

在教育大學方面，近來受到國民教育市場萎縮的衝擊，然在財務經濟規模營運績效，整體而言仍有不錯的規模績效，但在人力素質規模的營運績效，則相對保守而顯不彰，在社會服務規模營運績效方面，則具一定成效，個別而言以 E-05 整體表現較佳，E-01 整體表現亦佳，然在社會服務規模則仍有待提升，其餘各校統計如表 6-4-4。

表 6-4-4：各教育大學整體效率

代號	學校名稱	人力素質規模 營運績效	財務經濟規模 營運績效	社會服務規模 營運績效
1	E-01	1.000	0.995	0.266
2	E-02	0.020	1.000	0.250
3	E-03	0.016	0.940	0.510
4	E-04	0.084	1.000	0.583
5	E-05	1.000	0.714	1.000
6	E-06	0.024	1.000	0.313
7	E-07	0.171	1.000	0.314
8	E-08	0.524	0.860	0.442

第四節 大學進退場機制

148-158

本研究以合理規模指標做為大學績效評估自我檢視的工具，除了符合大學自主的時代潮流之外，對於學校經營發展更有依循的引領作用，然進退與否有指標引領，進退之間如何做更是本研究的重要問題之一，本節將以大學進退場機制為探討的主題，歸納在此一主題下本研究的發現：

壹、高等教育規模調整機制

高等教育規模調整，因應各區域政經背景的差異，而有不同的作法，政策引領、市場機制、評鑑取捨是常見的作法，以下是我國、美國、歐盟的作法。

一、我國曾以「鼓勵新設私立學校處理要點」鼓勵私人至資源不足地區籌設私立大學校院，政府提供私立學校籌設過程中必要的協助，鼓勵大學進場。在規模調整方面則以推動大學三法(大學法、學位授予法及私立學校法)的修法著手，以改善過時的大學校務運作、學術發展法條規範，重新建構更有利於大

學教學、研究的環境，其次也以建立大學評鑑進退場機制、增訂大學整併法源，來讓高教經費有效分配。

二、美國高等教育則常用以市場為導向的市場競爭機制，包括人才競爭、學生就業競爭、學科專業設置與調整服務競爭、及經費來源及運用效率等方面的競爭，來做為規模調整的參考。

三、歐盟波隆納宣言(Bologna declaration)則主要以評鑑為方法來達到促進整合流動，增進人員就業能力，及強化學校經營的競爭力與吸引力等目標，此方式首先是績效導向，主要目標是自我改善教育品質，以確保學生培育的品質，如英國法國；其次是改善導向，以符合績效責任需求，歐洲大部分國家接近此趨向。

貳、退場方式之步驟及其應注意事項

學校退場方式，主要有學校整併、系所退場、學校停辦等方式，政府與學校之間由於角色的不同，也應提出不同的作為，以竟其功。政府與學校的合作配合，才能使學校退場平和而不損及各方的利益。本研究歸納先進國家就此議題作法，分別就學校整併、系所退場、學校停辦三種方式發現有如下的策略：

一、學校整併步驟策略

學校整併並非只是單純的進行學校與學校的結合行動。其中還涉及相關因素，如政府、整併學校成員與領導者的態度，以及整併計畫本身的完善性與落實程度，這些都足以影響整併的成敗。基此，結合政府做為及學校應對策略，在輔以完善配套措施才能畢其功。圖 6-8 是大學整併之步驟策略概念圖。

