

## 臺灣私校退場校產活化之法令評估及可行政策之研究

胡龍朝

李銘義

邱世杰

### 摘 要

臺灣教育當局在二十年前因為鼓勵私校辦學，但卻因為少子化的問題造成當初雄心辦學的私校，至今可能都面臨關校的命運。尤其預估至民國 105 年（2016）起，少子女化問題的海嘯將會直接且嚴重的衝擊到臺灣的私立學校，就連臺灣的公立學校恐怕也都將受到波及，其嚴重性不可謂不大。

然；因為少子化的原因，致使臺灣私立高中職校退場，其退場所產生的效應，諸如校產、校地如何使之活化更為利用也是一個嚴重的問題。當初捐出財產、土地等等興辦學校，貢獻給臺灣子民，如今因為少子化，致使學校經營困難，乃至關校，卻也非當初所能預見。但問題已經顯現，如何將傷害減至最低，讓當初捐財捐地興學的人甚至其第二代、第三代，不致因為關校而損失難計，也能為臺灣社會尋找另一個平衡點。因之本文以綜觀的、宏觀的視野，以私校退場校地活化為經，以社會整體的現象與問題為緯，並運用文獻分析與焦點訪談方式，從國家憲法、教育相關法令進而結合可一併解決臺灣社會相關問題為取向，試圖尋求臺灣私校退場校產活化之法令評估及可行政策途徑，企盼能夠提供臺灣教育當局與臺灣私立高中職校作為退場後校產活化的參考。

**關鍵字：**私校、少子化、校產活化

Journal of Management & Operatins

March 2016, Number 11, pp.113-128

## **A Feasibility Study and Law Assessment on the Revitalization of the Exiting Private School Properties in Taiwan**

**Long-Chao Hu,**

**Ming-Yi Le,**

**Shih-Chieh Chiu**

### **Abstract**

More than 20 years ago, our government started encouraging the establishment of the new schools, and because of this policy, many private schools came into being. However, since the increasingly lowering of the birth rate in Taiwan, they have been experiencing a decline, and even a sharp dwindling of student numbers to the extent that some private schools, mostly senior high, are faced with a fate of closing their schools. To aggravate the issue, public schools are now also influenced by such a fertility decline, which as well indicates the seriousness of the issue. Yet what to come after this is a more urgent problem, namely the issue about how to deal with the school properties, or about how to revitalize the properties with a view to make the full use of deserted school campus and facilities etc. The present paper thus aims to study the feasibility of revitalizing the exiting school properties, to provide a law assessment on how to make most use of the school properties. By analyzing the existing documents, laws and the spotlighted interviews, this paper tries to investigate the possible negative and positive aspects of re-using the properties to see if it is legally feasible and implementable. The ultimate goal here is to offer some tentative solutions to the existing and coming problems faced by our educational authorities as well as by the endangered private senior schools who are looking for ways to exit from the educational market in Taiwan.

**Keywords:** private schools, fertility decline, revitalization of school properties.

## 壹、前言

近年來由於少子化的效應，教育機構尤其是各級學校都有招生上的問題，自 83 學年度（1994 年）開始，當時的高中學校數總共有 177 所，大學院校有 50 所，大學生人數有 25 萬多人；在教改團體（史英與黃武雄）「廣設高中大學」的口號下，教育部開始廣設公立高中與國立大學，並放寬專科學校、技術學院升格改制的限制，在短期間內台灣的大學院校數量以倍數增加，至 95 學年度（2006 年）台灣的高中已有 318 所，大學院校有 147 所，大學生人數為 116 萬多人，而該年度大學指考錄取率超過九成，也創下歷史新高，達成「人人唸大學」的理想。唯時空轉移，依內政部（2011）統計資料，2011 年出生嬰兒計 19 萬 6,627 人，較 2010 年增加 17.8%，粗出生率 8.5‰為近年來連續下降後首次回升，受建國百年結婚潮及龍年生育熱潮影響，預期 2012 年出生嬰兒將會再顯著增加。然而，雖然嬰兒出生數出現短暫的增加，但，若依教育部（2011）統計 2010-2011 年高級中等（含高職）共 491 所學校，學生入學人數為 76 萬 3156 人而言，未來高中入學人數並非能夠全部使得高中所需學生人數飽和。

又為因應全球競爭，與人口結構的改變所帶來的就學人數銳減之衝擊，臺灣高中職學校必須退場已迫在眉睫，此類現象在台灣私立高中職更需要積極處理，因為私立高中職除了有少子化衝擊影響之外，仍然有其他如學校董事利用學校作為自己不法利益的情事等因素。因此，私立高中職退場之政策除了可以強化臺灣高中職教育外，也可以解決因為少子化所帶來，學生減少招生困難的影響，更可以改善臺灣高中職的教育環境，提升高中職教育的競爭力。另外臺灣社會也趨向人口高齡化，對於高齡化人力開發再運用上，政府應成為改變的媒介，透過新的鼓勵方案讓僱主採取行動，並且向企業推廣與宣導職務再設計的觀念，來提升中高齡與高齡者就業能力（方俊德，2014）

