

英國大學整併政策及其 成效評估：1992 年～

陳怡如^{*}

摘要

大學整併在世界各國已是一常見趨勢，在我國也不例外，由於此一議題的重要性，本文針對大學整併數量極高的英國加以探討，試圖了解其相關整併政策與具體成效。本文首先探討英國大學整併的背景與緣起，以及政府整併政策與具體經費補助措施。其次針對大學的整併動機加以分析，包含：經費考量與生源減少、強化專業領域能量、世界排名與研究能量的提升、評鑑壓力、地理與區域發展因素、及結合擴充教育與高等教育：擴充入學管道。就整併成果來看，自 1992 至今，整併案的討論共有 69 件，其中數量最多的是英格蘭，由此可看出英國各校對整併採取極為積極的態度，作者並舉倫敦大學大學學院與威爾斯大學為例來說明。針對以上分析，作者指出，英國政府訂定補助辦法鼓勵整併，大學對整併採積極態度。再者，縮減的政府經費與高教全球競爭成為新的整併動機。根據英國整併經驗，作者提出給予必要經費挹注，鼓勵大學整併；及出版相關指引與計畫書以等兩項建議。

關鍵詞：大學整併、英國教育、高等教育

^{*} 陳怡如，國立暨南國際大學國際文教與比較教育學系副教授

電子郵件：irchen@ncnu.edu.tw

來稿日期：2011 年 10 月 11 日；修訂日期：2011 年 10 月 25 日；採用日期：2011 年 11 月 22 日

The Policy of University Mergers in the UK and Its Evaluation Since 1992

Dorothy I Ru Chen^{*}

Abstract

The paper first explores the background of the university merger in the UK and related policies and funding mechanism. Second, the motivations of the British universities for pursuing mergers are analyzed. It is found that their main concerns are: insufficient budgets, decreased student enrollment, needs for strengthening capability in professional fields, global university ranking, pressure from quality assurance agencies, geographical and regional development concerns, and widening access. From 1992, there have been more than 60 cases of university mergers under discussion, this shows most universities hold positive attitudes towards mergers. The author concludes that 1. the universities are active in pursuing mergers with adequate government encouragement; 2. the decreased funding in higher education and the global competition in higher education have become the new incentives for universities to pursue mergers; 3. the key factors which affect the success of mergers are indicated. Based on the UK's experience, the author provides some suggestions for Taiwanese government.

Keywords: university merger, education in the UK, higher education

^{*} Dorothy I Ru Chen, Associate Professor, Department of International Cultural and Comparative Education, National Chi Nan University
E-mail: irchen@ncnu.edu.tw
Manuscript received: October 11, 2011; Modified: October 25, 2011; Accepted: November 22, 2011

壹、高等教育擴充與新類型高教機構的出現引發大學的整併

高等教育機構整併在英國教育史上可謂歷史淵遠流長，英國自從 1960 年代大學便出現不少大規模的整併活動。當時英國的高等教育主要有大學、師資培訓學院（teacher training college），以及其他各種技術類型的學院三種類型。一開始只有 20 幾所大學，隨後因為「高等技術學院」（college of advanced technology, CATs）升格，以及公民大學（civic universities）出現，大學總數快速增加。在 1992 年之前，大約有 50 所大學，但是因為 1992 年多元技術學院（polytechnics）的升格，1999 年時英國大學總數快速增加為 90 所（Mackinnon & Statham, 1999）。

首度大規模的整併源自 1966 年多元技術學院的成立。1961 年，英國政府委託羅賓斯爵士（Lord Robbins, 1898-1984）組成調查委員會，檢討英國高等教育，該委員會於 1963 年提出一份報告，建議擴充大學的規模與學校數目，將高等技術學院升格為大學。該報告書也建議將師資培訓學院升格為「教育學院」（colleges of education），畢業生可獲得學士文憑，或直接將這些學院融入大學系統中（Mackinnon & Statham, 1999）。當時因為英國大學深厚的自主傳統，政府無法對大學有過多的要求與干涉，於是轉而對由地方政府或慈善團體管理的學院進行組織結構的調整。執政當局在 1966 年發表《多元技術學院與其他學院計畫》（A plan for polytechnics and other colleges），規範多元技術學院的成立目標、功能與定位、課程型態、學生數量、業界的需求。教育科學部（Department of Education and Science）更預擬多元技術學院名單，將學校依地理區域進行挑選。30 所學校中，高達 23 所是經由整併形成（Pratt, 1997；引自詹盛如，2004）。由此可見，此次整併是由政府所主導，而未能整併升格成為多元技術學院的技術校院、教育學院以及專業學校，則成為 1970 年代高等教育整併的主要對象。

1972 年英國政府發表《教育：擴張的架構》（Education: A framework for expansion）白皮書，認為當時教育學院規模都不大，認為教育學院應與其他機構合作或整併。白皮書預估 10 年後，師範生缺額將大量減少，加上教育經費持續刪減，許多教育學院只有接受整併（Robinson, 1977）。如前述，羅賓斯報告

的建議並未被全部採納，在 1980 年代，高等教育擴充大都在多元技術學院或擴充教育學院，教育學院也多被這些機構整併，而非大學，主要是地方教育當局不願意失去對這些學院的控制，中央政府也寧可把師資培育的功能留在他們較能掌控的非大學系統中（詹盛如，2004）。

1980 年代之後，學校自行選擇整併的比例明顯增加，政府部門雖然時會針對特定個案採取明顯立場，但絕大部分屬於志願整併（Harman, 2000）。1979 年柴契爾夫人（Margaret Thatcher, 1925-）上台後，高等教育預算大幅縮減，但是學生人數大量擴充，同時，政府引進競爭性經費，從 1986 年開始實施「研究評鑑」（Research Assessment Exercise, RAE），針對研究表現良好的大學給予更多經費補助，加上 1992 年後多元技術學院的升格，造成英國高等教育機構間競爭激烈。此外，尋求「學術的相容與互補、具共同遠景、成為區域內主要高等教育機構、強化學術陣容、以及進入新市場」等因素，都成為整併的主要動力（Rowley, 1997, p. 255）。整體而言，1980 年代高等教育的整併，並不是因為政府的直接要求或就學人口縮減所造成，主要因應市場競爭與壓力；另一方面，政府雖然支持整併活動，但基本上尊重大學的自主性，由各大學主動協商，僅在必要時提供諮詢（HEFCE, 2001）。

貳、整併政策與措施

一、政府政策

整體來說，政府對英國公立大學的整併並非直接介入（Lang, 2003），而是引進市場化機制，再以績效評鑑的方式，讓大學因為競爭力、財務等因素，自行尋求合併。如前述，英國六〇與七〇年代的整併主要經由立法與行政命令，而 1980 年代以後的英格蘭地區高等教育整併則依賴市場機制，但是目前英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭四地區的政府皆傾向積極鼓勵大學進行整併，威爾斯尤是，也就是政府規劃與市場機制兩者並重。以下介紹各地區的作法。

以英格蘭來說，2003 年的高等教育白皮書——《高等教育的未來》（The future of higher education）就指出，

越來越多大學學院開始進行策略聯盟，共同投資硬體設備，並且體認到機構的整併是「通往成功的道路」（DfES, 2003c, p. 81）。

白皮書談到設置「策略發展基金」(strategic development fund, SDF)，支持機構間的策略聯盟、合併與合作等事宜，也開始出版相關指引，讓大學知道如何面對整併。英格蘭高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council, HEFCE)曾在 2003 年公布諮詢通諭 18/2003《整併：有關大學計畫書的 HEFCE 指引諮詢報告》(Mergers: Consultation on HEFCE guidance on proposals from institutions)(HEFCE, 2003a)，並在 2004 年公布相關指引《高等教育整併：良好範例指引》(Mergers in the higher education sector: a guide to good practice)(HEFCE, 2004)，但並未積極介入。

1999 年，威爾斯國民大會在接管後，針對當地的高等教育機構進行規模與結構的審查，發表《高等教育階段的機構整併範疇》(The scope for institutional mergers at the higher education level)，認為大學院校規模太小，彼此距離又過於分散，建議將威爾斯地區的大學校院整併為 5 至 6 所(HEFCW, 1999)。為達成此目標，威爾斯政府在 2001 年提出三個模式：兩個大學模式(two university model)、一個大學模式(one nation, one university)與群聚模式(cluster model)。兩個大學模式指教學型與研究型大學合作，彼此功能不同，可以互補，缺點是不易提升入學率、符合地方的技能需求，以及建立世界級研究基礎；一個大學模式則是沿襲現有的威爾斯大學的聯邦式結構。但此種結構過於「官僚與過時」，威爾斯政府乃認為「群聚模式」較理想，因為此模式以地理區域為基礎，結合區域內高等教育機構，較能達成功能互補的效果。也就是將威爾斯分為五個高等教育區，區域內的學校彼此合作，甚至整併(ELLC, 2001)。威爾斯政府教育與終身學習委員會(Education and Lifelong Learning Committee, ELLC)主張，未來威爾斯大學院校必須維持「關鍵多數」(critical mass)，大型學校無法保證教育品質，但卻可能足以實現規模經濟，建立世界級大學，提升國際競爭力，提供教師與學生更多教學與研究的機會，擴充學生入學的機會，並且配合地方經濟發展的需求(ELLC, 2001)。

