

大學整併的理念與實踐

陳維昭

近年來大學校院整併的風潮，像一股旋風，在亞洲地區，尤其東亞地區的一些國家如火如荼的展開，在這其中較有計劃性進行的應屬中國大陸，比較為人所知的例子如浙江大學、吉林大學、揚州大學、四川大學、武漢大學以及北京大學（與北京醫科大學）之整併案等等。在台灣嘉義師範學院與嘉義技術學院已於2000年正式合併成嘉義大學，開啟了國內大學整併的先例，台灣科技大學與台灣師範大學也已簽訂協議，將在2003年完成合併。在日本，日本政府也規劃將90多所國立大學整併為60所左右，而國立大學與其他公立教學、研究機構的整併也在進行之中。在香港最近引發眾多討論的是香港科技大學與香港中文大學的合併案。由此可見大學校院的整併似乎已經形成一種趨勢。

事實上，大學的整併並非自東亞開始，在美國由於私立學校多，制度較具彈性，就像任何企業一樣，當面對市場競爭時，為了增加實力，蓄積資源，整併是常常被採行的辦法。1979年范德堡大學（Vanderbilt University）與畢保德學院（Peabody College）的自動合併被視為是成功的案例（姜善鑫、吳明德，1999）。西歐國家大都將高等教育機構分類為（1）學術導向的大學級機構：包括綜合大學（comprehensive university）及特定領域的大學（specialized institutes）（2）職業導向的高等教育機構（technical/professional institutes）：培養各種職業從業人員。1960年代是西歐高等教育迅速擴張時期，受教人數大幅擴增，但在西歐，學術導向的大學數量增加有限，而職業導向的高等教育機構大幅增加，在1980年代中期起，面對經費緊縮，對眾多職業導向的機構開始進行整併，如荷蘭從350所併為56所，瑞典從110所併為26所，都

是為求資源整合做更有效的運用（符碧真、王秀槐，2002）。最近英國倫敦Imperial College與University College之合併案成為全世界教育界關注的熱門話題。由此可知高等教育機構的整併在世界各地是不斷地在進行著。

一、大學校院整併的理由

大學校院的整併必定要有其目標，而這個目標的設定必須是經過長期思考、理性分析所得的結論，並且具有它的合理性，如果基於某些眼前的誘因衝動行事，不但不易得到預期的結果，並可能導致眾多後遺症。根據上海華東師範大學教育科學研究所薛天祥教授（薛天祥，1999）針對大陸高校合併的研究，認為高校合併目標的合理性應包括（一）合併有利於提高辦學效益：薛天祥指出當時大陸高校面對的問題是教育資源投入不足和教育資源配置不合理，導致投入和辦學矛盾，教學質量下降，辦學效益不高，合併必須能有明顯優勢互補，改善專業不一、學科重複、規模小、效益差的狀況。（二）合併有利於調整高等教育結構：由於大陸舊有高教結構專業老化、學科分割嚴重，難以形成高水準的大學的學科，與世界科技綜合化的趨勢不相符合，因此合併後應能改善高等教育的結構。（三）合併有利於引入社會參與辦學：薛天祥認為在當時中國國家投入不可能大幅度增長的情形下，有必要通過改革教育體制，建立高校與社會互動的機制，擴大經費來源渠道。（四）合併高校有利於提高人才培養質量：高校合併後，經費相對集中，師資力量增強，學科優勢明顯，專業水平提昇，圖書設備狀況改善，有利提高教育質量。



大學校院合併的理由大略可分為下列主要四項：

(一) 為解決財務問題：就像企業的整併一樣，在美國很多私立院校因為經濟及財務問題而進行整併，通常是某一院校因為財務發生問題，無法經營，而由另一所學校加以整併，例如前述畢保德學院與范德堡大學之例子，即是因為畢保德學院遭遇到財政的困難，無法繼續經營，於是開始尋求合併的對象，最後選擇了范德堡大學，對范德堡大學來說，有了教育學院，可以使其成為更完整的一流大學，因而願意提供資金為畢保德學院解決財務困難。

(二) 為改善經營效益與規模：大學整併在近年來所以更為盛行的原因，是因為社會環境的重大轉變，使得大學經營的成本越來越高，大學之間的競爭越來越劇烈，大學整併可以節省人力，減低購置成本，共用電腦、圖書、設備等資源，增進經營效益。至於大學的適當經營規模，雖然至今仍無定論，與各大學的特色、財務來源等有密切的關係。華盛頓州 Council of Independent Colleges (該協會有 490 個會員，即獨立學院) 的主席 Richard Ekman 認為學生人數少於 3000 人的學校就必須特別努力才能維持有效的運作。政治經濟學教授 Gordon C. Winston 的研究認為 1800 位學生是維持平衡的限界。(Martin, 2001)

