體高教生源、教師逐漸減少前提下，我國學研人才未來恐將減少，後續學術研發能量及人才出走之衝擊均亟待解決」等語可參。是以，在現實環境及有限資源分配下，部分私校為求招生並回應高教競爭市場，雖辦學積極並致力發展特色，惟本院前系列調查案歷次履勘結果亦顯示，目前各校新興科系開設方向雖符應高齡社會需求，然未見整體人才培育管制及長期市場供需評估，況部分私立普通大學積極完備軟硬體以回應就業市場，頗近似技職訓練模式，此等作為雖有鏈結產業需求意圖，惟對於我國大學學術能量匯聚及國際競爭力之未來整體影響究如何，均待主管機關確實評估。

(六)又「大學法」第1條開宗明義載明大學之目的在「研究學術，培育人才，提升文化，服務社會，促進國家發展」。教育部90年出版之「大學教育政策白皮書」亦載明「在尊重學術自由與大學自主之餘，尤應加強學術工作的責任，嚴守學術道德規範，增加研究與教學工作的自我評量，才能提高大學的績效。此外，品質的維護乃是大學的重要工作，除教學、研究與推廣服務外，尚包括學生素質的提升與學術環境的維護與改善……」等，揭櫫大學之理念包括「研究學術、探索真理；大學自主、學術自由；追求卓越、提昇品質；結合社區、善盡責任；邁向國際、學術輸出」等。而如前述，目前不少大學為因應少子女化之招生困難及解決產學落差等問題，習以回應就業市場為辦學依據，長此以往，恐將對高教發展及整體學術能量造成不利影響，實不容忽視。學者蓋浙生（民93）

的研究指出<sup>19</sup>，「……高等教育在市場運作上，只能說是一種準市場的機制，對高等教育發展而言，是契機而非危機。設若臺灣未來高等教育發展無法避免此一趨勢的來臨，政府應該主動提出若干配套措施，釋放若干誘因，鼓勵大學朝此一方向邁進……」等語。又學者邱天助（民102）亦指出<sup>20</sup>，「教育產業化與技術化在某種程度下對國家經濟提供正面的助益，但它也改變了知識的本質和價值。……教育產業化原意是以大學在知識和技術上的優勢，來帶動產業的發展。但是，台灣目前的模式卻是倒過頭來，由產業老闆以就業的需求來指導大學的發展，大學教育成為企業發展的跟屁蟲，所謂人才的培育窄化成就業技能的訓練……」等語，均提醒政府在高等教育朝向市場競爭的發展下，宜有更深入之政策思考和配套等積極作為，以確保大學價值及其功能，並維持一定的高等人才培育水準，以提升國際競爭力。

(七)此外，教育部評鑑工具部分已進行革新計畫，該部指出，刻正研議技專校院2.0評鑑指標，以教師教學品質、學生學習成效及資訊公開為軸心，依規劃時程預定於106年底公告指標，並適用於107學年度受評學校……等語。又，106學年度起該部不再辦理系所科評鑑（含追蹤評鑑、再評鑑及專案評鑑），將回歸由學校專業發展自主規劃。另，因應高等教育評鑑政策的改變與橋接國際高等教育品保趨勢，高評中心已朝下列方向規劃發展：專責評鑑與服務、國際輸出與接軌、評鑑人才發

---

<sup>19</sup> 蓋浙生(民93)。臺灣高等教育市場化政策導向之檢視。《教育研究集刊》，50(2)。頁29-51。

<sup>20</sup> 邱天助(民102)。大學教育技術化的隱憂。106年取自

[http://scimonth.blogspot.tw/2013/04/blog-post\\_1.html](http://scimonth.blogspot.tw/2013/04/blog-post_1.html)

展與培訓、強化評鑑智庫功能，並持續強化各項作為，以符高等教育評鑑需求等語。此外，有鑑於以負面量化指標作為條件進行合併篩選，易增合併案推動難度（如將評鑑結果不佳者列為優先整併對象，恐降低其他學校與其合併之意願），爰教育部後續不再以負面量化指標作為合併篩選條件。然配合評鑑與負面處分脫勾之政策<sup>21</sup>，該部刻正研議私校輔導指標之篩選標準，檢討評鑑指標之合理性。爰此，目前針對大學整併之強制性不足，又相關改革雖助益學校自主，惟於評鑑工具與政府資源分配逐漸脫勾下，爾後教育部針對大專校院整體發展特色之引導仍有待其他政策精進，期能於大學自治及國家發展角色中尋求平衡，以提升國家競爭力。

(八)復據教育部表示，依「大學法」第7條第2項國立大學合併由上而下推動者，成功機率低，目前亦無此類合併成功案例，而近十餘年來完成之7件<sup>22</sup>公立大學合併案，均屬「大學法」第7條第1項所定之學校由下而上主動推動類型；茲將各案合併概況與報核實施期程表列如下：

---

<sup>21</sup> 教育部業配合104年12月30日「大學法」之修正，於105年11月7日修正「大學評鑑辦法」第8條為：「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，作為學校校務發展之參考；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。」刪除將評鑑結果作為學雜費及經費獎勵補助、增設調整系所及調整招生名額之參據，評鑑結果已與政府經費補助等資源配置之運用脫勾，僅作為學校調整發展之參考。

<sup>22</sup> 表列之國立高雄科技大學合併案尚未經行政院同意，故目前已完成之國立大學合併案共計6件、臺北市政府所屬大學合併案1件；即，公立大學合併案計有7件。

表18 近十餘年我國推動公立大專校院合併名單與報核情形

合併後校名	合併前原校名	報行政院公文	行政院回復情形
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院 國立嘉義技術學院	88年2月24日 台(88)高(一) 字第88019578號 函	88年3月5日 台88教08577號函
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學 國立僑生大學	95年2月9日 台中(二)字第 0950017336號函	95年3月22日 院臺教字第 0950012613號函
國立東華大學	國立東華大學 國立花蓮教育大學	97年6月30日 台高(三)字第 0970123434號函	97年7月11日院臺教 字第0970027852號 函，原則同意。
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院 國立臺中護理專科學校	100年11月18日臺 技(一)字第 1000209556號函； 100年12月1日 台技(一)字第 1000218509B號函 (函復行政院合 併生效日)	100年11月30日院臺 教字第1000107978號 函，准予照辦。
國立屏東大學	國立屏東教育大學 國立屏東商業技術學院	102年5月22日 臺教高(三)字第 1020074360號 函；103年1月2日 臺教高(三)字第 1020197832號函	103年3月31日院臺教 字第1030010991號 函，原則同意。
臺北市立大學	臺北市立教育大學 臺北市立體育學院	臺北市政府102年3月11日府授教綜字第 10233233100號函報教育部；教育部102 年6月21日臺教高(三)字第1020091432 號函復核定在案，無需報行政院。	
國立清華大學	國立清華大學 國立新竹教育大學	105年5月11日 臺教高(三)字第 1050065698號函； 105年8月4日 臺教高(三)字第 1050107531號函。	1. 105年5月17日院 臺教字第 1050023810號 函，因該院即將 改組，該案宜俟 接任部長確認後 再行報院。 2. 105年9月13日院 臺教字第

合併後校名	合併前原校名	報行政院公文	行政院回復情形
			1050175642 號 函，原則同意。
國立高雄 科技大學 <sup>a</sup>	國立高雄海洋 科技大學 國立高雄第一 科技大學	105年3月28日 臺教技(二)字第 1050036987號 函；105年5月11 日臺教技(二)字 第1050048074號 函； 106年3月23日臺 教技(二)字第 1060034362號函。	1. 以105年4月6日院 臺教字第 1050015382號，與 105年5月18日院 臺教字第 1050023793 號 函，二度函退修正 本案。 2. 教育部查復本院 並稱，因105年5月 新舊政府交替，該 院即將改組，該案 宜俟接任部長確 認後再行報院。

註a：該案原擬規劃由國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學等三校合併；後續因故改為國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學二校合併。至本案調查時，兩校送請教育部審議之合併案已逾時兩載，惟迄今教育部以「校友仍有異見」為由，尚未送行政院核定。  
資料來源：整理自教育部查復資料。

(九)關於前述教育部指稱「由該部主導推動合併者，成功機率低」等情，該部以過去國立成功大學與國立臺南藝術大學合併為例說明，提及此二校雙方意願較低，也無彼此溝通討論之會議，甚至教育部欲籌組工作小組邀集雙方會談也遭到極大抗爭，該合併案因而破局等情。而本案調查亦發現，歷來已完成、研議中或刻正踐行合併程序者，均深受政治文化與校園生態牽動，甚而形成干擾，諸如：本院諮詢專家意見指出，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之起因，乃自行政院高層長官授意於嘉義地區成立第一所大學，縱使是時教育部政策並不同意新增大學院校，然於此背景下，該部仍支持並輔導該合併案，對於校友反對意

見砲聲隆隆之情形，亦採取積極溝通方式協處，因而促成合併。又，本調查案於106年3月22日及23日赴高雄訪查國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學等3校之相關合併過程爭議情形，亦發現目前對於國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學2校合併案，於國立高雄海洋科技大學校內呈現教師會（贊成合併）與校友會（反對合併）不同立場之情況，且雙方均極力向教育部與立法委員陳情，至本案調查期間，教育部乃至行政院均未能對該合併案拍板定調，有關歧見仍紛擾不息。由此觀之，校園外之政治角力以及來自校友之壓力，對於合併之影響，厥為關鍵。

- (十)查據教育部102年1月3日「國立大學合併推動審議會」第2次委員會會議決議略以：(一)國立大學整併構想規劃草案應強化整併推動之整體論述；顯示，大學合併上位政策規劃之重要性。又，針對上開所述之影響合併的外部因素，無論是本院諮詢專家意見或實地訪談案關學校人員，均表示教育部基於教育事務最高主管決策機關之地位，就國立大學合併一事所為之決定，亦足以彰顯政府施政理念與決心，爰建議該部對於國立大學合併政策應行具體規劃對策，後續則應力行政策論理辯護，以避免高等教育貽誤合併良機而削減國家競爭力。諮詢專家之相關意見略如：「高校合併議題也談了很多年，我認為政策目標應明確。就政策面而言，目標無非就是『求卓越』或『求生存』兩大類……臺灣的大學應有不同層級，不同人才培養之目標，公立大學應配合教育部分層分類，因為經費不可能均等，否則走向均貧，教育部應課予各大學不同責任或目標並給予不同經費」、「大學合併並非解決大學過剩或

節省經費等供需問題，而是提升品質、競爭力，給學生更好的環境……合併一定是要花錢，但非僅僅爭取資源，政策性考量是很重要的……政府貫徹政策的決心是否足夠也是合併政策之關鍵。另外，亦需考量學校內部人員之需求及急迫性究為何？尤其少子女化後問題將越來越急迫。最後雙方包容度及整併願景亦為推動合併政策成功與否之關鍵。……政府應擔負更重要的角色，目前教育部主導性仍不足，雖組委員會，但已退居為協調角色而已。」等語；相關學校人員方面，更指出「教育部當初做的承諾，是政策，所以也才有誘因，結果『前朝一過、後朝不認』，政府實不該失信於民」、「(合併)牽涉政府公信力，感覺似換了政府，政策就沒有延續，立法委員一干涉，政策也就變了。」等語，對於國立大學合併政策似隨主政者之不同以及外部因素干擾而改弦更張等情，強烈表達不信任。

(十一)綜觀歷年推動之合併案，調查發現學校合併不單僅是校園空間與事務之整合，而係牽涉校友歷史情感層面之複雜事件，前述之外部干擾即源自於此。舉例而言，本案諮詢專家意見提及國立花蓮教育大學與國立東華大學合併一案，特別強調合併學校應重視對歷史的尊重與對校友的關懷，並稱「該2校，曾由2校校長到教育部召開合併討論會議，當時除了有教育部部長主持外，4位歷任教育部長也都在場，該次教育部會議決議兩校各提3個校名，皆不准沿用原校名，還做成會議紀錄，沒想到最後在合併案通過後，卻使用『國立東華大學』這個校名，實在匪夷所思……(後來)很多校友也都反映類似的意見。」等語；又，據本院赴國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技

大學等3校實地履勘座談時發現，教育部102年9月17日曾函復<sup>23</sup>國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學同意該2校合併後以「國立高雄科技大學」為校名，其後，國立高雄應用科技大學即函報教育部爭取正名為「國立高雄科技大學」，經教育部103年1月29日函復該校略以，為有效推展國立大學校院合併政策，建請參與3校合併後再議，顯示該3校於研議合併過程中，確有爭取「國立高雄科技大學」校名情事；此外，教育大學與一般大學合併後，校名未見「教育」二字，國立高雄海洋科技大學校友亦擔心與他校合併後，校名未見「海洋」二字，恐有導致教學特色消失之虞。由此可見，校友與各該關係人對於原學校之情感以及對於合併後之學校發展疑慮，藉學校命名問題延伸發酵。惟，教學特色之存續仍在於未來之實質教學成效，又合併後學校之命名，應如何兼顧歷史記憶與公平性的問題，容屬技術層次議題，實不應反向延緩國立大學合併政策之進程；提升我國高等教育競爭力之「大局」，猶待教育部擘劃，並應由該部肩負政策推動之責任，協助各合併案之意見疏通。

(十二)綜上，我國自83年410教改大遊行「廣設高中大學」及所謂「一縣市一大學」等訴求後，大專校院數量逐漸擴增，從85年的67所增至89學年的150所，爾後出現幾乎人人均可上大學的情況。然而，在大量專科升格、技職教育大學化的同時，我國高中生總數卻由99萬餘人逐年下降至95萬餘人，揭開少子女化趨勢之序幕。然在教育部政策引導國內專科大量升格技術學院、科技大學下，技職體系逐漸向一般

