

教育研究集刊

第四十九輯第二期 2003 年 6 月 頁 141-173

高等教育整併之國際比較

戴曉霞

摘 要

自從 1960 年代以來，高等教育的整併不只是歐洲及澳洲等地調整高等教育結構的主要政策，也是近年來我國高等教育擴大規模、降低成本、提升效率及追求學術卓越的重要策略。儘管整併在我國高等教育界引起廣泛的注意和討論，但是此一議題的相關研究非常有限。爲了釐清高等教育整併的相關概念，並進一步了解和借鏡國外的政策與作法及其結果和影響，本文首先探討高等教育整併的外部及內部動力，其次分析高等教育整併的類型與特徵及其和機構自主之間的關係，最後再以荷蘭、澳洲與挪威三國的高等教育整併及兩個加拿大案例，分別由宏觀和微觀的角度說明高等教育整併是一個非常複雜的過程，必須要有明確的政策和配套措施，且其結果及成敗需由多元角度來評估。

關鍵字：高等教育、整併、國際比較

本文作者為國立交通大學教育研究所教授

電子郵件為：hhtai@cc.nctu.edu.tw

投稿日期：2003 年 1 月 2 日；採用日期：2003 年 5 月 9 日

Bulletin of Educational Research
June, 2003, Vol. 49 No. 2 pp. 141-173

Integration/Merger in Higher Education: A Comparative Study

Hsiou-Hsia Tai

Abstract

Since the 1960s, the institutional integration/merger has been an important policy in many countries in their efforts to restructure their higher educational systems. Recently, this also has been adopted in Taiwan to pursue an economy of scale, lower costs, greater efficiency, and academic excellence. In contrast to the strong interest shown by certain circles of policy-makers, very limited attention has been devoted to research on this topic. In order to clarify related ideas and to learn from the experience of other countries, this paper addresses the issue firstly by exploring the external and internal driving forces. Secondly, the types of integration/merger and their respective impact on institutional autonomy are analyzed. Finally, the experiences of the Netherlands, Australia, and Norway as well as two integration cases in Canada are discussed through both a macro and micro investigation. To conclude, the institutional integration/merger in higher education can be very complex, and thus clear-cut policies

Professor, Institute of Education, National Chiao-Tung University
E-mail: hhtai@cc.nctu.edu.tw
Manuscript received: Jan. 2, 2003; Accepted: May 9, 2003

and supporting measures are necessary to ensure its success. In addition, as the outcome of an integration/merger can take on different meanings with different groups of people, the evaluation of any integration/merger project may have to be conducted from multiple perspectives.

Keywords: higher education, integration, merger, international comparison

壹、前言

雖然高等教育的整併（整合及合併／兼併）已有相當長的歷史，歐美著名大學中有不少就是整併的結果。但是一直要到 1960 年代以降，高等教育的大眾化帶來高等教育在量方面的急速擴張及在質方面的多元需求之後，整併才成為各國重組高等教育結構的主要措施。例如 1960 年代英國和澳洲運用整併創造二元體系；1970 年代西德嘗試將各地區的高等教育機構合併為綜合大學（Integrierte Gesamthochschulen）；1970 及 1980 年代初期，澳洲、荷蘭和英國等國利用整併來合理化其師資培育系統等都是具體的例子。1980 年代之後，歐美各國由於新自由主義及新公共管理主義所帶動的政府再造運動及對效率與競爭力的重視，整併於是成為政府減少大學校院數量、擴大高等教育機構規模、降低成本、提升學術競爭力以追求卓越的重要策略。在大學整併的案例中引起廣泛關注和討論的包括：1983—1987 年之間荷蘭用整併來重整非大學部門、1987—1990 年代初期澳洲將高等教育二元體系改為單一體系、1993—1994 年挪威將 98 所職業導向的區域學院整併成為 26 所州立學院、1992 年以來中國大陸將 649 所高校合併為 256 所校院的大規模整併案，以及英國、加拿大等國的整併個案等（楊瑩，2002；戴曉霞，1999，2000；Eastman & Lang, 2001；Goedegebuure, 1992；Kyvik, 2002）。

高等教育之整併，也可說是我國高等教育學界近兩年來最關心的議題之一。事實上，我國高等教育整併的相關問題，自從 1990 年代中期以來，就開始引起廣泛的注意。舉例來說，在 1995 年發表的《中華民國教育報告書》中，教育部表示「將鼓勵部分規模過小、缺乏經營效率及競爭能力之學校，配合整體發展需求，尋求與其他學校合併之可行性，建立多校區之大學，使資源做更有效之運用。」（教育部，1995：79）。1996 年的《教育改革總諮議報告書》中，也曾指出「現有公立高等教育學府，部分規模太小，以致教育資源重複，難獲應有之效益，宜考慮予以合併或擴充至適當規模，以有效運用資源，提升品質。」（教改會，1996：61）。為了加速規模較小校院的整併，教育部在 1999 年公布「地區性國立大學校院整併試辦計畫」，並編列 10 億元專案預算。在政策導向和經費激勵之下，國立

嘉義師範學院和國立嘉義技術學院在 2000 年 2 月 1 日正式合併為國立嘉義大學。

除了規模的考量之外，基於我國加入 WTO 之後，高等教育所面臨的新挑戰，教育部積極推動以「整合」作為提升競爭力的主要策略。在 2001 年 8 月公布的「國立大學校院區域資源整合發展計畫」中，教育部明確指示大學校院藉由校際合作、策略聯盟及學校合併，完成「提升高等教育品質與辦學績效」、「增進高等教育的競爭力」及「促進地區教育發展」等目標（教育部，2001a）。之後，教育部更依據「規劃因應高等教育發展專案小組研議報告」，公布「推動研究型大學整合計畫」，倡導校內整合和校際整合。該計畫的主要目標在於「以專案經費支持研究型大學整合，協助整合國內外優秀人才及資源，在學術領域形成實力堅強的團隊，提升教學及研究活動之品質，俾能在國際水準上作競爭，進一步追求卓越。」（教育部，2001b）。在此一計畫的激勵下，臺灣的公立大學競相組成系統，形成南北大整合的現象。經過教育部審議後，臺灣大學以校內整合計畫、臺灣聯大（由清華、交通、中央及陽明四大學組成）以大學系統計畫、成功大學與中山大學以校際整合計畫合得 2002 及 2003 年度共 20 億元經費。

由上述說明可以看出，高等教育的整併在國內外已經成為高等教育政策中重要的一環。國外這方面的研究雖不算多，但近年來此一議題的重要性已引起廣泛的注意和研究的興趣，例如：2002 年 7 月號的《高等教育》（*Higher Education*）期刊，即以高等教育的整併為題出版專刊，我國在這方面的研究更為有限。儘管大學校院的整併在我國高等教育界已成為熱門話題，但是關於整併之概念與作法的討論還是付之闕如。為了釐清高等教育整併的相關概念，並進一步了解和借鏡國外的政策與作法及其結果和影響，本文首先探討高等教育整併的外部及內部動力，其次分析高等教育整併的類型與特徵及其和機構自主之間的關係，最後再以荷蘭、澳洲與挪威三國的高等教育整併及兩個加拿大案例，分別由宏觀和微觀的角度說明高等教育整併是一個非常複雜的過程，必須要有明確的政策和配套措施，且其結果及成敗需由多元角度來評估，以作為我國高等教育政策及研議整併校院之參考。

貳、高等教育整併的外部及內部動力

一、高等教育整併的外部動力

從最近數十年來高等教育整併的歷史來看，除了美國一些私立校院的整併是因為經營不善，或負債累累或招生不足以致難以為繼，不得以轉讓給他校的「破產保釋購併」（bankruptcy-bailout mergers）（Martin et al., 1994）之外，各國的整併案都是以公立大學校院為主，且多由政府主導，其目的在回應社會和經濟對高等教育的要求。這些來自高等教育所處的社會和經濟環境的需求，可視為推動高等教育整併的外部壓力，也是大學校院整併的主要動力。隨著社會和經濟的發展及社會思潮的轉變，導致高等教育整併的外部需求在各年代並不相同。