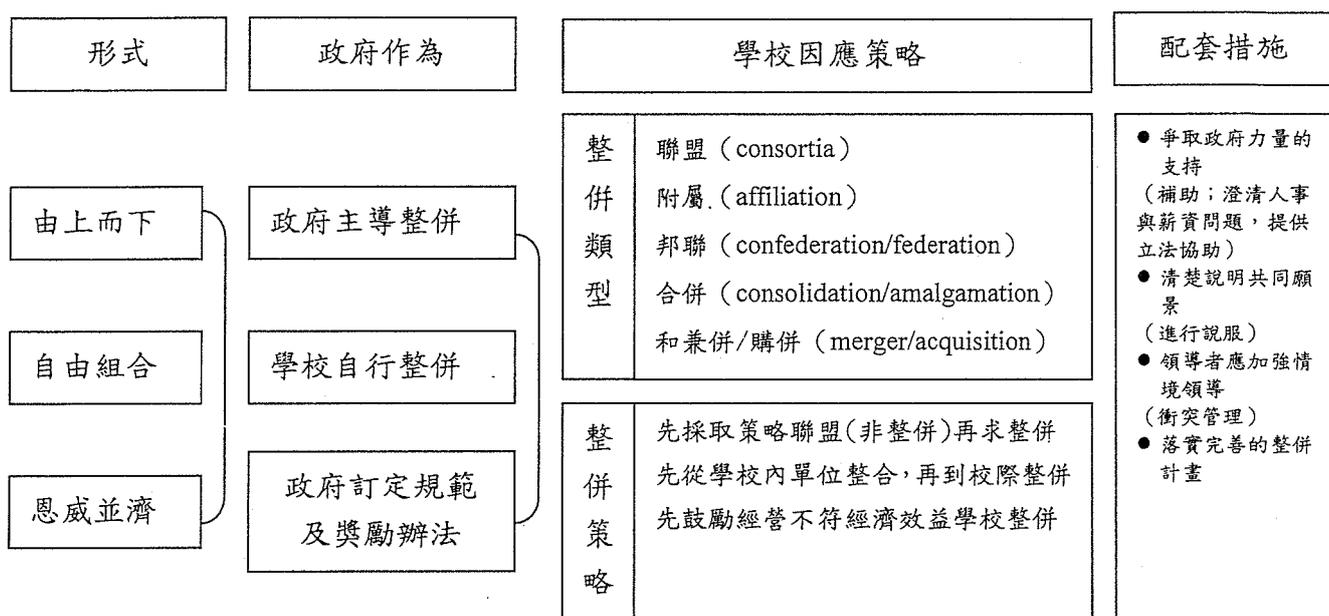


圖 6-8：學校整併步驟策略概念圖

由圖 6-8 可知，政府在介入大學整併的形式可分為「由上而下」(即政府主導整併)、「自由組合」(即學校自行整併)「恩威並濟」(即政府訂定規範與獎勵辦法)，在政府的介入下，學校整併類型可以分為「聯盟」、「附屬」、「邦聯」、「合併和兼併」四種整併類型，而且在整併過程當中所可以採取的策略亦可分為「先採取策略聯盟(非整併)再求整併」、「先從學校內單位整合，再到校際整併」、「先鼓勵經營不符經濟效益學校整併」。此外，為使整併學校順利適應，學校又可採用「爭取政府力量的支持」、「清楚說明共同願景」、「領導者應加強情境領導」、「落實完善的整併計畫」等措施。研究者特將文獻分析所得適用於我國的整併做法列舉如下：

(一)政府作為

我國目前只處於「半市場化」的階段。因此政府實不應在整併過程當中缺席，但也不應完全主導整併過程。換言之，我國政府應扮演引導者、資源提供者、環境塑造者、以及審查者的支持角色，適當地採用「恩威並濟」、「自由組合」的方式。換言之，我國應該要在補助之外，加入申請整併補助的罰責，加強對於整併學校進行過程的監督，並且適當地引進國際大學校院的競爭，讓學校既有意願也有壓力去進行整併。

(二)學校因應策略

在政府的介入下，政府或學校必須決定整併類型與策略，而因為我國的國情與國外不同，因此，我國學校所應採取的整併類型與策略也跟著不同，茲將我國應有的整併類型與策略列舉如下：

1.整併類型

由我國目前實施的大學整併類型來看，可分為「聯盟」、「附屬」、「合併和兼併」三種類型。但是屬於「邦聯」形式的在國內非常罕見，也就說，我國大學很少與沒有頒發學位權利的機構間進行整合關係，倘若能加以推展，或可加強學校與其他機構資源的流通，及減少因為學生來源減少所導致的資源閒置問題。