在執行私立高中職校退場的前提之下，必須要有退場誘因，如若完全沒有誘因，恐怕私立高中職校的董事會必然無法認同。基此張瑞雄（2013）也提及，學校退場最主要的是處理校地和校產的問題，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，因此張瑞雄建議由國家成立基金以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，最後若資金若有所剩餘則還是回歸由國家成立的基金裡。

總的而言，高中職學校退場，整併有整併的問題，轉型有轉型的難處，在退場後的校產處理更牽涉民、刑事責任等重大問題，因此任何一種退場前、後都必須依法而行，思慮周詳，程序周延，執行才沒有違誤，才不會產生誤導，引起民意之反彈。有如之前高雄國際商專停辦案，景文科大、臺灣觀光學院或勤益科大等校轉型案，都是實例，前車之鑑，可供後來者

辦理之參考。

因之，私立高中職退場之教育政策已經勢不可檔，所以有必要對於高中職退場後之財產活化與其規範，深入探索並詳細評估其可行政策，以作為日後教育決策當局參考所用。

## 貳、文獻分析探討

先進民主國家的私立大學向來重視行銷，高等教育逐漸轉型成精緻的產業，從事營利行為，以賺錢為目的，這個歷程稱為商業化(commercialization)，高等教育商業化即是強調大學活動中的利益動機(蔡秀玲，2008)。

當前因為少子化等因素，以致於教育當局、教育學者及關心此議題之各方人士，大部分也都認為臺灣高中職校過剩，有退場的必要，指示退場的指標規範要如何訂定，還仍在討論階段。即如張瑞雄(2013)就認為，以學生人數做為退場的指標並不適切，因為在富比士雜誌的美國大學排行榜中，優秀的學校，學生人數僅 2、3 千人的比比皆是，而著名的洛桑學院，其學生人數也不超過 2 千人。雖然張瑞雄如此認為，但若學生人數過低，對於私立學校之經營確實也造成一定程度的影響，也是不爭的事實。

然而針對辦學較差的學校，中央主管機關即教育部也應該籌組專案小組，主動監督、輔導，並責成學校提出改善計畫，若改善不力，則應依法令將該校解散、整併或輔導轉型。此類辦學較差的學校，究應如何退場才能符合公平、正義，其關鍵何在？市場化或許能提高機構間的競爭、改進經濟效率與效能，卻未必能達到改善品質與多樣化的目的，畢竟，高等教育並非真正的自由市場(許麗萍、張家宜，2014)。因此，政府在推動高等教育市場化的過程中，欲使其成為教育發展與革新的動力時，需從「國家介入」與「私人介入」這兩端取得一個最適點，並隨時空有所調整(顏秀如，2003)。在高度競爭的環境下，高等教育需投入更多資源提升品質，競爭型經費終究屬於有限且局部的資源挹注，大學必須尋找其他的資源；在政府鼓勵透過產學合作爭取產業界的支援下，高等教育商業化的趨勢日益顯著。在市場擇優汰劣及少子女化趨勢下，各界對大學辦學品質的評價會迫使競爭力較弱的大學進行轉型、合併，甚至退出教育市場。退場機制應交由利害關係人(如學生、家長或業界等)來認定與推動，政府在此過程中只需扮演輔導轉型、支持合併以及甚至最終停辦之相關權利監督(如保障學生受教權益)。高鳳數位學院宣告破產、永達技術學院限期改善計畫「不予通過」，103 學年度確定停招以及可能的後續效應，將會成為我國高等教育市場化過程的示範案例(許麗萍、張家宜，2014)。

又我國憲法保障及鼓勵私人興學，一所大學之創辦十分不易，校地、校舍、教職員工，現有學生及校友等，關係學校生存與發展事關重大，一有風吹草動，牽一髮而動全身，殊為

不易。故本文從不同面向討論私立高中職退場後之財產活化法令評估及可行政策途徑。

## 一、私立學校「學校法人」之公共性

按立法院民國六十三年三月二十一日審查私立學校法草案，時任部長之蔣彥士先生於說明中提到：「私立學校為社會公益事業，其校產為學校所有，不得為私人權利之標的。為有效達此目的，並顯示私立學校之特性，故確定私立學校為「學校法人」，一校一法人、學校法人之董事亦即學校之董事。學校法人之登記由法院為之，清算由法院監督對其行政監督及輔導，則較一般財團法人加強，本法所未規定者，適用民法及其他有關法令之規定」。又私立學校係依私立學校法經主管教育行政機關許可設立並製發印信授權使用，在實施教育之範圍內，有錄取學生、確定學籍、獎懲學生、核發畢業或學位證書等權限，係屬由法律在特定範圍內授與行使公權力之教育機構，於處理上述事項時亦具有與機關相當之地位（大法官釋字第269號解釋）。

