

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。