

我國私立大學的設立、經營和合併問題*

林本炫

南華大學教育社會學研究所副教授

摘要

私立學校在我國教育體制中佔有重要的地位，而且越高階段的教育，對私立學校的依賴就越重。這主要是由於我國過去教育經費不足，因此依賴私人興學提供各級教育的就學機會。並且，在特殊的戒嚴體制下，私人興學成為一種特許，黨政關係越好者，可以興辦越高階段的私立學校。我國的高等教育即是高度依賴私人興學，但卻又是問題重重。

在國外，尤其是美國，私人興學和教會有密切關係。教會創立大學，最初是為了培養神職人員，具有宗教上的目的。但在台灣，由於民國初年以來的特殊歷史經驗，使得後來政府的私人興學政策採取「去宗教化」的取向，可能間接造成宗教團體對私人興學的低度參與。台灣的私立學校因而多半可能是由不具有使命，而以獲利為動機者所創辦。尤其私人興學遭受凍結，興辦私立學校相對上成為高利潤的「事業」。

自從七十年代逐漸開放私人設立大學以來，終於形成目前私立大學林立的局面。開放私人興學的主張背後，即隱含了市場化論述。而當前教育部所推出的「退場機制」政策，更是意味著將要透過市場競爭，淘汰經營不佳之私立學校。但台灣的高等教育從過去「私有化但非市場化」到目前強調市場競爭，其間有何問題存在？本文的主要問題意識即在於質疑以上這種市場競爭的觀念，探討並試著回答以下問題：

* 本文為國科會整合型研究計畫「台灣教育改革政策的結構、行動與對策」子計畫二(1/2)：「高級中等教育的結構變遷：以教改「廣設高中」政策為核心」(計畫編號 93-2745-H-343-003-URD) 的部分研究成果。

1. 台灣的私立學校體制是怎樣的一種體制？
2. 這種私立學校體制是如何形成的？
3. 這種體制和我們所見到的各種私立學校經營上的問題有何關連？
4. 這樣的私校體制對於日後的經營，以及目前所談論的高等教育「退場機制」產生怎樣的影響？

關鍵詞：私人興學、私立大學、高等教育、市場化、教育改革

前言：

台灣的私立學校問題重重，這是很多人都同意的。過去，設立私立學校是政府的「特許」，私人興學遭受凍結後，現有私立學校形同「寡占」的局面下，私立大學即便經營不佳，在大學聯招體制下，仍然可以保證招收到學生，設立私立學校儼然是一個「利潤」特高的「行業」。而民國七十年代政府開放私人興學之後，各方人馬競相設立私立大學，加上原本的專科學校改制為技術學院和科技大學，以致於十幾年間私立大學林立而且浮濫，教育部乃有設立「退場機制」，準備淘汰辦學不佳的學校（私立學校）。但是，如果真的有學校因為經營不善而被淘汰了，其所留下來的校產、教職人員將要如何處理？「退場機制」可能面對怎樣的結構限制？還有，所謂的「退場機制」背後隱含了市場競爭的觀念，認為可以透過市場競爭，淘汰掉辦學不佳的私立大學。相反地，能夠在市場競爭中存活下來的，就是辦學良好的學校。

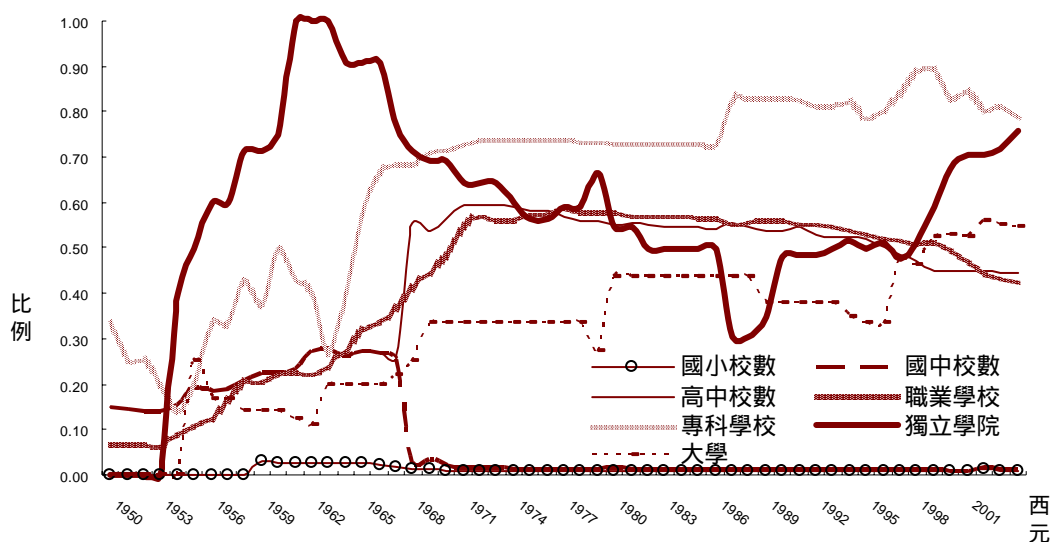
本文的主要問題意識即在於質疑以上這種市場競爭的觀念，探討並試著回答以下問題：

1. 台灣的私立學校體制是怎樣的一種體制？
2. 這種私立學校體制是如何形成的？
3. 這種體制和我們所見到的各種私立學校經營上的問題有何關連？
4. 這樣的私校體制對於日後的經營，以及目前所談論的高等教育「退場機制」產生怎樣的影響？

一、台灣教育體制的特徵

在台灣的各級教育中，都可以見到私立學校的存在。不過，私立學校在各級教育中所佔的比重卻有極大的不同。以九十三學年度為例

，全國有 3998 所各級學校，其中私立學校有 352 所，佔了 8.8%。但如果將各級教育分開來看，國民小學階段私立學校佔了 1.1%，國民中學階段私立學校佔了 1.5%，到了高級中學和職業學校階段，私立學校的比重馬上快速上升到 44.6%和 42.2%。在專科學校階段，這項比重更高達 78.6%，在獨立學院和大學部份，也分別有 75.7%和 54.7%。台灣的教育生態基本上呈現出，越高的教育階段私立學校所佔的比重越高的情況。如果從學生人數來看，以九十三年學年度為例，高中和高職階段私立學校學生人數佔總學生人數的比重分別是 35.5%和 59.9%，專科學校是 90.2%，各類大學合計為 73.3%。從學生人數來看，也顯示有高比例的學生是在私立學校裡就讀，而且教育的階段越高，這項比例越高。



圖一 私立校數所佔比重歷年變化 (1950-2003)