再按私立學校法（2014）第 1 條：「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 2 條：「各級、各類私立學校之設立，除法律另有規定外，應由學校財團法人（以下 簡稱學校法人）申請之。前項學校法人，係指以設立及辦理私立學校為目的，依本法規定，經法人主管機關許可設立之財團法人」、第 74 條：「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：一、依捐助章程之規定。二、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。三、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」。則私立學校之「學校法人」其公共性已可認定。

## 二、私立學校退場之可行政策與途徑

教育部對於少子化私立學校的困境也已經意識到，也正逐步採取相關因應措施，首先是校園退場，如修正《私立學校法》明定私立學校轉型或退場之法源；容許學校法人及所設私立學校改制、合併或改辦其他教育、文化及社會福利事業等。而危機就是轉機，政府亦採取積極面對的態度，鼓勵大學轉型。總統進一步說明，校園退場基準的原則在於「預警及主動協助」辦學不善的學校接受輔導及改進，更重要的是，面對未來社會的挑戰及產業需求，應思考如何培育未來 10 年、20 年，甚至 30 年後國家所需的人才。

教育行政機關在協助私立大學退場方面，已經有所措施。但針對私立高中職校的部分仍再議中，尤其針對外界關心的閒置校地運用，應採取積極處理、輔導轉型的「建設性輔導措施」。例如，將校地做為發展「產學合作」、「專長轉換」的教室或訓練場地。例如經濟部委託「外貿協會培訓中心」辦理的「國企班」及「國貿班」，成立迄今成效卓越，卻因為沒有適當場地而難以擴大招生，因此經濟部的「國貿專長訓練班」，教育部、勞委會或國科會等相關產學合作計畫，均可視需求考慮運用閒置或偏遠地區的校地，善用現有資源。

蔡坤良、洪秉彰（2008）也曾針對於私立大學退場誘因，提出仿效《公司法》對於財務困難公司進行重整制度、組織再生的看法，雖然私立學校與公司之成立目的不同，但若能在法院的監督之下，將企業更生的模式運用在私立學校，以清理設校法人或學校原本的債務，謀求學校再生的機會，未嘗不是退場機制的選項之一。是本文首從國家根本大法的角度提出相關私立學校退場之可行政策與途徑以為討論：

#### （一）憲法（民，36）第 143 條 I 項後段：政府照價收買其土地

私立高中職校退場最好的狀態就是國家接收，唯考慮國家財政困難的前提下，若要以此解決方式辦理則可以考慮張瑞雄（2013）所建議的方式，由國家成立基金，可以是類似公債方式籌集資金，以為收購退場私立高中職學校之校產，再以這些收入處理教職員工資遣與學校負債的問題，最後若資金若有所剩餘則還是回歸由國家成立的基金裡。至於所收購之私立高中職學校之校產校地等亦可為國家整體發展所需而為運用。

基此，教育部似可以考慮採納如上述張瑞雄（2013）所提成立基金。學校退場比較難以處理校地和校產的問題，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，因此張瑞雄建議由國家成立基金以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，最後若資金若有所剩餘則還是回歸由國家成立的基金裡。如此私立高中職退場後之校地處理，若因其目的性已階段性完成，又無法或捐贈者或董事會無意願，甚至難以變更為其他教育、文化或社會福利事業時，此項建議確實是個不錯的選項。理由在於，由政府成立基金，按照憲法所規定，照價收買方式，再研究利用的確可以先解決部分因為私立高中職校退場所衍生的問題。

#### （二）憲法（民，36）第 155 條中段：老人照護與長照中心

行政院（2013）人口白皮書指出，臺灣社會自 82 年開始進入「高齡化社會」（Ageing Society）。又指出，我國由「高齡化社會」變為「超高齡社會」僅需約 32 年，老人隨著生理、心智功能退化，衍生長期照顧需求勢必大幅增加，政府除應積極建置可長可久的長期照顧體系，減輕家庭照顧負荷外，亦須加速建置、充實與普及各項照顧資源，以滿足失能者照顧需求；並應同步建構友善老人的生活環境，促進老人社會參與，以利老人享有活力、健康、尊

嚴的老年生活。因此老人照護相對於台灣而言也是燃眉之急的事務，臺灣社會進入老人社會已非 1 日、2 日，是若可藉此機會讓私立高中職校退場創新轉型至老人照護，亦是國家社會人民的福祉。為因應國內老年人口的增加，吾人對於「長期照護」的議題時有所聞，在面對私立高中職校退場後之財產活化政策中，或可以考慮將之改設為長照中心。