2008 年威爾斯議會政府進一步要求所有中小學、擴充教育和高等教育機構的工作整合，高等教育機構也被要求發展在地學習夥伴關係，而議會也認為整併是其中重要選項(Welsh Assembly Government, 2008)。近年來，威爾斯更出版一系列以經費補助鼓勵大學整併的報告書，如：《高等教育機構間的合作》(Collaboration between higher education institutions)(Wales Audit Office, 2009)、《為了我們的未來》(For our future)(Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills, 2009)以及《成就與績效：威爾斯高

等教育治理的獨立檢視報告》(Achievement and accountability: Report of the independent review of higher education governance in Wales) (Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills, 2011)。

威爾斯政府因為考量效率和績效品質，強力要求評鑑績效不佳的威爾斯大學轉型，並且限令在 2012 年之前完成，否則不准再招生。2010 年底，威爾斯高教撥款委員會宣布現有的 11 所大學必須在 2012 年之前整併為 6 所，也就是「調適或滅亡」(adapt or die)。政府宣布 3 所學校同意整併為威爾斯大學（去聯邦制），其中威爾斯新港大學（University of Wales, Newport）甚至宣布考慮各項可能，包括和威爾斯以外的大學，甚至是非大學整併（BBC, 2011a, 2011b），大學會有如此想法，可見來自威爾斯政府的諾大壓力。

蘇格蘭撥款委員會（Scottish Funding Council, SFC）在歷經佩斯利大學（University of Paisley）與貝爾學院（Bell College）的整併，及亞當史密斯學院（Adam Smith College）與佛司河谷學院（Forth Valley College）的整併評估後，在 2008 年重新修正通諭《機構整併指引》（Guidances to institutions considering merger, SFC47/2008）。在此之前，蘇格蘭撥款委員會之前身——蘇格蘭高等教育撥款委員會（Scottish Higher Education Funding Council, SHEFC）曾在 2004 年公布《蘇格蘭高等教育機構的整併計畫：修正之指引》（Merger proposals from Scottish higher education institutions—Revised guidance），以及通諭（Circular）FE 04/05 與通諭 HE 51/04¹（SFC, 2008; SFEFC, 2005, 2004）。

在北愛爾蘭學習暨就業部（Department for Learning and Employment, DEL）的積極主導下，北愛爾蘭擴充教育機構目前正面臨急遽重整，規模和結構主要考量經濟層面，希望把 16 所擴充教育學院整併為 6 所區域型的學院（DEL, 2005），但是因為大學只有 2 所（除空中大學外），所以整併情形較為少見。

二、相關經費補助措施

經費補助是政策最主要的方式。英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭等四地的高等教育撥款委員會對於高等教育機構間的整併和合作，甚至是初期的規劃和可能性的探討都提供補助。高等教育撥款委員會影響整併的補助經費，也可運用評鑑等機制對大學施壓，因此他們的態度極為重要，惟各地撥款委員會的態度都不太一樣。

英格蘭高等教育撥款委員會過去對整併採取順其自然的態度，因為它認為

¹ 更早之前整併的相關指引為通諭 HE2/92 以及通諭 HE44/98。

整併對學校自身有好處。英格蘭高等教育撥款委員會在 1997/1998 年建置「重組與合作基金」(Restructuring and Collaboration Fund)，補助如整併或是學校發展的計畫，2003 年，英國政府公布高等教育白皮書——《高等教育的未來》，在其中談到設置「策略發展基金」，取代原有「重組與合作基金」以支持這一領域的改變與革新，機構間的策略聯盟、合併與合作等事宜也開始出版相關指引，讓大學更知道如何面對整併。此一基金在同年設置分為三等級的補助額度，分別是 25 萬英鎊（折合新臺幣約 1,000 萬元）以下，25 萬英鎊到 400 萬英鎊（折合新臺幣約 2 億元）之間，以及 400 萬英鎊（折合新臺幣約 2 億元）以上 (HEFCE, 2003b)。由 2007 年九月開始，補助方式變得更有彈性，補助金額也大量提高，將第二等級的最高金額提高到 800 萬英鎊（折合新臺幣約 4 億元），第三等級則由 800 萬英鎊以上（折合新臺幣約 4 億元）(HEFCE, 2007)。HEFCE 在 2002 年也對於相關經費的使用作一評估 (Evaluation Associates, 2002)，到 2001 年為止，共有 7 件整併案獲得補助，這 7 件都是大型大學或學院整併小型專業學院，蘇格蘭高教委員會也針對整併經費的使用進行評估 (SHEFC, 2002)，但是威爾斯和北愛爾蘭則未作這方面的評估。

威爾斯高等教育撥款委員會 (Higher Education Funding Council for Wales, HEFCW) 對於整併最為積極，由 1997 年開始，就提供經費鼓勵整併與重組 (restructuring)。威爾斯國民議會與教育部門積極介入整併，乃認為在大學是全球競爭產業，故威爾斯大學不僅要和英格蘭大學競爭，也必須和其他國家大學競爭。威爾斯國民議會 (Welsh Assembly Government, WAG) 在 2002 年《邁向更高點》(Reaching higher) 政策文件之決議，為了降低高等教育的管理成本 (overhead costs) 與吸引研究投資，高等教育需要加以重構 (Welsh Assembly Government, 2002)。同 (2002) 年，為回應該文件，威爾斯高等教育撥款委員會提供「重構與合作基金」(Reconfiguration and Collaboration, R&C)，以提高大學表現績效與提升競爭力 (Davidson, 2007)。在第一階段 (2002—2004)，這一筆基金補助 2004 年卡地夫大學 (University of Cardiff) 與威爾斯大學醫學院 (University of Wales, College of Medicine) 的整併，同 (2004) 年，教育部長重申此議題的重要性，並開始第二階段的補助。

2006 年時，威爾斯高等教育撥款委員會關注是否能達到政府在《邁向更高點》中所訂定的目標，特別是降低行政支出與吸引更多研究經費。到 2008 年為止，該筆基金共支助 25 件計畫，3,850 萬英鎊（折合新臺幣約 19 億 2,500 萬元），其中 12 件是給已經確定或是規劃整併與聯盟的學校，13 件是合作。

2007/8 年，該筆基金共支出 1,490 萬英鎊（折合新臺幣約 7 億 4,500 萬元），2008/9 學年度是 1,250 萬英鎊（折合新臺幣約 6 億 2,500 萬元），2009/10 學年度，預計是 1,240 萬英鎊（折合新臺幣約 6 億 2,000 萬元）（Wales Audit Office, 2009）。2005 年開始，該基金也協助推動「西南威爾斯高等教育夥伴關係」（South West Wales higher education partnership）以及「泛威爾斯夥伴關係」（Pan-Wales partnerships）等計畫，鼓勵大學和擴充教育機構之間的合作。前者涵蓋的伙伴學校有：斯旺西大學（Swansea University）、斯旺西城市大學（Swansea Metropolitan University）與卡馬森三一學院（Trinity College, Carmarthen）。

1997 年之前，蘇格蘭高等教育撥款委員會（現為蘇格蘭撥款委員會）和英格蘭高等教育撥款委員會的態度類似，如前述，蘇格蘭高等教育撥款委員會以及前身大學撥款委員會蘇格蘭分會（University Funding Council Scottish Committee）都曾經出版過相關指引，也對政府教育當局提供整併案的意見，並評估過去的整併案，在蘇格蘭高等教育撥款委員會剛成立的前 5 年，因為認為整併過程中就會產生資源，所以並沒有對整併案提供補助。但是，1997 年政府改變政策，開始對整併等方案提供「策略改變基金」（Strategic Change Grant, SCG）。