(三) 為了提昇競爭力：大學整併後整體實力增強、購置力增加、設備更充實，學生有更寬廣的選課空間，對國際合作、企業交流等方面也都更有利，因此，大學整併一個最重要理由是提昇競爭力。中國大陸近年整併風潮之所以興起，與中國政府 211 工程之規劃有相當的關連，不少高校的整併，是把合併當做能擠進 211 工程的有效途徑(薛天祥，1999)。Joshua, Ka-Ho Mok 在其廣東高教問題的論文中提到廣東省內一些高校的整併案例，如廣州師範大學與廣州教育研究院與廣州教師學院合併成新的廣州師範大學，其中一個很重要的原因，是希望藉由整併增強其實力，以便在 211 計劃的選擇過程獲得較有利的地位。(Mok, 2001)

在東亞地區，提昇競爭力使成國際一流大學更是整併的重要動力，在這個地區，除日本部份大學之外，幾乎還無法產生真正國際性的一流大學，提昇競爭力，除了重點加強已具規模的大學之外，就是整併。行政院科技顧問會議在 1999 年曾建議政府，遴選至少一所大學，給予足夠的資源及制度彈性使其達到世界級水準，而韓國幾年前採行的 BK21 計劃亦有類似目標。在整併方面，浙江大學的整併不但使浙大在國內排名大大往前提昇，也相當程度提昇了國際競爭力。而在香港，教育局推動香港科技大學與香港中文大學整併的著眼點即在整併後之新大學將更易於達到世界級水準的目標。

(四) 為了提昇教學研究的品質與內涵：除了更有效的運用資源之外，透過整併使得學科得以優勢互補更趨於完整，也是重要的誘因。一方面是由於科學的快速發展，使得跨領域的教學、研究比過去任何時期都顯得重要，各項學科的整合成為科技創新發展的重要因素，另一方面是講求全人教育的高等教育，為了讓大學教育在科技與人文、通識與專業之間取得平衡，較完整而綜合性的大學組織對全人教育的實施似乎較為有利。中國大陸在早期由於採取俄國式專業分科制度，導致各學科受到嚴重的分割，最近進行的整併有一部份只是在將過去單獨分割的學科再重新加以整合而已，如浙江大學與其他三所大學、北京大學與北京醫科大學之整併均是如此。

二、大學校院整併的動力

大學的整併是一項複雜而艱鉅的工程，沒有強大的內外動力是不太容易發動乃至完成的，分析這些動力不外：

(一) 政府主導：大學有公立與私立之分，合併形式有公立與公立之合併、私立與私立學校之合併、公立與私立學校之合併。公立學校與私立學校由於校地、校產所有權歸屬不同，其教職員工之薪俸等權益亦有差異，合併較為困難(姜善鑫，1999)。公立與公立學校之合併一般由政府主導推

動者佔多數，亦較容易成功，如大陸各大學之合併、我國嘉義大學之案例、西歐國家如荷蘭、瑞典之大規模整併，亦均由政府主導完成。

(二) 社區乃至社會之需要：嘉義大學之整併雖然是由政府主導，但地方的需求與願望，希望在嘉義地區有一所國立大學也是重要的動力。在美國明尼蘇達州政府根據一項州長圓桌會議有關經濟發展與高等教育的報告 "A Course for the Future: Higher Education and Economic Development" 指出「明尼蘇達州如何教育他們的公民，將對他們的競爭力扮演一個非常重要的角色」，而自1995年開始，推動將明尼蘇達21所社區學院、34所技術學院以及17所州立大學加以整併。許多社區學院及技術學院均在這個計劃中被整併，整併的結果也將過去分散的系統整合成一個系統，統稱為 Minnesota State Colleges and Universities, or MnSCU，其上只設一個董事會 (Manzo, 2001)。

(三) 財務狀況：財務問題是許多學校不得不整併的原因，如前述畢保德學院 (Peabody College) 與范德堡大學 (Vanderbilt University) 之合併即因為畢德堡學院財務發生困難，無法繼續經營，為了合併畢保德學院，范德堡大學必須提供給畢保德學院70萬美金，以改善其財務，並連續支持10年。

(四) 大學自發性的：自發性的合併在國內尚未出現，既使在中國大陸也可以說沒有，雖然國內有些個案目前在進行之中，但離實現仍有一段距離。台灣科技大學與台灣師範大學的合併案由於雙方均經校務會議通過，或許可以說是自發性，不過教育部的強力介入，以及經費上的誘因仍是重要的因素，與一般所說自主自發性的合併仍有所不同。

