

51-87

## 第四章 大學合理規模調整策略之探究

大學規模調整除了最適化的探討之外，最適規模的內涵也多所見解，然從品質評鑑與績效角度的觀察，已成為世界各國教育經營者對於大學是否規模調整的重要參考依據，大學是否需要規模調整，前述文獻分析已多所探討，本章節首先從我國大學規模需要調整的背景進行分析，釐清我國當前在大學規模過度擴充的背景，政府與大學所採用的規模調整策略，以及在進行過程中所發生的問題；接著再從規模調整策略的切入點予以分析，歸納各先進國家作法，從政府與學校兩個角度作為主軸，進一步探究國外高等教育規模調整的策略；最後，再根據國外經驗與國內情形於第三節提出對我國大學合理規模調整的建言，以提供國內教育政策擬定的參考。

### 第一節 我國大學合理規模調整之問題分析 51-57

我國在1994年《大學法》修正之後，我國高等教育政策似有朝向市場導向發展的趨勢，政府逐漸放寬對大學的管制，並鼓勵院校增設及私人興學，所採取措施諸如調整政府與大學的關係，賦予大學於法律範圍內享有自治權、放寬大學增設，特別考量四年制技術學院之申請、改制專科學校升格為技術學院等。政策導引結果致使高等教育機構及學生數量急遽擴張，也因此導致近年來高等教育逐漸浮現諸如高等教育經費互相排擠、大學缺乏特色、高等教育品質低落、學生素質明顯下降、高教低就與失業率增加等人力低度運用現象（蓋浙生，2006）。

過去十幾年的高等教育規模擴充政策，除了產生以上現象外，近年來更由於少子化與教育市場開放的衝擊而使衍生問題雪上加霜。我國自2002年加入世界貿易組織，使得我國的教育服務業被列入市場開放項目之一；接著2003年10月立法院又通過大陸學校可以來台招生，更嚴重的是，國內學齡人口逐漸減少，大學在未來將會有招收不到足夠學生的危機。在這種外國學校搶學生，國內學生不足的情形下，導致國內大學校院面臨了招生來源減少、學校數量過剩所導致的經費不足與資源閒置的嚴峻挑戰，而且中小型大學校院的發展也日益困難，在這種

背景下，為了要整合既有資源，提升學校競爭力，學校整併即成為我國大學校院規模過度過大的解決策略之一。

政府單位也警覺到上述所提問題，因此，行政院特別在2002年成立了「高等教育宏觀規劃委員會」，負責評量我國大學校院應該如何有效率的整併，規劃出各地區高教資源的分配，其主要構想是花蓮、台東、屏東地區至少只能有一所國立大學的設立，並將此高等教育整併計劃提至教育部執行之，此建議案也成為教育部推動大學整併的藍圖。

依照教育部的標準，國立大學的最適經營規模是9,802至13,806人，若照此標準計算，國內現有國立大學只有台灣大學、成功大學、政治大學與中正大學合乎這個標準，其他各大學校院規模都太小。在進入世界貿易組織後所將面對國外大學校院競爭與少子化的衝擊下，現有的大學校院規模不但過剩，而且可能降低台灣大學校院的競爭力。另外，由於世界各國都持續地在推動大學校院整併的工作，以降低成本、提高學術競爭力，結果效果相當顯著。政府有鑒於世界潮流與國內需求，於是又接著推出「國立大學校院區域資源整合發展計畫」，希望下列三種方式將國立大學進行整併(教育部，2002)：

#### 一、校際合作：

大學基於教學、研究、推廣的需要，從資源整合、交流與互動開始，例如系所規劃、師資聘用、運動設施、校際選課研究計畫等項，皆為校際合作的方向。

#### 二、策略聯盟

提出具體的共同運作計劃，整合數個有潛力的研究中心或具有跨校性的發展方向、特色進行規劃，逐步整合可互補之大學校院成為一個新的大學系統。

#### 三、學校整併

鼓勵同區域或性質可以互補的國立大學校院整併，成為一個規模更大、資源更充裕及更具競爭力的大學。

雖然教育部採用以上三種策略，但是卻認為讓彼此鄰近、規模較小而屬性差異較大的學校，共組一個完整的大學，比較容易見到整併的優點。然而，教育部

在鼓勵各大學進行整併的時候，採用主要是「以預算誘因鼓勵大學整併」，想藉由誘因吸引各校朝整併方向傾斜，使得各校在資源萎縮之下，即使擁有種種疑慮，仍會認真考量整併的好處。