整體而言，歐美國家在 1960 和 1970 年代由於福利國家政策和民主思潮的影響，教育機會均等的強烈訴求迫使許多國家必須擴大高等教育的提供。在降低成本及避免大幅調整傳統大學體系的前提之下，各國紛紛在傳統大學之外，另設非大學部門（non-university sector）來容納快速增加的高等教育學生（戴曉霞，1999）。各國的非大學高等教育機構（包括美國的社區學院、法國的技術學院、西德的高等專科學院、荷蘭的高等職業學院、挪威的區域學院、英國的多元技術學院、澳洲的高等教育學院及日本的短期大學等）之來源不一，有的為新設，有的則為舊有職業學校的升級和合併，例如：英國和澳洲政府分別用合併原有學院的方式，創造出有別於傳統大學的多元技術學院及高等教育學院，以維持高等教育的二元體系。

1980 年代之後，由於新自由主義和新公共管理對於經濟（economy）、效率（efficiency）和效能（effectiveness）等三個 E 的強調及知識經濟和後福特生產模式對於員工整合性能力的需求（戴曉霞，2001，2002），各國無不積極改善高等教育，強化對於績效責任的要求，以提升高等教育的競爭力。不論傳統大學或非大學部門都難逃這波以提高三個 E 為目標的改革，特別是非大學高等教育機構規模太小、課程太窄的問題更引起廣泛的注意。

為了擴大高等教育機構規模、增加課程的廣度和深度、改善高等教育品質、

強化資源運用之效率，整併再度成為主要的高等教育政策。荷蘭、澳洲、挪威、中國大陸等地紛紛進行大規模、系統性的高等教育校院整併，英國、加拿大、臺灣、香港、日本、南非等地也有較為零星的整併案例。

二、高等教育整併的內部動力

除了來自社會和經濟體系的外部壓力之外，大學校院本身也會產生一些動力，或積極配合整併政策，或主動尋找整併的契機。對於大學校院內部動力的解釋，可大致分為自然選擇觀點和資源依賴觀點。

自然選擇觀點引用達爾文模式來解釋社會組織的行為。此一觀點認為大學校院和其他社會組織一樣，必須在生態系統中求生存（Birnbaum, 1983）。為了強化生存的機會，當高等教育的外在環境改變，例如：近年來各國的高等教育普遍面臨 Clark（1998）所說的「超載」問題，亦即社會給予大學的資源越來越少，但是要求大學所提供的服務卻越來越多時，高等教育機構會以整併來作為適應環境和創造機構特色、強化組織生存和成長機會的手段。

資源依賴觀點和自然選擇觀點相似，同樣認為組織最大的目標在求生存。但此一觀點認為，組織維持生存不可或缺的核心要素就是資源。根據此一觀點，大學校院整併的最主要原因乃在於擴大規模和市場的占有，以便盡可能的壟斷資源，並削弱其他機構的競爭力。換言之，自然選擇觀點和資源依賴論最大的不同在於，對自然選擇論而言，整併乃是為了更有效率地回應外在環境的改變與需求；而資源依賴論則指出，機構的整併乃在強化機構搶奪資源的競爭力，避免資源的流失。

雖然高等教育的整併經常都是由政府主導，基本上都是以「由上而下」的方式進行，但是高等教育機構作為一種社會組織，或為了創造有利生存的利基、或為了壟斷資源並杜絕競爭，高等教育機構也會產生一股「由下而上」的動力，在「整併」的大前提之下，選擇一種有利於完成機構內在目標的整併類型。

高等教育的整併基本上可以涵蓋聯盟（consortium）、附屬（affiliation）、邦聯（confederation/federation）、合併（consolidation/amalgamation）、兼併／購併（merger/acquisition）（Goedegebuure, 1992; Lang, 2002a, 2002b; Martin et al., 1994）。為了方便分析和比較，聯盟、附屬及邦聯三種類型將分開說明，合併和兼併將一起說明。高等教育整併各類型之示意圖請見圖 1。

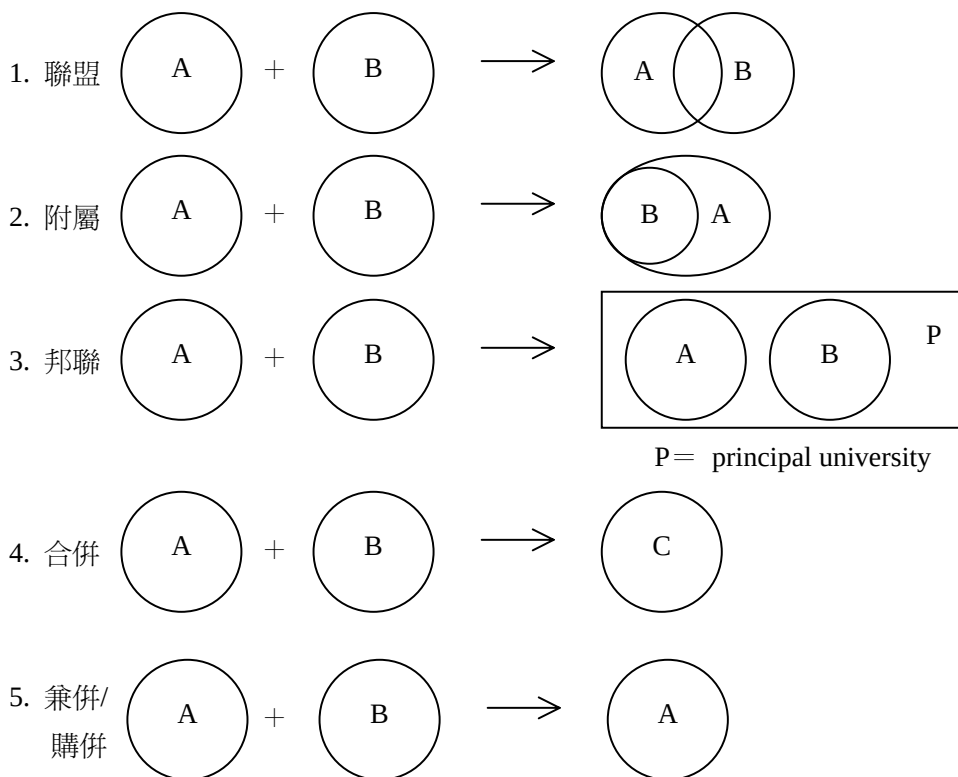


圖 1 高等教育整併類型示意圖

一、聯盟 (consortia)

高等教育的聯盟最早於 1930 年代出現在美國，例如：喬治亞州 Morehouse

學院、Spelman 學院及 Atlanta 大學組成 Atlanta 大學中心。兩所學院的三、四年級學生可互相選課，同時也 and Atlanta 大學合辦暑期課程，並共用圖書館資源。第二次世界大戰之後，以聯盟方式進行高等教育的整合更為常見，例如：麻州的「沃斯特學院聯盟」（Colleges of Worcester Consortium）成立於 1968 年，共有十個會員，包括二年制社區學院、醫學院和獸醫學院，克拉克大學（研究型大學），及四所私立文理教育學院。此一聯盟還有 14 個准會員，包括數個博物館、工藝及科學中心、園藝及古文物學會及一家廣播電臺。另有十幾家學校、基金會及非營利組織只參與此一聯盟的特別採購小組（Harclerod, 1999）。

聯盟主要的特色包括：

- (一)聯盟之組織和其會員組織是分開的，各為獨立的法人組織；
- (二)聯盟本身擁有有獨立的資產與負債、董事會、內部章程；
- (三)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；
- (四)聯盟有自己的職員和預算、收入；
- (五)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；
- (六)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；
- (七)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）。

在聯盟的安排下，會員機構可以合作課程和各類服務，例如：行政與事務服務，招生與行政等。此外，交叉註冊、聯合圖書館、專業發展活動、研討會、聯合採購在鄰近的聯盟會員之間也相當普遍。許多聯盟設有網頁、電子郵件及傳真等，有些還有視訊會議的設備。

