

## 日本私立大專校院整併、轉型與退場策略

【教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦】

### 壹、前言

近年來，隨著少子女化現象的向上發酵，大專校院因為生源不足所衍生的經營危機也逐漸浮出檯面。尤其對私立技職校院而言，一方面因收費較公立學校為高，另一方面則是受到傳統社會價值觀影響，學業成績較佳的學生多將就讀一般大學視為優先選項，導致私立技職校院常因生源不足而承受更大壓力。就實際狀況觀之，2014 年 2 月，高鳳數位內容學院成為全台第一所退場的；同年 8 月，永達技術學院亦因財務問題宣布停辦。其後，高美醫護管理專科學校、亞太創意技術學院，以及南榮科技大學分別於 2018 年至 2020 年間黯然退場。

為因應人口變化趨勢與維護學生受教權益，行政院業於 2017 年 11 月通過《私立大專校院轉型及退場條例》(草案)(行政院新聞傳播處，2017)。然而前揭條例(草案)的推出只是一個起點，由於大學組織重整不僅涉及師生權益，更與社區發展緊密關連，再加上校產如何處理具有爭議，遂讓大學重整之路困難重重。惟大學整併、轉型及退場問題並非我國所獨有，以日本為例，除與我國文化背景相近之外，其高等教育系統亦是以私立學校為主，加上同樣面臨嚴峻的少子女化問題，故日本政府近二十年來積極推出各項因應對策。

基於此，本文擬整理並分析國際教育訊息中日本政府在面臨私立大學經營問題時，其推出之整併、轉型與退場策略的最新發展情形，俾做為精進我國相關政策之參考與借鏡。

### 貳、日本私立大學整併、轉型與退場策略

日本文部科學省調查報告指出，日本 18 歲人口在 1992 年達到

205 萬人的高峰之後逐年下滑，至 2014 年時已降至 118 萬人。其後雖略微回升，但在 2018 年之後又開始走下坡，預估到了 2031 年時將跌破 100 萬人，至 2040 年時可能僅剩 74 萬人（駐大阪辦事處，2018a）。前述就學人口的減少讓日本大學面臨非常險峻的經營環境，根據日本獨立機構—私立學校振興共濟事業團公布的資料顯示，日本四年制私立大學 2014 年度春季約有近 46% 的學校出現招生不足的窘境，較上年度增加 6%，其主要原因為高中畢業生逐年減少，未來招生情況恐將更為嚴峻（駐日本代表處教育組，2014）。有鑑於此，日本政府提出以下策略做為因應：

### 一、整併策略：放寬學院轉讓制度，提高私立大學校院整併效率

為了迎接日本大學 2018 年至 2040 年的發展趨勢，日本中央教育審議會在 2017 年底向文部科學省提出建言，呼籲政府應該有更大的彈性與積極作為來促進學校之間的合作和合併，並提出以下可行策略，包括：（一）國立大學法人同時可經營數個大學的「一法人多大學制」（傘式經營）；（二）一地區內的數個國公私立大學進行學分交換等合作而成立一般社團法人之大學等合作推進法人（暫稱）；

（三）私立大學受到經營不善的影響，可以將以學院為分割單位直接讓渡給其他大學之制度。其後，文部科學省也採納其建議，在私立大學整併方面，允許經營不善的私立大學，自 2018 年起能以學院為分割單位直接讓渡給其他大學（駐大阪辦事處，2018a、2018b）。

在此項新措施公布之前，大學中的各學院一旦廢止停招，接受轉讓的大學必須重新申請，然由於申請新開設學院之手續涉及審查教師資格和績效等事項，導致大學整併曠日廢時，難以即時回應私校存續與發展需求。相較之下，新措施大幅簡化了大學之間學院轉讓手續，除了在互信基礎下省略教師資格審查程序之外，另財務與資金審查亦予以簡化，藉此大幅降低學校行政負擔，有效促進私立

