

調 查 報 告

壹、案由：我國高等教育受少子化之衝擊，私立大學面臨退場問題，究教育主管機關有無積極輔導，維護學生受教權及教職員工作權？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

國內由於人口、產業結構、社會型態之急遽變遷和國際化趨勢之影響，私立大學校院之經營面臨相當大挑戰，對於經營無法有效退場之私立大學校院，將危及教師、學生權益，並遲滯社會發展。然私立大學之退場，不應僅只是減少學校數量，更應積極提升高等教育之品質。所謂「十年之計，莫如樹木；終身之計，莫如樹人。」《語本管子·權修篇》意即人才之培育，向來不易，須有長久之計，而人才之養成向來是國家興盛之重要關鍵，而此人才之養成又與教育息息相關，另者，韓愈曾云：「古之學者必有師。師者，所以傳道、受業、解惑也。人非生而知之者，孰能無惑？惑而不從師，其為惑也終不解矣。」《昌黎先生集·師說》因此，教師之存在對於整體教育環境以及人才之培養，絕對具有重要且不可或缺之地位；再者，「學校之設，固治國化民之本也。」《宋·田況·儒林公議》益顯學校設置之重要性，以適時適度方式讓有問題學校退場，應有益於社會。而近年來我國教育環境受少子化之衝擊，私立大學面臨嚴峻退場問題，教育主管機關有無積極輔導，維護學生的受教權及教職員的工作權，皆繫乎整體臺灣教育之走向，據此，本院於民國（下同）102年10月31日函請教育部說明，教育部於同年12月6日以臺教技（二）字第1020175560函及103年1月25日Email補充說明到院，復為瞭解現行退場機制中，私校教師面臨之困難，本院

亦分別於 103 年 2 月 10、14 日於臺北及高雄，舉辦 3 場座談會，並於 103 年 4 月 29 日約詢教育部陳政務次長德華等相關人員。經調查竣事，茲將調查意見分敘如下：

一、教育部身為教育事業主管機關，竟長久以來均以行政函令作為私校教師待遇之依憑，遲未將教師待遇法制化，核有嚴重違失

(一)按教師法第 19 條規定：「一、教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。二、高級中等以下學校教師之本薪以學經歷及年資敘定薪級；專科以上學校教師之本薪以級別、學經歷及年資敘定薪級。三、加給分為職務加給、學術研究加給及地域加給三種。」第 20 條規定：「教師之待遇，另以法律定之。」又按，私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」

(二)基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令（司法院釋字第 443 號、第 614 號、第 658 號解釋參照）。教育為國家社會發展之根基，教師肩負為國家造育人才之任務，其執行教育工作之良窳，攸關教育成敗至鉅，並間接影響人民之受教權。為使教師安心致力於教育工作，以提昇教育品質，其生活自應予以保障。憲法第 165 條即規定，國家應保障教育工作者之生活，並依國民經濟之進展，隨時提高其待遇。教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項。是有關教師之待遇事項，不論公立或私立學校教師，自

應以法律或法律明確授權之命令予以規範，始為憲法所許（司法院釋字第 707 號解釋參照）。

(三)惟按教育部函復本院，歷年來教育部均以行政函令作為私校教師待遇之依憑，主要函令摘述如下：

- 1、82 年 11 月 22 日臺（82）人字第 065035 號書函略以：「私立學校教職員敘薪及考核制度之訂定，係由各校參據公立學校教職員薪級架構、起敘標準及考核晉級等規定自行訂定，報經主管教育行政機關核備後施行，而教職員職前曾任年資如何採計提敘薪級，則由各校衡酌財務狀況，於敘薪辦法中規定，即各校得比照公立學校現行規定辦理，亦得另訂較嚴之規定，尚無強制規定一律比照公立學校辦理。」
- 2、96 年 11 月 5 日臺人(一)字第 0960162003 號書函略以：「本部 82 年 11 月 22 日台(82)人字第 065035 號書函規定略以，私立學校教職員敘薪及考核制度之訂定，係由各校參據公立學校教職員薪級架構、起敘標準及考核晉級等規定自行訂定，報請主管教育行政機關核備後施行，而教職員職前曾任年資如何採計提敘薪級，則由各校衡酌財務狀況，於敘薪辦法中規定，即各校得比照公立學校現行規定辦理，亦得另訂較嚴之規定。私立學校教職員敘薪事宜，係由學校依其敘薪辦法逕行辦理；至私立學校教師待遇薪給項目及標準由學校董事會（註，現應為學校）視財務情況自訂。」
- 3、101 年 6 月 11 日臺人(三)字第 1010096225 號書函略以：查私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」上開條文係規定「準用」，而非「適用」，爰目前私立學校教職員薪級

架構及起敘標準，業參據公立學校教職員薪級架構及起敘標準訂定，至薪給實際支給之數額，與公立學校教職員支給數額有別，並未違反上開規定。

- 4、102年5月14日臺教人(四)字第1020071132號書函略以：「查教師法第19條第1項規定：『教師之待遇分本薪(年功薪)、加給及獎金三種。』同法第20條復規定：『教師之待遇，另以法律定之。』以旨揭私立學校法施行細則係規定「準用」，而非「適用」，爰教師待遇條例制定前，私立學校教職員待遇支給項目及標準，係由學校視財務狀況自訂。」
- 5、102年8月22日臺教人(四)字第1020125576號書函略以：「一、查私立學校法施行細則第33條第4項規定：『私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。』次查本部82年11月22日台(82)人字第065035號書函規定：『私立學校教職員敘薪及考核制度之訂定，係由各校參據公立學校教職員薪級架構、起敘標準及考核晉級等規定自行訂定……。』至私立大專校院訂定或修正教職員工敘薪辦法，應依本部99年7月23日臺人(一)字第0990125429號書函規定送財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹離職資遣儲金管理委員會審核後實施。二、依上開私立學校法施行細則規定，私立學校教職員之薪給係『準用』，非『適用』公立同級同類學校之規定，爰私立學校教職員待遇支給項目及標準，係由學校視財務狀況自訂。」
- 6、教育部102年10月24日臺教人(四)字第1020145899B號令規定：「(第1項)私立學校教

