

美日兩國私立大專校院退場機制如何運作？

【教育制度及政策研究中心副研究員 劉秀曦】

壹、前言

近十年來，國內因少子女化所導致的生源不足問題，讓原本就高度依賴學費收入維持運作的私立大專校院雪上加霜，部份私校為求生存開始鋌而走險，導致舞弊或違法事件層出不窮。然而私校經營不善問題並非我國所獨有，1980 年代以來，隨著高等教育的普及化與市場化，全球高等教育機構數量迅速擴充，政府對私立學校的管制也隨之放寬，最後難免讓私校辦學品質出現良莠不齊現象。

為瞭解其他國家狀況，本文作者以「退場」、「閉校」和「經營不善」為關鍵字至「臺灣教育研究資訊網」之「國際教育訊息」搜尋後，發現約有近百筆資料，其中九成為高等教育階段，涉及國家則涵蓋日本、韓國、印尼、澳洲、美國、加拿大、波蘭、厄瓜多、俄羅斯、哥斯大黎加、越南、奧地利等十幾國，由此可知，私校經營不善問題可說已成為全球性的共通問題。

有鑑於大學財務良窳可說是學校永續經營之重要基石，去（2019）年國內《遠見雜誌》所公布的「台灣最佳大學排行榜」，也首度將「學校財務體質」納入排名的評估構面之一（遠見編輯部，2019）。因此，本文以私立學校占多數之美國和日本為參照對象，以國際教育訊息資料為分析範圍，歸納兩個國家做法，藉此瞭解其辨識可能陷入經營危機學校之做法及其後續處置方式各為何？俾做為我國相關政策之參考與借鏡。

貳、兩國辨識和處理具有經營危機大專校院之方式

整體而言，美國和日本政府均是透過建立預警指標來掌握各私立學校財務狀況。茲將兩國做法分別說明如下：

一、美國：在大學資訊高度公開的前提下，政府與民間可同步監督學校財務狀況並提供決策參考

美國高等教育部門很早就以一種類似企業經營型態的方式來運作，為了保障教育教育消費者（包括學生、家長、企業、政府，以及社會大眾）的權益，提升大學校務資訊的公開和透明度向來被視為是重要工具之一。加上 2008 年全球經濟衰退後，美國約有三分之一的大專校院財務狀況處在一個無法維持永續經營的狀態，其他四分之一則接近此種狀態（駐舊金山辦事處教育組，2015）。在此情況下，每年都有不少研究機構或大眾傳媒公布大學財務狀況檢測報告以協助社會大眾瞭解私立大學校院經營

內幕。

在大學校務資料來源管道方面，美國向來以資訊高度公開著稱，聯邦教育部所轄之國家教育統計中心（National Center for Education Statistics, NCES）充分發揮資料收集與分析功能。NCES 建置相當多的資料庫，其中高等教育綜合資料系統（Integrated Postsecondary Education Data System, IPEDS）係以校級為單位，定期收集與高教有關的資料，不僅提供聯邦教育部做為決策依據，亦開放做為大學評鑑或學術研究等加值運用（彭森明，2015）。由於大學校務與財務資料取得容易，故各種以政府部門公開資料為基礎所進行的私校財務狀況分析結果也非常豐富。

目前外界至少可透過以下三個管道來瞭解美國大學財務狀況，三個來源管道所採用的指標與目的（用途）另整理如表 1 所示。

（一）聯邦教育部實施的大學財務責任評分

根據 1992 年再授權的《高等教育法》（Higher Education Act）規定，營利型和非營利型高等教育機構每年需向政府提交經查核的財務報表，以證明其符合獲得政府獎學金資格的程序規定。聯邦教育部根據主要準備金比率、權益比和淨收入比率三個指標計算出綜合財務責任綜合分數（fiscal responsibility Composite scores），藉此瞭解各校財務狀況（注意並非教育品質）。教育部亦會就評分過低的學校進行更嚴密的監控後，再決定是否需要進一步採取保護利益關係人權益的其他措施（Federal Student Aid, 2019）。

（二）安侯建業會計師事務所執行的大學財務狀況查核

安侯建業會計師事務所（Klynveld Peat Marwick Goerdeler, KPMG）早於 1980 年代初期就接受聯邦政府委託評估美國公私立大學財務狀況。目前 KPMG 的分析結果已被視為是美國高教育品質保證機制中財務控管的一環，以中北部大學校院認可協會高等教育審議委員會（North Central Association of Colleges and Schools, The Higher Learning Commission, NCA-HLC）為例，該認可機構即是運用 KPMG 的財務分析結果來瞭解轄區內高教機構經營狀況，經營不善的大學將被要求需提出改善計畫，並由專家組成的審查小組進行審查、訪視與評鑑（KPMG, 2010）。近四十年來，KPMG 所採用的財務評估指標不斷根據市場環境和會計原則的變化進行修正，目前採用四個關鍵指標，如表 1 所示。

