

美國多校園大學系統 之研究

林官蓓*

摘要

在教育部的推動下，臺灣成立許多高等教育系統，期望能更有效的管理高等教育機構。美國各州公立大學採用多校園大學系統管理模式。本文之研究旨在探討多校園大學系統之模式與運作方式，提出研究結果供國內參考，主要目的有三：一、了解美國多校園大學系統的模式。二、釐清此系統之運作方式。三、分析該系統面臨之問題與挑戰。本文主要依據教育部 2012 年之教育大學自理自主研究案，實地參觀並訪談馬里蘭大學系統與紐約州立大學系統水牛城分校人員，亦邀請奧勒岡系統相關人員來臺，進行焦點座談，分析蒐集資料後得出如下結論：一、美國多校園大學系統的模式以州為主導，運作方式多元；二、此系統運作採分層負責，並透過總校長辦公室與理事會進行各任務之協調；三、此系統在美國當前面臨的挑戰包含高等教育經費拮据及分校園尋求獨立兩方面。

關鍵詞：多校園大學系統、美國公立大學、大學理事會 / 董事會 / 治理委員會

* 林官蓓，國立屏東大學教育行政研究所副教授
電子郵件：kuanpei@gmail.com

來稿日期：2013 年 3 月 7 日；修訂日期：2013 年 4 月 9 日；採用日期：2014 年 8 月 14 日

A Study of the Multi-Campus University System in the United States

Kuan Pei Lin*

Abstract

The Ministry of Education had pushed the universities to form many higher education systems for better management of higher education institutions. Most of the public universities in the United States had adopted multi-campus model for management. Thus, this study was to explore the models and management of the multi-campus system in the United States. There were three research purposes: 1. To understand the models of multi-campus system in the United States. 2. To understand the operation of the multi-campus system. 3. To analyze the problems and challenges of the multi-campus system in the United States. With the funding of self-management of higher education sponsored by the Ministry of Education in 2012, the study gathered data by field observation, interviews, and focus-group interviews, which were taken place both in the United States and Taiwan. After the data was analyzed, the study had made several conclusions: 1. The models of the multi-campus university system in the United States were based on state and were different by each state. 2. The operation of the system was through the delegation of responsibilities and the cooperation between the system chancellor's office and the board of regents. 3. The multi-campus university system in the United States was facing the challenges of receiving lower state funding and the issue of branch campus seeking independent.

Keywords: multi-campus system, public universities in the United States., board of regents/board of trustees/ the governing board in higher education

* Kuan Pei Lin, Associate Professor, Graduate Institute of Educational Administration, National Pingtung University

E-mail: kuanpei@gmail.com

Manuscript received: March 7, 2013; Modified: April 9, 2013; Accepted: August 14, 2014

壹、前言

自 1990 年代以後，臺灣廣設高中大學，至今已有 162 所公私立大專校院（教育部統計處，2013），然而少子化的影響，大學生源不足、經費與資源分配競爭激烈的問題逐漸浮現，教育部希望透過整併、評鑑、組織再造、策略聯盟等方式整合資源，因而於 2010 年制定《大學系統組織及運作辦法》（全國法規會，2013），並推動成立許多高等教育系統，例如 2008 年成立臺灣聯合大學系統（以下簡稱臺聯大）¹、2011 年組成臺北聯合大學系統²及臺灣綜合大學系統（以下簡稱臺綜大）³、佛光四校一體大學系統⁴、以及 2012 年成立的臺灣教育大學系統⁵等，希望藉合作來促進高等教育的品質與競爭力。

然而，無論是部頒辦法，或上述的五個公私立系統，大抵隸屬「聯盟」性質，實質上的整合尚在摸索。而美國各州公立大學多年來採用多校園系統（multi-campus system）的運作方式，雖然各分校仍是獨立運作，但系統本身則主導來自州的資源分配，各分校不直接面對州政府，州政府則是透過系統分配資源；另外，各分校普遍設有系統總校長、有獨立完整的行政體系與人力，為實質的整合。目前臺灣大學過多，為有效分配資源，作者以為，我國大學系統的運作或可借鏡美國的多校園系統模式，因而本文主要有三個研究目的：一、了解美國多校園大學系統的模式；二、釐清該系統之運作方式；三、分析該系統在美國面臨之問題與挑戰。本文藉著教育部 2012 年教育大學自理自主研究案，實地參觀並訪談馬里蘭大學系統與紐約州立大學系統水牛城分校之相關人員，另邀請奧勒岡系統相關人員來臺，參與焦點座談，以了解美國多校園大學系統之各州模式、運作方式、與其所面臨的挑戰，並提出作為我國建立大學系統之參考。

1 包括國立中央大學、國立交通大學、國立清華大學及國立陽明大學。

2 包括國立臺北大學、國立臺北科技大學、及臺北醫學大學。

3 包括國立成功大學、國立中興大學、國立中山大學及國立中正大學。

4 包括美國西萊大學、澳洲南天大學、臺灣南華大學及佛光大學。

5 包括國立屏東教育大學、國立臺中教育大學及臺北市立教育大學。

貳、美國大學系統發展之分析

以下將依照美國高等教育發展之簡介、多校園大學系統的相關概念、歷史背景與運作議題分別闡述。

一、美國高等教育之發展階段及特色分析

作者嘗試將美國高等教育的發展，依照時間及重要事件分為創建期、政府捐地期與擴張期三大階段加以說明。

(一) 創建期：美國私立大學之發展早於獨立建國，1636 年成立的哈佛大學 (Harvard University) 是美國最古老的高等教育機構 (Harvard University, 2013)。建國之後，美國最先建立高等教育的州是北卡羅萊納 (North Caroline) 以及紐約州 (New York)，這兩州採取非常不同的方式管理其高等教育：北卡羅萊納在 1792 年創立一所州政府管理的公立大學 (即北卡羅萊納大學教堂山分校，University of North Carolina at Chapel Hill)，紐約州則在 1795 年建立許多大學及學院 (如紐約州立大學，University of the State of New York)，並制訂管理辦法，聯邦政府也在此時創立軍校，直到現在，美國聯邦政府能直接管理的學校仍以軍校為主 (Pernstiner, 2012)。