師薪級架構及起敘標準，應依公立同級同類學校教師標準辦理，其薪額給與之月支數額，應不低於公立同級同類學校教師標準。私立學校未符規定者，應於中華民國 103 年 8 月 1 日前調整完竣。

（第 2 項）私立學校就教師本（年功）薪以外之其他給與，得衡酌公立學校教師支給數額標準，教師專業及校務發展自行訂定，並應將支給數額標準納入聘約，除法令另有規定外，在未與教師協議前，不得任意變更該支給數額標準。」又同日臺教人（四）字第 1020145899C 號函略以，教育部歷來函釋與上開解釋令未合部分，同時停止適用。

- （四）教育部到院稱以，依教師法第 19 條第 1 項規定：「教師之待遇分本薪（年功薪）、加給及獎金三種。」學術研究費為教師待遇之內涵，屬加給範疇，而非獎金範疇。為依司法院 101 年 12 月 28 日釋字第 707 號解釋儘速完成教師待遇之法制化，教育部依原行政院人事行政局 99 年 12 月 2 日核復意見重新檢視教師待遇條例草案條文，按教師待遇條例草案係將現行規定提升至法律位階，爰草案規定除教師本（年功）薪須與公立學校一致外，私立學校得自行訂定私立學校教師之職務加給、學術研究加給及地域加給支給基準，並應將所定支給基準納入教師聘約，私立學校在未與教師協議前，不得變更支給基準。依私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定，私立學校教職員之薪給「準用」而非「適用」公立同級同類學校之規定，教育部歷來函釋均以私立學校待遇項目及其支給標準，係由各校視財務狀況，本於權責自行訂定核給標準，即私立學校教職員「薪級標準」係比照公立同級同類學校之規定（例如公私立

學校助理教授薪額均為 310 元至 650 元)；至「薪給之支給標準」，則係由各校本於權責自行訂定。

(五)教育部為了解私立大專校院教師待遇標準與公立同級同類學校標準是否一致，於 102 年 11 月 29 日以臺教人(四)字第 1020175518 號及第 1020175518A 號書函調查私立學校教師待遇標準，其中私立大專校院計 16 校、私立中小學計 51 校，核有教師本(年功)薪月支數額標準低於或部分低於公立同級同類學校教師標準之情形，目前未符教育部 102 年 10 月 24 日令釋，私立學校教師薪額給與之月支數額，應不低於公立同級同類學校教師標準之規定。依教育部 102 年 10 月 24 日令規定，應於 103 年 8 月 1 日前調整完竣云云。私立學校教師本(年功)薪之月支數額，自 103 年 8 月 1 日起，應不低於公立同級同類學校教師標準。

(六)至於學術研究費支給部分，教育部到院稱以，私立學校得衡酌公立學校教師支給數額標準，教師專業及校務發展自行訂定支給標準，係基於尊重私立學校之辦學，賦予私立學校審酌財務狀況及發展需要自訂加給支給基準之彈性，並為兼顧私立學校教師之權益，爰規定學校應將支給數額標準納入聘約，除法令另有規定外，在未與教師協議前，不得任意變更該支給數額標準。而私立學校能否強迫教師將學術研究費作為績效獎金列入聘約一節，查教師法第 14 條第 1 項規定教師聘任後除有該條各款之一者外，不得解聘、停聘或不續聘。以私立學校與教師間之契約，其性質屬私法契約關係，係由雙方合意簽訂，爰教師如與學校就學術研究費部分未有共識，當可繼續協商，學校尚無法以教師不同意該校所訂學術研究費為由解聘、停聘或不續聘教師云云。

(七)惟按，私立學校法施行細則第 33 條第 4 項規定：「私立學校教職員之薪給、考核，準用公立同級同類學校之規定辦理。」所謂「準用」是「法律上有明文規定」準用其他條文的規定，其主要是因為若重複規定難免造成法律條文的繁雜，因此「準用」乃係為了精簡法條所為之立法技術。據此，按本項之規定，私立學校教職員之薪給、考核理應比照公立同級同類學校之規定辦理，俾屬適法，惟私校教師之待遇，確因考慮各私校之財務狀況，而應給予私校相當之空間。但如此便宜行事，對於私立大學教師之薪給標準，無疑徒增紛擾，舉例而言，本院與私校教師之座談會即有教師表示：「102 年 10 月 24 日教育部做了一個函令，但學校不僅未收斂，反而變本加厲，例如在 103 年 2 月 11 日就訂定了相關的辦法，減薪，雖然看似有很多獎金，但是都看得到拿不到，也因此提實質減薪約五成以上的老師薪資(提供相關辦法給委員卓參)，我們也曾經向教育部反應，但是卻沒有獲得相對的妥適的回應。我們也希望委員可以督促教育部來依照教師法第 19 條的精神，來保障私立學校的教師。」、「因為 102 年的教育部函釋，只是重申以前民國 64 年的私立學校法施行細則第 33 條第 4 項法條之規定，但是現在學校卻把它看成新的規定來操作。」、「在教育部的俸點表，只有規定俸點，但是卻沒有實際的薪資數額，而之前教育部居然在法院審理中說，這部分是學校的自主權，但是 102 年 10 月 24 日卻又做出不同的函釋見解，實有不妥。私立大學向教育部申請補助款，而補助的部分，其實包含老師法定的薪資，可是學校卻沒有給老師，這樣與法定補助款卻有相違。」等語，此有本院座談會紀錄在卷可稽。

(八)綜上所述，按大法官釋字第 707 號所言，教師待遇之高低，包括其敘薪核計，關係教師生活之保障，除屬憲法第十五條財產權之保障外，亦屬涉及公共利益之重大事項，因此教育部身為主管機關對於私校教師薪給，竟長久以來均以行政函令作為私校教師待遇之依憑，而瀕臨破產邊緣之學校，又常違反教育部行政函令，扣減教師本（年功）薪之月支數額，該部遲至 103 年方始強制要求違法學校依法辦理，肇生私立學校及其教師對於法令解釋之爭議，核有嚴重違失。

