

51-87

## 第四章 大學合理規模調整策略之探究

大學規模調整除了最適化的探討之外，最適規模的內涵也多所見解，然從品質評鑑與績效角度的觀察，已成為世界各國教育經營者對於大學是否規模調整的重要參考依據，大學是否需要規模調整，前述文獻分析已多所探討，本章節首先從我國大學規模需要調整的背景進行分析，釐清我國當前在大學規模過度擴充的背景，政府與大學所採用的規模調整策略，以及在進行過程中所發生的問題；接著再從規模調整策略的切入點予以分析，歸納各先進國家作法，從政府與學校兩個角度作為主軸，進一步探究國外高等教育規模調整的策略；最後，再根據國外經驗與國內情形於第三節提出對我國大學合理規模調整的建言，以提供國內教育政策擬定的參考。

### 第一節 我國大學合理規模調整之問題分析 51-57

我國在1994年《大學法》修正之後，我國高等教育政策似有朝向市場導向發展的趨勢，政府逐漸放寬對大學的管制，並鼓勵院校增設及私人興學，所採取措施諸如調整政府與大學的關係，賦予大學於法律範圍內享有自治權、放寬大學增設，特別考量四年制技術學院之申請、改制專科學校升格為技術學院等。政策導引結果致使高等教育機構及學生數量急遽擴張，也因此導致近年來高等教育逐漸浮現諸如高等教育經費互相排擠、大學缺乏特色、高等教育品質低落、學生素質明顯下降、高教低就與失業率增加等人力低度運用現象（蓋浙生，2006）。

過去十幾年的高等教育規模擴充政策，除了產生以上現象外，近年來更由於少子化與教育市場開放的衝擊而使衍生問題雪上加霜。我國自2002年加入世界貿易組織，使得我國的教育服務業被列入市場開放項目之一；接著2003年10月立法院又通過大陸學校可以來台招生，更嚴重的是，國內學齡人口逐漸減少，大學在未來將會有招收不到足夠學生的危機。在這種外國學校搶學生，國內學生不足的情形下，導致國內大學校院面臨了招生來源減少、學校數量過剩所導致的經費不足與資源閒置的嚴峻挑戰，而且中小型大學校院的發展也日益困難，在這種

背景下，為了要整合既有資源，提升學校競爭力，學校整併即成為我國大學校院規模過度過大的解決策略之一。

政府單位也警覺到上述所提問題，因此，行政院特別在 2002 年成立了「高等教育宏觀規劃委員會」，負責評量我國大學校院應該如何有效率的整併，規劃出各地區高教資源的分配，其主要構想是花蓮、台東、屏東地區至少只能有一所國立大學的設立，並將此高等教育整併計劃提至教育部執行之，此建議案也成為教育部推動大學整併的藍圖。

依照教育部的標準，國立大學的最適經營規模是 9,802 至 13,806 人，若照此標準計算，國內現有國立大學只有台灣大學、成功大學、政治大學與中正大學合乎這個標準，其他各大學校院規模都太小。在進入世界貿易組織後所將面對國外大學校院競爭與少子化的衝擊下，現有的大學校院規模不但過剩，而且可能降低台灣大學校院的競爭力。另外，由於世界各國都持續地在推動大學校院整併的工作，以降低成本、提高學術競爭力，結果效果相當顯著。政府有鑒於世界潮流與國內需求，於是又接著推出「國立大學校院區域資源整合發展計畫」，希望下列三種方式將國立大學進行整併(教育部，2002)：

#### 一、校際合作：

大學基於教學、研究、推廣的需要，從資源整合、交流與互動開始，例如系所規劃、師資聘用、運動設施、校際選課研究計畫等項，皆為校際合作的方向。

#### 二、策略聯盟

提出具體的共同運作計劃，整合數個有潛力的研究中心或具有跨校性的發展方向、特色進行規劃，逐步整合可互補之大學校院成為一個新的大學系統。

#### 三、學校整併

鼓勵同區域或性質可以互補的國立大學校院整併，成為一個規模更大、資源更充裕及更具競爭力的大學。

雖然教育部採用以上三種策略，但是卻認為讓彼此鄰近、規模較小而屬性差異較大的學校，共組一個完整的大學，比較容易見到整併的優點。然而，教育部

在鼓勵各大學進行整併的時候，採用主要是「以預算誘因鼓勵大學整併」，想藉由誘因吸引各校朝整併方向傾斜，使得各校在資源萎縮之下，即使擁有種種疑慮，仍會認真考量整併的好處。

然而，這種以預算誘使大學整併的方式，卻因為沒有相配套的罰則，使得各大學校院藉由整併名義爭取額外預算以充實基礎建設，而且這種方式只促成嘉義大學的整併案，其他如「台灣師大與台灣科技大學」、「台北市立師院與台北市立體院」、「花蓮師院與東華大學」、「高雄師大與高雄應用科技大學」、「屏東師院、屏東科大與屏東商業技術學院」、「勤益技術學院、台中技術學院與台中護專」等校大學整併案皆未成功。我國大學之所以未能自發性的進行整併，主要原因在於我國有些大學校院還擁有自我本位的心態，對於國外學術與招生競爭視而不見，另外，許多考慮學校整併的當事者，常會擔心整併後「學校自我價值不再」、「學校教師升等發展受限」、「整併雙方資源分配與權力結構」、「綜合大學與技職學校異質性過大」等問題，造成我國大學未能積極主動自行整併。有鑑於此，教育部為加強整併的力道，遂於2006年又組成「大學校院整併推動委員會」，宣示「化被動為主動」推動大學整併，未來相關大學如果沒有提出具體整併規劃，教育部將不再提供額外經費(翟本端、薛淑美，2006)。換言之，教育部計畫改變以往「通通有獎」的作法，改為規定學校自動提出的整併案，必須經過教育部審議，才能核撥所需經費。

除大學整併之外，教育部也開始其他規模調整策略的執行。如2003年5月所提出的《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》就規定大學校院退場的程序，茲將其內容列舉如下(教育部，2003)：

#### 一、整併

設校法人與設校法人整併，或私立學校與其他私立學校整併時，各該設校法人董事會應就整併有關事項，擬定整併計畫、整併契約，依法定行政程序所定重要事項之決議，附具經會計師查核簽證之資產負債表及財產目錄，報經主管機關核定後辦理；主管機關核定前，應提經私立學校審議委員會決議之。設校法人間

進行整併者，整併後存續或新設之設校法人，繼受因整併而消滅之設校法人之權利義務；學校間進行整併者，由整併後存續或新設之私立學校所屬設校法人，繼受因整併而消滅學校之權利義務。設校法人應造具並公告有關整併之財務報表及財產目錄；對於已知之債權人並應為個別通知；債權人對整併有異議者，應於公告所定期間內以書面提出異議，未提出異議者，視為承認整併。當債權人提出異議時，如果債務已屆清償期者，設校法人應清償其債務；如果債務未屆清償期者，設校法人應提供相當之擔保。

## 二、改制

設校法人所設學校擬改制為其他類型學校時，董事會應擬定改制計畫，依法定行政程序所定重要事項之決議，報經主管機關核定後為之；報經主管機關核定前，應提經私立學校審議委員會決議之。

## 三、停辦

私立學校有下列情形之一者，得經其設校法人董事會依法定行政程式所定重要事項之決議，報經主管機關核定後，停辦學校：一、辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理；二、經主管機關依私立學校法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果。前項情形，私立學校未自行申請主管機關核定停辦者，主管機關於必要時得經私立學校審議委員會決議，命其停辦。

## 四、解散

(一) 設校法人主動解散：設校法人有下列情形之一，得經董事會依法定行政程式所定重要事項之決議，報經主管機關核定後解散：1.私立學校依規定停辦者，於停辦期限屆滿後，仍未能恢復辦理，或未能整頓改善；2.捐助章程所定之解散事由；3.將全部財產捐贈政府；4.依規定進行整併而須解散。

(二) 主管機關解散：設校法人有下列情形之一，主管機關經私立學校審議委員會決議，得命其解散：1.私立學校依規定停辦，於停辦期限屆滿後，

仍未能恢復辦理，或未能整頓改善者，未依規定報請主管機關核定解散；2.未報經核准，擅自停辦所設學校或停止招生；3.經主管機關依私立學校法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處理、改善無效果。依規定命其停辦而未停辦者。於學校停辦、設校法人解散、清算開始前，本於教職員工聘僱契約所積欠應支付之薪資、資遣費，應予最優先清償。

## 五、清算

設校法人解散清算後，除整併之情形外，其賸餘財產之歸屬，依下列各款順序辦理。但不得歸屬於自然人或以營利為目的之團體：1.依捐助章程之規定；2.依董事會決議，並報經主管機關核定，捐贈予公立學校、其他私立學校之設校法人，或教育文化、社會福利事業；3.歸屬於私立學校所在地之直轄市、縣（市）政府。地方政府運用前項設校法人之賸餘財產，以辦理教育文化、社會福利事項為限。

除了上述報告外，政府亦計劃以系所評鑑與經費補助方式介入大學校院退場。從大學校務評鑑目的可知，其雖僅著眼於提供學校自我認知、改善與經驗交流，尚未正式將評鑑結果列入作為高等教育退場之依據或參考。然而，從2003年12月修正發布之《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》規定，各校所提總量規劃之執行結果，將作為教育部核定次年度增設、調整系所班組及招生名額總量規模之依據，而此亦將列為評鑑項目，以作為相關獎補助款核給之依據可知，政府部門雖未言明本次評鑑結果之用途，但其以系所評鑑與經費補助間接介入大學校院退場的用意非常明顯。

繼2003年後，教育部接著又在2006年召開第八次全國教育會議，提出另外一個退場機制的實施方案，內容是：(一)暫緩受理與許可私立大學之籌設，並採取從嚴審核的標準；(二)輔導與協助大學校院調整不合時宜的科系所及發展新的系所；(三)加強辦理大學校院評鑑與功能分類，以建立質量管控參考標準（蓋浙生，2006）。由此可知，政府除了系所評鑑外，同時還企圖以抑制系所成長與

