

2016中華民國營建工程學會第十四屆營建產業 永續發展研討會

私立大專院校空間再利用之法規探討－ 老人住宅為例

朱國彰(Guo Chang Chu)

中國科技大學建築研究所

周世璋(Shih-Tsang Chou)

中國科技大學建研所副教授

吳玫芳(Mei-Fang Wu)

成功大學建究所博士候選人

摘要

少子化已是台灣不可抗拒的趨勢，導致學生人數較少的學校面臨併校及廢校之命運，綜上論述，本研究為找出一個解決的均衡點，嘗試將已裁併大專院校閒置空間為老年人能使用之友善空間，冀望能解決在少子化社會、高齡化社會所衍生出的校舍閒置問題，此為引發研究之動機。因此，本研究主要針對目前教育部已裁定要廢校的大專院校做研究，研究結果歸納為以下幾點：

- 一、經由現況調查，了解目前大專院校裁併之現況與轉型後的相關法規。
- 二、大專院校轉型老人住宅時，所面臨之阻礙常常是因為建築法令上的嚴格規定，使轉型上需要相當繁雜的程序，研擬相關程序表解決行政上的問題。

關鍵詞：老人住宅、大專院校裁併

Discussion recycling regulations of private universities space - Housing for the Aged Case

Abstract

Taiwan's declining birthrate is an irresistible trend, resulting in fewer school student faces the fate of Merger of schools and school abandoned, the summary discussion, the present study is to find a solution to the equilibrium point, has been trying to cut Merger institutions inactivity this is a space for the elderly can lead to motivation research-friendly

use of space, hoping to solve the declining birthrate society, aging society derived from the premises idle questions. Therefore, this study focused on the current Ministry of Education has ruled that the school spent doing research institutions, research results are summarized in the following points:

First, through the current situation survey, understanding of the relevant laws and regulations after the current status of universities cut Merger and restructuring.

Second, the transformation of old residential colleges, faced the obstacle is often due to strict regulations on building code, so that the transformation takes quite complicated procedures, the relevant schedule elaboration solve administrative problems.

Keywords : Residences for the elderly, universities cut down and merge

1. 緒論

1.1 研究背景與動機

1.1.1 老年化社會的影響

根據內政部(壹百零肆年第四週內政統計通報),2014 年台灣平均壽命為 79.51 歲(男女平均)65 歲以上的老年人口 2,809,706 人,約占總人口比例 11.99%。(如表 1)根據國家發展委員會推估,到了 2018 年,台灣老年人口將超過總人口 14%,進入典型的高齡社會到 2041 年變成 2 倍為超高齡社會。政府面對人口老化所需解決的問題便是老人的照護與安養問題,國內雖已實施全民健保制度,但因老人醫療支出佔老人家庭總支出的比例超過五分之一,對於一般民眾而言,是一項龐大的財務負擔。因此,政府對於老人的安養問題更須即早提出對策。這種情形在日本及歐美的先進國家也相同的發生著,而各國的因應對策就是發展長期的照護機制,設立長期照護機構及發展居家式與社區式服務,整合從醫院到居家服務中心照顧資源,以照顧子女離鄉工作及獨自居住的老人家。

表 1 國內老年人 65 歲以上-人口統計

年別(西元)	每年總人口數(人)	65 歲以上 人口數	人口結構(%)
民國 82 年(1993)	20,995,416	1,490,801	7.1%
民國 91 年(2002)	22,489,000	2,190,000	9.0%
民國 103 年(2014)	23,433,753	2,809,706	11.99 %
民國 107 年預估(2018)	23,489,000	3,429,394	14.36%
民國 130 年預估(2041)	24,467,000	6,309,000	26.8%
民國 140 年預估(2051)	23,339,000	6,518,000	29.8%

註:人口結構計算係(65 歲以上/總人口)

1.1.2 少子化社會的影響

高中職的倒閉潮將從民國 103 年 8 月開始；從民國 105 年開始，大專院校也將面臨長達 12 年的「少子化懸崖」，台灣總人口將在 5 至 10 年後轉呈負成長教育部統計資料指出，目前全國共有 171 所大專校院，希望能透過整併讓總數壓低至 100 所左右，民國 105 學年度大專將面臨少子化衝擊，當年適逢「虎年」新生兒進入大學，一年將一口氣減少 3 萬位學生。如果以一人一年繳納學費約新台幣 10 萬元計算，相當於當年整個高教體系，將減少 30 億元的學費收入。