二、教育部未妥善維護學生受教權，對於面臨營運壓力，以減少聘任教師、併班上課或委外辦理推廣教育班之違法學校，雖已處理○○管理學院、○○○○大學等校，但對本院例舉之違失學校，教育部均未知悉，該部迄未全面清查，核有怠失

(一)按大學法第 24 條規定略以：「大學招生，應本公平、公正、公開原則單獨或聯合他校辦理。」次按，專科以上學校推廣教育實施辦法第 3 條第 2 項規定略以：「學校辦理推廣教育，不得將招生及教學等事務，委由校外機構團體辦理。」又按大學法施行細則第 24 條第 2 項規定：「各校召開課程規劃會議時，應有學生代表參與相關議案之討論；其討論之課程修正案有影響本法第 26 條第 3 項所定畢業應修學分數及學分之計算者，應公告學生週知。」

(二)查 102 年 1 月報載臺南市調查處查獲○○○○大學及○○管理學院自 98 學年度起將招生及教學事務委由校外機構辦理，違反教育部法令規定。教育部到院稱以，該部為瞭解大專校院推廣教育招生及課程業務、推廣教育行政作業、學員進入正式學制等情形，於 102 年 1 月間調查大專以上學校於 98 至

101 學年度間推廣教育學分班委外辦理情形，除○○○大學及○○管理學院外，尚有○○大學與○○大學與廠商簽有合作契約，另於102年5月邀集專家學者組成檢視小組，於6月13日至6月21日進行10所大專校院進行實地訪視，了解各校現行辦理推廣教育之實施情形及可能遭遇的問題，但並未發現學校有類似○○及○○○違法云云。惟據本院與部分私立大學教職員之訪視座談，獲知部分該等學校將招生委由其他機構團體辦理，教育部到院坦承，對本院所例舉學校之違失，未有聽聞或知悉。

(三) 至於部分學校面臨營運壓力，學校為減少聘任教師，將不同年級、不同學分或學制之課程採併班上課情形，嚴重影響學生受教權益乙情，經請教育部提供說明近3年，該部對於輔導轉型學校之監督情形，據教育部到院稱以，有關各校課程規劃係屬自主事項，以不影響學生受教品質下得採併班上課，該部輔導7所私立大專校院，○○技術學院有併班上課嚴重情形，已請該校應就併班上課及學分抵免等相關問題再行說明改善，未有改善成果前，不予核定103學年度之招生名額，以確保學生學習權益。另○○管理學院訪視該校授課情形，並提醒學校應確保授課品質及學生受教權益。惟本院約詢該部相關人員時，提及本院所知悉之例舉學校併班情形，該部卻一無所知。

(四) 綜上，私立學校法雖然鼓勵私人興學，但由於財團法人私立學校之各種弊端及問題叢生，如學校招生嚴重不足、發生嚴重財務危機或其他嚴重弊端等類案，導致學校陷於經營不善困境之際，校方為縮減支出，遂出現以減少聘任教師或併班上課或委外辦理推廣教育班等違法情事。查教育部未妥善維護學

生受教權，雖已處理○○管理學院、○○○○大學等校，但對本院例舉之違失學校，教育部均未知悉，該部迄未全面清查，無法妥善維護學生受教權與教育品質，核有怠失。

三、教育部未能善盡監督私立學校董事會之能，對於涉及財務嚴重違失、干涉校務運作者，迄今仍無法有效管理，進而輔導私立學校適時、適度退場，核有疏失

(一)按私立學校法第 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。」私校購置不動產應經主管機關核准後辦理，惟自行興建校舍卻不用報備核准。又按，教育部監督學校財團法人及所設私立學校融資作業要點第 4 點規定略以：「學校法人及所設私立學校符合下列條件之一者，應於借款前，專案報該部核定後始得辦理：（一）舉債指數大於五或扣減不動產支出前之餘額為負數。」因此學校僅需要將借款額度控制在教育部所規定指數範圍內，其貸款即可不用事前報備。為避免私立學校超額舉債，致產生龐大的還本付息負擔，影響學校正常運作，另一方面為避免過度干涉學校借款行為，影響學校正常發展，教育部爰訂定私立學校辦理融資規定及舉債指數計算表，俾善盡財務監督之責。

(二)查○○科技大學 100 年擬辦理興建○○堂及學生宿舍貸款 5 億元，經教育部以借款後舉債指數為負數未予同意其借款，惟該校於 102 年 8 月無視少子化問題及財務穩定性，仍大興土木興建國際學舍及多功能中心，總工程款 3 億 9,000 萬元，借款金額為 1 億 9,000 萬元，因借款額度減少，舉債指數為 0，其借款不用事先專案報准，且非購置不動產無需報

部核准。據○○○○陳訴，○○技術學院在 99、100 年就已經減少老師薪給，工程啟動在後，但教育部對學校僅告以應籌募資金等勸告性的方式，其相關作為過於消極，致該校 102 年度興建國際學舍後，並未招滿原訂國際學生人數，且使學校財務產生更嚴重困境，招生又未達原先期望，於本院陳訴之教師懷疑學校有以興土木淘空校務基金之嫌。教育部到院稱以，○○技術學院一開始有向教育部申請，要蓋五億多，後來，該校縮減規模變成三億，教育部找了工程專家，似乎找不到弊端，所以才允諾，過去教育部對於學校的工程都不管，但是○○技術學院的這個案例，確實給予教育部警惕，所以會以專案的方式來監控，至於該校對教職員工欠薪乙情，未曾專案調查云云，此有教育部相關人員到院筆錄可稽。足見，教育部對該校並無相關具體措施，機先避免類此情形發生，顯有未當。