---

<sup>23</sup> 教育部臺教技(一)字第10201347491號函；取材自國立高雄海洋科技大學106年3月22日、國立高雄第一科技大學同年月23日簡報資料。

教育體系傾斜，且高職學生畢業後升學之比例偏高，產業需求對接普遍不足，均嚴重衝擊基礎技術人力，近年已引發產業及學界諸多議論。基此，少子女化趨勢早為教育部內部分分析及控制之機制，歷年已對高等教育不當擴充情形予以示警，惟教育部未善盡國立大學合併之政策規劃職責及私校數量控管，以我國近十餘年完成公立大學合併之7案及私校退場轉型4所觀之，整體推動情形，實難謂已積極回應前述少子女化趨勢與相關建言。復以我國大學合併事務深受政治因素與校園生態干擾，該部亦未妥盡政策論理辯護工作，致大學合併之規模、時程與效益，均與「大學法」立法意旨及社會期待相去甚遠，又，合併常見來自外部阻力，教育部對此之因應處理實與自身政策立場與推動決心有關，後續允由該部確認並具體規劃政策與配套措施。

## 乙、公校合併面向

二、為解決高等教育資源過於分散、學校規模偏小之問題，我國公立大學合併係採擴大規模模式，惟學校規模擴大後，發展導向卻並不明確，且歷經逾20載之合併政策推動，仍呈「小校林立」；政府允應採更積極作為，並務實釐清學校未來發展目標及提供對應之配套措施，以提升大學經營效益與教育品質。

(一)我國自83年410教改大遊行提出「廣設高中大學」之訴求後，大專校院數量逐漸擴增至幾乎已人人可上大學的地步，已如前述。前開期間，國內外高等教育競爭壓力併同少子女化態勢，導致大學經營漸趨艱困，遂有合併發展之倡議；綜經91年行政院高等教育宏觀規劃委員會「高等教育宏觀規劃報告

書」，就高教學校供需政策之具體建議推動公立大專校院整併，以及「大學法」第7條於94年、100年兩度之修訂與執行，惟以93至104學年度我國大專校院校數變化情形觀之(如下表19)，學校總數量仍維持在160所上下，未見明顯縮減。

表19 93-104學年度我國大專校院校數變化情形

學年度	一般大學(含師範)校數	技專校院校數	校數合計
93	70	89	159
94	70	92	162
95	70	93	163
96	71	93	164
97	69	93	162
98	71	93	164
99	71	92	163
100	71	92	163
101	71	91	162
102	70	91	161
103	71	88	159
104	71	87	158

資料來源：本院依據「教育部統計處應用統計分析-『104學年大專校院新生註冊率變動分析』」彙整製表。

(二)教育部表示，依「大學法」第7條第2項國立大學合併由上而下推動者，成功機率低，目前亦無此類合併成功案例，而近十餘年來完成之7件<sup>24</sup>公立大學合併案，均屬「大學法」第7條第1項所定之學校由下而上主動推動類型；各案合併概況與報核實施期程如前表18。歷年公立大專校院合併後，無論學生人數、教職員人數、學院系所數量、校務基金決算數額等，概呈規模擴大之勢(如下表20~表25)；以此觀之，尚難謂我國公立大學合併係以解決生源不足

<sup>24</sup> 表列之國立高雄科技大學合併案尚未經行政院同意，故目前已完成之國立大學合併案共計6件、臺北市政府所屬大學合併案1件；即，公立大學合併案計有7件。

而欲縮減高等教育規模為目的。

表20 公立大學合併案學生人數變化情形表

合併後校名	合併前原學校學生人數		105學年度 學生人數	變化幅度 (單位：人)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	1,967	12,217	+5944
	國立嘉義技術學院	4,306		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	14,142	15,758	+581
	國立僑生大學	1,035		
國立東華大學	國立東華大學	6,543	10,174	+36
	國立花蓮教育大學	3,595		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	18,486	20,965	+924
	國立臺中護理專科學校	1,555		
國立屏東大學	國立屏東教育大學	4,639	8,747	+54
	國立屏東商業技術學院	4,054		
臺北市立大學 <sup>a</sup>	臺北市立教育大學	4,800	7,631	+518
	臺北市立體育學院	2,313		

註a：臺北市政府基於市政管理與發展人才之需求，擬建設一所「都會特色創新大學」，爰於102年合併之。(資料來源：臺北市立大學網站 <http://www.utaipei.edu.tw/files/11-1000-2692.php>。)

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

表21 公立大學合併案專任教師人數變化情形表

合併後校名	合併前原學校專任教師人數		105學年度 專任教師 人數	變化幅度 (單位：人)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	122	520	+98
	國立嘉義技術學院	300		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	746	881	+70
	國立僑生大學	65		
國立東華大學	國立東華大學	341	501	-32
	國立花蓮教育大學	192		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	342	388	-6 <sup>a</sup>
	國立臺中護理專科學校	52		

合併後校名	合併前原學校專任教師人數		105學年度 專任教師 人數	變化幅度 (單位：人)
國立屏東大學	國立屏東教育大學	199	351	+1
	國立屏東商業技術學院	151		
臺北市立大學	臺北市立教育大學	232	349	+5
	臺北市立體育學院	112		

註a：查據國立臺中科技大學履勘書面資料指出，合校後編制員額未改變，惟未核撥教職員員額。另查據教育部表示，國立臺中科技大學合併後專任師資減少係因改制大學同時規劃原附設高商學制逐年縮減所致。該校依核定之「附設高級商業職業學校停招及合併計畫」自101年起逐年辦理教師移撥中家商，至103學年度結束前計有16位專任教師完成移撥及3位自願退休。  
資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

表22 公立大學合併案兼任教師人數變化情形表

合併後校名	合併前原學校兼任教師人數		105學年度 兼任教師 人數	變化幅度 (單位：人)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	62	213	+117
	國立嘉義技術學院	34		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	430	622	+134
	國立僑生大學	58		
國立東華大學	國立東華大學	190	141	-115
	國立花蓮教育大學	66		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	648	775	+60
	國立臺中護理專科學校	67		
國立屏東大學	國立屏東教育大學	73	224	-7 <sup>a</sup>
	國立屏東商業技術學院	158		
臺北市立大學	臺北市立教育大學	283	611	+176
	臺北市立體育學院	152		

註a：國立屏東大學合併後員額減少一節，查據教育部稱，國立屏東大學兼任教師減少係因進行整體性系所調整。  
資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

表23 公立大學合併案職員人數變化情形表

合併後校名	合併前原學校職員人數		105學年度 職員人數	變化幅度 (單位：人)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	95	343	+110
	國立嘉義技術學院	138		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	576	853	+118
	國立僑生大學	159		
國立東華大學	國立東華大學	278	386	-24
	國立花蓮教育大學	132		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	223	302	+7
	國立臺中護理專科學校	72		
國立屏東大學	國立屏東教育大學	161	223	-9 <sup>a</sup>
	國立屏東商業技術學院	71		
臺北市立大學	臺北市立教育大學	88	121	-1
	臺北市立體育學院	34		

註a：國立屏東大學合併後員額減少一節，查據教育部稱，國立屏東大學職員人數減少係因適逢部分職員人力退休整併所致。

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

表24 公立大學合併案學院數量變化情形表

合併後校名	合併前原學校學院數量		105學年度 學院數	變化幅度 (單位：個)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	1	6	+4
	國立嘉義技術學院	1		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	6	9	+3
	國立僑生大學	0		
國立東華大學	國立東華大學	5	8	-1
	國立花蓮教育大學	4		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	5學群	5	0
	國立臺中護理專科學校	0		
國立屏東大學	國立屏東教育大學	3	5	+1
	國立屏東商業技術學院	1		
臺北市立大學	臺北市立教育大學	3	5	+1
	臺北市立體育學院	1		

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

表25 公立大學合併案校務基金決算數變化情形表

合併後校名	合併前原學校校務基金決算數		104學年度 校務基金 決算數	變化幅度 <sup>a</sup> (單位：元)
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院	-(單位決算)	13億1,170萬	+13億1,170萬
	國立嘉義技術學院	-(單位決算)		
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學	13億8,484萬	21億8,416萬	+7億7,932萬
	國立僑生大學	0		
國立東華大學	國立東華大學	10億1,624萬	13億1,736萬	-4億309萬
	國立花蓮教育大學	7億421萬		
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	10億9,414萬	24億6,374萬	+11億8,713萬
	國立臺中護理專科學校	1億8,247萬		
國立屏東大學	國立屏東教育大學	11億8,532萬	24億5,639萬	+1億2,673萬
	國立屏東商業技術學院	11億4,434萬		
臺北市立大學	臺北市立教育大學	-1,044萬	-3億8,767萬	-4億3,727萬
	臺北市立體育學院	6,004萬		

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

(三)就生員縮減之前提背景而言，我國公立大學合併仍呈規模擴大趨勢，恐衍生之問題是：國立嘉義大學、國立東華大學經合併後，學生人數擠身萬人之列，國立臺中科技大學合併後之學生人數，更突破2萬人，該情況對於整體高等教育環境或私立大學經營之衝擊為何？另，前開各該大學規模改變後，是否符合所屬類型學校之最適規模與成本效率？實應由教育部基於高等教育政策主管機關高度，通盤檢視並積極妥處。

(四)此外，據本院諮詢專家學者指出，至104學年度，不含臺北市立大學、國立新竹教育大學及宗教研修學院之47所公立之大專校院中，學生人數未達1萬人者，有29校，仍逾半數。換言之，歷經「大學法」第7條修訂逾20年，我國公立大學整體猶呈「小校林立」之勢。惟按教育部106年6月3日發布「大專

校院學生及畢業生人數預測分析報告(106~121學年度)」<sup>25</sup>，預估於113學年度，我國大專校院學生人數將跌破100萬人至97.6萬人左右(如下圖)，屆時林立之小校恐將面臨更嚴峻之經營壓力。



圖1 大專校院學生人數趨勢推估

資料來源：教育部106年6月3日發布「大專校院學生及畢業生人數預測分析報告(106~121學年度)」，頁6。

(五)學者傅祖壇於「臺灣高等教育院校之學校品質、經營效率與最適規模分析」<sup>26</sup>一文中指出：「實證結果亦顯示，就目前之學校品質而言，臺灣高等教育之最適規模約為1萬人學生數，因此，約有40%之大學或技職院校之規模均超過最適水準，應考慮調降規模，以收規模經濟之利，而這些學校大體上以私立大學或技職為主。反之，約有60%之學校其規模仍未達最適規模，其中有38%應可增加規模，而這

<sup>25</sup> 資料來源：教育部統計處網站/統計分析與出版品/分析與研究/應用統計分析/106年應用統計(<http://depart.moe.edu.tw/ED4500/News.aspx?n=7C4CA1A5C32137DC&sms=1A40B00E4C745211>)

<sup>26</sup> 傅祖壇(民100)。臺灣高等教育院校之學校品質、經營效率與最適規模分析。《教育科學研究期刊》，56(3)。頁181-213。

些學校多屬公立院校。……實際運作上，各學校在考慮調整規模時，亦須顧及市場需求。最適規模水準只是從供給面角度來告知學校規模調整之方向及效益，並未顧及需求面影響。但在少子女化背景下，市場需求會持續下降；因此，學校若因太小而應擴大以達經濟規模（例如，本文分析結果顯示師範體系大學應擴大規模，但此類大學生之市場需求量卻不大），則採取跨校合併方式來擴大規模，會比自我擴大招生方式，來得可行。另外，若要降低學校規模，則可減少那些與市場需求不符或競爭力較差之系所名額。」等語益證：我國公立大學與私立大學最適規模洵屬有別，調整方向與模式亦有不同，惟因少子女化，市場需求持續下降，教育部令公立大學合併以「1+1不小於2」之模式發展，又將來小校林立情勢續存，在供需嚴重失衡之高教生態中，學校如何維持生存或競爭力？相關問題亟待嚴正面對。

- (六)綜上，我國推動公立大學合併，似非單純為解決少子女化問題，而有將學校「做大」之勢，然「做大」後之「做強」策略，仍待釐清。又，整體高等教育生源嚴重縮減，教育部自行推估結果亦指出，至113學年度學生人數將跌破100萬人，然我國高等教育學校數量未見明顯縮減，且呈小校林立之態勢，將如何因應發展，實為嚴肅且無法迴避之課題。併以本院諮詢學者專家指出「大學合併並非解決大學過剩或節省經費等供需問題，而是提升品質、競爭力，給學生更好的環境……合併一定是要花錢，但非僅僅爭取資源，政策性考量是很重要的……政府貫徹政策的決心是否足夠亦是合併政策之關鍵。」等語同供主管機關參酌並檢討改進。

三、教育部宣稱為減少合併阻力，鼓勵學校適用「大學法」第7條第1項，採取「由下而上」模式合併，此模式之法定程序毋須報經行政院核定，容有別於法定由教育部主導「由上而下」者；然實務上，學校依前開規定推動合併之案件，依行政院函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」，仍須經行政院核定，不但有違「大學法」第7條第1項精神，且因核定期程與決定基準均未具體明確，致大學合併屢屢延宕，核有釐清檢討之必要。

（一）按國立大學合併之推動方式，依其程序可區分為由學校主動「由下而上」進行者，及由教育部主導「由上而下」推動者；「大學法」第7條第1項規定：「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。」及同條第2項規定：「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。」即係分就上開二方式，明定其所應適用之推動與核定程序。

（二）對照「大學法」第7條第1項及第2項之條文可知，國立大學之合併，若係由教育部主導「由上而下」推動者，教育部須於合併計畫報行政院核定後，始可交由各該國立大學據以執行；惟若係由學校自主「由下而上」進行者，合併計畫則僅須經教育部核定後即可執行。顯見立法者已分就國立大學推動合併之不同態樣，律定不同之核定權責與程序。惟依行政院所函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」所載，有關國立專科以上學校及其