如果台灣高等教育要維持目前規模，民國 105 年的 30 億元恐怕必須由全體國民買單；或是維持現行師生比，將有約 1200 個大專教師失業。未來裁併後的學校，政府受限於法令規範或未以積極的態度正視校地再利用的議題，以致校園雜草叢生，使得空間資源浪費。綜合以上二個動機，本研究為找出一個解決的均衡點，嘗試將已裁併校舍、校地改建為老人住宅之整體社區，冀望能解決在少子化社會、高齡化社會所衍生出的校舍閒置問題(教育部，2014)。

高齡化與少子化造成學校面臨倒閉、老人照護機制來不急應對，正是需要整合目前校園閒置空間來解決高齡化的空間，使得校園空間可以永續發展與經營，留給後代子孫一個美好的環境。

1.2 研究目的

本研究嘗試以私立大專院校轉型為老人住宅，利用目前已裁併之學校做分析與探討，實際的操作讓未來會遇到裁併的學校可以有參考，並且讓老年人有更多學習空間可以使用，並達到「高等教育跑道的盡頭，是另一個盡頭的開始」，提供老人家們優質的生活環境、社交空間、長者智慧與經驗傳承及老人照護福利。

二. 相關文獻

分為兩個部份進行文獻探討，一為校園閒置空間再利用部分，包含校園閒置空間意涵、校園閒置空間之種類及再利用方式，二為老人住宅部分，探討其定義及國內老人住宅之發展過程。

2.1 校園閒置空間再利用

目前國內社會目前已走入少子化趨勢，學童減少的現象連帶影響學校規模，使得地方政府紛紛將小校裁併，以節省教育經費。本節針對校園閒置空間意涵、校園閒置空間之種類及再利用方式，做進一步文獻探討。

2.1.2 校園閒置空間的種類

張嘉原(2006)認為學校閒置空間可以歸類為四種類型，1. 學校中具有歷史文化意義的建築；2. 廢棄學校的整體或部分校舍；3. 學校中的閒置教室；4. 學校周邊帶有相當歷史文化意義之建築。湯志民(2008)認為校園閒置空間的類型繁多，可依閒置的功能、時間、頻率、範圍等向度來分類：

(一)依閒置的功能分類：

1. 閒置校地，包括已購置未開闢的校地(如工程廢土傾倒區)、未購置未開闢的校地。

2. 閒置校舍，包括未整理和未善加運用的古蹟、歷史建築、紀念建築、舊建築(如無使用執照校舍、殘破的無人宿舍)和新建築(如空餘教室、未用實驗室、交誼廳)。
3. 閒置庭園，包括偏遠、動線不良、未經整理或荒蕪的前庭、中庭、側庭和後庭。
4. 閒置運動場地，包括偏遠、動線不良、未經整修或頹廢待修甚少使用的田徑場、球場、體育館、游泳池、遊戲場。
5. 閒置設施，包括偏遠、動線不良、未經整修或頹廢待修甚少使用的校門、合作社、地下室、儲藏室、垃圾場、涼亭等等。

(二)依閒置的時間分類：

1. 短暫性校園閒置空間，包括空餘教室、未用實驗室、無人交誼廳，這些校園空間和設施的閒置時間不長，約在 3~5 年之內，並可隨時依需要再利用。
2. 長久性校園閒置空間，包括已購置未開闢的校地、未購置未開闢的校地、年久失修待報廢的老舊建築、無使用執照的老舊校舍、殘破的無人宿舍、位置錯誤的校門、陰濕的地下室、孤立的涼亭、無用的儲藏室等等，這些校園空間和設施的閒置時間較長，約在 10 年以上，要再利用需縝密評估其設施價值、所需經費、可增功能和續用時間。

(三)依閒置的性質分類：

1. 多餘的校園閒置空間，包括空餘教室、殘破的無人宿舍、頹廢的老舊建築、未能整理使用或傾圮的古蹟、歷史建築、紀念建築，這些校園空間和設施係因使用者減少、年久失修而閒置，再利用時可改變其原功能。
2. 效能校園閒置空間，包括較多時間閒置不用的室外游泳池(如一年使用頻率不到 4 個月)、未用實驗室、中小學低使用率的超大演藝廳(有 800 人或 1000 人以上座位)、無人交誼廳、荒蕪校地、陰濕的地下室、孤立的涼亭、無用的儲藏室等等，些校園空間和設施係因規劃設計不當、管理使用不當、建築法令限制或維護經費不足而閒置，再利用時通常延續其原功能。