- (三)另本院請教育部說明該部如何監督私立學校董事會將親信安置於學校部門（如某校董事長將媳婦聘為校方相關委員乙職），依法未具出席校務或主管會議之權責，然卻出席干涉校務運作乙節，該部僅略稱，業於 97 年 1 月 18 日修正通過私立學校法，授權學校法人於捐助章程內自訂董事會職權（包含自訂董事資格是否需有教育背景）、運作方式及學校法人及所設私立學校管理方法事項，應於捐助章程載明，即由學校法人本身思維如何確立法人自身與學校管理之最佳運作模式。同時揚棄以往主管機關對私立學校嚴密且瑣碎的監督型態，透過設置監察人、資訊公開及內部控制之機制，讓學校法人自訂遊戲規則，學習自主、自律，減少外部監控，落實自我有效管理，若有學校因為鬆綁而產生弊病，主管機

關除可依行政管理權限要求限期改善外，並可依相關罰則規定課以罰鍰，促其改善，若情節重大嚴重影響校務，經整頓、改善亦無成效，主管機關亦可聲請法院解除部分或全體董事職務或予以停辦、解散云云。惟長久以來，私立學校問題叢生，依教育部現行作法，未足以防範私立學校董事會干涉學校行政權運作。

(四)綜上，私立學校應以捐資興學為主要目的，惟部分學校卻藉此從中牟利，致使私立學校之公共性及非營利性備受質疑。私立學校法自公布施行以來，雖經歷次修正，惟因教育部長期對於涉及財務嚴重違失、假公濟私安插親信干涉學校行政權之私立學校董事會，迄今仍無法有效管理，進而輔導退場，該部難謂善盡監督之責，核有疏失。

四、教育部未能善盡主管機關權責，對私立學校財務監督查核比率偏低，且查核密度未隨學校招生缺額增加而提高，復未將查核結果、評鑑結果及各大專校院新生註冊率予以公開，致私校辦學相關資訊未能充分揭露，長期罔顧多數家長與學生教育選擇權

(一)按憲法第 162 條規定：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」次按，私立學校法第 53 條第 2 項規定：「法人或學校主管機關為監督學校法人及所設私立學校之財務，得隨時派員或委請會計師檢查其財務報表、財務報表查核簽證報告、內部控制及其他事項。」又，教育經費與編列管理法第 15 條第 3 項規定：「各級主管教育行政機關對公、私立學校及其他教育機構應依法進行財務監督。各級主管教育行政機關得依法派員或委託會計師查核公、私立學校及其他教育機構財務報表及經費收支狀況，並公告其查核結果，其有違反前項規定或

其他法令者，應依相關法令規定辦理，並公告周知。
」另，政府資訊公開法（94年12月28日）第6條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」

- (二)據教育部函稱，韓國政府對於經營不善的學校，在經過輔導後仍未有起色，且有破產之虞的不良學校，西元2011年開始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。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。韓國政府已於西元2011年公告經營不善面臨破產的私立學校名單，共計43所，預計於西元2012年開始，名單中的學校不但停止投入政府補助款，包括教育科學技術部以及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。
- (三)查國內近5年(98至102年)私立大專校院校數分別為110、111、111、112、112校，教育部編列監督私立大專校院財務狀況之預算分別為2,356萬餘元、1,856萬餘元、1280萬餘元、978萬餘元及948萬餘元，預算編列逐年遞減；執行數分別753萬餘元、637萬餘元、720萬餘元、775萬餘元及766萬餘元，預算執行率為31.97%、34.33%、56.30%、79.18%及80.74%，委託會計師查核私立大專校院件數21、22、21、23及26件，占私立大專校院19.09%、19.82%、18.92%、20.54%、23.21%(如下表)；另該部98至102年度監督全國私立高中職166或137校，財務監督預算均編列800萬元，執行數480萬餘元、492萬元、557萬元、796萬元及35萬元，預算執行率為60.06%、61.50%、69.63%、99.50%及4.38%，委託會計師查核件數14、16、17、21及1件(同下表)，平均約逾10年始一周期，

無法及時發現私校財務問題。

- 1、據教育部統計處於 98 年度出版「國民教育階段學生人數預測分析報告」指出：國小新生數自 93 學年起產生大幅度負成長，國中新生數劇減現象則遞移至 99 學年，高中職則在 102 學年呈現；及「101 學年度大專校院新生註冊率變動分析」，大專校院近 5 年（97 至 101 學年度）招生缺額每年仍高達 5 萬餘人，其中 101 學年度大專校院新生註冊率未達 7 成者計 22 所，均為私立學校，私立大專校院整體招生情形益形嚴峻，相對影響其財務營運；又該部 101 年度依「高級中等學校發展轉型及退場輔導方案」將 21 所高級中等學校列入輔導名單，惟截至 102 年 9 月 6 日報載臺南市私立○○高中因少子化衝擊招生致該校大砍教師薪水，該部國民及學前教育署始於 102 年 9 月 9 日及 9 月 12 日分別赴該校進行訪查，訪查發現學校似有財務不合理運用之情形，遂於同年 10 月 1 日委請會計師事務所全面查核該校 99 學年度至 101 學年度財務資金運用情形；是以，102 年度僅委請會計師至私立○○高中 1 所高級中等學校進行財務查核，其餘招生困難或財務狀況欠佳之 20 所學校未施以查核，當年查核件數僅占監督私立高級中等學校 0.73%。教育部對於私立學校財務監督預算編列未增反減，預算執行率亦有偏低情形，且查核密度未隨招生缺額所造成財務風險增加而提高。

會計年度	執行單位	查核對象	預算數(元)	決算數(元)	預算執行率	監督私校數	查核件數	查核比率(%)
98	教育部	私立大專校院	23,564,000	7,532,800	31.97	110	21	19.09
	中部辦公室	私立高中職	8,000,000	4,805,000	60.06	166	14	8.43