分校、分部之設立、遷校、合併與改制等事項，教育部僅係「擬報或核轉」，並均由行政院「核定」；未予區分「由上而下」或「由下而上」之不同合併態樣而異其核定權限。是以，行政院前揭權責劃分規定，就「由下而上」之大學合併案部分，與「大學法」第7條第1項規定，似有未洽。

(三)就此，詢據教育部說明略以：「係因國立大學校院合併涉及整體國家資源運用、人才培育及員額配置等面向，基於行政院督導教育事務之權責及資源補助審查之考量，故不論是前開第1項「由下而上」或第2項「由上而下」推動之國立大學合併案，經本部審議會審議完畢後，均須報請行政院同意（第1項）或核定（第2項）後再執行」。證諸該部所提供之近十餘年來公立大學合併案資料（參閱調查意見一之表18），除臺北市立教育大學與臺北市立體育學院合併案，因非屬國立大學合併案，故不受「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」規制，依「大學法」第7條第1項規定，僅須經教育部核定後即可執行；其餘7案，教育部雖均認為屬於學校「由下而上」自主推動類型，惟各校之合併計畫報教育部後，該部之審議結果確實均需再陳報行政院核定後始可執行。

(四)經核，「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」將「由下而上」及「由上而下」之國立大學整併核定權，統由行政院管轄乙節，縱依教育部前開說明，係有行政院基於國家整體資源運用之考量；惟「大學法」第7條第1項既已明定「由下而上」之大學合併案核定權為教育部權責，並與同條第2項「由上而下」之大學合併案異其核定程序，上開權責劃分表猶逕以行政規則變更法律所定之事務分配，依

「憲法」第172條「命令與憲法或法律牴觸者無效」及「中央法規標準法」第11條「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律……」等規定，系爭權責劃分表就「由下而上」之大學合併案部分，其適法性自屬有疑；且易予外界行政院「越俎代庖」、「政治凌駕教育」之負面觀感，教育部更恐難脫「裁量怠惰」及「延宕合併期程」等指摘，而有害政府整體形象。

- (五)茲以國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學2校合併案為例，該2校之合併計畫書於去(105)年3月15日即已依教育部技專校院設立變更及停辦審議會意見修正計畫內容後再報教育部，經教育部於105年3月28日及105年5月11日二次函報行政院，惟遭該院先後於105年4月6日及105年5月18日退回再處理，教育部至此即未再提報行政院。迄本案調查期間，調查委員於106年3月22日及23日赴國立高雄海洋科技大學、國立高雄應用科技大學與國立高雄第一科技大學等3校訪查相關合併過程爭議情形時，國立高雄海洋科技大學及國立高雄第一科技大學均就2校合併計畫書報部後未獲回應乙節，表達業造成校務規劃與推動之高度不確定，及影響師生權益，並陳稱「學校該走的程序都走完了……且合併案係由本校的行政人員及教師『由下而上』投票通過，應給予尊重，不清楚教育部為何遲遲未做決定且延宕許久」、「我們一直等待，很希望教育部明確告知」、「合併案報教育部後被退回2次，中間教育部要求補件修改等都已完成，現在僅等教育部回應」等語，調查委員爰促請隨行之教育部代表儘速依法定程序辦理，該部於106年3月23日始復將本案計畫書函送行政院核定；惟查截至106年6月初

<sup>27</sup>，行政院仍未就該案為准駁之核定，顯見現行實務作法，不但有違「大學法」第7條第1項規定，且確有「政治凌駕教育」、「延宕合併期程」等之不利影響，允應切實檢討改善。

(六)綜上，「大學法」第7條第1項及第2項係分就國立大學「由下而上」及「由上而下」之合併案，律定不同之推動與核定程序。教育部宣稱為減少合併阻力，鼓勵學校適用「大學法」第7條第1項，採取「由下而上」模式合併，此模式之法定程序毋須報經行政院核定，容有別於法定由教育部主導「由上而下」者；然而實務上，學校依前開規定推動合併之案件，依行政院函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表(個別事項)」，仍須經行政院核定，不但有違「大學法」第7條第1項規定，且因核定期程與決定基準均未具體明確，恐有導致「政治凌駕教育」、「延宕合併期程」等之虞。行政院允應督同教育部確實檢討上開程序是否周妥，並研提符合法制之相應作為，俾貫徹行政機關「依法行政」原則。

**四、國立大學合併類型，無論係考量體制或功能而採取同質或異質整合，均屬利弊互見，惟各該模式之合併阻力與待決問題洵有區別，且亦阻礙合併進展及效益，教育部允應會同有關單位及學校謀求妥處對策；此外，大學合併仍以追求卓越為目標，學校定位及教學研究發展等事項於合併後均生質變，適當之經費支援及輔導，乃屬必要，後續允由教育部正視協處。**

(一)「國立大學合併推動辦法」第5條規定：「教育部考量下列條件後，得擬具合併學校名單連同合併構

---

<sup>27</sup> 另行政院106年5月23日院臺教字第1060087287號函復本院之說明，亦未就該案後續之審核辦理情形，為相應之說明。

想，提交審議會審議：一、學校之學術領域分布廣度。二、學校之招生規模及教職員數量。三、學校之每位學生所獲教育資源，包括校舍空間、土地面積、圖書及經費等。四、學校自籌經費能力。五、學校接受評鑑結果。六、學校坐落地理位置。七、與鄰近學校教學及研究之互補程度及跨校交流情形。八、學生實際註冊率。九、其他有助於整合教育資源及提升學校競爭力之條件。」復依「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」第2條第3項規定，學校依合併型態，分為「存續合併」與「新設合併」二類。「存續合併」指合併後僅一校存續，其他學校變更為存續學校之一部分、分部、分校或專科部；「新設合併」指合併後以成立另一所新設專科以上學校視之，並另定新校名。亦即，教育部推動國立大學合併，應考量上開學校條件，視個別情形推動不同類型之合併；或者，學校由下而上自行研商合併時，亦應就各該資源整合、校內溝通流程、校務會議通過、報教育部審議程序以及究採「存續合併」或「新設合併」方式等事項，予以研商討論。此外，按「大學系統組織及運作辦法」第2條：「大學為提升教學品質及研究水準，有效整合大學資源，得聯合其他大學共同成立大學系統。」爰除上述現行規定「由上而下」或「由下而上」法定兩形式外，尚可參考國外大學籌組策略聯盟、共享設備資源等合作模式<sup>28</sup>，我國各類型「大學系統」<sup>29</sup>分別具備交通

---

<sup>28</sup> 參考楊國賜，**大學整併理念與經驗談**，「2003年英國高等教育白皮書亦明確指出更多自由與競爭將促使高等教育機構改善其效率與管理。……目前仍有許多空間來使資源使用更加合理化，改善其效益成本。越來越多大學校院成為策略聯盟，共同投資硬體設備，並開始認知到機構的整併是通往成功的道路，而非失敗的回應」。

<sup>29</sup> 教育部核定成立之大學系統計有：臺灣聯合大學系統、臺北聯合大學系統、臺灣綜合大學

便利、性質相近或互補等條件，發展背景雖與我國大學合併歷程及結果未盡一致，然部分學校間亦曾進入併校之討論階段，後續發展則待長期關注。

(二)惟據教育部102年1月3日「國立大學合併推動審議會」第2次委員會會議決議略以：……(二)初步以學校地理位置及學校招生數(單一縣市超過2所國立大學且學生數低於1萬人之學校)為篩選條件並先選出國立陽明大學等19校，就合併提供意見或學校之規劃<sup>30</sup>；本案諮詢專家意見亦稱「100年立法院主動修法後，教育部便積極推動大學合併，惟其基本態度，不希望學校以合併名義要求資源經費，因此基本上不給合併經費之承諾，但保證基本運作之經費不會減少，建築等新計畫可申請補助。……教育大學的合併，與80年代中期推動中小學師資培育多元化政策有關，師範校院必須配合轉型。其中臺師大、彰師大、高師大以分科培育人才，學校發展與一般大學差別不大，轉型的問題較小(規模大、歷史久)。至於9所師範學院，規模都小(僅3~4千人)、同質性也高，整體發展囿於同一框架中，行政院即曾要求如欲改制為教育大學，必須尋找與鄰近大學合併，其中臺南師範學院與臺東師範學院二校在陳水扁總統任內推動一縣市一大學的政策而直接改制為大學，其他師範學院都尋求與鄰近大學合併。」、「『單一縣市超過2所國立大學，學生人數低於一定標準者優先合併』僅是門檻，符合此門檻

---

系統、臺灣教育大學系統及中臺灣大學系統。

<sup>30</sup>按該次會議紀錄，教育部先選出「國立陽明大學、國立臺北教育大學、國立臺北藝術大學、國立臺北護理健康大學、國立臺北商業技術學院、國立臺灣戲曲學院、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立臺灣體育運動大學、國立臺南大學、國立臺南藝術大學、國立中山大學、國立高雄大學、國立高雄師範大學、國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學、國立高雄餐旅大學、國立屏東教育大學及國立屏東商業技術學院」等19校，就合併提供意見或學校之規劃。

就先提到(大學合併)審議會上討論。在審議會討論時，會把學校所有資料拿出來討論，以國立臺南藝術大學為例，該校沒拿到教學卓越補助計畫、學生人數很少、財務情況也很不好、新生註冊率更不是太理想，所以才會被考慮為優先合併。……公立大學有政策考量，前段應該走國際，後段應該走區域，這是大方向，但是真正討論個案的時候，還是要看每個個案的情況」等語。顯示，時至102年，我國推動國立大學合併時，已受限學校數量多且規模小之現實，甚有部分公立學校之招生、財務與教學品質皆屬堪慮，卻仍延續過去「一縣市一大學」政策，限縮考量條件，並優先以地理位置及學校規模，作為學校合併的考量因素。

(三)茲以歷來已完成之7件公立大學合併案而言，實務上，除依形態分類，有國立東華大學與國立花蓮教育大學合併為國立東華大學的存續合併，以及國立屏東教育大學與國立屏東商業技術學院合併成為國立屏東大學的新設合併等例，考量教育大學發展性，尚有教育大學與他校合併者，諸如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、國立新竹教育大學與國立清華大學合併為國立清華大學。另，基於學術與教學特色之互補發展，亦有國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校合併為國立臺中科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學擬合併為國立高雄科技大學(尚未完成)等例。此外，鑒於我國高等教育於教育部執掌係採一般大學與技專校院分流體系(分由該部高等教育司及技職教育司2單位權管)，國立大學合併之分類，亦有普通教育與技職教育合併類型，例如國立嘉義大學、國立屏東大學，以及曾研

議推動之「國立政治大學與國立臺灣科技大學合併案」<sup>31</sup>，皆屬此類合併。顯示，推動國立大學合併之因素，基於諸多現實考量，實有多種組合與變化型態。

(四)學者戴曉霞「高等教育整併之國際比較」<sup>32</sup>一文，指出「『合併』為整併的模式之一，合併意指兩個或以上原本獨立的機構放棄其原本獨立的法律地位、自主和文化認同，整合成一個新的機構，原機構所有的資產、負債、責任，包括人員都轉移到新組成的機構。不論在高等教育界或企業界，人們對於合併常有一種浪漫的期待，將之視為『門當戶對』的對等結合，其結果必然是 $1+1>2$ ；事實上，合併結果的複雜性遠超過人們的期待和想像，在合併的案例中，雖然 $1+1>2$ 的結果並非不可能，但先決條件是雙方要有高度的目標共同性、相互瞭解、互信與善意、合併之前有完整的規劃、合併之間和之後有暢通有效的溝通。即使如此，合併的雙方(或數方)在合併的過程及結果要能達到真正的對等並非易事，因為在談判和整合的過程中，若沒有任何一方採取主動，整個過程將很難推動，但若有任何一方採取較積極的作法，則可能引起『支配』、『卡位』的猜疑，導致互信基礎的動搖，最後終究難以避免衝突和摩擦」等情；另本案諮詢專家意見指出：「公立大學合併最早追溯至50年，省立農學院及省立法

---

<sup>31</sup> 105年2月17日，政治大學與臺灣科技大學曾發表「國立臺灣科技大學與國立政治大學聯合聲明」，提及2校將同步展開校際溝通、循序漸進，同步打造國內人文與科技融合新典範。消息曝光後，教育部表示「意外」。資料來源：國立政治大學網站 ([http://www.nccu.edu.tw/zh\\_tw/news/%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%A7%91%E6%8A%80%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%88%87%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%81%AF%E5%90%88%E8%81%B2%E6%98%8E-54354081](http://www.nccu.edu.tw/zh_tw/news/%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%A7%91%E6%8A%80%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%88%87%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%81%AF%E5%90%88%E8%81%B2%E6%98%8E-54354081))、自由時報是日報導 (<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1604741>)。

<sup>32</sup> 戴曉霞(2003)，高等教育整併之國際比較，*教育研究集刊*，49(2)，141-173。

商學院合併為省立中興大學，後89年法商學院恢復獨立成為國立臺北大學；97年國立體育學院與國立臺灣體育學院合併為國立臺灣體育大學，惟98年整併破局分手」等語，皆反映大學院校之合併乃係複雜之動態歷程，因應不同型態與目的之合併，遭遇困境亦不相同，且不盡然能竟事功。

(五)是以，本案欲藉不同類型合併實例之經驗，以及探究無法完成合併者之原因，務實釐清學校合併問題與挑戰，期調查成果供未來合併政策推動與執行上之參考。茲述調查發現之數項影響合併順遂與否及其實質效益因素如下：