圖一顯示了各級教育階段私立學校校數所佔比重的歷年變化情形。由於國民教育法第四條規定「國民教育，以由政府辦理為原則，並鼓勵私人興辦。」並且在實施九年國教時大量新設國民中學或者納編代用國中，因而中小學階段私立學校所佔比例極低。高中和高職的私立學校比重看起來極為接近，但其實這是因為近幾年來私立高職大量轉型為高中或者綜合高中的結果。也就是說，在此之前，高中的私立學校比重應該較低，而高職的私立學校比重應該更高。專科學校和

獨立學院的情況也類似，大學及獨立學院裡私立學校所佔比重本來就高，大量的專科學校改制升格為技術學院，使得獨立學院中私立學校所佔的比重大為提升。

在教育經費匱乏的年代裡，除了縣市負責的國民教育階段之外，省級有限的教育經費基本上是用在高級中學，而中央所負責的高等教育則在一般大學。因此，在高職階段，在過去很長的一段時間裡，大體上在每個縣或市，只有一所公立的高工、一所公立的高商，視情況而有一所高農，其他的一律是私立的職業學校，形成公立的高中為主，私立的高職為主的二元體制。專科學校的情況也是一樣，大體上是在每個縣或市只設立一所公立的工專、一所公立的商專，視情況而有一所公立的農專。所以，在國中階段因為升學能力較差而進入技職體系的學生，必須支付較為昂貴的學費就讀私立的高職或者私立的專科學校。而進入高中就讀者，則有較大的機會就讀學費較低的公立高中，乃至於日後學費較低的公立大學。至於有關私校的政策沿革，以及政府政策性鼓勵職業學校的發展，可以參見相關著作（朱敬一、葉家興 1994c）。

所以，行政院教改會教育體制檢討小組（1996，朱敬一、葉家興 1994b）越是國家經費不足的教育階段，譬如高中到高等教育，私立學校所佔的比重就越高。越是國家不願投入經費的領域，譬如高職和專科學校，私立學校所佔的比重就越高。但是這裡所謂的「補充性」的角色，並非意指在比重上居於少數，反而是極高的比重，因此我們如果用「主要的」角色，也許還更恰當些。這是台灣的教育體制以及私校體制當中第一個值得注意的現象。

然而，私立學校所佔比重極高，是否代表台灣的教育體制是一個高度競爭的市場？當然不。即便在民國六十三年政府凍結私人設立學校之前，也不是想設立學校者都可以如願以償，除了宗教教會所支持或權貴顯赫所創建者外，一般人很難獲准設立私校。（朱敬一、葉家興 1994b：89）而在民國六十三年政府宣布凍結私人興學之後，從高職到大學，台灣的教育市場更是一個寡頭壟斷的市場。這種情況一直

持續到民國七十四年教育部局部開放私人設立學校，再到民國八十年全面開放私人興學為止，這幾乎已經是有關台灣教育的常識。筆者把這種情形稱為「高度私有化但非市場化」的教育體制，主要是指高職階段到大學階段而言。至於不論是全面開放私人興學之前或者是全面開放私人興學之後，公立學校和私立學校彼此之間，從來就不是「競爭」的關係，不在本文討論範圍。

二、私人興學如何可能？

既然私立學校在台灣的高中以上階段佔有如此高的比重，那麼這些私立學校是由誰創立的？這裡所問的，也就是「私人興學如何可能？」這個問題。這個問題看似唐突，其實至關重要。在一般商品的供給上，只要有利可圖，自然會有廠商生產、供應。但教育在台灣被界定為具有「公共性」，是「非營利性」的（如本文後面所討論），那麼，什麼樣的人或團體會出資設立這樣的具有「公共性」、「非營利的」學校機構呢？附表一是台灣各私立大學的創辦者資料。附表一的資料顯示，在台灣先後設立的三十七所私立大學當中，只有東吳、輔仁、東海、中原、靜宜、真理、華梵、慈濟、長榮、南華、玄奘、佛光、文藻等十三所大學或獨立學院，是由宗教人士或宗教團體所創辦。在技術學院或科技大學部分，也就是先前的專科學校部分，在七十所學校裡，只有致理、聖約翰、康寧、馬偕、耕莘、慈濟等六所是宗教人士或宗教團體所創辦。就高等教育來說，宗教團體在私人興學裡所扮演的角色非常有限，我們把這種情形稱為「低度宗教參與的私人興學」。這是有關台灣私人興學的第二個命題。

早期創辦私立學校者，有一些是黨政關係良好者，甚至本身就是黨國元老，如淡江的居正、實踐的謝東閔、文化的張其昀、銘傳的包德明等，這也是眾人皆知的基本常識。那麼，民國七十四年教育部局部開放私人興學，八十年全面開放私人興學之後，新一波私人興學的主力是什麼呢？從附表一的資料可以看出，佛教團體是主力之一。在民國七十四年之後新設立的十八所私立大學或獨立學院當中，佛教界

所創辦者有五所（華梵、慈濟、南華、玄奘、佛光），基督教（台灣基督長老教會南部教會）所興辦者有一所（長榮大學）。另一個主力是大企業集團，如長庚、元智、中華、大葉、義守，其他則是立委創辦，如立德、致遠，或者原先創辦專科學校或者高職者，如興國、開南、明道、稻江等。最後面的第四種類型，由於其創辦者是先設立高職或專科，而後才往高等教育發展（在技術學院部分還有景文、樹德和育達），筆者稱為「垂直整合型」的私人興學。從新一波的私人興學來看，宗教界所佔的比重依然不高，而基督教更是興趣缺缺。基督教界在新一波的私人興學中參與不高，除了台灣基督教教勢沒有增長之外，也可能和早年的興學經驗有關。

另外，在學校類型方面，除了中原、輔仁、東吳等幾所教會創辦的學校之外，早期的私立大學幾乎沒有設立理工學院的，這一方面是因為設立理工學院的成本較高，而設立文法商類科的學校成本較低。唯一的例外是醫學院，但私立醫學院的創辦人多半具有醫院或者醫療背景，某種程度上乃是基於「垂直整合」的需要而設立，以確保醫院本身有自己的醫師與護理人才。當然，也有一些是先設立醫學院，而後才有附設醫院，例如台北醫學大學。後來設立的醫學院當中，長庚大學前身長庚醫學暨工程學院以醫學院為發展主軸，也是因為有長庚醫院的緣故。即便是慈濟醫學院的設立，也比較和慈濟醫院有密切關係，而和慈濟功德會這個宗教團體的領導人或者團體本身的「世界圖像」有多少的關連，也值得進一步推敲。在新一波的私人興學當中，除了企業集團興辦者以工學院為主，如元智、長庚、義守，其他幾乎都是管理類科。因為管理類科的設校成本低，並且容易招生。

那麼，形成台灣特有私人興學體制的主要原因是什麼呢？首先在戒嚴體制下，政府教育經費極度偏低，不但未達到憲法規定的教科文預算 15%最低下限（這項規定後來已經取消），而且在民國四、五十年代，通常教科文預算只佔中央政府總預算的 2%到 3%。在經費不足、教育投資偏低的情況下，於是必須大量依賴私人興學，尤其是在實施九年國民義務教育初期，為了讓國中生有升學機會，於是高職和專科學校的教育機會擴充便由私人興學負起責任，在教育經費稀少的情