2.整併策略

目前國內大學校院皆是透過「先從學校內單位的整合，再到校間的整併」，以及「先從經營不符經濟效益之學校進行整併」。然而，我國目前大學整併作法似乎不符合循序漸進的原則，因為整併過程牽涉到整併學校間複雜的文化、組織、制度等融合問題，整併應該是循序漸進的一種過程。整併應從學校「合作」開始，若情形良好的話，再循序過渡到「邦聯」階段，最後再達到「整併」的終極目標。因此，國內大學在進行整併時，應考量是否應該立即整併，亦或是必須經過「合作」與「邦聯」的過渡階段。

(三)相關配套措施

大學在整併過程或結束之後常會出現一些適應的問題，因此，整併學校除了應爭取政府力量的支持外，還必須清楚說明共同願景、領導者應加強情境領導、落實完善的整併計畫原則，以求成功地整併。

二、系所退場策略

當學校產生經營不善、招生不足等問題時，退出高等教育市場理所當然，但如果高等教育機構所提供之教育服務品質欠佳，而消費者毫無選擇機會或選擇機會不足之情形下，政府積極介入督促並促其改善、重整或退出高等教育市場，也是維護全民利益的必要作法如圖 6-9。

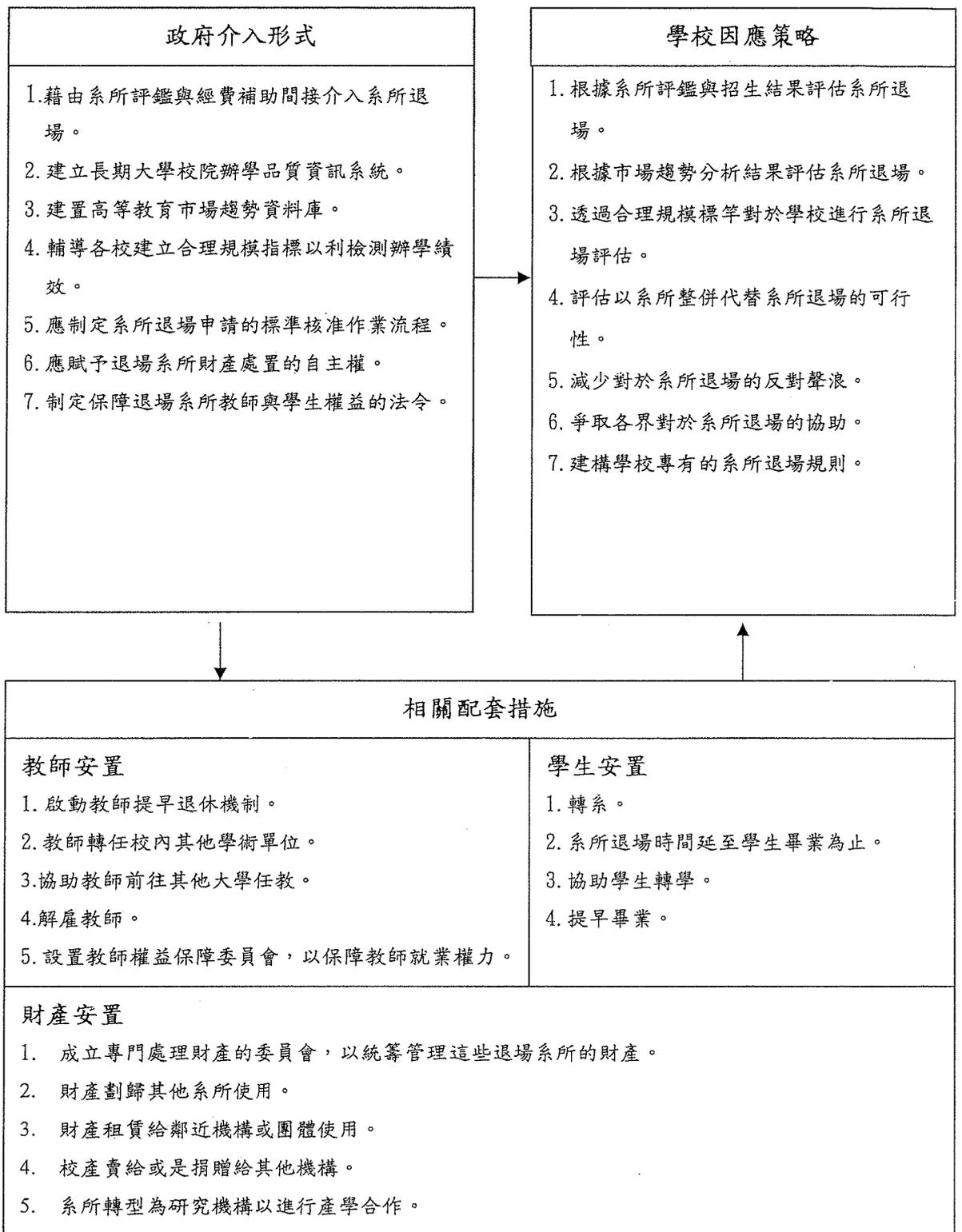


圖 6-9：系所退場策略系統圖

從圖 6-9 可得知，大學校院的系所退場必須由政府引導或制定相關法令，以協助各校自行處置退場系所。學校在政府的協助或引導下，就可以採取對於系所退場的因應策略與相關配套措施，而學校對於系所退場的因應策略，更可因為相關配套措施的搭配而盡善盡美。茲將系所退場時政府所應介入的形式、學校所應採取的因應策略與配套措施說明如下：

(一)政府介入形式

在美英等先進國家，政府對於系所退場的介入程度非常淺。然而，由於我國不是完全的高等教育市場化國家，因此，美英等完全由市場主導系所退場的做法並不完全適用於我國，我國所應採取的方式應該是「政府可協助但不主導退場」，換言之，我國應政府應該在系所退場方面扮演協助者的角色。茲將政府在系所退場時所應採取的措施說明如下：