(二) 政府捐地期：美國高等教育發展史不能忽略 1862 年國會通過之《墨里爾法案》(Morrill Act)，此乃開創美國高等教育由聯邦政府「捐地」(land-grant) 興學的歷史，故該法案亦有《捐地法案》之稱。早在 1785 年，聯邦政府即以公布「教育律令」(Ordinance) 將西部地區劃為城鎮區，每一城鎮均分 36 等份，其中的一等份 (約略 640 畝) 必須做為學校用途，不可移作他用 (Reeder, 1950)。美國獨立建國之後，教育已呈現平民的風貌，這是美國教育的重要特色，《墨里爾法案》後，各州因捐地而發展的學校或大學，達 69 所之多。捐地學院主要回應當時的需求，以發展農、工為主，後來發展為州立大學的骨幹。

(三) 擴張期：Lombardi、Craig、Gapaldi 與 Cater (2002) 曾說明美國公立高等教育有兩次急速擴張時期：第一次為因應第二次

世界大戰後的退伍軍人潮，第二次擴張則在 1960 年代，為了因應戰後嬰兒潮，自此，高等教育的運作與管理成為學界與政治人物關注的議題。Lombardi 等人（2002）亦將目前的美國大學分成三大類：第一類是單一所研究型大學，擁有自己的治理委員會（the governing board），以私立大學居多，而其他公立研究型大學的治理委員會則幾乎都與州政府有緊密連結。第二類主要是公立多校園大學系統，這些校園統一由一個跨校園的治理委員會來管理，多數公立大學朝此方向發展。第三類則透過一個跨校園治理委員會管理，但各校區也有自己的治理委員會。由於多數美國的公立大學校院都採取第二類的模式，以求大學系統之有效管理，故本文之研究也著重在第二類——多校園大學系統。

二、美國多校園大學系統之相關概念、歷史背景及運作議題

以下分別介紹美國多校園大學系統的相關概念、歷史背景與運作議題。

（一）校園與分校（branch campus）的概念：校園與分校的概念常被混用，本文先說明此概念。Lombardi 等人（2002）認為，一所學院或大學的規模較小時，學院與校園可以是同義的，在多校園大學系統、或一所規模較大的大學下又擁有分校時，校園一詞的使用便有些模糊不清，有些指單一大學在同一地區或不同地區有不同校區，有些則指一個大學系統內有不同的學校；分校主要依賴總校區在其學術的指引，通常在薪資與人事權沒有獨立的行政決定權（Lombardi et al., 2002）；大學系統則將許多大學校園納入組織與管理，以尋求更有效的行政運作。

（二）多校園大學系統之定義：美國高等教育系統很複雜，因為美國屬地方分權，沒有所謂的國立大學，各州州政府各自管理自己的教育機構，即州立大學系統，又同時有私立大學，如哈佛大學、耶魯（Yale University）、賓州大學（University of Pennsylvania）等，加上大學（university）與學院（college）的名稱並存，使得美國高等教育系統在解釋上就更為困難。

本文所指「美國多校園大學系統」係指多個公立高等教育機構的組合，每個系統中的單一機構各有其任務、系所、與獨立的行政運作，不過，這些系統內的學校都由系統總校長（chancellor 或 president）來管理（Johnstone, 1999）。每個大學系統下設置一個治理委員會，又稱理事會（Board of Regents 或 Board of Higher Education 或 Board of Trustees）。本文根據各州英文名稱，闡述相關內容時，會分別使用治理委員會或理事會名稱。理事會的權限包含遴選系統總校長、訂定理事會管理政策、分配公家資源、指定各校校長（若總校長稱 chancellor，系統下各校校長稱 president；若總校長稱 president，則系統下各校校長稱 chancellor），以及確認各校發展目標與任務（Lombardi et al., 2002）。理事會的角色可以保護系統總校長，避免各校教員或州政府對總校長的不當干涉（Johnstone, 2007）。

（三）美國多校園大學系統發展的歷史背景：美國沒有國立大學，而以私立學校的治理模式，管理所有的公立大學。二次戰後，因應《退伍軍人權利法案》（The GI bill of rights）以及 1960 年代戰後嬰兒潮，為了協助百萬美國青年奉召戰爭而失去就讀大學機會，美國鼓勵州立大學成立分校，以因應年輕人的需求。從《捐地法案》到戰後大學擴充，美國大學都需要更有效的整合與管理資源，高等教育的擴張使各校都開始建立自己的治理委員會，除非該州有強勢的州政府，否則各州的旗艦大學（flagship university）甚至如同另一個州政府一般（Johnstone, 2012）。美國多校園大學系統的建立，便是在上述背景下，為有效率地管理公立大學學院的產物，例如，在各分校間排除重複或不必要的系所、合理運用各校園經費及資源，使資源的利用能獲得最大化。由於我國目前也同樣面臨大學校院擴張以及資源需要更有效利用的議題，美國多校園大學系統的研究，可提供我國參考。