然而，這種以預算誘使大學整併的方式，卻因為沒有相配套的罰則，使得各大學校院藉由整併名義爭取額外預算以充實基礎建設，而且這種方式只促成嘉義大學的整併案，其他如「台灣師大與台灣科技大學」、「台北市立師院與台北市立體院」、「花蓮師院與東華大學」、「高雄師大與高雄應用科技大學」、「屏東師院、屏東科大與屏東商業技術學院」、「勤益技術學院、台中技術學院與台中護專」等校大學整併案皆未成功。我國大學之所以未能自發性的進行整併，主要原因在於我國有些大學校院還擁有自我本位的心態，對於國外學術與招生競爭視而不見，另外，許多考慮學校整併的當事者，常會擔心整併後「學校自我價值不再」、「學校教師升等發展受限」、「整併雙方資源分配與權力結構」、「綜合大學與技職學校異質性過大」等問題，造成我國大學未能積極主動自行整併。有鑑於此，教育部為加強整併的力道，遂於2006年又組成「大學校院整併推動委員會」，宣示「化被動為主動」推動大學整併，未來相關大學如果沒有提出具體整併規劃，教育部將不再提供額外經費(翟本端、薛淑美，2006)。換言之，教育部計畫改變以往「通通有獎」的作法，改為規定學校自動提出的整併案，必須經過教育部審議，才能核撥所需經費。

除大學整併之外，教育部也開始其他規模調整策略的執行。如2003年5月所提出的《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》就規定大學校院退場的程序，茲將其內容列舉如下(教育部，2003)：

#### 一、整併

設校法人與設校法人整併，或私立學校與其他私立學校整併時，各該設校法人董事會應就整併有關事項，擬定整併計畫、整併契約，依法定行政程序所定重要事項之決議，附具經會計師查核簽證之資產負債表及財產目錄，報經主管機關核定後辦理；主管機關核定前，應提經私立學校審議委員會決議之。設校法人間

進行整併者，整併後存續或新設之設校法人，繼受因整併而消滅之設校法人之權利義務；學校間進行整併者，由整併後存續或新設之私立學校所屬設校法人，繼受因整併而消滅學校之權利義務。設校法人應造具並公告有關整併之財務報表及財產目錄；對於已知之債權人並應為個別通知；債權人對整併有異議者，應於公告所定期間內以書面提出異議，未提出異議者，視為承認整併。當債權人提出異議時，如果債務已屆清償期者，設校法人應清償其債務；如果債務未屆清償期者，設校法人應提供相當之擔保。

## 二、改制

設校法人所設學校擬改制為其他類型學校時，董事會應擬定改制計畫，依法定行政程序所定重要事項之決議，報經主管機關核定後為之；報經主管機關核定前，應提經私立學校審議委員會決議之。

## 三、停辦

私立學校有下列情形之一者，得經其設校法人董事會依法定行政程式所定重要事項之決議，報經主管機關核定後，停辦學校：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理；二、經主管機關依私立學校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。前項情形，私立學校未自行申請主管機關核定停辦者，主管機關於必要時得經私立學校審議委員會決議，命其停辦。

## 四、解散

(一) 設校法人主動解散：設校法人有下列情形之一，得經董事會依法定行政程式所定重要事項之決議，報經主管機關核定後解散：1. 私立學校依規定停辦者，於停辦期限屆滿後，仍未能恢復辦理，或未能整頓改善；2. 捐助章程所定之解散事由；3. 將全部財產捐贈政府；4. 依規定進行整併而須解散。

(二) 主管機關解散：設校法人有下列情形之一，主管機關經私立學校審議委員會決議，得命其解散：1. 私立學校依規定停辦，於停辦期限屆滿後，

仍未能恢復辦理，或未能整頓改善者，未依規定報請主管機關核定解散；2.未報經核准，擅自停辦所設學校或停止招生；3.經主管機關依私立學校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，或處理、改善無效果。依規定命其停辦而未停辦者。於學校停辦、設校法人解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應予最優先清償。

## 五、清算

設校法人解散清算後，除整併之情形外，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，並報經主管機關核定，捐贈予公立學校、其他私立學校之設校法人，或教育文化、社會福利事業；3.歸屬於私立學校所在地之直轄市、縣（市）政府。地方政府運用前項設校法人之賸餘財產，以辦理教育文化、社會福利事項為限。

除了上述報告外，政府亦計劃以系所評鑑與經費補助方式介入大學校院退場。從大學校務評鑑目的可知，其雖僅著眼於提供學校自我認知、改善與經驗交流，尚未正式將評鑑結果列入作為高等教育退場之依據或參考。然而，從2003年12月修正發布之《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》規定，各校所提總量規劃之執行結果，將作為教育部核定次年度增設、調整系所班組及招生名額總量規模之依據，而此亦將列為評鑑項目，以作為相關獎補助款核給之依據可知，政府部門雖未言明本次評鑑結果之用途，但其以系所評鑑與經費補助間接介入大學校院退場的用意非常明顯。