（三）Forbes 雜誌推動的大學財務等級排名

富比世（Forbes）雜誌從 2013 年起，即以美國招生人數超過 500 人的所有私立非營利性大學為對象，仿造大學生成績等第（GPA）計算方式來進行大學財務狀況排名

(College Financial Grades ranking)，迄今(2019)年為止已經公布第六期，所使用的9項指標(如表1所示)包括6項財務指標，以及註冊率、新生獲得學校補助比率，和每生教學支出等3項校務指標(Forbes, 2019)。

表1、美國檢測私校財務狀況之不同管道

專責單位	指標項目	目的/用途
聯邦教育部	1.主要準備金比率 2.權益比率 3.淨收益比率	分數及格的學校，其學生才有資格申請聯邦教育部所提供的獎助學金和學生貸款計畫
安侯建業會計師事務所(KPMG)	1.主要準備金比率 2.財務活力率 3.淨資產報酬率 4.淨營業收入率	被部份高等教育認可機構納入認可機制的一環
Forbes 雜誌大學財務等級排名(College Financial Grades ranking)	1.每生平均捐贈資產 2.主要準備金比率 3.財務活力率 4.核心業務收益率 5.學費占主要業務收入比率 6.資產報酬率 7.註冊率 8.大一新生獲得學校補助比率 9.每生教學支出	公布大學財務狀況排名，做為學生及其家長選校、慈善團體捐贈學校等決策的參考

資料來源：整理自 Federal Student Aid (2019)、KPMG (2010)、Forbes (2019)。

比較前述表1中三個不同機構所使用的指標可發現，用來辨識危機學校所採用的指標在精不在多，聯邦教育部和KPMG所使用的關鍵指標數量都在3~5個之間。此外，由於用途不同所使用的指標也有差異，由於教育部和KPMG的用途是用來判斷政府補助的效能和做為認可機制的一環，其對象為政府部門人員或財務專業人士，故所採用的指標也偏向財務專業指標。相較之下，富比世(Forbes)雜誌是一種大學排名系統，其用途主要讓學生做為選校參考，故除了財務指標之外，又納入新生註冊率、學生能獲得學校補助比率，以及學校花費在學生身上的平均經費支出，即每生教學支出，前述三項指標為一般大眾較關注的指標。

二、日本：透過經營判斷指標先將學校分級後，政府再依照各校狀態提供因應措施

與改善策略

日本文部科學省於 1998 年成立「日本私立學校振興共濟事業團」，其任務之一為針對私立學校之財務狀況建立預警機制，藉此提高其日後重整之可能性，並達到有效預防及避免私立學校破產之目的。

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。由於考量到私立學校經營困難及破產通常源自於營運資金短缺，故經營判斷指標內容側重於與學校現金流量有關的指標，並依照教學和研究活動產生之現金流量來劃分各校財務健康狀態。指標推出後因各界意見不一，十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・共濟事業團，2017），其內容整理如表 2 所示。

在後續處理方面，文部科學省和私立學校振興共濟事業團的任務，在於依照學校之不同狀態分別提供經營改善計畫之擬定方法及具體步驟，俾利學校遵循。文部科學省指出，訂定財務預警指標並將學校財務進行分級的目的，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，並提早發現學校經營危機和協助提出因應對策（駐日本代表處教育組，2018）。

表 2、日本私立大學經營狀態判斷指標道

專責單位	指標項目	用途/目的
文部科學省 私立学校振興・共濟事業團	1.教學研究活動現金流量 2.債務和運用資產比較 3.外部債務償還年限 4.資金短缺年數 5.預收款持有率=運用資產/預收款 6.業務收支餘額 7.淨營業收益率 8.準備金比率	提高學校法人危機意識，並加速經營方針的改革

資料來源：日本私立学校振興・共濟事業團（2017）。

目前學校依其財務健康狀態被分為「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，此四種類

型依其嚴重程度又可再進一步細分為 A1 至 D3 共 14 種子類型（駐日本代表處教育組，2018），各項指標判斷先後順序如圖 1 所示。

學校一旦進入「黃色警戒區」，校方就必須就其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，2018）。特定學校若被判斷重整可能性很低時，政府必須依照比例原則採取對社會衝擊最小的措施，包括要求學校提出停止招生及停辦後之配套措施，並優先解決在校生之安置問題，確保學生的受教權益。