大學的合併與改組。但文科省也要求學校在轉讓學院前必須先向學生及家長進行充分說明，獲得這些利益關係人的支持與理解（駐日本代表處教育組，2019）。

就實例觀之，目前已有神戶山手大學及關西國際大學採取新措施。關西國際大學規劃在 2020 年 4 月以接收學院的方式吸收合併神戶山手大學，俾讓私立大學在「苦難時代」中，為學校生存發展另闢蹊徑，而兩校以讓渡學院方式進行的統合也將會成為日本私立大學整併史上的重要參考範例（駐大阪辦事處，2019）。

## 二、轉型策略：善用政府補助，鼓勵私校建立特色與平衡城鄉發展

政府補助向為私立學校重要財源管道，也是私校能否永續經營發展的關鍵因素。有鑑於此，文部科學省近年開始運用「私學助成金」（類似我國私校獎補助經費）來促使私立大學改善經營與提高品質。就具體做法觀之，首先是設定指標（如表 1 所示）做為各校獎補助經費增減額之依據。一方面透過增加助成金來鼓勵學校從事具有特色的研究或推動地區性合作與國際化；另一方面也藉由減少助成金來懲罰招生情況不佳、財務出現赤字，以及評鑑結果不佳的學校。

表 1 私學助成金增減額指標

獎懲	指標
增加 私學助成金	1. 進行具有特色的研究 2. 推動地區性合作及國際化等改革措施 3. 教育品質評鑑結果優良
減少 私學助成金	1. 招生情況不佳（註冊率低於 50% 不予補助） 2. 連續 5 年財政赤字 3. 教育品質評鑑結果不佳 4. 學校財務資訊不透明 5. 學校經營改善計畫執行成效不彰

資料來源：駐日本代表處教育組（2018b）。

其次則是將政府補助經費與學校招生人數掛鉤，藉此避免都會區大學規模擴充過速（駐大阪辦事處，2018a）。詳言之，由於從學生的角度而言，在都會中心的學校對於校外實習或求職活動皆較有利，因此為了吸引學生入學，愈來愈多位於郊區、招生情況不佳的私立大學陸續將校址遷回都會中心，並將此種做法視為是解決私校經營困境的「勝利方程式」。但在此同時，偏遠地區的經濟活力卻因大學回歸都會中心而蒙受損失，因為來自外地的大學生不僅是當地商店的主要消費者，也能促進公寓租賃等地區經濟活動，且此種回歸都會的情況亦有悖於日本政府刻正積極推動的「地方創生」政策平衡城鄉發展的願景（駐日本代表處教育組，2015）。

基於此，文部科學省開始透過取消私學助成金的懲罰手段來限制都會區學校擴充招生人數（駐大阪辦事處，2018a）。如果都會區私立大學校院新生人數超過招生名額的 120%，就取消該校的「私學助成金」。但學者也表示，透過調整私學助成金來引導學校發展並非長遠的手段，更重要的是要能協助地方大學強化教學品質和建立發展特色，或鼓勵知名大學遷到地方，同時也要擴大學校對地方人士的招聘，如此才能有效強化年輕人紮根地方的動機（蔣豐，2015）。

### 三、退場策略：建立財務預警機制，提高經營不善私校危機意識

日本政府有鑑於私立大學出現退場危機的原因，不僅是來自於 18 歲人口減少的衝擊，也常是學校本身經營不善造成的後果。因此，為因應生源不足危機同時改善私立學校品質，文部科學省提出「讓惡質大學退場，重點投資好大學」的改革方針（臺北駐日經濟文化代表處文化組，2012）。

而為了改善私立大學經營成效，文部科學省早於 2007 年就委託私立學校振興共濟事業團發展出「經營判斷指標」，用來做為篩選經營不善學校並及早預防之預警機制。前述指標推出後爭議不斷，故

十數年來歷經數次修訂，目前最新版本為平成 27 年（2015 年）版，共計分為 8 項財務指標（日本私立学校振興・共済事業団，2017）。茲將其內容整理如附表 1 所示。

