

調 查 報 告

壹、案 由：公立大學整併(公公併)影響教育品質及師生權益甚鉅，其有關法規、制度是否完備？權責機關之監督、執行有無善盡責任？均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

高等教育是人才培育的最後一哩，更是國家競爭力所繫，觀諸國際經驗，大學藉由整併以增強實力並擴展資源，業已蔚為風潮，諸如中國自西元(下同)2000年起推動「985工程」冀能「做大做強」百所大學，渠後之「211工程」更著眼於大學整併之策劃與落實；鄰近的日本，比我國更早面臨高齡且少子女化社會現象的挑戰，自2001年起亦推出國立大學結構改革方案¹，大幅減少該國國立大學數量即為其中策略之一。

過去20年我國高等教育學校總量急速擴張之同時，又遭逢人口老化與低出生率之難以逆轉情勢，致大學經營之挑戰更顯嚴峻；有鑑於此，教育部吳前部長思華曾於民國(下同)103年提出5年後大學應瘦身至100所的目標，教育部更於104年表示，112學年的大專學生人數將比102學年減少31.5萬人，以每名學生學費(公立)新臺幣(下同)各5萬元和(私立)10萬元估算，高教學費收入勢將減少300億元，因而公布「高等教育創新轉型方案」，預估國內應有60所大學需退場，包含20至40所私校的退場和8至12所國立大學之整併²。國立大學之合併顯然已

¹ 資料來源：日本文部科學省網站平成13年6月「大学(国立大学)の構造改革の方針-国立大学の数の大幅な削減を目指す」(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm)

² 資料來源：《自由時報》，103年9月24日「少子化衝擊 教長：大學降到百所以下才適當」報導(<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1114191>)；《聯合晚報》，104年3月27日「轉型大限 整併、退場大學估達50校」(<https://udn.com/news/story/6928/793157->

成為當前教育政策之重大環節，更為維繫提升高等教育品質與國家競爭力之重要策略，其實施情形與效益值得關注，是以本院特予立案調查。

本案經調閱行政院、教育部等機關卷證資料³，並於105年12月7日邀請國立屏東大學林俊昇教授、文藻外語大學周守民校長、前教育部政務次長陳德華、亞洲大學楊國賜講座教授、中華大學戴曉霞教授等人到院提供諮詢意見；復於同年12月12日、106年1月6日、3月22日、3月23日分別赴國立屏東大學、國立臺中科技大學、國立高雄海洋科技大學、國立高雄應用科技大學與國立高雄第一科技大學等5校進行現場履勘暨各校代表座談，同時邀請國立中山大學林煥祥教授與朝陽科技大學黃富順教授，分別參加國立屏東大學與國立臺中科技大學場次之座談會以提供諮詢意見，各場履勘暨座談會均通知教育部主管人員到場接受詢問；為周妥調查，106年3月10日與3月13日，更於院外訪談與本案相關之前教育部長吳思華教授與國立政治大學周行一校長，以蒐羅有關意見。本案調查委員更於106年3月27日本院教育及文化、內政及少數民族委員會聯合巡察國立臺南藝術大學時，瞭解該校與國立成功大學合併之曲折。全案業經調查竣事，茲提調查意見如下：

- 一、教育部長期未善盡國立大學合併之政策規劃職責，復以我國大學合併事務深受政治因素與校園生態干擾，該部亦未妥盡政策論理辯護工作，致大學合併之規模、時程與效益，均與「大學法」立法意旨及社會

%E8%BD%89%E5%9E%8B%E5%A4%A7%E9%99%90-%E6%95%B4%E4%BD%B5%E3%80%81%E9%80%80%E5%A0%B4%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E4%BC%B0%E9%81%9450%E6%A0%A1)。