(四)依閒置的範圍分類：

1. 整體性校園閒置空間，包括廢校或併校的整體校舍建築、運動場地和庭園空間，主要係因少子化使用者減少而閒置，再利用時可改變其原功能。
2. 局部性校園閒置空間，包括學校內一部分或部分閒置的校園空間與設施，如閒置的室外游泳池、未用實驗室、低使用率的超大演藝廳、無人交誼廳、荒蕪校地、陰濕的地下室、孤立的涼亭、無用的儲藏室等等，主要係因規劃設計不當、管理使用不當、建築法令限制或維護經費不足、年久失修而閒置，再利用時通常可改變其原功能或延續其原功能。

蔡宛瑩(2009)在研究中發現，評估舊有校舍修復後，以老人住宅作為再利用之選項為最多，而選擇拆除重建，並興建老人住宅之選項次之，且認為招商方式採「公開招標邀請民間廠商投標(規劃及整建)」，並由民間廠商經營。

2.2 老人住宅

由內政部統計資料顯示，100年底國內社會65歲以上人口數佔全國總人口數已

達11.41%，達世界衛生組織(WHO)¹高齡化社會之定義。另依據經建會推測，於2026年此比率將會飆升至20.69%，約達490萬人，亦代表每五個人當中就有一位是老年人，國內將會進入超高齡社會(郭曉茹、黃崇哲，2007)。因此政府將老人視為弱勢國民，優先辦理老人相關福利，及修繕老人居住品質，及以予補助老人住宅相關服務。本節將針對老人住宅之定義及國內老人住宅之發展過程，做進一步的文獻探討。

2.2.1 定義

進入本文探討之前，為避免將「老人住宅」與療養院、安養機構、老人之家等類機構，於認知上產生混淆，因此本研究將老人住宅之定義列表如下：老人住宅為指依老人福利法或依其他相關法令規定興建，且其基本設施及設備規劃設計，符合建築主管機關老人住宅相關法令規定，供生活能自理之老人居住使用之建築物。老人住宅得由直轄市、縣(市)政府視實際需要，專案或鼓勵民間興建，或由民間自行興建；老人住宅之進住對象以單獨居住或僅與配偶同住之老人為限，進住對象年齡得放寬為年滿六十歲、原住民為年滿五十五歲以上，同住配偶年齡不限，並均應以生活能自理者為限。(老人住宅綜合管理要點第3點、第5點)本規範規定老人住宅之規劃設計基準。供具有生活自理能力無需他人協助之老人為居住者之老人住宅，應符合本規範。(老人住宅基本設施及設備規劃設計規範第1.3點)依據老年人的生活貧居型態之發展，由獨立自主變化到完全依賴他人之過程需求中，老人居住類型可分為下列四大類型：(江亮演，1989)其本研究老人住宅之定義，符合下列第三類型及第四類型。

- 一、照護(care)機構：不能在住宅中靠自己維持自立的生活，但尚未到達需持續的醫療照顧、看護服務的老年人之居住場所。
- 二、看護(nursing)機構：以慢性病患為主要對象，提供繼續醫療、看護的設施，屬於看護老人院、護理之家(nursing house)類型。
- 三、具援助機能的自主性生活住宅：能夠過一般獨立自主之生活，但有突發狀況時，能提供各項生活援助的住宅。
- 四、維持獨立生活的住宅：提供不需要個別需求而能獨立自主的老人住宅，但還是會考慮到因應老人需求的特別設計。

表2為內政部促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告，對於老人住宅與老人福利機構、老人公寓之比較，針對社設施規範、營運規範、經營主體、服務人力、配置、服務項目、政府補助、進住對象等項目做比較。

表2老人住宅與老人福利機構、老人公寓之比較

設施項目	老人住宅	老人安養機構	老人公寓
設施型態	社會福利設施	社會福利機構	社會福利設施

¹世界衛生組織(WHO)定義，65歲以上人口數占全國總人口數的比率超過7%時稱為『高齡化社會』(Aging-Society)；比率超過14%時稱為『高齡社會』(Aged-Society)。