「策略改變基金」是由蘇格蘭高等教育撥款委員會在 1996—1997 年成立，補助有意願整併或進行策略合作的學校。2002 年，蘇格蘭政府更針對該經費提供評估報告（SHEFC, 2002）。如前述，2008 年，蘇格蘭撥款委員會針對更新有關學院與大學整併以及評估整併成效的指引（Scottish Funding Council, 2008），重申整併的學校可申請「策略基金」（strategic funds），而且整併的推動除教育、結構和財政議題需要關注外，也強調關注地點更動、人事聘任或行政事務等對不同團體的可能影響。學校管理委員會必須針對學生、教職員、工會、顧客與其他重要關係人進行諮詢，而申請計畫書也要反映出他們確實進行諮商，並且重視這些意見。如前述，佩斯利大學和貝爾學院合併後未來 3 年的補助，包含來自蘇格蘭高教撥款委員會補助金預計超過 2,100 萬英鎊（折合新臺幣約 10 億 5,000 萬元）。蘇格蘭高等教育撥款委員會願意提供 1,380 萬英鎊（折合新臺幣約 6 億 9,000 萬元）補助愛丁堡大學與愛丁堡藝術學院的整併（BBC, 2011c）。

參、整併動機

由 1970 年起，有越來越多大學整併小型專業學院與擴充教育學院，但是大

型大學和大型學院的整併仍不多見（Harman, 2000）。但是早期英格蘭、蘇格蘭和威爾斯政府多認為整併應由學校主導。大學撥款委員會蘇格蘭分會在訂定有關評估整併計畫的指標中，就曾指出正常情形下，撥款委員會不應該主動要求學校整併（UFC Scottish Committee, 1991）。直到 1990 年代末期，多數整併是以大吃小，英格蘭更有些大學整併擴充教育機構之整併極為低調。

邁入二十一世紀後，英國政府態度逐漸改變。蘇格蘭高等教育撥款委員會針對「策略改變基金」的評鑑中，提出政策、市場和全球與／區域影響三種外部驅力（SHEFC, 2002）。2003 年高等教育白皮書——《高等教育的未來》，建議英格蘭大學應由少數研究密集大學和多數教學導向和知識轉移型的大學組成，但研究型大學應協助、強化非研究型大學的研究，這一建議迫使很多大學重新思考自己的定位與未來方向。近年來有越來越多規模類似的大學或學院整併，這顯示出大學警覺到面臨生存危機，因此希望整併可以擴大學校經濟規模，也可以帶來更多好處。特別是近年來受到財務狀況、排名和評鑑等因素的影響，越來越多大型大學間的整併。

一所大學之所以決定整併的原因往往是錯綜複雜，而且每所大學所面臨的狀況都是獨一無二的。以下以數所大學的整併為例，分析其主要整併原因或動機：

一、經費考量與生源減少

以北愛爾蘭為例，斯卻萊米爾斯大學學院（Stranmillis University College）和聖瑪麗大學學院（St. Mary's University College）原本都是附屬於皇后大學（Queens University）的師資培育大學學院，兩校的財政和組織完全獨立於皇后大學。自 2008 年開始，因為中小學教師的需求減少，兩校申請者日減，因此面臨轉型壓力，而政府開始要求兩校考慮與皇后大學合併（BBC, 2008）。聖瑪麗大學學院堅決反對，但是斯卻萊米爾斯大學學院因為經費因素，初步同意整併。教育部長丹尼·甘乃迪（Danny Kennedy）在議會展開一個針對整併案為期 3 個月的諮詢（Department for Employment and Learning, 2011）。該校同意整併的理由是因為需要 900 萬英鎊（折合新臺幣約 4 億 5,000 萬元）的資金來修繕學校建物，但是教育就業與學習部（Department of Employment and Learning）每年相關補助少於 600 萬英鎊（折合新臺幣約 3 億元）。有些國會議員（Members of the Legislative Assembly, MLAs）擔心整併會影響該校的傳統以及其房地產，但部長保證整併的前提是尊重該校原有的校風（Belfast Telegraph, 2011）。

皇家哈洛威學院（Royal Holloway College）以及貝佛學院（Bedford College）的整併就是因為政府補助減少導致。後者成立於 1849 年，原是一女子學院。1900 年，該學院成為倫大的一部分，皇家哈洛威學院因政府資金有限，於 1985 年與貝佛學院合併，新校名為哈洛威與貝佛新學院（Royal Holloway and Bedford New College，RHBNC）。該校在 1992 年正式升格為大學，新校名為倫敦大學皇家哈洛威學院（Royal Holloway, University of London）。

另一個例子是倫敦大學藥學院（School of Pharmacy）和倫大大學學院（University College London, University of London, UCL）的整併。前者成立於 1842 年，因為英國高教面臨的競爭壓力，在 2011 年五月決定和倫大大學學院整併，學校告訴教職員合併主要是基於財政考量，因為政府近年補助經費的縮減。藥學院院長安東尼史密斯（Anthony Smith）支持此決定，認為合併是因應政府高教撥款機制和新的研究評鑑機制「研究卓越架構」（Research Excellence Framework，REF）不利於小型獨立機構多餘的運作開銷。雖然有人認為這樣會使該校喪失身分認同（identity），但是有助於學校維持世界級的聲譽（Baker, 2011a）。學校行政委員會主席認為合併可使該校多獲得 200 萬英鎊（折合新臺幣約 1 億元）來聘請資深教師，不會有人失業（Baker, 2011b）。抗議者認為，行政委員會沒有傾聽教職員的聲音，因為過半數教師和職員都是反對合併的，多數表達意見的校友也都傾向維持現狀（Baker, 2011b）。「大學與學院工會」（University and College Union，UCU）發動網路抗議活動，認為該校畢業生有百分之百的就業率，學士班申請情形良好，最近的「研究評鑑」也表現優異（UCU, 2010）。工會指出，和大型機構合併可能導致他們的工作受忽視或走偏，影響未來研究，教師也擔心未來工作的保障。

二、提升專業領域聲譽

以英格蘭為例，2008 年雷丁大學（Reading University）整併亨利管理學院（Henley Management College）是提升其專業聲譽的最佳例子。亨利管理學院成立於 1945 年，是世界著名的商業學校，提供全球第三大工商管理碩士（Master of Business Administration，MBA）課程，雷丁大學屬於舊大學，也是世界前 200 名的研究型大學。雷丁大學將有效強化後者的教學與研究，而後者與商界良好關係也對雷大有幫助。亨利著名的經理人教育課程（executive education）、MBA 課程及雷丁大學的國際商業研究和財務與房地產市場的課程都遠近馳名。合併之後，後者更名為亨利商業學院（Henley Business School）。

2011 年蘇格蘭政府通過愛丁堡大學（University of Edinburgh）以及愛丁堡藝術學院（Edinburgh College of Art）的整併案，該案在國會通過後，整併於同（2011）年 8 月 1 日生效。愛丁堡大學成立於十六世紀，是世界百大的學校，愛丁堡藝術學院成立於二十世紀初，學生 1,000 餘人。愛丁堡大學的校長提摩西歐席爵士（Sir Timothy O'Shea）指出，兩校的整併不只學生、藝術和創意界獲益，整個蘇格蘭高等教育、社會和經濟也將獲益（BBC, 2011d）。

三、大型大學間的整併：世界排名與研究能量的提升

倫敦大學皇家理工學院（Imperial College）與倫大大學學院曾在 2002 年考慮合併，兩校都是研究能量極強的學校，皇家理工的校長當時是國際大藥廠轉聘來的執行長（Chief Executive Officer, CEO），由此可見，合併的主要考量是因為財務以及讓兩校可以超越牛津或劍橋，成為世界頂尖大學，建立歐洲的哈佛（European Harvard）（Harman & Harman, 2008）。報載，2001 年兩校合併的研究經費收入是 4 億 670 萬英鎊（折合新臺幣約 203 億元），超越牛津大學的 2 億 620 萬英鎊（折合新臺幣約 103 億元），也超過劍橋大學的 1 億 9,240 萬英鎊（折合新臺幣約 96 億 2,000 萬元）。合併後會有 3,000 名教師、3,000 名研究員和 18,000 名學生。但是因為教職員、教師工會以及學生的強烈反彈，在短期內宣告失敗（Smithers, 2002）。這主要因為沒有先和教師討論，而倫大大學學院的教師擔心完全被對方接管（take over），加上先前皇家理工的校長威脅，如果政府不同意調高學生學費，該校將走向私立化（go private），這些都是倫大大學學院教師所不樂見的（Harman & Harman, 2008）。