³ 行政院105年10月7日院臺教字第1050038087號函、教育部105年10月14日臺教高(三)字第1050130461號函。

期待相差甚遠，斲傷我國高等教育整體競爭力與資源綜效。

- (一)「教育部組織法」第2條略以，教育部執掌我國高等教育與技術職業教育政策之規劃、大專校院發展、招生、資源分配、品質提升及行政監督等事宜；另按「大學法」⁴，教育部得衡酌高等教育整體發展，擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行(第7條第2項參照)；前項合併之條件、程序、經費補助與行政協助方式、合併計畫內容、合併國立大學之權利與義務及其他相關事項之辦法，由教育部定之(第7條第3項參照)。此外，「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」第25條亦明文，教育部得衡酌高等教育發展趨勢、專科以上學校分布狀況及教育資源配置情形，建議及協助專科以上學校進行合併規劃。準此，教育部為我國國立大學合併事宜之主管機關，且該部推動國立大學合併，應以有效協助學校整合教育資源及提升整體競爭力為目標(「國立大學合併推動辦法」第2條參照)。
- (二)茲依國家發展委員會(下稱國發會)重要統計資料略述，70年時我國人口出生數有41萬4千餘人，此後逐年減少至96年，出生人數較之前者，已折半為20萬4千餘人，於99年甚至下降至16萬7千餘人之低點，推估至108年以降，均為20萬人以下(詳如下表6)；少子女化趨勢早已逾越教育部內部分分析及控制之機制。事實上，教育部統計處，早自93學年度起，歷年均提出技職體系招生呈現困境，應針對招生不足、評鑑成績不佳科系、未達專業評鑑標準或招生缺額

⁴ 100年1月修正大學法第7條，規定教育部得主導推動國立大學合併之依據。

過高之學校，予以停招或減招、新設學校之註冊率普遍不高，部分學制生源不足，須配合需求調整，以適應社會脈動及就業市場需求等意見⁵；至105年，該部發表「104學年大專校院新生註冊率變動分析」⁶指出：「我國高等教育由菁英化轉移至普及化發展，大學錄取率屢創新高，惟近10年新生註冊率呈增減互見態勢，98及102學年度更回落至8成以下，顯示招生供需出現失衡現象，加上國內出生率逐年降低對高教生源之影響，預期將自105學年起明顯出現，若干大專校院可能面臨資源閒置或被迫退場景況。」等語；日前(106年3月29日)教育部於立法院教育及文化委員會專題報告時更預估，117學年度大專校院學士班和專科人數將降為72.3萬人，較102學年度減少41.3萬人，15年內減少比率將近4成⁷；均揭露我國高等教育面臨生源不足之困境。

表6 民國50至150年之臺灣人口統計及推估摘述

年別	總人口(百萬人)	出生數(千人)
50年	11.2	423
70年	18.2	414
80年	20.6	322
90年	22.4	260
96年	23.0	204
97年	23.0	199
98年	23.1	191
99年	23.2	167
100年	23.2	197
101年	23.3	229
102年	23.4	199

⁵ 教育部統計處，應用統計分析：「大專校院新生註冊率概況統計分析」，106年3月，取自 http://depart.moe.edu.tw/ED4500/Content_List.aspx?n=DFBD62504E87AC3F

⁶ 教育部統計處，應用統計分析：「104學年大專校院新生註冊率變動分析」，106年3月，取自 <http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=4149&Page=22050&Index=9&WID=31d75a44-ffff-4c44-a075-15a9eb7aecdf>

⁷ 「少子女化衝擊大專校院15年恐少41萬人」，*中央社*，106年3月29日報導。

年別	總人口(百萬人)	出生數(千人)
103年	23.4	210
104年	23.5	214
105年	23.5	208
106年	23.6	206
107年	23.6	203
108年	23.7	199
109年	23.7	196
110年	23.7	193
120年	23.5	159
150年	18.4	100

