



大學退場與轉型的公共化思考

戴伯芬
輔仁大學社會系教授



報告大綱

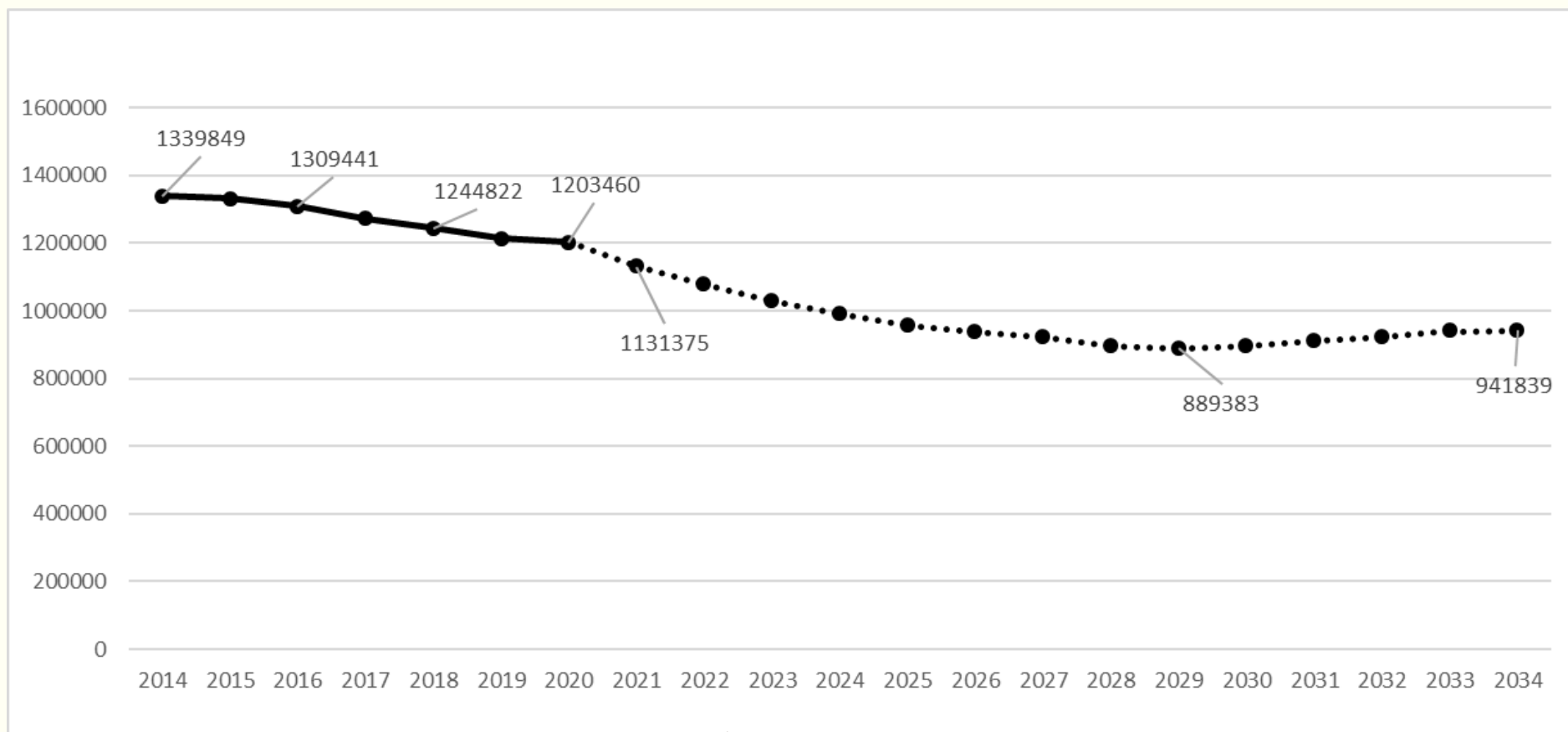
高等教育的巨變
日本、南韓的退場機制
退場轉型議題
私立高級中等以上學校退場條例分析

高等教育的巨變



學術市場縮緊的面貌

臺灣高等教育學生人數變化，2004~2034年



高等教育緊縮的面貌

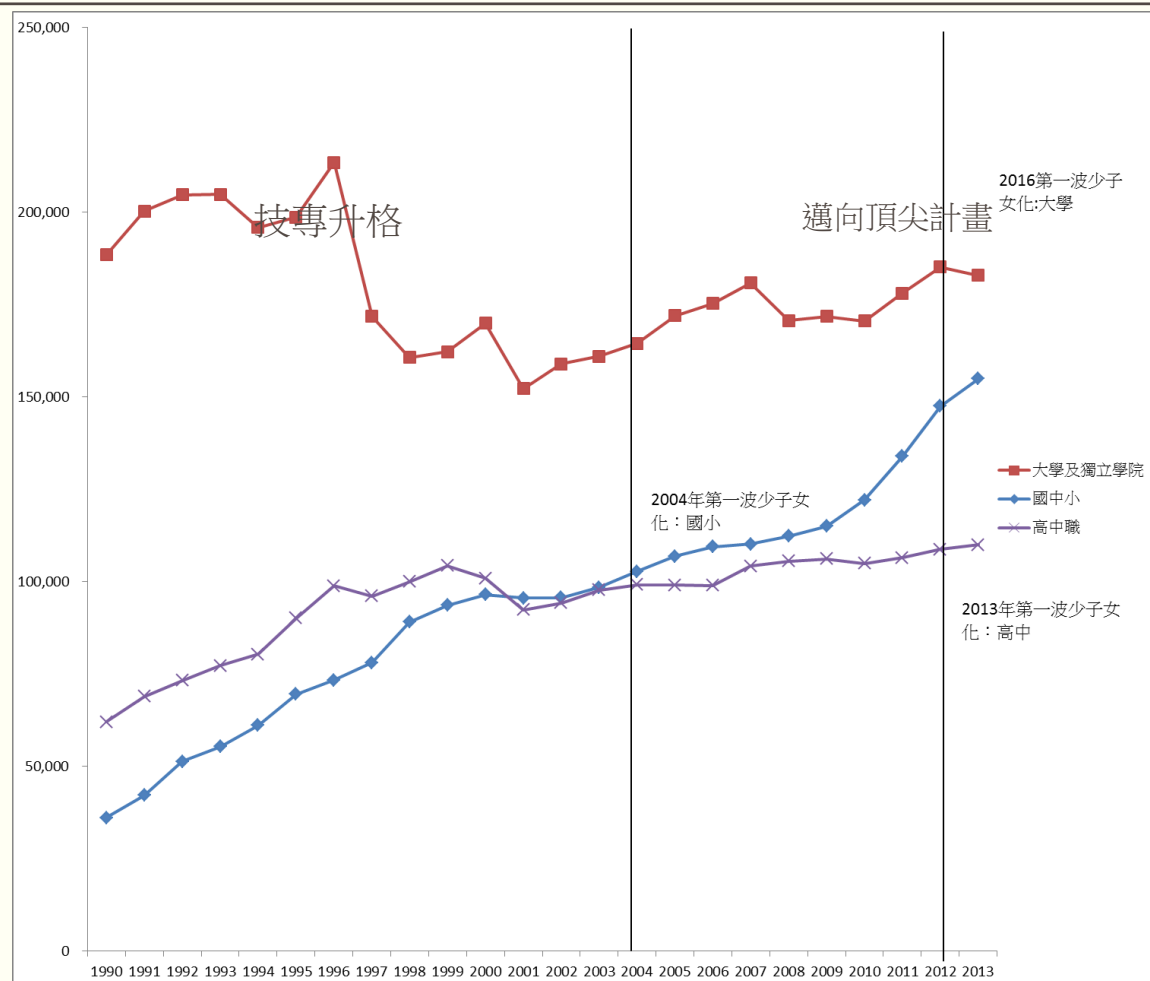
- 地域的不均：南部、東部影響高於北部
- 專業學門的不均：理工影緊縮高於社科、人文
- 公、私差異：公立擴張、私校緊縮
- 性別的不均：
公校女性減少大於男性、私校男性大於女性