設施規範	建築技術規則建築設計施工編第16章老人住宅專章、老人住宅基本設施及設備規範	老人福利機構設立標準	建築法、建築技術規則
營運規範	促進民間參與公共建設法、老人住宅綜合管理要點、投資契約	私立老人福利機構設立許可及管理辦法	內政部獎助興建老人公寓經營管理原則、臺南市老人公寓管理使用規則
經營主體	公司及財團法人，兼有營利性質	財團法人、獨資或合夥，不以營利為目的	公設民營
服務人力配置	無規定	老人福利機構設立標準	無規定
服務項目	依入住者所提出之需求，配合引進相關服務	提供住民24小時常態性服務	視入住者需求，配合提供相關服務
政府補助	因已享有促參優惠，不得同時申請內政部相關補助	依內政部推展社會福利補助作業要點規定給予補助（不補助興建費用）	目前非補助對象（前曾為補助對象）
進住對象	具生活自理能力，單獨居住或僅與配偶同住之老人（可放寬至60歲以上、原住民55歲）	具生活自理能力之老人（可放寬至60歲以上）	具生活自理能力之老人，同住

資料來源：本研究整理、整體住宅政策及住宅法草案介紹-高齡化社會與老人住宅之開發實現。（引述自內政部促進民間參與老人住宅建設推動方案專案評估報告）

2.2.2 軟硬體設備規劃設計

內政部因應老人住宅，也迅速研擬相關配套措施來加以規範，因此內政部營建署於92年12月29日於建築技術規則建築設計施工編(以下簡稱技術規則)增定第16章老人住宅專章，及訂定「老人住宅基本設施及設備規劃設計規範」(以下簡稱設計規範)，自93年1月1日起施行。其內容如下：

- 一、居住服務空間：針對居住單元組合方式、基本簇群規劃原則、生活簇群配置、臥室、浴室、廁所、廚房、廚具、櫥櫃、門窗、盥洗設備、陽臺及燈臺之設置及規劃設計原則訂定相關規範。（技術規則第 294 條、設計規範第 3.1~3.7 點、設計規範第 6.6 點、設計規範第 6.8 點）
- 二、公共服務空間：針對交誼廳設置及規劃設計原則、服務管理室、戶外休憩空間、人行道安全措施、室外引導通路、樓梯、燈臺寬度、梯級尺寸、室內走廊、走廊及樓梯之扶手、門廳出入口及其他設施之設置及規劃設計原則訂定相關規範。（技術規則第 295 條、設計規範第 2.1~2.3 點、設計規範第 4.1~2.5 點、設計規範第 5.1~5.3 點）

三、逃生、防災：針對老人住宅垂直上下之昇降設備（昇降機、階梯昇降機）、消防警報滅火設備、無障礙樓地板、電氣照明等設置及規劃設計原則訂定相關規範。

（技術規則第 297 條、設計規範第 6.3~6.5 點、設計規範第 6.7 點）

四、其他：老人住宅之容積率及得增加之額度、設備設施及能源（電力、瓦斯、石油、太陽能）、隔音、防震等其他設置原則訂定相關規範。（技術規則第 296 條、設計規範第 6.1~6.2 條、設計規範第 6.9 條）

三、現況分析

本章針對已裁併學校做現況分析，以了解目前已裁併永達技術學院（都市計劃土地）做為本研究發展將其整建為老人住宅之基礎，另外分析國內老人住宅相關法規及老人住宅發展現況，以了解老人住宅推動成果及推動時之障礙，並研擬相關具體作法。

3.1 已裁併學校現況分析

教育部依據大專院校改善及停辦實施原則，於民國 103 年公布高鳳數位內容學院（103.2）及永達技術學院（103.8）兩校停止營業（如表 3）。由於兩校都積欠教師薪資與學生人數少於 3000 人。本案不選擇高鳳是因為它大部分土地都是跟台糖租賃、教室空間也比較不完善，最後本研究以永達技術學院做進一步個案討論。

表3 民國103年度已裁併學校數量表

縣(市)	已裁撤學校數	學校名稱
屏東縣	2	高鳳數位內容學院(103.2)、永達技術學院(103.8)