曼徹斯特大學（University of Manchester）則是兩所舊大學企圖擴大規模，並期提升到世界一流大學而為。維多利亞曼徹斯特大學（Victoria University of Manchester）及曼徹斯特科技大學學院（University of Manchester Institute of Science and Technology, Umist）於 2004 年合併。維多利亞曼徹斯特大學成立於十九世紀，是所聯邦制大學。整併後，新校長由澳洲聘任，該校擁有歐洲最大的醫學院，以及一個世界級的無線電波望遠鏡，年度預算超過 5 億 2,000 萬英鎊（折合新臺幣約 260 億元），為全英國最高。學院和系所由 85 減少到 24，管理模式也有所精簡。目前該校約有 40,000 名學生，10,000 多名教職員。以單一校區看，是英國最大的大學，同時該校在各項英國、歐洲與世界的大學排名大幅進步。新大學希望在 2015 年時，能由目前的全球百大提升到全球前 25 大。和前述皇家理工以及倫大大學學院整併不同的是，校方在過程中極為低

調，直到和教職員充分溝通後才公開（Harman & Harman, 2008）。同時，區域的西北發展局（Northwest Development Agency）以及政府機構科學投資基金（Science Investment Fund）提供數千萬英鎊的補助，但在 2007 年時，該校因為負債 3,000 萬英鎊（折合新臺幣約 15 億元），加上整併後人事精簡，教職員因此產生極大焦慮（Andalo, 2007）。

1992 後成立的新大學，也在政府積極促進下，面臨整併的考量。西蘇格蘭大學（University of the West of Scotland）也是近年因整併成立的新大學。2007 年佩斯利大學和高等教育學院貝爾學院合併，獲樞密院許可，成立西蘇格蘭大學。合併後，新學校共有 18,000 名學生，是蘇格蘭最大的新大學。

威爾斯格拉摩根大學（University of Glamorgan）和威爾斯大學卡地夫學院（University of Wales Institute, Cardiff, UWIC）的合併案也是新大學的整併，但並沒有成功。面對英格蘭大學的競爭，威爾斯國民議會與威爾斯高等教育撥款委員會希望威爾斯小型高等教育機構可以整併，避免高等教育逐漸衰退。威爾斯多元技術學院（Polytechnic of Wales）在 1992 年升格為威爾斯大學卡地夫學院，2003 年，該校企圖與格拉摩根大學的整併但宣告失敗，原因之一是兩所大學的校長都希望接任新學校校長。如前述，2005 年，威爾斯國民議會公布一份由約克大學（University of York）及普利茅斯大學（University of Plymouth）兩校大學校長教授主持的報告，建議格拉摩根與 UWIC 和威爾斯新港大學（University of Wales, Newport）合併，建立一「超級」新大學（post-1992 institution）（Bull & Cooke, 2005）。威爾斯大學卡地夫學院和新港學院原已同意合併，但撥款委員會堅持除非三所大學都加入才會給予支持，然格拉摩根大學不接受，只希望和更小的兩所學校整併，之後新港學院與威爾斯大學卡地夫學院也對威爾斯高教撥款委員會提供的整併條件不滿意，在 2005 年七月，宣布將整併延後，但兩校宣稱仍會繼續保持密切合作。威爾斯高等教育撥款委員會認為三所學校的整併可以建立一所西南威爾斯的世界級大學。因此兒童、教育、終身學習與技能部一直積極促進三校合併，認為這三所於 1992 年以後升格成立的新大學應該一起規劃他們的未來，因為高等教育是全球性產業，面對的是來自全世界的競爭。

四、評鑑壓力

政府也常經由評鑑機制，給予大學整併壓力，而且基於這一類考量而協商的整併案，成功機會極高。英格蘭的倫敦大都會大學（London Metropolitan

University) 的整併案主要是參與合併的兩所學校因為評鑑結果不佳，希望可以藉由整併調整體質，但是，由他們整併之後，學校營運並沒有立即改善，反而因為整併，糾紛層出不窮。2001 年，北倫敦大學 (University of North London) 被宣布輟學率全國第一 (41%)，倫敦市政廳大學 (London Guildhall University) 輟學率也極高 (30%)，因為兩校申請者遽減，2002 年，兩校合併為倫敦大都會大學。但是整併後，仍然問題不斷，2004 年，因為工作合約問題，原市政廳的教職員和該校有法律糾紛，雖然工會勝訴，但是爭議持續到翌 (2005) 年，期間教師也進行為期甚長的罷工。2006 年，種族平等委員會 (Commission for Racial Equality) 發文警告該校違反種族平等相關法律，2008 年，該校被發現溢收補助款，沒有誠實申報輟學率。英格蘭高等教育撥款委員會要求繳回 5,600 萬英鎊 (折合新臺幣約 28 億元) 補助款。2009 年，校長說明 (2010) 年會裁員 550 人，教職員以罷工抗議 (Shepherd, 2009)。

威爾斯政府藉由評鑑施予壓力的證據可見於 2010 年威爾斯大學系統下的威爾斯三一聖大衛大學 (University of Wales, Trinity Saint David, UWTSD，或作 TSD) 的成立，該校是威爾斯西南區的一所聯邦制 (collegiate) 大學。此學校是蘭琵爾威爾斯大學 (University of Wales, Lampeter, UWL) 與三一大學學院 (Trinity University College, TUC) 兩所古老大學的結合。2008 年，高等教育品質保證局 (Quality Assurance Agency, QAA) 對蘭琵爾威爾斯大學的評鑑指出，它的學位合水準，但是不信任該校的品質確保機制，稍後 HEFCW 的報告也有同樣觀點，因此，同 (2008) 年十二月，蘭琵爾威爾斯大學宣布和三一大學學院合併 (Hodge, 2009; QAA, 2007)，2010 年兩校正式合併，威爾斯政府承諾未來幾年挹注相當的資金。

五、地理以及區域發展因素

阿斯頓大學 (Aston University)、伯明罕中英格蘭大學 (University of Central England in Birmingham, UCE)、伯明罕大學 (University of Birmingham) 整併的主因是地理因素，但是並沒有成功。2003 年，伯明罕城市大學跟阿斯頓大學提出合併的請求，兩校分屬的工會 (Association of University Teachers at Aston) 以及全國擴充高等教育工會 (National Association of Teachers in Further and Higher Education, NATFHE) 之伯明罕中英格蘭大學分部關心待遇和工作條件，尤其是後者。阿斯頓大學最終拒絕了伯明罕中英格蘭大學。伯明罕中英格蘭大學的前身是多元技術學院，該校認為兩校課程重疊性不高，合併

容易，但是教師關注自身原有合約是否會受影響。伯明罕大學也希望和這兩所學校合併，但是城市大學不願意。阿斯頓大學說明因為治校方向差異太大，談判破裂。另一因素是西密得蘭以及伯明罕議會所屬的區域發展局「西密得蘭」（Advantage West Midlands），建議三校合併。伯明罕中英格蘭大學希望合併有助城市發展，以及建構區域經濟力（東邊和北邊）（Otzen, 2003）。2007 年伯明罕中英格蘭大學更名為伯明罕城市大學（Birmingham City University）。

在威爾斯方面，2001 年教育與終身學習委員會針對高等教育的檢視報告主張，以地理區域為基礎的「群聚模式」較理想，結合區域內高等教育機構，彼此功能互補（ELLC, 2001）。近年來，當地政府開始規劃後 16 歲政策，即希望建立一個區域的教育團體，涵蓋威爾斯西南區 2 所大學以及 3 所繼續教育學院，提供學生更多選擇，也滿足雇主的需求。2010 年，威爾斯西南區多所擴充教育學院與高等教育學院宣布將會組成一教育集團（a South-West Wales regional post-16 FE and HE educational group）。2010 年十二月三一聖大衛大學宣布規劃和斯旺西城市大學（Swansea Metropolitan University）合併。三一聖大衛大學校長指出威爾斯政府的政策說明威爾斯高等教育面臨策略挑戰，兩所大學都希望對區域發展有所貢獻。

六、結合擴充教育與高等教育：擴充入學管道

擴充教育和高等教育原本是不同階段的教育，但是因為擴充高等教育入學管道的政策，有越來越多的大學尋求和擴充教育學院整併的可能性。英格蘭教育技能部也曾針對擴充教育與高等教育機構整併結果，提出一系列研究報告，了解其對學生、教職員以及機構本身的影響（DfES, 2003a, 2003b）學習與技能委員會也曾針對擴充教育機構的整併進行分析（LSC, 2007）。2006 年出版的《李奇報告》（Leitch Report）設定目標，預計 2020 年英國要成為「技能的世界領導者」（a world leader in skills）（Leitch, 2006），同時該報告也提到為達到目標，需要考慮的發展策略是整併與合作（collaboration）。這些報告都在向大學傳達技能培養的重要性，也因此和擴充教育機構的整併，成為部分大學的選項。

布拉福德大學（University of Bradford）和布拉福德學院（Bradford College）是企圖整併擴充教育學院與高等教育學院兩種機構，但是最終失敗。2002 年，兩校管理委員會宣布希望可以整併成為一所 50,000 名學生的教學型大學，成為第一所提供擴充教育與高等教育的學校，整併發生於 2004 年。布拉福德大