媒體誤導下的少子女化危機

- 少子女化是誰的危機？
- 誰從少子女化危機中獲利？
- 誰又從少子女化失利？



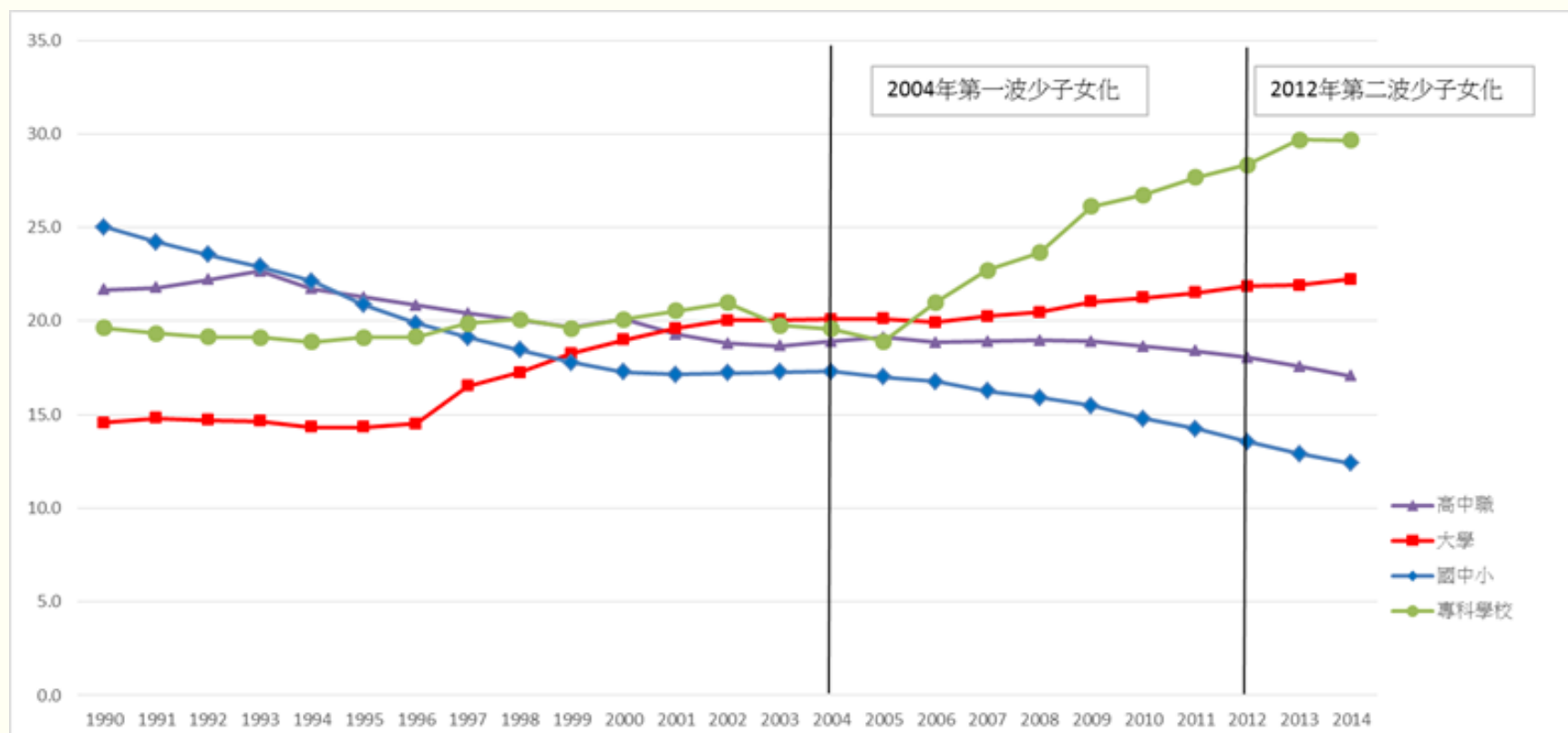
什麼樣的高等教育危機？



平均每生分攤經費圖 資料來源：教育統計指標

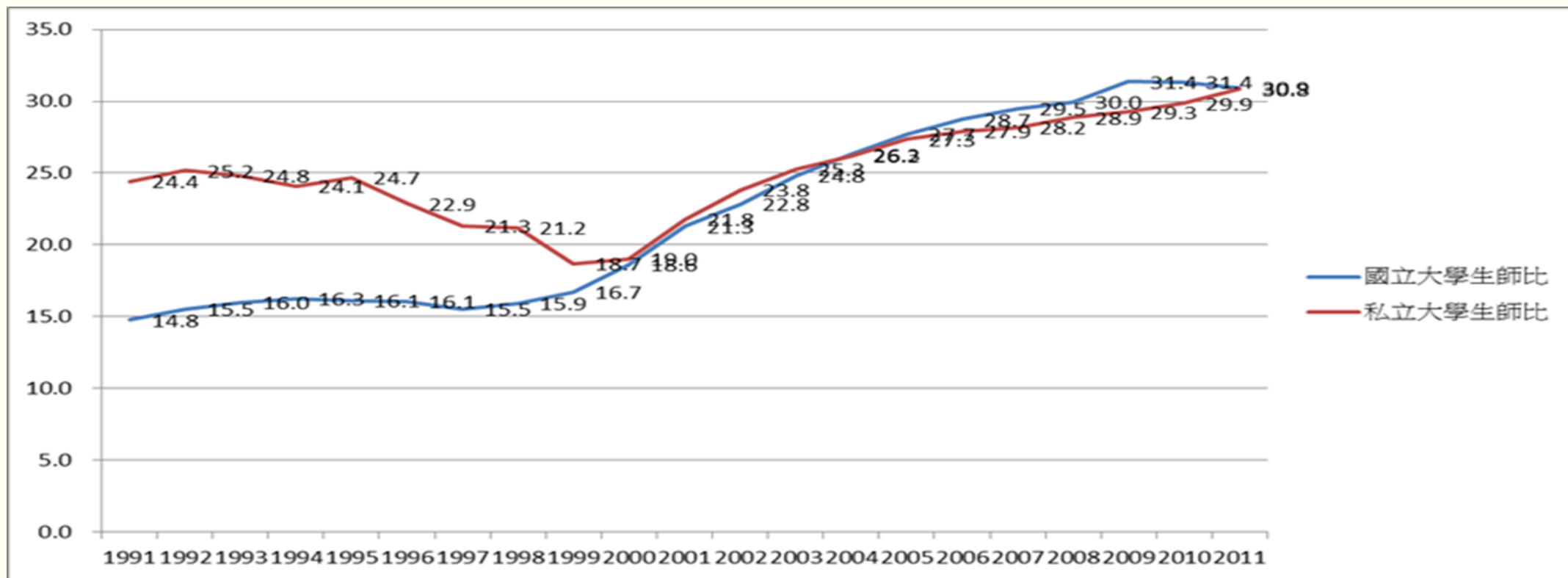
高教危機的錯誤歸因：少子女化

各級學校班級平均人數



真正的高教危機1:高等教育品質下降

臺灣歷年來公私立大學生師比



註：1.不考慮兼任師資；
2.以招生員額而非學生人數計算,博士生:碩士生:學士生=3:2:1

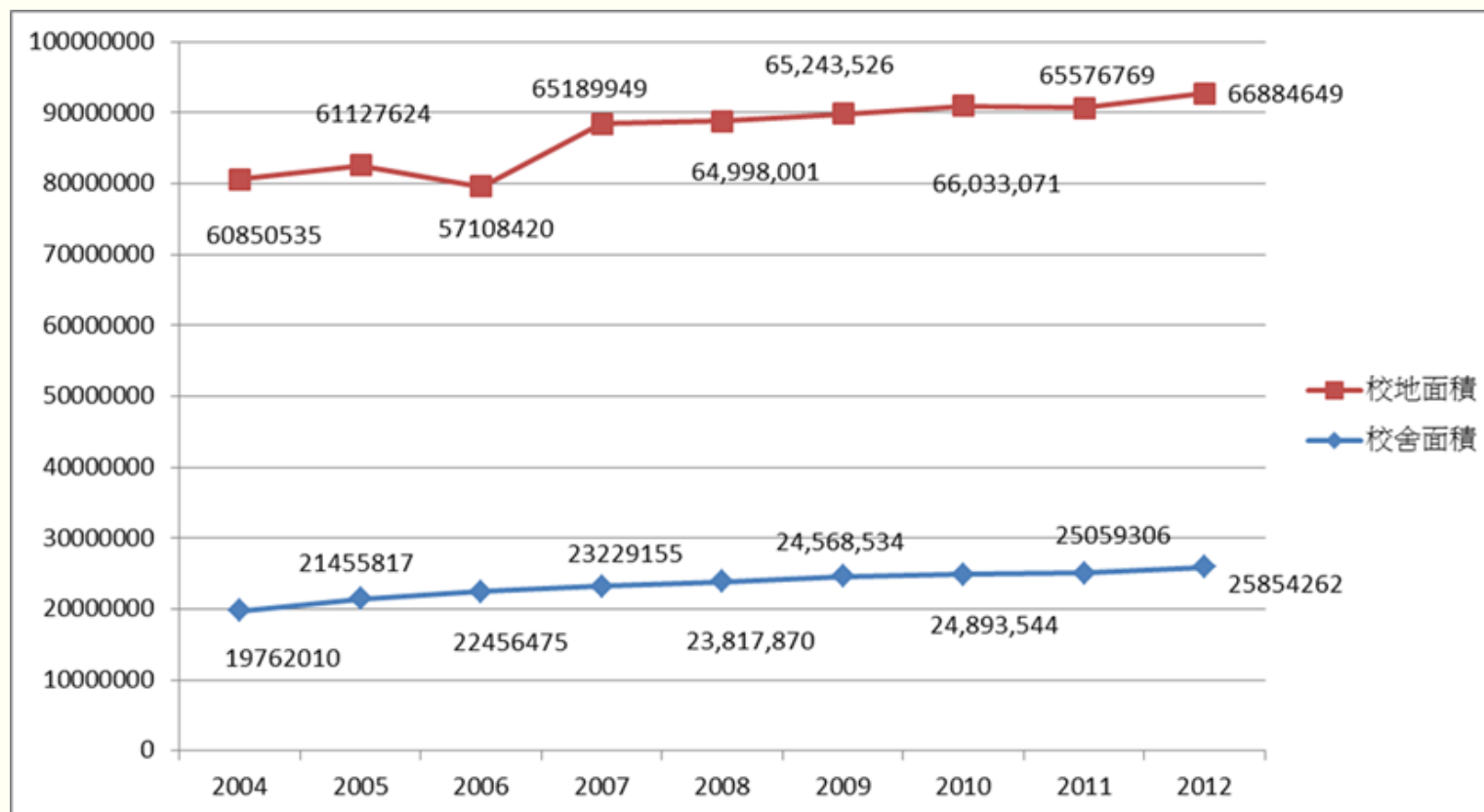
	學前教育	國小	中等教育			中等以上	高等教育 ³		
	(1)	(2)	(3)	國中	高中職	非高等教育	(7)	ISCED5 B	ISCED5A /6
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
亞洲									
中華民國									
2008年	10.7	16.7	17.0	15.1	18.9	-	20.3	20.0	20.5
2009年	10.8	16.1	16.9	14.9	18.8	-	20.9	20.1	21.5
2010年	12.6	15.3	16.5	14.3	18.6		21.2	20.7	21.6
中國大陸 ¹	...	17.9	...	15.5	...	...	17.3	17.4	17.2
日本	16.5	18.8	13.4	14.7	12.3	x(5, 7)	10.4	7.5	11.8
南韓	17.9	24.1	18.2	20.2	16.5	-	...	...	...