1.藉由系所評鑑與經費補助間接介入系所退場

政府應該在進行完大學校院系所評鑑後，將系所評鑑結果公佈給大眾知曉，並以評鑑結果作為經費補助的依據。如此，各學校系所將會因為評鑑結果可能會影響招生狀況或是經費補助而致力於提升辦學績效。倘若學校系所未進行改善，則將會因為招生情形不佳或經費補助不足而考量自行退場。

2.建立長期大學校院辦學品質資訊系統

自由市場經濟原則即是強調完全資訊之重要性，供需雙方即是藉由市場完全訊息之流通管道，才能充分了解商品與服務市場的實際情形，並達到選擇之依據。基此，政府應該引導或主導各校提供辦學品質的相關資訊，建立一個長期的辦學品質資訊系統，讓學生在選校時得以依據該資訊系統作為選校的依據，如此，辦學品質的學校系所將會因招生不足而自行退場。

3.建置高等教育市場趨勢資料庫

在少子化與人口高齡化的衝擊下，大學校院必須根據整個人口結構與高等教育市場需求的結果，隨時對於本身的經營方向進行調整，倘若有不合時宜的系所，學校就必須進行系所退場或整併等系所調整策略。因此，

政府應定期對於我國人口結構與高等教育市場需求結構進行研究與分析，以提供各大學校院參考，並讓這些學校得以隨時調整系所經營策略。

4. 輔導各校建立合理規模指標以利檢測辦學績效

政府在系所評鑑指標外，亦應從經濟學的觀點，輔導各校建立本身專有的人力素質、經濟財務、社會服務規模的辦學評估指標，讓辦學資源得以更有效率地使用。

5. 應制定系所退場的標準核准作業流程

政府應該制定系所退場的標準核准作業流程，讓學校得以根據這些規定，制定適合本身的系所退場規則。換言之，政府只需制定系所退場所需的條件，其餘細項則可歸由各校自行制定。

6. 應賦予公立大學退場系所財產處置的自主權

在目前的法令限制下，非法人化的公立大學一旦有系所退場，就必須將校產歸還給政府；除非學校已經法人化，不然學校根本沒有自主採用租賃、轉交其他系所使用、轉型等財產安置策略，因此，政府應考量修正公立大學校產安置辦法的可能性，賦予公立大學更多的校產處置自主權。

