

## 美國高教機構併校轉型發展之案例評析

黃政傑

靜宜大學終身榮譽教授

國立暨南國際大學榮譽講座教授

### 一、前言

1980-2000 年之間，面對廣設高中大學的社會呼籲，我國教育部推動大學擴充政策，至 2001 年大學總校數達 148 所，專科學校剩下 15 所；之後，高教少子化危機愈來愈受重視，教育部開始推動大專合併、大專退場兩大政策來因應，到 2023 年大學校院仍然高達 133 所，專科學校只剩 12 所（教育部，2024，3）。少子化的挑戰愈來愈嚴峻，其解決策略成效不彰，高教辦學壓力愈來愈嚴重，高教轉型發展勢須更積極地進行。高教受到生源減少的衝擊而需轉型發展，舉世皆然，其策略在國際招生和成人學習外，或是廢校退場，或是與他校合併重組，或是校內自行調整，都很重要；即便無涉少子化，在社會變遷下，高教仍需持續不斷地轉型發展，以符應社會需求。本文以美國高教機構合併之轉型發展案例加以討論，進而分析其中之關鍵作為，再析論其意涵，作為我國高教轉型發展之參考。

### 二、美國高教機構轉型發展案例

《高教內部》（Inside Higher Education）專刊報導，美國國家教育統計中心的統計顯示，美國在 2022-3 學年之間有將近 100 所高教機構關門；2023 學年有資格獲得聯邦財政援助的高等教育機構數量，比前一年減少了 1.7%，由 5,918 所下降到 5,819 所，淨損失 99 所大學校院（Moody, 2024）。其中 2023 年有 14 所非營利四年制大學宣布關閉，包含天主教派經營的學校，也有州立大學，主要原因是入學率降低、學生數減少、財務出現問題、失去認可而導致。有些遭遇經營困境的高教機構不是關閉，而是加強同行間的合作，或被合併或收購，通常是由規模較大的機構推動，透過增加新學程來提高入學人數。茲舉下列五個州的合併案例說明之。

#### （一）威斯康辛州

該州設有威斯康辛大學系統（University of Wisconsin System，UW - System），負責監控及整合系統內的大學校院。University of Wisconsin - Platteville Richland [UW - PR]是兩年制學院，創立於 1967 年，位於美國威斯康辛州里奇蘭中心，該學院是 University of Wisconsin - Platteville 的衛星校園，提供通識教育副學士學位（Wikipedia, 2024.9.27b）。自 2013 年以來，學生數一直減少，最終由於州資助降低，導致關門的命運，該學院最後一個學期於 2023 年 5 月結束（Moody, 2023）。威斯康辛州另兩所大學，University of Wisconsin - Milwaukee at Washington

County)，是 University of Wisconsin - Milwaukee，UWM) 的通識學院，2018 年，該學院成為 (University of UWM 的地區校園，2024 年 6 月 30 日關閉，其通識教育功能整合於該大學文理和其他學院 (UWM, 2023)。University of Wisconsin - Oshkosh, Fond du Lac 在 2018 年 7 月併入 University of Wisconsin - Oshkosh，2022 年只有 258 位學生，因成本因素改為線上教育，州政府也希望該校和附近一所技術學院合併 (Moody, 2023)。

## (二) 密西根州

康帕斯電影與媒體學院 (Compass College of Film and Media)，是位於密西根州大急流域的小型學院，2021 年秋季只招到 74 名學生，這幾年入學人數徘徊在 100 人以下，2024 年夏季被跨區的加爾文大學 (Calvin University) 收購 (Moody, 2023)。這兩所學院都是基督教學院，加爾文大學規模較大，該校創於 1876 年，2023 年秋季招收 3,300 多名學生，以學士和碩士學程和繼續教育為主，提供線上、實體及混成課程 (Calvin University, 2024)。

## (三) 伊利諾州

聖奧古斯丁學院 (St. Augustine College，SAC) 於四月宣布與規模更大的路易斯大學 (Lewis University，LU) 合併 (Moody, 2023)。SAC 是伊利諾伊州芝加哥市的私立學院，成立於 1980 年，是該州第一所雙語高教機構，旨在透過課程和體驗，幫助西班牙裔和其他代表性不足的群體學習英語，融入英語文化，接受適當的教育為職業生涯做好準備 (SAC, 2024)。2013 年秋季 SAC 入學人數還超過 1,600 人，其後逐年減少，2021 年同時期只剩 737 人。LU 於 1932 年創校，是一所充滿活力、男女合校的天主教大學，提供博雅和專業教育，學生群體多樣，包括傳統年齡的學生和各個年齡層的成年人，達 6,500 人 (LU, 2024)。此一合併已獲得認可機構和州官員正式批准，等聯邦批准後才能正式合併為一所機構。