學預估 5 年內，高等教育和擴充教育部門將會有 27% 的成長，學生人數將介於 40,000 到 50,000 名之間。校內一些研究評鑑頂級（5 or 5*）的學門擔心和教學導向強的學校整併，將會影響研究表現，校方表示會全力發展研究機構，而且一旦學生的來源更廣泛時，可能會影響到部分學生的申請意願，但是學校希望強化行銷來面對此問題。校方認為整併有助於擴充高等教育升學管道，協助擴充教育的學生順利的進入高等教育。擴充高等教育管道是整併的最大動力。兩校當時已經進行一些合作，例如，如果學院的學生達到大學的入學要求，可以直接入學。當時布拉福德學院多數教師也表示支持，但最終仍告失敗（Curtis, 2003）。

校外機構的支持扮演重要角色，特別是區域的學習與技能委員會（learning and skills council）、英格蘭高等教育撥款委員會與當時的教育技能部。雙方的工會也必須同意。全國擴充高等教育工會在布拉福德學院分部的秘書（該校講師）表示，多數教職員對整併的具體影響仍不甚了解，即對於工作權、工作條件和薪資的影響，都是大家最關心的，但是基本上教職員對於此願景是支持的（Tysome, 2003）。試圖成為第一所提供擴充教育與高等教育的整併計畫於 2003 年宣告失敗。兩校校長宣稱，因為國家 14 至 19 歲教育政策仍沒有明朗化，因此整併計畫停止。但是兩校都希望繼續合作發展「教育村」（educational village）的計畫可以持續，「教育村」的規劃是整併案的核心，兩校相連結的校園將會加以合併和整修（Curtis, 2003）。

2004 年，泰晤士河谷大學（Thames Valley University, TVU）與雷丁學院（Reading College and School of Arts and Design）合併，也是擴充教育學院與大學的整併。1990 年，數所高等教育學院合併為西倫敦多元技術學院（Polytechnic of West London），1992 年，該校升格，並更名泰晤士河谷大學。1998 年，泰晤士河谷大學是英國第一所被認為學術水準不佳，高等教育品質保證局質疑該校提供學位的能力，而該校無法證明其學位的效度，結果校長辭職，但是經過努力後，該校有大幅進步。在兩校合併的前一（2003）年，雷丁學院因為高等教育品質保證局——二次評鑑結果不佳，關掉電腦學位課程，同時該校也收到教育標準局（Office for Standards in Education）一份領導與管理表現不佳的報告，但是都沒有影響其合併。合併後，教育技能部聲稱對於兩校合併的決定表示滿意，鼓勵該校走向所謂的「職業大學」（vocational university）。雷丁大學預估整併後的規模是 45,000 人，其中 1/3 是擴充教育的學生。整併過程是兩所學校以及柏克夏學習與技能委員會（Berkshire Learning

and Skills Council) 長時間討論，加上一個公開的諮詢會議。2009 年，泰晤士河谷大學決定放棄擴充教育課程，2010 年擴充教育課程的學生被轉移新成立的雷丁學院。2010 年，泰晤士河谷大學獲准更名為西倫敦大學 (University of West London)，於翌的 (2011) 年正式成立。

2009 年，里茲音樂學院 (Leeds College of Music) 和里茲都會大學 (Leeds Metropolitan University) 也曾討論過整併，但因前者對擴充教育階段課程沒有共識而宣告失敗。同 (2009) 年九月，布拉福德大學也考慮和里茲音樂學院合併，但因本身財務問題而暫停。由雷丁學院的重新設立以及里茲音樂學院整併的困難重重可見，擴充教育機構和高等教育機構的整併困難重重，但是學校仍沒有放棄這方面的努力。

2006 年，瑪斯堤學院 (Merthyr Tydfil College) 與格拉摩根大學的整併，是威爾斯第一所擴充教育機構與高等教育機構的整併案，兩校間早有長期的合作，也經過長期整併討論。整併之後 3 年間，威爾斯國民議會以及威爾斯高等教育撥款委員會共同追蹤整併的後續影響 (Davidson, 2007)。為進一步提升高等教育參與率，2010 年，威爾斯引進在英格蘭推動將近 10 年的兩年制職業導向的「基礎學位」(foundation degree) (Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills, 2009)，此課程的引進如同英格蘭一樣，勢必促成業界、擴充教育以及高等教育機構之間更密切的合作。如前所述，近年來，威爾斯政府開始規劃後 16 歲教育政策，希望建立一個區域的教育團體，涵蓋威爾斯西南區 2 所大學以及潘布洛克學院 (Pembrokeshire College)、斯迦學院 (Coleg Sir Gâr) 以及斯雷汀學院 (Coleg Ceredigion) 等三所繼續教育學院，其目的在提供學生更多選擇，也滿足雇主的需求，由此可見擴充教育學院將與高等教育機構合而為一的趨勢。

肆、整併成果

一、整體整併規模與模式

由 1990 年至今，英國四地有極多高等教育機構進行整併，根據作者統計，英國自 1992 至今，整併案的討論共有 69 件 (蘇格蘭 16 件；英格蘭 38 件；威爾斯 14 件與北愛 1 件)，其中 11 件確定失敗。其中數量最多的是英格蘭 (Scottish Funding Council, 2008 & Brown, Denholm, & Clark, 2003)。以整併

的類型來說，前期偏大型大學與小型專業學院的合作，特別是師資訓練學院與醫學院。再往前推，1984 年烏斯特大學（University of Ulster）是英國第一所舊大學和烏斯特多元技術學院（Ulster Polytechnic）的整併案。但是這樣的例子並不多見。1990 年代之後，多半是舊大學與舊大學，或是新大學與新大學的整併。值得一提的是，有的整併是不同教育階段與機構類型的整併，例如泰晤士河谷大學和雷丁學院的整併就是屬於擴充教育學院和大學的整併。如前述，2010 年年底，威爾斯高教撥款委員會宣布現有的 11 所大學必須在 2012 年之前，整併成 6 所，而且強調「調適或滅亡」，由此可知威爾斯政府的強硬態度。

根據以上高等教育類型可知，英國大學整併的模式和組合各異。因為英格蘭、蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭整併數量龐大，除了學校和學校之間的整併外，更有跨校的系所整併。這樣的例子在蘇格蘭尤多。以下以蘇格蘭為例，說明其高等教育機構整併情形，並表列如表 1。

表 1

1992 年至今蘇格蘭大學整併案一覽表

	機構	年代	整併性質	結果
1	史崔克萊大學（Strathclyde Univ.）/ 喬丹西爾師範學院（Jordanhill College of Education）	1993	大型大學 ² 與小型師資培育學院	成功
2	格拉斯哥多元技術學院（Glasgow Polytechnic）/ 格拉斯哥皇后學院（Queen's College Glasgow）	1993	多元技術學院與小型學院	成功
3	佩斯利大學（Paisley University）/ 奎機師範學院（Craigie College of Education）	1992	大型大學與小型師培學院	成功
4	丹地大學（Dundee University）/ 喬丹斯頓—鄧肯藝術・設計學院（Duncan of Jordanstone College of Art）	1995	大型大學與小型菁英創意藝術學院	成功
5	格拉斯哥大學（Glasgow University）/ 聖安得魯師範學院（St Andrew's College of Education）	1999	大型大學與小型師培學院	成功
6	赫瑞瓦特大學（Heriot-Watt University）/ 蘇格蘭紡織學院（Scottish College of Textiles）	1998/ 1999	大型大學與小型高等教育學院	成功

（續下頁）

² 學校規模與類型乃是根據 Brown 等人（2003）的分類，但是三位作者並未說明其依據。

	機構	年代	整併性質	結果
7	愛丁堡大學 (Edinburgh University) / 莫雷教育學院 (Moray House Institute of Education)	1998/ 1999	大型大學與小型師培學院	成功
8	北方師範學院 (Northern College of Education) 分別和亞伯丁大學 (Aberdeen University) / 丹地大學進行部分整併	2001/ 2002	在不同城市的兩所大型大學與小型師培學院	成功
9	亞伯丁大學 / 羅伯高頓大學 (Robert Gordon University)	2002	同一都市兩個發展重點不同的大型大學	不整併但持續策略合作
10	貝爾學院 / 佩斯利大學	2007	新校名：西蘇格蘭大學	成功
11	愛丁堡大學 (University of Edinburgh) / 愛丁堡藝術學院 (Edinburgh College of Art)	2011	大型研究型大學與小型專業學院	
兩所大學間的系所整併				
12	丹地大學 / 亞伯丹迪大學 (University of Abertay)	1999— 2004	丹地大學將管理與消費者學程 (Management and Consumer Studies) 課程轉移到亞伯丹迪大學	
13	格拉斯哥大學 / 史崔克萊大學	2002	共同成立造船與海洋工程系 (Department of Naval Architecture and Marine Engineering)	
14	格拉斯哥大學 / 史崔克萊大學	2003	共同成立格拉斯哥社會工作學院 (Glasgow School of Social Work)	
15	赫瑞瓦特大學 (Edinburgh College of Art, Heriot-Watt University) / 愛丁堡大學	2006	共同成立愛丁堡建築學院 (Edinburgh School of Architecture)	
跨區的部分整併 (Cross sector partial merger)				
16	波德司學院 (Borders College) / 赫瑞瓦特大學	2008	波德司學院搬到赫瑞瓦特大學的蘇格蘭波德司校區 (Scottish Borders Campus)。赫瑞瓦特大學全球著名的織品與設計學院以及兩校共同提供的波德司商業課程 (Borders Business Programme) 都在該校區。	