是按憲法第 155 條規定：國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟。乃知老人照護是國家政府所應具備的責任，又；老人福利法第 1 條規定：「為維護老人尊嚴與健康，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利，特制定本法。」、第 8 條 I 項：「主管機關及各目的事業主管機關應各本其職掌，對老人提供服務及照顧。」、第 9 條 I 項：「主管機關應邀集老人代表、老人福利相關學者或專家、民間相關機構、團體代表及各目的事業主管機關代表，參與整合、諮詢、協調與推動老人權益及福利相關事宜」、第 6 條：「各級政府老人福利之經費來源如下：一、按年編列之老人福利預算。二、社會福利基金。三、私人或團體捐贈。四、其他收入。」等等（餘參照老人福利法）。

行政院衛生福利部（2014）指出，依據人口統計，截至 101 年底，我國 65 歲以上人口比率已突破 11%，隨著人口之高齡化、疾病型態的改變及失能者人數大幅增加，國人對長期照護的需求遽增。本署積極推動長期照護服務制度，促進長期照護資源普及與均衡發展，提升長照服務品質，並致力於長照服務法制化及保險制度之規劃，讓民眾可獲得高可近性、連續性且有效率的長期照護服務。對於高齡化的長期照護事實上在台灣社會已經刻不容緩了。因此在這私立高中職校過剩的時機，不論協調學校捐贈者或學校董事會或是私校諮詢委員會的同意，或是配合上述，由國家成立基金，收買退場私立高中職校地校產的方式，改而辦理老人照護社會福利事務，也符合我國憲法之精神並可以解決臺灣社會老人化的問題。

### （三）憲法（民，36）第 156 條後段：兒少照顧

再按憲法第 156 條規定：國家為奠定民族生存發展之基礎，應保護母性，並實施婦女、兒童福利政策。另；兒童及少年福利與權益保障法：第 1 條規定：「為促進兒童及少年身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定本法。」、第 4 條規定：「政府及公私立機構、團體應協助兒童及少年之父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，維護兒童及少年健康，促進其身心健全發展，對於需要保護、救助、輔導、治療、早期療育、身心障礙重建及其他特殊協助之兒童及少年，應提供所需服務及措施。」、第 6 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

行政院（2015）也指出，面臨少子女化趨勢及資訊科技網路世代來臨，為提供兒童及少年更完善的福利，周延地維護兒童及少年的權益，兒童及少年福利與權益保障法於 104 年 2

月 4 日經總統公布，增列諸多條款，包括為協助出養兒少適應新環境，增訂收養試養條文；對於曾犯妨害性自主罪、性騷擾罪、家庭暴力罪及違反「毒品危害防制條例」等，經緩起訴處分或判決確定有罪者，禁止擔任居家式托育服務提供者；禁止兒少超過合理時間持續使用電子類產品，避免危害兒少身心健康；高中職以下校區 200 公尺內，不得設立限制級電子遊戲場、情趣用品店、酒家、特種咖啡茶室等場所；違反公私立學校校車、補習班或兒童課後照顧服務班或中心接送車等管理辦法之罰則。同時，為銜接國際，展現我國落實聯合國兒童權利公約的努力，總統於 103 年 6 月 4 日公布兒童權利公約施行法，並自 103 年 11 月 20 日施行「世界兒童人權日」。兒童權利公約施行法明確賦予兒童權利公約具國內法律之效力，各級政府機關於行使職權應落實符合公約有關兒童及少年權利保障規定。由此均能看出，國家對於兒少福力的關注，因此正值臺灣私立高中職校退場之際，若私立高中職校因少子化、學生來源減少等因素必須輔導退場者，亦可考慮輔導退場學校創新轉型為兒少照顧機關，甚至結合幼教學校，提供學習或實習機構等等，均是甚為良善的選項。

#### （四）社會住宅

黃政傑（2013）曾經呼籲政府應積極果斷公平介入問題私校，因為幾十年來不肖私立學校董事會對校產進行五鬼搬運的不計其數，建議政府應該儘速依公共性處理私立學校有關退場之事宜。社會住宅推動聯盟（2014）指出，臺灣社會住宅需求孔急的三大因素：第一，家庭規模縮減，4 人以上(含 4 人)家戶比例持續減少，占總家戶數比例從 07 年的 44.34% 降至 14 年的 37.26%。第二，老年人口(65 歲以上)的扶養比不斷激增，2014 年已突破 16%；與此相應的是幼年人口(14 歲以下)的急遽下降，意味未來的勞動參與率將急遽下降。第三，薪資停滯、房價上漲，無論是房價所得比或是房貸負擔率，總體呈現上揚趨勢。

是按住宅法第 1 條規定：為健全住宅市場，提升居住品質，使全體國民居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境，特制定本法。又第 3 條規定：本法用詞，定義如下：一、住宅：指供居住使用，並具備門牌之合法建築物。二、社會住宅：指由政府興辦或獎勵民間興辦，專供出租之用，並應提供至少百分之十以上比例出租予具特殊情形或身分者之住宅。