況下，高等教育也是如此。但是如果要让較多資本流入某個「產業」，卻不讓這個產業有超額的利潤，那是不可能的。這種透過政治的特許而形成寡占，從而獲得的超額利潤，一般被稱為「租金」(rent)，在台灣典型的是各縣市的公車和信用合作社，各級私立學校也是如此。因此，教育雖然具有公共性，但在台灣成為特許產業，黨政關係越好者，可以興辦越高階段的私立學校。

那麼，宗教團體為什麼沒有在這種政府需要依賴私人興學的情勢下，大量投入私人興學呢？首先，台灣的基督宗教（基督教加上天主教的合稱）全部教徒人數，大約是台灣全人口的 5%-6%之間，以如此的教徒人數，當然不可能興辦太多所高等教育機構。但是有一個因素是很多人沒有注意到的，那就是在台灣，教會興辦學校必須被迫「去宗教化」的這項因素。¹私人興學的「去宗教化」政策，受到民國初年的影響。由於民國初年教會學校以宗教課程為必修，利用教會學校進行宣教，因而 1920 年之後的「收回教育主權」運動，確立教會興學的「去宗教化」特徵。（關於國民革命軍北伐期間對教會學校的破壞，參見郭明璋 1995。收回教育主權運動也可參見高時良 1994，第八章）此項政策深深支配了台灣的私人興學政策，有三件事情可以證明這一點，分別是中原理工學院的設立，台北關渡的「美國效力會基督書院」（一般稱為「關渡基督書院」）的設立，以及民國六十三年私立學校法的制訂。

中原理工學院（現在的中原大學）在民國四十四年創立之初，曾經以宗教課程為必修，遭到教育部制止。後來中原理工學院放棄以宗教課程為必修，因而當初參與創辦中原大學的其中一些基督徒（例如創辦關渡基督書院的賈嘉美牧師等）不滿政府不讓當時中原理工學院開設宗教課程，乃於民國四十六年在淡水關渡另外設立基督書院。（林本炫 2004）也就是說，這些反對「去宗教化」的私人興學政策者

¹ 筆者在這裡故意不用「世俗化」(secularization) 這個名詞，因為在宗教社會學裡，「世俗化」是一個漫長的過程，有其特定的意義。而這裡的「去宗教化」則是指在國家政策的要求下，宗教團體辦的學校必須去除宗教色彩，不得以宣教為目的，不得以宗教課程為必修，不得強制學生參加宗教儀式等。

，寧可創辦一所不被政府承認學籍的高等教育機構，也不願辦一所沒有宗教色彩、沒有宗教使命的大學。譬如創辦關渡基督書院的賈嘉美牧師就堅持，辦學校的目的就是為了宣教。

關渡基督書院和中原理工學院設立時間相差不多，如果當時能夠立案，現在的規模應該也和中原大學差不多。但是因為沒有立案，現在的發展和中原理工學院可以說有天壤之別。像關渡基督書院這樣的高等教育機構，在台灣至少就還有三所，分別是台灣基督長老教會的聖經書院（新竹）、聖德基督書院（中壢）以及基督教安息日會創辦的三育基督書院（南投魚池）。（後兩者參見林本炫 2004）如果這些學校的學籍當初被政府承認，目前的規模很可能都超過現有的若干私立大學，而台灣也因而多了四所教會辦的大學。從另一方面看，在戰後台灣教會極度依賴外國母會的情況下，這種「去宗教化」的私人興學政策，是否也影響到外國母會支援台灣教會興辦學校的意願，也是值得探討的課題。當然，作者在此並非意指我們應該恢復民國初年教會大學的景象，而是要指出，少了宗教力量的支持，私人興學將會是何種面貌。

三、市場競爭的神話

在探討台灣的高等教育改革時，經常被提到的說法是引入市場機制，提倡市場競爭，好像引入了市場競爭機制，就會使台灣的私立大學提升教學與研究水準。（例如朱敬一、戴華 1996）這類市場競爭論述的背後，當然是來自於經濟學的觀念，把教育當成像一般商品一樣，認為可以透過市場競爭，讓教育商品的「提供者」提高產品品質、提升經營效率。另一方面，這樣的論述也「隱含」了對國外私立大學的某種理解：國外（尤其是美國）的私立大學都是在市場競爭中脫穎而出，因此才能成為名校。

真的是這樣嗎？以美國為例，獨立革命之前在美國最先設立的九所大學中，除了賓夕法尼亞學院（後來的賓夕法尼亞大學）之外，其

他八所都是教會創立的，包括哈佛、耶魯、達特茅斯（Dartmouth）是聖公會（Congregationalist），威廉瑪莉學院（the College of William and Mary）與國王學院（King's College，後來的哥倫比亞大學）是安立甘宗（Anglican），紐澤西學院（the College of New Jersey，後來的普林斯敦大學）是長老會，羅德島學院（the College of Rhode Island，後來的布朗大學）是浸信會，皇后學院（Queen's College，後來的Rutgers 大學）是荷蘭改革宗。早期美國的高等教育都是為了宗教目的而設立，創立於 1638 年的哈佛學院（Harvard College，後來的哈佛大學）主要是為了培養牧會人才，而在 1642 到 1689 年間，有一半的哈佛畢業生進入教會服務。1661 年威廉瑪莉學院創立，也是為了培養牧師。而第三所創立的耶魯大學也同樣是基於宗教目的。（Nord 1995：65-66）中小學的情況更是如此，在獨立革命之前，隨著十八世紀中葉大覺醒運動（the Great Awakening）的展開，學校不斷擴張乃是因為各教派激烈競爭，更加地運用學校作為宣教的目的。（Nord 1995：65）

也就是說，這些名校之所以成為名校，主要是因為它們設立時間早，而且一開始就不是基於營利的動機。在並非人人可以念大學的年代，能夠念大學的多半是較富裕家庭的子弟，這些較早設立的大學吸收了社會中的菁英，因而能夠維繫聲名於不墜。除非有特殊因素，較晚設立的學校很難與其匹敵。並且，由於教育這項「商品」（至少就高等教育而言）必須長期投資，有些設備甚至並非短時間內能夠具備（譬如圖書設備），且對其「消費者」而言，具有「不可逆轉性」（即購買之後即使不滿意也幾乎不可能重新購買第二次），嘗試新「品牌」的風險極高，最保險的策略是選擇老牌的學校。先設立的學校因而能夠吸引較優秀的學生，這些學生成為社會菁英後回過頭來榮耀母校。而後繼者繼續選擇老牌的學校作為風險最低的選擇。這是本文的第三個命題。