美洲									
美國	13.4	14.3	15.1	14.8	15.6	14.7	15.0	x(7)	x(7)
加拿大 ²	x(3)	x(3)	16.3	x(3)	x(3)	...	...	...	...
歐洲									
英國	17.9	20.2	13.4	15.0	12.4	x(5)	16.9	x(7)	x(7)
法國	19.0	19.9	11.9	14.6	9.4	x(8)	16.2	16.7	16.1
德國	13.8	18.0	14.7	15.0	14.0	14.8	11.5	12.0	11.5
義大利 ²	11.2	10.6	10.8	9.7	11.8	...	19.5	7.5	19.7
西班牙	13.1	13.1	9.8	10.3	8.7	-	11.1	8.8	11.6
比利時	15.9	12.6	9.9	8.1	10.8	x(5)	19.0	x(7)	x(7)
荷蘭 ²	x(2)	15.8	15.8	x(3)	x(3)	x(3)	14.9	n	14.9
芬蘭	11.4	14.4	13.6	10.6	15.9	x(5)	15.8	n	15.8
大洋洲									
澳大利亞 ²	...	15.8	12.0	x(3)	x(3)	...	...	...	15.2
紐西蘭	9.6	17.1	14.5	16.2	12.8	17.1	17.8	17.3	17.9
OECD國家平均	14.4	16.4	13.7	13.7	13.5	13.8	15.8	19.7	16.2

大學危機1：高教品質低落

中華民國高等教育生師比在
OECD16國中為倒數第一名，
落後於中國

資料來源: 2010年經濟合作發展組織「各國教育概觀」(Education at a Glance, OECD Indicators 2010)

