

議題研析

一、題目：少子化「人口斷崖」下我國大專校院退場法制研析

二、議題所涉法規

私立高級中等以上學校退場條例、大學法、私立學校法、專科
以上學校總量發展規模與資源條件標準

三、背景說明（緣起）

據報載¹，美國18歲人口族群縮水形成「人口斷崖」(demographic cliff)，連帶使得大學也將面臨招生斷崖，並出現學生「逃向名校」之招生兩極化現象，此一趨勢對我國高等教育政策具有警示價值；我國少子化趨勢起源甚早，總生育率自民國²73年起即低於人口替代水準，並於92年進一步降至1.3人以下，少子化程度持續加深³，加上社會長期「先公立、後私立」之升學偏好，部分私立大專校院面臨招生及經營壓力。為此，我國於111年制定私立高級中等以上學校退場條例（以下簡稱退場條例），以因應少子女化衝擊、維護學生及教職員工權益，並建立私立學校退場機制⁴；截至114年，已有超過20所私立大專校院倒閉、停辦或停招，隨著少子化，114年全臺大一新生

¹ 顏伶如，18歲人口族群縮水 大學招生面臨斷崖 名校卻不會更好進，世界新聞網，115年8月20日，網址：<https://www.worldjournal.com/wj/story/121469/9704491>，最後瀏覽日期：115年8月21日。

² 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 國家發展委員會，強化人口及移民政策，少子女化，115年8月27日，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?Create=1&n=F1A11260E1728490&utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：115年8月27日。

⁴ 私立高級中等以上學校退場條例第1條第1項規定：「為因應少子女化衝擊，維護學生受教及教職員工權益，建立私立高級中等以上學校（以下簡稱學校）退場機制。」；第3條第1項規定：「中央主管機關為維護學生受教及教職員工權益，應設置私立高級中等以上學校退場基金（以下簡稱本基金），協助學校退場事宜。」

總數不足20萬⁵。

四、問題爭點

有學者指出，臺灣高等教育在20幾年來的積極擴張，從菁英教育邁向普及教育，雖有助於提升整體國民教育程度，惟亦引發學用落差、創新力及高等教育資源配置等問題之討論⁶，面對少子化所造成之招生斷崖，我國高等教育政策除因應大學招生及經營壓力外，如何進一步從整體高等教育發展角度，重新檢視大學之功能，並思考如何透過轉型及資源整合，提升高等教育回應現在及未來社會需求之能力，值得探討。

五、探討研析

（一）少子化加劇招生競爭，大學應由求存轉向功能定位

18歲人口減少後，生源未必平均分配到各大學，反而可能更加集中於少數具有品牌、教學品質及就業優勢之大學。因此，少子化對高等教育的影響，不只是招生人數減少，更涉及大學之間競爭結構及功能定位的改變。我國近年已透過退場條例及相關配套措施，建立預警、專案輔導及退場機制⁷，處理經營及招生困難學校之退場

⁵ 賴昀、遠見編輯部，臺灣大專院校退場後，懷念母校全變了？和春技術學院引熱議，遠見高峰會，115年6月11日，網址：<https://www.gvm.com.tw/article/128993?srltid=AfmBOoptgqYTXh5o9EglWMatX9ZME6LAWuYpmzG6i57-jZyYcs4tmHWY>，最後瀏覽日期：115年8月27日。

⁶ 林聰明、林堂馨，〈提升臺灣高教生命力、就業力與創新力〉，《2018教育政策與經濟發展國際研討會論文集》，107年10月，頁525。

⁷ 私立高級中等以上學校退場條例第5條第1項規定：「學校有下列情形之一，經學校主管機關查核認定者，列為預警學校：一、學校財務狀況惡化，有影響校務正常營運之虞。二、私立專科以上學校最近一學年度全校百分之五十以上之院、所、系、科及學位學程，師資質量不合法規所定基準。三、私立專科以上學校最近一學期維護學生受教權益檢核結果為不通過。四、私立高級中等學校合格教師比率未達百分之五十。」第6條第1項規定：「學校有下列情形之一，經學校主管機關提審議會審議認定者，應公告列為專案輔導學校：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、有前條第一項第二款所定情事，經學校主管機關限期改善，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，師資質量不合法規所定基準。三、有前條第一項第三款所定情事，經學校主管機關限期改善，屆期經檢核結果仍為不通過。四、有前條第一項第四款所定情事，經學校主管機關限期改善，次一學年度學校合格教師比率仍未達百分之五十。五、學校積欠教師薪資，且經學校主管機關依教師待遇條例之規定處以罰鍰。六、三年內被列為預警學校達二次以上。七、違反私立學校法、有關教育法規或學校法人捐助章程，情節嚴重，影響學生或教職員工權益。」第13條規定：「專案輔導學校應於第六條第一項公告之日起算二年內改善；屆期仍未獲學校主管機關免除者，學校主管機關應令其於下一學年度停止全部招生，並於停止全部招生之當學年度結束時停辦。」(第1