蒐集的校舍資料範圍限定為國內本島，不包含澎湖縣、金門縣、馬祖縣。

3.2 案例討論-

永達技術學院，前身為永達工商專科學校，是一所位於臺灣屏東縣麟洛鄉的技術學院，1967年創校，1998年改制技術學院。2014年2月18日上午，教育部以最速件公文通知永達技術學院，指稱該校提報教育部的改善計畫書未通過審議，因而裁示永達技術學院在103學年度全面停招各系科及研究所；2014年8月7日，教育部核准永達技術學院停辦的申請，繼高鳳數位內容學院停辦後台灣第二所因少子化衝擊而停辦的大專院校。

永達技術學院面臨25公尺寬之面前道路，土地面積共有7.7公頃，使用分區為文教用地，屬於私人土地，目前由董事會成立財團法人之經營方式。建築物空間包含A綜合教學大樓、B商業群季生活管理教室普通教室、C學生活動中心、D電子系、E電機系、F圖書資訊中心、G機械系、生工系、H商學館暨行政大樓、I工學群教學大樓、J機光電整合大樓、P健康休閒館，共11棟建築物。

3.2 推動作業流程

本研究運用文獻回顧、法規分析、等研究方法進行分析，依據教育部許可學校財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業原則，以擬定推動作業流程。

1. 適用範圍及參與方式

依「私立學校法第七十一條」已依私立學校法第七十條規定停辦所設各私立學

校後，經董事會決議及法人主管機關許可，得變更其目的，改辦理其他教育、文化或社會福利事業。本研究選定之整建標的物，定義為經教育部裁撤、合併之學校(無學生使用)，且學校狀態為閒置無使用、活化計畫推行中及已活化之學校。

2. 推動作業流程與法令分析

本節為擬定已裁併學校推動整建為老人住宅之推動作業流程，分析推動過程中，所需辦理之作業且詳細探討與涉及相關法令分析。依照教育部許可學校財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業原則，細部流程如圖 2 所示。

- A. 學校法人完成所設私立學校停辦或學校停辦計畫經本部核定後，得經由董事會之決議，提出改辦計畫；經本部斟酌捐助人意思及私校諮詢會意見，並會同學校法人所改辦事業之目的事業主管機關與相關直轄市、縣(市)政府召開審查會議，進行改辦計畫之審查。
- B. 改辦計畫經本部同意後，學校法人應向變更後目的事業主管機關申請設立許可，並進行捐助章程之修訂。
- C. 學校法人之改辦經變更後目的事業主管機關改辦同意後，應報本部辦理法人變更許可，並由本部轉請法院辦理變更登記，完成學校法人改辦事宜。

永達技術學院轉型社福基金會的方案，遇到的困難如下(社團法人中華民國管理科學學會，2015.1)：

A. 過去沒有先例，諸多法令之適用與限制

規劃內容牽涉多個主管機關：教育部、內政部、衛福部、勞動部。對於適用之法規偶有不同之見解。學校不知如何進行。

B. 用地變更為「社會福利專用分區」

文教用地要變更成為社會福利用地，因校地座落都市計畫區範圍內，依都市計畫法之規定，應先擬定主要計畫書。

主要計畫審查，應先送鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議，再送屏東縣政府都市計畫委員會審議，最後再由內政部區域計畫委員會審議。換句話說，校地要變更要經過鄉、市、中央三關的審查。

校地用地變更，應捐地或以代金的方式給地方政府回饋，其捐地比例及代金金額得以雙方洽談，取得共識核定之。

C. 仍需董事會持續資金

社會福利事業本就不是以營利為導向，除了須承擔重大社會責任之外，持續的現金挹注是必要，除了詳實的規劃外，在基金會尚未建立社福知名度與開發穩定之相關收入前，董事會需要有決心與資源，持續提供金援。