二、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。醫院為了提升專業地位、獲得額外研究和行政經

費願意附屬於大學，大學的醫學院則因為獲得臨床機會也樂於合作。

附屬的主要特徵包括：

- (一)附屬模式基本上是一種雙邊協定，只包含兩個機構；
- (二)高等教育機構可同時和不同的機構組成附屬的整合關係；
- (三)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；
- (四)在附屬模式中，通常只有一方有頒授學位的權利；

(五)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。

三、邦聯 (confederation/federation)

英國的牛津、劍橋和倫敦大學都是典型的邦聯大學。舉例來說，牛津大學是由 40 餘所學院所組成的邦聯，各學院的主要責任包括：篩選及招收各學院的大學部學生；提供學生食宿、公共休息室、圖書館、運動及社交設施及精神上的照顧；負責學生的導師指導課程。主大學 (principal university) 的職責包括：決定各學院開設課程的內容、組織演講課和研討課；提供教與學所需要的各類資源，例如：圖書館、實驗室、博物館、電算中心等；篩選及輔導研究生；提供考試並評定成績；頒授學位等 (University of Oxford, 2002)。劍橋大學和其學院之間的關係和牛津大學相似，不過各學院學生的入學標準係由主大學訂定 (University of Cambridge, 2002)。

邦聯大學的主要特色包括：

- (一)參與機構的資產與負債獨立；
- (二)參與機構雖有頒發學位的法定權力，但是由主大學來負責學術水準、並頒發學位。
- (三)邦聯可促進機構間的合作，也在不增加成本的情況下，增加課程的多樣性。
- (四)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。
- (五)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。

(六)由於參與校機構的財務情況不一，爲了維持學術水準，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。

(七)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。

四、合併 (consolidation/amalgamation) 和兼併／購併 (merger/acquisition)

(一) 合併和兼併的主要差異

合併意指兩個或以上原本獨立的機構放棄其的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。購併通常見於私有部門，包括私人企業和私立學校以價購的方式接收另一個組織。合併和兼併是自 1980 年代以降，最常見的高等教育整併模式。本文在第五及第六節所探討之荷蘭、澳洲和挪威三國及加拿大的兩個案例，所採用的都是合併或兼併類型。

有些高等教育整併的文獻（例如：Goedegebuure, 1992），並不嚴格區分合併和兼併，而以合併 (merger) 來涵蓋這兩種整合方式；但在較近的相關探討中（例如：Martin, Samels & Associates, 1994; Eastman & Lang, 2001），則較明確的區分合併和兼併。特別是 Lang (2002a, 2002b) 在最近發表的論文中，就指出以往有關高等教育整併概念上的混淆，主要在於研究者未明確區分整併類型。

合併和兼併最主要的差異在於原機構是否繼續存在，其組織上的特色與差異可以由表 1 來顯示。

(二) 合併和兼併的迷思

不論在高等教育界或企業界，人們對於合併常有一種浪漫的期待，將之視爲「門當戶對」的對等結合，其結果必然是 $1+1>2$ 。相反的，在兼併的模式中，人們對於被兼併的機構則有一種「大勢已去」的悲觀看法，認爲過去所有的一切將在兼併的過程中煙消雲散，其結果不可避免將是 $1+1=1$ 。

表 1 合併和兼併之比較

		合 併	兼 併
高等教育 機構	A 校院	消 滅	存 續
	B 校院	消 滅	消 滅
	C 校院	新設立	—
規 模		通常 A、B 規模相當	通常 A 大 B 小
類 型		相似，通常為專門性校院	相異，通常 A 為綜合性大學，B 為專門性學院
校 名		新校名	沿用 A 校之校名
案 例		我國的嘉義師範學院和嘉義技術學院合併成嘉義大學	加拿大的安大略教育研究所被併入多倫多大學

事實上，不論合併或兼併之結果的複雜性遠超過人們的預期。在合併的案例中，雖然 $1+1>2$ 的結果並非不可能，但其先決條件是雙方要有高度的目標共同性、相互了解、互信與善意、合併之前有完整的規劃、合併之間和之後有暢通有效的溝通。即使如此，合併的雙方（或數方）在合併的過程及結果要能達到真正的對等並非易事。因為在談判和整合的過程中，若沒有任何一方採取主動，整個過程將很難推動。但若有任何一方採取較積極的作法，則可能引起「支配」、「卡位」的猜疑，導致互信基礎的動搖，最後終究難以避免衝突和摩擦。同樣的，在兼併的案例中，被兼併的機構繼續保持其文化、認同與功能，也並非不可能。以下將以兩個加拿大的高等教育整併案例來說明整併結果的多樣性及整併過程周密與嚴謹的思考、規劃與執行的重要性。

肆、高等教育整併和高等教育機構自主

以上的探討顯示，高等教育整併類型最主要的分別在於參與整併的大學校院保有其原有之自主性的程度。從圖 2 可以看出，從聯盟到兼併，被整併機構自主的程度越來越低，主併機構的控制越來越強。表 2 顯示五種整併類型和機構名稱、招生、教師之聘用與升等、公共經費、課程開設、頒授學位等六個機構自主向度

的關係。

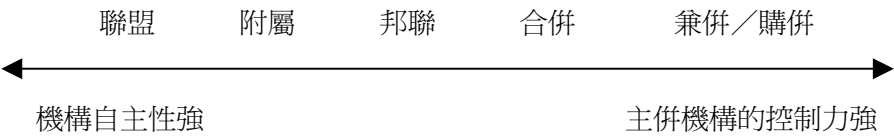


圖 2 高等教育的整併類型與機構自主

表 2 高等教育整併和機構自主的六個向度

	聯盟	附屬	邦聯	合併	兼併
機構名稱	不變	不變	不變	新名稱	保留主併大學名稱
招 生	獨立	獨立	半獨立(入學標準需符合主大學規定)	由新大學負責	由主併大學負責
教師之聘用及升等	獨立	獨立	半獨立(須符合主大學規範的學術水準)	由新大學負責	由主併大學負責
公共經費	獨立	獨立	由主大學統籌	由新大學統籌	由主併大學統籌
課程開設	獨立	獨立	半獨立(由主大學監督)	由新大學負責	需主併大學同意
學位頒授	獨立	由大學頒授	由主大學頒授	由新大學頒授	由主併大學頒授

伍、荷蘭、澳洲和挪威三國高等教育整併之比較

一、荷蘭高等職業學院的整併

(一) 整併的動力

荷蘭的高等教育體系採取二元制，包含大學和高等職業學院（Hoger Beroepsonderwijs, HBO）。荷蘭的第一所大學來登（Leiden）成立於 1575 年，Groningen、Amsterdam 和 Utrecht 等大學則成立於 17 世紀。加上 1960 和 1970 年

代陸續設立的 Twente、Limburg 等大學，共有 13 所大學。雖然最早的職業學院可以追溯到 1682 年在海牙設立的「皇家藝術學院」（Royal Academy of Fine Arts），不過其他職業學院多在 19 世紀職業訓練由行會轉向學校體系之後才設立的。

1960 年代以降，隨著高等教育的擴張，HBO 因為具有成本較低、能配合經濟發展之需求及能促進高等教育之多樣化的優點，被視為是有效處理急速增加之高等教育學生的良方。儘管 HBO 相當程度地解決了高等教育擴張的問題，但是荷蘭政府和大學並不希望 HBO 能獲得和大學同等的地位。因此 1968 年通過的「中等教育法」（Secondary Education Act）涵蓋了初等教育和大學之外所有類型的教育，HBO 自然也在其中。由於受到中等教育法的約束，HBO 雖然號稱是高等教育機構，不但無法享有大學的地位和自主，更無法擴充其規模以求進一步的發展（Goedegbuure & Westerheijden, 1991）。因為 HBO 和大學的地位懸殊，1970 年代一些倡導大學和 HBO 強化合作的建議，有些因為大學沒有興趣，有些則因為 HBO 擔心受到大學的支配，而無法推動。

雖然荷蘭政府在 1970 年代中期之前，很少關心 HBO 的發展，但是 HBO 規模太小、類型太分歧的問題還是需要處理。在 1975 年的白皮書《未來的高等教育》（*Higher Education in the Future*）中，就曾建議 HBO 透過合併以擴大規模。在針對合併議題的國會辯論中，HBO 的代表團體「HBO 委員會」認為合併的建議乃是基於經濟和行政的考量，不必然合於教育之目的，且 HBO 校院有的距離過遠、不利於合併，因而極力反對合併的提議。