基於上述住宅法所規定者，即如前述憲法增修條文第 10 條 VIII 項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列」之規定，其中仍包含社會住宅之社會福利項目。

再依住宅法第 4 條所規定：本法所定具特殊情形或身分，指下列規定之一者：一、低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症

候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經中央主管機關認定者。住宅租金與自購住宅貸款利息補貼之額度，應依據居住地區合理住宅價格租金水準、受補貼家戶之所得、人口數量與弱勢狀況，以及合理負擔能力標準等，計算合理補貼額度。主管機關應於本法施行後二年內，完成相關價格租金資料蒐集、負擔標準與合理補貼金額計算方式之建立。主管機關未完成第二項合理補貼額度之計算前，得沿用現有方式繼續辦理之。另住宅法施行細則第 2 條規定：本法第四條第一項所定具特殊形或身分，其認定方式如下：一、第一款、第二款、第四款、第六款至第九款：指符合各該管法律規定，並依法取得相關證明文件者。二、第十款所定災民，指經各級災害主管機關依法認定為遭受災害之人民，且其合法房屋因受災致不堪居住者。三、第十一款所定遊民，指經各直轄市、縣（市）社政主管機關認定、列冊在案，並認有安置必要者。

另按民間興辦社會住宅申請審查辦法第 2 條第 1 項 3 款 2 目規定：(二) 法人：法人登記證書影本、章程或捐助章程影本，及目的事業主管機關核准興辦社會住宅之文件影本。於此觀之，則私立高中職學校退場，改辦社會住宅可經教育部同意後辦理，其即有法源可參。況私立學校法第 50 條明定「私立學校為增進教學效果，並充實學校財源，於訂定章程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」。依此規定，私立學校報經主管機關核准後，得以設置附屬機構之方式，辦理流民安置、榮民安養、護理與管理以作為相關學門或例如社會工作師或護理學門學生的學習教學場所，既能解決流民安置、榮民安養、護理與管理之相關社會問題，又可以處理私立學校相關校地、校產等問題與相關學門與職務訓練處所，即屬三贏狀態。除此之外，亦可引據住宅法之規定，辦理有關社會住宅之興建，以解決高容量都市居住問題，以處理有關居住正義的相關問題。至於前述辦理流民安置、榮民安養、護理與管理（例如遠距照護，簡稱遠照）以作為相關學門或例如社會工作師或護理學門學生的學習教學場所等等雖非社會住宅定義之涵蓋範圍，然為解決私立高中職校退場所衍生校產、校地問題與相關社會問題，當應跳脫舊有思維，而以創新思維方式辦理之，此亦即本計畫之核心意義所在。另：關於以學校再設立附屬機構辦理前述各類社會住宅或流民安置、榮民安養、護理與管理（例如遠距照護，簡稱遠照）以作為相關學門或例如社會工作師或護理學門學生的學習教學場所等等，雖有附屬機構不等於社會住宅之異議，然相同理由：為解決私立高中職校退場所衍生校產、校地問題與相關社會問題，當應跳脫舊有思維，而以創新思維方式辦理之，此亦即本計畫之核心意義所在，是本計畫本應以創新思維，企圖建立私立高級中等學校與職校退場機制來解決因此衍生社會問題，更不應以舊有思維相論，當應以更全面思維的高度以觀之，方能一併解決所涉及的社會問題。

雖然林本炫（2006）也曾認為：法律上雖將私校定位為「公共性」、「非營利」的財團法人，董事個人皆是受法人之託「善盡管理責任」，但學校財團法人的董事卻如公司法人董事一般，其「捐資」成了「股份」，想要從中牟利，透過董事會席次買賣、董事不當支薪、營繕工程、設備採購、違規收費等方式將學校的「利潤」匯入自己的口袋。依現行規定，私校停辦可「捐贈」予私校、教育文化社會福利事業之財團法或歸屬地方政府，不可「賣」或贈予企業集團，故在競爭失利面臨淘汰時，最常見者為掏空學校及賣掉董事席次走人。是本文認為，要協助私立高級中等學校與職校退場所可能引發之相關社會問題，並且要杜絕林本炫（2006）之所認為掏空學校及賣掉董事席次走人者，唯有摻入相關管理理論以思考之，何為相關管理之理論？管理者，乃即「管事理人」。簡言之；即將人性參考入內而思考之者即是，於本計畫中言之，則應將林本炫（2006）之所認為掏空學校及賣掉董事席次走人之現象一併摻以觀察考慮，方得究竟處理私立高級中等學校與職校退場所可能引發之相關社會問題。亦即如若將私立高中職校退場增加社會住宅之選項以提高其誘因，並於辦理有關社會住宅部分，加入「於辦理具有成效時，應提撥一定比例，以為捐贈人之回饋金等等」之法定誘因，則學校董事必不會涉險以掏空方式走人，料當可以更有效率的處理有關私立高級中等學校與職校退場所可能引發之相關社會問題。