輔導協助系所調整來進行大學校院的合理規模調整。

綜上所述，倘若仔細分析我國政府對於退場機制的作法，就可以發現政府對於國立大學傾向於「整併」，而私立大學由於沒有政府的保護，因此以後私校「停辦解散清算」、「系所退場」的機會非常大。至於介入的方式，主要是採用「利誘」、「主導」、「脅迫」的方式，介入的程度非常深。以大學整併為例，可以發現教育部在推動策略聯盟、校際整合方面在形式上是成功的；然而，在學校整併方面卻只有嘉義大學整併案成功，深究其原因，教育部以往只用預算誘因來吸引學校整併的作法有其可議之處；然而，當前教育部已改弦更張，將整併補助政策由原本的「通通有獎」改為「有條件的補助」，也就是在利誘之外，另外還加入監督罰則的「棒子加紅蘿蔔」政策，這種政策方向適當與否，值得進一步探究。

倘若再深入分析政府在 2003 年提出的《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》、《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》與 2006 年在全國教育會議中所提出的學校退場決定，就可以發現政府在大學整併之外，已經開始規劃其他形式的大學校院退場策略，但深入探析《「大專院校暨研究所進退場機制」專案報告》內容，就可以發現停辦、解散與清算三種退場方式根本就可以歸類為學校關閉的一連串處理程序，因此，嚴格來說，上述退場方式應該只能分為整併、改制與學校停辦解散清算三種。然而，綜觀目前國內大學的改制情形，一般皆只是從專科變成學院，或是學院改制成大學，這種作法根本無法有效解決我國當前大學校院規模過大的問題，因此，要解決這個問題，必須要透過整併、學校停辦解散清算、系所退場三種作法，才可有效解決我國大學校院規模過大的問題，但是在這個報告中，根本未提及系所退場的作法。

另外，從《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》與 2006 年全國教育會議所提出的退場作法可知，政府計畫一方面計畫透過抑制的方式來預防系所增長，一方面計畫介入學校進行系所調整，更重要的是，政府計畫依據評鑑結果與經費補助機制，對於辦學績效不佳，招生嚴重不足的學校，計畫透過停辦、解散、清算、系所退場之方式對於學校進行規模調整。

綜上所述，政府對於大學校院的整併是採用「棒子加紅蘿蔔」，而且主要是將焦點鎖定於國立大學；對於學校的退場則是計畫透過系所評鑑與經費補助介入，對於「停辦解散清散」亦有訂定相關規範，但是對於系所退場除了以抑制與輔導協助學校進行系所調整外，其他並無相關規範，這恐怕是我國必須補強的地方。

我國對於大學校院合理規模調整是採取介入的方式，這種方式有一點值得思量，亦即政府在實施「整併」、「學校停辦解散清算」與「系所退場」時，倘若介入程度過深，恐怕會產生蓋浙生(2006)所提出的，這種作法必須考量是否違反三種原則。第一，是否違反大學法強調尊重大學自主的精神；第二，是否有違憲法鼓勵私人興學，但又有設限與打壓之嫌；第三，開放高等教育所衍生的問題，是政府政策的誤失或是辦學者不了解市場的情形。我國政府雖然不能像英美加幾乎完全將大學校院退場交由市場操縱，但是從蓋浙生的看法可得知，倘若學校退場完全由政府操盤，則將有違法與政策立場矛盾的情形發生。而且，我國高等教育雖逐漸朝向市場化邁進，但市場化的程度畢竟不如英美加等國家，然而，由於各校的情形與需求不同，倘若由政府強制主導退場，對於我國的高等教育發展恐怕不是一件好事。重要的是，在「整併」、「停辦解散清算」、「系所退場」三種規模調整策略的進行過程中，政府在學校退場的過程當中所應扮演的角色應該如何？介入程度應該如何？學校本身應該如何配合政府政策？應該是本研究所探究的重點之一。基此，本研究將於下一節特就這三種合理規模調整方式進行國外經驗的探究，並在第三節當中考量我國國情後，對我國應有的大學校院規模調整策略提出建議。

## 第二節 國外大學合理規模調整策略之探析 57-75

由於高等教育普及程度的落差，及各國對高等教育管制措施的不同，大學校院整併的需求起源於歐美，一直到經濟起飛及教育的普及風潮，蔓延至世界開發中國家，1990年代大學整併需求才擴及到亞洲國家，目前已成為許多國家處理高

等教育規模過大的重要策略。而進一步的系所退場也同樣起源於美國、英國、加拿大等教育先進國家，而且行之有年，是這些國家大學校院重要的大學合理規模調整策略之一。基此國內教育趨勢朝此一趨勢發展的現實，本研究將以美、英、加、日、澳等高教先進國家的整併、系所退場、停辦解散清算經驗與策略作為分析探討的重點，以發掘出有用的大學合理規模調整策略。

## 壹、學校整併策略

歸納各國大學校院的整併策略一般可分為政府介入形式與學校應對策略與配套措施等三大執行主軸，為釐清這些項目的內涵與關係，本研究將依此主軸分別深入說明分析。

### 一、政府介入形式

在政府對於學校整併的介入形式方面，一般而言有「由上而下」、「自由組合」、「恩威並濟」等三種政府介入的形式，其採用各有其特殊政經背景的需求，各國作法臚列如下。

#### (一)由上而下

學校間的整併有來自其經費支持的管理者，大學院校的發展與經費是否充足息息相關，公立大學院校乃是政府為達到特定的目的而設置，政府也有提供給大學必要的經費協助，俾利學校發展。而政府對公立大學只要在不妨礙學術自由與大學自治的前提下，自有其經營管理監督之權。所以政府可因高等教育發展的重點而對於大學院校進行整併措施，根據環境的需求，訂定整併原則、規範及相關獎勵辦法，促使大學院校進行整併的策略(Temple & Whitchurch, 1994)。譬如美國的加州系統，如果沒有州政府的管制，也不可能形成今日分工明確的加州系統(Martin, 1996)。然而，政府除了有管制的責任外，也應該給予金錢上的資助。誠如 Gamage(1992)所指出的，在整併的過程中，大學非常需要政府金錢上的資助，以幫助成員提早退休或進行資本發展與設備升級。

值得注意的是，大學在整併的過程中，雖然有時需要政府的管制與資助，但是政府過度強力主導的後果，也有可能造成上有政策下有對策的後果。Gamage(1992)就曾發現南澳管理系所的整併空有其表，各管理教育單位仍然各行其是，並沒有多大的改變。因此，政府有時基於國家發展考量而對



於某些大學校院進行整併，但是在主導大學整併的過程中，就應該極力注意是否過度介入，並且注意整併大學的政策執行，如此才能有效落實大學整併政策。

## (二)自由組合

由學校間視其發展狀況而自由發展，政府採取樂觀其成的態度，此原則固然符合大學自治精神，但除非學校人員對於大學院校的發展環境有濃厚的興趣進行研究，否則要完成此項工程實屬不易，一則大學院校之教師是為學校自治之主體，而他們主要興趣在於學術的研究或教學，並不見得會特別關心大學院校發展的環境到底如何。又學校整併是否有利很難立竿見影，而且也不必然合校就一定有利。加以 Hwang(2000)所提東方人存有「寧為雞首不為牛後」(would rather to be head of chicken flock than be behind a herd of cattle)心理因素，除非兩校教師都有放眼未來的胸懷，不計較誰是老大、誰又是老二的問題；或者兩校都有生存不下去了的感受，否則要進行整併，並不是一件容易的事。採用這種方式的一般的目的皆是以學校存活或是成長為優先考量因素。譬如在日本，政府為了因應少子化所帶來生源減少的衝擊，於是就鼓勵國立大學進行整併，然而這並不是基於政府的強制命令，而是各大學著眼於將來發展與生存所作出的抉擇。政府在充分尊重各國立大學自我檢討的基礎上，對於有統合或是整併意向的大學予以積極的支持與幫助。這種整併並沒有政府硬性統一需求，也不是一種短期行為，而是在各校自願基礎上，有計畫且循序漸進的整併過程，政府對於整併並不提供經費補助，各校若要整併可主動規劃向政府提出申請，或是由日本的整併推動委員會向學校提出整併建議案交由學校規劃辦理。另私立大學由於擁有學校法人身分，其整併自主性更高。在過去幾年，日本大學感受到國際的學術研究與招生競爭，縱使政府沒有特別經費補助，這些學校為了整合教育與研究資源，依舊紛紛自願提出整併要求，成功機率較高的是同一地區綜合與單科大學的整併，因為這種方式除了校區鄰近外，整併學校雙方權益依舊可以受到保障，目前大學整併已經成為日本公私立大學成長與生存的重要規模調整策略(高飛，2002)，除了日本，在美國也有大學校院為了生存或是成長而進行整併的例子((Martin & Samels, 1994)。由美日兩國的例子可知，大學校院的整併不必然一定要由政府來主導，尤其是在目前各校經營自主權日增的情形下，大學校

院有可能會基於本身生存或成長的考量，自動地進行學校整併的工作，這時政府就應從旁給予所需的協助，而非給予負面的干預。

### (三)恩威並濟

對於學校資源的整合，政府所採用的是「棍子與蘿蔔」的既「威脅」又「利誘」的方法。表面上看來，這種方式應該是很不錯的策略，假定學校的整併是對整個高等教育發展是有利的，則採用這種方法應該是可以達到所要達成的目的。但是，主要問題卻出在於學校教師對高等教育發展的問題是否都很關心，前已述及，倘若如果能夠持續進行，應該在強調大學自治的環境中會發生可能的效果，只是獎勵措施最好能法制化，能根據高等教育發展的需要，明白指出對象，以及獎勵的原則，當會有利於高等教育發展，而不致於有被迫整併的感覺、或者是為整併而整併的結果。Zakan(1994)就曾經指出澳洲及有些歐洲國家的大學整併都有強力政府涉入的痕跡在其中，不論是靠紅蘿蔔或是靠棍子，高等教育機構在此誘因系統之下，會進行原先自己並不打算進行的整併動作。這類型的高等教育整併成因，與其說是出自於機構層次(機構對自身情況)的考量，倒不如說是公共決策層次的決定。

由上述可知，「恩威並濟」是「由上而下」與「自由組合」兩種學校整併方式的結合。此種方式是政府基於國家高等教育發展的考量，以獎勵的方式鼓勵應該整併的學校進行整併。只是這種方式可能讓大學為了得到政府的資助而進行整併，是否應該採行這種方式，宜應視國家發展與學校本身的整併需求而定。