到了 1980 年代，由於整個大環境對於效率與效能的強調，HBO 的改造已經勢在必行。「HBO 委員會」也體認到政府改革 HBO 的決心，因此在 1983 年政府發佈相關白皮書之前，先行發表了一份名為《透過合作以增強實力》（*Strengthening through Cooperation*）的政策文件，一改 1970 年代中期的強烈反對，贊成以合併來擴大 HBO 校院的規模。

（二）整併的過程

1983 年 9 月，荷蘭的教育與科學部 Deetman 部長和農漁業部 Braks 部長共同發表名為《規模擴大、任務重組與集中》（*Scale-enlargement, Task-reallocation and*

Concentration, STC) 的白皮書，開啓了荷蘭教育史上最大規模的重整行動。*STC* 白皮書之主要目標有三 (Goedegebuure, 1992: 145)：

1. 透過合併擴大 HBO 校院的規模，以促進不同領域之互動及教師知識和經驗的交換、學生選擇的機會、強化專業教育、服務與研究的基礎及創新能力的提升，以加強對地區的服務。

2. 強化 HBO 校院的管理能力，以擴大 HBO 校院在資源分配、人事聘用及課程設計方面的責任；

3. 藉由規模的擴大、貴重設備的集中及課程的組合以提高資源的使用效率。

爲了達成上述目標，*STC* 白皮書中也宣布，HBO 校院 1986—1987 學年公共經費的獲得，基本上必須符合下列三個條件 (Goedegebuure, 1992: 146)：

1. 至少要有 600 個學生；

2. 合併後的 HBO 校院在行政上必須合一，也就是只能有一個董事會、單一行政體系和校務會議代表。

3. 合併之各校區間的距離必須合理，以充分發揮合併的在經濟規模和綜效 (synergy) 的益處。

由於這三項明確的規定，HBO 校院必須努力和鄰近的校院進行合併，且必須是實質的合併，而非繼續保持校院之獨立性的書面合併。在 *STC* 白皮書提出之後，荷蘭國會在 1984 年初通過 HBO 法案，作爲 HBO 學院合併的法源依據，並規定合併之學院在 1986 年 8 月必須完成合併同意書。換言之，HBO 體系必須在 HBO 法案公布後兩年半內完成結構的重組。

爲了避免過度介入 HBO 的合併，教育與科學部要求「HBO 委員會」擔任整併過程的協調單位，作爲政府和 HBO 之間唯一的中介，並提供政府作最後決策所需的調查與建議。*STC* 白皮書中就明白表示：「中央政府只列出最基本的原則，至於執行的環境則有賴教育界來創造，教育與科學部長必須和合併的執行保持距離」 (Goedegebuure, 1992: 7)。

(三) 整併的結果

由於教育與科學部的政策目標和配套措施非常明確，HBO 校院必須努力和鄰近的校院進行合併，因此合併的結果相當成功。合併之前，HBO 共有 359 所學院，

校院平均學生數為 575 人，最小的只有 34 人，最多的則有 5,880 人，且為單科學院。

到了 1987 年 7 月，計有 314 所合併為 51 所新學院，有 34 所維持原狀，因此共計 85 所。合併後，多數 HBO 學院為多領域學院，只有 15% 為單一領域 HBO 學院。新學院平均為 6 校的合併，最多高達 19 校。從表 3 可以看出，合併前 HBO 機構數量多、規模偏小的情況，在合併之後已經有了顯著的改善。

表 3 荷蘭 HBO 整併前後機構數量及機構規模之比較

機構規模 (全時學生數)	整併前		整併後	
	機構數	比率	機構數	比率
0-600	270	75%	21	25%
600-2000	81	23%	34	40%
2000-5000	8	2%	18	21%
5000-8000	--	--	6	7%
8000-	--	--	6	7%
總 數	359	100%	85	100%

資料來源：改編自 Goedegebuure (1992: 157-158) 表 6.2 及表 6.3。

二、澳洲高等教育學院的整併

(一) 整併的動力

1960 年代初期，由於要求高等教育擴張的政治及社會壓力日愈增加，澳洲政府於是在 1965 年依據「澳洲大學委員會」的建議，設立職業及教學導向的「高等教育學院」(colleges of advanced education, CAEs)，替代傳統大學的擴張。到了 1970 年代初期，澳洲已有為數約 90 所的 CAEs，其中不少是小規模的專科學院，並不具備經濟規模。因此 Fraser 所領導的保守黨政府，在 1981 年就指定其中 30 所必須合併，否則中央不再給予經費。到了 1983 年勞工黨政府再度執政並企圖全面改造經濟之後，高等教育效率的提升更是不可避免的趨勢。

體認到高等教育大環境的急遽變遷，高等教育界也曾主動謀求改善之道，希望在二元並立的體制中，調整高等教育機構的規模。然而，勞工黨政府不耐高等

教育界和緩的改革步調，決定採取更激烈的變革，藉以促使高等教育能更積極地回應社會的需求，更密切配合國家的發展重點，以重振澳洲的經濟及保持澳洲在國際市場上的競爭力（戴曉霞，1999）。

在 1987 年 12 月，就業、教育及訓練部部長 John Dawkins 在教育綠皮書《高等教育：政策討論書》（*Higher Education: A Policy Discussion Paper*）及隨後在 1988 年公佈的教育白皮書《高等教育：政策聲明》（*Higher Education: A Policy Statement*）中宣布廢除二元制度。澳洲高等教育的二元體系至此告一段落，由「全國統一體系」（Unified National System, UNS）取代。

（二）整併的過程

雖然 Dawkins 部長一再宣稱，教育部將不會積極介入大學校院的整併，但是教育部也讓各校明白，合作的有賞、不合作的有罰。在獎賞的一方面，主要是額外經費的提供。聯邦政府將提供「國家優先經費」（National Priority Fund）來協助合併機構之間所需的聯絡設備、圖書館、學生、教職員及財務系統之整合、交通運輸及其他雜費，例如校徽、公關、甚至信紙等（Harman, 2002）。處罰的一方面，主要是以大學校院的規模作為經費分配的依據。根據白皮書的規定，各校院至少要有 2,000 名全時學生才能獲得基本經費；5,000 名才能在開課的類別方面有彈性，同時亦可獲得少數專門領域的研究經費；8,000 名才能廣泛的開課及進行各領域研究。換言之，不論大學或 CAEs，若不願意主動地尋求合併的機會以提升經濟規模，將在經費的分配上受到處罰，進一步限制該校院的發展。

除了經費的配套措施之外，Dawkins 部長又指派了「合併工作小組」（Task Force on Amalgamations）的成立，以監督合併的進度，並提出相關報告。「合併工作小組」強調賞罰並濟的精神，讚揚積極推動合併的州（如新南威爾斯），並對抱持觀望的州和大學校院提出嚴重的警告。在新南威爾斯州議會於 1989 年 5 月完成立法程序，將該州的 25 所院校整合成 9 所新大學之後，各州只好紛紛跟進。

（三）整併的結果

高等教育學界對於教育部整併的政策有諸多不滿和疑慮，大學認為和 CAEs 整併將不可避免地降低大學原有的學術水準，不利大學在學術卓越方面的追求；CAEs 則認為和大學合併，不啻否定 CAEs 對於澳洲高等教育的獨特貢獻，放棄特

定的功能和職業導向的課程，而向傳統大學的研究和學術性課程俯首稱臣。儘管如此，由於教育部的政策明確、賞罰分明，各大學校院只好依據下列兩種方式進行整併：

1.將 CAEs 併入舊有大學，例如：雪梨教育學院、雪梨護理學院、坎伯南衛生學院、雪梨藝術學院及新南威爾斯音樂學院被併入雪梨大學。這類合併由舊有大學作為主併單位，也沿用舊有大學名稱，是典型的兼併類型。

2.由 CAEs 和 CAEs 或技術學院合併成為新大學。例如：西雪梨大學是由 Macarthur、Nepean 及 Hawkesbury 三所高等教育學院合併而成。