### （五）文化教育場所

文教業指的是文化教育方面以創新、教學、推廣、培育專業知識技能為目的的行業。包括政府的文教機構如：文化中心、社教館、學校等，及坊間各種文教機構。為因應少子化現象對教保現場所產生的問題及期盼關心教保現場的專家學者、教保實務工作者、園所機構主管等，從教保政策與福利、親師溝通、課後照顧、園所經營、班級經營、托嬰照護等層面，探討少子化現象所帶來的問題，以便集思廣益提出解決策略，使我們的幼兒獲得質量均優的學前教育，此等種種都是文教面的問題。另外有關於社會教育之面向，依據現行社會教育法第2條第1項第9款規定：「提高生活智能，實施技藝訓練」，乃知社會教育系具備重要之培訓意涵。再根據現行社會教育法第9條之規定，各級學校得兼辦社會教育，其辦法由教育部定之。此法條中所謂之各級學校，若類推適用前述私立學校法施行細則，私立學校法所稱「各級」私立學校，指經學校主管機關依本法許可立案之私立大學、專科學校...等等，即包含私立大專校院在內。

另再基於社會教育法之授權，各級學校辦理社會教育辦法，其中第3條明定：高級中等學校得依社會實際需要辦理左列社會教育工作：一、通俗演講。二、開放運動場所供民眾運動。三、輔導附近民眾舉辦各項體育及康樂活動。四、公民訓練及改進國民生活事項。五、交通安全教育活動。六、各種職業技能之推廣與指導。七、公共衛生指導及救護訓練。八、

防空、防毒、防諜等知能傳習。九、舉辦各項展演活動。十、補習學校(班)。十一、依專長設備辦理其他切合社會需要之社會教育活動。由此觀之，學校辦理社會教育，不論採何種形式，亦具備培訓一般社會人士之目的及一定程度之功能，更可以結合如救國團社教及終身學習的組織與團體，提供更優質更便力的社會學習與終身學習環境，也可以同時解決臺灣私立高中職校退場的問題，當也是好的方式。

## 參、研究方法

本研究系針對私立高中職退場後之財產活化可行性之評估，基於研究主題的考量，採質性研究方法蒐集研究。質性研究中的個案研究是針對特定的個人、組織、事件、場域，進行資料的蒐集與詳盡的描述、分析，以獲得對問題的主觀理解（黃光雄主譯，2001），不宜使用量化研究方法，本研究的程序分為準備階段、正式研究階段及資料分析階段，其內容說明如下：

### 一、準備階段

從蒐集文獻資料開始，閱讀有關私校設立、經營、退場、轉型等相關文獻，並從法律層次了解轉型的規定，逐漸聚焦主題。

### 二、正式研究階段

接洽學校相關人員進行訪談，以補文獻資料的不足，同時了解學校經營者的想法與未來規畫。

### 三、資料分析階段

將所蒐集的資料加以整理，同時對照參考文獻，以建構合理的學校未來發展可行性評估。並加入律師、法官、法學教授等專業人員意見。

### 四、政策建議階段

從法規觀點討論退場機制之可行性。

## 肆、研究結果

本研究經研究團隊執行後發現私立高中職退場後財產活化有其內部影響因素、外部影響因素，將分述於後：

### 一、內部影響因素

在內部影響因素中又有，1. 董事會擁校產自居，不願積極改變：即如受訪委員所言：「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。」

(1040827P2-1)；目前狀況都是因為董事會僵在那邊，因為若捐出去則什麼都沒有了。(1040827P3-1)」。2. 私校土地處置方式為攻防焦點：「對於私立學校轉型後的校產部分，政府機關都害怕校產被私分了，因此對於私立學校法相關的規定確實有不足之處也有問題，況且在私立學校轉型後校產處理時沒有一些回饋給學校董事會的董事們，他們能夠同意轉型嗎？(1040827P2-1)」。3. 學校本身條件需能符應轉型需求：「在實質上私立高中職校退場轉型的難度有兩面，一是經費，一是需求面。以需求面而言，若說轉型為社會住宅，這除了要向地方政府申請外，則地方政府也會考量是否有那麼多的人來住，有沒有那麼多人願意來住在社會住宅，而且社會住宅要提供百分之十的住宅給弱勢團體。(1040827P8-1)」。