半個世紀以前，美國公立高等教育主要運作模式開始採用多校園大學系統，即大約 80% 的美國公立大學院校學生就讀於多校園大學系統的學校（Gaither, 1999）。而各州因為歷史背景的不同，建立系統的時間點與原因也不甚相同，有些州則允許其旗艦大學或政府捐地大學獨立於系統之外（Johnstone, 2012）。

美國各州的大學系統並不一致，少至一個系統有 2 所分校，

多至一個系統有 64 所分校，有些州，如紐約州只有一個系統，有些州，則有多個系統並存，例如加州系統：加州大學依照學校的類型，共有社區學院系統、加州州立大學系統、加州大學系統等三個系統（即 UC 系統）（潘慧玲、郭為藩、吳鐵雄、梁恆正、陳麗真，2004）；德州有五個公立大學系統，科羅拉多州目前有兩個大學系統，當然也有一些學校不在系統之內；明尼蘇達州則允許明尼蘇達大學（University of Minnesota）自成一個系統，而該州其他公立大學及科技大學則被要求全部加入明尼蘇達大學與學院系統（the Minnesota State System of Colleges and Universities）。另外有部分州，如華盛頓州，目前沒有大學系統（Pernstiner, 2012）。

（四）多校園大學系統運作之議題與相關研究：美國各州多校園大學系統運作最主要的議題在於如何使每所大學的發展能服膺其創校目的及使命，系統中有許多類型相似的學校或許比較好管理，然而，不同類型的大學需滿足各州州民的不同需求，因此在系統中如何有效合理分配資源是重要議題。

近年來對於多校園大學系統的研究不多，現有的研究有針對系統財務管理的研究（Johnstone, 2009）、有關此系統的決策研究（Timberlake, 2004），其中 Timberlake（2004）發現，多校園系統在決策權的管理會有失衡問題，包含分校區的自主以及整體校園的集中管理；也有針對該系統的績效責任機制的研究（Rothchild, 2011）。另外多數研究屬於針對個別系統所做的個案研究，如行政人員對某多校園系統文化的觀點（Prentiss, 2011），該研究發現以學生為中心、校園規模、地點、家庭等因素會影響校園文化，而開放、合作、認同、團隊、校園規模、包容等因素可會支持行政團隊的文化；另有針對紐約州大學系統之通識教育進行改革的決策與管理研究（Colvin, 2005），該研究點出紐約州大課程改革遇到來自外部績效責任的要求與內部專業自主權間的衝突，並指出多校園系統大學在決策時必須發展新的模式，以確保大學自主，並應引進正確的團隊，且建立合作及問題解決機制。此外，亦有學者從事多校園大學系統引進全企業管理（enterprise-wide）的研究（Holland & Sullivan, 2005），探討該系統引進企業管理應考慮的事項。

臺灣建立大學系統的歷史不久，本文希望透過了解美國多校園大學系統的模式、運作、及其面臨之挑戰，作為我國建立大學系統之參考。

參、研究方法

本文採質性分析，資料收集涵蓋實地參訪、文件分析、訪談、與焦點座談等，資料編碼方式為：一、訪談：IN20120403A 代表在 2012 年 4 月 3 日與 A 人員進行訪談。二、文件：DO20120313 為 2012 年 3 月 13 日收集到之文件資料。三、焦點訪談：FI20121119A 為 2012 年 11 月 19 日焦點訪談之資料。作者透過美國多校園大學系統總校長協會（National Association of System Heads，以下簡稱 NASH）的推薦，於 2012 年 4 月赴美國馬里蘭大學系統（University System of Maryland，以下簡稱 USM）與紐約州立大學系統水牛城分校（State University of New York-Buffalo 以下簡稱，UNY-Buffalo）參訪，並與馬里蘭系統總校長、紐約州大學系統前任總校長、及水牛城分校 3 位成員（教務長、國際交流處處長、物理學系教授）訪談，並收集相關文件，另於 2012 年 11 月邀請當時奧勒岡州立大學系統（Oregon University System）總校長、東奧勒岡大學校長（Eastern Oregon University）與治理委員會成員來臺，與臺灣教育大學系統三校成員（包含市北教大校長、副校長、行政主管及有興趣之教授，臺中教育大學教務長、行政主管及有興趣之教授，屏東教育大學校長、教育行政研究所師生等），進行 3 場焦點訪談。

肆、結果分析與討論

本文分析個別訪談、文件分析、焦點訪談等資料，有三大發現：首先，了解三個美國多校園大學系統模式；其次，掌握模式之運作方式；最後，探討其所面臨的挑戰與問題。

一、美國馬里蘭州系統、紐約州系統、與奧勒岡系統 多校園大學系統模式特色

(一) 馬里蘭大學系統：USM 現任總校長為 William E. Kirwan。Kirwan 自 2002 年 8 月起接任 USM 總校長一職。他曾任 4 年俄亥俄州立大學 (University of Ohio) 校長、10 年馬里蘭大學帕克分校 (University of Maryland University Park) 校長〔(University of Maryland-Baltimore County, 以下簡稱 UMBC, (UMBC, 2011))〕。

USM 最早在 1807 年由位於巴爾地摩的馬里蘭大學開始發展，系統中最大的帕克萊分校創立於 1856 年。一直到 1988 年，馬里蘭大學的 5 個校園跟另外 6 所大學結合成馬里蘭大學系統 (UMBC, 2011)。