那麼教會為什麼要設立學校呢？就高等教育機構來說，美國最早設立的私立大學，其前身都是神學院，目的在培養神職人員。實際上，目前大學裡的「教授」（professor）其實就是「告白者」，而第一個

專業 (profession) 是神職人員。後來的師範學校，其實也和神學院有著密切的關係。(Popkewitz 1991) 就中學來說，美國的私立中學仍有高達 80% 以上是由教會所創辦。(朱敬一、葉家興 1994 也有相關的探討) 私立學校幾乎就等於是教會學校的同義詞。實際上，從殖民時代開始，美國的各宗派教會創立私立學校 (中小學)，其目的在培育該宗的教徒子女，從來不是作為「教育市場」中的「供給者」，也不是把興辦學校作為一種「社會福利事業」，興辦學校本身就是教會事業的一部份。這些原本由各宗自己興辦的中小學校 (sectarian school)，後來才逐漸變成「common school」，至於政府所興辦的學校，那是很後來的事情。(Nord 1995)

教會是私人興學的主要力量，早期甚至是唯一的力量，而且絕非作為政府公立學校之外的「補充性」供給，也絕非「社會福利事業」，這是我們對美國私人興學的重新理解，也是本文的第四個命題。正因為教會並非營利性的組織或個人，教會興辦學校並非為了營利，並且可以不斷捐助資金給學校，因此這些私立學校能夠不斷發展。至於目前我們所看到這些學校目前的面貌，則是經歷漫長的世俗化過程的結果。這是本文的第五個命題。換句話說，非營利性的組織主要靠「使命」吸引捐助，否則就是提供具體的利益誘因。反過來說，沒有使命也沒有提供具體利益誘因的「非營利」組織，自然不可能獲得捐助。

我們再以目前在全世界有將近六千所各級學校，號稱僅次於天主教的第二大教會學校系統的安息日會教會學校為例，其興辦學校的目的首在教育該宗派之信徒子女，其次是宣教，最後才是提供教育機會給非基督徒，而後者這種情況通常是出現在基督徒信徒人口較少的國家或地區。(參見林本炫 2004) 也就是說，即便是教會，也並非以所謂「公益慈善」的角度提供教育機會給一般人，而是有其宗教上的目的與使命，那麼更何況是個人或者世俗性的團體？雖然有人以中國歷史的私塾、學堂作為私人講學的例子，但私塾終究不是現代機構式的私立學校，而且私塾、學堂究竟是像現在的補習班的營利經營方式，還是完全「非營利性」的，可能還欠缺足夠的歷史資料。

四、我國私立學校的設立和法律地位

我國私立學校的設立，除軍警校院外，均得由私人申請設立。除了提出籌設學校計畫，連同捐助章程，並符合各級學校設立標準外，按照「私立學校法」第三十五條之規定，私立學校應向學校所在地之該管法院，為財團法人設立登記。所以私立學校應該都是以財團法人的法律地位而存在，因此我們可以看到私立學校的圖記都是「財團法人某某大學（或某某學校）」。

但是提到「財團」兩字，不明究理的人常常會和企業集團的那類「財團」聯想在一起，其實這是錯誤的。在法律上，具有行為能力的主體有兩種，一種是「自然人」，另一種是「法人」。而根據民法的規定，法人分為「財團」和「社團」兩類（第一編總則第二章第二節），也就是我們常聽到的財團法人和社團法人。並且，民法第二十五條規定：「法人非依本法或其他法律之規定，不得成立」。所謂「財團」乃是依特定目的而成立的財產的集合，而「社團」乃是具有相同興趣的人所組成，也就是說，前者是財產的集合，後者是人的集合。各種基金會是財產的組合，董事會乃是其執行機關，並非其成員，因為財團沒有成員（會員、社員），董事會的董事乃是受此一法人的委託「善盡管理的責任」。財團法人因為沒有成員，所以沒有會員大會這類組織，董事會也非「最高權力機構」，而只是其執行機構。我們說財團法人乃是財產的集合，指的是不動產或者動產（基金），而其財產來源是捐助，因此財團法人設立時要有捐助章程。因為捐助的目的通常是為了公益目的，所以財團法人一般來說都是非營利性。

社團是人的集合，所以有成員。社團分為營利性和非營利性，營利性社團就是我們所瞭解的公司法人，其成員為股東，所以股東大會是最高權力機構。依照「人民團體法」而成立的民間團體，就是我們一般所說的「社團」，按照人民團體法的規定，社團分為「政治團體」（政黨）、「職業團體」（公會）以及「社會團體」三類。社團取得法人資格後才成為社團法人。財團是財產的集合，社團是人的集合，但是像學校和宗教團體，卻同時有財產的集合（校舍、禮拜設施）以及人的集合（教師／職員／學生、宗教師／信徒），所以在日本的法律

裡，特別創設了「學校法人」、「宗教法人」這樣的法人型態，以兼顧這類組織所兼具的財產集合和人的集合兩種特性。

在我國的法律體系裡，沒有學校法人和宗教法人兩種法人型態，只有民法所規定的財團法人和社團法人。因此像是私立學校和宗教團體，都是登記為財團法人。²我們常聽到「學校財團法人」、「醫療財團法人」、「宗教財團法人」等名稱，實際上那只是因為其目的事業不同而有不同的主管機關，依照其目的事業所進行的（行政上的）分類，並非法律上有此種分類。

就法律面來說，私立學校的公共性並非一開始就很清楚的，而是經歷後來不斷修改「私立學校法」之後才獲得確立。（參見周志宏 2001）另外，所謂的「非營利性」，並非意指非營利組織，譬如學校，其經營必然要虧損，不得有盈餘。而是當有盈餘的時候，其盈餘不得分配給創立者或者董事。此所以「捐資」和「出資」的差異所在。這是有關「非營利組織」的基本常識，不多贅言。因此，有人以私立學校「賺錢」，或者其推廣班收費高昂，便稱該學校為「學店」，這是不對的。重點在於這些收入、盈餘是否落入創立者或者董事的口袋裡。

那麼，私立學校登記為財團法人，產生什麼樣的後果呢？首先，私立學校具有公共性，是一個非營利性的法人組織，一旦登記為財團法人，就是全民所共有，它的「所有權」並非屬於董事會，董事會只是其「執行機關」。法人的董事並非擁有所有權的股東，只是受委託而善盡管理的責任。³財團法人是財產的集合，在組織設計上完全將

² 宗教團體其實絕大部分依照「監督寺廟條例」（民國 18 年）及「寺廟登記規則」（民國 25 年）登記為「寺廟」，在全台灣一萬多家寺廟中只有極少數（三百多家）登記為財團法人。但「寺廟」是否為一「法人」的新型態？目前仍有爭議。實際上並非被當成法人看待。所以一座寺廟如果要享有完全的稅法優惠，通常還要另外登記為財團法人。