## 二、外部影響因素

在外部影響因素也有：1. 主管單位開放的思惟有助於私校發展：現階段的相關轉型規定都僅止於原則性、方向性的規則，多位學者們認為主管單位的思惟才是最重要的關鍵，應該要以更加開放的態度，讓運作中的私校有因地制宜、適性發展的空間，至於已確定轉型的私校，亦無需以太多規定限制其發展的可能性。2. 缺乏互助機制，以相互學習提升競爭力：此部分有學者就提到，提到其服務的私校一直都有自我提升競爭力的機制。「我們私立學校一直在想辦法，為什麼別人比我們辦得好，義守大學大概五年前起，每一年都在談這個問題，所以我們每年都在分析、調整」(1040827P16-1)；3. 市場的誘因、需求及競爭力：雖然樂見私校轉型，但最現實的是市場有沒有這樣的需求、進場後有沒有競爭力，有學者特別提醒：「如果要轉型為長照、慈善機構、社會住宅等等，基本上，夠不夠專業，有沒競爭力，如果學校裡有銀髮系的話，包括它所要求的證照...因為機構的設立各有不同的法規，尤其是消防設施...照護人力要多少配比，現在政府又加強查緝，既有的設施設備能不能...搞不好需要打掉重做」(1040827P14-1)。4. 公益性的立法精神與社會期待：在輔導私校轉型或退場的過程中，來自社會的公益期待也是一重大因素，不論是哪一種轉型方式，都會面臨變更原有土地用途的問題，而地方政府在審查時往往會顧慮到社會的高度道德期待，深怕被誤認為是圖利財團，即使有心要活化教育資源，在如此的社會氛圍下，原有的捐資興學公益理念，反而成為處置校產時的一大顧慮。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

本研究案根據焦點團體訪談及文件資料分析，提出結論如下：

(一)退場輔導與活化財產的對象應包含公私立學校：一直以來，退場輔導的政策推動對 象

均以私立學校為優先考量，雖然目前高中職退場的都是私立學校，師生的表現大致上也是公立學校優於私立學校，但平心而論，我國教師在選擇職場時，大多以公立學校目標，學生在選填志願時亦是如此，故公私立學校的立足點差異甚大，在評估私立高中職退場的同時，也應對公立高中職進行退場或整併的評估。

- (二) 活化、創新與鬆綁優先於強制私立高中職退場：依《私立學校法》第 71 條至第 74 條辦理私校停辦、清算、解散等退場事宜，雖可解決私立高中職眼前的問題，但也可能會衍生教職員工就業權益、學生就學權益、董事會藉故以拖待變、強制停辦標準難以一體適用等後續問題，故協助私立高中職在現有基礎上活化資源、創新作為以及鬆綁法令等做法，其重要性應優於退場
- (三) 教育部應扮演跨部會協調及引進外部資源的角色：私立學校轉型的過程中，亟需外部資源的挹注與相關法令的解套，主管機關應適時扮演好居中協調的角色，協助私校「華麗轉身」，以台南的中信金融管理學院為例，財團適時投入後，因畢業後就業保障的利多，便可吸引優秀學生就讀。另外，私校轉型發展可能與內政部、勞動部、地方政府等公部門的法規或政策有所關聯，主管的教育部應扮演跨部會協調角色。

## 二、建議

本研究依研究結論，並參酌國內教育現況，提出建議如下：

- (一) 退場機制應以公益為前提並考量現實可行性：在《私立學校法》的退場規範中，最大的考量為其校地校產之公益性質不變，但實際運作現場，法人董事會可能依然寧可抓著不放，期待在退場前政府能有所回饋或利多政策。是以，在處置學校校地校產的過程中，加入以地易地、企業入主等多元化的活化方式，不僅是依法歸地方政府所有，或可增加其可行性。
- (二) 盡速厚實法規，避免私校以拖待變影響學生受教權益：不論是退場後校地校產歸地方政府、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，以致中央主管機關與地方政府在處理過程中，無法加速處理進度，受影響的師生將會愈來愈多。
- (三) 轉型考慮結合地方政府發展需求：私立高中職的退場機制主要由教育部所主導，但轉型過程中涉及的土地使用目的變更，其審核權在於地方政府，故地方政府的配合度是轉型能否順利的重要因素。換句話說，若私立高中職的轉型方向能結合地方發展的需要，符應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。

## 參考文獻

R. C. Bogdan & S. K. Biklen (2001) · 質性教育研究：理論與方法 (黃光雄主譯) · 台北：揚智文化。

中華民國憲法 (民 36 年 1 月 1 日) 取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95>

內政部統計處 (2011)。人口統計。取自

<http://www.moi.gov.tw/stat/chart.aspx?ChartID=S0101>

方俊德 (2014)。台灣面臨人口高齡化之危機與轉機。國家發展戰略中心。取自

[http://www.tier.org.tw/SPC\\_FrontEnd/spcFiles/20140925091446.pdf](http://www.tier.org.tw/SPC_FrontEnd/spcFiles/20140925091446.pdf)

司法院。大法官會議解釋 (第 269 號)。認公營事業機構無行政訴訟被告當事人能力之判例違憲？79，釋，269。(民國 79 年 12 月 7 日)。取自

[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=269](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=269)

民間興辦社會住宅申請審查辦法(民國 101 年 09 月 10 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%B0%91%E9%96%93%E8%88%88%E8%BE%A6%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%BD%8F%E5%AE%85%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E8%BE%A6%E6%B3%95>