若從政府介入程度的角度來看以上三種整併策略，政府介入程度最強的應該首推「由上而下」形式，其次才是「恩威並濟」、「自由組合」。基本上，這三種形式的政府介入程度是相對的而非絕對的，而且沒有任何國家一定會屬於任何一種形式，世界上大多數國家皆是視情形而彈性運用這些策略。因此，政府在介入大學校院整併時應該根據最適情形而調整介入程度，不宜貿然強力介入。

## 二、學校應對策略

如果說政府介入是一種外在干涉的力量，那麼學校循此力量借力使力，亦可達到整併的效果，以協助學校轉型。以下將從整併類型與整併方式兩方面加以說明。

### (一) 整併類型

高等教育的整併，有許多類型。參考相關國外學者專家之研究，高等教

育整併，學校在執行策略上可分為聯盟、附屬、邦聯、整併和兼併/購併等四種基本類型(戴曉霞，2003；Rowley, 1997; Harman & Meek, 2002; Harman & Harman, 2003)，各國通常依據整併目的與標的學校之特性不同而有不同取捨。

### 1.聯盟(consortia)

聯盟之組織和其會員組織是分開的，各為獨立的法人組織；聯盟本身擁有獨立的資產與負債、董事會、內部章程；聯盟的董事會通常由會員機構的校長組成，並另由董事會聘用聯盟之行政主管；聯盟有自己的職員和預算、收入；聯盟會員之間的整合只限於某些活動或服務，其關係較為鬆散，會員各有獨立的資源、角色、目標等；聯盟會員可以脫離聯盟，特別是大型聯盟，會員的進出並不影響聯盟的運作；聯盟之會員可以是同質的(例如全為大學校院)，也可以是異質的(例如包括大學校院、中小學、博物館和公司等)。這種形式最早於1930年代出現在美國，二次大戰後更為普及。

### 2.附屬(affiliation)

附屬的整合方式通常發生在大學和沒有頒發學位權利的機構之間，最常見於醫院和大學所建立的整合關係；附屬模式基本上是一種雙邊協定，只包含兩個機構；高等教育機構可同時和不同的機構組成附屬的整合關係；附屬模式不影響參與機構的自主，也不包含資源的重新分配；在附屬模式中，通常只有一方有頒授學位的權利；在形成附屬關係的校院和機構在學術領域上各有專擅，課程的提供上通常不會重疊。採用這種形式的例子有是加拿大安大略教育研究所(Ontario Institute for Studies in Education, OISE)和多倫多大學(University of Toronto)之間的結合關係。

### 3.邦聯(confederation/federation)

參與機構的資產與負債獨立；參與機構雖有頒發學位的法定權力，帶是由主大學(principal university)來負責學術水準、並頒發學位。學生則可在任何參與的機構中修習課程；邦聯可促進機構間合作，也在不增加成本的情況下，增加課程的多樣性；在公立體系中，主大學是和政府接觸的唯一窗口，也是公共經費撥付的對象；參與機構保有聘用教師的權

力，但其學術水準必須要符合主大學的要求；由於參與機構的財務狀況不一，為了維持學術水準，有些主大學也會將會員機構的收入從新分配，以協助經費不足之機構；由於參與機構保有自訂及收取學費的權力，不同的收費標準可能造成學生的困擾，因此主大學必須協調並設定統一標準。英國的牛津、劍橋和倫敦大學都是典型的邦聯大學。

#### 4. 整併(consolidation/amalgamation)和兼併/購併(merger/acquisition)

整併意指兩個或以上原本獨立的機構放棄其原本獨立的法律地位、自主和文化認同，整合成一個新的機構。原機構所有的資產、負債、責任，包括人員都轉移到新組成的機構。兼併則是一個較大的組織將一個較小的組織吸納進去，其資產、負債、責任、人員完全由較大的組織承受。購併常見於私有部門，包括私人企業和私立學校以價購的方式接收另一個組織。在荷蘭、澳洲和挪威與加拿大等國皆有這種整併類型。

由以上四種學校整併類型可知，「聯盟」只是整併學校間活動的合作，並未涉及到機構間的整併；「附屬」是有頒授學位的教育機構與其他沒有頒授學位的機構的結合，但是並未涉及資源與經營自主，基本上也是一種活動的合作型態；相較於以上兩種整併方式，「邦聯」的結合程度更為深入，這種形式是由主大學與其他附屬大學結合，主大學對外負責與政府進行合作，對內則負責協調各大學的政策，但是各附屬大學依舊相當程度的經營自主權。最後是「整併」與「兼併」這種類型，這種方式比前三種整併類型的整併程度還要高，主要將整併的機構整合成一個新的學校機構，與「邦聯」類型最大的差異在於這種整併可以讓學校有一個統一的領導中樞，資源也必須統一分配，與「邦聯」的各附屬大學有相當自主的經營權與資源不同。綜觀以上各國的作法，各有不同的整併類型，並不能說哪一種是最佳的類型，各國之所以會採用不同的整併類型，應該是基於國家發展與學校需求的複雜背景所形成的結果。因此，政府或學校在考量採用哪一種整併類型時，就應該進行政府與學校的對話，以求達成整併類型的共識。

#### (二) 整併方式

事實上，無論採用哪一種方式，整併都不是一件容易成功的事。有關於整併策略根據國外整併經驗有三大要項於執行時須特別注意(陳伯璋，2003；Harman & Meek, 2002; Harman & Harman, 2003)，首先是宜先採取策

略聯盟(非整併)再求整併。整併不能急於一時，而是先尋求可能整併的學校先行「合作」，如此在不失「主體性」及「互惠」的原則下，再逐步形成「邦聯」式的合作(consortium)，最後才是「整併」。其次是先從學校內單位的整合，再到校間的整併。整併若要發揮較大的績效，先從內部治理的機制中先作調整是必要的，而且也向對方顯示誠意，這是重要的一步，因為打破校內單位的本位主義，是奠定和他校整併的基礎。最後是先鼓勵經營不符經濟效益之學校整併。由於小型規模學校或經營不佳者，面對「生存」問題時，會慎重考慮「發展」的希望，整併若能提升教育資源的成本效益，進而增進其競爭力，則此整併較易成功。

由以上策略可知，要進行整併之前，學校必須以生存與發展為考量重點，循序漸進的從整合程度較低的形式開始進行。如此的思維之下，其邏輯當然由學校自行考量顯得成功率高些，政府應該只是扮演協助與鼓勵的角色，畢竟大學本身發展情形只有自己最清楚，政府倘若貿然從本身觀點強令學校進行整併，則整併不但不能收到好處，反而會帶來反效果，這是教育當局推動學校整併不得不注意的重點。

### 三、相關配套措施

大學整併並非只是單純的進行學校與學校的結合行動。其他還涉及如政府、整併學校成員與領導者的態度，以及整併計畫本身的完善性與落實程度等相關因素，這些皆足以影響整併的成敗。基此，本研究根據這些要點與國外相關研究，歸納出應有之配套措施，以做為策略規劃與執行的參考。

#### (一)爭取政府力量的支持

政府的力量是一個關鍵的因素，其對於整併可能造成有利或是有害，完全截然不同的結果。因此，學校除了應該盡力爭取政府力量的支持外，避免政府的錯誤介入而對於整併產生負面影響，相形重要。至於如何做到善用的力量，Harman 和 Harman(2003)就曾經指出，倘若學校能爭取到政府對參與整併的機構提供建議、支持與輔導；提供補助的誘因；對人事與薪資問題加以澄清；提供立法上的協助等，那麼政府的力量對於整併將會有非常大的好處。

#### (二)清楚說明共同願景

整併代表參與整併團體會有新的機構認同，不論是建立合作關係或是實

質上變成一間學校，都與整併前的機構或多或少有所不同，為了建立共同的機構認同，整併機構就應建立共同願景，以形成共同的凝聚力。Temple和Whitchurch(1994)就曾指出整併時應該清楚地說明機構的願景，以指引組織文化建設與組織認同的方向，組織的文化與認同不是一蹴可幾的。因為即使是互補型的整併也不會作到皆大歡喜的地步，因此這時更需要願景做為管理的依據，進行說服的工作，在危機中創造機會，使整併工作成為原有組織改頭換面的工具。

### (三) 領導者應加強情境領導

整併過程中需要有領導者協調各方的意見與作法，領導者主要工作有確保資源與人力的適配，擔任觀念引導者(conceptualiser)的角色，提出符合大多數人期望的願景，作好衝突管理，確實監督整併並按照既定的計畫進行，這些工作如果沒有一個跨機構的領導者統合，打破現有的權力機構，整合的過程中很容易不了了之或虛有其表(Harman, 2002)。至於應該採用怎樣的管理方式，各國的作法中發現並無一致的結論，尚需考慮整併的類型以及機構的傳統與特性等因素。Curri(2002)就曾發現有些學校校區分散，校長採集權式領導，削弱各校區領導者的力量(如澳洲新南威爾斯的Charles Sturt University)，有一些機構距離頗近(如University of Western Sydney)，卻採用分權式的管理方式，各機構維持相當的自主性，這些例子顯示的都是整併過程中，領導者需要考慮環境以及各校的特性，以竟其功。

### (四) 落實完善的整併計畫

如果是為了相互成長而整併，周全且有彈性的計畫是做為整併過程中的指南，也是整併過程成功的關鍵，Martin和Samule (1994)認為成功的整併計畫必須把握十個原則，才能有效將原有不同的組織加以整併。

- 1、提升互補的機構任務：考慮機構任務的和諧，利用共享的願景，提升參與整併機構的目標成效，而不是以財務或地理的接近程度做為整併的考量。
- 2、鼓勵相互的成長：成長並不只是代表在機構大小或經費上的擴充，而是代表兩個機構透過整併能夠達成過往無法達成的境界，創造出 $1+1>2$ 的效果。
- 3、強化整體學術課程：適度的修正及整併課程，提出具有互補性的學位

課程，消除重覆的課程，使彼此雙揮功能性的相乘效果，才有整併的實質效果。

- 4、強化財務基礎：以策略或戰術觀點經營財務，發會最大成本效益。
- 5、穩定註冊人數以及學生市場上的比例：透過整併，除了可以減少競爭者外，穩定學生市場，也是成本考量的重要思維，因此考量學生市場是否在整併過程中有加乘效果，是現實且重要的原則。
- 6、改善行政效能：行政單位要能檢討整併後的組織，以提升組織效率。整併之後各個組織之間的關係，也要清楚說明。
- 7、達成規模經濟：降低單位成本，減少重覆浪費，並提升品質。
- 8、善用公共關係機會：為了成長而進行整併，或因為破產而整併給予大眾的印象也會有所不同，應該善加經營。
- 9、擴展校友基礎：在整併的過程中鼓勵校友參與，讓校友覺得整併是正當的，避免造成負面的印象。
- 10、創造新的機構協同：整併代表新組織的產生，要積極創造組織協同的形象，不是貌合神離，一國兩制。