到了 1990 年代初期，澳洲大學校院的機構數下降，機構規模則明顯擴大。從表 4 澳洲高等教育機構 1988 和 1991 年的比較，可以很容易地看出這種變化。

表 4 澳洲高等教育機構整併前後數量及規模之比較

機構規模 (全時學生數)	整併前 (1988)		整併後 (1991)	
	機構數	比 率	機構數	比 率
<2000	26	35%	5	12.5%
2000-5000	23	34%	2	5.0%
5000-8000	12	16%	9	22.5%
>8000	13	18%	24	60.0%
總 數	74	100%	40	100%

資料來源：改編自 Goedegebuure (1992: 196, 202) 表 7.1 及表 7.3。

由於澳洲這波高等教育結構重整將經費和校院規模綁在一起，因此不但規模小於 2,000 人的學院必須積極尋求合併的對象，連規模已達門檻的校院，為了爭取鼓勵合併的額外經費、擔心不擴大規模將喪失原有之優勢及不利於未來發展或為了強化系所及課程的多樣性，以及盡可能地壟斷資源等的多重考量之下，也多卯足了勁進行合併。表 5 顯示在 13 所原本學生就超過 8,000 人的大型學校中，進行整併的比率（69%）遠超過採取不整併策略的比率（31%）。

表 5 澳洲不同規模高等教育機構之整併行爲

	機構規模（全時學生數）			
	< 2000	2000-5000	5000-8000	> 8000
整 併	21（81％）	16（70％）	10（83％）	9（69％）
不整併	5（19％）	7（30％）	2（17％）	4（31％）
總 數	26（100％）	23（100％）	12（100％）	13（100％）

資料來源：Goedegebuure, 1992: 206

三、挪威區域學院的整併

（一）整併的動力

挪威的面積和英國相當，但是人口只有 400 餘萬，因此只有四所大學，最古老的是奧斯陸大學，成立於 1811 年。二次世界大戰之後，Bergen、Trondheim 及 Tromso 三所新大學才陸續設立。爲了容納 1960 年代急遽擴張的高等教育學生，挪威政府在傳統大學之外廣設區域學院（regional colleges），以提供職業導向課程。

到了 1990 年代初期，挪威共有 98 所區域學院，包含 25 所師範學院、15 所工程學院、27 所醫事學院、3 所社會工作學院及 14 所其他專門訓練學院。由於區域學院數量多、規模小，1965 年成立的「皇家委員會」（Royal Commission）就曾建議將區域學院的行政和組織加以整合。因爲受到部分學院及專業組織的反對，挪威教育部放棄了第一回合的整併計畫。

由於數量龐大的區域學院的管理造成行政上的負擔，教育部於 1976 年在 17 個區域成立了聯和管理處。但是因爲這些管理處權力相當有限，對於各區域學院而言，與其向這些區域聯和管理處求助，不如直接找教育部。因此，聯和管理處並沒有發揮功能，學院還是各行其事。這種情況到了 1980 年代中期開始有了轉變。受到「新公共管理」的影響，高等教育機構被認爲應該和其他政府部門一樣進行再造，以強化管理、提升效率。

1987 年新成立的「皇家委員會」在檢視高等教育的目標、組織和發展的優先順序之後，指出以往整併的努力之所以失敗，主要是本位主義作祟。當時的爭執

與問題（包括各校的傳統、課程、資格等）都被誇大了，而各學院規模過小所產生的問題也已經非常清楚。因此「皇家委員會」認為，將各區域學院透過合併加以整合的時機已經成熟（Kyvik, 2002; Norgard & Skodvin, 2002）。

（二）整併的過程

由於教育部深受管理將近百所學院之苦，在「皇家委員會」發表學院必須整併的看法之後，教育部隨即發表白皮書表示支持。1993 年教育部決定各區域的學院必須整併成州立學院（state colleges）。具體而言，這次高等教育整併的目標涵蓋以下八點（Kyvik, 2002）：

1. 擴大學術單位的規模、提升其品質；
2. 強化不同學術領域之教師的接觸與合作；
3. 在新學院中創造共同的教育文化；
4. 提供學生整合不同課程的可能性；
5. 強化組織回應社會變遷與需求及發展新課程之能力；
6. 提升學院體系的成本效益；
7. 改善圖書館及網路資訊科技；
8. 改善行政服務的品質。

除了上述八點目標，教育部還有一個沒有公開說明之目的，就是希望藉由整併阻止兩所規模最大的區域性學院升格成大學。這兩所學院多年來處心積慮想升格為大學，但是教育部希望將大學的數量維持在原有的四所，以避免高等教育體系中的菁英部分過度擴張，因此一直不同意這兩所大學改制的要求。透過區域學院之間的整併，教育部希望這兩所學院斷了跨足大學的念頭，繼續維持挪威高等教育大學／學院分立的二元體系（Kyvik, 2002）。

在設定整併的原則和目標之後，教育部責成各區域的「高等教育委員會」（boards of higher education）來推動整併的過程，並決定該區域內各學院合併的對象。雖然大多數學院對於合併並不熱中，但也知道這是不可避免的發展方向，因此多接受該區高等教育委員會的安排。但也有一些學院以地理位置相距太遠、規模已經夠大等理由極力抗拒合併的安排。在高等教育委員會的同意之下，也可以獲得一些區域性調整的彈性。

(三) 整併的結果

經過整併之後，挪威的 98 所區域學院到 1994 年成為 26 所州立學院。根據 Kyvik (2002) 在 1997/1998 年間針對 300 位學術、行政領導人及教育部、其他部會官員進行的訪談及州立學院教師進行的調查研究，合併確實有助於行政和專業品質方面的提升，也增加了學院在社會的能見度和地位。但是由於被整併的學院之間的地理距離，原來希望藉由合併以擴大經濟規模、降低成本、提升經濟效益的目標尚未能充分達成。

儘管合併的結果和預期的目標尚有一段距離，但是學院的地位提升卻產生了一個當初不在規劃之內的後果。1996 年挪威國會通過新的「大學與學院法」(Act on Universities and Colleges)，讓大學和學院不論在組織和管理上，都有一個共同的架構和法源基礎。根據「大學與學院法」，大學的主要任務在於基礎研究及研究生教育的提供。州立學院負責提供各類專業和職業導向課程，同時也負責一部分大學的基礎課程。此外，在和大學合作的情況之下，或大學沒有開課的新領域，州立學院也可以開設研究所課程。同時，州立學院也必須進行應用性或和區域問題相關的研究。「大學與學院法」也改變了州立學院的管理模式。在合併之前，區域學院的校長是由區域委員會推薦，再由教育部長聘任。在 1996 年之後，各州立學院和大學一樣，系、院、校級的學術主管都由校內自主產生。

雖然區域學院對於能升格為州立學院，並進一步獲得和大學平起平坐的地位而欣喜，但是教育部藉由整併阻擋學院升格為大學，以維持高等教育二元體系的努力卻因此落空。既然學院和大學不但有相同的法源依據，且有約 50% 的學院已經開設碩士班課程，教育部不得不同意，只要學院的教師能力和課程的類別達到某個標準，就得以開設博士課程。對於學院而言，升格成為大學很自然是下一個目標。因此，挪威是否應該廢除高等教育的二元體系，改為單一體系的相關議題，也引起了廣泛的討論。就這個角度來看，教育部欲藉學院的整併來阻擋「學術游移」的努力並不成功 (Kyvik, 2002)。

四、三國高等教育整併之比較

從以上三個國家高等教育整併的探討可以看出，就政策的 when (整併時期)，

why（整併的動力）和 how（整併的類型和推動單位）等三方面而言，三國都有非常相似之處。就政策的 what（整併政策重點及配套措施）而言，挪威未如荷蘭和澳洲明確。由表 6 可以發現以上三國的高等教育整併，在上述幾個面向的相似和相異之處。

