

調查報告

壹、案由：私立大專校院退場機制涉及重大社會公益及師生權益，其有關法令及配套措施是否完備？實務推動情形為何？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

教育部在民國(下同)90年所出版的大學教育政策白皮書之「大學教育發展策略」中，已載明教育供需與人口結構問題，指出我國各級教育蓬勃發展，而學齡人口又逐年減少，學校數量已趨於飽和，為期大學資源的有效整合，今後發展重點應由量的增加改為質的提昇，而私立學校無法經營時，可以選擇將學校停辦後資產移轉作為其他運用等語。又過去本院基於關懷我國私立學校之未來發展，以及學生受教權、教師工作權之保障，曾於92年成立「教育部介入、接管或處理私立學校董事會相關問題專案調查研究」案¹，及鑒於少子化趨勢，於101年成立「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專案調查研究」案²，從現況、相關規範及政府監督管理機制等面向，進行整體調查研究，並就所得提出建議與思考方向，供政府及各私立學校參考。

復為因應少子女化趨勢，依教育部推估，105學年度大一新生數為25萬5,284人，已較104學年度減少了1.4萬人，117學年大一新生數更將降至15萬8,104人；受到少子女化影響，未來12年計將減少近10萬人，除了擴大招收非傳統生源外，大專校院勢必將面臨「轉型」及「退場」等挑戰。爰本院針對「公立大專校院合併」³、「私

¹ 調查委員黃委員煌雄、謝委員慶輝。字號：92教調46。

² 調查委員趙委員榮耀、尹委員祚芊。字號：101教調3。

³ 陳委員小紅自動調查：公立大學整併（公公併）影響教育品質及師生權益甚鉅，其有關法

立大專校院轉型或退場」及整體高教狀況進行一系列調查瞭解。

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⁴，並於106年2月10日分別赴永達技術學院、高鳳學校財團法人屏東縣私立崇華國民小學(下稱崇華雙語國小)等地履勘、聽取簡報，並邀請教育部、屏東縣政府及相關學校代表座談；嗣於同年3月13日前往國立政治大學拜會前教育部部長吳教授思華請其提供諮詢意見；復於同年3月20日邀請醒吾科技大學周前校長添城、龍華科技大學葛校長自祥及東吳大學董副校長保城等人到院提供諮詢意見；再於同年4月18日前往育達科技大學，同年月19日分別前往康寧大學臺南校區、中信金融管理學院，及於同年月21日前往聖約翰科技大學，辦理履勘、聽取簡報並召開座談會；又於同年5月1日邀請南華大學林校長聰明、國立清華大學彭教授宗平、國立政治大學湯教授志民、中國醫藥大學黃講座教授榮村、國立政治大學法律系劉教授宗德等人到院提供諮詢意見。全案業經調查完竣，列述調查意見如下：

- 一、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；復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，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

規、制度是否完備？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之報告。(106教調15)

⁴ 行政院105年9月21日院臺教字第1050038417號、國發會105年9月29日發力字第1051100750號函及教育部105年11月4日臺教技(二)字第1050149652號等函。

府當前施政亟為嚴峻且迫切之挑戰。

- (一)按「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，行政院實負有長期控管、審核及重要政策統籌督導或協調之責。

(二)經查，由於少子女化趨勢影響，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浪潮。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銳減。惟查，教育部在教改「廣設高中大學」

之政策下⁵，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⁶，111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

⁵ 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>

⁶ 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⁷，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⁸，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⁹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冊率

⁷ 調查委員仇委員桂美、李委員月德。(104教調11)

⁸ 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%。

⁹ 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。

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%¹⁰。至90學年後新設立或改制大學院校計30所¹¹，104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到改善目標之情事，該部將提「私校諮詢會議」討

¹⁰ 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

¹¹ 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。

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¹²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)究此，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示，我國104學年度大專校院淨在學率¹³，高等教育

¹² 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。

¹³ 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

(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¹⁴，我國103年為83.8%，且高於日本的63.4%、英國的56.5%等，就國際比較上，我國大專校院之在學率尚屬偏高。又依學者研究指出¹⁵，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，所以要行政院的分級，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

¹⁴ 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

¹⁵ 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。

對少子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¹⁶。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。

二、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續處置略顯消極，允宜儘速檢討因應。

¹⁶ 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)。

(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、王文華的夢想學院等)。

(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任務。

(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，探究其背後原因，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以非營利模式，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是不足或不適用，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當大學使用，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¹⁷。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，所涉地上權設定與校地回饋等問題之屬性切割將更形複雜。

¹⁷ 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。

(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。

三、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。

(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之財務較易造成影響，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：過去韓國面對少子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）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。

四、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¹⁸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。

五、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：

¹⁸ 該基金總額為50億元，本年度教育部先行編列25億元。

- (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，以處理大學轉型改辦問題。
- 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是不足或不適用，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以教育部為主導，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，有利於創造彼此雙贏的局面。

(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。

六、「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。

參、處理辦法：

抄調查意見，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。

調查委員：陳小紅