## (四) 賓夕凡尼亞州

近年來，賓夕凡尼亞州 (Pennsylvania) 的高教部門因入學人數減少、大學裁員或關閉而受重創；由於人口前景黯淡，甚至賓州州立大學等一些該州最富有的機構也被迫削減預算。2024 年，匹茲堡技術學院和藝術大學突然關閉，賓州美術學院宣布將結束學位課程。賓州兩所私立成人院校，Lackawanna College [LC] 和 Peirce College [PC] 宣布合併計畫，這兩個機構長期以來一直關注人口結構面臨挑戰的成年學習者 (Moody, 2024)。

LC 於 1894 年創立，目前學生數約 2,100 位，位於費城 (Philadelphia) 的斯

克蘭頓（Scranton），距離皮爾斯兩個多小時車程，提供學士、副學士及專業證書學程的優質教育，給所有尋求生活和社區改善的人，並以成為全國公認的首選開放招生大學為願景（LC, 2024a, 2024b）。PC 創於 1865 年，是一所在職人士和成人學習學院，以兩年制學程為主，學士學位選擇有限，學生數不到 1,400 人（Wikipedia, 2024.8.31）。兩校合併方式是由 PC 併入 LC，經中部各州高教認可委員會、賓州教育廳和教育部批准後，將成為賓州最大的私立非營利開放入學機構（Hall, 2024）。

#### （五）佛蒙特州

Vermont State University[VTSU]於 2022 年由三校合併組成：Castleton University、Vermont Technical College 和 Northern Vermont University [NVU]，分佈在該州 100 英里範圍內。其中 NVU 又於 2018 年由 Johnson State College 和 Lyndon State College 合併而成（Knox, 2024）。VTSU 旨在拯救該州搖搖欲墜的高教體系，如果失敗，預算削減和校園關閉會隨之而來。合併一開始並不順利，還好 2024 年秋出現逆轉。併校後第一年入學人數激增 14%，主要策略是針對州外招生。將不同的招生和財務機構整合在一起很困難，每個機構各有自己的歷史、品牌和策略，要由激烈競爭轉變為合作實不容易。

### 三、綜合討論

由美國案例可見，不論公、私立高教機構都可能出現問題，或是入學人數大幅減少、學費收入和政府補助削減，以至原本教育目標無法達成，難以經營下去。未能突破困境的機構黯然退場，部分機構則藉由內部改革或校際合併等方式得以倖存。以下就威脅、永續性、品質控管、轉型治理、研究決策五方面加以討論。

#### （一）人口崩跌和成本上升的威脅

美國案例顯示，人口崩跌和成本上升威脅著整個高教領域，這不會是最近幾年的事，以後還會持續出現。本文呈現的案例都是較弱小的機構，然即使是規模較大的大學，同樣面臨辦學挑戰而需要轉型。最近一篇報導指出，本年（2024）十月份，美國幾所中大型大學像 Portland State University, St. Louis University，大幅削減預算，以減低預算赤字，其他機構也進行小規模裁員、凍結招聘新人或學程調整的審查（Moody, 2024），主因是州補助和招生下滑。

世界其他國家的大學情況類似。例如，Australian National University [ANU] 是一所表現優異的大學，在 2020 年至 2023 年間，營運赤字超過 4 億澳元，需要進行重組，導致規模縮小（ANU, no date；Wikipedia, 2024.9.29）。目前還不知道

誰會受到影響，也不知道有多少職位要裁減（大紀元，2024）。媒體報導前兩天，該校校長貝爾（Genevieve Bell）表示改革是必要的，ANU 的運作必須具有永續性，才能繼續實現國家使命（ANU, 2024）。澳大利亞另一所國際型的大學 University of Wollongong [UOW]（2024），也因為國際生人數減少，需要裁減年度預算 1,500-2,000 萬美元，大學有四個學院 25 學科受影響，預期會裁減 90 個全職職位。