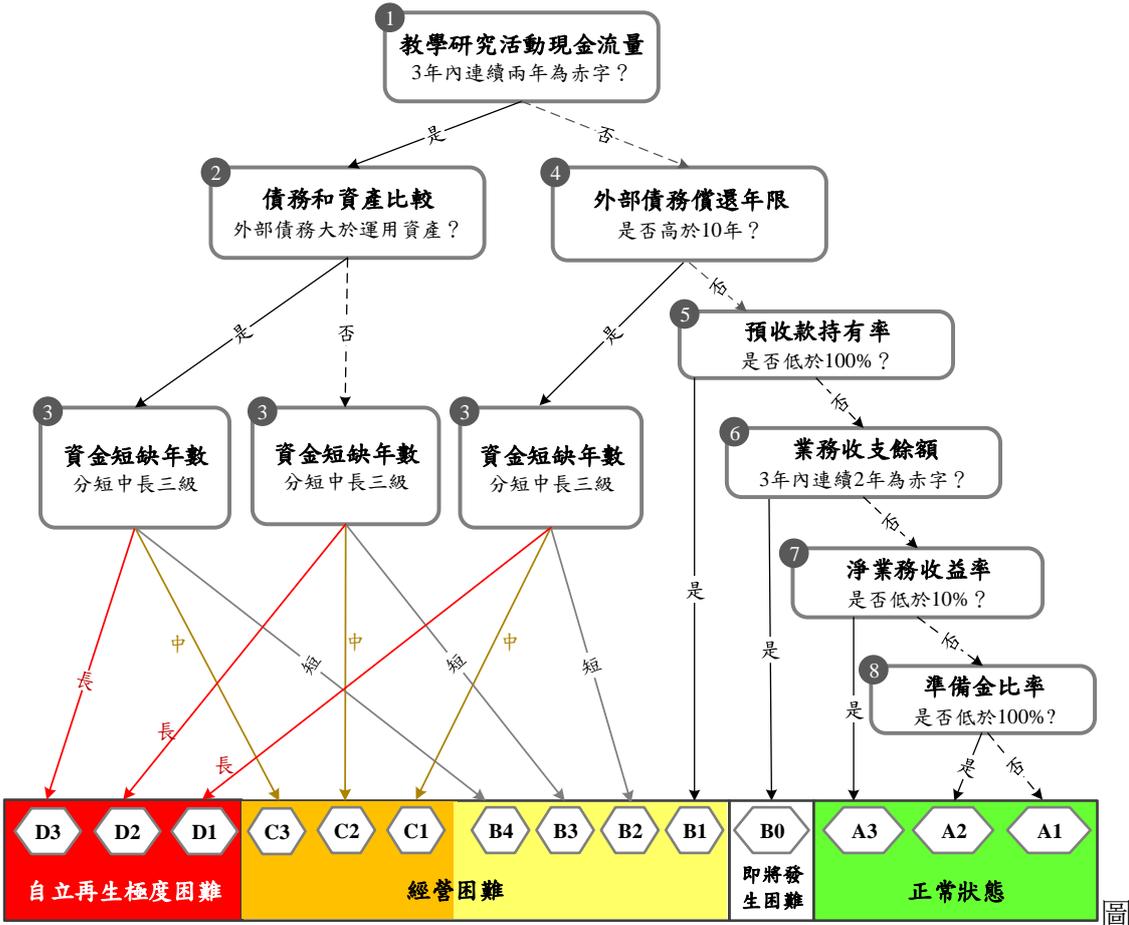


圖 1、日本私立大學財務預警機制

資料來源：翻譯自日本私立学校振興・共済事業団（2017）。

參、結語

由美國和日本做法可知，用來辨識經營危機學校所採用的指標在精不在多，聯邦教育部和 KPMG 所使用的指標數量都在 3~5 個之間，日本也只有 8 個指標而已。此外，值得一提的是，美國向來為高度市場導向國家，為有助於教育服務的消費者很快能掌握各校之間財務優劣情形，三種資訊來源管道最後都將數項指標合併為一個綜合分數，以方便讀者進行決策判斷。而日本則是將不同指標進行優先順序

排序，第一個判斷指標為「教學研究活動現金流量」，可見學校能否透過教學和研究活動所產生資金來維持基本運作，被日本政府視為是學校經營良窳的關鍵因素。

參考文獻

- 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
- 彭森明（2015）。政府如何協助大專校院推展校務研究：美國經驗。評鑑雙月刊，57。取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2015/09/01/6404.aspx>
- 遠見編輯部（2019）。《遠見》最佳大學排行榜：公私立大學排名鬆動 2 私校進步最多。取自 <https://www.gvm.com.tw/article/67042>
- 駐大阪辦事處（2018）。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
- 駐日本代表處教育組（2018）。日本私立大學 103 法人經營困難。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=2005580
- 駐舊金山辦事處教育組（2015）。學院倒閉有跡可尋。國家教育研究院臺灣教育研究資訊網。取自 https://teric.naer.edu.tw/wSite/ct?ctNode=647&mp=teric_b&xItem=1833097
- Federal Student Aid（2019）。*Financial responsibility composite scores*. Retrieved from <https://studentaid.gov/data-center/school/composite-scores>
- Forbes（2019）。*Dawn of the dead: For hundreds of the nation's private colleges, it's merge or perish*. Retrieved from <https://www.forbes.com/sites/schifrin/2019/11/27/dawn-of-the-dead-for-hundreds-of-the-nations-private-colleges-its-merge-or-perish/#65af4f25770d>
- KPMG（2010）。*Strategic financial analysis for higher education identifying, measuring & reporting financial risks*. Retrieved from https://emp.nacubo.org/wp-content/uploads/2017/10/NSS_Handbook.pdf