根據前述現金流量、負債比率、償債能力、收入成長比率等財務指標，文部科學省將所有私立學校法人進行分級，俾提早發現經營危機和提出因應對策。如圖 1 所示，目前學校分級可分為「正常狀態」（綠色）、「即將發生困難」（白色）、「經營困難」（黃色），以及「自力再生極度困難」（紅色）4 種類型，又可再進一步細分為 A1 至 D3 共 14 種子類型。學校一旦進入「黃色警戒區」，校方就必須針對經營困境在期限內提出改善計劃；進入「紅色警戒區」則代表學校債務負擔沉重，校方難以自力救濟故必須及早尋求協助（駐日本代表處教育組，2018b）。

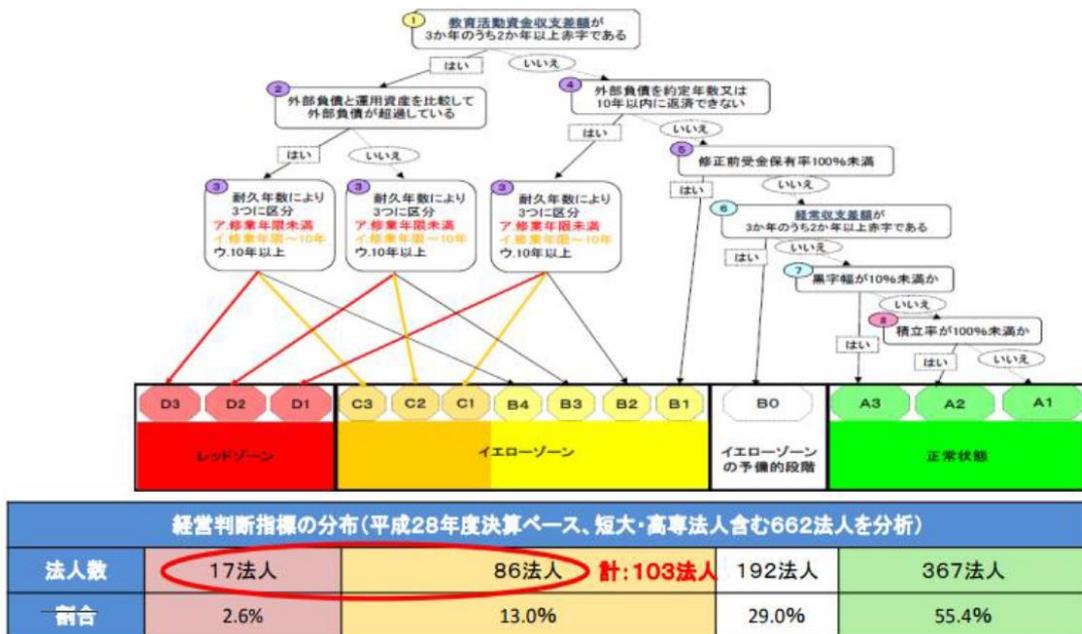


圖 1 日本私立大學經營判斷指標之分類

資料來源：公益社団法人経済同友会（2018）。

圖 1 亦呈現根據指標進行診斷後的分級結果，詳言之，日本私立學校振興共済事業團以全日本 662 學校法人為分析對象（含私立大學、短期大學和高等專科學校），就其 2015 年度至 2017 年度的財

務資料進行校務經營診斷。結果發現，有 367 個（55.4%）學校法人其經營狀態屬於「正常」範圍；192 個（29.0%）學校法人居於「即將發生困難」的黃色警戒區初期階段。尤其需注意的是，至 2020 年即有破產之虞（紅色區）的法人有 17 個（占 2.6%）；而 2021 年度以後有破產之虞（黃色區）的法人也高達 86 個（13.0%），換言之，目前日本面臨經營困難的法人共有 103 個（15.6%）。由此可見，日本私立大學的經營環境依然十分險峻，但日本私立學校振興共濟事業團並未公布各個法人名稱（駐日本代表處教育組，2018b）。

日本政府訂定財務預警指標並將學校進行分級的目的，在於透過更嚴謹的態度來提高虧損日漸擴大之學校法人的危機意識，並加速經營方針的改革。而文部科學省和私立學校振興共濟事業團的任務，則是依學校之不同狀態分別提供經營改善計畫之擬定方法及步驟，以利學校進行經營改善。