99	教育部	私立大專校院	18,564,000	6,373,900	34.33	111	22	19.82
	中部辦公室	私立高中職	8,000,000	4,920,000	61.50	166	16	9.64
100	教育部	私立大專校院	12,802,000	7,207,350	56.30	111	21	18.92
	中部辦公室	私立高中職	8,000,000	5,570,000	69.63	166	17	10.24
101	教育部	私立大專校院	9,789,000	7,750,550	79.18	112	23	20.54
	中部辦公室	私立高中職	8,000,000	7,960,000	99.50	166	21	12.65
102	教育部	私立大專校院	9,489,000	7,661,715	80.74	112	26	23.21
(註)	國民及學前教育署	私立高中職	8,000,000	350,000	4.38	137	1	0.73

註：私立高中職 102 年度減少 29 校，主要係將 28 所私立學校移至新北市政府管轄，及花蓮國光商工停辦。

資料來源：審計部整理自教育部資料

2、又查，該部歷年來委託會計師查核私立學校財務狀況之查核結果未予公告，更遑論公告周知違反其他法令之情事，諸如部分學校年年違反「教育部監督學校財團法人及所設私立學校融資作業要點」規定，該部亦僅象徵性扣減獎助款，未曾公告違規事實。

(四)因學校經營規模大小影響同儕之學習與學校之生存，教育部函復本院稱以，過去該部設算私立技專院校決算報告為基礎，以統計迴歸模型分析，排除有大額捐贈收入挹注之學校，維持學校正常營運，並得建立中長期發展及各系科圖儀設備固定投入，約需 5,000 人之規模；要維持常態現金收支平衡之學生數約為 3,000 人，惟此經營規模對教學圖儀設備之更新投入有困難，維持核心營運收支平衡之學生數約為 1,800 人，經實務檢驗發現，學生數在 1,800 人以下之學校，會採用限縮人事支出政策如裁減教職員及折減薪資，以維持學校核心營運收支平衡。

私立高中職能持續生存之適當經營規模一般以全校學生人數 600 至 800 人為損益平衡基準。近 5 年，教育部並無公布所轄中等以上學校各校之註冊率，即便因應立委問政需要，亦僅提供註冊率低於一定程度之校數，未曾提供校名。

(五) 教育部對於未公布註冊率之理由略以，各校招生註冊率並不全然反映各校辦學品質及績效（部分學校可能因地處偏遠致註冊率偏低），為免衝擊用心辦學學校之營運，教育部原立場傾向不公開。教育部雖未曾主動公布未達損益平衡或註冊率未達 20% 之學校校名，惟仍對此等學校施以相關輔導作為，以促進學校之有效發展。另教育部定期公告各校評鑑成績，以滿足高級中等以上學校學生或家長選擇適性、就近入學對學校資訊之需求云云。

(六) 然本院依據教育部函復說明該部將所轄各高級中學學校之評鑑結果均公告於教育部國民及學前教育署網站，鍵入 <http://www.k12ea.gov.tw>，3 月份上網查看，能得知 102 年上半年度第 2 梯次不含北、高、新北三直轄市及縣市完全中學的高級中學學校評鑑結果，看不到各私立高中職評鑑結果；約詢會後迄至調查截止日，上網仍查無各私立高中職之評鑑結果。又以教育部說明有關各技專校院評鑑結果，鍵入 <http://tve-eval.twaea.org.tw/>，迄至調查截止日，以台灣○○學院為例，僅能查出等第，並無法查出受評報告之評鑑結果。又查，本院依據教育部提供私立大專校院新生註冊率與 102 學年度被教育部列入輔導轉型退場學校之關連性。就註冊率未達 7 成之私立大學、技專校院而言，發現 5 年平均註冊率未達 50% 之學校，極易成為教育部輔導轉型退場之學校，而 2 年內註冊率驟降，低於 20% 者，

容易成為停辦學校。另就註冊率未達 2 成之私立高中職而言，101 年新生註冊率未達 20% 之 10 所私立高中職學校，其中私立○○商工乙校業於 100 年 8 月停辦、102 年 6 月送走最後一屆進修部學生後，轉為○○文化基金會；僅有 1 所列為退場輔導、4 所列為轉型輔導，其他 4 所學校於 102 學年度並未列入發展輔導、轉型輔導、退場輔導之學校。

(七)教育部到院稱以，業擬自 103 學年度起，公開大專校院新生註冊率，理由略以

1、政府資訊實有公開義務：

(1)教育部所蒐集之大專校院新生註冊率屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款所稱之「業務統計」，依政府公開資訊法第 6 條之規定，與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。

(2)依該法第 18 條之規定，政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。

(3)教育事業在於提供知識學習，非屬一般營利事業，新生註冊率之公開不僅涉及各該法人或學校之招生情形損益，亦肩負國家整體教育環境之健全發展、學生就業權益之維護等公益，實屬全民福祉所在，其資訊確有必要揭露於民，此公益性顯然高於私益(利大於弊)，自得依法於適當時機予以公開。

2、引導各校進行系科調整：若以國家人才培育政策

面向觀之，招生註冊率之業務統計資料，實屬教育部每年核定系科名額，輔導私立大專校院改善及停辦，私校獎助款核配(104 年起)，及申請雙軌訓練旗艦計畫等之重要參據之一，其公開亦應可促使各校進行系科調整，且教育部得借重各相關部會（如國家發展委員會）之人力需求評估資料，輔以獎補助措施、產學合作機制等方式，以適時引導各校開設符應時代所需、產業所需的系科，迫使不合時宜的系科進行轉型或退場。

3、提供人民知的權利，使其得以充分選擇生涯進路：

(1) 先前教育部之所以未公布新生註冊率資訊理由參見前述，原立場傾向不公開；然因近來部分學校招生情形紊亂，似有違法招生之情形，當下各校之科系設置、課程設計也在未能因應產業結構之變遷進行調整，未能符應產業、社會對人才之期待與需求，也造成學用落差現象，連帶拉低社會新鮮人就業的薪資水準。

(2) 新生註冊率屬考生及家長次一年度選擇報考學校重要參考資訊之一，屬於人民知的權利，對家長及學生而言，亦可利用各校系科註冊率與各相關領域人力需求資料予以一併考量，作出更為明確之生涯進路選擇，對學校及家長、學生皆有助益，故新生註冊率應有必要自 103 學年度起於適當時間予以公開，由教育部於相關統計資訊網站提供各校科、系、所、學位學程之新生註冊率，供民眾上網查詢。