資料來源：國發會網站/重要統計資料/106年2月份重要統計資料手冊⁸。

(三)此外，行政院85年教育改革總諮議報告書指出⁹，公立高等教育學府應維持適當規模，始得顯現其應有的效益：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，可考慮予以合併或擴充至適當規模；教育部90年發表「大學教育政策白皮書」¹⁰，亦分析當時高等教育有普及化、質量失衡、教育資源排擠、與社會的互動不足……等問題，並指出為避免大學過度擴充及惡性競爭，導致教育資源浪費及人力供需失衡等負面衝擊，將漸進推動各項改革，例如不宜再新設公立大學、新設之私立大學應考量區域之分布並從嚴評估、政府應定期公開就業市場供需資料供學校及學生參考使用、大學運作資訊應公開以發揮市場監督功能、建立淘汰機制等；91年行政院高等教育宏觀規劃委員會所提「高等教育宏觀規劃報告書」，亦鑑於出生人口遞減，就高教學校供需政策提出具體建議略以：「推動公立大學校院實施公法人後之整併。」凡此在在顯示相關共識為：「大學之設立評估，應

⁸ 106年3月，取自「http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=507E4787819DDCE6」

⁹ 教育部查復資料。

¹⁰ 教育部部史網站，106年3月，取自http://history.moe.gov.tw/important_list.asp

從嚴辦理，且應通盤考量整體分布情形，而大學之淘汰機制允應及早建置落實，以發揮監督功能、避免惡性競爭。」

(四)然而，我國自83年410教改大遊行「廣設高中大學」之訴求後，大專校院數量逐漸擴增，由82年（81學年度）的51校增至102年（101學年度）的148校（另有專科14所），成長幾近3倍，102年之大學部新生（含日間部與進修部），總招生人數已達27.4萬人，超過高中高職每年畢業生總數的27萬人，幾乎已達人人均可上大學的情況¹¹；縱教育部稱，該部自88年起推動「地區性國立大學校院合併試辦計畫」、「國立大學校院區域資源整合發展計畫」、「研究型大學整合計畫」等計畫，並於93年組成「大學合併推動委員會」，且陸續修正相關法制作業以為因應，然以93學年至104學年度我國大專校院校數變化情形觀之（如下表7），93學年度過後，整體學校數量一度不減反增，又查據教育部資料顯示，歷年完成公立大學合併之案件計有7件，並以該部指稱：「『國立大學合併推動審議會』第1屆會議規劃之合併政策方向：不以負面量化指標作為合併條件、尊重學校合併意願、不以資源作為鼓勵學校合併手段、不減少招生規模。...合併案之推動，考量影響面向廣泛，教育部並無先後推動合併之順序。由於國立大學校院合併涉及組織、人員重整、資源分配等重要事項，學校需費時盤整及溝通，且學校意願涉及後續執行之配合度，爰教育部目前以推動學校主動申請合併案為主，暫無政策引導之合併案。」等語，以整體推動數量與進展而言，實難謂

¹¹ 教育部(民102)，*人才培育白皮書*。106年3月，取自http://ed.arted.gov.tw/ch/Book/content_1.aspx?AE_SNID=3281

相關政策作為已積極回應前述少子女化趨勢與政策白皮書及規劃報告之建言。此併有本案諮詢專家意見指出「目前國內總計有47所國立大學校院，分布在各縣市，除了新竹縣、連江縣外，各縣市均有國立大學校院，但規模普遍過小。學生超過1萬人者僅18所，5,000人以下者有10所學校。目前國內總計有96所私立大學校院情況亦同，1萬人以上者有31所，1萬人以下者有65所，5,000人以下者26所，5,000人以下學校，除非學校非依賴學費為主要收入來源，否則未來經營都會面臨困難。」等語同證。