7. 制定保障退場系所教師與學生權益的法令

系所在退場時，常會因為教師或學生的權益受損而受到非常大的阻力，而學校(尤其是私立學校)常會為了學校本身的利益而枉顧教師與學生的利益。因此，政府應該制定系所退場教師與學生的安置方式，如學生方面，政府可規定學校必須讓系所學生完全畢業才可退場、補助學生轉系或轉學的額外費用、促使學校採用彈性方式讓學生提早畢業等；教師方面，教師提早退休或資遣的費用等，都需要加以規範，以保障教師的工作權與學生的學習權。

(二) 學校因應策略

在政府的政策引導與協助下，學校亦應根據本身需求與條件對於系所退場採取必然的策略，茲將這些策略列舉如下：

1. 根據系所評鑑與招生結果評估系所退場

倘若在系所評鑑與招生結果方面表現不佳的系所，學校就應該致力提升系所的辦學品質，倘若長期無法改善，學校就應該根據這兩項表現促使該系所退場。

2. 根據市場趨勢分析結果評估系所退場

學校應該透過政府資料庫或本身所蒐集到的市場資訊，進一步對於未來的人口與市場資訊加以評估分析，並根據評估分析結果評估系所退場的必要性與可行性。值得注意的是，與私立大學完全以市場為經營理念不同，公立大學不可以完全根據市場趨勢來評估系所退場，還必須將國家需求列入考量，因此，公立大學在進行系所退場時，就應該與政府相關單位一起進行評估。

3. 透過合理規模標竿對於學校進行系所退場評估

學校應根據本身或政府協助建構的人口素質、經濟財務與社會服務指標對於本身的辦學績效進行資源效率評估，倘若系所辦學績效不佳，就必須考量該系所退場的必要性。

4. 評估以系所整併代替系所退場的可行性

系所退場常會造成非常大的衝擊，因此，倘若系所辦學不佳或是招生狀況不佳時，學校可考量或評估將這些系所加以整併，並轉型為新的系所，如此不但可以減少系所因為退場所造成的損失或衝突，而且可以讓將退場的系所有重生的機會。

5. 減少對系所退場的反對聲浪

系所倘若必須進行退場時，常會遭受到各方反對的力量。因此，首先學校應該將相關主管、教授、學生列為決策成員，讓這些相關人士了解與參與系所退場的過程。第二，系所退場必須試探各方的意見與反應，考量可能對於學校造成的衝擊效應，並根據這些考量建構防衛機制。第三，為免夜長夢多，學校在系所退場必須訂定完成期限，如此方可加速系所退場的速度，減少不必要的反對與衝擊。

6. 爭取各界對於系所退場的協助

系所退場除了必須減少反對力量外，另外，還必須爭取校內外對於系所退場的協助，以加速系所退場的效率與效能。

7. 建構學校專有的系所退場規則

學校必須針對本身系所的情形，明確地建構系所的退場規則。在有明確的遊戲規則下，學校在進行系所退場時，才可以避免不必要的紛爭，減少反對力量，爭取各方的支持。

(三)相關配套措施

在政府政策的規範之下，學校在進行系所退場時，亦必須對於教師、學生與財產採取妥善的配套措施，如此學校的系所退場策略才能稱為完善，茲將學校系所退場的相關配套措施列舉如下：

1.教師安置

學校應該設置教師權益保障委員會，以保障教師就業權力。此外，學校也可以採用以下措施：

- (1)啟動退場系所的教師提早退休機制。
- (2)協助他們轉任校內其他學術單位。
- (3)協助教師前往其他大學任教。
- (4)解雇教師是不得已的作法，就算必須解雇教師，亦應保障其相關權益。
- (5)尚未行政法人化的國立大學可以採取二分條款，亦即新進人員適用法人化規定，不再像舊制規定一樣具有公務人員身分，如此教師解雇的問題將可隨學校人員新陳代謝而逐漸獲得解決。