1、各界擔憂技職教育招生情形，如採一般大學與技專校院合併者，允應顧及相關招生名額與管道之保障；又此類合併，將有學術標準不一致情形，亦使教師存疑，如欲推動合併，教育部與學校均應預謀因應之道：

以國立政治大學與國立臺灣科技大學合併未果一案為例，詢據該案相關人員表示，由於教育部內權責分工的問題，該2校分屬高教司及技職司轄管，如兩校合併後，產生的第一個問題，即為技職體系少了一個龍頭。第二，由於目前高職招生通常以國立臺灣科技大學為標竿，高職生進入國立臺灣科技大學較為容易，甚可說技職體系因國立臺灣科技大學而存在，如與國立政治大學合併，則對於高職生升學較為不利，故高職校長持反對看法。另有諮詢專家意見述及，國立中山大學校務會議與國立高雄海洋科技大學亦曾考慮合併，惟科技大學與一般大學之學術標準要求不一，國立高雄海洋科技大學最終仍選擇與國立高雄第一科大合併。

- 2、學校校務會議決定合併案時，時有事後爭議議事程序(表決數額)情事，後續允宜事前釐清相關法令規章適用問題，以確保合併程序標準化、明確化：

國立新竹教育大學與國立清華大學合併案即發生類此情事，該案並經本院調查在案<sup>33</sup>，相關調查意見為：「為推動後續大學合併案，基於大學自治之原則，針對目前大學組織規程之整體適用疑義、合併流程不明確問題及教育部導引合併案顯未臻積極等情形，行政院允宜儘速督促教育部通盤研議檢討，積極宣導周知，俾利相關政策之遂行」。另，教育部核處中之國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學合併案，亦有國立海洋科技大學校友會質疑併校案應否適用校務會議議事規則以3分之2為表決門檻情事，均證相關程序允有釐清處理之必要，以防杜爭議。

- 3、本位主義乃影響合併效益之致命傷，允宜於合併各階段中強化暢通溝通管道；另如屬學校規模上有落差之合併案，合併後原較小型學校人員之意見，易因民主投票表決機制遭否決，更激化本位主義心態，爰宜強化和事前推演工作並加強合併計畫變更之監督機制：

教育部人員於101年9月赴法國及英國考察「大學整併與國際交流」一案，據英國曼徹斯特大學合併經驗指出：「整併過程最容易導致衝突和矛盾的就是所謂的本位主義」等<sup>34</sup>，就此詢據

---

<sup>33</sup> 本院105年5月11日院台調壹字第1050800083號函派查，調查委員為尹祚芊委員與劉德勳委員。

<sup>34</sup> 公務出國報告資訊網

([http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report\\_detail.jsp?sysId=C10103354](http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10103354))。

本案各場履勘訪視學校人員，獲得高度共鳴，咸認本位主義確為合併過程之嚴重問題。

國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校合併為國立臺中科技大學一案，係目前學校合併規模上落差較大之案例(如下表26)，此有諮詢專家指出「當時臺中技術學院想『改大』(升格大學)，臺中護專想『跳大』(不經過學院階段，合併後直接升格為大學)，最後促成本案」之合併背景；又查據相關學校人員意見表示：「真正合併後，校方並未照合併計畫書走，尤其是會計、人事等行政主管職編制之問題依然存在，原本規劃要有的組長或專門委員職缺，有些也不見了。……計畫書中臺中科技大學當時應屬新設合併，惟後來卻演變成存續合併，由原較大學校之校長留任，合併後，大校以多數優勢反悔了意向書，註定了合併後出現很多問題，當時向教育部反映，教育部也曾幫忙出公文提醒學校要注意合併計畫書，但沒有用。……教育部應負主導監督之責，保護小校。」等語。

表26 國立臺中科技大學之學校人員數量落差情形

合併後校名	合併前校名	原學校專任教師人數	原學校職員人數
國立臺中科技大學	國立臺中技術學院	342	223
	國立臺中護理專科學校	52	72

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

#### 4、學校資源互補性之合併案(含教育大學與他類型大學之合併)，於合併後往往涉及系所之重新定位，如無積極輔導扶助，難以發揮合併綜效：

本案諮詢專家意見提及「合併後如不努力只是省了人事成本，對於高教發展助益不大。有時

選擇距離遙遠的大學合併只是假合併而已」、「以屏東大學把過去屏教大跟屏商的科系轉成一般科系為例，建議教育部應給一筆基金，少說要10億、20億，作為轉型用，這樣的經費對於提升教授的研究能量、培養年輕學者，都是很重要的」等語；國立屏東大學於本院召開座談會議時表達：「合校轉型前，理學院學系的任務是培養理科教學人才，但轉型後，定位不同，科研能量需要強化。」、「當時教育部推動兩校合併的氛圍，有種半壓半強、讓人有不合併不行的感受，合併後，我們也努力要實踐合校後作為一所大學的理想，但在現實面，獲得的支持不若預期地豐沛……從人力上來看，屏商的應用英語負擔很多原本屏商的通識教育課程，與屏教大的英語系的內容、招生對象，連教材亦有落差，雖然名稱相近，實務上卻不易整合，縱經數年運作，還是覺得難以整合」等語，益凸顯合併決非一蹴可幾，學校發展任務之重新定位有賴資源與支援挹注。

(六)綜上，教育部國立大學合併政策已限縮條件於學校地理位置鄰近及學校規模兩者，雖屬務實，然實質合併仍受合併後之新設學校規章制度、財務條件及本位心態等因素影響，未來推動學校合併允宜強化相關配套，於合併初期，更宜強化輔導協助機制。

### 丙、私校轉型及退場面向

五、教育部未審度人口少子女化趨勢，過度擴張大專校院數量，整體高教政策藍圖模糊、且相關盤整機制不足，後續退場及轉型SOP闕如、期程冗長，欠缺有效預警機制；受限於校內外干擾因素，致近年私立大專校院，僅4所停辦、轉型或合併，整體進度膠著，該

部亦未發揮政策工具效能，致多數學校持觀望立場，影響師生權益、資源配置及國家競爭力甚鉅，已成為政府當前施政亟為嚴峻且迫切之挑戰。

- (一)「大學法」第4條第2項規定：「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」；同法第12條規定：「大學之學生人數規模應與大學之資源條件相符，其標準由教育部定之；並得作為各大學規劃增設及調整院、系、所、學程與招生名額之審酌依據。」復按「私立學校法」第55條規定，「學校法人所設私立學校辦理不善、違反本法或有關教育法規，經學校主管機關糾正或限期整頓改善，屆期仍未改善者，經徵詢『私立學校諮詢會』意見後，視其情節輕重為下列處分：一、停止所設私立學校部分或全部之獎勵、補助。二、停止所設私立學校部分或全部班級之招生。」同法第70條第1項規定，「私立學校有下列情形之一者，其學校法人應報經學校主管機關核定後停辦：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理。二、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。」同條第2項規定：「前項情形，學校法人未自行申請學校主管機關核定停辦者，學校主管機關於必要時徵詢『私立學校諮詢會』意見後，得命其停辦。」同法第71條第1項則賦予私校變更之依據，「學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依前條規定停辦所設各私立學校後，經董事會決議及法人主

管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。」又按「專科以上學校總量發展規模與資源條件標準」（下稱專科以上總量標準）第8條規定略以，專科以上學校有下列情事之一者，教育部得調整其招生名額總量或各院、所、系、科與學位學程之招生名額……。此外，「技術與職業教育法」於104年1月公布施行，第4條明文：「為培育符合國家經濟及產業發展需求之人才，制定宏觀技職教育政策綱領，行政院應定期邀集教育部、勞動部、經濟部、國發會及其他相關部會首長，召開技職教育審議會……」，則賦予行政院於整體人才培育機制管理與運作更明確之督導權責。是以，大學及其分校、分部設立、變更、停辦，均須經教育部核准，然針對教育部核准新設大專校院、整體教育資源之經濟規模，及鏈結國家發展需求等，且後續恐涉及部分大學變更法人主管機關情事，政府應檢討重要政策統籌督導或協調事項。

(二) 經查，由於受少子女化趨勢影響，出生人口數急遽下降，近20年來高等教育新生入學人數長期呈現明顯遞減之態勢。我國87年出生人口數約27.1萬人，較86年已驟降5.5萬人，即已開啟人口遽減之少子女化序幕。而89至104學年度大一入學新生人數對應出生人口年度為70至85年，70年出生人口為41萬4,069人，85年出生人口為32萬5,545人，15年間共減少8萬多新生人口，至99年更下跌至16萬6,886人，100年及102年則分別略升為19萬6,627人、19萬9,113人。迄105年我國出生人口雖略回升為20萬8,440人，然揆諸近30年發展，我國出生人口幾已折半。惟查，教育部在教改「廣設高中大學」之政

策下<sup>35</sup>，擴增我國高等教育機構總數自85年的67所大專校院，至89學年之150所，渠後又逐年再增加至96學年的164校，直至98學年起方略呈減少趨勢，105學年度時總計達158校。其中，85年至96年間新設大專校院中，私立大專校院部分約有38所(含改制)之多。足見，教育部顯然並未考量我國出生人口遽降及教育資源有限分配等事實，審慎規劃整體高等教育發展藍圖，於10餘年間大舉開放新設之大專校院，以致種下亟待當前政府解決之嚴峻問題。

(三)復查，我國大專校院近5年各學制班別招生名額亦明顯下降，一般大學105學年度日間學制學士班招生名額較101學年度減少2,165名(約2%)，技專校院日間學制四年制學士班招生名額較101學年度減少15,653名(約14%)，而近5年大專校院(含日間及進修部大學四年制、二專)招生平均有4.6萬人之缺額。又依教育部推估<sup>36</sup>，111學年起，大專校院1年級學生人數將降至20萬人以下，且至120學年為止的16年間，大學1年級新生人數平均年減5千人，年減幅度為2.19%，除107、118及119學年略呈增勢外，其餘各年均處縮減局面。顯示高等教育受到少子女化影響甚鉅，尤以私校數量較多的技專校院，更出現供過於求的現象，教育部勢將面臨私立大專校院更為嚴峻之「轉型」及「退場」等挑戰。

(四)其實，教育部90年出版大學教育政策白皮書之「大學教育發展策略」中，業已載明學校數量已趨飽和，為期大學資源的有效整合，今後發展重點應由

---

<sup>35</sup> 教育部(民102)。《**人才培育白皮書**》。106年，取自  
<http://www.edu.tw/userfiles/url/20131204191917/1021204%E6%95%99%E8%82%B2%E9%83%A8%E4%BA%BA%E6%89%8D%E5%9F%B9%E8%82%B2%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>

<sup>36</sup> 教育部(民105)。《**大專校院大學1年級學生人數預測分析報告(105~120學年度)**》。

量的增加改為質的提昇等語。且依本院過去調查發現<sup>37</sup>，教育部90年發表大學教育政策白皮書，即分析當時高等教育有普及化、質量失衡、教育資源排擠、與社會的互動不足……等問題，顯見少子女化趨勢早有警示，且教育部內部分分析及控制之機制，歷年已對高等教育不當擴充提出警語，然主事者都置若罔聞，再三放任高等教育擴充，政策自相矛盾等語。本案106年3月20日諮詢專家學者意見時亦指稱，2000年的政府知道1998年始生源已驟降，竟同意設立立德、興國，而且兩校距離只有500公尺，2005年更將6所師範學院升格為3所教育大學(原有1個學院增加成3個學院)，故云教育部某種程度是在推波助瀾，該部政策規劃沒有中心策略……等語。足見，教育部除未配合人口趨勢外，內部各單位之勾稽機制亦不足，整體高教政策規劃洵有缺失。

(五)此外，教育部為因應少子女化對高等教育帶來的衝擊，雖已推動總量管制、建立大學招生名額調整機制<sup>38</sup>，然我國近10年大專校院新生註冊率呈增減互見之勢，本院101年專案調查報告<sup>39</sup>指出，我國99學年度已有11所大學院校招生報到率低於50%，其中有4所更低於20%，此類建校約10年左右之學校，已先行面臨了退場與否的考驗，而當少子女化浪潮自105年明顯來襲後，形勢必將更為嚴峻等語。本案經查，103學年度仍有10所私立技專校院招生註

---

<sup>37</sup> 調查委員仇委員桂美、李委員月德。(104教調11)

<sup>38</sup> 專科以上總量標準第6條規定，招生名額總量不得逾前一年核定數……；第8條規定，學士班連續2學年註冊率，公立未達8成、私立未達7成，將調整招生名額總量至前一學年度招生名額總量之50%至90%。

<sup>39</sup> 調查委員趙委員榮耀、尹委員祚芊。監察院101年專案調查研究「我國高等教育因應少子化及國際化相關政策與問題之探討」。字號：101教調3。

冊率在50%以下(含50%)，104學年度大專校院中23所新生註冊率低於7成，其中19所為「技專校院」，而當中8所招生註冊率更低於5成；103學年度、104學年度則分別有2所、1所「大專校院」招生註冊率在5成以下。整體而言，98及102學年註冊率回落至8成以下，104學年公立大專校院平均註冊率為91.1%，遠高於私校之81.1%，其中私校招生缺額為5萬1,409人，較上學年減少6,288人，相當公立學校招生缺額(10,957人)的4.7倍，私立技專校院平均註冊率更僅有76.0%<sup>40</sup>。至90學年後新設立或改制大學院校計30所<sup>41</sup>，104學年新生註冊率有8所未達7成，更顯示教育部於90學年後新設或改制學校之整體招生情形並不理想。基此，部分私立大專校院即將面臨生源不足問題，而生源短缺必導致學雜費收入減少，財務困難、招生漸趨困難之私立大專校院系科，恐首當其衝面臨輔導轉型、合併或停招等問題。