文部科學省自 2019 年起，又根據學校法人在前述 8 項指標中「經常性收支連續三年虧損」與「負債金額高於運用資產」兩項財務指標的表現來將學校分類，藉此強化對私立學校的指導。如果符合以上二條件，即會被判定為有經營困難者（圖 2 左下角紅黃色區塊），此時文部科學省將派專家至該學校法人進行各項支持程序，若學校不配合進行改善則可能會祭出停止招生或解散法人等要求學校退場手段（駐大阪辦事處，2018c）。

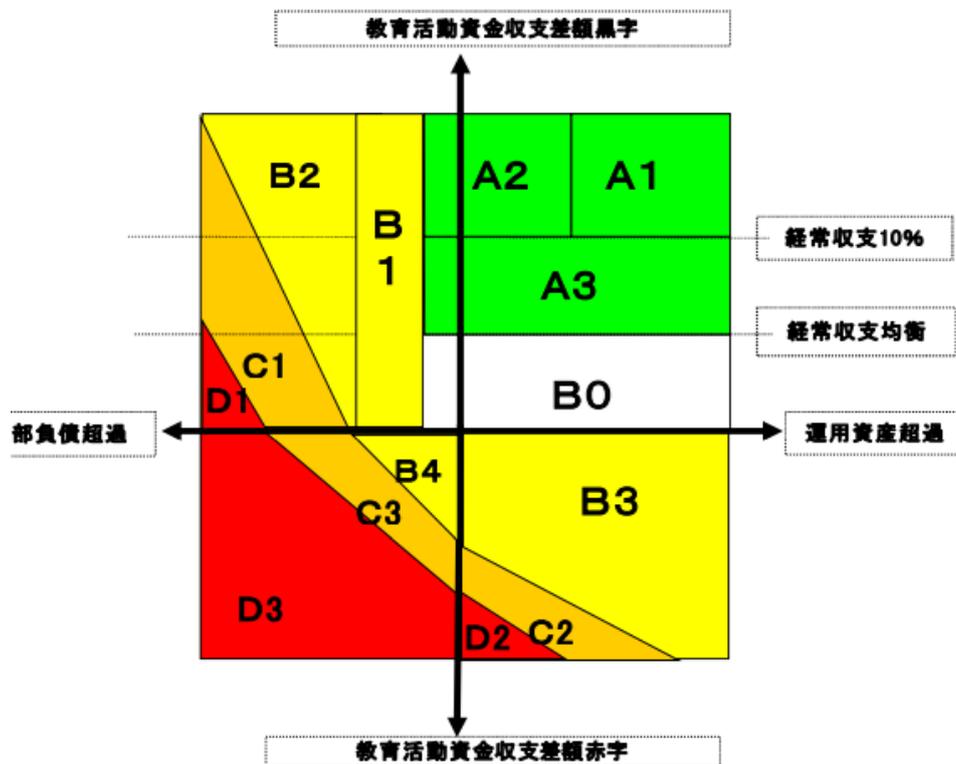


圖 2 日本私立大學經營判斷指標之分類

資料來源：日本私立学校振興・共済事業団（2017）。

### 參考文獻

公益社団法人経済同友会（2018）。私立大学の撤退・再編に関する意見—財務面で持続性に疑義のある大学への対応について。取自

<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/4e558b92eb99233e17396d4cd580bf1938e3e486.pdf>

日本私立学校振興・共済事業団（2017）。私学の経営分析と経営改善計画。取自 [https://www.shigaku.go.jp/files/tebiki1-29\\_4.pdf](https://www.shigaku.go.jp/files/tebiki1-29_4.pdf)

行政院新聞傳播處（2017）。行政院會通過「私立大專校院轉型及退場條例」草案。取自

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/d53c522a-0567-40a9-9db7-b16346f64081>