真正的高教育危機2：補助學校擴大校地校舍



台灣校地校舍面積變化圖，2004-2012

蚊子校舍的誕生



臺師大林口校區的省親宿舍

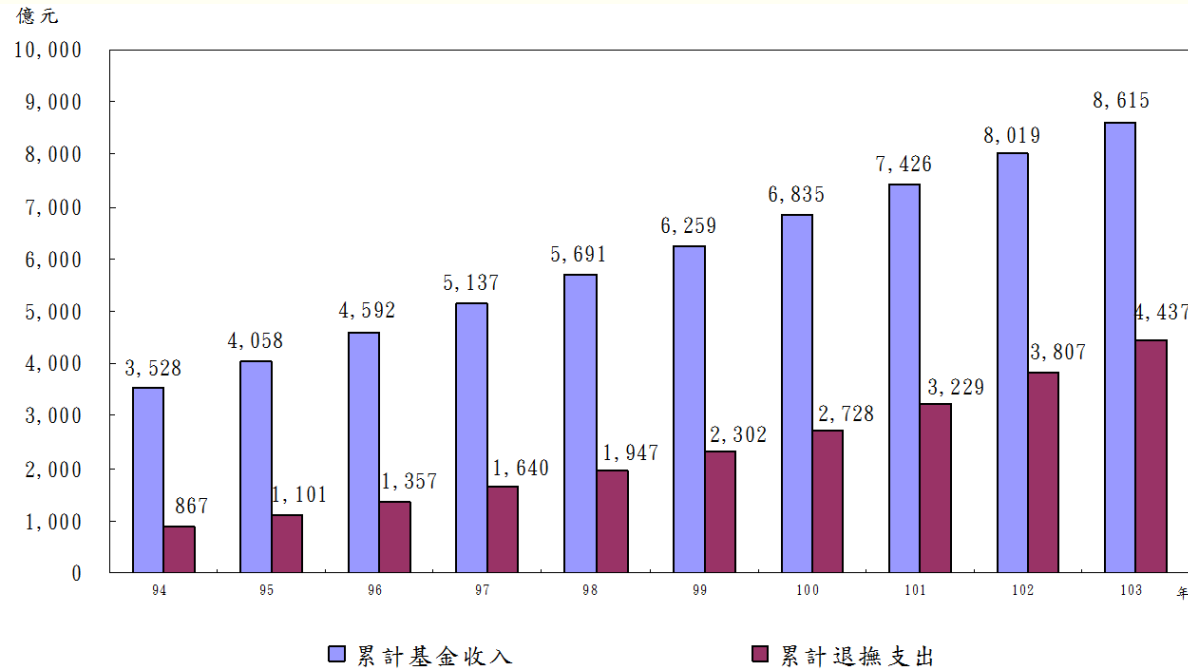


政大蚊子水岸電梯

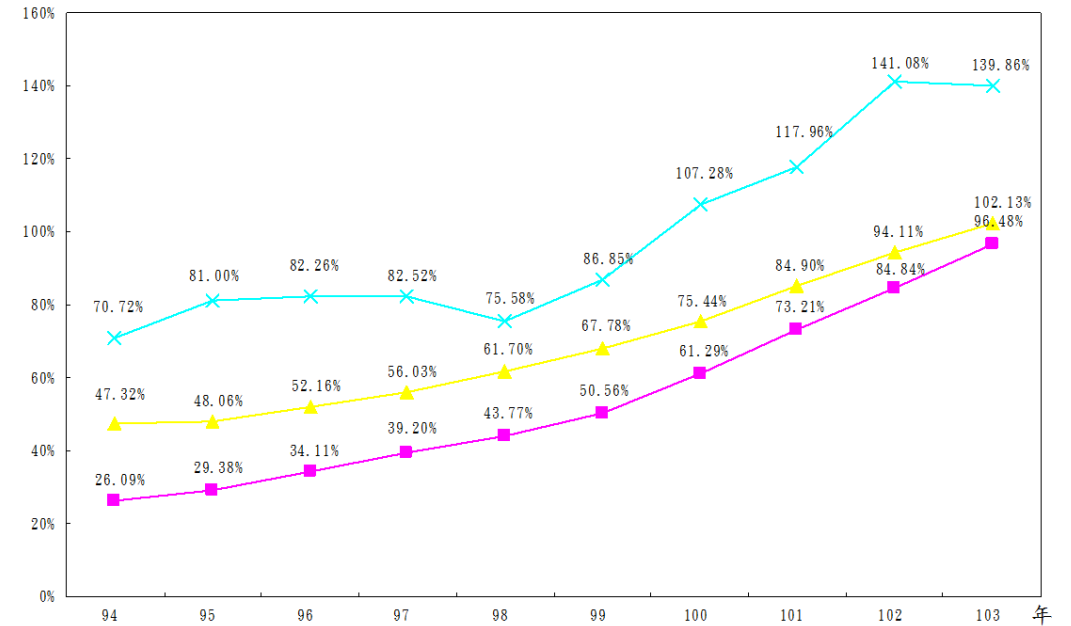
臺大竹北校區



真正的高教育危機3：退輔支吃掉教育預算

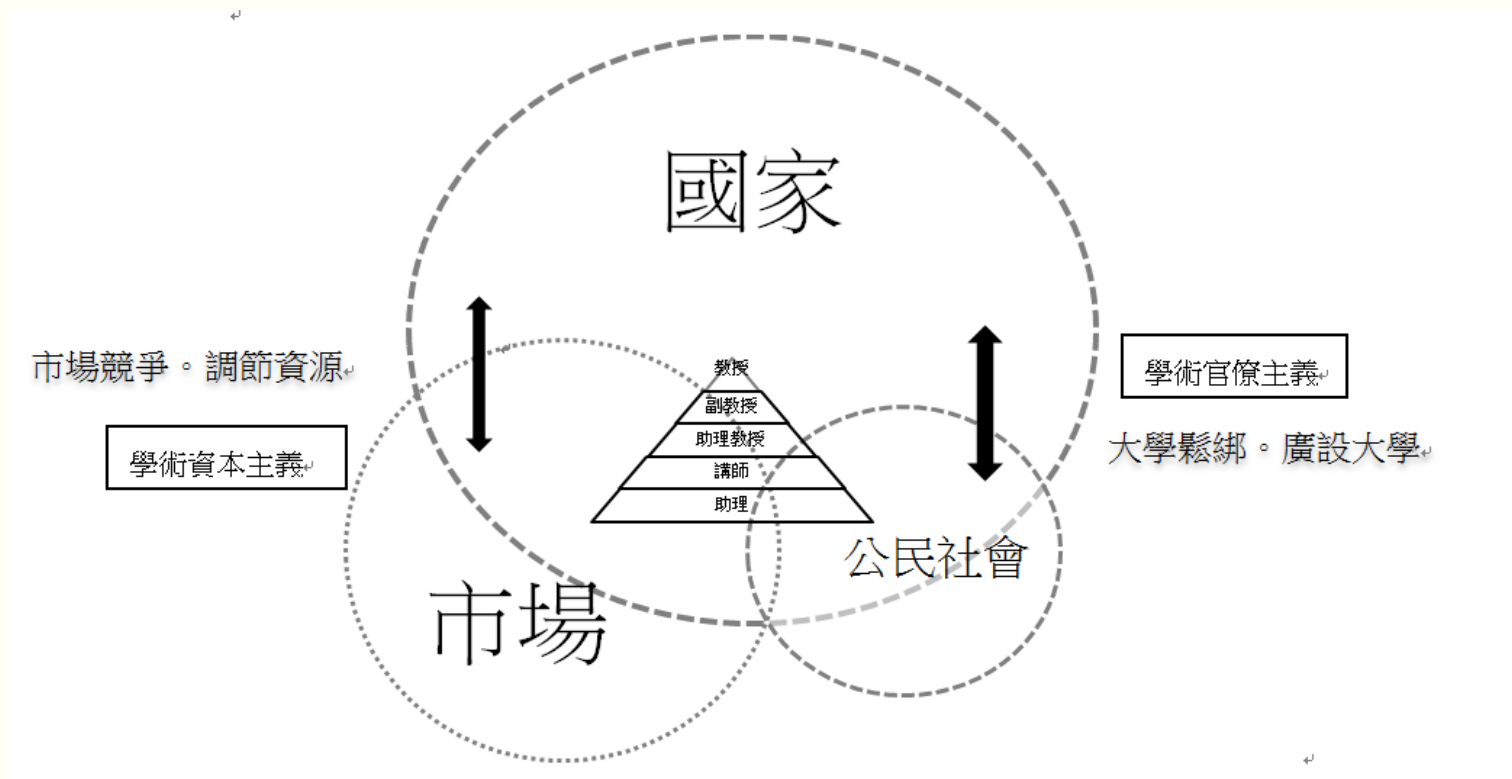


退輔基金收支,2005-2014



退輔基金占收支百分比,2005-2014

真正的高等教育危機4： 教育行政壟斷、資源誤用

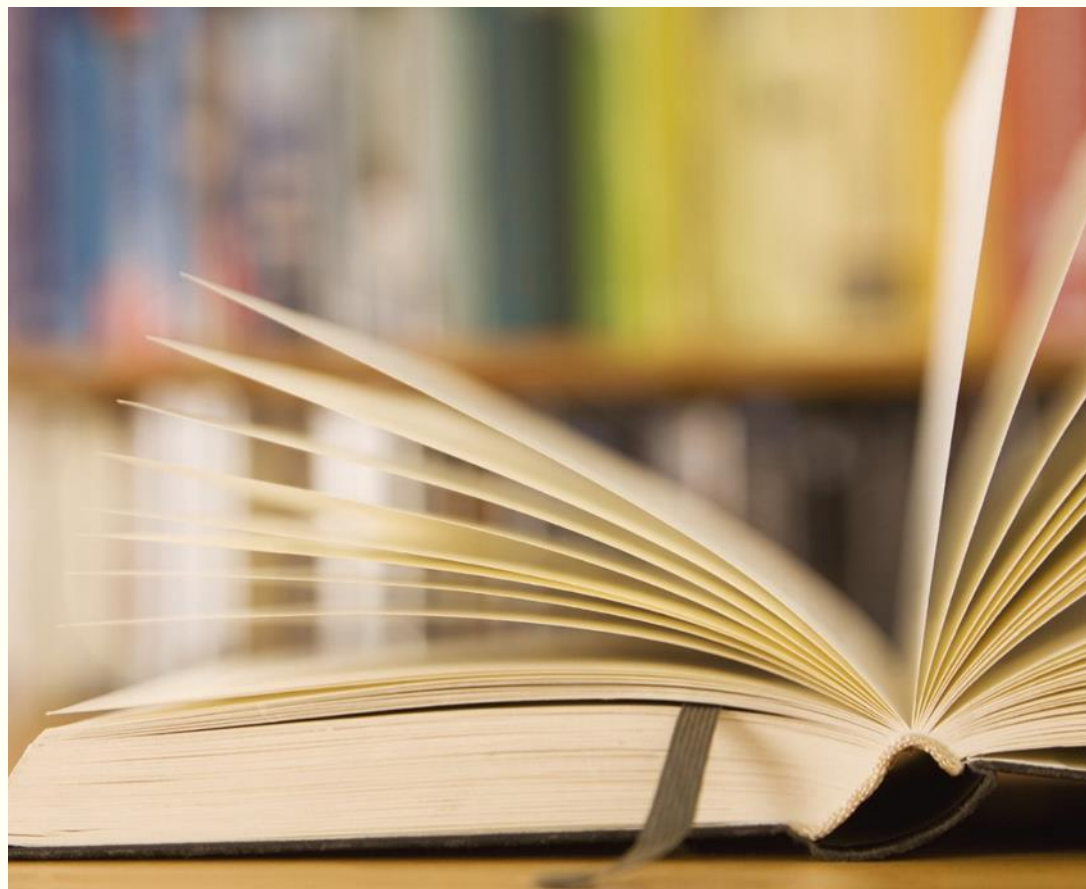