2.學生安置

對於退場系所學生，學校可以採取以下措施：

- (1)學校應該安排退場系所的學生轉系、協助轉學。
- (2)讓系所退場時間延至學生畢業為止。
- (3)甚至可以減少必修學分，讓學生可以提早畢業。

3.財產安置

對於退場系所財產，學校可以採取以下措施：

政府倘若放寬退場系所財產安置的規定，則學校就可以對於退場系所的財產採取以下措施：

- (1)成立專門處理財產的委員會，以統籌管理這些退場系所的財產。
- (2)財產劃歸其他系所使用；財產租賃給鄰近機構或團體使用。

(3)校產賣給或是捐贈給其他機構。

(4)系所轉型為研究機構以進行產學合作。

三、學校停辦解散清算策略

在少子化的衝擊下，可見的將來，大學可能採行整併或系所退場策略，而「停辦解散清算」也是私立大學可能的選項。有鑑於此，本研究者根據國外大學的停辦解散清算辦法，發現可供我國借鏡實施之處。

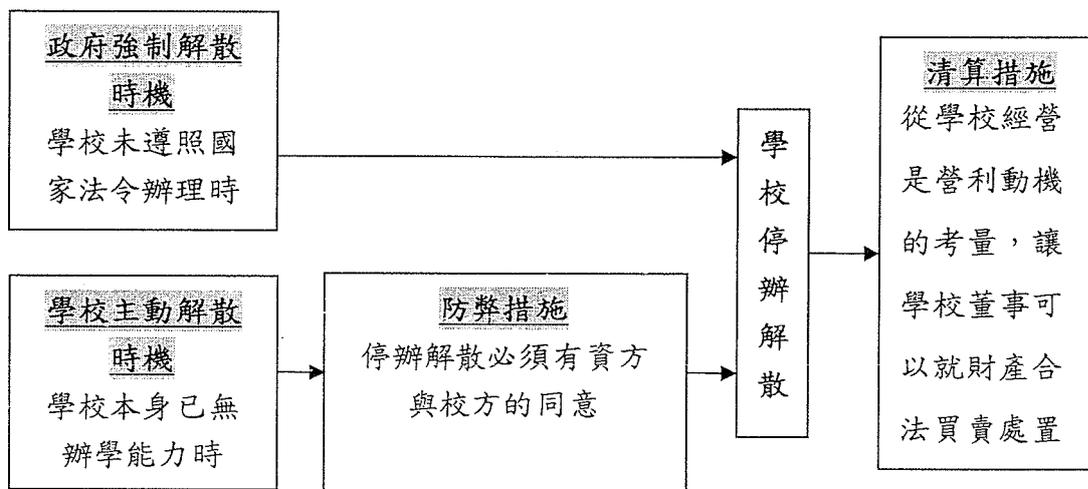


圖 6-10：我國應有之學校停辦解散清算策略圖

資料來源：研究者自行整理

從上圖可知，學校要關閉時，可能是由政府強制解散，或是由學校自由提出。若是由學校主動提出，就必須擁有防弊措施，以防學校惡意倒閉。另外，在學校主動停辦後，就必須進行校產的清算措施，如此，方才是一套完整的學校停辦解散策略。為了進一步清楚釐清這套策略的內涵，研究者特分為三點陳述如下：

(一)私校停辦解散的權力

為監督或防止學校違法經營，各國普遍務實從主管機關有強制學校解散及學校具辦學目的窒礙難行得自行解散等兩方面作為，這種作法一方面可讓學校在無力經營時主動停辦解散，考量到學校經營的自主性；另一方面，政府又可防止學校惡意倒閉或違反政府勒令學校停辦解散命令。總之兼顧學校與政府本身的立場與利益是各國思考趨勢。

(二)私校停辦解散的防弊機制

我國目前所規定的「私校在決定停辦解散時必須考量到各資方與校方的意見」的法令，具備了防止私校因為經營不善而惡意倒閉的防弊功能。總之，私校要停辦時，就必須建置校內外相關利益團體共同監督的防弊機制。

(三)私校停辦解散時，剩餘財產的處理

修正「學校若停辦解散時，必須將剩餘財產捐給教育相關財團法人或是國家」的法條，務實從學校經營是營利動機的考量，讓學校董事可以就財產合法買賣處置。亦即放寬學校解散的財產處置規定。