USM 發展至今，包括 12 所高等教育機構、2 個區域性高等教育中心，為美國第十二大系統，但馬里蘭州的社區學院並未包含在該系統中。USM 系統辦公室定期向馬里蘭州大學理事會 (Board of Regents) 進行報告，並協調各校學術單位、協助長程計畫的發展、分配經費與資源、促進與協助向私人募款、以及管理財政的規劃 (USM Board of Regents, 2010)。

USM 的理事會總共有 17 位成員，理事會成員經由參議員推薦，州長任命 16 位委員，農業部秘書是當然成員，目前理事會下附屬的委員會有：教育政策、財政、發展、效率與效能、組織與補償、經濟發展與科技、審計與測驗、運動等委員會。USM 總校長的主要任務是擔任系統執行長的角色，系統辦公室位於阿德菲 (Adelphi)，距離帕克分校 (University Park) 與學院分校 (University College) 都很近，系統辦公室有總校長 1 位及 6 位副校長 (包括學術、財政、行政、發展、總務、公關)，各校校長則定期向總校長報告校務 (DO20120403-1)。

USM 主要依照系統辦公室與理事會的短、中、長程計畫，引領各校的發展方向與行政運作，為馬里蘭州民提供在教育、政治、社會、經濟議題提供重要的願景目標 (DO20120403-2; USM Board of Regents, 2010)。

(二) 紐約州立大學系統：紐約州立大學系統現任總校長為 Nancy L. Zimpher。Zimpher 在 2009 年 6 月起接任 SUNY 總校長，她曾任辛辛那提大學 (University of Cincinnati) 校長、威斯康辛大學麥瓦奇校區 (University of Wisconsin-Milwaukee) 校長、俄亥俄州立大學 (Ohio State University) 教育學院院長及專業學院執行長等職。

SUNY 是一個特殊的系統，受訪者提及 SUNY 系統與其下之研究型大學成立的背景：

SUNY 系統不像其他各州，一直到 1950 年代都還沒有州立的研究型大學，主因有三：1. 創立新大學或者將政府捐地之農工大學與州立研究型大學合併是各州政府的決定權，在紐約州，Ezra Cornell 這位政治家則在因緣際會下建立私立康乃爾大學。2. 紐約已經有自己的私立研究型大學亦即哥倫比亞、哈佛、耶魯、普林斯頓等大學。3. 紐約市立大學已由紐約市政府成立管理。4. SUNY 的其他學院能滿足紐約州及其他公民的需求。因為這些原因，SUNY 一直沒有研究型大學，直到戰後，猶太菁英子弟被擋在菁英大學門外，猶太社區對紐約州施壓，才成立公立的研究型大學、專業進修學院、醫學院等，也就是目前在水牛城 (Buffalo)、石溪 (Stony Brook)、阿爾巴尼 (Albany)、賓漢頓 (Binghamton) 等分校的研究型大學。(IN20120404B)

SUNY 系統在 1948 年正式成立，當時正值紐約州為美國第 48 個州，一開始有 29 所高等教育機構，其中包括 11 所師範學院，雖然每個機構都有自己獨特的歷史，但系統內共有的使命是為紐約州民服務，目前 SUNY 有 64 所學校，是美國多校園大學系統中校數最龐大的系統 (DO20120404-1)。這 64 所大學學院約可分為四大類別：大學中心及提供博士學位的大學、技術學院、社區學院與大學學院 (university colleges) 等四類 (SUNY, 2012a)。

SUNY 的大學理事會共有 18 位成員，15 位由州長指派，學生代表主席可以參與投票，而大學教師代表與社區學院教師代表則無投票權 (SUNY, 2012b)。SUNY 理事會下另設行政、學術事務、醫學中

心與醫院、審計、溝通與外部事務、社區學院、特許學校、教育、財政、研究與經濟發展、人事與薪資計畫等多個委員會。每位成員都必須參與委員會的運作，且大約 1 個月會有 1 次會議，商討各項事宜（DO20120404-2）。

根據在 SUNY-Buffalo 的訪談得知，SUNY 目前的總校長領導風格偏中央集權，因而 SUNY 系統辦公室非常寬大，展現系統辦公室的地位與控制權，例如在系統中成立總教務處、總學務處，其權力高於系統中各學校的獨立性，嘗試以系統的角度處理各類事務，但水牛城分校人員認為：

總校長不應該扮演「分校長」的角色，尤其 SUNY 如此龐大，要把 64 所學校變成「一大所學校」來運作是不可能的，因此系統辦公室跟分校之間的緊張可想而知。（IN20120404C）

水牛城分校一方面覺得中央控制是合理的，另一方面又認為不合理：合理的是因為資源可以由系統的角色分配，然而，受訪人員較在意的是，SUNY 目前有 4 所研究型大學，水牛城分校是其中之一，研究型大學彼此需要合作，但競爭也很激烈，學費的調漲與經費運用上則希望自主，受訪人員提到：

水牛城分校想和石溪分校合作，也成立聯盟，但也在增加學系方面有所競爭；學費調漲也是個問題，水牛城分校希望徵聘教師，但不增加學生名額，因此學生學費將會調漲。不過，SUNY 系統各校園都可以自行經營餐廳與學生宿舍，亦可擁有自己的書店、經營醫院或診所，對部分捐款也可進行投資及相關規劃。（IN20120404D）

（三）奧勒岡大學系統：George Pernstiner 於 2004 年 7 月接任奧勒岡大學系統（Oregon University Systems，以下簡稱 OUS）總校長，曾任加州大學聖塔芭芭拉校區（University of California — Santa Barbara）高階行政主管及奧勒岡大學系統辦公室高階主管，於 2013