³ 在中華民國的法律裡，把公益法人裡的這種身份的人稱為「董事」，和營利性的公司法人裡的董事採用相同的稱呼，造成很大的概念上的混淆。有些私立學校的董事因為涉嫌違法而被教育部解除董事職務，其後不服向法院提起行政訴訟。如果「董事身份」只是善盡管理責任而非所有權擁有者，那麼董事身份能不能以其為「法益」而作為訴訟的標的，其實是很有問題的。但在調查局的偵訊筆錄裡，有些涉案的私立學校董事仍然無知地或者不避嫌地以「股份」概念描述其對私立學校的捐資。

人的成分排除，因而在私立學校裡，教師和職員乃受聘或受雇於此一法人，而非法人的成員。而大學法及私立學校法裡，有些條文可能涉及到教師、職員以及學生，以這些條文保障教師、職員和學生的權益，並規範這三者和法人的關係，但私立學校基本上是以財團法人的型態而運作。掌握這一點，才能瞭解我國私立學校的運作機制和衍生的問題所在。因為是財團法人，所以必須有「設校基金」，一般獨立學院的設校基金是兩億元，大學的設校基金是五億元。其實，不只是私立學校，一般的基金會也都有基金數額的最低門檻，以保障財團法人的財務穩定。

由於財團法人沒有成員，而私立學校是以財團法人的型態成立，因此董事會以及董事的產生方式，對於瞭解私立學校的設立與合併問題，是重要的關鍵。按照現行私立學校法第二十條及二十三條規定，創辦人為當然董事，由創辦人遴選第一屆董事報請教育行政主管機關核備後聘任。而董事會的職權之一是「董事之選聘及解聘」，因此下一屆的董事乃是由本屆董事會選舉產生，但在選舉過程中「董事會應加推董事會組織章程所定董事名額五分之一以上適當人士為候選人。」也就是說，董事會選舉下一屆董事會，實際上就是一種「自我繁殖」的過程。雖然私立學校法第十四到十九條對董事身份有各種限制，譬如應有三分之一從事教育研究或有相當經驗者，董事相互間有配偶及三等親以內血親、姻親關係者不得超過總名額三分之一等，其目的即在避免財團法人淪為私人財產，但實際上這種自我繁殖的過程極容易發生與控制。

五、台灣私校設立與經營的內在困境

如同前面所分析的，在台灣創辦私立學校者，宗教團體所佔比重極低，多半是黨政關係良好者或者家族、企業集團。這些私校創辦者當中，我們不敢說全都沒有教育的熱忱和使命，但不乏以此牟利者。私人興學本應該是「捐資興學」，在台灣實際上變成「投資辦學」。法律上雖將學校定位為「公共性」、「非營利」的「財團法人」，財團法人的董事長或者董事，乃是法人的執行機關，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實際上將其身份當成營利性公司法人的董事一般，而其「捐資」成了「股份」。然而財團法人終究不是真正的營利法人，因此想要牟利者，不論是作為當然董事的創辦人，或者一般的董事，並沒有合法的管道可以將經營學校的「利潤」匯入到自己的口袋中。因此我們所見到的各種私校經營的「弊端」(參見表一)，實際上就是私校創辦者或董事匯出利潤的管道。這種設校的營利動機和私校的公共性本質的矛盾，是本文的第六個命題。

表一 近十年私立學校紛爭內容

違失類型	問題癥結說明
1.董事會席次買賣	(1)藉董事會補選或改選更換，以金錢或財務為交換條件或期約補償 (2)現行私校法尚無可作為處罰之條文依據而且查證上極為困難
2.董事會干預校務	董事會藉由親信擔任學校副校長及總務、人事、會計職務以掌控校務
3.董事不當支薪	私校法規定董事為無給職，僅是支領出席費及交通費，但對支領之標準並無規定
4.土地購置	藉由土地購置過程中圖利特定關係人
5.營繕工程	集中特定廠商及造價偏高圖利特定關係人
6.設備採購	集中特定廠商及價格偏高圖利特定關係人
7.財務缺口	負債過高或向私人舉債
8.獎補助款挪用	獎補助款未依規定及計劃支用
9.違規收費	強制收取代辦費，或巧立名目收費，或收費帳務不清

出處：立法院第6屆第1會期教育及文化委員會教育部長杜正勝專題報告，中華民國94年3月31日

表二 近十年教育部主管私立學校主要違法情形

校名	發生時間	主要違法情形
南開工商專校 (90.8.1 改制為南開技術學院)	86年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 前董事長顧珮箴對前校長顧不先銷毀逾期會計簿藉憑證之爭議 2. 校長改選爭議 3. 學校發生採購、工程弊案 4. 董事出席會議及董事會議記錄真實性之爭議 5. 董事改選之爭議
東方工商專校 (91.8.1 改制為東方技術學院)	86年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 前董事長蔡茂盛本職為學校董事長, 未具副教授資格, 學校卻聘其為副教授, 又未實際授課, 學校卻核發專任教師薪資及支領附設進修補校津貼 2. 前董事長蔡茂盛之妻方蕙芳教師僅在校任教一年, 卻支領 71 年 8 月至 76 年 7 月共五年薪資 3. 前校長許國雄於 69 年自學校經費中違法支領新台幣 120 萬元整, 供其競選國民大會代表之用 4. 學校財務及內控機制出現重大違失 5. 學校在銀行專戶之外私設帳戶, 並將其收入用於學校預算外支出 6. 學校以教育部補助款採購儀器及設備時, 以迂迴方式收取不法差額, 存入學校預算外之帳戶 7. 董事會未能依法確實使職權致學校發生損害, 且爭執不斷 8. 學校與前董事會雙方糾紛不斷, 未能各依法善盡法定職責
華夏工商專校 (93.8.1 改制為華夏技術學院)	86年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 董事會有涉嫌集體偽造會議記錄等違反法令事由 2. 因上開偽造董事會會議記錄事由, 而被教育部撤銷董事會資格董事已達 7 名, 董事會僅餘 4 名董事, 顯無整頓改制之可能
景文技術學院	89年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 基金管理使用違法 2. 會計制度違法事項

		<ol style="list-style-type: none"> 3. 採購工程弊案 4. 購置校地違法事項 5. 非董事亦非學校人員身分者,保管學校重要印鑑及支票簿 6. 董事相互間爭執,無法支付教職員工薪資 7. 無法有效改善學校財務
精鍾商業專科學校(91.10.25改制為台灣觀光經營管理專校)	89年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 會計制度違法事項 2. 校地購置違法事項 3. 學校財務違法事項 4. 學校內稽制度違法事項 5. 收費違法事項 6. 教師進修違法事項
親民工商專科學校(93.2.1改制為親民技術學院)	89年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 校地違規處分 2. 收費違失 3. 營繕工程違失 4. 儀器設備採購違失 5. 違規借款 6. 教職員工薪資未建立制度 7. 學校財務困境