(六)另查，教育部於102年9月18日訂定「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」，對於經營出現危機的學校能主動介入協助，並依情節輕重，針對每一所專案輔導學校組成輔導小組，情節較輕者先提報校務發展計畫，如校務發展計畫經審核未通過，或情節嚴重之學校，輔導小組將命學校或學校法人提報改善計畫，並明定註冊率、財務等改善目標，以達輔導目的；而針對輔導學校如有無法達

---

<sup>40</sup> 教育部(民105)。104學年大專校院新生註冊率變動分析。106年4月27日，取自 [http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/104register\\_rate.pdf](http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/104register_rate.pdf)

<sup>41</sup> 90學年後新設立或改制學校計30所(扣除102學年第2學期退場的高鳳數位內容學院)，其中一般大學5所，均為新設立之私校，技專校院為25所，其中5所為新設立(公立科大及技術學院1所、私立專科4所)，20所為改制(科大及技術學院公立2所，私立14所、專科公立1所，私立3所)。資料來源：同上註。

到改善目標之情事，該部將提「私校諮詢會議」討論予以停招、停止獎補助或停辦等行政處分等。惟依教育部提供近年申請停辦、轉型或合併等之私立大專校院資料顯示，僅有高鳳數位內容學院103年2月27日停辦<sup>42</sup>及永達技術學院103年8月6日停辦；及核准興國管理學院變更為「中信金融管理學院」與於104年7月22日核定「康寧大學」與「康寧醫護暨管理專科學校」自104學年度(8月1日)起合併為「康寧學校財團法人康寧大學」等案。此外，教育部雖實施招生名額調控機制、凍結招生名額、引導學校主動調減招生名額，及修正並訂定新生註冊率調減招生名額之規定及原則，依修正之新生註冊率，及招生缺失，判定流用、擴增、整併等作為。然相關作為受限內外干擾因素，教育部迄今仍未依「私立學校法」第55條規定命令停招，並俟學校無在學學生後，命其停辦。況依教育部提供105年私立大專校院中，方採專案輔導者計有十餘所，迄未見明確SOP可循，多數學校仍持觀望心態，且因相關法令進度緩不濟急，為儘速處理私校退場及轉型問題，亟待行政院督導教育部後續積極處理。

(七)就此，本案詢據前教育部部長吳教授思華指出，100所大學是之前多次校長會議討論的基本共識，以人口結構、以師生比的情況，100所算是上限，超過100所就會發生現今的亂象等語。惟經教育部函復本院稱，由於各大學校院規模不一，學生人數並非推斷學校規模之惟一標準，爰無法推估我國大專校院校數之最適規模。惟依教育部之國際比較資料顯

---

<sup>42</sup> 屏東縣政府同意設立私立崇華雙語國民小學，於105學年度開始招生。

示，我國104學年度大專校院淨在學率<sup>43</sup>，高等教育(18-21歲)為70.9%，較10年前遽增13.5個百分點，與南韓的67.9%差距不大，但明顯高於美國的49.0%、英國的33.8%及OECD 國家平均之31.4%。又大專學生粗在學率而言<sup>44</sup>，我國103年為83.8%，且高於日本的63.4%、英國的56.5%等，就國際比較言，我國大專校院之在學率尚屬偏高。又依學者研究指出<sup>45</sup>，學校品質與最適經濟規模成正比，就學校品質而言，臺灣高等教育最適規模為1萬人學生數，目前約有4成大學及技專校院之規模超過最適規模水準，而有6成未達最適規模，足資教育部參考。

(八)另，本院106年3月20日諮詢專家學者意見指稱，政府應該提供誘因。如賣校產，財政部國產署、賦稅署(稅捐)、內政部地政司(民法繼承)就有意見，所以要行政院的層級，成立專案小組來處理，校地若符合國家的戰略需求(如因應國際商業化發展，提供外國人住宿)，政府應可考慮買地等語。又依本院於同年5月1日諮詢專家學者意見亦指出，「私立大專校院轉型及退場條例」(草案)有專案輔導的法令，但還需要有預警的機制及明確的指標，教育部有清楚的SOP介入私校輔導，學校才有可能比較信服等語。顯見，教育部長期未能審慎規劃高教規模及藍圖，整體政策思維不足，又缺乏有效政策引導，針對大學停辦或轉型之整體SOP闕如。殊不論

---

<sup>43</sup> 指各級教育學齡人口實際在學之比率。教育部(民105)。*104學年度各級教育統計概況分析*。106年4月27日，取自[http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/104\\_all\\_level.pdf](http://stats.moe.gov.tw/files/analysis/104_all_level.pdf)

<sup>44</sup> 指各級教育學生總人數(含非學齡之學生)對其學齡人口之比率。教育部統計處(民105)。106年5月1日，取自[http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW\\_N03.pdf](http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_N03.pdf)

<sup>45</sup> 傅祖壇(民100)。*臺灣高等教育院校之學校品質、經營效率與最適規模分析*。*教育科學研究期刊*，56(3)，頁181-213。

私校校產是否回歸公益性用途，單就資產處分部分即已涉及政府各部會權責，是以，針對我國高教面對少子女化之解決途徑實難僅課責教育部，部分學校之轉型尚涉及其他主管機關權責，行政院未能及早督導整合、儘速協調處理，恐牽動國家長期之競爭力，後續允應積極檢討改善。

(九)綜上，在高教擴張趨勢下，我國大學已從傳統菁英式教育演變為普及式教育<sup>46</sup>。惟以教育部90學年後新設立或改制計30所學校觀之，104學年新生註冊率有8所未達7成，該等學校之整體招生情形並不理想，更突顯教育部忽視人口結構呈少子女化之趨勢。然行政院長期未落實督導教育部整體高教退場及轉型政策，且未發揮政策工具效能、退場與轉型實際作業期程冗長，相關法令進度緩不濟急，欠缺SOP及有效之預警機制，整體進度膠著，多數學校持觀望立場，於未來少子女化趨勢持續發酵下，恐嚴重影響師生權益、高教資源配置及國家競爭力，成為政府施政亟為嚴峻且迫切之挑戰。

六、於「私立學校法」公共化精神下，學校法人申請改辦文化或社會福利事業，需經新目的事業主管機關同意，如涉地目變更需經內政部、地方政府之協調，囿於跨部會協調機制作業複雜繁瑣、程序冗長等情，迄無改辦成功案例，實已失立法促進校產活化與再利用之美意；另，教育部對於永達技術學院停辦階段之後

---

<sup>46</sup> 依美國學者Martin Trow對高等教育階段之分類方式，一般高教發展可分為三個類型，分別為菁英型 (elite)、大眾型 (mass) 與普及型 (universal)，菁英型指後中等教育階段的在學率占同年齡層的15%以內，而大眾型則介於15%至50%之間，超過50%則屬於普及型 (Trow, 1973; 引自湯志民，民92，*臺灣高等教育擴張與整併之探析*。) 載於政大教育學院教育學系主辦之「卓越與效能—21世紀兩岸高等教育發展前景」學術研討會論文集與研討會實錄 (頁283-330)。

續處置略顯消極，允宜儘速檢討因應。

- (一)按「私立學校法」第1條規定：「為促進私立學校多元健全發展，提高其公共性及自主性，以鼓勵私人興學，並增加國民就學及公平選擇之機會，特制定本法。本法未規定者，依『民法』及其他有關法令規定。」第49條規定：「學校法人就不動產之處分或設定負擔，應經董事會之決議，並報經學校主管機關核轉法人主管機關核准後辦理；其購置或出租不動產者，亦同。前項不動產之處分或設定負擔，應符合下列規定：1、不動產之處分，以不妨礙學校發展、校務進行為限。2、不動產以與教學無直接關係或經核定廢置之校地、建築物為限，始得設定負擔。依其他法律之規定，於學校法人之不動產具有法定抵押權者，依其規定。」第71條規定：「學校法人因情事變更，致不能達到捐助章程所定目的，已依前條規定停辦所設各私立學校後，經董事會決議及法人主管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。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。學校法人依第1項規定變更為其他教育、文化或社會福利事業之財團法人時，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。但下次移轉係因變更後之財團法人解散，且其捐助章程已明定該土地歸屬於法人住所所在地之地方自治團體者，免徵之。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。」第74條規定：「學校法人解散清算後，

除合併之情形外，其賸餘財產之歸屬，依下列各款順序辦理。但不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體：1、依捐助章程之規定。2、依董事會決議，並報經法人主管機關核定，捐贈予公立學校、其他私立學校之學校法人，或辦理教育、文化、社會福利事業之財團法人。3、歸屬於學校法人所在地之直轄市、縣(市)。但不動產，歸屬於不動產所在地之直轄市、縣(市)。直轄市、縣(市)政府運用前項學校法人之賸餘財產，以辦理教育文化、社會福利事項為限。」第 80 條第 1 項規定，轉型及退場學校處分不動產等行為如未經教育部同意者，該部將按「私立學校法」規定，對學校法人董事長、董事、監察人、私立學校校長、主辦及經辦相關業務之人員，處新臺幣（下同）30 萬元以上，150 萬元以下罰鍰。

(二)經查，教育部 103 年 7 月 1 日發布「教育部促進學校財團法人辦理不動產活化實施原則」，其目的係為協助私立學校因應校務發展需要進行土地及校舍調整，並於維持公共性之原則下，促進學校法人辦理不動產活化，以創造最大附加價值，並視學校法人為運作階段、停辦階段、改辦階段而有不同處理準則，扼要說明如下：

1、運作階段：學校法人於學校運作階段，為辦理不動產活化，經教育部核准後得依「私立學校法」第 49 條規定辦理不動產處分或出租(包括併同設定地上權之行為，下稱出租)，並應符合下列要件：

(1)處分或出租後之剩餘可開發土地及校舍，仍應符合各級學校設立基準，並維持一定品質之校園機能。

- (2) 處分及出租所得應納入學校基金，並應優先用於提升該學校之教育品質、清償本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資及彌補學校當年度以前收支不足等用途，學校必要時得訂定收支規定。
  - (3) 不動產之出租，承租人對土地之使用，應符合「都市計畫法」、「區域計畫法」及「環境影響評估法」等相關規定；對建築物之使用，應符合「建築法」等相關規定。
- 2、停辦階段：學校法人依「私立學校法」第70條規定停辦所設學校階段，得依實際需要處分或出租不動產之部分或全部，其相關規劃應納入停辦計畫，經教育部核定後始得辦理，並應符合下列要件：
- (1) 有關不動產處分及出租所得，學校法人應優先用於清償本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、安置費等，不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，財產如有賸餘，得依「私立學校法」第71條規定，作為改辦教育、文化及社會福利事業所需，或於解散清算後依「私立學校法」第74條所定財產歸屬之順序辦理。
  - (2) 不動產之出租，承租人對土地之使用，應符合「都市計畫法」、「區域計畫法」及「環境影響評估法」等相關規定；對建築物之使用，應符合「建築法」等相關規定。
- 3、改辦階段：學校法人依「私立學校法」第71條規定改辦其他教育、文化或社會福利事業後，應由改辦後之法人依「都市計畫法」或「區域計畫法」等相關規定向各地方政府或內政部申請辦理土地變更，以符合改辦後事業所需。

(三)次查，教育部104年3月27日發布「高等教育創新轉型方案」相關內容：

1、學校法人改辦理其他教育、文化或社會福利事業，實務上可能之興辦標的如下：

(1) 老人照護：如日間照護中心、老年大學、銀髮學院、養生村等。

(2) 職業訓練：如引進企業專案培養(訂單式培養)、特定型態的學院(如卡內基學院、王文華的梦想學院等)。

(3) 兒少照顧：如兒童故事館、體驗館、幼兒園等。

(4) 社會住宅。

2、該部103年7月24日前召開「學校校園空間再利用研商會議」蒐集各部會與地方政府關於老人照護、職訓、兒少照顧與社會住宅之需求，俾作後續學校參考。

3、教育部組成跨部會小組，就加速資產活化辦理時程部分，應邀集相關法規主管部會(如衛生福利部、內政部、勞動部等)及各地方政府，視個案情形予以協助學校法人依「私立學校法」第71條改辦其他教育文化或社會福利事業者，若涉及土地變更者，都市土地可得認定為重大設施，以符合「都市計畫法」第27條辦理迅行變更。非都市土地則依相關規定，並會同相關單位協助儘快變更編定或變更計畫用途，必要時，並由行政院進行協調。

(四)惟查，現行於維持公共性之原則下，尚無學校法人改辦其他目的事業(如文化或社會福利事業等)之案例，探究其原因，首先，依照行政院研究發展考核委員會(現已整併為國家發展委員會)101年4月「因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機

制之研究」委託研究報告指出，以學校轉型為老人福利機構為例，學校土地原屬教育事業用地，要透過地方政府的監管單位進行認定，才能變更為社會福利用地；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。政府要推動私立學校轉型為非營利模式，或社會福利機構等方式繼續經營，若能夠協助跨部會間協調，並徵得地方政府以及在地團體的同意之下推動，各方面的阻力會小得多。再者，本案106年3月13日諮詢前教育部部長吳教授思華指稱，其任內擬訂「高等教育創新轉型條例」(草案)第15條規定：「私立大專校院停辦後，其學校法人改辦其他教育、文化或社會福利事業，其所需用地屬於都市計畫土地者，各目的事業主管機關應優先協調都市計畫主管機關，依『都市計畫法』第30條規定辦理公共設施用地多目標使用，若未符適用情形者，再依同法第27條規定辦理迅行變更」。不過，坦白講，這一條在行政院協調的時候很困難，校地變更成其他目的使用，主管機關也換成別的目的事業主管機關，如學校法人能不能轉型成社福法人，同意權在衛生福利部(下稱衛福部)，一旦衛福部同意就要協助這個社福法人辦好社福事業，但是，當時衛福部最不贊成，衛福部覺得為什麼教育部要把責任推給衛福部，由衛福部輔導學校做後段轉型事宜，衛福部不支持，「高等教育創新轉型條例」(草案)在行政院卡很久，主要就是因為這一條規定。而且，本院諮詢其他專家學者意見亦指出，「學校法人對於辦學以外之事業非屬本身擅長事項，且改