年 1 月離職，目前 OUS 代理總校長為曾擔任前該校副校長的 Melody Rose。

OUS 創立於 1929 年，於 1932 年正式運作，系統創立背景有二：首先，奧勒岡州於 1929 年創辦 2 所新的師範學校，使當時已經存在的 3 所奧勒岡高等教育機構更完整，共 5 個校園，使得多校園系統的建立更為迫切。第二，奧勒岡大學（University of Oregon，以下簡稱 UO）與奧勒岡農業大學（Oregon Agricultural University）2 所學校在州補助款以及吸引學生就讀方面競爭激烈，而此 2 所學校也擁有許多相同的系所，在經費的挹注上容易出現重疊性，該系統的建立可以減少支出，運作更有效率（DO20121120-1）。OUS 建立一個單一高等教育委員會（state board of higher education），以管理 5 所學校，因為該州是一個小州，故不考慮多個系統，OUS 總校長辦公室則設在 UO 的尤金（Eugene）校園。

OUS 在 1930 年代主要功能就是避免系所重疊，當時正經歷經濟大恐慌，經費的節約是非常重要的。到了 1950 年代初期，退伍軍人潮湧入校園，系統進入一個特殊時期，幾乎每位系主任都是系統官員，而跟任何校園無直接關聯，所有的行政運作，甚至是校園生活的很多細節，都由系統直接控制，高等教育委員會會審查每個新設的系所，並評估其優劣，建立系統內學校教職員工薪水系統，審查每棟建築物的設計等，各校校長與教師被視為能完成委員會任務與奧勒岡州高等教育使命的代言人（DO20121120-2; OUS, 2012）。

1950 年代初期，OUS 開始進行權力下放至今，權力下放有時透過高等教育委員會發起奧勒岡州法律的變革，有時則倚賴委員會在政策與條文上做變革。不管如何變革，州政府持續要求 OUS 要為州教育目標負責，從州的層級審視各系所之運作，有效能的運作以及各機構間經費適當地分配等。受訪者表示面對不同需要，系統的功能會重新調整：

由於 1950 年代晚期遠距及網路課程需求的增加以及社區學院在 1970 年代的出現，系統的功能又有所調整，除了管理大學以外，同時與其他系統之外的獨立社區學院的合作。（FI20121121A）

到 2012 年止，OUS 共有 7 所大學，包含 2 所不同任務與系所的研究型大學、1 所波特蘭（Portland）都會區提供博士學位的綜合大學，3 所規模較小且位於奧勒岡州不同地理位置的設有碩士學位的大學（其前身皆為師範學校），另 1 所為提供大學學位的科技大學。奧勒岡州高等教育委員會目前有 13 位委員，高等教育委員會下設三大委員會，包含學術策略委員會、財政與行政委員會及管理與政策委員會（DO20121120-2）。奧勒岡州因為人口少、資源少，這種整合式的單一系統運作符合該州對高等教育管理的需求，和 SUNY 的結構相類似。

本文依照學校數、學校類型、治理委員會名稱、成立背景等因素比較馬里蘭大學系統、紐約州大系統及奧勒岡大學系統，如表 1 所示：

表 1

馬里蘭大學系統、紐約州立大學系統、奧勒岡大學系統比較表

項目 \ 系統名稱	馬里蘭大學系統	紐約州立大學系統	奧勒岡大學系統
學校與中心數	12 所大學 2 個中心	64（含中心）	7 所大學
學校類型	不含社區學院的所有公立大學。	紐約市以外的所有公立大學中心及提供博士學位的大學、技術學院、社區學院與大學學院等四類。	不含社區學院的所有公立大學。
治理委員會名稱	理事會	理事會	州立高等教育委員會
成立年代與背景	1988 年成立，背景為整併馬蘭大學的 5 個校園以及其它馬里蘭州立大學與學院，最初有 11 所高教機構。	1948 年成立，背景為除了紐約市與常春藤名校之外，為服務廣大紐約州民的需要，最初有 29 所高教機構。	1929 年成立，背景為經濟大恐慌時期需要有效運用資源，最初有 5 所高教機構。

由表 1 可知，美國多校園大學系統的模式以州為基礎，根據不同的背景，各自發展出規模大小差異甚大的模式與多元的運作方式。

二、美國多校園大學系統之運作方式

美國公立高等教育的理事會擁有州立大學系統的最高權力，這些權力包含法律保障的法職權。

(一) 理事會成員的產生：理事會的成員是州長直接任命或選舉並經由立法機構同意的，成員包含州民代表、教職員代表、學生代表等，理事會成員的任務是本著各州州民的需要以及反映各高等教育機構的需要給州政府。一般來說，理事會的成員通常是重要人士，且與州長或與州長政黨有密切的關係，成員同時也會兼顧不同性別與族群 (DO20120313)。例如，奧勒岡州高等教育委員會的所有成員都由州長直接任命，無給職，但因工作需要的支出則由大學系統支付，學生代表每個月可獲得少量的給付，而教師則可減授教學時數，以履行其委員會代表之職責。教師及學生代表各 2 名，任期 2 年，其他成員則 4 年，共有 15 位成員，包括奧勒岡社區學院其中之一的學院校長、其餘 10 位代表則由各地產生，通常州長會尋求治理委員會成員背景的多元性，以服務各種不同需求的州民 (DO20121101)。有些州的理事會代表則任期更長，甚至到 6-7 年，期望理事會的運作可以不受政治的壓力，不受到州長更迭的影響 (DO20120313)。