上述是整併過程中，擬定完善整併計畫的原則，但整併過程千頭萬緒，光是擁有完善計畫內容是顯然是不夠的，學校領導者乃至整合的領導者應帶領成員迅速且確實的落實計畫，如此才能提高整併成功的機會。

綜上所述，學校整併在政府的力道，學校的執行，乃至配套措施的輔助，形成環環相扣的唇齒相依關係，但很顯然在整併過程當中，領導者整合各方能量的能力非常重要，對內不但要進行情境領導、建立與說明共同願景、引導整併計畫的落實，對外還必須致力於政府力量與資源的挹注。因此，如何透過有效的領導方式，使整併學校發揮最大的整併功效，應是大學領導者極應努力的方向之一。

## 貳、系所退場策略

我國大學校院在過度擴充下，在可見的將來，面對少子化的衝擊即將面臨經營上的困境。事實上，當學校產生經營不善、招生不足等問題時，退出高等教育市場是不得不面對的現實；但相對的如果高等教育機構所提供的教育服務品質欠佳，而消費者毫無選擇機會或選擇機會不足之情形下，政府也應保護消費者積極督促其改善、重整或退出高等教育市場，因此，建立一套退場機制是相當重要的

課題(吳清山、林天祐, 2003)。基此, 本研究將從政府與學校本身的角度出發, 進一步探究系所退場的策略。

### 一、政府介入方式

高等教育退場機制之概念與運用主要源自英、美、加等歐美國家。然而, 這些國家的政府往往不是大學校院的系所退場主要角色。以美國為例, 公私立大學的裁撤, 相當尊重大學的自主性。對公立大學而言, 政府只規範對裁撤學院或系所應成立審查委員會(audit committee)訂定審查程序以求公平與公正。而在私立大學方面, 政府是採取完全不介入的方式(蓋浙生, 2005)。不過值得注意的是, 政府往往會透過對於系所的評鑑結果間接影響大學校院系所的退場, 尤其是私立學校(巫有惠, 2005)。這是因為在美國, 大學評鑑有州定標準與學校本身標準, 評鑑結果會影響學生入學意願, 而且大多數學校與學生認為進行政府與學校本身的交叉評鑑比較客觀公平(Yin, 1994), 因此政府通常會經由對於學校教育品質資訊的揭露, 間接影響到學校系所退場的決定或結果, 但是, 無論如何最後的退場決定還是掌握在學校與市場本身, 這種作法亦為加拿大所採用(Canadian Association of University Teachers, 1999)。

在英國, 政府在大學校院的系所裁撤中所扮演的角色也與美國相似。政府並不會直接介入學校系所的退場, 也就是說, 英國的大學經費撥款委員會並不會直接介入大學校院的系所退場, 但是會透過對於系所的評鑑結果與縮減補助經費來間接影響學校系所退場。雖然如此, 系所是否退場, 最後決定權還是掌握在學校內部, 並非政府(Evans, 2002; Leaner and meaner, 2003; University backs closure plans, 2004)。

由上述可知, 美加英三國的系所退場主要是由學校本身主導, 政府並不會直接介入。但是在日本, 政府對於系所調整的介入就比美加英三個國家還要深入, 換言之, 日本公立大學的系所規模調整主要還是操縱在政府手中;但是, 高飛(2002)曾經指出, 在日本, 學校只要不違反國家需求, 政府非常尊重公立大學校院經由自我檢討所作出的系所規模調整決定。不過, 值得注意的是, 日本政府對於公立大學主要還是透過整併的方式來進行系所規模調整, 並非退場(天野郁夫, 2002)。而私立大學的系所退場權力則是掌握在由資方與校方組成的理事會, 這是日本私立大學校院最高領導機構, 因此, 誠如林正范(1998)所指出的, 一旦校長與教授組成的審議會做出系所退場決定, 就必須經由理事會通過才可實施。不過在少子



化效應衝擊下，日本私立大學校院大多採取申請破產與學校整併方式來解決招生或財政情形不佳的困境(張玉琴、鄭爽和孫穗平，2003)。依此，日本公立大學主要是以系所整併的方式來因應少子化，而私立大學則是以破產或是學校整併為主要因應策略。

由上述所提到四個國家的大學校院系所退場作法可知，美國與加拿大的市場化程度最高，系所退場幾乎完全交由學校自主。英國則居次，但是政府並不直接介入。而在日本，私立學校有系所退場的自主權，而在公立學校方面，政府雖有權力干預學校系所調整以滿足國家需求，但是一般是採用充分尊重學校決定，並且扮演充分支持學校決定的角色。基此，我們可得知這些高等教育先進的國家當中，政府對於學校系所退場的干預非常少，主要是交於學校自主決定，即便是與我國相近的日本也是如此。

## 二、學校系所退場方式

美、英、加、日等高等教育先進國家對於大學校院系所退場的作法主要還是交由學校自主，由於環境背景使然，歐美國家長期發展下來，儼然以形成一套嚴謹的系所退場機制，其相關作法對於國內大學校院的經營策略規劃與執行，頗有值得借鏡之處，以下分別就其執行策略與相關配套措施加以論述。

### (一)執行策略

有關於大學校院的系所退場，美國的學校不論公私立皆有一套嚴謹的系所退場機制。以密蘇里大學系統(University of Missouri System)、德州大學系統(University of Texas System)與科羅拉多州大學系統(University of Colorado System)為例，這三所大學的系所審查程序非常相似，而且在系所退場過程中皆有嚴謹的審查程序，其審查程序如下(University of Missouri System, 2002; University of Texas System, 2002; University of Colorado System, 2004)。

- 1、教務長辦公室依據年度報告評估各學術單位之成本與收益、招生趨勢、畢業率、學術單位間的互動，以及從校外所得到的學術援助，提出可能面臨裁撤的學術單位，作為審查對象。
- 2、審查名單提報給分校校長，在此分校校長可依照其他因素之考量，增加其他學術單位於建議名單中。
- 3、分校校長將最後建議名單交予教務長辦公室。
- 4、組織委員會審查建議名單，委員會成員包括行政單位、教授、以及教務

長辦公室成員。

- 5、委員會成員依據下列幾項因素，評估學術單位裁撤之可能性：(1)教授與學生素質；(2)教學與研究之成果；(3)學生需求與州的需求；(4)是否符合整個州立大學或是各分校的發展方針；(5)比較利益或是科系的獨特性；(6)學術單位財務獨立的程度。
- 6、委員會提供審查結果，建議分校校長將可能裁撤的學術單位置於觀察名單中，並要求學術單位提出改進計畫、重整、懸宕或是直接關閉。若被列為懸宕的學術單位將禁止招生，若如此狀態延續五年，將自動裁撤。
- 7、分校校長依據審查結果決定最後裁撤名單，並對相關可能造成之衝擊進行配套措施。
- 8、教務長辦公室將年度報告，可能面臨裁撤建議名單，以及分校校長的最後決定送交總校長。

在這三個美國公立大學系統中，皆明白規定必須將關閉系所的相關當事人列為成員之一，委員會也必須在審查階段告知遭退場系所的教師、職員與學生，並且充分聽取這些相關人士的意見，以確保審查過程公平。這點可由Eckel在2003年的研究結果得到證實。他發現在美國的公立大學當中，行政主管與教授負責共同進行系所退場規定與審查工作，雖然行政主管仍有系所退場的最後決定權，但是教授在系所退場規定的制定與審查過程中仍可扮演著主要的諮詢、立法與審查者的角色，由此可知，美國公立大學在進行系所退場時，不但會進行行政角度考量，而且也同樣重視學術與相關人士的利益因素。但相對的也有一些例外，在美國一個系所之所以會被退場，除了可能是因為成本因素、課程提供因素等之外，有時候政治因素也往往臨駕於其他因素之外，事實上，根據「馬里蘭大學帕克學院」(University of Maryland at College Park, UMPC)的經驗，學校決策者在進行系所退場決策時，必須在政治與其他因素找到一個折衷。

關閉系所是一種非常困難的任務，除了優先考量學校成本因素外，必須也要考量各種其他因素，Florijn(1996)就曾經指出，學校如果關閉一個花費甚鉅但卻績效優良的系所，有時候不但無法為學校節省成本，反而會因而砸了學校招牌損及學校形象與公共關係。因此處理不當常常會遭受到非常大的反對聲浪，而且最後可能會樹立敵人、造成學校形象與利益受損、畢業校友感到被背叛、捐款人減少等副作用，因此必須審慎為之，而一套周詳的防衛機制在美國的大學經營中，

也顯示其可取之處。這種防衛機制，首先是系所退場主導者必須對於學校生態與文化非常了解；其次，決定退場的人士代表性必須足夠；第三，發展一塊利益雙方可以緩衝的區域，作為折衷的沉澱處所；第四是透過設立多焦點轉移其注意力，以及滿足其需求。除此之外，在系所退場過程中，主導相關人員應該持續與關鍵相關人士持續進行正式與非正式對話，最終目標是盡量能讓系所退場的作法符應大眾與學校期望，並藉以爭取系所退場的合法性(Office of the Vice President for Academic Affairs & Provost, 1991)。

承上所述，在系所退場決策過程中，學校必須盡量滿足利益團體與學校期望，這可透過成立支援性聯盟(如成立校園參議會)執行任務來達成這個目標。譬如在「馬里蘭大學帕克學院」(UMCP)、「奧立崗州立大學」(Oregon State University, OSU)與「羅傑斯特大學」(University of Rochester, UR)三所學校在進行系所退場時，這些學校的行政主管就會致力於與學校擁有權力的學校董事會進行結盟，藉以爭取強力實力後盾。其爭取結盟的策略包含透過不同方式向這些團體表示退場將可圖利大多數團體，而且也要向其分析倘若系所退場不成功的話，則將會有額外的損失。有些學校在執行系所退場的過程中，常會委託學校董事會去發展系所退場標準、實施指引，或是邀請教授領袖擔任執行委員會的常任委員，以收監督與公正之效(Eckel, 2003)。