資料來源：同上。

表三 本研究整理的私立學校違法情形

校名	發生時間	主要違法情形
台北醫學院(現為台北醫學大學)	59年 70年 81年	北醫學籍弊案(偽造文書、收賄)。 皆是董事會改選舞弊:教育部在七十年及八十一年兩次解散台北醫學院董事會,理由均為董事會派系對立,未能在限期前選出新一屆的董事,影響校務,因此依私校法第卅條解除北醫全體董事職務,並依法重組董事會。
高雄醫學院(現為高)	55年	財務糾紛(校長杜聰明的財務名目不清): 查的賬目是自民國四十三年九月起至五十

雄醫學大學)		三年七月卅一日止,清查的結果是,陳啟川董事長部份:共計對學校方面的收入總數一千五百五十八萬五千六百七十六元,支給學校總數是一千兩百五十九萬七千六百七十三元四角八分,尚餘兩百九十八萬八千零二元五角二分,(利息未算);杜聰明院長經手部份:共應歸還六百三十九萬一千六百四十四元八角九分,其中包括杜院長拿去放利息及各種不明開支等。
大漢工商專校	69年 78年	前董事長林朝庚,擔任花蓮中小企銀董事長期間,涉嫌假冒怡岑水泥公司名義,發行商業本票向票券公司貼現二千五百萬元。債務糾紛(負債近三億四千萬元)→教育部依法解散董事會,並協助重新改選。因積欠花蓮地區中小企銀三億餘元,前任校長陳進辭職,逕由一位科主任擔任代理校長,不合教育部正式程序,唯恐危及大漢專校正常運作。
長榮管理學院	87年	冒領補助款(虛報人頭教授、詐領教育部的師資改善補助款)
大華工專(現已改制為技術學院)	62年	財務缺口(發不出教職員薪水):負債太多,每年利息太重,是財務陷入困境的主要原因之一,大華工專向外借款的總額達三千二百多萬元,每年支付利息就要數百萬元。
大仁藥專(現已改制為技術學院)	62年	財務問題(發不出教職員薪水):大仁藥專自從董事長蔡李鴛數度競選公職失敗後,學校的財務就陷入困境,該校向台灣銀行屏東分行,合作金庫屏東分庫及屏東第二信用合作社借貸六百萬元,這些行庫追索借款急迫,在該年三、四月間,就發不出教職員薪水,經教育部督促改進,才由一位董事出資一百多萬元解決發薪問題。但事隔不久,又再度發生欠薪情事。

		大仁藥專的董事會也不健全,董事們經常鬧意見,教育部已決定通知該校儘速改組董事會,解除財務困窘,使學校校務能及早恢復正常。
立德管理學院	88年	創校董事長王榮昌以收受工程回扣及虛報人頭職務,詐欺學校資產四、五千萬元
中國醫藥學院		<ol style="list-style-type: none"> 1.董事會不健全。 2.利用高價低賣、低價高買的方式暗中獲利,例如中國醫藥學院購買彰化一塊山坡地,未經教育部核准即預付二億元擬購買彰化校地。 3.董事以擔任附設醫院顧問名義支領津貼。
健行工專 (現已改制為清雲科技大學)	86年	<ol style="list-style-type: none"> 1.董事涉有金錢買賣違法情事: 董事席位是否牽涉金錢買賣,調查局與該校董事會說法有出入,而且依據私校法規定,買賣私校董事席位無法可管,因此教育部私校諮詢委員會已建議教育部修改私校法時增訂條款,禁止以金錢買賣私校董事席位。 2.健行工專買賣校地弊案: 檢調單位追查私立健行工專出售校地弊案,經深入追查發現,在這起未能完成交易的售地案中,上地掮客至少已先付出二千萬元的賄款,但因全案最後胎死腹中,掮客損失慘重,全案才因而爆發。
明新技術學院	89年	違法招生:以推廣進修部名義招收二技選讀生,違反專科學校法等相關規定,而教育部目前僅開放一般大學校院開辦先修班,專科學校並不在辦理先修班之列,明新技術學院已明顯違法。
崇右企業管理學院	82年到85年	<p>董事挪用校款:前董事長楊介昌、前董事黃柏文、前校長室秘書潘靖南,涉嫌在八十二年八十五年任職期間,挪用校款上億元。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.以買賣股票有利可圖,八十二年九月間先將

		<p>一億一千萬元的校購公債提前解約,其中七千多萬元改購其他公債,剩下四千萬元存入人頭帳戶炒作股票,後又以質押借款方式挪用三千多萬元公債。</p> <p>2.楊介昌又在八十二年九月指示前校長室秘書潘靖南以拓展崇右企專福利社為由,借款五百萬元後存入潘靖南妻子帳戶,再以跨行電匯方式匯到人頭帳戶,同年十一月潘靖南又以福利社營運需要及服裝費等名目,借款一千零廿萬元帳入人頭帳戶;此外,楊介昌還以工程款名義再於八十四年領取預付工程款二百六十萬元。</p>
--	--	---

資料來源：整理自中時電子報。

從以上三個表中可以看出，工程回扣、設備採購回扣，董事長的生活開銷由學校報支，在學校裡安插董事長或董事的親戚擔任行政人員，甚至以人頭領取乾薪等，是常見的利潤匯出方式。董事不當支薪，挪用公款、獎補助款，利用所謂「借貸利息支出」等名義，將學校資金轉給董事長或董事，也是常見的手法。更常見的當然是買賣董事席次。如前面所說，財團法人的董事乃是執行機關，乃是受託善盡管理責任的義務，並非「權益」，自然不能成為買賣的標的。而所謂董事席次買賣乃是，現任董事和有意進入該校董事會擔任董事者，雙方談好價錢，甚至簽訂董事席次讓渡協議書（這種協議書當然是違法而無效的），然後由讓渡者設法在董事會的選舉中讓有意擔任董事者當選。

如果某人對於經營某一所學校有興趣，並非不能透過合法手段進入學校董事會，譬如可以遵循該校財團法人的捐助章程對該校進行捐助，因為有捐助的事實，該校財團法人董事會可以據此將該人士列入下屆董事選舉名單，透過選舉使其當選董事。在這種方式下，該人士的捐助對學校有貢獻。而在前述違法手段下，學校並未獲得好處，而是兩個人之間的違法交易。而以此種違法方式當選擔任董事者，自然

是想要在學校經營上獲取利益者。然而，就筆者所知，這樣的違法董事席次買賣並非罕見，而目前實際上也已經有某些私立科技大學併掉另一所私立專科，或者說是某一所私立科技大學從一群董事手中「賣」給另一群董事，即是將董事席次當做「股份」概念加以讓渡，進行違法的董事席次買賣。關於此種董事席次買賣的本質，甚至於有些官員也不瞭解，而有主張將董事席次買賣合法化的說法。(黃士嘉 2002)