當然並不是說政府的介入不好，事實即使是自發性的合併，政府某種程度的介入往往是促成或加速達成合併的重要關鍵，反過來說即使是政府主導的合併案也必須充分尊重各相關學校的意願，否則合併案是不可能成功的，中國大陸天津大學與南開大學的合併便是一個明顯的例子，雖然中國政府一心

想促成天津兩所大學的合併，但由於兩校的反對而遲遲無法達成。

三、大學整併的幾種類型

依據薛天祥的研究，大學整併大約可以分成四個類型：

(一) 強弱合併：即重點大學的高校與層次較低的高校合併，如原上海城建學院、上海建材學院併入同濟大學，原上海教育學院、上海第二教育學院等併入華東師範大學，一方面帶動了較低層次高校的師資水平、科研能力和教育質量的提昇，一方面拓展了重點大學的辦學空間，彌補部份專業缺失的問題，這一類的合併薛天祥認為較容易進行，效果較好。

(二) 強強合併：即由原就具有相當歷史、學科與師資實力雄厚，並各具特色的幾所大學合併，使成為一所綜合性的一流大學，如原浙江大學、杭州大學、浙江醫科大學、浙江農業大學合併為新浙江大學，這類合併由於工程浩大，影響因素複雜，困難很大，據了解至今仍存在不少矛盾，難謂真正的成功。

(三) 水平合併：即由實力均不太強、水平相當的學校合併成一所新學校，如原上海工業大學、上海科學技術大學、上海大學與上海高等科技專科學校合併成新的上海大學，合併後領導階層由外調入，規章、制度、財務統一，薛天祥認為這類合併進行得較為順利，合併後也確能綜合實力，發揮潛能。

(四) 地區性合併：即由一個地區的幾所原有院校合併成新的院校，如原揚州師範學院、工學院、水利學院、醫學院、商學院、稅務學院與江蘇農學院等七所合併為揚州大學以及國內的嘉義大學。薛天祥認為理論上這種合併地域相近、文化背景相同、矛盾較小，對長遠發展有利，但實質性的合併並未達成，各自為政的問題仍然存在。不過事實不論是那一種合併，地區或位置的鄰近是必要的因素。

由上可知不同類型的合併各有不同的問題，形式的合併容易，實質的融合困難，往往需要花費相當



的心力與時間才能達成。

四、大學校院整併必須面對的具體問題

大學整併之前後有許多現實的問題擺在眼前，必須加以解決，這些問題包括：

（一）**新名稱**：名稱往往是合併案第一個必須面對的問題，名稱看似簡單，實際卻相當複雜，也往往成為合併最大的阻力，如中國大陸南開大學與天津大學之合併案，名稱據知是一個很大的爭論，而台灣科技大學與台灣師範大學未來的新名稱也需要雙方發揮智慧去討論解決。一般而言，大小合併如畢保德學院與范德堡大學合併後畢保德學院成為范德堡大學之一個學院，北京醫學大學併入北京大學亦以北京大學為名殆無爭議；而地區性的整併，整併後以地區為名亦較少爭論，如揚州大學、嘉義大學；水平整併在整併之後大家都放棄原有名稱採用新名稱，如江西大學、江西工學院合組成南昌大學也較不成問題；最困難的是擁有悠久歷史且實力雄厚之校院之間的合併，不但校內會有意見，校友的反應亦往往非常強烈，不得不予重視。

（二）**各方權利義務**：合併後原有各校擁有那些權利、應盡那些義務，都是合併前必先考量的問題，據一位日本友人提起，日本某一地區的一所公立大學與同一地區的一所公立醫科大學討論合併事宜時，由於醫科大學教師人數較少，擔心合併後失去主導權，而要求未來醫科大學一位教授必須擁有1.5投票權，諸如此類的要求，必然會增加合併案的複雜與困難度。

（三）**教師之聘任、升等、再評估**：合併後教師之聘任、升等，各原有單位擁有多少自主權，採行什麼標準，由於牽涉到教師的權益，必然受到關注。而各大學評估制度及標準不同，合併後採取怎麼樣的制度也是必須面對的課題，以台大為例，由於台大實施教師再評估制度，其他校院若與台大合併，是否亦必須接受再評估，評估標準的依據如何，均是在合併過程中必須妥善處理的問題。

（四）**學生學籍、學位、學費**：這些問題，以技

術層面者居多，一般較不成問題。不過因為牽涉到學生的重大權益以及相關法規的問題，更必須未雨綢繆，早做安排，並讓學生充分了解。

（五）**職員之調整與雇用**：整併之目的在有效運用人力，發揮經營效益，在行政人員之業務上必然必須做適當的調整，解雇重疊的人員有時也是必要，各校在合併前、合併後所應採取的措施也必須在事先予以訂定。