要減低系所退場的阻力，除了上述方式之外，放送政治風向球測試也是方法之一。先將系所退場建議案進行測試，受到影響的人必須有被告知的權利，以觀察各方反應，並且接受各方建言，以對於系所退場措施作適當的修正，並建構一套盡量滿足各方需求的方案。這種放送政治風向球的作法，具體作法就是在公開場合釋放相關訊息，如Eckel(2003)就曾經在其研究結果指出，「馬里蘭大學帕克學院」(UMCP)在初次報告中以及後續的附屬委員會調查中釋放系所退場的訊息；而「羅傑斯特大學」(UR)也採用在系所退場後，與被退場系所教授主管進行面對面的會談方式；「奧立崗州立大學」(OSU)則是採用機密性的討論已達到揭露訊息的目的，以上種種方式皆是各種測試各方對於系所退場態度的作法，值得注意的是，政治風向球策略的使用，不能隨便使用，應該要符合學校期望。假如這種政治風向球策略運用得宜，則學校在系所退場方面就有可能得到支持與合作，在得到這些奧援之後，學校同時也必須訂定系所退場完成的期限，以完成整個系所退場之過程。這種作法可產生績效感與急迫感，並促使各種決策團體加速

行動，譬如「奧立崗州立大學」與「馬里蘭大學帕克學院」的領導者就在教務長報告後就設定系所退場期限。

綜上所述，美國公私立大學常會有一套明確的系所退場機制，而且在過程當中也常會因為基於兼顧學校與尊重系所相關人士意見與權益的考量，因此常常會採用對於學校利益多方衡量、建立周詳的防衛機制、持續與關鍵相關人士持續進行正式與非正式對話、成立支援性聯盟、邀請教授領袖擔任執行委員會的常任委員、放送政治風向球測試，以及設定系所退場期限等作法來盡量使系所退場做到最完善。但是值得注意的是，美國私立大學與州立大學最大的差異是，州立大學尚需考量到整個州的需求，但是私立大學校院卻是完全以教育市場為導向，這是兩者最大的差異。

加拿大雖然大部分都是公立大學，但是與美國相似的是，這個國家的大學校院同樣擁有明確的系所退場程序。以曼尼托巴大學為例，在實施程序方面，通常是由院長首先提出系所裁撤或是整併的建議案，並與學術副校長進行充分討論之後，才會將此建議案送交院務會議討論，審議通過之後再提送校務會議審議，最後才會進入董事會審定。在學術副校長將此建議案交由校務會議之前，可能遭受影響的系所教授在程序上可以提出建議或是申訴；同時，在董事會的審議核判過程當中，也必須徵詢學校教師公會的意見(2001-2004 Collective Agreement, 2004)。由此可知，加拿大與美國相似，其系所退場亦兼重行政與學術因素。

與美國和加拿大相比，英國的系所退場就比較沒有制度。在英國，大學對於系所退場並沒有完整行政程序，以致於在退場過程當中常常引起抗議。如威爾斯大學(University of Wales)在2004年3月裁撤社會學系、人類學系、哲學系時，也同時結束發展研究中心的學士課程，只保留學士後的研究課程。然而這樣的裁撤決定在校園當中引起嚴重抗議，因為受影響權益的教授與學生表示，在事前並未獲得充分討論與告知的機會，因此大學教師協會(Association of University Teachers)要求大學理事會成員為此下臺負責(University backs closure plans, 2004)。由此例可知，英國大學校院的系所退場機制比較不明確，導致大學教師協會常要扮演重要工會角色為教師爭取權益。

由美英加三國的系所退場執行策略可知，美國與加拿大的系所退場機制常能考量到各方的行政、學術與利益因素，而且由於遊戲規則明確，因此在執行過程當中比較公平、明確且較無爭議性。反觀英國，由於遊戲規則不明確，因此在執

行過程當中常有不公平、不明確且具爭議性的情形發生。

## (二) 配套措施

在美國與加拿大的系所退場機制中，常會有詳細的配套措施以處理遭退場系所的財產、教師與學生權益問題。也因此常常消除了許多系所退場時的障礙，為了清楚說明兩國的系所退場配套措施，以下分別就教師安置、學生安置、財產安置等面向加以討論。

### 1. 教師安置

對高等教育而言，關閉高等教育機構並督促它們退出教育市場，其實是一項相當困難的決定，如此改變將可能引發受影響的相關人員之激烈情緒反應(Dill & Sporn, 1995)。因為關閉高等教育機構的決定，將可能影響到機構教師之工作與生存問題(American Association of University Professors, 1995)，而且亦會造成機構內部混亂與緊張(Gumport, 1993)。因此，如何安置退場系所教師的出路問題，就變成一項非常重要的課題。

在美國與加拿大，大學系所在退場之前，會透過五種方式來安置教師。第一種就是啟動教師提早退休機制，如密蘇里州大學系統所採取的第一步就是啟動提早退休優惠措施，以降低學校的師資數量(University of Missouri System, 2002)；私立西北大學(Northwestern University) 也是透過啟動提早退休的優惠措施，並給予立即退休教師較好的退休福利方式來安置教師(Northwestern University, 2001)。

第二種就是讓教師轉任校內其他學術單位。如德州大學系統與科羅拉多州大學在系所決定退場後，總校長就有責任詢問受影響教師的意願，這些教師可以轉任至大學系統中的其他學術單位(University of Texas System, 2002；University of Colorado System, 2004)；加拿大的曼尼托巴大學也規定，一旦系所退場定案時，學校校董事會將會成立重整委員會(Redeployment Committee)以要求教授轉任他系(2001-2004 Collective Agreement, 2004)。

第三種就是協助教師前往其他大學任教。如德州大學系統與科羅拉多州大學在系所確定退場後，萬一該系所無法轉任校內其他學術單位時，總校長就會親筆寫推薦信函，以協助教師的尋找出路(University of Texas System, 2002；University of Colorado System, 2004)。不只公立大學會如此，有些私立大學也會協助教師尋找教職，如私立愛荷華州瑪莉克里斯國際大學

(Marycrest International University)，其系所在面臨退場時，學校會對於校內專任教師提出保證，協助他們尋找工作。

第四種就是直接解雇教師。這種作法以私立大學較為常見，美國私立大學對於退場系所的教師安置差異非常大。有的會幫老師安排出路，有的就直接解雇教師，並給予遣散金。如私立新罕布什爾州聖母學院(Notre Dame College of New Hampshire)就曾經將退場系所教師全部解雇，這些教師必須自行尋找工作。佛蒙特州三一學院 (Trinity College of Vermont)也有相似的情形(Werf, 2000)。加拿大的曼尼托巴大學也規定，一旦系所退場定案時，學校校董事會將會成立重整委員會(Redeployment Committee)，除了會要求教授轉任他系外，亦有可能會解雇教師(2001-2004 Collective Agreement, 2004)。

第五種就是設置教師權益保障委員會，以保障教師就業權力。如科羅拉多州大學就設置有這種委員會，這個委員會除了會為遭退場系所的教師進行就業權力申訴外，而且也會提供其他就業機會諮詢服務(University of Colorado System, 2004)。這種作法與加拿大的作法相似，加拿大大學教師工會規定如果學校作出裁撤系所的決定，就必須確保教師有良好的安置措施，且基本權益不會因此受到影響，而一旦教師權益有受損情形產生時，教師協會將有權提出異議。因此，所有的權利義務關係明確地載明於校務章程當中，讓每位進入大學任教的教師均能清楚明瞭，當自己權益受損時，應如何依循規定的管道進行申訴程序(Canadian Association of University Teachers, 1999)。

由上述五種方式看來，美國與加拿大每所大學校院進行退場系所教師安置的方式差異非常大。比較重視教師權益的學校會幫教師安排出路，有的則直接解雇教師，有的還會設置教師權益保障團體。然而誠如 Dill & Sporn(1995)所述，貿然解雇可能引發受影響的相關人員之激烈情緒反應，也有可能造成系所退場的極大阻力。基此，最恰當的作法應該是設法協助安排教師出路，解雇教師是不得已的作法，如此才能解除系所退場過程中的主要阻力。

## 2. 學生安置

系所退場時，除了教師之外，學生的安置亦十分重要。有關這一點，美

國的大學透過四種方式來處理學生安置問題。為了清楚說明這四種方式，本研究特將其列舉如下(Werf, 2002)：

第一種就是轉系。有的大學校院在系所退場前，會輔導學生轉學到校內其他學院或系所。如私立愛荷華州瑪莉克里斯國際大學就會在系所退場前，宣布學校的學生可轉至其他的學院繼續就讀。

第二種就是將系所退場時間延至學生畢業為止。如私立西北大學就顧及到在學學生的權益保障問題，所以學院仍維持基本的營運狀況，一直到高年級學生畢業為止才退場。

第三種就是協助學生轉學。這種方式又可分為兩種形式。第一種就是與其他學校簽定協議，讓其他學校承認退場系所學生原先所修的學分，如私立新罕布什爾州聖母學院就會協助退場系所學生到其他學校就讀，而且在原校所修學分均會受到簽約學校承認。第二種形式就是與他校簽定轉學協定，萬一學校系所退場時，這些簽約學校即可互相流通接受遭退場系所的學生。如私立佛蒙特州三一學院就採行此種作法，該校規定萬一學生在未修滿九十學分前，倘若就讀系所遭退場，則學生即可到其他五所簽約學校就讀。

第四種就是提早畢業。有些學校規定學生若在系所退場前修習到一定學分數，則將可以提早畢業。如私立佛蒙特州三一學院就規定學生在系所退場時，倘若已經修滿 90 學分，則將可以提早畢業。

以上四種方式為美國大學校院針對退場系所學生常用的學生安置方式。由於學生對於學校而言是非常重要的顧客，因此妥善處理退場系所學生的出路，實是學校在進行系所退場時的重要課題。

### 3.財產安置

在系所退場前，其原有的財產安置(包含土地、建築物、設備等)也是一項非常重要的課題。有關財產安置方式，大致可分為五種，如下：

第一種就是由學校成立專門處理財產的委員會，以統籌管理這些退場系所的財產。如加拿大曼尼托巴大學會在系所退場後，由學校董事會成立重整委員會(Redeployment Committee)以處理系所的財產設備(2001-2004 Collective Agreement, 2004)。