各級學校辦理社會教育辦法(民國 104 年 11 月 10 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%90%84%E7%B4%9A%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E8%BE%A6%E7%90%86%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%95%99%E8%82%B2%E8%BE%A6%E6%B3%95>

老人福利法(民 104 年 12 月 09 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%80%81%E4%BA%BA%E7%A6%8F%E5%88%A9%E6%B3%95>

行政院 (2013)。人口白皮書。取自

<http://www.gec.ey.gov.tw/Upload/RelFile/2712/703845/%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf>

行政院衛生福利部 (2014)。衛生福利年報。取自

[http://www.mohw.gov.tw/MOHW\\_Upload/doc/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B103%E5%B9%B4%E7%89%88%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%A6%8F%](http://www.mohw.gov.tw/MOHW_Upload/doc/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B103%E5%B9%B4%E7%89%88%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%A6%8F%)

E5%88%A9%E5%B9%B4%E5%A0%B1\_0047784001.pdf

住宅法(民國 100 年 12 月 30 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%B3%95>

住宅法施行細則(民 101 年 10 月 09 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%B3%95%E6%96%BD%E8%A1%8C%E7%B4%B0%E5%89%87>

李建興 (2013)。公私立大學退場機制商榷。《臺灣教育》，638，29-31。

私立學校法 (民 103 年 6 月 18 日) 取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E7%A7%81%E7%AB%8B%E5%AD%B8%E6%A0%A1%E6%B3%95>

私立學校法草案【會議記錄】，立法院第 1 屆第 53 會期第 2 次會議 (民六十三年三月二十一日) 取自 <http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/lgimg?@6353150001;0002;0002>

私校退場 (2013)。私校退場。東森新聞雲。取自

<http://www.ettoday.net/news/20130925/274348.htm>

兒童及少年福利與權益保障法(民國 104 年 12 月 16 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%85%92%E7%AB%A5%E5%8F%8A%E5%B0%91%E5%B9%B4%E7%A6%8F%E5%88%A9%E8%88%87%E6%AC%8A%E7%9B%8A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E6%B3%95>

兒童權利公約施行法 (民 103 年 6 月 4 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%85%92%E7%AB%A5%E6%AC%8A%E5%88%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E6%96%BD%E8%A1%8C%E6%B3%95>

林本炫 (2006)。我國私立大學的設立、經營和合併問題。《教育與社會研究》，10，65-92。

社會教育法(民 104 年 05 月 06 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%95%99%E8%82%B2%E6%B3%95>

花孟璟 (2011)。國光商工熄燈少子化衝擊 8 月轉型。自由時報。取自

<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/483967>

徐明珠 (2004)。護校功成身退-護理技專教育時代來臨。取自

<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/093/EC-B-093-030.htmSage>

馬英九（2013）輔導私校退場轉型、活化校地再利用。取自

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=31339>

張國聖（2012）。魔鬼眼中的追求卓越遊戲-從退場機制看我國高教市場的變調。**教育與社會研究**，24，75-105。

張瑞雄（2013）。大學如何退場？。**師友月刊**，558，51-55。

張憲庭（2005）。少子化現象對學校經營管理之衝擊與因應之道。**學校行政**，36，87-93。

教育部（2011）。學生學校統計。取自 <http://depart.moe.edu.tw/ED4500/>

許麗萍、張家宜（2014）。高等教育市場化、商業化、商品化之發展。**法政學報**，26，1-23。

陳曼玲（2008）。評鑑「大學評鑑與退場結合」政策。**評鑑**，14，44-45。

黃怡雯（2007）。面對少子化現象學校行銷的涵義與因應策略。**學校行政**，49，272-287。

黃政傑（2013）。私校退場切莫走歪了路。**師友月刊**，557，1-4。

楊家倫（2013）。少子化衝擊下的學校面相。**台灣教育**，681，35-37。

蔡秀玲(2008)。**新經濟時代高等教育商業化之探究-以美國的研究型大學為例**(碩士論文)。

取自 <https://ir.nctu.edu.tw/bitstream/11536/79834/1/851201.pdf>

蔡坤良、洪秉彰（2008）。我國私校高等教育退場制度之法律探討。**學校行政雙月刊**，58，181-197。

憲法增修條文(民 94 年 06 月 10 日)。取自

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%86%B2%E6%B3%95%E5%A2%9E%E4%BF%AE%E6%A2%9D%E6%96%87>

蕭佳純、董旭英、黃宗顯（2009）。少子化現象對國小教育發展之影響及其因應對策。**臺中教育大學學報：教育類**，23（1），25-47。

顏秀如(2003)。教育市場化的省思與反思。**學校行政雙月刊**，27，99-109。

鐘巧如（2006）。少子化趨勢下台灣國民小學學校經營規模調整評估。**學校行政**，44，187-204。