臺北駐日經濟文化代表處文化組（2012）。日本經營不佳的私立大學

- 恐遭廢校。國家教育研究院國際教育訊息電子報，7。取自  
[https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=7&content\\_no=381](https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=7&content_no=381)
- 蔣豐（2015）。日本高校生源分布不均 政府用金錢控制報名導向。取自  
<https://read01.com/ndDOMG.html>
- 駐大阪辦事處（2018a）。少子化加速日本大學「寒冬期」，檢討推合併救濟方案。教育部電子報，802。取自  
[https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=20784](https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=20784)
- 駐大阪辦事處（2018b）。日本中央教育審議會為 2040 年的大學間合作、統合，提出了 3 種方案。國家教育研究院國際教育訊息電子報，163。取自  
[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=163&content\\_no=7374](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=163&content_no=7374)
- 駐大阪辦事處（2018c）。日本訂定 2019 年度「私立大學退場機制」。教育部電子報，832。取自  
[https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=21532](https://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=21532)
- 駐大阪辦事處（2019）。日本的關西國際大學、神戶山手大學統合，將成為新制度的範例。國家教育研究院國際教育訊息電子報，167。取自  
[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=167&content\\_no=7506](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=167&content_no=7506)
- 駐日本代表處教育組（2014）。少子女化衝擊 日本私立大學近半招生不足額。教育部電子報，633。取自  
[http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows\\_sn=16214](http://epaper.edu.tw/windows.aspx?windows_sn=16214)
- 駐日本代表處教育組（2015）。日本各地大學陸續回歸到都會中心。國家教育研究院國際教育訊息電子報，69。取自  
[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=69&content\\_n](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=69&content_n)

o=3792

駐日本代表處教育組（2018a）。日本縮減私立大學補助案內容方針。

國家教育研究院國際教育訊息電子報，144。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm\\_no=144&content\\_no=69](https://fepaper.naer.edu.tw/index.php?edm_no=144&content_no=69)

36

駐日本代表處教育組（2018b）。日本私立大學 103 法人經營困難。

國家教育研究院國際教育訊息電子報，147。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=147&content\\_n](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=147&content_n)

o=7004

駐日本代表處教育組（2019）。日本文科省修正相關規定，放寬私立

大學間之學院轉讓手續。國家教育研究院國際教育訊息電子

報，170。取自

[https://fepaper.naer.edu.tw/paper\\_view.php?edm\\_no=170&content\\_](https://fepaper.naer.edu.tw/paper_view.php?edm_no=170&content_)

no=7605

附表 1 日本私立大學經營狀態判斷之預警指標

指標	考量點	判斷標準
1.教學研究活動收支餘額（業務收支餘額）	一般而言，學校法人會面臨破產被認為是肇因於資金短缺。因此為及早發現財務危機以防止破產，學校能否透過教育研究活動所產生資金來維持運作成為關鍵因素	3 年內是否有 2 年以上為赤字？
2.債務和運用資產比較	運用資產（現金＋有價證券＋定期存款）的充裕性，或	外部債務是否超過運用資產？
3.外部債務償還年	者是否有龐大債務（借款＋	10 年內能否清償外

指標	考量點	判斷標準
限	債券+應付帳款) 需要償還? 當教育活動所產生的資金出現赤字時, 學校過去所累積的資產將陸續變賣, 尤其當存在長期無法清償的外債時, 學校未來經營將出現很大危機	部債務?
4.耐久年數, 又分ABC 三級	資金短缺的年數, 原則上根據學校修業期限來設定	A.未滿修業年限、 B.滿修業年限~10年、C.超過10年
5.預收款保有率 =運用資產/預收款	歸屬於次年度收入(如學費)之預收款, 觀察其在當年度期末仍保有的比率。當比例低於100%時, 顯示機構已預支預收款, 故該機構財務運作可能出現困難	是否低於100%?
6.總收支(含業務與非業務)差額	若機構收支結餘數為負數, 代表學校經營狀況不佳	收支餘絀是否為負數?
7.機構盈餘比率	即使機構總收支餘額為正數, 但若比率過低導致無法支應組織發展需求, 也非正常	比率是否低於10%?
8.累積折舊比率	固定資產是否能提列足夠的累積折舊金額	是否達100%?

資料來源：整理自日本私立学校振興・共済事業団（2017）。