第二種就是劃歸其他系所使用。如美國私立西北大學就採用這種作法(Werf, 2002)。

第三種就是租賃給鄰近機構或團體使用。如美國私立佛蒙特州三一學院就採用將退場系所設備租賃給附近醫院使用的方式(Werf, 2002)。

第四種就是校產賣給或是捐贈給其他機構，由於美國與加拿大公私立大學的學校董事會皆有權處理校產，有些學校甚至設置有土地管理或是校產管理委員會，因此美加大學可以自行決定買賣或是捐贈退場系所的校產，如美國公立「奧立崗州立大學」、私立「羅傑斯特大學」(Eckel, 2003)與加拿大曼尼托巴大學(2001-2004 Collective Agreement, 2004)皆曾採取這種作法。

第五種就是將退場系所轉型為研究機構以進行產學合作，如美國私立西北大學牙醫系(Mangan, 1998)；或是轉型開辦進修推廣教育、函授學校與國外分校等，如美國公立「奧立崗州立大學」與私立「羅傑斯特大學」就曾採取這種作法(Eckel, 2003)。

以上五種方式皆是學校彈性使用退場系所閒置財產的作法。基本上是以經濟效益為出發點，不讓這些退場系所財產產生資源閒置浪費之虞。

### 參、學校停辦解散清算策略

在世界教育先進國家當中，有些國家面臨因少子化而招生不足的窘境。在面臨這種衝擊下，政府開始對於國立公立大學進行整併。然而，私立大學卻與公立大學有不同命運，私立大學常因經營不善或招生不足而落到申請停辦解散的破產地步。這種情形在日本非常普遍，根據趙永東(2006)的研究發現，日本全國目前約有近500所四年制(即本科)私立大學，其中1/5 面臨經營危機或申請破產。基於此，本部分特對於日本私立大學校院停辦解散的相關策略進行探究，以作為我國參考。

#### 一、政府可勒令不遵守國家法令的私校關閉

根據日本「私立學校法」規定，內閣文部省必須對於私立大學校院設置具有外部監督功能的大學審議會。根據吳海升(2001)的研究指出，這個組織有權批准學校的捐資規則，以及學校的解散、整併與組織變更。倘若學校法人有違背國家法令規定，不接受所轄政府組織的處份、逃避監督、違法經營或法人成員有不法行為時，有權解散學校法人。此外，私立學校在違反法令規定、命令或是六個月以上以不授課時，可命令學校關閉。

#### 二、遵守國家法令的私校可自行決定停辦解散



日本政府對於私立大學的停辦決定十分尊重。換言之，只要不要有違背國家法令規定、不接受所轄政府組織的處份、不逃避監督、不違法經營或有不法行為等情事發生，基本上政府對於大學的停辦是不加以干涉的。也因此，日本私立大學的停辦原因大多是因為招生或財政情況不佳所引起的，而非政府基於本身考量而強制學校停辦或解散。

### 三、私校設置有防止惡意倒閉的防弊機制

日本政府規定各私立大學校院設置由教授與校長組成的評議會來執行，這個組織所做的決定必須經過由校方與資方組成的評議會同意才能實施。雖然如此，但是其卻有權力對於學校法人的財產、理事執行業務的情形進行監督、建議與檢舉之權。根據夏藝(2006)的研究指出，經由這兩個組織的監督，使得日本的私立大學校院較少有如校長捲款潛逃，或是因為經營不善而惡意破產倒閉的情形發生，因此就防弊監督機制而言，日本的作法實有可取之處。

### 四、私校解散後的剩餘財產只能用來資助發展私立教育事業

在日本，私立大學校院屬於學校法人，受到「私立學校法」來規範。因此學校在停辦或是解散時，其剩餘財產，根據捐贈時的契約，確定歸屬者。如契約尚無明確表明歸屬者時，歸國庫所有。亦即解散學校法人的剩餘財產，不得歸屬於學校法人當事者或其他個人，必須轉讓給其他學校法人或歸國庫，用來資助私立教育事業。根據陳俊英(1997)的研究指出，如此規定的理由是因為日本認為教育是一種公共、公益的事業，當初捐贈財產是為了發展教育事業，屬於公共事業作出的公益性投資。而且，私立學校在發展過程中也得到畢業生與家長的支持，以及國家與地方自治政府的資助。因此，解散私立學校後的剩餘財產不得擅自分配，必須用來資助發展私立教育事業。

由上述可知，日本對於私立大學校院停辦或解散的規定是將其定義在非營利的公益機構下制定的，這點可從學校解散停辦後財產歸屬即可看出。此外，日本政府對於私校的解散停辦只是扮演監督者的角色，只要學校不違反國家法令，可以自行決定是否停辦解散，尊重市場機制的程度非常高。更值得注意的是，日本亦非常重視防弊的工作，這點可從政府規定私立大學校院必須有兩個監督組織對於財產與業務進行監督即可看出，日本對於學校財產不但規定必須積極地進行監督防弊，而且還消極地規定學校破產後的財產歸屬。

### 第三節 國外經驗對我國大學合理規模調整之啟示 76-87

本節重點在於透過第一節分析所得問題與第二節國外經驗的比較，進一步根據我國的情況與國情，找出國外可供我國政府與學校參考的大學校院合理規模調整策略。基此，本研究首先將國內外策略差異比較如表4-1，並根據我國目前的缺失，進一步參酌國外經驗以提出建議：

表 4-1：我國與國外大學校院合理規模調整策略差異一覽表

調整策略	政府作法之差異		學校作法之差異	
	國外	我國	國外	我國
學校整併策略	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.自由組合</li> <li>2.由上而下</li> <li>3.恩威並濟</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.恩威並濟</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.整併類型：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)聯盟</li> <li>(2)附屬</li> <li>(3)邦聯</li> <li>(4)合併和兼併/購併。</li> </ol> </li> <li>2.整併策略：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)先採取策略聯盟(非整併)再求整併。</li> <li>(2)先從學校內單位整合，再到校際整併。</li> <li>(3)先從經營不符經濟效益學校整併。</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.整併類型：較少有「邦聯」類型。</li> <li>2.整併策略：沒有學校採用「先採取策略聯盟(非整併)再求整併」的策略。</li> </ol>
系所退場策略	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.政府未完全操盤，適度引用市場力量。</li> <li>2.透過系所評鑑與經費補助間接介入。</li> <li>3.將系所退場作業下放給各校自主。</li> <li>4.不干涉退場系所的</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.將相關人士列為系所退場決策成員。</li> <li>2.建構系所退場的防衛機制。</li> <li>3.爭取與各界有力組織進行聯盟。</li> <li>4.系所退場前試探各方意見與反應。</li> <li>5.訂定系所退場完成期限。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.尚未制定有系所退場之規定。</li> <li>2.透過系所評鑑與經費補助間接介入。</li> <li>3.對於學校系所調整採抑制與輔導協助作法。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.學校尚無系所退場之規定。</li> </ol>

	教師、學生與校產處置。	6.建立明確的系所退場規則。 7.各校自行制定教師、學生與財產的安置辦法。		
停辦解散清算策略	1.規定私校解散後財產只能資助發展私立教育事業。 2.政府可勒令不遵守國家法令的私校關閉。	1.無辦學能力的私校可自行決定停辦解散。 2.私校可在資方與校方監督下自行停辦解散。	與國外類似	與國外類似

資料來源：研究者自行整理

由上述比較表可知，在整併策略方面，我國政府介入程度較深，傾向於使用「恩威並濟」策略，在學校作法方面則在整併類型與策略方面與國外有些差異；在系所退場方面，國外政府大多只透過系所評鑑、經費補助來間接介入，至於相關作法與規定則交由學校自行處理，而我國政府在系所退場方面，則是採用系所評鑑與經費補助間接介入系所退場，並且以抑制與輔導協助方式進行學校系所調整，但是卻無相關的系所退場規定，而學校在系所退場方面則皆無相關經驗與作法；在學校停辦解散清算方面，我國的作法則與國外相同。由此可知，我國大學校院在整併方面必須要針對自動整併的意願不高的情形來對於國外經驗進行借鏡；而在系所退場方面，從上述比較可知，我國在這方面幾乎毫無經驗與規定，極需參考國外作法，並考量我國「半市場化」(semi-market)的情形以對於政府與學校進行建議；而在學校停辦解散方面，我國目前擁有與國外相似的規定，然而，這種規定亦有不合理之處極需檢討。總括以上分析，本研究將針對我國目前國情，並且適度參酌國外經驗，提出我國應有之大學校院合理規模調整策略。

## 壹、學校整併方面

我國由於面臨高等教育規模過大的問題不久，因此在大學整併方面的經驗稍嫌不足，基此，本部分特借鏡美、英、加、日、澳等高等教育先進國家的大學整併經驗，深入探討這些國家的政府在大學整併過程中所扮演的角色，並且根據我國目前的情形，提出適合我國政府採用的策略，茲將政府介入大學整併的方式分析如下。

### 一、政府介入方式

政府對於學校整併所應扮演的角色有「由上到下」、「自由組合」、「恩威並濟」三種形式。然而，由國外的經驗可知，這三種形式並非是決定的形式，只存在相對程度的差異，而且沒有一種是適用於所有需求與情勢的萬靈丹。我國目前正遭受到高等教育過度擴充的窘境，而且在可見的將來也將受到少子化的衝擊。誠如王麗雲(2002)所指出的，在這種情形下，政府不應只是置身事外，而是應該扮演引導者、資源提供者、環境塑造者、以及審查者的角色，以協助學校整併工作的完成。而這種角色的任務分別為：

#### (一)引導者

所謂引導者就是指教育部應該引導各校擬定成功的整併計畫。

#### (二)資源提供者

資源提供者就是政府可以提供法律上、財務上、作法上的協助。

#### (三)環境塑造者

環境塑造者就是政府應扮演塑造有利高等教育機構自發性成長的環境，營造對等的競爭環境，鼓勵實質性的合作的角色。

#### (四)審查者

審查者就是政府必須公正地扮演審查大學辦學品質的角色，以促使高等教育機構汰弱留強。

事實上，我國目前高等教育只處於類似市場化的「半市場化」(semi-market)的階段，亦即雖然我國高教市場已逐漸朝向市場化，但是政府依舊對於高教市場有可觀的影響力，尚未具備完全市場化的條件。因此政府實不應在整併過程當中缺席，但也不應完全主導整併過程。我國目前政府對於整併的介入方式是採雙重推動方式，一種是由整併學校主動向政府提出申請，另一種是由整併推動委員會