表 6 三國高等教育整併之比較

	荷蘭	澳洲	挪威
整併的時期	1983－1987	1988－1990 年代初期	1993－1994
整併的外部動力	擴大規模 提升效率與效能	配合經濟重整的需求、 提升效率與效能	強化管理、提升效率
整併的內部動力	保有經費、維持生存	CAEs：達到學生數門檻、維持生存 大學：壟斷資源	維持生存
整併的類型	HBO 之間的合併	1.大學兼併 CAEs 2.CAEs 之間合併	區域學院之間的合併
整併的目標	減少 HBO 機構的數量、擴大機構規模	1.將高等教育由二元改為單一體系 2.減少大學校院數量	1.擴大區域學院規模、提升成本效益 2.阻止學院升格為大學的企圖、維持高等教育二元體系
整併的政策	明確	明確	明確
主要的配套措施	經費	經費	較不明確
推動整併的中介單位	HBO 委員會	另外成立「合併工作小組」	各區域的「高等教育委員會」
整併的結果	HBO 機構數由 359 降至 85 所，機構規模明顯擴大	74 所大學和 CAEs 整併為 36 所大學	98 所區域學院合併為 26 所州立學院
完成整併目標的程度	完成	完成	目標 1.大致完成，但導致學院地位提升，妨礙目標 2.之完成

陸、兩個加拿大高等教育整併案

近年來加拿大有兩個大學校院的整併案例引起相當廣泛的注意，Julia Eastman 和 Daniel W. Lang（2001）曾針對這兩個案例進行深入的探究和分析，他們的研究結果提供我們一探整併的複雜過程與難以充分預期的結果。

一、安大略教育研究所和多倫多大學的兼併案

（一）兼併的動力

安大略教育研究所（Ontario Institute for Studies in Education, OISE）於 1965 年 5 月在多倫多成立，目的在於進行教育研究及開設教育研究所碩博士課程。雖然 OISE 是一個法定的獨立機構，但 OISE 並未被賦予頒授學位的權利，因此和多倫多大學（以下簡稱多大）保持「附屬」的關係，形式上屬於多大的研究所部門，在多大的組織中稱為「教育理論研究所」。OISE 學生註冊的相關事務委由多大辦理，也由多大頒授學位，OISE 每年支付多大 60 餘萬加幣的行政業務費。

為了維持 OISE 研究與教學的品質，多年來安大略省政府一直為 OISE 編列特別預算，提供額外經費。即使如此，OISE 還是面對經費不足的窘境。為了徹底解決 OISE 的問題，安大略省政府於是強力促成 OISE 和多大的教育學群合併。多大教育學群的前身是「安大略教育學院」（Ontario College of Education），在 1965 年併入多大，並在 1972 年改名為「多倫多大學教育學群」（Faculty of Education of the University of Toronto, FEUT）。由於教育的研究和碩博士學程已由 OISE 包辦，因此 FEUT 併入多大後還是以師資培育為其主要任務，在多大的地位不高，經費也頗拮据。這種情況一直到 1988 年 OISE 的教授 Michael Fullan 出任 FEUT 的學群長，大力提升 FEUT 在研究方面的表現之後，才獲得改善。到了 1994 年，「安大略教育及訓練廳」極力促成 OISE 和多大的整併案時，FEUT 的學術聲望和校內地位都有明顯提升。表 7 顯示 1994—1995 學年，OISE、FEUT 和多大在各方面的比較。

表 7 OISE、FEUT 和多大之比較

	OISE	FEUT	多倫多大學
學生數	2440	3100	50893
專任教師數	128	121（含實驗學校教師 35 人）	2942
行政人員	172	74	3685
作業收入（加幣）	3,300 萬	2,000 萬	6 億
校務基金（加幣）	40 萬	--	5 億
文 化	研究掛帥 教師中心 重視競爭和對抗	教學為主 學生中心 重視倫理和合作	

資料來源：整理自 Eastman & Lang（2001: 89-91; 120-122）。

（二）兼併的過程

在安大略省「教育與訓練廳」積極指示兩校整合之後，多大和 OISE 各自組成談判團隊，並邀請國內外傑出教育領域學者作為團隊顧問。但自從 1994 年 4 月團隊第一次會議之後，因為 OISE 內部反彈聲浪大，談判過程歷數月還毫無進展。OISE 部分教師認為 OISE 和多大規模差距過大，雙方不可能是對等的合併。與其讓多大併吞之後形同解體，OISE 不如保持現狀，或和規模較小的大學（如約克大學）合併。為了打破僵局，雙方同意聘請 Simon Fraser 大學校長 John Stubbs 作調人。在 Stubbs 耐心的折衝和溝通之後，雙方終於在 1996 年 12 月簽訂同意書。

儘管就機構層次來看，OISE 和多大因為規模的懸殊，其整合類型無疑是典型的兼併案。或許為了避免進一步加深 OISE 對於整合的疑慮，雙方所簽訂的同意書稱為「整合同意書」（Integration Agreement），整份同意書中也都以 integrate 來取代 merger。同意書中對於經費、資源的處理與分配，整合的計畫與實施都有詳細的規劃，雙方並同意 OISE 和 FEUT 在 1996 年 7 月 1 日整合為多大之下的教育學群，和多大其他學群享有相同的權利與義務，新學群的名稱為「多倫多大學安大略教育研究所」（Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto, OISE/UT）。

OISE 和多大一完成同意書的簽訂之後，多大校長就不再直接參與整合過程。

OISE 的所長 Arthur Kruger 在同意書簽訂不久後就辭職，而由擔任 OISE 談判團隊召集人的助理所長 Angela Hildyard 繼任所長職務。Hildyard 繼續親自參與整合過程，雙方並依據同意書成立了「學術整合工作小組」，以進行新的規劃和結構。

(三) 兼併的結果

由於 OISE 是安大略省獲准開辦教育領域博士課程的兩所大學校院之一（另一所為渥太華大學），且在教育研究方面有卓越的表現，和多大合併後，對於多大在教育領域的聲望有立即的加分效果，因此多大校長對於整合的結果非常滿意。OISE 在經歷了短期的不確定和不安之後，由於 OISE 保持了原有的機構名稱和認同，多數教師對整併都持肯定態度。主導 OISE 整合案的 Angela Hildyard 認為，雖然整併不可避免地有些短期的不確定性與焦慮，但就長期來看，其結果確實是正面的。整併之後，OISE/UT 的財務穩定、募款較為容易，是多大中五大學群之一，和其他學群的合作較為容易也較頻繁。

另一方面，FEUT 對於整併結果的負面感受則和 OISE 的肯定態度形成強烈對比。原本屬於 FEUT 的教師認為，來自 OISE 的新同事挾其學術的優勢，不但在新單位中出任主管，而且因保有了原來的機構名稱、文化及認同，他們很少將自己視為多大的一份子。雖然從 FEUT 的角度來看，整併的主要目標是在整合師資培育和教育研究，希望雙方能夠互蒙其利，但是這樣的期待未能落實。整併後，師資培育的地位益形低落，而教育研究及碩博士課程的重要性更被強調。此外，雙方在文化上的差異也更加凸顯，FEUT 的教師在整併後幾乎成了二等公民。

二、Nova Scotia 技術大學和 Dalhousie 大學的合併案

(一) 合併的動力

由於加拿大高等教育經費的刪減，Nova Scotia 省政府在 1990 年代中期強烈希望能調整高等教育結構、擴大校院規模，以降低成本、提升效率。雖然 Nova Scotia 技術大學（Technical University of Nova Scotia, TUNS）在電子計算、工程方面的表現卓越，但是因為規模太小，經費難以擴增，不利未來的發展。由於 TUNS 和 Dalhousie 大學（以下簡稱 Dalhousie）地理位置相近（只相距六個街口），因此 Nova Scotia 省政府強烈建議 TUNS 和 Dalhousie 合併，並給雙方額外經費以為激

勵。由於當時 TUNS 已有財務困難，認為合併一方面可以獲得額外經費，立即抒解經費不足的窘境；一方面在未來可以依賴 Dalhousie 的行政服務，將節省的經費用之於學術卓越的追求，因此接受合併的提議。Dalhousie 也贊成合併的提議，除了經費的誘因之外，最主要是因為 Dalhousie 在工程和電子計算方面的表現不如 TUNS，認為和 TUNS 的合併將有利於 Dalhousie 在這方面的發展，早日實現 Dalhousie 成為 Nova Scotia 省之旗艦大學的期待。因此，雖然雙方的規模懸殊、文化不同，但是對於合併成一所更富競爭力的新大學都充滿期待。表 8 顯示兩校在 1996 年規劃合併時的差異。