辦過程中恐又涉及土地地目變更之冗長程序。大學能否順利轉型，也與學校本身的屬性及其類科有關。例如工科為主的大學有許多重型機器設備，為了逐漸轉型成老人院，必須再投入新的花費，但為了兼顧招生又不能賣掉原先的設備，這樣轉型能成功嗎？董事會願意轉嗎？」

- (五)此外，部分學校於本院履勘時表示，不論是退場後校地校產的歸屬、轉型為其他福利機構或改辦其他慈善事業，目前在法律層級的規範仍有不足或不適用，應儘速完備相關法規，以利私校董事會遵行。現階段教育當局不樂見大學退場後繼續做大學使用，而大學規模龐大欲轉型處理不易，建議可分割或分區處理，其所涉及的土地開發計畫、環評、建物使用執照問題，能未雨綢繆，設法解決。學校轉型除非繼續當學校使用，否則將面臨土地開發計畫、環境影響評估、使用執照變更等眾多棘手問題，曠日廢時，讓有意承接者退怯，建議中央進行跨部會協調，修改相關法令規定或另立專法專章，以處理大學轉型改辦問題。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。事實上，學校於運作階段亦面臨校園空間活化之問題，受到很多政府部門的阻礙，速度不夠快，如出租創業基地等問題。聖約翰科技大學即指出，該校目前有11公頃多土地，有三分之一可以應用，包括鼓勵創業、技職再造資源可以從事生產等，希望經濟部也能儘快開放。

(六)另查，教育部103年8月6日核可永達技術學院停辦，依照教育部當時103年3月3日「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」第11條規定，學校停辦後，學校法人後續處理之規劃除得整頓改善後恢復辦理之情形外，應與其他學校法人合併，或變更法人目的，改辦其他教育、文化與社會福利事業，或報請解散。該原則第12條亦規定，學校經停辦3年內仍未能恢復辦理，學校法人復無其他學校續行經營者，且未報請教育部同意解散者，該部依「私立學校法」規定經徵詢「私立學校諮詢會」意見後，得命其解散<sup>47</sup>。然而，永達技術學院停辦後104年6月15日函送擬轉型為社會福利基金會之改辦計畫書，因送交改辦計畫等資料未包含最新1期會計師查核報告、財務報表及財產清冊，加上部分董事對改辦仍有疑義，遭教育部退回請學校法人達成共識後再報。迨該法人105年4月21日函送改辦教育文化基金會計畫書給教育部，辦理終身教育為主軸之非正規教育，教育部於105年7月業函復該校審查意見，並請學校修正後再報，可見教育部對於永達技術學院停辦階段之後續處置略顯消極。

(七)另本院諮詢專家指稱，永達的校地係承租自台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)，地上建物為永達所有，若校產處分清算後，銀行要求歸還土地，除非學校拆除地上建物，否則無法歸還土地，其他很多私校(大約10-20所)也是向台糖租用土地，此一問題需及早解決，最好成立小組幫忙校產處分課題等語。基此，近年許多新設私立大專校院土地亦向台糖公司承租，若學校停辦後遭停租，所涉地上權

---

<sup>47</sup> 原為實施原則第11、12條，105年9月28日修正後，條號變更為第14、15條。

設定與校地回饋等問題之屬性切割將更形複雜。

- (八)綜上，於「私立學校法」公共化精神下，學校法人申請改辦文化或社會福利事業，需經新目的事業主管機關同意，如涉地目變更需經內政部、地方政府之協調，囿於跨部會協調作業複雜繁瑣、程序冗長等阻力，迄今尚無相關改辦成功案例，實已失立法促進校產活化與再利用之美意；另，教育部對於永達技術學院停辦階段之後續處置略顯消極，允應儘速檢討因應。

七、經由實地履勘及專家學者諮詢，本案了解辦學及轉型階段之私立大專校院經營近況，發現多所學校財務收支僵化，難以為繼，其營運模式有待教育部協助輔導，其中不乏認真辦學及轉型中之學校亦遭逢相同困境，教育部允應正視，並提供學校經營之適度彈性，俾利其良性發展優勢及亮點領域。

- (一)按「私立學校法」第50條規定：「學校法人所設私立學校為增進教學效果，並充實學校財源，於訂定章程則報經學校主管機關及目的事業主管機關核准後，得設立與教學、實習、實驗、研究、推廣相關之附屬機構；其以投資方式、依法接受政府機關、民營企業或私人委託、合作經營或其他法定方式，辦理與教學、實習、實驗、研究、推廣相關事業者，亦同。前項附屬機構或相關事業之財務，應與學校之財務嚴格劃分，其盈餘應用於改善師資、充實設備及撥充學校基金，除法令另有規定或學校主管機關核准者外，不得以任何方式對特定之人給予特殊利益；停辦時所賸餘之財產，應歸屬於學校法人。依第1項規定辦理之附屬機構或相關事業，不得影響學校正常運作；其業務與財務仍應受學校法人之

監督。」第57條規定：「……學校主管機關為促進各私立學校之發展，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，作為政府教育經費補助及學校調整發展規模之參考。私立學校經學校主管機關評鑑辦理完善，績效卓著者，除依法予以獎勵外，其辦理下列事項，報經主管機關同意後，得不受本法及相關法令規定之限制：1、增設系、所、學程、科、組、班。2、招生之系、所、學程、科、組、班及人數；入學方式及其名額之分配。3、遴聘校長、專任教師之年齡。4、向學生收取費用之項目、用途及數額。但以學校具有完善之助學機制者為限。5、辦理學校型態之實驗教育或學校內之教育實驗。……。」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形，明定獎勵、補助原則，對私立學校予以獎勵、補助；就社會需求而公立學校未能充分提供，且教育資源不足之地區或類科，並得優先予以獎勵、補助；其獎勵、補助之條件、原則及審查程序等事項之辦法，由學校主管機關定之。」

(二)次查，教育部統計處105年4月20日「教育統計簡訊《第49號》」指出，由高級中等教育推估之畢業生向後推計，105學年大專校院1年級學生數(包含大學4年制1年級、2專1年級及5專4年級學生)因虎年及少子女化效應減至25.5萬人(中推估)，較104學年減少1.5萬人，明顯的下降將一直延續到111學年，且將降至20萬人以下，120學年大專校院1年級學生數為18.9萬人，僅及104學年新生人數的7成，累計減幅約3成。在既有之高等教育框架下，私立

大專校院十分仰賴學雜費收入，如根據教育部「中華民國教育統計(103年版)」所示，102學年度其收入來源以學雜費最高，占65.6%，而政府補助占11.4%，顯見高教市場生源變化對私立大專校院之財務造成影響較巨，此可由本案實地履勘及諮詢辦學及轉型階段私立大專校院之財務近況獲得印證，概述如下：

- 1、育達科技大學部分：本院106年4月18日履勘該校時之簡報資料及該校網站公布財務資訊顯示，102學年度至104學年度整體學生人數自6,778人減少至5,465人，學雜費收入由5.17億餘元降為4.21億元，收支餘絀由0.44億元減為0.13億元，而校務發展基金保有6.57億元，舉債指數0。
- 2、康寧大學部分：本院106年4月19日履勘該校時之簡報資料及該校網站公布財務資訊顯示，103學年度至105學年度整體學生人數分別為5,232人、5,412人、5,262人，學雜費收入占總收入超過6成3，收支餘絀各為-0.38億元、0.02億元、-0.75億元，而負債比例由5%下降至4%，低於教育部規定之舉債指數上限5%。未來5年學生人數預計會守住4,000人，並輔以長照職業訓練基地收入替代逐年可能流失之大學招生缺口。
- 3、中信金融管理學院部分：本院106年4月19日履勘該校時之簡報資料顯示，中國信託金融控股股份有限公司（下稱中信金控）承諾由其所屬台灣彩券104年度至108年度逐年捐贈該校共計3億元，該校104學年度至105學年度註冊率達100%，學雜費收入各只占總收入之0.77%、13.04%，受惠於中信金控捐資助學1.77億餘元、1.66億餘元，收支餘絀分別為0.46億餘元、0.01億餘元。

- 4、聖約翰科技大學部分：本院106年4月21日履勘該校時之簡報資料及該校網站公布財務資訊顯示，101學年度至105學年度整體學生人數由7,319人減少至4,730人，學雜費收入占總收入超過7成，101學年度收支餘絀6,836萬餘元，自102學年度起由盈轉虧，至105學年度為-8,471萬餘元。
  - 5、景文科技大學部分：本院諮詢專家學者意見指出，該校由全體13位公益董事負責經營，但預估106學年度發生-0.18億餘元之餘絀，因為生源將減少0.4萬人，降至0.7萬人，該校學雜費在公益董事參與經營後未曾調整，應該是全國私立大學技專校院最低的，既使董事會成員全數為公益董事，學校也是經營這麼樣的辛苦等語。
  - 6、亞洲大學部分：本院諮詢專家學者意見指出，該校接受教育部通識教育課程之經費補助，卻裁撤通識教育課程之講授教師，課程亦緊縮，在在透露出警訊，該校本是有聲望、聲譽之學校，為什麼要縮減通識教育課程，應該是學校有財政負荷上之考量，必須整頓班級、經費、處理預算支出等語。
  - 7、亞太創意技術學院部分：本院諮詢專家學者意見指出，觀察近期爭議事件，教育部應是被欺騙了，怡盛集團不但資金沒有到位，還撤除公益董事，也將校內建築物改為集團總部辦公室的一部分，該校一直在做垂死掙扎，現在卻被怡盛集團操弄在手上等語。
- (三)又查，本案實地履勘前開辦學及轉型階段之私立大專校院，根據校方提供書面簡報資料得知，其面對少子女化衝擊之積極因應策略，包括：積極創新轉

型爭取外部資源、推動組織精簡降低人事成本、拓展國際合作擴大境外生源、創造特色亮點結合在地產業、建立策略聯盟穩定學生來源、強化國際移動力、國際認證提昇競爭力，新南向政策跨域產業鏈結等，至於，校方對於教育部就學校未來發展所提建議事項，摘要如下：

- 1、教育部獎勵款核配基準宜以全校之新生註冊率（包含日間部、進修部及碩士班新生）為基準。
- 2、不宜將所有大學放在同一標準下衡量（如註冊率），以達成各大學不同的社會責任。或者，放寬註冊率，讓學校多方調節發展。
- 3、加速高教轉型法規的鬆綁，如公勞保年資銜接、補助教職員優退慰助金等。
- 4、公私立大學同額減招<sup>48</sup>：過去韓國面對少子女化的高教轉型作法是第1階段全面同額減量，各大學招生名額每年各減3%，表現太差的學校甚至要減到6%，當大家調到一個比較安全的水位後，下一步才會進入大調整的階段。
- 5、自我減量縮小規模：將教師、職員與學生數縮小到能夠自立自強的規模。或者，對於大學校院總量管制能鬆綁，南北校區能因地規劃相關科系：如護理系科。
- 6、鬆綁對各大學的管理，讓各大學回歸企業化，自負盈虧。
- 7、鬆綁對大學學費的管理。
- 8、安南醫院願與校方進行產學合作，積極配合臺南校區設置護理系科，臨床實習所需。
- 9、現今工科難以招生，因高職端已經因應調整，教

---

<sup>48</sup> 惟教育部官員基於公立大學負有社會責任之立場，多次表示現階段難以推動公私大學同額減招政策。

育部雖針對工農管控名額，但誘因不足，希望教育部提供學雜費減半等誘因。

(四)又經實地履勘發現，部分私校為求生存及考量學生畢業後出路，在教學規劃上愈來愈強調實作，尤其是科技大學，更有走向技職教育老路之傾向，例如育達科技大學開設中西餐飲、手機修護等系所；聖約翰科技大學推動3D列印與設計學科及高齡照顧科系；康寧大學設立幼兒照顧與長青學苑等，讓學生在校期間即可培養實作能力及取得相關證照，其解決學生就業問題之用心固值肯定，然近似補習班式之教學氛圍，與高教追求全球競爭力之目標顯然有悖，況囿於經費及師資，少有私校可投資於與新經濟相關技能培育之課程或方案，亦與數位經濟的時代潮流相扞格。

(五)綜上，經由實地履勘及專家學者諮詢，本案了解辦學及轉型階段之私立大專校院經營近況，發現多所學校財務收支僵化，難以為繼，其營運模式有待教育部協助輔導，其中不乏認真辦學及轉型中之學校亦遭逢相同困境者，教育部允應予以正視，並提供學校經營之適度彈性，俾利其良性發展優勢及亮點領域。

八、教育部業於106年度預算編列「大專校院轉型及退場基金」提供學校融通轉型退場所需周轉金之誘因，惟法制面未盡完備，亟應加速充實法令規範；又該有限基金能否刺激學校提早規劃及平順處理轉型或退場事宜，並符合融資貸放收回之運用原則，不無疑義。

(一)預算之編製及執行應以財務管理為基礎。歲入之供特殊用途者，為特種基金。特種基金之管理，得另以法律定之。政府設立之特種基金，除其預算編製

程序依「預算法」規定辦理外，其收支保管辦法，由行政院定之，並送立法院查照。「預算法」第1條、第4條、第21條，以及「『中央法規標準法』第3條及第7條規定運用於法制作業實務之參考原則」第5點定有明文。又按「中央政府特種基金管理準則」第5條規定：「各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。」、第8條規定：「前條所定收支保管及運用辦法，應載明下列事項：1、基金設立之目的。2、基金之性質。3、管理機關。4、基金來源。5、基金用途。6、預、決算處理程序。7、財務事務處理程序。8、會計事務處理程序。9、其他有關事項。」