(八) 綜上，教育部未能善盡主管機關權責，對於私立學校財務監督查核比率偏低，且查核密度未隨學校招生缺額增加而提高，復未將查核結果、評鑑結果及

各大專校院新生註冊率予以公開，致私校辦學相關資訊未能充分揭露，長期罔顧多數家長與學生教育選擇權。

五、教育部未積極督促學校建立內部控制制度，復未具體落實執行「私立大專校院轉型發展方案」之監督輔導機制，致私立大專院校輔導、轉型及退場預警機制徒具形式；又該部所訂頒「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」，未納入財務面之營運風險評等指標，不利日後及時發現財務異常之學校，核有怠失

(一)私立學校法於 97 年 1 月 16 日修正公布，按本次修法主要精神為增強私立學校經營管理自主性，以減少法律之限制及主管機關管制；明定私立學校應建立內部控制制度，對人事、財務、學校營運等實施自我監督管理機制，保障學校資產安全、增加學校財務報表之可靠性、強化相關法令及政策之遵循，俾利私立學校之經營運作走入自我監督管理之正軌。私立學校法第 51 條規定：「私立學校應建立內部控制制度對人事、財務及營運自我監督，其實施辦法，由教育部定之。本法中華民國 96 年 12 月 18 日修正之條文施行前已設立之財團法人私立學校，應於前項辦法施行之日起一年內建立內部控制制度。」教育部 98 年 12 月 9 日訂定發布「學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法」。依上揭規定私立學校應於民國 99 年 12 月 8 日以前建立內部控制制度。

(二)查私立大專校院未能於期限完成者 13 校，占私校 11.71%，高中職部分於期限建置完成者僅桃園縣私立○○高級中學等 7 校，未能於期限完成者 133 校占監督私校 95%(133/140)，該部 102 年所列 16 所(14 所私立 2 所國立)高級中等學校輔導名單中，其

中未能於期限建置者高達 13 所學校，顯示該等學校不甚重視內部控制制度，前教育部中部辦公室亦未積極督促學校促其建立制度據以執行。

(三)依該部統計處民國 98 年「98-113 學年度國民教育階段學生人數預測分析報告」分析推估及預測結果略以：國小新生數自 93 學年起產生大幅度負成長，國中新生數劇減現象則遞移至 99 學年，高中職則在 102 學年呈現。及 100 年發布「100~111 學年度大專校院 1 年級學生人數預測報告」略以：由已出生人口之長期數據觀察，國小新生人數自 93 學年起產生大幅度負成長，大專一年級學生則遞移至 105 學年開始銳減；依「高級中等教育學生人數預測分析」所推估之畢業生向後推計，105 學年大專校院 1 年級學生數將減為 24 萬 7,966 人(中推估)，較 99 學年之 26 萬 8,733 人減少 2 萬 767 人，平均年減近 4 千人；若以 12 年為一週期觀察，推估 111 學年之大專 1 年級學生為 18 萬 3,291 人，較 99 學年減少 8 萬 5,442 人，平均年減 7 千餘人，減幅為 3.14%。我國私立大專校院自 81 學年度之 82 校增至 101 學年度之 109 校(不含宗教學校)，20 年內擴增 27 校；其學生人數亦自 81 學年度之 45 萬餘人，增至 101 學年度之 91 萬餘人，約增加 1.03 倍。

1、教育部為建立退場預警制度、協助學校轉型發展及完備退場機制，於 98 年度研訂「私立大專校院轉型發展方案」，依該方案肆、三規定：「為及時發現經營困難學校並提供必要協助，該部爰從財務、招生及教學品質等面向訂定十二項¹營運風

¹主要指標 4 項：核心營運結餘、債務履約率、累積違約債務本息、積欠薪資月數。

次要指標 8 項：常態現金結餘率、減薪指數、設備更新指數、舉債指數、資產負債比、新生註冊率、在學學生保留率、評鑑結果。

險評估等指標，依情節輕重，訂定分級預警標準，並於每學年度依預警指標檢核學校財務及招生情形，通知受到預警學校，建立預警名單，並安排後續訪評作業。」依上揭 12 項指標訂定甲、乙、丙 3 級預警標準，評估結果：甲級則依大學法或私立學校法等相關法規執行行政督導；乙級則列入觀察名單，從嚴審核舉債或土地購置等案，並請董事會積極籌募資金；丙級則組成訪評小組至校訪評，以確認是否符合私校法第 70 條所定「遭遇重大困難不能繼續辦理」之要件，並提請私立學校諮詢委員會提供諮詢意見，以評估是否命令轉型。惟該部答覆本院指出：「教育部於 98 年研擬『私立大專校院轉型及退場機制方案』，以完備私立學校轉型及退場配套機制一節，原係規劃由學校衡酌整體教育環境發展趨勢及本身條件後主動提出，必要時才由教育部依規定辦理，且在「尊重市場」與「學校發展」之原則下，由該部扮演輔導的角色，依據預警指標做好前端管控及提供學校具體輔導措施；惟私立學校表達對本方案疑慮及唯恐標籤化造成學校營運之困擾，尚未正式實施。爰另於 102 年訂定教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則。……」云云。

- 2、教育部部長於民國 98 年 10 月 12 日立法院教育及文化委員會第 7 屆第 4 會期第 6 次全體委員會，提出「高等教育現況檢討及追求卓越之發展策略專案報告」，本院 98 年「如何提升技職教育水準增強就業能力」專案調查研究報告及 100 年 2 月進行「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，均表示已訂定「私立高級中等以上學校轉型及退場機制

方案」。查教育部為配合 12 年國民基本教育之實施，建立優質高中職教育環境，及衡酌少子化之趨勢，另行訂定「高中職發展轉型及退場輔導方案」，辦理高中職校發展輔導工作。是以，將原「私立高級中等以上學校轉型及退場機制方案」營運風險評等指標有關高中職部分刪除，並改為「私立大專校院轉型發展方案」。