以奧勒岡州高等教育委員會學生代表的產生為例，受訪者表示：

各學校有其學生會，而學生會代表又在州層級成立學生會主席協會，州長便是從這些學生會主席中選擇高等教育委員會之學生代表。(FI20121120B)

而理事會主席每年由代表中推選而來，美國只有少數州由州長指派理事會主席，其餘各州都由此方式產生大學理事會主席。

(二) 理事會的職責：根據各州規定，理事會成員的職權包括任命系統內各校校長、評估學費的調整、借款、教職員工之聘任或解僱，旗下員工合約的協商、針對各大學及系所的使命與任務行使同意權等，不過這些職權各州也有差異，如 SUNY 的理事會就不與教職員協商合約，也不負責教職員的法律訴訟，而由州政府的律師負責，

但在 USM 則由系統辦公室負責各項法律訴訟問題（IN20120403A；IN20120404B）。在其他若干州，理事會的權力可能會下放給總校長或各校校長。另外，為了解各校需求，理事會成員會赴各校參訪與觀察，並將結果分享給其他委員會成員（FI20121121B）。

（三）資源分配與衝突處理：以奧勒岡州為例，每年高等教育委員會都會計算經費需求，目前該州依照 1998 年發展出的經費訂定公式來計算經費，未來此公式還可能修改，以求經費使用效能的最大化。根據受訪者的信件表示：

一般來說，治理委員會依照總校長的建議編列經費，過去 9 年奧勒岡州在我任內，所有的爭議在向治理委員會提出建議之前都獲得解決，多會與各校校長討論後提出。（DO20120101）

而 SUNY 系統也是類似奧勒岡州的方式，州政府通常會依據註冊人數、學校層級（大學部、碩士班、博士班）、研究單位、系所性質（科學、人文社會、藝術、醫學等）、特殊機構如醫院等訂出經費總額，理事會再根據各校需求，盡量公平合理地分配資源。根據受訪者 B 所言：

系統經費計算公式的本身是重點所在，必須公平合理，因為各校的需要永遠無法真正被滿足。也因此，系統委員會對經費政策及各項程序必須相當瞭解，也要適時傾聽各校的對政策的建言，不過經費分配的政策及公式被決定了，就要避免各校在過程中不當的施壓，以免產生不公平的流言。（IN20120404B）

（四）總校長及系統辦公室之運作：總校長由理事會選出，任期由理事會決定，任期可以超過 10 年，總校長人選可以由系統各校校長中選出，多數總校長擁有該州人脈與知識，但也有來自其他各州的總校長。受訪者 B 表示：

通常總校長擔任過各校校長之職，不過這不是必須的，有的總校長曾是政治人物或者是曾任州政府的重要官職，但教職員較

不喜見政治人物擔任總校長一職。(IN20120404B)

總校長的募款任務較少，多數由各校校長擔任募款，理事會或總校長會適時協助。總校長在很多方面並非只是象徵性的位子，大都擁有實際權威(FI20121121A)。

總校長辦公室提供大學系統政策之方針，同時也為理事會提供所需之職員，員工從 7、80 人到數百人不等，亦提供整個系統一些支持性的服務，例如危機管理、財務報告、薪資報告、員工福利管理、工會協商、投資管理、負債管理等。而各大學在各校校長帶領下，在教學、研究、服務等各方面都提供相關服務。總校長辦公室與各校各領域的代表保持密切聯繫，以確保州政府及理事會在規劃策略之優先順序，提供正確的資訊(DO20121101)。受訪者對策略規劃也表示：

在策略規劃上，系統的策略規劃由委員會成員、副總校長、各校學術代表(多數時候是各校校長與教務長)共同規劃，由高等教育委員會提出討論後決定之。(IN20120403A)

(五) 各校校長的產生與職責：各校校長通常由遴選委員會提名產生，委員會成員可能包含校園諮詢委員會主席或成員，也包括教師、學生、主任或州民，此遴選委員會會提名 1 至 2 位人選至總校長處，總校長則推薦其屬意人選至系統理事會；參加遴選的候選人通常來自同樣社會地位的學校、曾任如學院院長、教務長、或其他重要行政職務等行政職務(IN20120404B)。

三、美國多校園大學系統之挑戰

根據訪談資料顯示，美國多校園大學系統的挑戰可分為兩大部分：一為系統內的大學尋求獨立，二為州政府對高等教育經費的挹注下降。以下分別說明之。

(一) 系統內大學尋求獨立於系統之外：數位受訪者都表示，在特殊情況下，的確有學校因為相信離開系統可以生存得更好，可能擁有更好的財源挹注、更好的名聲、或吸引更多學生就讀等，故欲離開

系統的管理，如威斯康辛大學麥迪遜校區（University of Wisconsin—Madison）、加州大學柏克萊分校（University of California—Berkley）與加州大學洛杉磯分校（University of California—Los Angeles）、奧勒岡系統的尤金校區與波特蘭校區等都屬之。

由訪談內容得知，奧勒岡州的奧勒岡大學尤金校區（UO-Eugene）目前尋求獨立，支持獨立者相信 UO 不再只是 OUS 的一個校區，如能獨立出來，更多捐款者會特別捐款給 UO，且可以指定用途，如果透過系統，捐款及經費使用的自由度便降低了，同時支持者也相信，UO 若能有自己的治理委員會，對學校的運作會比透過 OUS 的治理委員會來得有效率；UO 在 OUS 中必須服務更多低收入學生，然而從低收入學生收到的學雜費又不足以支付許多需要較高經費系所的運作，UO 的獨立可以強化各系所的學術品質；因為 UO 本身的品牌、財政資源、及潛在的主要捐款者，皆可能促使其成功獨立於系統之外。但站在州政府及 OUS 的角色則認為，提供每位奧勒岡州學生成功的學習機會，且提供每位奧勒岡州學生可以負擔得起的學費是其投資大學的重要信念，可見兩造之間的爭論尚未得到解決（FI20121120A）。