六、市場競爭的神話（二）

前面提到，目前流行的「市場競爭論述」，認為「市場競爭」壓力可以讓私校提昇水準，另一方面，教育部最近提出了「退場機制」政策，凡是無法在市場競爭中生存下來的，就透過「退場機制」將其淘汰。然而，以目前台灣私立大學在整個高等教育中的態勢，自認為尚具有競爭力的私立學校，如果想在市場競爭中存活，必須投入更多資本，甚至擴大經營規模。如果這些私立學校當初設立時便具有營利性動機，那麼不論是投入更多資金，或者透過「併購」手段擴大經營規模，都將加速私立學校的營利性格與教育的商品化。換句話說，除了設立時間的歷史因素之外，能夠投入較多資金者將在這場競爭中存活，這是本文的第七個命題。

反過來說，如果某一所私立大學（或私立技術學院、科技大學等）自認經營不下去，或者將來被教育部的「退場機制」評定為必須退出教育市場，那麼有沒有可能順勢和另一所私立大學進行「合併」？答案是不可能。按照現行私立學校法第六十九條規定，私立學校如果經營不善，可由董事會報請主管教育行政機關核准後，停辦或依法解散之。而停辦後可捐贈給政府，或者依法辦理清算。清算後剩餘財產之歸屬，不得歸屬於自然人或營利為目的之團體，所以不可能「賣」掉或贈給企業集團。也可以依董事會之決議，捐贈予私立學校或辦理教育文化社會福利事業之財團法人。但要注意的是，這裡是指「捐贈」給其他私立學校或法人，而不是買賣。最後，則是不能定其歸屬時，歸屬於私立學校所在地之地方政府。

簡單地說，除非是用「捐贈」的方式，否則沒有和其他私立學校「合併」的空間，也不可能讓某一營利性的企業集團「併購」該學校。而一所學校的董事會在面臨退場機制的淘汰命運時，最後是選擇「捐贈」給其他學校，或者違法將學校的董事席次和校產「賣掉」，甚至是淘空後走人，取決於董事會設立該校時的動機。也就是說，如果這些私立學校設立時便是「投資辦學」的動機，在競爭失利面臨淘汰時，只剩下兩種可能：掏空學校以及賣掉董事席次走人，這是本文的第八個命題。除了較早設立的學校以及地點有利者之外，由大企業財團興辦的私立學校，因為財力雄厚，最可能存活下來。而由家族創辦或經營的學校，則最可能透過買賣董事席次的方式，將學校「股份」變現賣掉。如果為了解決這種困境，修改私立學校法讓董事席次可以合法買賣，或者讓私立學校彼此可以相互併購，那麼無異放棄了私立學校的公共性，承認私立學校是營利性的組織。

宗教團體興辦的私立學校（尤其是較晚創立的佛教大學），因為其創立動機不具營利性，因此既不願或者無力投入更多資金參與這場市場競爭，並且除了象徵意義之外，競爭的失敗並不意味著財產的喪失，因此在這場競爭中最为不利，也就是處於「動機的不對等」。因此，在這場同時存在著營利動機者和非營利動機者兩類型的私立學校，以及國家財力支持者（國立大學），三方共同參與的賽局中，就私立學校而言，由大企業集團興辦有著龐大財力支持的私立大學最有可能生存，而不具營利動機卻又使命不明的宗教團體所興辦的大學（尤其是佛教所設立者）最不利。這是本文的第九個命題。

結論：To Profit or Not to Profit?

在目前政府推動公立大學合併以擴大經營規模、強化競爭力的同時，我們看到的是，私立學校不論是為了和國立大學一樣擴大經營規模，或者是將來因為招生不足而面臨淘汰命運時，手上的選項其實並不多。面臨險惡的競爭態勢，有些私立學校已經著手或者實際上已經在進行合併，但採取的是違法的手段。問題的產生和私立學校董事會

設立該校的動機有密切關係，如果當初從事私人興學者並非出於營利動機，那麼當整體環境不利時，私立學校、私立大學的董事會可透過「捐贈」給另一所私立學校的方式，達到退場並擴大規模的目標。但如果當初興學的動機乃是為了營利，自然會在最後關頭透過違法手段進行成本回收。

但擺在眼前的情況是，如果不修改私立學校法，把合併的問題做適當的處理，將來不是爆發嚴重的弊端，就是會有難以收拾的局面出現。而且在事實上，不少私立學校、私立大學領取政府的補助款，實際上從事營利的事業，甚至於其所謂的「利潤」數額，大約也就是教育部給予的補助款的數額。但如果要處理此一問題，將面臨承認長久以來私立學校實際具有的營利性質，或者堅持私立學校的非營利本質，此種兩難的困局。本文在此並無意、也沒有能力提出解答，而只是要指出此種困局的產生，和台灣私人興學的歷史背景有密切關係。而這種私人興學的歷史背景，除了戒嚴時期特殊的時空環境之外，也和台灣欠缺真正具有使命的非營利事業創辦者，尤其是宗教團體在私人興學中的參與度偏低，有某種程度的關係。換句話說，本文乃是要指出，重新從教會和私立大學的關係，才能對西方私人興學的歷史有更好的理解。而從這樣的角度，也才能理解目前教育市場化論述的問題所在。

另外，目前的高等教育市場實際上存在著非營利的和具有營利性動機的兩類私立學校參與者，以及國家財力支持的國立學校，三者之間的競爭，而由宗教團體興辦的私立大學，在市場化論述以及市場競爭的機制下，既沒有雄厚財力支持，又沒有維護「私有財產」的強烈動機，將是這場激烈競爭中最不利的參與者。是否讓教育，尤其是高等教育，走向商品化，這是一個選擇的問題。然而市場化也許本身就是一個正在進行的事實，只不過，台灣這個高等教育的市場和一般的市場不同，它是一個不對等競爭的「市場」。

附表一 台灣各私立大學的創辦人與創立日期(有網底者為宗教團體或宗教人士所創辦)

校名	設校日期	創辦人	改制日期
東吳大學	1900年(清光緒26年)	基督教監理會	民國40年在台復校,民國43年獲准立案,為臺灣第一所私立大學
輔仁大學	民國14年	天主教會	民國50年在台復校
淡江大學	民國39年--淡江英語專科學校	張建邦博士(居正先生)	民國47年6月改制為淡江文理學院;民國69年7月改制為淡江大學
高雄醫學大學	民國43年10月	陳啟川先生與醫學博士杜聰明教授共同創建	民國88年8月1日起改名為高雄醫學大學
東海大學	民國44年	基督教美國奧柏林學院(Oberlin College)前神學院院長葛蘭翰博士(Dr. Thomas W. Graham)為該會代表,偕同芳衛廉博士來台成立建校	
中原大學	民國44年	一群基督徒	民國69年8月1日改制大學
世新大學	民國45年創立「世界新聞職業學校」	成舍我先生	民國49年改制為「世界新聞專科學校」;民國80年再改制為「世界新聞傳播學院」;並於民國86年改名為「世新大學」。
銘傳大學	民國46年3月	包德明博士與李應兆博士共同創辦	民國79年7月16日改制為「銘傳管理學院」;民國86年8月1日改名為「銘傳大學」。
靜宜大學	民國46年4月	美籍天主教修女蓋夏姆姆(Sister Marie Gratia Luking)(1885~1964)所創辦	民國78年升格為「私立靜宜女子大學」,民國82年更名為「靜宜大學」,正式招收男生