(二)經查，教育部「大專校院轉型及退場基金」設置計畫書，業奉行政院105年8月9日院臺教字第1050172779號原則同意在案，106年度業編列25億元預算成立該基金，預計逐年編列至50億元。上開基金設置目的及規劃策略如下：

1、設置目的：改善高等教育品質及因應少子女化趨勢影響，學校經營模式須透過轉型發展，維持校園資源公共性；同時協助停止全部招生及停辦之學校妥適辦理學生安置及協助教職員轉職。

2、規劃策略：

(1)「轉型」面向：少子女化衝擊下導致學生人數減少，造成校務經營發生困境，學校應積極利用閒置校舍及土地，以利推動與教學、研究、實驗及推廣教育相關事業之轉型計畫，增進學校財務收入，維持學校正常運作。

(2)「退場」面向：少子女化衝擊下，導致學校招

生不易。當學校無法繼續辦學時，在妥善安置教職員工，並維護學生受教權益之前提下，妥善辦理停辦事宜。

(三)次查，大專校院得就整體校務發展規劃提出轉型或退場計畫，就所需資金向「大專校院轉型及退場基金」申請融資，教育部將設立「大專校院轉型及退場基金管理會」，審查學校所提之轉型計畫或停招停辦計畫，並就學校發展現況、財務結構、整體校產規模、計畫可行性及未來還款規劃等面向進行審議，審查通過者得向承貸金融機構辦理貸款事宜，擬採免利息或利息補貼措施，以支應轉型及退場過程所需經費之周轉金，減少學校財務負擔，學校應於處分相關財產或取得其他資金來源後，償還融資金額予「大專校院轉型及退場基金」。106年度該基金預算編列國庫撥補收入25億元，預算支出為2億元，用途如下：

1、協助學校轉型規劃、擴展生源及活化校地舍等1億5,280萬元，諸如：

(1) 融資學校辦理轉型計畫所需費用1億4,000萬元。

(2) 委託金融機構辦理轉型計畫融資作業1,200萬元。

〈1〉委託銀行辦理貸款(含學校財務報告資產負債價值及償債能力之徵信、學校擔保品抵押及信託保證等授信業務)。

〈2〉委託銀行辦理還款帳務催收等業務。

〈3〉追蹤申貸學校還款情形，若遇申貸學校無法還款，由銀行循相關規範辦理清償程序。

(3) 基金管理會聘請會計師、估價師等專技人員，審視學校所提轉型計畫，計畫涉及不動產資產

活化、轉型財務規劃或辦理方向提供財務評估意見，並就銀行評估報告，就其專業提供相關財務諮詢意見，所需費用60萬元。

(4) 審查會議相關費用20萬元。

2、協助停招與停辦學校教學品質維護、學生轉學輔導及教職員安置相關業務4,610萬元，諸如：

(1) 融資學校執行停招或停辦計畫，辦理教職員資遣等經費4,000萬元。

(2) 委託金融機構辦理融資作業600萬元。

(3) 審查會議相關費用10萬元。

3、一般行政管理110萬元，諸如：

(1) 「大專校院轉型及退場基金管理會」委員出席費90萬元。

(2) 公務文件寄送郵資、印刷費及餐費等20萬元。

(四) 又查，教育部考量修法時程無法應付退場之急迫性，乃先完成核定「大專校院轉型及退場基金」設置計畫書，依照上開計畫書所載，「大專校院轉型及退場基金」財源分2階段，第1階段先報請行政院核准設置「大專校院轉型及退場基金」，並依「預算法」規定訂定該基金之收支保管及運用辦法，明定管理方式、收入來源、支出用途等，循程序編制基金之年度預算；第2階段再透過修正「私校法」或制定相關法令等方式，賦予該基金之設立法源，使學校法人清算解散後之賸餘財產，得納入該基金，俾利確保學校賸餘財產使用之公共性及該基金之永續經營。惟查，教育部105年11月29日雖將「大專校院轉型及退場基金收支保管及運用辦法」草案預告周知，然而，此草案後續迄未報請行政院核定發布，並送立法院查照，況增加該基金財源規劃欠缺法律授權之依據，足徵該基金相關法令規範未見

完備。

(五)另查，本案106年3月13日諮詢前教育部部長吳教授思華指出，其任內沒有想要用基金的方式處理轉型退場，我們是給學校補助款，但是補助金額不是很高，而且補助款也是分階段給，第1階段做的好才會有第2階段的經費，第2階段做的好才會有第3階段的經費，當時想法不是基金的概念，學校不用將這筆錢還給教育部，現今要用基金的概念等於說當成是投資，投資也不是說不行，但是跟國發會投資網路公司或小公司是不一樣的，教育部投資的對象是非營利組織，回收的錢要從那裡來？這會把事情搞得更複雜，嚴格來講，教育部是不會處理等語。又本院同年4月21日前往聖約翰科技大學履勘、聽取簡報並召開座談會時，校方指稱106年編列25億元基金作為大學退場安置之用，意謂大學退場勢在必行，讓可能被退場的各校提出，很容易因自我保護，莫衷一是，白白耗費了社會寶貴的時間與資源等語。復本院同年5月1日諮詢專家學者意見表示，基金50億元杯水車薪，性質屬於貸款，如同處理關廠工人的積欠工資墊償，已經走到最後，才處理工資墊償，一點意義都沒有等語。是故，前揭論述突顯「大專校院轉型及退場基金」能否刺激學校提早規劃及平順處理其轉型或退場，並符合融資貸放收回之運用原則，不無疑義。

(六)綜上，教育部業於106年度預算編列「大專校院轉型及退場基金」提供學校融通轉型退場所需周轉金之誘因，惟法制面未盡完備，亟應加速充實法令規範；又該有限基金<sup>49</sup>能否刺激學校提早規劃及平順

---

<sup>49</sup> 該基金總額為50億元，本年度教育部先行編列25億元。

處理轉型或退場事宜，並符合融資貸放收回之運用原則，不無疑義。

九、參酌本案履勘學校提供建議及諮詢專家之專業意見指出，目前私立大專校院退場之誘因不足，部分營運狀況不佳之私校董事會觀望甚至抗拒退場，教育部允宜積極研議加速退場之方法及提供足夠之誘因，俾使無意或無力繼續辦學之私校提早退場或配合國家建設需求轉型成其他行業。

(一)目前私立學校退場後賸餘財產之利用及歸屬：

1、依「私立學校法」相關規定，業定有學校法人改辦、合併或解散三種退場方式。其中，學校法人解散後賸餘財產歸屬，依「私立學校法」第74條規定，不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，其賸餘財產之歸屬，依下列順序辦理：

- (1) 依捐助章程規定。
- (2) 捐贈予公私立學校，或辦理教育、文化、社會福利事業之財團法人。
- (3) 歸屬所在地之直轄市、縣(市)。

2、依「私立學校法」第49條及第71條規定，訂定「教育部促進學校財團法人辦理不動產活化實施原則」，有關校產之處理規劃，學校法人仍需依「私立學校法」第49條規定辦理：「學校法人就不動產之處分或設定負擔，應經董事會之決議，並報經學校主管機關核轉法人主管機關核准後辦理」。是以，教育部審核前揭學校法人處分土地，就是否影響校務發展、財務是否清理就緒、估價報告書之價格合理性等方面予以審核，並要求學校法人應將處分後所得優先用於原教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費及學生之輔

導轉學規劃等，如有賸餘則可用於改辦其他教育、文化或社會福利事業所需投入資金。

3、據教育部函復表示，私立學校賸餘財產不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體，係屬該部一致性立場。理由如下：

- (1) 依「私立學校法」第1條精神，私立學校應提高其公共性及自主性，爰私立學校賸餘財產亦應維持其公共性之精神，以避免圖利董事個人或其他營利目的之團體情形。
- (2) 考量私立學校辦學期間，教育部已給予私立學校獎勵及補助等款項，相關法規亦給予私立學校免稅優惠。
- (3) 處分校產所得係歸屬學校法人，用於優先支付教職員安置所需，賸餘則作為轉型發展，絕非給予董事個人。
- (4) 教育部基於維護學生與教職員相關權益，並衡酌整體社會資源分配之立場，從多面向審慎評估及把關，以杜絕私立大專校院變賣土地及惡意倒閉之情形。

4、教育部函復亦承認賸餘校產依維持其公共性之精神處理，確有可能降低私立大專校院退場誘因。部分團體建議未來如經評估為增加私立大專校院退場推動誘因，鬆綁賸餘校產歸屬之相關規定有其必要性，惟需修改「私立學校法」等相關規定，使賸餘資產可部分回饋董事或其他營利為目的之團體，或縣市政府運用賸餘財產，不僅限於辦理教育、文化或社會福利事業。惟上述鬆綁事項，仍需先取得社會共識方得進行修法。

5、教育部於103年7月24日召開學校校園空間再利用研商會議，該次會議決議請業務單位彙整可能

之修法方式，如擴大學校法人可改辦之事業範圍、創辦人或董事得在特定條件下取得部分財產等關注議題，進行可行性分析。

(二)據本院諮詢專家提供之意見如下：

- 1、就私校董事會來說，捐出土地也辛苦經營20年至30年，不管從情感的觀點，還是從經濟的觀點，當然希望能持續持有。私校董事會最期待就是能夠處分校產，然後把錢拿回去。社會不可能會接受的，因為董事會已經把校產捐出來，所有權已不是董事會的，但是學校可以改辦其他事業，這條路如果能開的稍微大一點，處理退場的速度就會快一點。能夠以積極態度去面對，學校原有的教師、土地及經營團隊有發揮的空間。若這邊卡的那麼死，那邊又不能動，會變的非常沒有力量，就可能像目前這樣的情況。
- 2、如果一所學校要關閉了，董監事很負責的收尾，所有負債都償還、老師資遣等所有事情都做完了，是否能給董監事適當的肯定。原本「高等教育創新轉型條例」(草案)第20條第2項規定，學校法人解散並依規定完成清算之學校財產，如有賸餘，學校法人得提供學校創辦人、現任董事及監察人慰助金。不過，這一條在行政院沒有得到比較大的支持，認為關閉學校是董監事責任，為什麼還可以拿酬勞金。可是一旦在宣布被列為專案輔導學校以後，董監事有可能所有事情都不管，那後續誰去處理學校的事情？
- 3、按照「私立學校法」，退場後，學校若不轉型公益性或非營利性的財團法人，校產即可能成為當地教育主管機關所有，如果這個遊戲規則不改，沒有一個私校董事會會認真思考主動退場，私校

撐著不退場，老師可能減薪、合班上課，影響學生的受教權，在未來生源快速下降的前提下，會有愈來愈多的學校爆出這類的問題。建議要訂定一個5年有效的特別法，給予董事會主動提退場計畫的誘因，誘因就是校產清算完後的賸餘財產能有一部分回歸到原來的董事會，而且退場計畫愈早提出來的給予愈高的誘因，當然外界反彈力量會很大。但是，只按照現行的遊戲規則，私校就會一直拖在那個地方，倒楣的是整個社會一直處在不安定的狀態。給予私產退場誘因，老師與學生的安置費用都沒有問題，國家根本也不需要拿錢出來。

- 4、私校在辦學當然要求公共性，但私校退場後，怎麼還在要求公共性？在法理上，這個邏輯是有問題的。私校退場後校產要歸地方政府或歸公益團體，是訂定在財團法人的捐助章程裡面，但那只是個制式範本，捐助章程也沒明確指明全部的校產要公共性，是可以解套的。私校退場後，土地要不變更地目使用，要不政府買地，這樣就有財源，賣地的收益放入公益基金。私校董事沒有功勞也有苦勞，政府要給誘因，這也比較符合人性。
- 5、能否仿照日本，私校早點提出退場計畫，則提供優退的誘因。
- 6、教育部103年訂定「促進學校財團法人辦理不動產活化實施原則」，私產不能歸於私人所有，只能做公益，問題是私校在教育本行都做不好了，現在要轉型做公益事業，難度不小。私校能否跟政府來談，配合國家發展建設轉型到適宜的行業。
- 7、處理私校退場，從實質層面來看，第一國家強力

介入，第二是產業介入。如國家強力介入，由國家收購，變更土地利用，如成立國家人才培育中心，土地鑑價並處理校務後的賸餘資金，董事會有經營管理權限，在過渡期間，如果對私校董事有懷疑，可以請檢調協助調查財務流向。

(三)本院履勘學校提供之意見如下：

- 1、私校退場應提供誘因，否則要董事會捨棄龐大資產無條件退場，恐困難重重，若學校因此苟延殘喘，受害的是學生及教職員工權益。學校轉型除非繼續當學校使用，否則將面臨土地開發計畫、環境影響評估、使用執照變更等眾多棘手問題，曠日廢時，讓有意承接者退怯，建議中央進行跨部會協調，修改相關法令規定或另立專法專章，以處理大學轉型問題。
- 2、政府機關在辦理私校轉型事務時，不應僅考量公益性問題，學校董事會的問題也應一併考量。因「私立學校法」之規定，若是一切都歸地方政府，則對於私校董事會沒有任何誘因，其結果也只會拖延退場案的進行，因此也有學者建議以國家成立基金之方式來收購退場學校之校產，再以這些收入處理教職員工資遣與學校負債的問題，最後資金若還有剩餘則還是回歸由國家成立的基金裡，而不會讓退場機制僵在那裡。不論是退場後校地校產的歸屬、轉型為其他福利機構或改辦其他慈善事業，目前在法律層級的規範仍有不足或不適用處，應儘速完備相關法規以利私校董事會遵行。
- 3、目前推動私校退場及校地活化皆是由教育部主導，但轉型過程中涉及的土地使用目的變更，其審核權還是在地方政府，故地方政府的配合度是