表 8 Nova Scotia 技術大學（TUNS）和 Dalhousie 大學之比較

	TUNS	Dalhousie 大學
學生數	1450	11000
專任教師數	93	990
兼任教師數／助教	60	800
各類行政人員	225	1618
作業收入（加幣）	2,300 萬	1 億 4,500 萬
校務基金（加幣）	500 萬	1 億 8,000 萬
文 化	較不強調規章和程序 以大學為認同單位 大學整體氣氛較親密	照章行事 師生員工以所屬學群為認同單位 大學整體氣氛較疏離

資料來源：整理自 Eastman & Lang（2001: 54-56）。

（二）合併的過程

TUNS 和 Dalhousie 兩校在 1996 年 2 月開始商討合併的可能性，隨後在 4 月宣布兩校決定合併，並於 7 月 10 日簽訂合併同意書，於 1997 年 4 月 1 日正式合併。在簽訂同意書之後，兩校共同成立了「合併規劃委員會」（Amalgamation Planning Committee, APC），包含兩校校長、副校長及公關主任、TUNS 工程學群最高主管、合併執行召集人。

由於兩校合併的整個過程，是由兩校的校長親自參與並擔任主要的協商人員，因此整個過程不但沒有安大略教育研究所和多倫多大學談判的肅殺之氣，還充滿了一種私人化、不官僚的輕鬆氣氛。甚至當兩校在 1996 年正式宣布合併的計

畫時，兩校都還未曾簽訂任何正式協議。整體而言，兩校的合併相關事務多由兩位校長或少數兩校主管處理，再報請董事會同意，和 OISE 與多大整合案透過兩校之談判團隊運作不同。

(三) 合併的結果

根據 TUNS 和 Dalhousie 的合併同意書，雖然整合後的機構稱為 Dalhousie 大學，其目的在成立一所「混合的大學」(amalgamated university)，因此其精神是合併，而不是兼併。為了在合併後的新大學中保留 TUNS 的自主和完整性，同意書刻意讓 TUNS 保有「學院」(College)的獨特地位，得設學院董事會、院長及學術委員會。

由於 TUNS 和 Dalhousie 的合併同意書未曾周延地考慮合併後較小機構可能面對的問題，因此儘管同意書展現了對於 TUNS 的善意，協商的過程也很平和，但有利於 TUNS 的種種承諾及美好遠景並未落實，甚至在為合併後的 TUNS 重新命名時，都遭遇了極大的問題。1997 年 2 月 TUNS 被命名為「Dalhousie 大學多元技術學院」(Dalhousie University Polytechnic)。此一名稱遭到 TUNS 原有教師、職員、學生和校友的批評和大力抗拒，認為是貶抑 TUNS 的作法。因為想不出各方都能接受的名稱，TUNS 的董事會於是決定以 TUNS 在合併過程中的非正式名稱「DalTech」作為 TUNS 合併後的正式名稱。

除了名稱問題一開始就出師不利，同意書中一些原本看似有利 TUNS 的安排都面對意想不到的挑戰。首先出問題的是 TUNS 作為一個「學院」的獨特地位。學院之所以獨特，最主要是因為 Dalhousie 原本的組織是以學群為主。由於未充分了解雙方組織的差異，TUNS 的教師對於學院在 Dalhousie 的地位過度期待。

TUNS 認為「學院」的地位將有助其保持原有的自主、文化和完整性。然而一方面因為同意書中並未規範，合併後的管理及行政體系要如何授權給新學院的董事會、院長及院學術會議；另外一方面因為 Dalhousie 的傳統是以學群為主，不論行政單位或各種會議和代表都習慣直接與學群交涉，而忽視形同虛設的學院，因此 TUNS 想要藉由學院的獨特組織，在 Dalhousie 中獨樹一格的想法，很快就破滅了。合併一年後，工程學群在 1998 年 3 月決定脫離 DalTech。不久之後，電子計算學群也做了相同的決定。DalTech 在整併一年後形同解體，不得不黯然走

入歷史。

三、兩個整併案之比較

雖然上述兩個整併案面對非常相似的外部及內部動力，在某些向度也非常相近，但是由於兩案在整併過程的作法差異非常大，以致於產生了意料之外的合併結果及對於整併非常懸殊的評價。兩案的比較可以由表 9 來顯示。

表 9 加拿大兩個整併案之比較

	OISE/FEUT/多倫多大學整併案	TUNS/Dalhousie 大學整併案
規模（學生數）	2440：3100：50893	1450：11000
地理位置	鄰近	鄰近
互補性	強	強
外部動力	降低成本、提升效率	擴大規模、提升效率
內部動力	OISE：解決財務問題，保障經費 多大：提升教育領域之聲望	TUNS：擴大經費來源 Dalhousie 大學：擴大規模、 提升工程及電子計算領域之聲望
規劃整併類型	OISE 被多大兼併，OISE 和 FEUT 合併	TUNS 和 Dalhousie 大學合併
整併主談者	兩校談判團隊	兩校校長
談判氣氛	劍拔弩張	友好、善意
整併同意書	詳細周延	較為簡略
正式整併日期	1996 年 7 月 1 日	1997 年 4 月 1 日
整併過程費時	29 個月	14 個月
整併結果	OISE 和 FEUT 合併為多大之下的教育學群，沿用 OISE 原有名稱，OISE 之文化與價值成為主流。	TUNS 成為 Dalhousie 大學中獨特的學院，改稱 DalTech。一年後工程和電子計算學群先後脫離 DalTech，融入 Dalhousie 其他學群，DalTech 走入歷史。
整併後實際類型	機構層次 OISE 被多大兼併，學群層次 FEUT 被 OISE 兼併	TUNS 被 Dalhousie 大學兼併
整併滿意度	OISE 和多倫多大學都很滿意，但是 FEUT 自覺淪為二等公民	Dalhousie 大學很滿意，但 TUNS 極度失望

資料來源：整理自 Eastman& Lang（2001: 96-124）。

柒、結 論

以上關於高教教育整併外部及內部動力的分析、整併類型的探討及國際的比較，對於我國的高等教育整併政策及研議整併的大學校院可提供下列啓示：

一、在高等教育整併政策方面

(一) 高等教育的整併宜以立法規範

由於高等教育的整併不僅耗時費力，且經常牽涉高等教育結構的重整、激勵性經費的提供、經常性經費的調整、人員的安置，甚至土地、財產的轉移，因此國外整併案不論是系統性的大規模整併或是整併個案都透過立法程序，獲得法源依據，避免以行政命令推動整併的不確定性。

(二) 高等教育整併政策必須明確，並有充分的配套措施

國外在推動高等教育整併時，政策及其目標非常明確，且訂定確切的整併時間表。同時，高等教育政策也有賞罰分明的配套措施，以經費、學生人數等策略促成政策目標的完成。此外，爲了預防「書面合併」(paper mergers)，有些國家（如荷蘭）還明確要求合併後的校院只能有一個董事會、單一的行政體系及單一的校務會議代表，以確定實質合併能早日落實。

(三) 教育部宜只訂定高等教育整併的原則

由於高等教育的整併往往涉及大學校院的自主，因此教育部在訂定原則後，不宜直接介入，而由另外設立的委員會或其他中介機構推動及監督整併過程，避免行政體系和校院自主可能的衝突。

(四) 高等教育的整併對象宜以非大學高等教育機構或專業學院為主

雖然高等教育的整併多以擴大經濟規模、提升效率爲主要目標，但大學校院的經濟規模至今並無定論，例如：Koshal & Koshal (1999) 指出所謂的經濟規模依大學校院的特質而異，很難找出通用的最適規模。此外，是否擴大規模就能提升效率，也是一個發人深省的問題。很顯然，高等教育的多重功能並不容易以輸入和產出的比值做出高下的判斷。基於以上的考量，國外由政府主導的整併案例多集中在規模過小、有礙未來發展的非大學高等教育機構或課程過於狹隘的專業