又如在英國曼徹斯特舉行的世界學術峰會（World Academic Summit, WAS），來自加拿大、英國和日本的學界領袖指出，大學商業模式的壓力普遍存在，且常受到無法控制的因素所驅動（Moody, 2024）。加拿大 University of Alberta 校長 Bill Flanagan 表示，他在 2020 年上任後不久，亞伯達省補助該大學的資金嚴重削減 8,400 萬美元，不得不急忙進行大學重組以節約成本，大學內每項服務都受影響。該大學想要擴展國際招生，卻因移民和住房短缺，入國學生數受限，國際生不增反減，提高學費來因應也受到挑戰。

## （二）轉型發展追求永續性

轉型模式，最極端的是直接退場，原來的機構不再辦學。其次是合併，小校併入大校，成為大校的一部分，視合併學校狀況而有不同型態。有的學院先與其他學院合併過，之後再進行二度合併，例如 VTSU 便是。兩校以上的高教機構合併，必須建立在學院和學程的檢討和整併，也必須規劃招生名額、課程教學、師資、設備、校區定位、校舍建築。州立高教機構的合併，由州內高教系統規劃執行，常是學院併入大學，如威斯康辛州的狀況。

高教機構瀕臨危機，最嚴重的是處於存亡絕續的關頭，財務入不敷出，無法支持機構運作。危機，有的是經年累月、逐漸形成，若有監控機制，及早覺知並有效面對，就可以生存下來，前述案例便是如此。合併時都會以永續發展為目標，但是否能夠如意，則需要繼續觀察。

## （三）高教發展的品質控管

高教機構來不及轉型或不轉型，最終會落入退場，但胡亂轉型也很危險。面臨入學學生減少，一般都認為聲望高的優質大學本來錄取率低，稍放寬錄取標準就可因應甚或擴張；但大學若一直擴充，教育品質未做好控管，也可能走下坡。公立大型大學靠政府編列預算資助，資源豐富，若政府大幅削減補助的話，如何維持教育品質就會相當棘手。

小型校院有可能因為財務不佳而縮減學術單位和學程，緊縮師資及教育活動

和服務，變得愈來愈小，教育品質也會往下壓。為了怕高教機構擺爛，像美國的區域高教認可機構進行高教品質控管就很重要。轉型發展過程中常見打掉基礎學科，這類校院也會倒掉。以美國私立聖羅斯學院（College of Saint Rose）為例，音樂和藝術專業在 2020 年大幅削減，後來也廢除了數學、化學、資訊科技和商業學位學程；五年前，該學院取消了經濟學、哲學、婦女和性別研究等學位學程，最終這所幾乎全仰賴學費收入的學院就關門了（Burke, 2024）。

#### （四）高教轉型發展的治理

在美國，教育事務歸各州管轄，各州成立高教系統治理公立高教事務，相關機制包含州政府（含州長、州教育廳長）、州議會、州高教系統董事會、區域高教認可機構及高教機構自身，都要負責監控高教發展和品質。配合社會變遷腳步，高教系統需要不斷改變；高教機構的轉型是高教治理的一部分，前述各州公立高教校院的轉型都受到州高教治理的影響。

以威斯康辛州而言，1971 年，原來的威斯康辛大學系統（the University of Wisconsin System）與威斯康辛州立大學系統（the Wisconsin State University System）合併，創建了今日的威斯康辛大學系統（UW - System），系統內包含 13 所大學、14 個大一大二中心（現稱為威斯康辛大學學院）以及遍布全州 72 個縣的辦事處（Wikipedia, 2024.9.27a）。UW - System 董事會包括 18 名成員，相當具有代表性，其中 16 名由州長任命並經參議院批准；在這 16 名成員中，有 14 名任期交錯，任期 7 年；其餘兩位任期 2 年，由 UW-System 在校學生擔任；兩名當然成員是州公共教育廳長和威斯康辛技術學院系統（the Wisconsin Technical College System，WTCS）校長或指定人員。

UW-System 內的大學，負責創校、併校、廢校等決策。例如 2017 年，董事會決定把 UW Colleges 的實體校區併入七所四年制大學，創立區域集群，原來二年制學院改名成為分校，讓各縣市仍有高等教育存在，不受出生率下降的影響，二年制學生可自由轉學到 UW - System 任一所四年制大學。2023 年這項決定開始執行，UW - PR 成為重組後第一所關閉的分校。UW - System 校長羅斯曼（Jay Rothman）建議，最終應逐步淘汰分校作為授予副學士學位的機構，轉而與 WTCS 協調，以便學生在那裡修讀人文學科課程（Wikipedia, 2024.8.30）。