資料來源：作者整理自 Scottish Funding Council (2008). *Circular SFC/47/2008. Guidance to institutions considering merger*. Retrieved from http://www.sfc.ac.uk/news_events_circulars/Circulars/2008/SFC4708.aspx; Brown, Denholm & Clark (2003). *Handling merger proposals*. Higher Education Policy Institute. Retrieved from http://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/HEPI_UK/H030700B.pdf

二、聯邦制 (federal) 大學與邦聯制 (confederal) 大學的整併：以倫敦大學大學學院與威爾斯大學為例

特別值得一提的是聯邦制大學以及邦聯制大學的整併，英國部分大學屬於的聯邦制大學，例如倫敦大學、牛津大學、劍橋大學和杜倫大學 (University of Durham) 是由多個學院聯合組成的學校。大學所屬學院擁有高度的自治權，有些學院的規模高達數萬人，實際 (例如大學排名) 是被視為獨立的大學，也因為如此，這種聯邦大學系統內常有許多整併，整併的因素主要是財政 (包含研究經費)、競爭力的考量。邦聯制大學 (如威爾斯大學) 的下屬學校獨立性又更高。2007 年，威爾斯大學由聯邦制大學改為邦聯制大學，獨立性更高，也就是認可機構如果取得大學地位 (university status)，學位證書就可以使用自己學校的名稱，這些學校是：阿伯里斯特威斯大學、班戈大學、格林多大學、斯旺西城大學以及斯旺西大學。同 (2007) 年，3 所大學 (阿伯里斯特威斯、班戈以及斯旺西大學) 申請皇家憲章獲准，可以頒授自己的學位，而不是威爾斯大學學位，翌年 3 所大學開始頒授自己的學位。

不管是聯邦制或是邦聯制學校，因為院校之間關係密切，內部整併的頻率又比其他學校更高。以倫敦大學和威爾斯大學為例，這兩所學校本是頒授學位的單位，而非教學的單位學校。以下針介紹倫敦大學系統的大學學院與威爾斯大學的整併情況：

(一) 倫敦大學系統的大學學院

由於倫敦大學系統龐大，以下以倫大系統的大學學院為例進行說明，倫大大學學院成立於 1826 年，是英格蘭第一所世俗化的大學，即學生宗教背景和性別不影響其入學機會。該校在 1836 年成為倫大的一部分，目前有超過 4,000 名教師和研究員，以及 600 多位教授，是全英國教授最多的學校。由 1980 年代開始，該校進行一系列整併，整併對象都是倫敦大學系統的小型專業學院，其中醫學院居多。唯一一次與大型大學皇家理工學院的整併案，因過早宣布，面臨師生激烈反彈而破局。有關倫大大學學院與倫大系統學校的整併與結盟，見表 2。

(二) 威爾斯大學 (University of Wales)

威爾斯大學屬於邦聯制 (confederal) 大學，成立於十九世紀末，目前學生人數超過 10 萬人。該校有三個創始學院，分別是阿伯里斯特威斯大學 (Aberystwyth University)、班戈大學 (Bangor University) 以及卡地夫大學 (Cardiff University，已脫離獨立)。1971 年，聖大衛學院 (St David's College，今威爾斯三一聖大衛大學) 更停止頒授自己的學位，加入威爾斯大

表 2

UCL 與倫敦大學系統學校的整併與結盟合作年代表一覽表

年份	合併學校
1986	考古學學院 (Institute of Archaeology)。
1988	喉科與耳科學院 (Institute of Laryngology & Otology)、骨科學院 (Institute of Orthopaedics)、泌尿科與腎臟學院 (Institute of Urology & Nephrology) 與密得薩斯醫院醫學院 (Middlesex Hospital Medical School)。
1995	言語科學院 (College of Speech Sciences) 與眼科學院 (Institute of Ophthalmology)。
1996	足療學院 (School of Podiatry)。
1997	神經內科學院 (Institute of Neurology)。
1998	皇家自由醫院醫學院 (Royal Free Hospital Medical School)。
1999	斯拉夫與東歐研究學院 (School of Slavonic and East European Studies)、伊斯門牙醫學院 (Eastman Dental Institute)。
2003	與皇家理工學院合作，建立奈米科技倫敦中心 (London Centre for Nanotechnology)。
2005	被允許頒布自己的研究所學位，2007/8 年開始入學的學生，將取得 UCL 學位而非倫大學位。在此之前入學的教學式碩士生，可以自行決定要 UCL 或是倫大的學位。
2006	兒童健康學院 (Institute of Child Health)。
2011	藥學院 (五月確定 2012 年合併)。

資料來源：University College London (n. d.). *In Wikipedia, the free encyclopedia*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/University_College_London

學。目前，三一聖大衛大學雖然頒授的威爾斯大學學位，但頒授自己學校的證書 (Licences) 與文憑 (Diplomas)。

威爾斯大學系統的學校可分為認可機構 (accredited institutions)、附屬機構 (affiliated institutions) 與認證學校 (validated institutions) 三類。認可機構即所謂擁有完全會員身分的學校 (見表 3)，這些學校 1/3 以上的課程獲頒授威爾斯大學學位。附屬機構指位於威爾斯，而其少於 1/3 課程學位是由威爾斯大學頒授的學校。卡地夫大學曾經是完全會員，但是目前成為附屬學校。至於認證學校指這些學校 (海內外都有) 的部分課程由該校所認可，近年這些學校的教學品質有極大爭議。

表 3

威爾斯大學的認可機構一覽表

	校名	成立時間	附註
1	阿伯里斯特威斯大學（前身威爾斯大學學院（University College Wales））	1872 年	
2	班戈大學（前身北威爾斯大學學院（University College North Wales））	1884 年	
3	卡地夫大學（前身南威爾斯與蒙茅斯郡大學學院（University College South Wales and Monmouthshire）） ※ 已脫離獨立	1881 年	
4	斯旺西大學（前身斯旺西大學學院（University College of Swansea））	1920 年	
5	格林多大學（Glyndwr University）（前身東北威爾斯高等教育機構（North East Wales Institute of Higher Education））	2008 年	2004 年由附屬成為完全會員。
6	皇家威爾斯音樂與戲劇學院（Royal Welsh College of Music & Drama） ※2007 年脫離，併入格拉摩根大學。	2004 年	2004 年由附屬成為完全會員。
7	威爾斯新港大學（前身為關特高等教育學院（Gwent College of Higher Education））	1975 年	
8	威爾斯大學卡地夫學院（University of Wales Institute, Cardiff）（前身為卡地夫高等教育學院（Cardiff Institute of Higher Education））	1865 年	
9	斯旺西城市大學 ³ （前身斯旺西高等教育機構（Swansea Institute of Higher Education））	2008 年	2004 年由附屬成為完全會員。
10	威爾斯三一聖大衛大學（前身卡馬森三一學院）	2010 年	2004 年由附屬成為完全會員。
11	威爾斯大學關閉，併入威爾斯三一聖大衛大學。	2011 年	

資料來源：作者整理自 University of Wales. (n.d.). *In Wikipedia, the free encyclopedia*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Wales

³ 1976 年，威爾斯三所高等教育機構整併成為西格拉摩根高等教育學院（West Glamorgan Institute of Higher Education），在 1992 年，該校脫離地方教育局，更名為斯旺西高等教育學院（Swansea Institute of Higher Education），2008 年，該校獲樞密院許可，升格成為斯旺西城市大學。

如前所述，2001 年，教育與終身學習委員會主張，未來威爾斯大學院校必須維持「關鍵多數」，大型學校有助於實現規模經濟，建立世界級大學，提升國際競爭力，提供教師與學生更多教學研究資源，擴充學生入學機會，並且配合地方經濟發展的需求，因此希望將威爾斯分為 5 個高等教育區，區域內的學校彼此合作，甚至考慮整併（ELLC, 2001）。