繼2003年後，教育部接著又在2006年召開第八次全國教育會議，提出另外一個退場機制的實施方案，內容是：(一)暫緩受理與許可私立大學之籌設，並採取從嚴審核的標準；(二)輔導與協助大學校院調整不合時宜的科系所及發展新的系所；(三)加強辦理大學校院評鑑與功能分類，以建立質量管控參考標準（蓋浙生，2006）。由此可知，政府除了系所評鑑外，同時還企圖以抑制系所成長與

輔導協助系所調整來進行大學校院的合理規模調整。

綜上所述，倘若仔細分析我國政府對於退場機制的作法，就可以發現政府對於國立大學傾向於「整併」，而私立大學由於沒有政府的保護，因此以後私校「停辦解散清算」、「系所退場」的機會非常大。至於介入的方式，主要是採用「利誘」、「主導」、「脅迫」的方式，介入的程度非常深。以大學整併為例，可以發現教育部在推動策略聯盟、校際整合方面在形式上是成功的；然而，在學校整併方面卻只有嘉義大學整併案成功，深究其原因，教育部以往只用預算誘因而吸引學校整併的作法有其可議之處；然而，當前教育部已改弦更張，將整併補助政策由原本的「通通有獎」改為「有條件的補助」，也就是在利誘之外，另外還加入監督罰則的「棒子加紅蘿蔔」政策，這種政策方向適當與否，值得進一步探究。

倘若再深入分析政府在 2003 年提出的《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》、《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》與 2006 年在全國教育會議中所提出的學校退場決定，就可以發現政府在大學整併之外，已經開始規劃其他形式的大學校院退場策略，但深入探析《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》內容，就可以發現停辦、解散與清算三種退場方式根本就可以歸類為學校關閉的一連串處理程序，因此，嚴格來說，上述退場方式應該只能分為整併、改制與學校停辦解散清算三種。然而，綜觀目前國內大學的改制情形，一般皆只是從專科變成學院，或是學院改制成大學，這種作法根本無法有效解決我國當前大學校院規模過大的問題，因此，要解決這個問題，必須要透過整併、學校停辦解散清算、系所退場三種作法，才可有效解決我國大學校院規模過大的問題，但是在這個報告中，根本未提及系所退場的作法。

另外，從《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》與 2006 年全國教育會議所提出的退場作法可知，政府計畫一方面計畫透過抑制的方式來預防系所增長，一方面計畫介入學校進行系所調整，更重要的是，政府計畫依據評鑑結果與經費補助機制，對於辦學績效不佳，招生嚴重不足的學校，計畫透過停辦、解散、清算、系所退場之方式對於學校進行規模調整。

綜上所述，政府對於大學校院的整併是採用「棒子加紅蘿蔔」，而且主要是將焦點鎖定於國立大學；對於學校的退場則是計畫透過系所評鑑與經費補助介入，對於「停辦解散清散」亦有訂定相關規範，但是對於系所退場除了以抑制與輔導協助學校進行系所調整外，其他並無相關規範，這恐怕是我國必須補強的地方。

我國對於大學校院合理規模調整是採取介入的方式，這種方式有一點值得思量，亦即政府在實施「整併」、「學校停辦解散清算」與「系所退場」時，倘若介入程度過深，恐怕會產生蓋浙生(2006)所提出的，這種作法必須考量是否違反三種原則。第一，是否違反大學法強調尊重大學自主的精神；第二，是否有違憲法鼓勵私人興學，但又有設限與打壓之嫌；第三，開放高等教育所衍生的問題，是政府政策的誤失或是辦學者不了解市場的情形。我國政府雖然不能像英美加幾乎完全將大學校院退場交由市場操縱，但是從蓋浙生的看法可得知，倘若學校退場完全由政府操盤，則將有違法與政策立場矛盾的情形發生。而且，我國高等教育雖逐漸朝向市場化邁進，但市場化的程度畢竟不如英美加等國家，然而，由於各校的情形與需求不同，倘若由政府強制主導退場，對於我國的高等教育發展恐怕不是一件好事。重要的是，在「整併」、「停辦解散清算」、「系所退場」三種規模調整策略的進行過程中，政府在學校退場的過程當中所應扮演的角色應該如何？介入程度應該如何？學校本身應該如何配合政府政策？應該是本研究所探究的重點之一。基此，本研究將於下一節特就這三種合理規模調整方式進行國外經驗的探究，並在第三節當中考量我國國情後，對我國應有的大學校院規模調整策略提出建議。

## 第二節 國外大學合理規模調整策略之探析 57-75

由於高等教育普及程度的落差，及各國對高等教育管制措施的不同，大學校院整併的需求起源於歐美，一直到經濟起飛及教育的普及風潮，蔓延至世界開發中國家，1990年代大學整併需求才擴及到亞洲國家，目前已成為許多國家處理高