(四)另依教育部民國 100 年度中央政府總決算，有關立法院審議 100 年度中央政府總預算案所提決議、附帶決議及注意辦理事項之辦理情形(第 62 項)略以：「為落實預警機制，本部每學期分兩階段進行：第 1 階段針對各私立大專校院之『新生註冊率』及『在學學生保留率』、『核心營運結餘』、『常態現金結餘率』、『設備更新指數』、『舉債指數』、『資產負債比』、『評鑑結果』等指標進行檢核；並將『新生註冊率』低於 50% 或『在學學生保留率』不到 80% 之學校，列為第一波觀察名單。第 2 階段進一步要求上開觀察名單學校提供『債務履約率』、『累積違約債務本息』、『積欠薪資月數』及『減薪指數』，評等學校預警等級，以評估是否由本部組成訪評小組至校輔導。」經審計部 101 年度中央政府總決算審核報告揭露，該部未曾依上揭 12 項預警指標檢核學校財務及招生情形，建立預警通報系統，且無輔導私立大專校院退場或轉型之具體作為。

(五)教育部未能落實執行「私立大專校院轉型發展方案」，復於 102 年 9 月 14 日訂頒「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」作為輔導私立大專校院改善及停辦原則，依該實施原則第 2 點規定略以：私立大專校院有下列情形之一者，命其限期改善，

並進行專案輔導：1. 全校學生數未達 3 千人，且最近 2 年新生註冊率均未達 60%；2. 最近一次技專校務評鑑 4 等或大學校務評鑑 3 分之 2 以上項目未通過，或系所評鑑 3 分之 2 以上系所未通過（3 等以下）；3. 學校積欠教職員工薪資累計達 3 個月以上或未經協議任意減薪；4. 違反本法或有關教育法規。該部評估結果，102 學年度列為專案輔導學校 7 校，均屬上開原則第 2 點第 1 款情形，預計於 102 學年度到校訪視輔導。又教育部將原有 12 項指標簡化成僅餘新生註冊率、校務評鑑及積欠教職員工薪資等 3 項指標，其餘核心營運結餘、債務履約率、累積違約債務本息等財務面之營運風險評等指標均未納入上開原則。

(六) 綜上，教育部自 98 年修訂「私立大專校院轉型發展方案」迄 102 年止長達近 5 年時間，對外宣稱已做好預警監督機制，惟該機制卻以「尊重市場」與「學校發展」等推託之詞而未執行，其應作為而不作為，而未能依上揭 12 項預警指標建立預警名單，積極輔導協助經營困難之學校，肇致數所學校近 5 年來相繼爆發積欠教師薪資或減薪情事，其消極不作為顯有失當；教育部雖於 102 年 9 月 14 日復訂頒教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則，卻將原有 12 項指標簡化成僅餘新生註冊率、校務評鑑及積欠教職員工薪資等 3 項指標，其餘核心營運結餘、債務履約率、累積違約債務本息等財務面之營運風險評等指標均未納入上開原則，不利日後及時發現經營困難之學校過度舉債，或學校資產有無寄託或貸放與董事長、董事、監察人及其他關係人，或學校資產被掏空等財務異常情事者，核有怠失。

六、教育部未研訂申請動支設校基金准駁之裁量基準，核

准動支後亦未要求限期回補基金，以備不時之需；而教育部研訂之預警機制失真，無法機先防範、嚇阻○
○數位學院財務惡化，該校董事會長期未履行捐資承諾及募集資金改善財務結構，教育部又遲未令其限期整頓改善，致教職員及學生權益未獲應有之保障，顯有怠失

(一)按私立學校法第 45 條規定：「……設校基金及設校所需經費應分別籌措及備足，由學校法人於學校立案前，設立專戶儲存，非依本法規定，不得互相流用，……設校基金，其動支須經學校主管機關核准。」同法第 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。」又，私立學校法施行細則第 35 條規定：「學校立案開始招生後第 4 年起，始得動支，按各該學校主管機關所定比率逐年動支；動支總額不得超過 70%。」

(二)查○○數位內容學院 93 年創立設校基金為 2 億元，於 96、97、98 及 99 學年度為興建校舍及其他支出動支 1 億 4,000 萬元，餘額 6,000 萬元，於 100 學年度遭債權銀行行使民法抵銷權抵銷其借款 6,337 萬餘元。97 學年度會計師查核報告指出，截至 97 年 7 月 31 日止，學校尚需彌補之收支互抵不足數為 2 億 7,738 萬餘元，98 年 7 月 31 日止帳列現金及銀行存款 3,830 萬餘元減除尚未動支預收補助款 2,401 萬餘元，已不足支付已屆到期日尚未兌領之應付票據款項 4,031 萬餘元，對於其繼續經營假設

能力存有重大疑慮，應敦促董事等加強籌募款項，以挹注資金改善學校財務結構。

- (三) 教育部到院稱以，該部 98 年 11 月赴學校訪視查核財務及校務經營情形，核有積欠教職員薪資 1,949 萬餘元，負債淨額約 3 億 5,000 萬餘元，創辦人個人已無資金再挹注學校等情事，並自 99 年 1 月至 102 年 4 月召開 10 次專案輔導小組會議提供後續經營建議，其中即有 8 次建請董事會積極籌募資金挹注學校財源云云。
- (四) 查教育部於 98 學年度技專校院總量招生名額增量申請案，依據 97 年 1 月 24 日台技(二)字第 0970004201C 號令修正發布之「技專校院增設調整院所系科學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，其中第 4 點規定略以，在可發展總量規模範圍內之學校，應維持既有之總量規模繼續辦理。○
○數位內容學院符合「高職改制專科學校或新設未滿五年，且學生數未滿五千人」，爰核定 98 學年度增量 50 名學生。因教育部於 98 學年度同意核定○
○數位內容學院於該學年度增加招收學生人數，故該校於教育部 99 年 1 月計算之營運風險指標，預警分級屬甲級，意為雖積欠教職員工薪資已達薪資 2 個月，12 項指標中有 4 項指標落入 C 類，仍代表學校可正常運作。教育部到院稱以，除非學校主動申請轉型或停辦外，教育部僅依大學法或私立學校法等相關法規執行行政監督云云。
- (五) 另查，教育部 95 年度核准該校變更設校計畫向銀行申貸 1 億 6,000 萬元，該部為維私立學校法「捐資興學」而非「舉債興學」，同時請董事會出具法院公證捐資之承諾書以償還貸款及利息，惟依該校 100 學年度會計師查核報告，截至 101 年 7 月 31 日