#### （五）高教系統持續應變的研究和決策

州高教治理的應變，必須先了解州內高教發展實況及問題，經由定期持續的研究，發現危機並提出建言供決策參考。以美國維吉尼亞州為例，州議會的監督機構「聯合立法審計和審查委員會」（Joint Legislative Audit and Review

Commission, JLARC) 研究發現，隨著人口入學率懸崖逼近，該州 39 所公立大學中有 7 所應該受到更密切的監控。這七所大學尚未有關閉危機，但其中三所存在「一些生存風險」(Blake, 2024)。該委員會根據八個因素進行評估：入學率 (enrollment rates)、保留率 (retention rates)、畢業率 (graduation rates)、定價能力 (pricing power)、設施狀況 (Facility conditions)、財務健康比 (financial health ratios)、每生州撥款 (state appropriation)、每生捐贈值 (endowment value)。

JLARC (2024) 提出州議員和州長需要考慮的政策問題，包括：州政府可以且應該花多少錢來支持高教？應該採取什麼措施來干預變動的高教自由市場？是否應該降低州外學生學費以吸引更多學生？整體而言，該報告顯示，大型學校規模不斷擴大，小型學校規模不斷縮小。入學率是高教機構吸引力和學生需求的關鍵指標，入學率下降，學雜費收入就會下降，這種趨勢並非維吉尼亞州獨有 (Blake, 2024)。

高教機構的存在，是為了滿足學生的學習需求及社會對人才之所需，決策焦點應在於如何讓學生學到想學的能力，人人學習成功。本文分析顯示，美國高教機構受到市場因素影響，轉型發展乃是必要之因應，否則只好關閉；高教機構入學學生數減少、州補助金額降低及成本提升，是機構合併及轉型的促動力，但著眼點不該只是活下去，也要變得更好、更強、更有效率和效能，實現高教機構的使命。美國高教經營和品質受到各區域認可機構所監督，高教機構經營不善會被取消認可而需退場、緊縮或併校；高教機構轉型發展不單是機構本身的存活問題，也要顧及地區高教學習及轉銜機會，顧到當地社區的發展需求，這需要各州高教治理機構來監督和協調。

美國案例顯示，不單是公、私立校院都會出現招生不足和財務危機，一旦出現就要解決，否則還是會關門。機構合併會遭遇許多困難，放棄合併則學校財務會繼續惡化，為了存續有必要合併，以突破面臨的困難。對公立大學而言，各州公立大學系統的治理變得很重要，像是 UW - System 整併系統內大學校院，維吉尼亞州州議會的監督機構 JLARC，定期評估州內公立高教機構經營風險，是頗具價值的舉措。本文案例主要是美國中小型大學合併的轉型發展，實際上中大型大學的轉型發展也很重要，像是美國、澳大利亞和加拿大的大型大學爆發財務危機，顯示每個大學都需要定期監控內部的發展指標，並及時應變。改革雖合理合法，但改革是否成功仍需要繼續追蹤。隨著時間的流動，高教機構的內外部環境會出現變化，危機可能隨時出現，因而高教治理和研究顯得十分重要。

#### 四、結語

國內對大學擴充出現高教供需失衡及品質降低的批評很多，絕大多數都著眼

於廣設大學的社會運動和教育政策，但高教實況、問題及轉型發展策略則較未受重視，隨著少子化最嚴峻的挑戰逼近，更嚴重的高教退場就會到來。本文認為美國大學入學就學人數減少，導致高教機構供過於求的狀況也很嚴重，美國高教機構退場或合併進行轉型勢在必行，當機立斷很重要。而要確知高教機構的發展狀況及內外部環境，確認生存危機，控管教育品質，高教機構自身及其校外治理機構，有責任好好研究自身的處境，及時採取退場或轉型作為。這些都頗值得學習。

高教轉型固然常對焦於機構存續，但最重要的是能維護教育品質、實現教育目標，保障學生利益，促使學生學習成功，作為至高考量。即便財務尚可因應，大學的經營仍需維持運作所需的學生入學數量，也需要注意各個面向的教育品質。雖然美國和我國國情不同，但其高教治理機制中，各州公立大學系統及區域高教認可機構的法制、決策和執行，對品質和危機的研究和控管，確有值得學習之處。值此危機愈來愈嚴重，我國教育主管機關有必要儘快建置完善的品管機制，提出高教轉型發展計畫，以處理大學大量倒閉危機。