例子：評鑑的一天

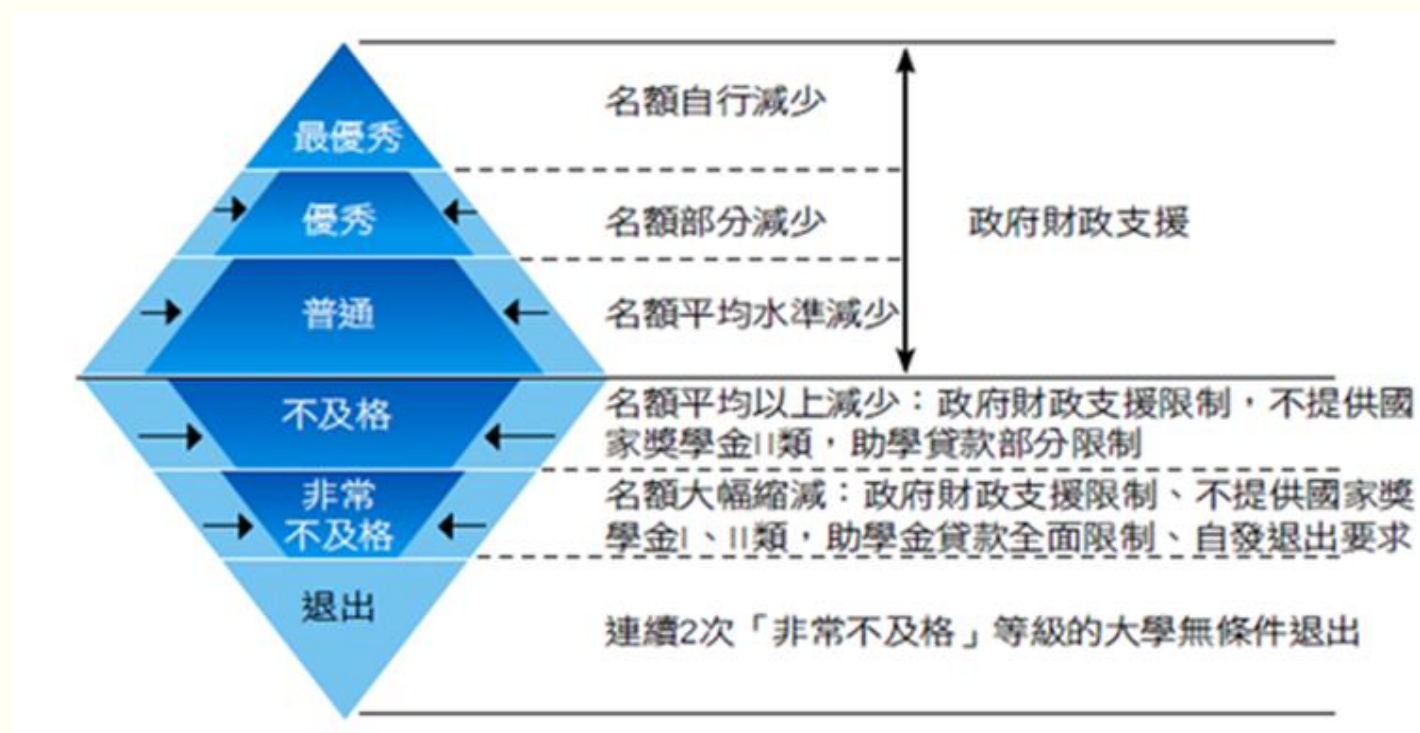
<https://drive.google.com/open?id=0B9Em-y2AuYszM1RiaHhPWkhlclU>

<https://www.powtoon.com/online-presentation/eE2GhjLPms3/#/BeingPublished>

大學退場政策： 國際比較與臺灣爭議



韓國：國家強制退場



資料來源：黃月純,2014

日本：公立大學法人化

現況

- 1.2004年日本政府將國立大學「法人化」，競爭型計畫、自籌財源
- 2.不強制退場，私立學校振興共濟事業團處理退場的人力問題
- 利用認證制，資訊公開來進行公共課責

