

英國推動大學合併之方式及成效—以英格蘭為例

駐英國臺北代表處文化組

提供日期：民國 101 年 5 月 9 日

因應全球化趨勢，為提高競爭力，目前高等教育機構間合作、聯盟、乃至於合併(collaborations, alliances and mergers, CAM)的案例大增，此類案例於部分歐陸國家以及英國威爾斯地區有些是由政府主動倡導。然而，在英國英格蘭地區，由於各高等教育機構均是法律上獨立自主的法人機構，因此並不是以政府主導由上往下推動合併的手段(top-down approach)為主。儘管如此，有鑒於絕大多數的高等教育機構的資金來源，仍係政府資助(public funds)，經由英格蘭高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council for England, HEFCE)分配資金並管理監督，而高等教育機構一旦合併勢必對該機構未來資金財務、學術發展及學生權益有所影響，是故該委員會與其資助之高等教育機構，所簽訂的財務備忘錄第 80 條約定，機構於任何合併計畫進行的初期階段，應主動聯絡該委員會，使該委員會代表其他提供資金的政府機關，監督該合併案的決策與執行。該委員會並於 2004 年 2 月公布一項關於高等教育機構合併之實務指導原則，載明機構管理合併流程的注意事項，作為實務參考。儘管該指導原則並非強制規範，然而對於有意向該委員會策略發展基金(Strategic Development Fund)申請資金補助之合併案，該委員會仍將以該指導原則作為審查標準。

根據上開高等教育機構合併之實務指導原則，高等教育機構(以下簡稱「機構」)的合併流程主要須經兩大階段：第一階段為合併案例(business case)的發展成形，第二階段為合併營運計畫(business plan)的研擬執行。由於此一流程耗時費日，且牽涉機構內多項不同功能執掌部門，因此於合併需求研討之初，機構內部即應組成一跨部門(包括教學研究、財務、財產、人力資源管理等部門在內)的專案小組，專門負責此議案的發展研擬，必要時亦可尋求外部專業顧問的協助。

第一階段中，專案小組首先須明確定義其於策略發展上所面對的機會或問題，以及該機構策略發展的願景與目標。該教育機構內部的管理機關(governing bodies)及主要的外部管制機關，例如英格蘭高等教育撥款委員會(HEFCE)、學習技巧委員會(Learning and Skills Council, LSC)等應於此一初期階段即參與合併案的研擬與決策。接著，專案小組列出各項善用此機會發展或解決問題的方法選項，選項中包括合併此一方法；然後藉著經濟分析(主要係使用預測現金流折現，以及總成本、效益及成本的分析，預測未來 25 年以後的淨現值)、敏感度分析(主要係淨現值在未來各樣不同情境下的變動情況)、非財務面項的評估(包括該機構的學術發展策略、對員工、學生、所在區域、該區域的高等教育、全國性的高等教育及進修教育(further education)的影響)及風險評估等方式選出最合適的方法選項，確認「機構合併」為掌握此發展機會或改善問題的最適方法。以上各項評估方式，不管是財務或非財務，並未事先給定加權權數考量，而係依個案綜合考量。而在評估各可能的選項時，機構通常需要透過正式的諮詢過程(consultation process)事先了解員工、工會、提供資金機關、區域發展機關等關係人對於合併選項的看法，其支持與否的意見亦會影響評估結果。一旦合併的選項被評估為最適選項，專案小組須進一步提出合併的流程時間表，包括行動計畫及期限，以供內部管理機關及主要的外部管制機關作進一步決策。

在內部管理機關、及主要的外部管制機關等，對於合併議案表達明確的同意與支持後，合併流程始進入第二階段——合併營運計畫的具體研擬與執行，機構才開始投入更多資源以實現合併。機構首先應委請專業人士進行財務及法律方面的正當調查程序(due diligence)，確認合併機構可能及或有債務(possible or contingent liabilities)，並評估機構未來於各樣不同假設的財務情況下之經營前景。機構此時亦應提出具體的財務發展策略，包括員工僱用及重組計畫(staffing plan)、不動產發展計畫(estates development plan)、關鍵資源配置計畫(other key strategies，例如資訊通訊技術系統的整合、學習資源與設備的擴充等)、財務預測(financial

forecasts)與資金籌措計畫(funding plans)。此外，有關合併後新組織的管理架構、及管理人事選任流程，亦應於營運計畫中規劃安排，以確保合併後組織的正常運作。而在新組織正式成立以前，有關負責監督與執行該合併營運計畫的「影子管理團隊」(a 'shadow' management team and board)的職權亦應明確規定，以免發生糾紛。為利機構及外部管制機關有效監督執行該營運計畫，各行動計畫與時程的設定須符合 SMART 原則，亦即滿足「具體明確的、可測量的、可達成的、實際的、於特定時間內的」(Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-specific)目標設定要求。

根據一項英格蘭高等教育撥款委員會(HEFCE)今(2012)年 3 月對外徵詢高等教育機構過去實施合作、聯盟及合併(CAM)的經驗及管理的報告指出：目前文獻上關於高等教育機構實施合併的成效評估仍極為有限，特別是缺乏長期的成效評估。合併雖能帶來規模經濟、降低風險、更深入的資源整合及交換等利益，然而在過去案例中，合併機構通常都有低估所花費的時間與成本的傾向，因合併而增加的成本包括行政程序、資訊管理系統的整合、人力結構的重組、及裁撤所需優退或資遣費用等，而合併後不同校址及校區間的距離等亦限制合併的成果，因此事前的正當調查程序(due diligence)極為重要。該報告並針對英國英格蘭及丹麥、荷蘭共九個個案進行研討。其中，英格蘭地區的機構合併包括下列成功及失敗案例：(1) Victoria University of Manchester 與 University of Manchester Institute of Science and Technology 於 2004 年新成立的 The University of Manchester，係兩所學校密切合作研擬，計畫打造世界排名前 25、學生數 30000 人以上之超級大學的完全合併案(full merger)；(2) 原屬地區性教育聯盟的兩家小型技術學 Surrey Institute of Art and Design University College 與 Kent Institute of Art and Design，為達政府宣布得授與學位的大學資格所需具備的 4 千名全職學生要求，於 2005 年合併新設 University College for the Creative Arts，並於 2008 年成功升格大學改名為 University for the Creative Arts；以及(3) 高等教育機構 Thames Valley

University 於 2004 年原為進行垂直整合而兼併進修教育機構 Reading College，卻因兩家機構背景文化迥異、合併決策評估失當及執行未力，終於 2010 年宣告撤資放棄 Reading College 的經營。以上案例的成功及失敗因素，可作為日後高等教育機構進行整併之參考及借鏡。

資料來源：

Higher Education Funding Council for England, (February 2004), Mergers in the higher education sector: a guide to good practice, accessed from

http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2004/04_09/

Higher Education Funding Council for England, (March 2012), Collaborations, alliances and mergers in higher education: Consultation on lessons learned and guidance for institutions, accessed from

http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2012/12_06/

Committee of University Chairs, (March 2009), Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in the UK: Incorporates the Governance Code of Practice and General Principles, accessed from

http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2009/09_14/

The Guardian, (21 July 2003), 'Name given to new Manchester university',

<http://www.guardian.co.uk/education/2003/jul/21/universitymergers.highereducation>

Harman, G. & Harman, K., (March 2008), 'Strategic Mergers of Strong Institutions to Enhance Competitive Advantage', Higher Education Policy 21, pp.99-121.