校院，很少冒然進行傳統大學間的整併。

(五) 公立高等教育的整併宜以合併和兼併為主要類型

由於高等教育強調自主的傳統及組織自我保存的本能，若非強大的外部壓力，大學校院之間自願性的整合基本上會偏向聯盟、附屬、邦聯等鬆散連結的模式，以便在不改變組織結構、不變更原有校名的情況之下，進行局部性的合作。但是國外的經驗顯示，為了完成擴大高等教育機構規模、降低成本、強化課程的多樣性等目標，各國之相關政策很明確地要求大學校院進行合併或兼併，以大幅限制高等教育機構選擇整併類型的空間。

二、在研議整併之大學校院方面

(一) 整併可提供高等教育機構進一步發展的契機

雖然整併的動力常來自外部環境的壓力，高等教育機構往往沒有太多的選擇。但是因為整併政策往往提供額外經費及擴大校院規模的機會，若能將「由上而下」的外部動力轉化成「由下而上」的內部動力，將可提升校院的競爭力，強化未來發展的基礎。

(二) 整併的目標必須明確，溝通管道必須暢通，以凝聚內部共識

由於整併不可避免地攪動校院原有的組織、文化、權力的結構與平衡，因此往往導致巨大的不確定性及因此而來的抗拒。為了有效推動整併過程，擬整併校院宜明訂整併的目標，並以充分的時間進行校內的溝通和共識的凝聚。否則焦慮、疑懼所產生的內耗，將阻礙整併的有效推動。

(三) 整併的過程非常複雜，需有詳盡的規劃

整併是非常複雜的過程，需要詳細的規劃、充分了解雙方的異同，並對整併後可能的問題進行沙盤推演。

(四) 整併同意書需具備法律效力

整併同意書必須詳細而周延，對於整併後的名稱、定位、經費分配都必須有所規範，善意並不足恃，必須有具備法律效力的文件作為整併細節的依據。

(五) 整併涉及多層次的權力和資源分配，各層次的整併類型不見得一致

整併雖然是由學校層級來簽訂同意書、完成法定程序，但整併的過程是由實際被整併的單位（院、系所）所執行的。因此在機構層級為大併小的兼併類型，到了院、學群、系所層級，可能發生反向操作的情形。例如：在 OISE 和多倫多大學的兼併案中，在機構層級 OISE 被多大兼併，但是在教育學群層級，由於 OISE 的學術地位較高，且在合併同意書中保留了原有名稱，因此反客為主，造成多大原來的 FEUT 反被其兼併的結果。

（六）整併的可能結果必須由多元角度評估

由於整併牽涉政府、校、院、系等不同層級，對於整併的立場與期待不見得一致，因此整併結果的評估也必須由多元角度來探討。例如：在 OISE 和多倫多大學整併後，多倫多大學對於該校教育學群整體競爭力的大幅提升非常滿意，OISE 本身改變不大卻能獲得較充裕經費，且強化和其他學術領域合作，因此肯定整併結果。但是 FEUT 卻因為自覺淪為受控於 OISE 的二等公民，而對整併案結果持負面看法。在 TUNS 和 Dalhousie 大學整併後，Dalhousie 大學幾乎不費吹灰之力就使該校工程和電子計算科學方面實力大增，自然高度肯定整併的結果。TUNS 在合併一年之後就形同解體，對於校友和師生，都是一種「無力可回天」的無奈、傷痛和極度失望。對於 Nova Scotia 和安大略省政府教育廳而言，只要兩所大學校院能完成整併，並因為經濟規模的擴大而降低成本或提升大學的競爭力，就完成了政策的目標，是令人滿意的結果。至於兩個校院之間到底是合併還是兼併，原校師生和校友是滿意抑或失望，恐怕就不是教育主管部門所關心的。

（七）實現整併效益的關鍵在於新文化及新認同的塑造，其成敗短時間內難以評定

由於整併往往直接衝擊參與整併校院的文化，包括價值觀、語言、儀式、行為準則等象徵形式，因此長期沈浸於特定學校文化的師生及行政人員往往將之視為理所當然，難以自覺和其他校院的異同。這些內化的學校（或系所）文化之特色在與其他整併單位的文化碰撞和比較之後，將一一浮現。若整併的雙方（或多方）不能有意識地相互承認和包容，並共同努力塑造新文化、建立新認同，整併 $1+1>2$ 的效益將難以實現。因為衝突的化解和新組織文化的再造、新傳統的建立需要相當長的時間，因此整併效益的落實及其評估必須假以時日方能完成。

（本文係依據作者發表於「推動高等教育整合與提升高等教育競爭力」及「大學整併理念與策略研討會」學術研討會之論文改寫而成）

參考文獻

- 行政院教育改革審議委員會（1996）。教育改革總諮議報告書。臺北：行政院。
- 教育部（1995）。中華民國教育報告書：邁向二十一世紀的教育遠景。臺北：教育部。
- 教育部（2001a）。國立大學校院區域資源整合發展計畫。臺北：教育部。
- 教育部（2001b）。推動研究型大學整合計畫。臺北：教育部。
- 楊 瑩（2002，11月）。中國大陸高等教育改革與高校合併之探討。論文發表於比較教育學會主辦之「推動高等教育整合與提升高等教育競爭力」學術研討會，埔里。
- 戴曉霞（1999）。英國與澳洲高等教育改革政策之比較研究。載於戴曉霞，高等教育的大眾化與市場化（頁138-162）。臺北：揚智。
- 戴曉霞（2000）。高等教育的擴張與結構的轉變：兼論西德經驗。教育研究資訊，8（2），頁61-83。
- 戴曉霞（2001）。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。教育研究集刊，47，頁301-28。
- 戴曉霞（2002）。從福特主義到後福特主義及其對高等教育課程之影響。教育研究集刊，48（2），頁199-232。
- Birnbaum (1983). *Maintaining diversity in higher education*. San Francisco: Jossey- Bass.
- Clark, B. (1998). *Creating entrepreneurial universities*. Oxford: Pergamon.
- Eastman, J. & Lang, D. W. (2001). *Mergers in higher education: Lessons from theory and experience*. Toronto: University of Toronto.
- Goedegebuure, L. (1992). *Mergers in higher education: A comparative perspective*. Utrecht: Lemma.
- Goedegebuure, L. & Westerheijden, D. (1991). Changing balances in Dutch higher education. *Higher Education*, 21 (4), 495-520.
- Harclerod, F. (1999). The hidden hand: External constituencies and their impact. In P. G.

- Altbach, R. O. Berdahl & P. J. Gumpert (Eds.), *American higher education in the twenty-first century* (pp.241-268). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Harman, K. (2002). Merging divergent campus cultures into coherent educational communities: Challenges for higher education leaders. *Higher Education*, 44 (1), 91-114.
- Kyvik, S. (2002). The merger of non-university colleges in Norway. *Higher Education*, 44 (1), 53-72.
- Koshal, M. & Koshal, R. K. (1999). Economies of scale and scope in higher education: A case of comprehensive universities. *Economics of Education Review*, 18 (2), 269-277.
- Lang, D.W. (2002a). A lexicon of inter-institutional cooperation. *Higher Education*, 44 (1), 153-183.
- Lang, D.W. (2002b). There are mergers, and there are mergers: The forms of inter-institutional combination. *Higher Education Management and Policy*, 14 (1), 11-50.
- Martin, J., Samels, J. E., & Associates (1994). *Merging colleges for mutual growth: A new strategy for academic managers*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Norgard, J. D. & Skodvin, O. J. (2002). The importance of geography and culture in mergers: A Norwegian institutional case study. *Higher Education*, 44 (1), 73-90.
- University of Cambridge (2002). *The university and its departments*. Retrieved August 24, 2002, from University of Cambridge Web site: <http://www.cam.ac.uk/cambuniv/pubs/works>
- University of Oxford (2002). *The university and the colleges*. Retrieved August 24, 2002, from University of Oxford Web site: <http://www.ox.ac.uk/aboutoxford/unicol.shtml>