日本政府的大學改革

- 1.致力培養振興地方產業、貢獻地方社會的人才；
- 2.重視專門領域，致力全國性的教育研究；
- 3.創造卓越的學術成果，致力揚名國際社會的高水準研究。

臺灣高等教育緊縮的爭議

- 1.學術界：左、右意識型態之爭
- 2.反教育重分配：都會區軍、公教出身的學生以較低的學費獲得較好的教學品質與資源
- 3.過度教育的負所得報酬

高教緊縮的衝突：向左走或向右走？

台灣高等教育該走向公共化或市場化？

- 國家政策：教育是國家的社會投資
- 臺灣社會大眾的共識：教育應該有助於階級流動

1. 科舉制度的遺害

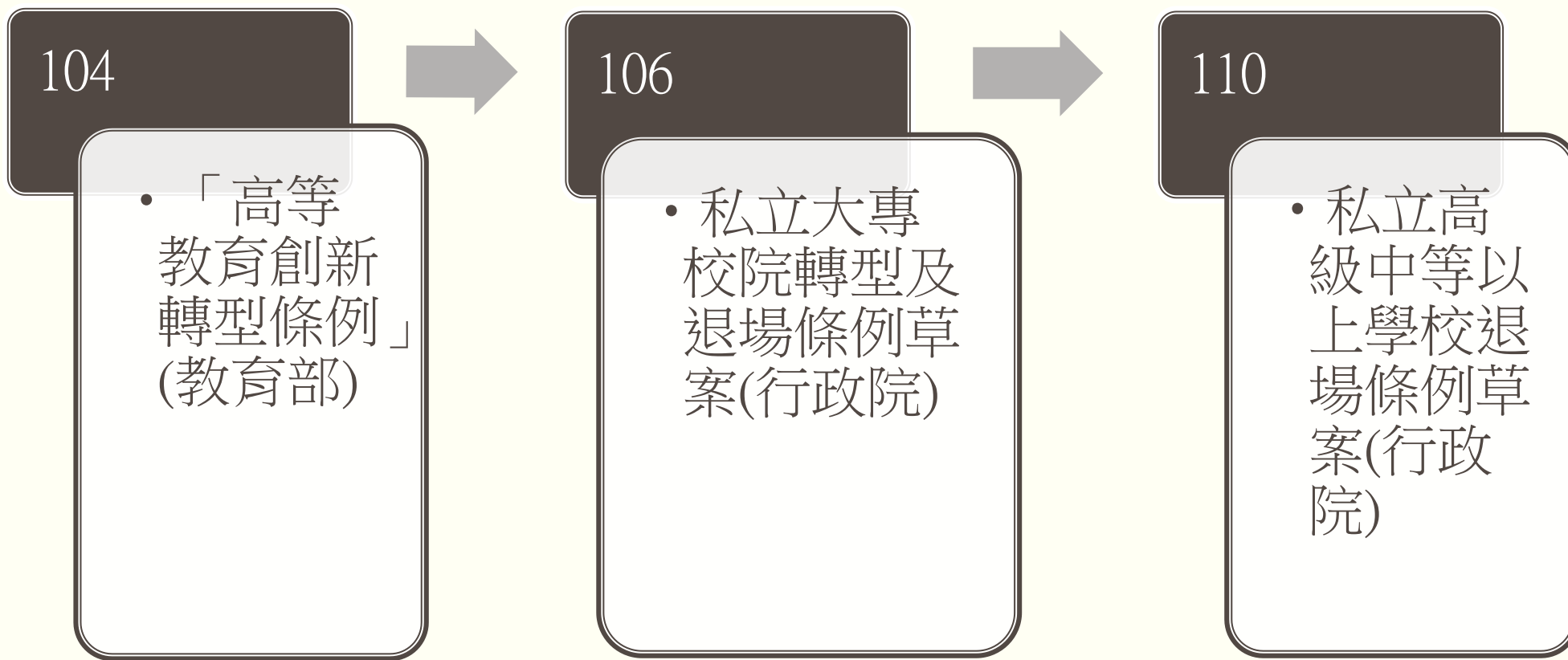
2. 萬般皆下品，唯有讀書高

- 學生與家長的關注：人力資本投資

1. 符合興趣

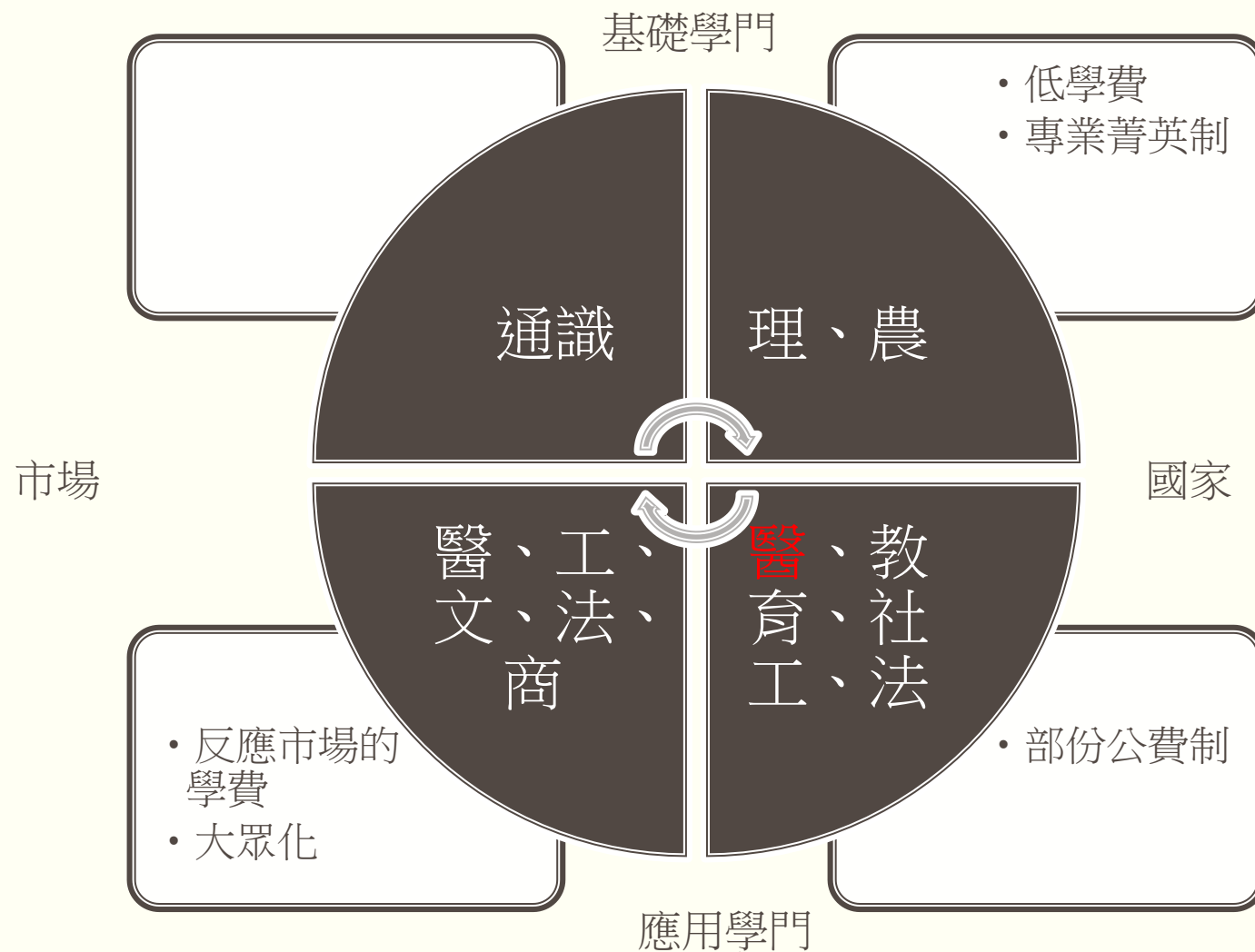
2. 就業前景

大學退場的法案變化



明訂「專案輔導學校」應於公告日起3年內改善，如未改善，主管機關應令停止全部招生，並至當學年度結束時停辦。

高等教育的第三條路：智慧緊縮



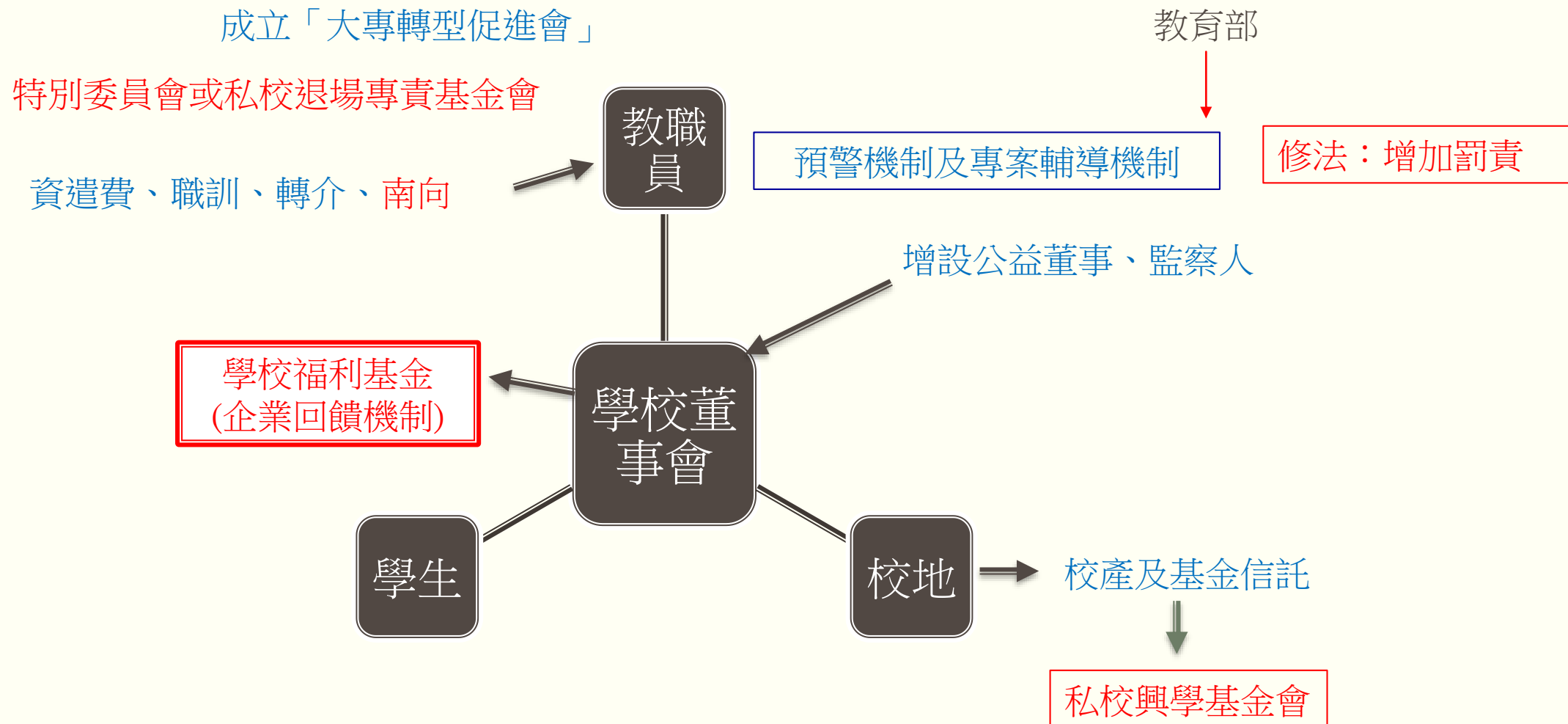
高等教育的巨變



退場/轉型幾個重要的議題

- 1.退場/轉型的主管機關？
- 2.專案輔導學校的要件？
- 3.對於學生受教權保障
- 4.對於教職員的權益保障
- 5.轉型的審查程序
- 6.校地處分

結論：公共化的退場建議



私立高級中等以上學校退場條例分析



退場/轉型的行政機關

	私立大專校院轉型及退場條例草案	私立高級中等以上學校退場條例草案	建議
主管機關	教育部	教育部	行政院建立跨部會處理退場的機制，本條例之主管機關為教育部，並視大專校院轉型類型得為衛福部以及文化部，地方則為地方政府教育局與發展局
決策機制	主管機關免依私立學校法第六十七條第一項規定徵詢私立學校諮詢會之意見。	私立高級中等以上學校退場審議會；包含有關機關、學校法人、學校教師、專家學者代表。	應納入各縣市教師會、學校教師會與學生會代表；轉型為文化或社福機構時應依土地使用變更，邀地方政府相關局、科、室。

專案輔導學校要件

私立大專校院轉型及退場條例草案	私立高級中等以上學校退場條例草案
專案輔導學校之認定程序、公告、輔導、監督及其他相關事項之辦法，由主管機關定之，並建立預警機制。	
一、學校法人或學校財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運， 經主管機關限期改善，屆期未改善或改善無效果。	一、財務狀況顯著惡化，已有不能清償債務之事實或嚴重影響校務正常營運。