而波特蘭州立大學（Portland State University，以下簡稱 PSU）見到 UO 尋求獨立，為避免 UO 專美於前，亦有獨立於系統之外的計畫，然而 PSU 並無像 UO 一樣的財政優勢，因而其獨立須尋求當地政治力的支持，故其也想要有個獨立的治理委員會，目前 UO 與 PSU 的獨立仍未獲得州政府的同意。

（二）州政府對公立大學經費的挹注持續下降：受訪者都提及（FI20121121A；IN20120404B），自 2008 年以來，美國各州州政府對公立大學的經費挹注持續下降，各州公立大學以提高外州或國際學生的學費來增加收入，通常外州及國際學生學費是本州學生的好幾倍。由於經費減少的因素，各州許多大學都開始尋求更多獨立於州政府之外的自主權，旗艦大學紛紛尋求獨立，以因應州政府對大學經費的縮編，這個趨勢可能繼續擴散，旗艦大學在行政、運作、入學許可、學費調整上持續追尋更多可以自己掌握的權力，這些公立的旗艦大學就變得更像私立大學的運作，追求高學費高品質。而比較小型的州立大學及政府捐地的大學則跟州政府及其公民有緊密的連結，要盡服務

各州州民的義務，較少尋求獨立，更因其不如旗艦大學一樣具有高聲望及財政能力，故多數依賴州政府以持續運作。目前美國高等教育面對的問題即是若過多旗艦大學離開州立大學系統，留下財政體質較弱的高等教育機構來維持傳統公立大學的使命，恐會造成問題，此皆為目前美國許多州多校園大學系統面臨的挑戰。

伍、結論與啟示

以下根據上述探討，提出結論與對臺灣的啟示。

一、結論

本文歸納出以下三項結論：

(一) 美國多校園大學系統的模式以州為主導，運作方式多元：美國多校園大學系統自經濟大恐慌以及高等教育擴張時期被大量引入各州之後，經過幾十年的運作，各州模式仍存在極大差異，如紐約州大系統為單一系統，包含該州所有公立大學校院；而馬里蘭系統與奧勒岡系統則未包含社區學院；加州與德州系統的差異主要來自於各州創建系統時的需求及歷史背景。

(二) 多校園大學系統之運作採分層負責，並透過總校長辦公室與理事會進行協調：雖然此系統模式在美國各州設計不一，但皆有一最高權力機構——理事會進行系統的運作，理事會下設有不同功能的委員會，理事會成員多數經州長選擇任命後，分層負責不同委員會的事項。系統總校長經理事會任命後，具實質功能，與理事會、各分校校長共同規劃願景、經費分配及策略等重要任務，並協助分校長募款及評鑑分校校長的表現。

(三) 美國多校園大學系統面臨教育經費拮据及分校園尋求獨立的挑戰：由於美國各州州政府對高等教育經費的分配持續下降，該系統在各州皆面臨經費拮据的挑戰，因此，更多系統內的旗艦大學開始尋求獨立，如何平衡各校間的需求？如何處理系統內大學尋求獨立的議題？將是美國多校園大學系統的挑戰。

二、啟示

美國以州為名的州立大學分校，少則 2-3 所，多則 20 餘所，臺灣眾多的國立大學，有人戲稱，把所有大學更名為臺灣大學，以所在縣市為分校名稱，即類似美國州立大學系統，卻也道出我國幅員、人口、大學規模雖與美國州立大學類似的型態，然臺灣的大學卻隸屬中央，不似美國隸屬地方分權的各州政府。從另一方面來看，成立分校應不構成問題，端視系統劃分的屬性及定位。本文綜合我國各大學區域、系統現況，以下提出結合學校屬性、區域地緣因素的兩點啟示。

(一) 以現有模式為基礎，發展不同分工系統：目前的「臺聯大」有類似的屬性，涵蓋松竹梅三校。「臺綜大」分別有臺中、嘉義、臺南、高雄四所規模最大的國立大學。「臺灣教育大學系統」若能再吸引師範傳統較重的大學加盟，蛻變成師範師資培育或教育學術的大學系統，政府再提供若干協助仿照目前教學卓越大學之「各區域教學資源中心」方式，或可發展出系統之分工模式。

(二) 以區域為中心，重整大學系統：「臺聯大」及「臺綜大」成立之初，大都與臺灣大學分庭抗禮及爭取資源的意味。「臺聯大」的松竹梅固有屬性相似的傳統，但臺綜大則是國立優質大學的結盟。如果未來要以「系統」為運作方式，也許教育部與臺灣已有的系統，可以再作更宏觀的重組，如以區域為中心，仿美國州立大學系統的「旗艦大學」模式。各系統內的一、兩所旗艦大學擔負研究之責，區域系統內之其他大學，則擔負教學角色，同時兼顧「卓越」與「均等」之優勢。

系統內之旗艦大學可大致分成臺北、桃竹、中彰投雲、嘉南、高屏等區。東部各縣因幅員廣大，勉強成一系統，未能有實質地利之便，但基於機會均等考量，宜各自發展以教學為主的優質大學；科技大學則另按屬性或地域成立系統，或加入前述系統，可再思考。