1996 年威爾斯大學進行重組，因為卡地夫威爾斯大學學院（University of Wales College Cardiff, UWCC）升格為學院，成為卡地夫威爾斯大學機構（University of Wales Institute, Cardiff, UWIC），並和威爾斯大學新堡大學學院（University of Wales College, Newport, UWCN）一起升格為認可機構，兩所學校因為是大學學院，原本只是附屬機構，直到威爾斯大學新堡大學學院與卡地夫威爾斯大學機構分別在 2003 年與 2004 年獲樞密院許可升格為大學後，才升格。

威爾斯大學系統的會員不只可加入，也會退出或轉換與威爾斯大學合作的形式，例如 2004 年，卡地夫大學以及威爾斯大學醫學院（University of Wales College of Medicine, UWCM）合併，校名仍為卡地夫大學，兩校不再是威爾斯大學的認可機構，而是附屬機構（Affiliated/Linked Institutions）。合併後教職員約 5,000 人，學生約 22,000 人。目前卡地夫大學的學生在醫學與相關系所仍獲頒授威爾斯大學學位，2005 年後入學的其他學門學生所獲頒的是卡地夫大學的學位。皇家威爾斯音樂與戲劇學院也在 2007 年脫離威爾斯大學。如前所述，2007 年，威爾斯大學由聯邦制改為邦聯制大學。同（2007）年，阿伯里斯特威斯、班戈以及斯旺西三所大學申請皇家憲章獲准，翌（2008）年開始頒授自己的學位。

2011 年，威爾斯政府認為威爾斯大學組織過於鬆散，希望將三一聖大衛大學、卡地夫威爾斯大學機構與斯旺西城市大學整併為新的威爾斯大學，同（2011）年三月時，兒童、教育、終身學習與技能部發表的一份報告，指出威爾斯大學附屬學校如果無法整合成為單一機構，就停止招收新生，或成為「威爾斯高等教育校長協會」（Higher Education Wales, HEW）、「威爾斯高等教育管理委員會主席協會」（Chairs of Higher Education Wales, CHEW）以及致力於國際學生事務的「威爾斯國際協會」（Wales International Consortium）等這類機構（Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills, 2011）。同（2011）年六月，新聞大幅報導威爾斯大學過度重視海外課程的收益，多個海外課程品質有嚴重瑕疵，高等教育品質保證局嚴厲指稱該校應致力

於提升品質，而不是修飾報告的文字（BBC, 2011e; QAA, 2011a, 2011b）。令人驚訝的是因為一連串的威爾斯以外以及英國以外的課程品質掌握不佳，威爾斯大學在 2011 年十月宣布併入威爾斯三一聖大衛大學，原威爾斯大學走入歷史，不再頒授任何學位（University of Wales, 2011）。

伍、結論與建議

一、結論

（一）政府訂定補助辦法鼓勵整併，大學對整併採積極態度

英國政府對於整併的基本態度是根據大學撰寫的整併計畫書審查，如果通過，再給予補助，而沒有特定政策要求大學進行合併，或促進特定大學整併。英格蘭地區尤是。相較之下，蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭都曾積極鼓勵特定整併案，特別是威爾斯。這也可看出，市場化的浪潮下，其他三地面臨的市場競爭壓力要比英格蘭大學大，也因此，威爾斯政府近年來的態度已日趨強硬。但是由整體整併數量來看，因為全球性競爭與經費補助考量等因素，英國大學本身對整併大多採取積極態度，特別是英格蘭地區，因此政府似乎也沒有必要採取強勢態度要求大學進行合併。如前所述，四地政府並沒有採取特定標準推動，主要是審查申請計畫。一般而言，規模經濟的部分是四地政府最重視的議題。

（二）縮減的政府經費與高教全球競爭成為新的整併動機

整併的動機與目標過去通常都是為了重組高等教育的結構，以滿足社會經濟變遷的需求，例如就學人口增加，地方經濟發展，或者是因應經費縮減，要求公共部門提升績效、效率，與改善規模經濟效益等因素有關。多元技術學院的成立，反映入學機會的擴張；教育學院的被整併代表了師資培育供給的萎縮。1960 與 1970 年代的整併對象是自主性較低，屬於地方管轄的院校，因此儘管地方教育當局或學校反對，基本上協商空間有限。但是 1980 年代以後，除威爾斯政府以外，中央政府角色已從主導者轉換為透過市場機制來決定整併。在二十一世紀的今天，高等教育的大眾化、持續縮減的政府教育經費與高等教育的全球競爭，促成新的整併動機，如世界排名的考量與研究能力的提升、評鑑壓力以及結合擴充教育與高等教育來擴充入學管道，英國大學已認知到整併可能是存亡的關鍵，對菁英大學來說，這更是學校在全球大學排行榜可以快速

竄升的捷徑，何樂不為？也因此英國的整併持續密切的進行。

（三）影響整併成敗的重要因素

Brown 等人（2003）深入研究英國 5 所大學整併案結果發現，雖然每件整併案都是獨一無二的個案，但整併成敗的重要因素在於是否有極大負面因素迫使整併。如果有，則整併常常會排除萬難而發生。但是如果沒有迫切整併因素，任何議題都可能導致整併破局。他們歸結可能影響成敗的重要因素如下：

1. 彼此信任不足，過是過程中喪失信任；
2. 資深人物主導整併，發揮領導能力；
3. 兩個組織文化的差異是否能創造學術願景；
4. 整併過程中重要人物的更動；
5. 兩個大學不同的學術定位與聲譽（academic standing），特別是「研究評鑑」的表現，這是財務考量以及聲譽的議題；
6. 整併後，兩校校長的安置；
7. 整併後的校名；
8. 整併的法律基礎；
9. 學校財務狀況；
10. 和撥款委員會的關係，以及其他單位對於整併的補助。但是學者也認為，影響成敗最主要元素是兩校重要人物（key individuals）彼此共同的理解以及互信，這些人之間的互動（personal chemistry）（Brown, Denholm, & Clark, 2003）。

所謂整併是否成功，只是涵蓋參與整併學校同意更改校名，進行組織與人事的重整。但是如果由整併後是否達到原先預定的目標，則是另外一種評估整併成敗的方式。以曼徹斯特大學為例，的確是達到提升學校世界排名與研究能量的目標。但是整併過程中也產生許多的問題需要解決，如整併所需的龐大經費與人事精簡對教職員產生的影響。可以肯定的是，如果由此來評估大學整併的成敗，則需要更長的時間去追蹤成效。

二、建議

根據英國整併經驗，作者提出以下建議：

（一）給予必要經費挹注鼓勵大學整併

英國政府願意提供競爭性經費，鼓勵大學思考與規劃整併議題，積極促成整併的發生。相較於我國，雖然整併學校都會獲得大量經費補助，但是經費多寡並不透明，而且只有在整併確定啟動之後才會獲得補助款，相較於英國，我國政府可以有更積極的作為來導引大學往這方面來思考。

（二）出版相關指引與計畫書，提供大學重要指引

我國大學整併的討論雖多，但成功的整併案屈指可數，就算整併成功，後續仍有許多難題需要克服。整併的個案雖然都是依據各校獨有的條件和環境來考量，但是政府仍然可以提供相關指引，甚至是專家等人力資源來協助大學規

劃其整併對象與目標，並確保學生與教職員的權益可以獲得最大保障。如此一來，相信可以增加成功整併的機會。

參考文獻

- 詹盛如 (2004)。英國高等教育機構整併。 **比較教育**，57，31-61。〔 Chan, S. J. (2004). Mergers in British higher education Institutions. *Comparative Education*, 57, 31-61. 〕
- Andalo, D. (2007). *University of Manchester to axe 400 staff*. *Guardian*. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/education/2007/mar/20/highereducation.cutsandclosures>
- Baker, S. (2011a, May 13). *Times higher education*. School of Pharmacy to merge with UCL. Retrieved from <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=416145>
- Baker, S. (2011b). *School swallows merger medicine*. Retrieved from <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storycode=416192>
- BBC (2008, April 17). *Teaching college looks at merger*. Retrieved from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/7351669.stm
- BBC (2011a, February 11). *Radical Welsh super university merger agreed*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12433322>
- BBC (2011b, February 24). *Newport University examines cross-border merger options*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-12563929>
- BBC (2011c, March 23) *Edinburgh University and Art College to merge in August*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-edinburgh-east-fife-12834219>
- BBC (2011d, January 24). *Edinburgh University and Art College merger approved*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-edinburgh-east-fife-12266875>
- BBC (2011e, June 22). *University of Wales must review link-ups, advises QAA*. Retrieved from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-13867248>
- Belfast Telegraph (2011, March 15). *College ethos 'will survive merger'*. Retrieved from