向整併學校提出整併建議案交由學校規劃辦理，這種方式與日本非常相近，然而，日本的學校與我國對於整併的動機與態度有相當程度的不同，日本的學校整併大多是由學校基於國際學術或是研究競爭力而向國家主動提出申請，而且在協議整併的過程中，整併雙方皆會就學校定位、資源分配與權益分享以互利原則進行協商，之後再向政府提出申請。因此，日本政府對於學校整併較常採用「自由組合」的方式。反觀我國，整併學校的動機常常不將提升競爭力當作第一優先事項，而是為了爭取更多經費補助而提出整併，而且學校在協商整併的過程當中，常會因為學校定位、性質不同、資源分配或權益受損等問題而宣告失敗，致使我國目前的學校整併失敗率極高。相較於與我國情形相似的日本，由於我國學校對於整併的意願不像日本如此強烈，因此我國若要加速整併的成功速度，就不應像日本政府採取不補助整併的方式，而是必須扮演引導者、資源提供者、環境塑造者、以及審查者的支持角色，適當地採用「恩威並濟」、「自由組合」的方式。換言之，我國應該要在補助之外，加入申請整併補助的罰責，加強對於整併學校進行過程的監督，並且適當地引進國際大學校院的競爭，讓學校既有意願也有壓力去進行整併，因此，我國目前所採取的補助加審查的政策方向值得肯定。

## 二、學校整併方式

大學整併要成功，除了必須有政府介入協助之外，另外學校也必須與政府合作，並且考量本身的需求與條件，進而採取「與沒有頒發學位權利的機構間進行合作、考量經過「合作」與「邦聯」階段的可行性、在整併過程不斷發現及解決問題」等不同的策略。基此，研究者特根據國外成功經驗，並考量我國國情，對於我國高等教育機構本身提出以下三點學校整併建議。

### (一)大學應與沒有頒發學位權利的機構間進行合作

國內大學整併目前主要的作法是以校內整合、校際整合兩種方式進行整併。所謂校內整合，亦即指各學術領域之院系齊全的研究型大學，可進行校內整合。而校際整合共可分為三種。第一種就是設立跨校研究中心，也就是針對某些特定之重要尖端學術領域，以「領域」為導向，結合各校或研究機構之優秀人才，共同籌設跨校研究中心；第二種就是組成大學系統，亦即數所研究型大學可組成「大學系統」(university system)，期能協調與整合各參與大學之教學與研究資源；第三種就是整併，將數所規模較小或院系不夠完備之研究型大學，整併為一所更具規模的研究型綜合大學(教育部，2003)。

從這些整併內容看來，「校內整合」類似國外學校的「學校內單位整合」形式；而「設立跨校研究中心」類似「邦聯」形式；「整併」類似「整併或是兼併」形式。然而，目前我國大學與沒有頒發學位權利的機構間進行整合關係的，只有台大醫院與台北護理學院附設醫院的整合，倘若能我國能加強推動這種類型的整併，或可加強學校與其他類型機構資源的流通，及減少因為學生來源減少所導致的資源閒置問題。

### (二)整併應考量經過「合作」與「邦聯」階段的可行性

根據黃桂芝(2002)的研究，若從整併策略來看，目前國內大學校院皆是透過「先從學校內單位的整合，再到校間的整併」，以及「先從經營不符經濟效益之學校進行整併」。然而，我國目前大學整併作法似乎不符合循序漸進的原則。因為整併過程牽涉到整併學校間複雜的文化、組織、制度等融合問題，整併應該是循序漸進的一種過程。換言之，也就是陳伯璋所指出的，整併應從學校「合作」開始，若情形良好的話，再循序過渡到「邦聯」階段，最後再達到「整併」的終極目標。因此，國內大學在進行整併時，應考量是否應該立即整併，亦或是必須經過「合作」與「邦聯」的過渡階段。

### (三)在整併過程不斷發現及解決問題

大學整併配套措施必須包含爭取政府力量的支持、清楚說明共同願景、領導者應加強情境領導、落實完善的整併計畫等原則。以我國最具代表性的嘉義大學整併案為例，參與嘉義大學整併的兩間學校幾乎都有做到這四大原則。然而，根據黃桂芝(2002)的研究指出，雖然嘉義師院與嘉義技術學院的整併策略尚稱完善，但是在整併過程當中與結束之後仍有一些問題產生，需要一些時間加以適應與解決，畢竟要將兩所原本不同學校融合在一起，是要在整併過程不斷發現及解決問題才對。

## 貳、系所退場方面

除了學校整併外，大學系所退場也是主要的策略之一。由國外經驗可知，在系所退場過程中，政府大多只透過公私立大學的系所評鑑對於系所退場進行間接介入。但值得注意的是，雖然國外政府在學校系所退場過程中介入不深，卻仍舊扮演著重要的角色。因此，研究者特以我國國情與法規為根據，參酌國外政府的作法，提出以下四點對於政府在介入系所退場方面的建議。

## 一、政府介入方式

### (一)應透過公正客觀的系所評鑑與經費補助機制介入系所退場

美國、英國、加拿大三國的系所退場雖然大多是透過市場的力量來進行，但是大多是透過公正客觀的系所評鑑來間接介入系所退場，英國甚至透過評鑑與經費補助來介入。反觀我國，教育部目前已經透過一性質為「民間財團法人」的評鑑機構對於公私立大學校院進行系所評鑑，希望對於各大學校院各系所表現績效進行公平、客觀且公開的適性評鑑，因為這些評鑑結果將會影響到學生顧客選校的意願，而且會影響到政府的經費補助。若從美英加等高教先進國家來檢視目前我國的作法，將評鑑和經費補助機制與退場機制結合的政策走向是正確的。此外，為加強系所評鑑的品質篩選功能，政府應該建立長期大學校院辦學品質資訊系統，讓辦學品質或招生情形不佳的系所可以自然退場。

### (二)應適度引用市場力量，並建構高等教育市場趨勢分析資料庫與合理規模指標

由於高等教育與國家政治、社會、經濟以及文化發展關係是如此密切。所以，並沒有一個政府是將高等教育完全交由市場力量來運作，在高等教育高度市場化的國家當中，政府對於高等教育介入的程度較少；反之，則政府介入的程度較深(戴曉霞，2000；蓋浙生，2004)。在高等教育高度市場化的國家，如美英兩國，他們的高等教育機構系所退場大多是由學校內部決定，政府皆未直接介入，最多只是透過某種中介機構間接介入而已。反觀我國目前高等教育雖未達「市場化」的條件，但卻可以說是處於「半市場」的狀態。因此，我國在實施高等教育機構系所退場時，雖不能完全採用美英國家的作法，但也不適宜由政府完全操盤，特別是私立學校。雖然徐小州和陳軍(2001)曾經指出政府可經由發布命令，強迫大學停止或遵守一系列規定或準則；要求大學對於某些決策進行重審，或是研究某些特殊問題；提供津貼鼓勵大學配合政府政策來主導大學退場，但是國家卻仍可以通過加強市場力量，依靠更強烈競爭來實現目標。由此可知，政府雖可介入大學退場，但是依然可以適度地導入市場機能，並且根據整個人口結構與市場需求建構高教市場資料庫，並且協助學校建立合理規模指標，如此除了將有助於大學校院辦學績效改善、調整系所結構，以因應國家與學生之多元需求之外，而且還可讓教育資源集中有效運用，以及保障學生選擇與受教權益。

### (三)政府應制定大學校院系所退場的標準流程

在我國目前所制定的退場規定當中，並無與系所退場的標準流程與規定，從英美加日等國的作法可知，系所退場大多是交由市場決定，國家並未直接介入。但由於我國市場化程度並不如以上國家，因此，我國必須在朝向高教高度市場化的過程當中，制定可供各校遵循的系所退場標準流程。

### (四)政府應該制定保障退場系所教師與學生權益的規定

由於我國政府對於退場系所的學生與教師權益皆無相關規定，因此，政府實有必要適當地制定保障退場系所學生與教師的規定。如學生方面，政府可規定學校必須讓系所學生完全畢業才可退場、必須補助學生轉系或轉學的額外費用、促使學校採用彈性方式讓學生提早畢業等；教師方面，教師提早退休或資遣的費用等，都需要加以規範，以防學校在系所退場時枉顧學生與教師的利益。

### (五)政府應考慮修正公私立大學的校產安置規定

有關美國與加拿大大學退場系所的財產買賣或捐贈的作法，在我國目前完全不可行。依據我國教育部(2003)的規定，公立大學的校產是屬於國家所有，一旦系所退場而廢止原有用途時，校產的處置必須由教育部會同其他政府單位進行處置，將其辦理撤銷撥用或移交各級政府公產管理機關接管，學校本身無權自行決定；雖然大學修正法(2003)已經規定學校行政法人若由非政府補助或是自行賺取的校產，在教育部監督下，可由學校自行處置，但是由於行政法人化在我國尚未普遍，目前的國立大學尚屬於國有財產，因此校產的買賣應受到政府單位的規範，美加買賣或捐贈校產的作法在我國並不可行，平心而論，這種規定合理性頗高。然而，當前的國立大學校產處置辦法中也一些不盡合理之處，最重要的當屬：「目前我國國立大學的校產屬於國家，受到國有財產法與眾多相關法令的限制，致使國立大學系所一旦退場，其所屬校產只有歸還政府處置一途，學校完全沒有彈性運用的空間」這一項規定(教育部，2003)。在此規定下，美加大學在大學系所退場所採用的所有租賃、轉交其他系所使用、轉型等財產安置策略，在我國完全不可行，這種作法等於縮減學校生存與轉型的空間；雖然大學修正法已經放寬了這些限制，但是在當前國立大學法人化推行困難重重的情形下，政府單位實在應該考量讓學校在政府監督與教育用途考量下，除了買賣或捐贈外，得以自主彈性利用這些退場系所的財產。

在私立學校方面，教育部(2003)的「私立學校法」規定私立學校本身所擁



有的校產，除可優先用來處理教職員積欠待遇或是資遣費外，剩餘的校產不可買賣，若要捐贈也只可捐給教育類型機構。在目前我國的政策規範下，私立大學退場系所校產的買賣與捐贈並不能像美加如此自由，有關這項規定，政府應該在教育用途與防止學校不法圖利的考量下，思索該法修正的可能性，否則只是會繼續縮減私立學校的生存與經營空間而已。