#### 參考文獻

- 大紀元（2024）。面臨2億元赤字澳洲國立大學宣布裁員減薪。取自 <https://www.epochtimes.com/b5/24/10/4/n14343921.htm>
- 教育部（2024）。教改30年廣設大學及技專升格如今面臨整併退場之問題及對策。取自 <https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024041099/42876001100184207002.pdf>
- ANU (n. d.). *Facts about ANU*. Retrieved from <https://www.anu.edu.au/about/facts-about-anu>
- ANU (2024). *VC's staff update - Announcement regarding ANU realignment: Renew ANU*. Retrieved from <https://www.anu.edu.au/news/all-news/renew-anu>
- Blake, J. (2024). *Report: Virginia should monitor 7 universities as enrollment falls*. Retrieved from <https://reurl.cc/ad2xNZ>
- Burke, L. (2024). *Schools 's. The American Prospect*. Retrieved from <https://prospect.org/education/2024-07-29-schools-out-demographics-costs-higher-ed/>
- Calvin University (2024). *About Calvin*. Retrieved from <https://calvin.edu/about>

- Hall, S. H. (2024). Lackawanna, Peirce colleges announce plans to merge. *BWVIA News*. Retrieved from <https://www.wvia.org/news/local/2024-08-14/lackawanna-peirce-colleges-announce-plans-to-merge>
- JLARC (2024). *Higher education institutional viability: Report to the Governor and the General Assembly of Virginia*. Retrieved from <https://jlarc.virginia.gov/pdfs/reports/Rpt593.pdf>
- Knox, L. (2024). A messy merger's unlikely comeback. *Inside Higher Ed*. Retrieved from <https://reurl.cc/0d7Wjb>
- LC (2024a). *General info & accreditation*. Retrieved from <https://www.lackawanna.edu/about-2/>
- LC (2024b). *Mission & history*. Retrieved from <https://www.lackawanna.edu/about-2/>
- LU (2024). *History of Lewis University*. Retrieved from <https://www.lewisu.edu/welcome/history.htm>
- Moody, J. (2023). *A look back at college closures and mergers*. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/news/business/financial-health/2023/12/21/look-back-college-closures-and-mergers-2023>
- Moody, J. (2024). Lackawanna, Peirce announce plans to merge. *Inside Higher Ed*. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/news/business/mergers-collaboration/2024/08/14/lackawanna-peirce-announce-plans-merge>
- Moody, J. (2024). *Report finds higher ed sector shrank by 2 percent*. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/news/business/financial-health/2023/12/21/look-back-college-closures-and-mergers-2023>
- Moody, J. (2024). *Institutions across the world share common challenges*. Retrieved from <https://reurl.cc/4dZNRL>
- Moody, J. (2024). *October brings deep cuts at several campuses*. Retrieved from <https://reurl.cc/2jpQb6>

- SAC (2024) . *About St. Augustine College*. Retrieved from <https://www.staugustine.edu/about/>
- UOW (2024). *UOW announces Draft Change Proposal*. Retrieved from <https://www.uow.edu.au/media/2024/uow-announces-draft-change-proposal.php>
- UWM (2023). *UWM announces plans to close Washington County campus, expand partnership with Moraine Park Technical College*. Retrieved from <https://uwm.edu/news/uwm-announces-plans-to-close-washington-county-campus-expand-partnership-with-moraine-park-technical-college/>
- Wikipedia (2024.8.30). *University of Wisconsin Colleges*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/University\\_of\\_Wisconsin\\_Colleges](https://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Wisconsin_Colleges)
- Wikipedia (2024.8.31). *Peirce College*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Peirce\\_College](https://en.wikipedia.org/wiki/Peirce_College)
- Wikipedia (2024.9.27a). *University of Wisconsin System*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/University\\_of\\_Wisconsin\\_System](https://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Wisconsin_System)
- Wikipedia (2024.9.27b). *University of Wisconsin - Platteville Richland*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/University\\_of\\_Wisconsin%E2%80%93Platteville\\_Richland](https://en.wikipedia.org/wiki/University_of_Wisconsin%E2%80%93Platteville_Richland)
- Wikipedi (2024.9.29). *Australian National University*. Retrieved from [https://en.wikipedia.org/wiki/Australian\\_National\\_University](https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_National_University)