止，應收董事會捐資款項 1 億 8,701 萬 5,541 元，累計僅捐資 422,766 元，且帳列現金及銀行存款 1,388 萬餘元，已到期未獲兌現之票據款項 6,518 萬餘元，負債總額計 3 億 1,913 萬餘元，董事會未履行捐資承諾及財務狀況未見好轉下，至 102 年 5 月起每月僅發給教師 1 萬元薪資，債權人並依強制執行到校扣押教學設備，並拍賣供償還債務；顯見教育部 3 年餘之輔導措施未具成效，該部遲至 102 年 11 月 1 日，依私立學校法第 55 條規定通知學校限期整頓改善，○○數位內容學院遂於 103 年 2 月 13 日自行宣布停辦，教職員及學生權益遲未獲應有保障。

(六)綜上，教育部於私立學校創立時均訂有設立標準，包含校地面積、校舍面積、設備、師資、設校經費與設校基金等條件，然該部對於私立學校動支設校基金之申請，並未依學校財務或營運情形等研訂准駁之裁量基準，僅管控動支總額不得逾 70%，且核准動支設校基金時，亦無附帶條件要求應限期回補基金，致學校營運發生困難或財務艱困時，僅餘 30% 設校基金往往不足以支應財務危機所需經費。查○○數位內容學院從 97 學年度的常態現金結餘率就呈現負數，當時董事會即因大興土木，而資金不足，教育部卻於 98 學年度核准該校增加招生名額，造成教育部研訂之預警機制失真，無法機先防範、嚇阻財務惡化；而該校對教職員工又以減薪方式來降低營運成本，5 年來董事會僅挹注極少資金，教職員工均身兼數職，對學生照顧與辦學品質造成負面影響，教育部之消極作為，導致教職員及學生權益遲未獲應有之保障，顯有怠失。

七、以目前教育部相關法規，對於列入輔導名單之學校，

**無法指派公益監察人，以落實對私立學校之財務監督
管控，教育部允宜研議改善之道**

- (一)私立學校法第 19 條第 3 項規定：「學校主管機關之獎勵、補助總額達學校法人前一年度歲入總額百分之二十五以上或總額達新臺幣一億元以上者，法人主管機關得加派社會公正人士一人充任該學校法人公益監察人，其職權與學校法人監察人同，並得依實際需要更換或免派之。」依該部訂頒「教育部輔導私立大專校院改善及停辦實施原則」全校學生數未達 3 千人，且最近 2 年新生註冊率均未達 60%，將進行專案輔導，惟該部 102 年度「教育部獎勵私立大專校院校務發展計畫要點」之獎勵經費核配基準，業將學校全校新生註冊率納入獎勵經費減計原則，以學校最近連續三個學年度全校新生註冊率均未達 70% 者，依其最近一學年度全校新生註冊率按不同級距減計其部分獎勵經費。另該部規劃自 105 年度起，學校最近一學年度全校新生註冊率如未達 50%，不予核配獎勵經費。有關技專校院部分，將於 104 年度納入全校新生註冊率納入獎勵經費不予核配原則；並與大專校院部分一致；規劃自 105 年度起，學校最近一學年度全校新生註冊率如未達 50%，不予核配獎勵經費。爰此，私立大專校院被列入發展轉型退場輔導者，所獲教育部獎補助資源將相對減少。
- (二)教育部到院稱以，為維持學校法人之公共性，並落實接受公款補助者應受較高程度監督之原則，爰明定接受政府達一定比例及額度時，法人主管機關得指派公益監察人之規定。近 3 年教育部指派公益監察人分別為 100 年指派 2 所學校：○○醫學大學、○○醫學大學；101 年指派 3 所學校：○○醫學大

學、○○醫學大學及○○管理學院；102 年指派 4 所學校：○○大學、○○大學、○○大學及○○管理學院。查 102 年私立大專校院列入發展轉型退場輔導之學校中，僅○○管理學院因獲該部獎勵、補助總額達前 1 年度歲入總額達 25%以上，連續 2 年指派公益監察人，其餘列入發展轉型退場輔導之私立大專校院，尚無對該等學校派任公益監察人。至於私立高中職列入發展轉型退場輔導之學校中，教育部到院稱以，尚無學校符合私立學校法第 19 條第 3 項規定，因此尚無對此等學校派任公益監察人。

(三)另教育部到院稱以，配合 103 學年度十二年國民教育實施，為強化私校公共性，新增私立學校法第 19 條之 1 修正案，針對教育部因 103 學年度實施學費補助而負擔私立高中職及五專學生學費達新臺幣 1 億元以上者，法人主管機關應加派「公益監察人」。本案業於 101 年 11 月 22 日由行政院函送立法院審議，並於 101 年 12 月 27 日赴立法院專案報告。102 年 10 月 31 日立法院教育及文化委員會審查修正通過第 19 條之 1 條，並將應指派門檻改為 5,000 萬元；惟部分委員認為教育部配合十二年國教補助學費，其受益者為學生及家長，學校收入實質並未增加，設置公益監察人是否合宜，尚有討論空間。

(四)綜上，被列為轉型輔導學校其經營困難，且財務較易滋生弊端，亟待政府派任公益監察人以監督財務狀況，期能及時發現私校財務問題，但以目前法令規定，對於列入輔導名單之學校，政府將無法指派公益監察人，以落實對私立學校之監督管控，教育部允宜研議改善之道。

調查委員：趙榮耀

錢林慧君

中 華 民 國 103 年 月 日