## 二、學校系所退場方式

在整個系所退場過程當中，政府所扮演的角色不如學校本身重要。這是每所學校各有不同的利益團體、派系，在進行系所退場時常會對於學校產生極大的衝擊。因此，學校在系所退場時如何減少這種不必要衝擊，將傷害降到最低，並達到系所退場的最終目的，就成為各校在進行系所退場時最重要的課題。由於我國大學校院在系所退場方面經驗尚淺，國內相關文獻也嫌不足，因此，研究者特歸納分析國外經驗，以對於我國大學經營者提出系所退場的參考建議。

### (一)系所退場可以客觀的評定標準作為依據

系所退場時有時會因政治、成本因素而忽略掉其他重要因素。但是單根據某些考量因素而進行退場，有時卻會造成更大的負面效應。譬如關閉花費甚鉅但卻績效優良的系所，有時候不但無法為學校省錢，而且反而會損及學校形象與公共關係，因此系所退場必須多方考量其所可能造成的衝擊效應。因此，學校可以配合政府作法，進一步制定系所退場的客觀評定標準，如系所評鑑之後無明顯改善、招生狀況連年不佳、市場趨勢促使系所必須退場、合理規模評估結果不佳等標準，一旦學校制定這種客觀的系所退場標準，就可讓系所退場回歸學校經營考量，而免除掉許多不必要的人為因素。

### (二)評估以系所整併代替系所退場的可行性

系所退場是許多學校不願意見到的事情，學校在系所必須進行調整時，可以考慮像日本一樣以系所整併代替退場，以免造成不必要的損失。

### (三)應將相關人士列為系所退場決策成員

大學在進行系所退場時，一般會邀請退場系所的教師、職員與學生，並且充分聽取這些相關人士的意見，以確保審查過程公平。如美國大學校院就常儘量以行政、學術、相關人員利益角度進行考量，其具體作法就是由行政主管與教授負責共同進行系所退場規定與審查工作。在教育市場競爭與尊重經營專業的考量下，行政主管對於系所退場仍擁有最後的決定權，但是教授卻在系所退

場規定的制定與審查過程中扮演著主要的諮詢、立法與審查者的角色。由這種經驗可知，我國大學校院未來在進行系所退場時，雖然最終仍應尊重行政專業而由行政主管掌握最終裁量權，但是仍應該重視利益關係人的意見與權益，如此方能消弭退場的阻力。

#### (四)建構系所退場的防衛機制

由於系所退場常會牽涉到許多的利益，因此必須想辦法建立防衛機制以因應各方的反對聲浪與壓力，這時學校就應該透過「選出對於學校生態與文化的系所退場主導者；選出有代表性的系所退場決策代表；建立多方焦點轉移注意力；召開公聽會聽取反對意見；收集強力證據說服反對者；建立系所退場合法性」等方式來建構系所退場防衛機制。

#### (五)爭取與各界有力組織進行聯盟

系所退場的執行過程當中，必須向學校內外有力單位分析合作的優劣勢以爭取合作，以加強執行的力道。

#### (六)系所退場前必須試探各方意見與反應

為了增加系所退場決策的周密性，系所退場主導者必須事先釋放政治風向球，以機密性討論或面對面會談的方式，試探各方對於系所退場的反應，並爭取各方支持，並對於系所退場措施作適當的修正。

#### (七)必須訂定系所退場完成期限

系所退場必須訂定完成期限，讓執行相關單位有績效感與急迫感，以加速系所退場的速度。

#### (八)建立明確的系所退場規則

由英國的經驗可知，由於該國的大學校院常常沒有一套明確的系所退場規則與善後措施，因此在進行系所退場時，常常會引起許多團體的反彈，增加退場的阻力。反觀美國與加拿大，由於這兩國大學校院一般皆有一套明確的退場規則，因此在進行系所退場時反彈聲浪較小。有關這一點，我國大學校院應學習美國與加拿大的學校，建立適合本身的一套明確系所退場機制，以適應國家與教育市場的潮流。

#### (九)進行符合我國國情制度的教師、學生與財產的安置

由國外經驗可知，大學校院在進行系所退場時，常會將退場系所的教師、學生與財產安置列入重大課題來處理。學校應該針對本身力量與需求，對於教

師、學生與財產進行妥善的安置。基本上，國外大學校院對於退場系所學生的安置方式（包含轉系、將系所退場時間延至學生畢業為止、協助學生轉學、提早畢業）雖然值得我國學習，但由於本研究所參考國外個案大學皆已法人化，與我國的情形有相當大的差距，因此有些教師與財產的安置作法在我國目前並不可行。譬如，在教師安置部分，有關於直接解雇教師的作法在我國的公立大學就不可行。由於我國公立大學尚未完全法人化，因此教師皆擁有公務人員身分，在教師無職務過失的情形下，並不可以直接解雇教師。這項規定在現實上若要更動，勢必引起各公立大學校院教職人員的反彈與法律上的問題，目前若要像歐美大學一樣可解雇退場系所的教師，在尚未法人化之前，基本上是不可能實現。在此情形下，我國的公立大學若在系所退場時，只能採用解雇教師之外的其他辦法，除非採取二分條款，亦即新進人員適用法人化規定，不再像舊制規定一樣具有公務人員身分，如此教師解雇的問題將可隨學校人員新陳代謝而逐漸獲得解決；相較之下，私立大學就較為自由，可按學校考量對於退場系所的教師進行提早退休機制、轉任校內其他學術單位、協助前往其他大學任教、直接解雇教師、設置教師權益保障委員會等方式。

另外，有關財產安置中退場系所財產買賣或捐贈的作法，在我國也不完全可行。以美加大學系所退場的作法而言，在目前法令的限制下，非法人化的公立學校一旦有系所退場，就必須將校產歸還給政府；換言之，除非政府放寬規定或大學已經法人化，不然學校根本沒有自主採用租賃、轉交其他系所使用、轉型等財產安置策略的可能；換言之，公立大學一旦有系所退場，在現行規定下，只會對於學校造成傷害，學校完全沒有轉圜以降低傷害的空間，因此，政府應在合乎學校經營原則下，考量修正公立大學校產安置辦法的可能性，賦予學校更多退場系所的校產處置自主權，使其得以自主採取租賃、轉交其他系所使用、轉型等策略，讓學校有機會從系所退場的危機中，找到一個可以扭轉危機的契機。

在私立學校方面，在目前私立學校法的規定下，私立學校在處理退場系所的空間上明顯比公立大學還要寬廣。在此情形下，私立學校應可在系所退場時，適度的採用美加大學所使用的租賃、轉交其他系所使用、轉型等財產安置策略。

### 參、學校停辦解散清算方面

在少子化的衝擊下，在可見的將來，我國公立大學較可能採行整併或系所退場策略，要全校「停辦解散清算」的可能性微乎其微；反觀私立大學院校，「停辦解散清算」就大有可能(蓋浙生，2006)。有鑑於此，研究者特根據日本私立大學的停辦解散清算辦法，提出可供我國借鏡實施的建議，如下：

#### (一)政府與私校皆應擁有停辦解散的權力

我國私立學校法規定學校若有「辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理；或是經主管機關依私立學校法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果」者，學校必須停辦；更具體來說，倘若學校在「私立學校依規定停辦，於停辦期限屆滿後，仍未能恢復辦理，或未能整頓改善者，未依規定報請主管機關核定解散；未報經核准，擅自停辦所設學校或停止招生；經主管機關依私立學校法規定限期命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處理、改善無效果；依規定命其停辦而未停辦者」，主管機關必須強制學校停辦解散(教育部，2003)。從以上規定可知，我國政府在學校未遵照國家法令辦理時，有權力強制學校停辦解散。

目前，我國政府可透過私立學校審議委員會來監督學校是否有違反「規定期限命其為適法之處置，或整頓改善，屆期未處置、改善，或處置、改善無效果」的政府規定，若有違反規定即可強制學校停辦解散。反之，倘若學校並未違反規定，則國家就沒有權力強制學校停辦解散，但是學校可依本身情形報請政府核准停辦解散，這種作法可以讓學校得以根據本身辦學能力而決定是否停辦與解散。從這點看來，我國政府在私校停辦解散的過程當中，與日本一樣皆是扮演著尊重市場機制，以及監督教育政策實施與學校品質的角色，值得肯定。

#### (二)私校可在資方與校方監督下自行停辦解散

我國私立學校除可因違反政府規定而被政府勒令停辦解散外，也可因為「辦學目的有窒礙難行，或遭遇重大困難不能繼續辦理」而由董事會報請政府核准而決定停辦解散。這種作法一方面可讓學校在無力經營時主動停辦解散，考量到學校經營的自主性，而且由於學校在決定停辦解散時必須考量到各資方與校方的意見，因此較無可能發生因少數人因素而惡意倒閉的情事。這種停辦解散防弊機制與日本的作法十分相似，同樣有防止經營不善而惡意破產倒閉的

情形發生。

### (三)在不違反教育原則的情形下，適度放寬學校清算的財產處置規定

在日本，私立學校在解散時，其剩餘財產規定必須捐贈給學校法人或國庫，這項規定亦與我國私立學校法所規定的「學校若停辦解散時，必須將剩餘財產捐給教育相關財團法人或是國家」一樣。這項政策的出發點乃是出於將教育當成一種公益事業而非營利事業，精神值得肯定。

然而，根據林本炫(2006)的觀察研究指出，我國私立學校法的規定讓私校在面臨倒閉困境時，只剩下將財產「捐贈」一途。然而，倘若董事會成員的動機是基於營利動機的話，則該校可能會發生董事會成員違法將董事席次或是校產「賣掉」，甚至是掏空走人。然而，若是基於要解決這項問題而讓私立學校董事席次可以合法買賣，亦或是讓私立學校彼此可以併購，但這種作法無異是放棄私立學校的公共性，承認私立學校是營利性組織。要是不放寬這項規定，則將來就有可能會發生嚴重弊端。此時政府所必須考量的是承認長久以來私立學校實際具有的營利性質，或是堅持私立學校非營利本質的理念。面對這項兩難問題，政府應該廣納各方意見，在能管控私立大學不違反教育原則的情形下，適度放寬學校解散的財產處置規定。

由上述比較可知，我國與日本的停辦解散清算政策立意極為相似，同時兼顧學校與政府本身的立場與利益。因此，除了學校清算的財產處置規定應適度放寬外，我國目前的政策值得肯定。