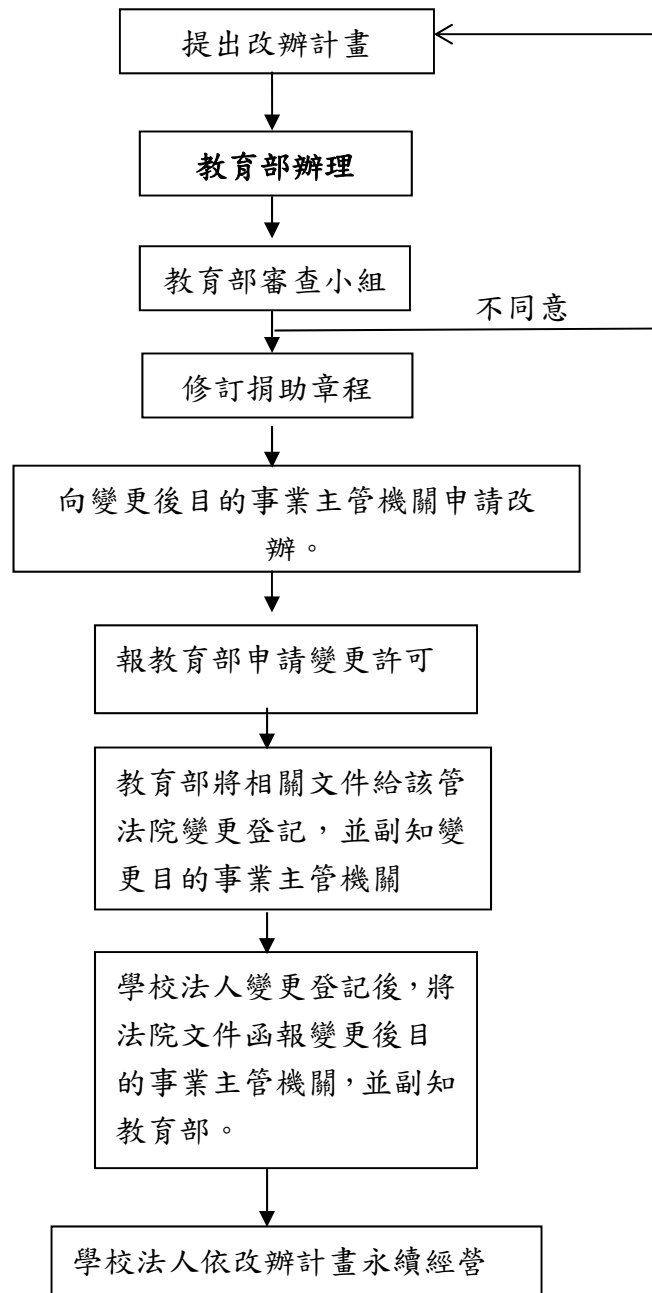


圖 2 已裁併學校推動整建為老人住宅流程圖

針對法令上，改辦計畫需要許多更方面人才做整合，有規劃與執行能力的作業團隊、跨部會主管機關之間的協調與協助、地方政府的支持與協助、有實力的法人資金挹注，並完成債務協商。

四、 結論與建議

4.1 研究結論

透過個案分析後，本研究從法令層面探討：

1. 法令牽涉多個主管機關：教育部、內政部、衛福部、勞動部。希望政府可以多加輔導私立大專院校轉型的訓練，讓私立大專院校能有專案人才可以執行。
2. 關於用地變更，政府應該多請該部門的人員多辦說明會加強輔導校方人員，甚至要提早於閉校前做輔導，讓學校有準備。
3. 希望政府能多一些獎勵，協助董事會辦理轉型，以致讓學校能對社會繼續貢獻，而不是獲利。

利用目前少子化大專院校退場-政府可以多輔導與管控私校退場公共利益之問題，一方面解決老人化問題，另一方面又可以創造銀髮族經濟。

4. 2研究建議：

目前台灣的老人住宅以政府公辦較多，設置位置以郊區居多，然而，許多大專院校設置在交通便利的地點，教育部應當與社會司或社會福利機構共同協商建立學校退場機制，避免校園空間荒蕪，成為社會危險之角落。

參考文獻

1. 推動閒置空間再利用操作參考手冊，行政院文化建設委員會，2003。
2. 吳春靖，養生是好生意？從長庚住宅看台灣的老人住宅，台灣大學建築與城鄉研究所，碩士論文，2004。
3. 湯志民，校園閒置空間再利用之探析，校園建築與運動空間活化再利用，2008校園建築學術研討會成果發表手冊，P3-63，2008。
4. 郭曉茹、黃崇哲，民間參與老人住宅建設之現況與檢討，台灣經濟研究月刊，P. 34-38，2007。
5. 邱筠蓁，銀髮族住宅規劃設計之研究-以長庚養生文化村為例，中國文化大學景觀學系，碩士論文，2007。
6. 蔡宛螢，民間參與老人住宅建設之法令分析，2009。
7. 威立聯合會計師事務所 102年度財務報表暨查核報告書。
8. 教育部輔導私立大專院校改善及停辦實施原則。
9. 教育部許可學校財團法人改辦其他教育文化或社會福利事業作業原則。
10. 社團法人中華民國管理科學學會