中國醫藥大學	民國 47 年	覃勤、陳固、陳恭炎等位先生	民國九十二年八月改名為「中國醫藥大學」。
實踐大學	民國 47 年 3 月設立「實踐家政專科學校」	謝東閔先生	民國 80 年 8 月改制
台北醫學大學	民國 49 年 6 月 1 日	胡水旺先生、徐千田先生	民國 89 年 8 月改名臺北醫學大學
中山醫學大學	民國 49 年創設「中山牙醫專科學校」	周汝川博士伉儷	民國 51 年改名為「中山醫學專科學校」，簡稱「中山醫專」；民國 66 年升格為「中山醫學院」，至民國 90 年 8 月 1 日更名為「中山醫學大學」。
逢甲大學	民國 50 年 7 月設立「逢甲工商學院」	高信先生	民國 69 年 6 月改制為大學
中國文化大學	民國 51 年創校	張其昀博士--知名的史地學家	民國 69 年改制為大學
大同大學	民國 52 年	林尚志先生	民國 88 年改名大同大學
真理大學	民國 54 年 8 月，設立「私立淡水工商管理專科學校」	「北部台灣基督長老教會」加拿大基督長老教會宣教師馬偕叡理博士	民國 83 年改制為「私立淡水工商管理學院」，民國 88 年 8 月改名為真理大學
文藻外語學院	民國 55 年設立「文藻外國語文專科學校」	天主教聖吳甦樂女修會所創辦(申露德修女 (Sr. Marie de Lourdes Simon, o.s.u.))	民國 88 年，改制為「文藻外語學院」
經國管理暨健康學院	民國 56 年 6 月		民國 91 年 11 月改制，原為德育護理專科學校，為第一所私立護專學校
長庚大學	民國 76 年 4 月設立長庚醫學院	王永慶先生	82 年更改校名為「長庚醫學暨工程學院」。民國 86 年 8 月改制為「長庚大學」
元智大學	民國 78 年 4 月	徐有庠先生	
華梵大學	民國 79 年設立華梵工學院	曉雲法師	民國 82 年更名為華梵人文科技學院 民國 86 年改名為華梵大學。
中華大學	民國 79 年	企業家王榮昌、蔡	民國 86 年 8 月改制

		兆章、林政則等創辦	
大葉大學	民國 79 年 3 月設立「大葉工學院」	葉松根(羽田汽車創辦人)	民國 86 年 8 月改制
慈濟大學	民國 83 年設立「慈濟醫學院」	證嚴法師	民國 89 年 8 月改名為慈濟大學
義守大學	民國 79 年 10 月設立「高雄工學院」	義聯集團創辦人林義守先生林義守先生	民國 86 年 8 月改名為「義守大學」
長榮大學	民國 82 年成立「長榮管理學院」,為台灣基督長老教會總會的高等教育機構	黃仁村醫師及蘇進安博士	民國 91 年改名為「長榮大學」
南華大學	民國 85 年 4 月設立「南華管理學院」	星雲法師	民國 88 年 8 月 1 日改名「南華大學」
玄奘大學	民國 86 年	玄奘文教基金會	
興國管理學院	民國 89 年	趙景霖先生	
開南管理學院	民國 89 年 4 月	林清波、許新枝及李炳盛等先生	
立德管理學院	民國 89 年 5 月	王榮昌、王純德、立委 林政則等	
致遠管理學院	民國 89 年 8 月	教育部中部辦公室主任王宮田先生與立法委員黃秀孟女士	
佛光人文社會學院	民國 89 年 8 月	星雲法師	
臺中健康暨管理學院	民國 89 年 10 月	蔡長海先生	民國 94 年 8 月改名為「亞洲大學」
明道管理學院	民國 90 年	汪廣平先生	
稻江科技暨管理學院	民國 90 年 8 月	陳璽安先生、陳阿財先生	

參考書目

- 行政院教改會教育體制檢討小組 (1996) 第四期諮議報告書：私立學校法。刊於《教改通訊》26：22-26。
- 朱敬一、葉家興 (1994a)，台灣的「私人興學」——現況檢討與政策建議 (上)。《人本教育札記》57：95-111。
- 朱敬一、葉家興 (1994b)，台灣的「私人興學」——現況檢討與政策建議 (中)。《人本教育札記》58：85-99。
- 朱敬一、葉家興 (1994c)，台灣的「私人興學」——現況檢討與政策建議 (下)。《人本教育札記》59：70-91。
- 朱敬一、戴華 (1996)，《教育鬆綁》。台北：遠流出版公司。
- 林本炫 (2004)，台灣高等教育的另一側面：基督書院。《思與言》42(3)：93-128。
- 周志宏 (2001)，私人興學自由與私立學校法制。《輔仁學誌》(法/管理學院之部) 33：1-48。
- 郭明璋 (1995)，非基運動前後的國家主義與教會大學 (1919 年 1927 年)。《基督書院學報》2：31-60。
- 高時良 (1994)，《中國教會學校史》。湖南：湖南教育出版社。
- 黃士嘉 (2002)，私立學校之問題、成因及其改善之道。《教育資料與研究》47：95-99。
- Nord, Warren A. (1995), Religion and American Education. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Popkewitz, Thomas S. (1991), The Political Sociology of Educational Reform. New York and London: Teachers College, Columbia University.

The Foundation, Operation and Mergence of Private University in Taiwan

Pen-Hsuan Lin

Associate Professor, Institute of Sociology of Education,
Nan-hwa University

Abstract

The private schools had an important status in Taiwan's education. The private school was the major provider of education in the decades of scarce educational expenditure. The foundation of private school was a charter of government. There is privatization but not competitive market in Taiwan's education, especially in the higher stage of education.

Lack of strong support of church and real NPO organization, the private schools became a profitable "enterprise". Since the education reform of 1990s, the discourse of market competition has been explored to resolve the problem of the charter of private university. Now the discourse of market competition is used by the government to resolve the problem of too many private universities. But the discourse of market competition is doubted in this paper. And four topics are explored:

1. What is the regime of the private schools?
2. How is it formed?
3. What is the relationship between the regime of private school and the operation of them?
4. Can the market competition be a solution for the problem about private university?

Key words: Private University, Higher Education, Education Reform