（六）**財務之處理及財產之移轉**：財務及財產之處理，在公立大學校院之間較不成問題，私立與私立之合併或私立與公立之合併，則財務之處理及財產之移轉將是最關鍵性的課題。

（七）**校友會之處理**：合併後，原有各自的校友會是否隨著學校之整併而進行整併也是一項難題，如何不因整併而失去校友的向心力，更是一项挑戰。

（八）**董事會之處理**：整併後董事會必須合而為一，原有董事的去留、新董事的產生均必須事先妥善規劃。

五、大學校院整併之阻力與難題

大學校院整併固然可能產生許多積極的效益，但阻力和障礙也不少，非不得已任何機構都會傾向不整併，因為整併導致（一）剝奪組織的自主權（二）改變原有的權力結構（三）顛覆現狀（Gibson-Benninger, 1998）。

（一）**整併目標與理念之歧異**：參與整併的學校其整併的目的、對整併所抱持的理念彼此可能互異，對整併後的期待也有所不同，即使在同一機構之中，不同的成員對合併的期待也可能有所差異。大學的整併事實不可能符應所有人的期待，但整併之後如果與期望落差太遠，則可能造成不良後果，因此設定目標提出構想後，在整併之前設定階段，逐步進行溝通、交流和合作以尋求共識是需要的。

今年教育部為鼓勵大學整併而提供經費上的誘因，必然有助於推動大學整併，但大學則不可為此而衝動整併，就如同為了嫁妝而盲目結婚，將不一

定能真正帶來幸福的道理是一樣的。

(二) 形式之合併容易，實質之融合困難：大學整併的最主要目標是提昇教學研究的品質，增強整體的競爭力，因此教師彼此之間的融合才是最重要的，也是決定合併是否成功的關鍵所在，但不同學校，有不同的文化和傳統，彼此原來的水準與制度也不同，如何讓教師能夠打破藩籬真正融合，是整個過程中最困難的部份。事實，合併案最大的阻力往往是來自教師。

(三) 整併後的結果不一定帶來競爭力的提昇：整併之後，學校規模變大，實力增強，大家期待1+1等於2甚至1+1大於2的效果能夠顯現。但事實卻是不一定的，規模越大，經營效益可能越好，但也可能變得大而無當、不易管理、失去效率。有不少大學校院在整併之後不得不花費相當的力量在於彼此之間的協調溝通，彌平彼此之間的衝突與磨擦，如此不但不能提昇競爭力，反而因為內耗而大大減損其實力。

(四) 整併除了理性的思考也有情緒性的因素：大學的整併固然是一項具有崇高理想的事件，但談到大學的合併，相關人員卻不一定是理性的，許多情緒性的因素絕對不能忽視，而這些情緒性的因素也往往是大學整併的阻力與難題，為了新的校名就可能引發許許多多情緒性的爭論，如前述天津大學與南開大學的例子。

又如最近香港科技大學與香港中文大學的合併案，兩校行政當局都認為對兩校未來發展有利，是邁向世界一流大學的最佳途徑，教育局李國章局長也強力支持並表示要在5年內促成，但結果卻引來70%以上學生的反對，甚至走上街頭，其中一個主要的理由是李局長未經徵詢兩校意見擅自發表其政策，漠視大學自主權，兩校的合併案固然可以再商榷，但學生初步的反應也多少是情緒性的。

結語

近年來由於高等教育量之過度擴張，經營成本之急遽上漲，國內外競爭之日趨激烈，而教育資源卻相對

地緊縮，使得高等教育面臨了前所未有的嚴厲挑戰，更加以國內新生兒出生率的快速下降，令大學校院經營的前景更是雪上加霜。為了改善經營效益，提昇教學、研究品質以壯大其競爭力，大學校院整併遂成為一項有效的手段。但大學整併固有其崇高的積極意義，卻是一項極其複雜的工程，必須有其充分的合理性，在設定明確的理念與目標之後，必須透過有效的溝通、共識的建立、妥善的規劃才能達成。形式的合併容易，實質的融合困難，如何減少彼此之摩擦、強化交流與合作，並融合為一是合併成功與否的關鍵。整併不是萬靈丹，對許多大學校院而言，健全體質，發揮特色，或許才是提升競爭力的最佳途徑。^[五]

(本文發表於2002/12/6『大學整併理念與策略』學術研討會。主辦單位：淡江大學教育政策與領導研究所、高等教育研究中心)