問題。惟面對長期少子化及高等教育資源重新配置之趨勢，政策思考似可由「如何處理招生不足之學校」，進一步延伸至「如何重新定位不同大學之功能」，引導大學依其辦學條件、區域特色及社會需求，形成適切且具差異性之發展定位。

(二) 參考 UNESCO 框架，從大學「重新定位」思考高等教育轉型

聯合國教科文組織（UNESCO）於2022年第3屆世界高等教育大會（WHEC2022）提出《超越極限：重塑高等教育的新路徑》，呼籲全球高教體系必須進行「深度轉型」（deep transformation）。該「路徑」強調，高等教育機構應打破傳統藩籬，建立更具彈性、包容性及回應社會需求之學習路徑；同時主張國家應持續將高等教育視為一項公共利益，透過跨機構協作、資源共享與多元化發展，強化與在地社會及永續發展目標（SDGs）之連結⁸。基此，未來我國高教政策因應少子女化衝擊，除被動處理學校退場外，亦應主動思考大學功能之保留、強化與轉型，引導面臨生源縮減之校院重新定位，以促進高等教育資源合理配置與整體競爭力。

(三) 法制精進建議

1. 建立大學功能定位及轉型輔導機制

因應少子化及生源結構變化，大學退場不應單純仰賴「市場機制」決定，否則未來臺灣的高等教育極可能因私立技專校院大量退場，走向一般大學化與學術化及技職持續弱化，進而加劇區域高教資源失衡（使原本高教資源較少的偏鄉與非都會區更形弱勢），嚴重阻礙在地弱勢及技職學生的就學權益⁹。建議檢討現行退場條例偏向

項)第六條第四項專案輔導學校之改善期間不得逾一年，由學校主管機關提審議會審議後定之；屆期仍未獲學校主管機關免除者，學校主管機關應令其於下一學年度停止全部招生，並於停止全部招生之當學年度結束時停辦。(第2項)」

⁸ UNESCO, Beyond Limits: New Ways to Reinvent Higher Education (Working Document for the 3rd World Higher Education Conference), May 2022, p. 11-15. 網址：<https://cdn.eventscase.com/www.whec2022.org/uploads/users/699058/uploads/69c2df623079c3845e236c56ba2d7a8aa21b3d75489e28c7910226f24f7989aeca7aae05a23f31fae4587aeb4be088f99dccc6282b2a95281d.pdf>，最後瀏覽日期：115年9月2日。

⁹ 李知非，大學退場怎麼退？市場機制不是唯一解，想想，107年9月2日，網址：<https://www.thinkingtaiwan.net/content/7155>，最後瀏覽日期：115年8月31日。

於被動退場之現狀，針對該條例第 24 條有關「改辦其他教育、文化或社會福利事業」之規定，允宜適度放寬專案輔導學校之轉型過渡期限，並納入跨部會協調機制（如協助排除土地變更或社福設施設立之法規障礙），使主管機關能依法提供適當之轉型輔導與資源，協助學校發展特色領域、調整系所結構或轉變辦學方向。

2. 鼓勵大學資源整合及差異化發展

建議鼓勵大學依區域發展及辦學特色進行跨校資源整合，透過跨校合作、系所整合、共享師資及教學資源、跨校選課及共同開設課程等方式，降低校際間重複性資源投入，藉此提升整體高教資源之使用效益。並鼓勵建立區域性合作機制，促進師資、課程、設備及行政資源共享。

3. 完善大學退場機制保障學生權益及公共利益

對於經輔導及轉型後仍無法維持基本辦學品質，以致無法有效保障學生受教權益之學校，除依現制妥善退場外，應持續強化學生就學銜接、教職員安置及校產公共化等配套。考量退場安置不僅衝擊原校師生，亦牽動「安置學校」之教學資源與人事調配，建議教育部能訂出一套較完整的標準化作業程序(Standard Operating Procedures, SOP)，藉此讓學校有所依循，也能降低師生的不確定感以降低學校退場對學生、教職員及地方社會之衝擊¹⁰。

綜上，面對少子化所形成之高等教育「人口斷崖」，大專校院退場政策不是僅著重於「哪些學校應該退場」為核心，建議進一步建立「哪些學校應轉型、哪些學校應整合、哪些學校應強化特色、哪些學校確有退場必要」之分類治理機制。

撰稿人：黃薇蓉

¹⁰ 劉秀曦、黃家凱，〈私立大專校院退場後學生安置與學習適應之研究〉，《教育研究月刊》，第 376 期，114 年，8 月，頁 57。