二、學校積欠教職員工薪資累計 達三個月以上 或未經協議任意減薪違反教職員勞動權益情節嚴重者。	二、學校積欠教師薪資，且經主管機關依教師待遇條例處以罰鍰。
三、院、所、系、科及學位學程師資質量基準不符合專科以上學校總量發展規模與資源條件標準規定， 達二學期以上者。	三、師資質量不合法令所定基準，經主管機關限期改善，次一學年度全校 仍有百分之五十以上 之院、所、系、科及學位學程，師資質量不合法令所定基準。 私立高級中等學校合格教師比率未達百分之五十。
四、教學品質經主管機關依法令規定查核未通過， 達二學期以上者。	四、私立專科以上學校最近一學期維護學生受教權益查核結果為不通過。經主管機關限期改善， 隔次查核結果仍為不通過。
五、 全校學生數未達三千人，或最近二年新生註冊率均未達百分之六十。	
六、違反私立學校法、教師法或相關教育法令，情節嚴重，影響相關學生或教職員工權益。	五、違反私立學校法或有關教育法令，情節嚴重，影響相關學生或教職員工權益。

對私校及專案輔導學校的監督： 公益董事及監察人

私立大專校院轉型及退場條例草案	私立高級中等以上學校退場條例草案	建議
§7經主管機關列為專案輔導學校者，學校法人應將學校設校基金及不動產委託經中央目的事業主管機關許可兼營信託業務之銀行進行管理。	§7增加對專案輔導學校的興學禁制	
§8學校如動支經費辦理超過一定金額之採購及興建校舍者，應報主管機關核准後辦理。 §12董事長、董事及監察人不得支薪專任，且應摺節董事會各項經費支出，不得逾主管機關之規定。	§8對列入專案輔導學校期間學校法人要求： 一、負學校經營及財務改善之責。 二、不得置支薪專任之董事長、董事及監察人。 三、董事會各項經費支出，不得逾學校法人主管機關之規定，並應摺節支用。 四、學校法人董事長、董事、監察人之配偶、三親等以內血親、姻親，不得擔任所設學校及其附屬機構之行政主管。	建立一定比例公益董事及建立其任期制 接受教育部獎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，由教育部加派社會公正人士一人充任該學校法人公益監察人
§10委託私校振興互助協會暨專業團隊	§9依學校主管機關要求增加公開項目；必要時，學校主管機關得委託機構或團體辦理專案輔導學校財務監控事宜。	
§9主管機關得加派社會公正人士充任該法人公益董事至少兩人，及公益監察人至少一人	§12加派 專案輔導學校之專任教職員最多三人 擔任所屬學校法人董事，並加派社會公正人士一人擔任監察人	一定比例
	§14學校主管機關為前條停止全部招生處分時，學校法人主管機關應同時解除學校法人全體董事職務， 重新組織董事會	