<http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/local-national/northern-ireland/college-ethos-will-survive-merger-15114987.html>

Brown, N., Denholm, J., & Clark, T. (2003). *Handling merger proposals*. Retrieved from http://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/HEPI_UK/H030700B.pdf

Bull, J. P., & Cooke, R. S. (2005). *Review of the post- 92 higher education sector in southeast. Wales: A report for the higher education*. Retrieved from http://www.hefcw.ac.uk/documents/publications/circulars/circulars_2005/W0525HE%20circ%20let.pdf

Curtis, P. (2003). *Bradford merger fails*. Guardian. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/education/2003/jul/25/highereducation.universitymergers>

Davidson, A. (2007). *Higher education reconfiguration*. Retrieved from <http://www.assemblywales.org/tb-07-020.pdf>

Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills (2009). *For our future*. Retrieved from <http://wales.gov.uk/docs/dcells/publications/091125hedocen.pdf>

Department for Education and Skills (DfES) (2003a) *Models of HE/FE mixed economy provision*. Research report RR458. Nottingham: Author. Retrieved from <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/RR458.pdf>

Department for Education and Skills (DfES)(2003b). *An evaluation of mergers in the further education sector 1996–2000*. Nottingham: Author.

Department for Education and Skills (DfES) (2003c). *The further of higher education*. Cm 5735. London: HMSO.

Department for Employment and Learning (DEL)(2005). *Future size and structure of the further education sector in Northern Ireland (draft report)*. Belfast: Author.

Department for Employment and Learning (2011). *Public consultation: Proposed discontinuance of Stranmillis University College and its proposed merger with the Queen's University of Belfast*. Retrieved from <http://www.stran.ac.uk/media/media,234930,en.pdf>

Department for Children, Education, Lifelong Learning and Skills (2011). *Achievement and accountability: Report of the independent review of higher education governance in Wales*. Retrieved from <http://wales.gov.uk/docs/dcells/publications/110317hegovreviewen.pdf>

- Education and Lifelong Learning Committee (ELLC)(2001). *Policy review of higher education*. Cardiff: Author.
- Evaluation Associates (2002). *Evaluation of collaboration in the higher education sector: A report to HEFCE*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/rdreports/2002/rd18_02/rd18_02a.doc
- Harman, G. (2000). Institutional mergers in Australian higher education since 1960. *Higher Education Quarterly*, 54, 343-366.
- Harman, G. G., & Harman, K. K. (2008). Strategic mergers of strong institutions to enhance competitive advantage. *Higher Education Policy*, 21(1), 99-121
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2001). *Restructuring and collaboration fund: Progress report on approved projects in 2000*. Bristol: Author.
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2003a). Circular letter 18/2003 mergers: *Consultation on HEFCE guidance on proposals from institutions*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/circlelets/2003/cl18_03.htm
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2003b). *Strategic development fund. Circular 2003/28*. Special initiative. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2003/03_28.htm
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2004). *Mergers in the higher education sector: A guide to good practice*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_09/
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (2007). *Strategic development fund updated guidance-2007 onwards*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2007/07_22/
- Higher Education Funding Council for Wales (HEFCW) (1999). *The scope for institutional mergers at the higher education level*. Cardiff: Author.
- Hodges, L. (2009, February 19). *Is a merger the only way to save Lampeter?* The Independent. Retrieved from <http://www.independent.co.uk/news/education/higher/is-a-merger-the-only-way-to-save-lampeter-1625432.html>
- Lang, D. W. (2003, August). *A comparative study of mergers as instruments of reform in higher education*. Paper Presented at the Reform of higher education in six countries international workshop, Centre for Policy Studies in Higher and

- Training, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia. Retrieved from http://www.chet.educ.ubc.ca/pdf_files/pdf_Langpaper.pdf
- Learning and Skills Council (LSC) (2007). *Collaborations and mergers: Rapid review of research on collaborations and mergers between further education providers*. The Policy Research Institute at Leeds Metropolitan University. Retrieved from http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/National/RapidReviewofResearchonCollaboration_MergersbetweenFEproviders.pdf
- Leitch, L. S. (2006). *The Leitch review of skills. Prosperity for all in the global economy: World class skills*. London: HMSO.
- Mackinnon, D., & Statham, J. (1999). *Education in the UK*. London: Hodder & Stoughton.
- Otzen, E. (2003). *Aston rejects merger proposal*. *Guardian*. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/education/2003/dec/04/highereducation.universitymergers?INTCMP=ILCNETTXT3487>
- Pratt, J. (1997). *The polytechnic experiment: 1965-1992*. Buckingham: SRHE & Open University.
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) (2007). *University of Wales, Lampeter institutional review*. Retrieved from <http://www.qaa.ac.uk/InstitutionReports/Reports/Documents/RG337LampeterE.pdf>
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) (2011a). *Statement: QAA's reports on the University of Wales*. Retrieved from <http://www.qaa.ac.uk/news/media/universitywales11.asp>
- Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) (2011b). *Audit of overseas provision. University of Wales and TCA College, Singapore*. Retrieved from http://www.qaa.ac.uk/reviews/reports/overseas/UniofWales_Singapore11E.pdf
- Robinson, E. E. (1977). Mergers in higher education. In A. S. Knowles (Ed.), *The international encyclopedia of higher education* (pp. 2822-2828). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rowley, G. (1997). Mergers in higher education: A strategic analysis. *Higher Education Quarterly*, 51(3), 251-263.
- Scottish Further Education Funding Council (SFEFC) (2005). *Circular letter FE/04/05. Merger proposals from Scottish further education colleges—revised guidance*.

- Retrieved from http://archive.sfc.ac.uk/information/info_circulars/sfefc/2005/fe0405/fe0405.pdf
- Scottish Funding Council (SFC) (2008). *Circular SFC/47/2008. Guidance to institutions considering merger*. Retrieved from http://www.sfc.ac.uk/news_events_circulars/Circulars/2008/SFC4708.aspx
- Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC) (2002). *An evaluation of the strategic change grant by Evaluation Associates*. Retrieved from http://archive.sfc.ac.uk/information/info_circulars/shefc/2003/he0703/he0703e.pdf
- Scottish Higher Education Funding Council (SHEFC) (2004). *Circular letter HE/51/04. Merger proposals from Scottish higher education institutions—Revised guidance*. Retrieved from http://archive.sfc.ac.uk/information/info_circulars/shefc/2004/he5104/he5104.pdf
- Shepherd, J. (2009) *Timeline: London metropolitan university*. *Guardian*. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/education/2009/may/19/londonmetropolitanuniversity-higher-education>
- Smithers, R. (2002). *Merger to create super-university*. *Guardian*. Retrieved from <http://www.guardian.co.uk/uk/2002/oct/15/highereducation.research>
- Tysome, T. (2003). *Bradford merger collapses*. *Times Higher Education*. Retrieved from <http://www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storyCode=178309§ioncode=26>
- Universities Funding Council Scottish Committee (UFC Scottish Committee) (1991). *Criteria for assessing merger proposals from institutions of higher education*. Retrieved from http://openlibrary.org/works/OL13395311W/Criteria_for_assessing_merger_proposals_from_institutions_of_higher_education
- University and College Union (2010). *Specialist pharmacy school in battle to maintain independence*. Retrieved from <http://www.ucu.org.uk/index.cfm?articleid=5078>
- University College London (n. d.). In *Wikipedia, the free encyclopedia*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/University_College_London
- University of Wales (n. d.). In *Wikipedia, the free encyclopedia*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Wales
- University of Wales (2011). *A sense of history and a new beginning*. Retrieved from <http://wales.ac.uk/en/NewsandEvents/News/Academic/Asenseofhistoryandanewb>

eginning.aspx

Wales Audit Office (2009). *Collaboration between higher education institutions*.

Retrieved from http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/Collaboration_between_HE_institutions_Eng.pdf

Welsh Assembly Government (2002). *Reaching higher: Higher education and the learning country, a strategy for the higher education sector in Wales*. Retrieved from <http://www.hew.ac.uk/downloads/hestrategy.rtf>

Welsh Assembly Government (2008). *Transforming training and education provision in Wales: Delivering skills that work for Wales*. Retrieved from http://www.hefcw.ac.uk/documents/council_and_committees/council_papers_and_minutes/2008/Transforming%20Education%2008%2099%20Annex%20A.pdf

Williams, G. (1992). *Changing patterns of finance in higher education*. Buckingham: SRHE & Open University Press.