轉型能否順利的重要因素。若私校的轉型方向能結合地方發展的需要，符合地方政府對產業發展的規畫，地方政府勢必能在轉型過程中給予最大的協助，有利於創造彼此的雙贏。

(四) 韓國推動私校退場之誘因及我國國發會委託研究案之建議：

1、據教育部98年「韓國高等暨技職教育改革考察」出國報告指出：學校處分不動產後，將其收入之半數，歸還私立學校創辦人或董事，以加速退場速度。對此教育部之回應如下：

(1) 由於私立學校涉及不特定多數人之學習權，在我國並接受國家經費補助與社會資源之捐贈，具有高度公益性及公共性，「憲法」對於教育之保障包括學校享有政府獎助、補助、租稅減免等優惠。且「私立學校法」之整體條文乃基於其公共性立法，如果採納外界建議可將退場後之賸餘財產部分歸屬私人或營利團體，將衝擊整個「私立學校法」之精神與意旨。

(2) 另有關將不動產處分後收入歸還學校創辦人或董事，將會面臨以下之質疑：

〈1〉 捐贈免稅：為維護多數人的受教權利，我國法律授予私立學校相關稅賦減免優惠，政府並撥付相關獎補助款項獎勵私人興學，因此在私立學校創學、興辦等過程中，政府提供相當多的誘因與優惠，如放寬私立學校退場後董事或捐助人可取回部分賸餘財產，恐造成各界反感。

〈2〉 現行董事並非創辦人或出資董事：經查目前各私立學校之經多次董事改選，現任董、監事人員與原捐資人已有相當差異，尤其部分

學校年代久遠，創辦人或捐助人後代不見得擔任董事，且後代子孫眾多，如要將賸餘財產部分歸還，對象難以認定。

〈3〉加劇董事席位金錢買賣：如要將部分賸餘財產歸屬捐助人或董事，不僅歸屬對象難以認定，更可能衍生因賸餘財產龐大(尤其都會型學校位於精華地段，校產金額龐大)董事席次買賣之弊端，易引起董事會紛爭，甚至影響學校正常發展及運作。

〈4〉衝擊地方政府及整體土地規劃：因現行規定學校停辦後法人如不改辦而進行清算，有賸餘財產時首先依捐助章程規定辦理，其為免除土地增值稅，一般皆歸屬地方政府，如修法讓私立學校董事或捐助人得取回學校部分賸餘財產，一來恐造成地方政府權益損失，二來將影響地方政府整體用地規劃，各縣市政府權利受損。

2、另據國發會函送之101年1月「因應少子女化我國大專校院整併、轉型與退場機制之研究」委託研究報告指出：

(1) 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。

(2) 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，餘悉由政府依法收歸處理，也許能減少董

事會或創辦人後代之抗拒態度。

(五)綜上，參酌本案履勘學校提供建議及諮詢專家之專業意見，目前私立大專校院退場之誘因不足，部分營運狀況不佳之私校董事會觀望甚至抗拒退場，教育部允宜積極研議加速退場之方法及提供足夠之誘因，俾使無意或無力繼續辦學之私校提早退場或配合國家建設需求轉型成其他行業。而以目前「私立學校法」防弊大於興利，治標而非治本的屬性觀之，本案多位諮詢專家學者咸認教育部有研議「特別條例」以因應私校退場與轉型之必要。

十、「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」第2點第1款規定，私立大專校院全校學生數未達3千人，且最近二年新生註冊率均未達百分之六十者得納入專案輔導學校。惟目前有部分私校之全校學生數未達3千人，教育部亦認為學生數及註冊率已非專案輔導學校之審查指標；此由其近來草擬之「私立大專校院轉型及退場條例」(草案)未再將學生數及註冊率列為專案輔導條件獲得印證。鑒於立法時程常難以掌握，教育部允宜在完成上開條例立法程序前，先行修訂前揭實施原則，俾符實際。

(一)列為專案輔導學校之法令規定：

1、教育部為執行「私立學校法」、「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」等相關法規規定，輔導私立大專校院改善及停辦，特訂定「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」。依該實施原則第2點規定：「私立大專校院有下列情形之一者，本部得依本法第55條規定，命其限期改善，並進行專案輔導：(第1款)全校學生數未達3千人，且最近

2年新生註冊率均未達百分之六十。但宗教研修學院、新設立未滿5年之學校，不在此限。」

- 2、另該實施原則第2點第2款至第7款規定尚有評鑑是否通過、有無欠薪減薪、財務調度困難、教學品質、是否有違反相關法規等指標，未達各項標準者亦將納入專案輔導學校。

(二)私校全校人數未達3千人之現況：

- 1、教育部105年6月29日教育統計簡訊顯示，全校學生數未達3,000人之學校有法鼓文理學院、中信金融管理學院、馬偕醫學院、高美醫護管理專科學校、亞太創意技術學院、臺灣觀光學院、蘭陽技術學院、大漢技術學院、育英醫護管理專科學校、稻江科技暨管理學院、大同技術學院、慈濟科技大學等12校。然該12校並非均為專案輔導學校。按最近3學年度(101-103學年度)會計師查核報告，除財團法人亞太創意技術學院因該校圖書資訊大樓工程造價之合理性及價值尚待釐清，爰會計師皆出具保留意見外，其餘11所私校會計師皆出具無保留意見或修正式無保留意見。
- 2、本院至中信金融管理學院履勘時，該校簡報資料顯示，該校自104年接手興國管理學院後，目前僅2個年級，學生數僅314位，但連續兩年註冊率達百分之百。可見小而美的私校亦有其存在價值及市場需求。
- 3、教育部函復表示，學生人數3千人為參考指標之一，但並非惟一指標，仍需搭配學校辦學品質、註冊率、財務狀況(含學校募款、外界捐資狀況)等條件，整體進行評估。爰實務上亦有學校規模小，但營運健全且完善者。各校營運是否妥適與學校特色、辦學系所重點、營運方向及資金是否

充足密不可分。

- (三)據近來教育部草擬並對外公告徵詢意見之「私立大專校院轉型及退場條例」(草案第7條第1項)規定，私校若財務結構不佳影響教學及營運、積欠教職員工薪資或連續減薪達3個月以上、生師比值不符標準已影響教學品質、教學品質查核未過，以及重大違法情事等，都可能會被列為專案輔導學校。原本實施原則中所定人數未達3千人且連續2年新生註冊率不滿6成之指標，在上開條例中已刪除人數管制。顯見只要學校董事願意繼續出資，老師沒有被欠薪，教學品質良好，小而美的學校也具有存在價值，學生人數及註冊率不再是必要條件。
- (四)目前「私立大專校院轉型及退場條例」(草案)尚未經行政院函送立法院審議，後續立法時程難以掌握，既然實務上有私校全校學生數未達3千人之情形，教育部亦認為學生數及註冊率已非專案輔導學校之審查指標，為符實際，教育部允宜先行研議修訂「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」第2點第1款規定。
- (五)綜上，現行列為專案輔導學校3千人之指標已不符實際，且近來教育部亦不再將學生數及註冊率列為專案輔導之條件。鑒於立法時程常難以掌握，教育部允宜在完成上開條例立法程序前，先行修訂前揭實施原則，以符實際。

十一、教育部允宜參酌國內及國際發展先例，儘速釐清並宣導「公私併」之相關規定與辦理程序，俾供各界知悉及評估「高等教育學校過多，教育資源稀釋」問題之解決方案，除可增加處理「私校退場」之政策彈性外，如若能因此促成「強強併」，更可有效提升國內

大學之整體質量，強化國家競爭力；教育部迄今之相關作為尚有不足，允應切實檢討改善。

(一)79年間，私立國際商業專科學校因校務運作弊端，遭教育部勒令退場，責由國立高雄工業專科學校（現國立高雄應用科技大學）暫時成立商科部，概括承受該校財政稅務、企業管理、觀光、銀行保險、會計統計、國際貿易等六科之師生，並借用國立高雄海事專科學校（現國立高雄海洋科技大學）旗津校區上課；嗣於81年8月間，國立高雄工業專科學校正式合併原國際商業專科學校師生，並經教育部核定更名為「國立高雄工商專科學校」，乃我國近年來公立與私立大專校院合併之濫觴。84年間，復有私立聯合工商專科學校經董事會決議，將學校依法贈與教育部，並更名為「國立聯合工商專科學校」之「私校轉公校」案例。又102年間，興國管理學院因連年新生註冊率低落，媒體批露該校積極與國立清華大學及國立臺南大學接洽，希望能推動併入國立大學，亦引發輿論及立法院關切<sup>50</sup>；雖終因教育部認為並無法源而未有進一步發展<sup>51</sup>，惟仍反映出各界對推展「公私併」可行性之期盼與關注。

---

<sup>50</sup> 「公私立大學可否合併？教育部：無法源」，*蘋果即時*，102年12月25日。

(<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20131225/314742/>)

<sup>51</sup> 102年12月25日立法院第8屆第4會期財政、外交及國防、教育及文化委員會第1次聯席會議紀錄，*立法院公報*，第103卷，第6期，第230-231頁：

林委員德福：台南的興國管理學院曾接洽過由國立清華大學接手的可能性，興國管理學院表示學校的校園，包含校舍在內，建設都非常完整，而且學校也沒有負債，目前仍有2億多的校務基金，如果可以合併的話，等於是將學校附加嫁妝免費送給清大，請問教育部會不會允許附加條件的讓國立大學併私立大學？

黃次長碧端：以目前來講，並沒有法源可以讓私校併入國立大學，所以……

林委員德福：如果現在沒有法源，請問教育部有沒有想過未來去制定法源？因為這是我們必然要面對的問題，如果不設法將這個問題點突破，進而解決問題，問題還是會留在那裡，等於是耗時間而已，你會不會這樣覺得？

黃次長碧端：對，但是以興國來說，這是它主觀的意願，如果我們覺得這個方向是可行的，當然就會去創造新的法源，也就是必須去修法，假如修法成功，將來才有這個可能性，但是以目前來講是沒有的。

- (二)本案調查期間，本院諮詢之專家學者更有以國立中山大學與私立高雄醫學大學合作經驗為例，說明兩校近年因策略聯盟及協同教學，雙邊教師早已合作共同研提計畫爭取研究經費，產能亦佳，將來如果公私可併，說不定很快即可通過合併；並強調「公私合併」亦可為解決臺灣高等教育學校過多問題之方案，主管機關不應囿於法規制度，要思考如何解決問題以便進一步促成公私立大學合併等語。
- (三)就此，詢據教育部說明<sup>52</sup>略以：「依『大學法』第7條與『私立學校法』第67條規定，目前並未限制公立大學與私立大學合併，惟因私立大學涉及董事捐贈、學校法人財產移轉、董事會意願，以及合併後教職員工身分轉換等多重議題，如採公私併，後續處理涉及層面複雜，且社會各界目前尚無共識，爰目前合併成功之案例皆為公公併或私私併，尚無公立大學與私立大學合併之案例。」顯見該部對公私併之議題，政策上似略顯消極、被動，以致發生究竟公私併有無法源依據，前後說法不一，及對國內曾否有公私併或公轉私之前例未能確實掌握等情，容有未洽。
- (四)又教育部函復<sup>53</sup>另稱目前少子女化衝擊對公立大學招生尚無明顯影響，104學年度各國立大專校院學士班註冊率皆超過9成以上，其中大專校院平均為95.77%，技專校院平均為97.83%等語。惟誠如本院諮詢之專家學者所言：「少子女化問題是發生在私校，目前公校尚無此問題，等到私校都倒了再來考慮公校，那就是較遠才要考慮的問題。如說以公公併要解決少子女化問題，是投錯藥，第一階段

<sup>52</sup> 教育部106年6月1日臺教高(三)字第1060072475號函。

<sup>53</sup> 教育部105年10月14日臺教高(三)字第1050130461號函。

少子女化問題都在私校，應推行私私併，但有困難，不然也要公私併，但法規上又有限制。……。公公併非解決少子女化良藥，如要爭排名則要強強併」，可知「公私併」不但可做為協助解決私校退場之配套方案，部分辦學績效卓著之私校雖較不受少子女化之衝擊，惟若能與具互補性之國立大學資源整合，甚至合併，相信更能有效提升彼此之校務發展動能，進而強化國家整體競爭力。國際上英國曼徹斯特維多利亞大學與曼徹斯特理工大學於2004年合併為曼徹斯特大學（University of Manchester）、美國印第安那大學印第安那坡里斯（Indiana University Indianapolis）與普渡大學延續教育中心（Purdue University Extension Center）於1969年完成合併為印第安那大學與普渡大學印第安那坡里斯聯合分校，及美國紐約公立貝里司拜特瑞恩醫院的醫學中心分別與私立哥倫比亞大學、私立康乃爾大學進行整併等，均為適例。

（五）綜上，參酌國內及國際發展前例，除「公公併」及「私私併」外，「公私併」亦不失為解決「高等教育學校過多，教育資源稀釋」問題之可行方案；惟各界對此議題之認識仍顯不足，教育部允宜儘速釐清並宣導「公私併」之相關規定與辦理程序，俾供各界知悉及評估是否納為處理相關問題之可能選項。如此不但可增加政府推動「私校退場」之政策彈性；如若因此促使部分國立大學與辦學績效卓著且具互補性之私立大專校院進行整併，將可進一步提升國內大學之整體質量，強化國家競爭力；惟教育部迄今之相關作為明顯消極，允應切實檢討改善。

**參、處理辦法：**

抄調查意見函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。如對於本院106教調0015號(公校合併)及0020號(私校退場)調查報告尚未見復者，得合併處理。

調查委員：陳小紅