基於大學自主，教育部不能由上而下強行介入，但由於現有系統（如臺聯大、臺綜大）之創立，完全基於學校本身資源之整合，並未認真思考臺灣整體大學教育使命，因此，建議教育部對國立大學使命、分工有更全面的分配，不致於在「均等」下阻礙頂尖（旗艦）大

學的發展，也不致於在「優勝劣敗」的市場競爭下，放棄最基本的大學教育使命，透過系統間的定位，及系統內各學校的分工，將可共同為我國高等教育的未來締造新局。

參考文獻

- 全國法規會（2013）。**大學系統組織及運作辦法**。取自 <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0030041> [Law and Regulation Database of the Republic of China (2013). *Regulations of university system organization and operation*. Retrieved from <http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0030041>]
- 教育部統計處（2013）。**大專校院概況**。取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node1731&Page=5314&Index=4&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf> [Department of Statistics of the Ministry of Education. (2013). *The profile of university*. Retrieved from <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node1731&Page=5314&Index=4&WID=31d75a44-efff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>]
- 潘慧玲、郭為藩、吳鐵雄、梁恆正、陳麗真（2004）。**師範聯合大學系統之規劃**。教育部委託專案報告。臺北市：國立臺灣師範大學教育研究與評鑑中心。 [Pan, H. L., Kuo, W. F., Wu, T. H., Liang, H. C., & Chen, L. C. (2004). *The planning of united system of normal universities*. Report of the Ministry of Education. Taipei: Center for Educational Research and Evaluation at National Taiwan Normal University.]
- Colvin, D. L. (2005). *Policy making and governance in a multi-campus state university system: The case of general education reform at the State University of New York* (Unpublished doctoral dissertation). Department of Higher Education Administration. University of Pennsylvania, Philadelphia, Pennsylvania.
- Gaither, G. (1999). Preface. In G. Gaither (Ed.), *The multicampus system:*

- Perspectives on practice and prospects* (p. xviii). Sterling, VA: Stylus Press.
- Harvard University. (2013). *History of Harvard University*. Retrieved from <http://www.harvard.edu/history>
- Holland, N. B., & Sullivan, L. S. (2005). Enterprise-wide implementations at multicampus institutions. *EDUCAUSE Research Bulletin*, 4, 2-14.
- Johnstone, B. (1999). Management and leadership challenges of multicampus systems. In G. Gaither (Ed.), *The multicampus system: Perspectives on practice and prospects* (pp. 3-20). Sterling, VA: Stylus Press.
- Johnstone, B. (2007). The US higher education system: A brief introduction for international students and scholars. *Comparative Minds, Critical Visions, Working Paper Series at the Center for Comparative and Global Studies in Education at SUNY-Buffalo*, 1, 1-13.
- Johnstone, B. (2009). An international perspective on the financial fragility of higher education institutions and systems. In M. James, J. E. Samels, & Associates (Eds.), *Turnaround: Leading stressed colleges and universities to excellence* (pp. 31-48). Baltimore, MA: The Johns Hopkins University Press.
- Johnstone, B. (2012, March 13). *Re: Regarding the research project by Taiwanese scholars* [Electronic mailing list message]. Retrieved from <https://mail.google.com/mail/u/0/?shva=1#search/dbj%40buffalo.edu/13580cc9234c4bcf>
- Lombardi, J. V., Craig, D. D., Capaldi, E. D., & Gater, D. S. (2002). *University organization, governance, and competitiveness*. Tempe, AZ: Lombardi Program on Measuring University Performance.
- OUS. (2012). *OUS history*. Retrieved from <http://www.ous.edu/about/chanoff/ous-history>
- Pernstiner, G. (2012, November 1). *Re: Re: Trip to Taiwan in November, 2012 (organized through NASH)* [Electronic mailing list message].

- Retrieved from <https://mail.google.com/mail/u/0/?shva=1#search/ronnie%40mail.npue.edu.tw/13aaa32615cec77d>
- Prentiss, R. D. (2011). *Administrators' perspectives of culture at a multicampus community college* (Unpublished doctoral dissertation). Department of Higher Education Administration, Florida International University, Miami, Florida.
- Rothchild, M. T. (2011). *Accountability mechanisms in public multi-campus systems of higher education* (Unpublished doctoral dissertation). Department of Organizational Leadership, Policy, and Development, University of Minnesota, Twin City.
- Reeder, W. G. (1950). *A first course in education*. New York, NY: The Macmillan Company.
- SUNY. (2012a). *Short history of New York*. Retrieved from http://www.suny.edu/student/university_suny_history.cfm
- SUNY. (2012b). *Board of trustees*. Retrieved from http://www.suny.edu/Board_of_Trustees/
- Timberlake, G. R. (2004). Decision-making in multi-campus higher institutions. *The Community College Enterprise, Fall*, 91-99.
- University of Maryland, Baltimore County(UMBC). (2011). *UMBC Faculty handbook*. Baltimore, MA: University of Maryland, Baltimore County.
- University System of Maryland Board of Regents. (2010). *Powering Maryland forward—USM's 2020 plan for more degrees, a stronger innovation economy, a higher quality of life*. Adelphi, MA: University System of Maryland Board of Regents.

致謝

本文承蒙教育部國立教育大學自主治理模式——以臺灣教育大學系統為例之行動研究（100E06136）經費補助與屏東教育大學簡成熙教授多方面的協助，為研究結果之一部分，特此致謝。