對於學生受教權保障

- 專案輔導學校應確實保障現有學生受教權益；主管機關應辦理維護學生受教權益查核，並得視情況協調鄰近學校協助其開班授課。
- 學生有轉學意願者，學校應協助學生辦理轉學事宜。
- 專案輔導學校停止全部招生後，於停辦時仍在校之學生，應由學校主管機關分發至其他學校繼續就讀。
- 建議：
 - 1.主管機關應建立**預警機制**，防止學校違反學生受教權；
 - 2.專案輔導學校應確實保障現有學生受教權益，**違反情節嚴重者主管機關得扣除部份或全部之招生名額**；
 3. **主管機關得補助學生就學、轉學或教學衍生之相關費用向學校求償。**

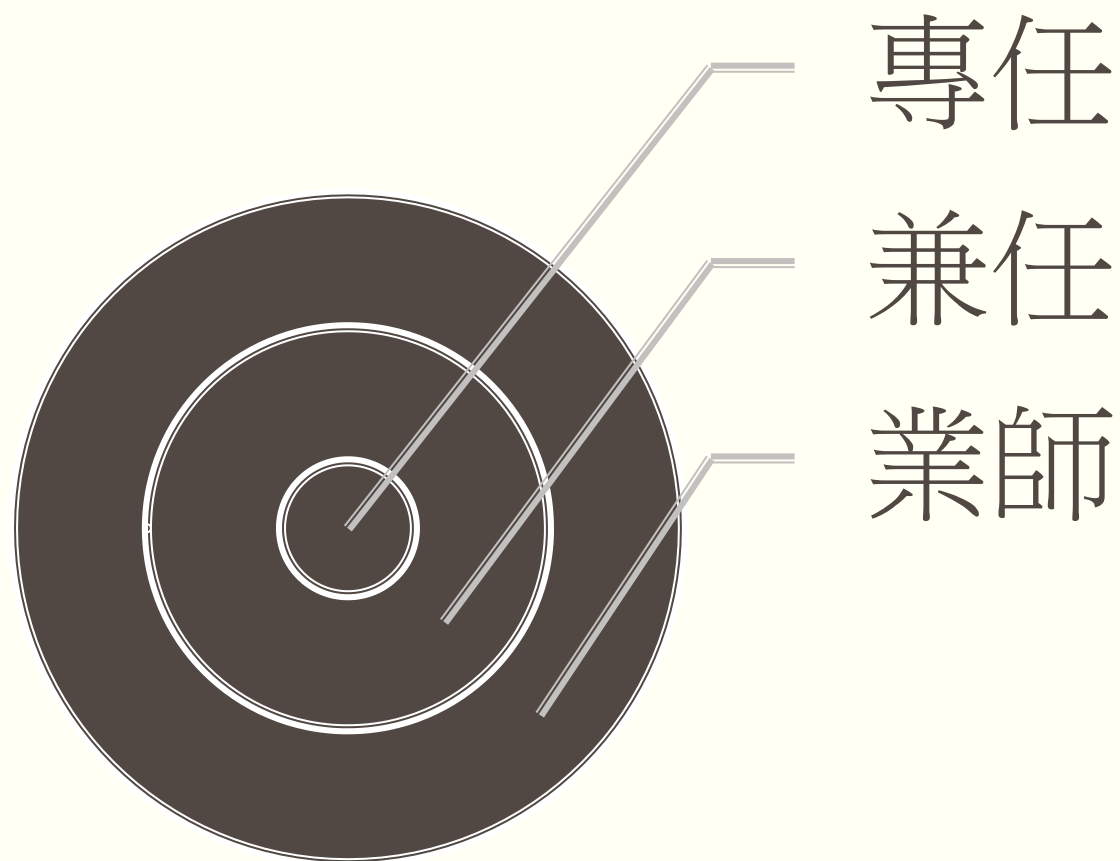
對於教職員的權益保障不足

- 1.未建立終止勞動契約預告制。
- 2.慰助金未能依勞動基準法標準核給。
 - 一、在同一雇主之事業單位繼續工作，每滿一年發給相當於一個月平均工資之資遣費。
 - 二、依前款計算之剩餘月數，或工作未滿一年者，以比例計給之。未滿一個月者以一個月計。
- 3.未限定學校核給教師的時間。
- 雇主應於終止勞動契約三十日內發給資遣費。
- 4.私校公保與公保、勞保制度轉銜。
- 5.無失業保險、就業輔導以及創業貸款。

對於教職員的權益保障

私立大專校院轉型及退場條例草案	私立高級中等以上學校退場條例草案
§15私立大專校院經中央主管機關核定停辦、停止部分或全部之招生，其教職員依據相關法令辦理退休或資遣時，學校法人應提供教職員優退慰助金。	§17教職員工慰助金：每滿一年發給二分之一個月之最後在職薪給或薪資；退休慰助金；離職慰助金，每人 最高以發給六個月最後在職薪給或薪資為限 。
§18私立大專校院因轉型或退場系、所、科、組、課程調整或學校減班時，對仍願繼續任教者，應盤點其教學、研究專長或有關工作經驗，優先輔導安置至適當工作；對有意投入研究機構或產業服務者，應瞭解其培訓需求，協助其參與高階人才躍升培訓或就業服務機構提供之訓練及媒介服務。	§17學校主管機關建立之轉職媒合機制；其他學校以專任方式聘任該教職員工者，學校主管機關得酌予補助。
§16學校法人辦理財產清算時，所積欠之教職員薪資、資遣費、教職員優退慰助金及依公教人員保險法規定應支付被保險人之超額年金，應最優先受清償，並自開始清算時起，視為已向法院聲明參與分配債權。	§22學校法人於清算時，其所積欠教職員工之薪資、依教職員工適用法規應負擔之保險費、超額年金、退撫儲金、退休金、資遣費、慰助金及本基金所墊付之上開各類款項，其受償順序應優先於普通債權及無擔保之優先債權。受償順序應優先於普通債權及無擔保之優先債權。

高等教育的第三條路：以師資控管生源



轉型的審查程序

- 私立大專校院停辦後，學校法人無積欠教職員工薪資、資遣費及依公教人員保險法規定應支付超額年金之情形，過去辦學績效良好且未違反教育法令規定者，經董事會決議提報改辦計畫及主管機關許可，會同相關部會以及地方政府組成專案小組審議之後，得改辦其他教育、文化或社會福利事業。

財產暨校地處分

- 一、捐贈大專校院轉型及退場基金。
- 二、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）。
- 三、向政府部門及國營企業租借者歸還原承租單位。

強化大學退場的治理

- 1.加派公益董事及監察人，且須經校務會議推舉
- 2.對於私校董事會掏空校產的監督，回歸原來私校法32條(86年6月18日)，教育部應有違反情節嚴重者必要時得由教育部更換董事或接管
- 3.建立退場學校的標準作業流程：監督退場學校私相授受，逕行轉為宗教團體、財團假辦學使用的機制
- 4.校地校用，厚殖教育資源



退場：活化人才，守護教育公共財