表7 大專校院新生註冊概況-依學校體系別分

		校數	招生名額	新生註冊人數	招生缺額	新生註冊率	缺額率
93 學年	一般大學(含師範)	70	135,364	119,196	16,168	88.1	11.9
	技專校院	89	244,090	199,787	44,303	81.8	18.2
94 學年	一般大學(含師範)	70	138,849	122,144	16,705	88.0	12.0
	技專校院	92	231,632	193,774	37,858	83.7	16.3
95 學年	一般大學(含師範)	70	138,454	123,688	14,766	89.3	10.7
	技專校院	93	228,686	186,720	41,966	81.6	18.4
96 學年	一般大學(含師範)	71	137,527	123,629	13,898	89.9	10.1
	技專校院	93	220,878	175,602	45,276	79.5	20.5
97 學年	一般大學(含師範)	69	138,601	120,567	18,034	87.0	13.0
	技專校院	93	210,452	169,071	41,381	80.3	19.7
98 學年	一般大學(含師範)	71	136,001	115,305	20,696	84.8	15.2
	技專校院	93	199,826	151,513	48,313	75.8	24.2
99 學年	一般大學(含師範)	71	133,834	116,762	17,072	87.2	12.8
	技專校院	92	198,816	154,390	44,426	77.7	22.3
100 學年	一般大學(含師範)	71	131,731	117,314	14,417	89.1	10.9
	技專校院	92	196,627	156,399	40,228	79.5	20.5
101 學年	一般大學(含師範)	71	131,902	118,894	13,008	90.1	9.9
	技專校院	91	195,572	153,394	42,178	78.4	21.6
102 學年	一般大學(含師範)	70	130,556	116,162	14,394	89.0	11.0
	技專校院	91	193,615	142,609	51,006	73.7	26.3
103 學年	一般大學(含師範)	71	192,632	Ⓔ170,422	Ⓕ21,237	88.9	11.1
	技專校院	88	210,443	162,122	48,125	77.1	22.9
104 學年	一般大學(含師範)	71	191,838	170,060	20,744	89.1	10.9
	技專校院	87	204,035	162,242	41,622	79.6	20.4
104 學年較上學年 增減數	一般大學(含師範)	-	-794	-362	-493	-	-
	技專校院	-1	-6,408	120	-6,503	-	-
104 學年較上學年 增減百分率(點)	一般大學(含師範)	-	-0.4	-0.2	-2.3	0.2	-0.2
	技專校院	-1.1	-3.0	0.1	-13.5	2.5	-2.5

註：

- 1.本表大專校院(不含宗教研修學院)新生註冊率統計範圍包含日間及進修學制，自 103 學年起增納研究所。
- 2.招生名額(A)：不含各類外加名額人數。
 新生註冊人數(B)：不含各類外加名額人數及退學者，自 103 學年起復扣除新生保留入學人數。
 新生註冊率公式：102 學年以前為 B/A，103 學年起為 B/(A-新生保留入學人數)，其中 104 學年新生保留入學人數共 1,205 人。
 招生缺額公式：102 學年以前為 A-B，103 學年起為 A-B-新生保留入學人數。餘各表定義同表 1。
- 3.資料標準時期為每年 10 月 15 日。

資料來源：教育部統計處，應用統計分析：「104學年大專校院新生註冊率變動分析」。

(五)復據教育部表示，依「大學法」第7條第2項國立大學合併由上而下推動者，成功機率低，目前亦無此類合併成功案例，而近十餘年來完成之7件¹²公立大學合併案，均屬「大學法」第7條第1項所定之學校由下而上主動推動類型；茲將各案合併概況與報核實施期程表列如下：

表8 近十餘年我國推動公立大專校院合併名單與報核情形

合併後校名	合併前原校名	報行政院公文	行政院回復情形
國立嘉義大學	國立嘉義師範學院 國立嘉義技術學院	88年2月24日 台(88)高(一) 字第88019578號 函	88年3月5日 台88教08577號函
國立臺灣師範大學	國立臺灣師範大學 國立僑生大學	95年2月9日 台中(二)字第 0950017336號函	95年3月22日 院臺教字第 0950012613號函
國立東華大學	國立東華大學 國立花蓮教育大學	97年6月30日 台高(三)字第 0970123434號函	97年7月11日院臺教 字第0970027852號 函，原則同意。
國立臺中科技大学	國立臺中技術學院 國立臺中護理專科學校	100年11月18日臺 技(一)字第 1000209556號函； 100年12月1日 台技(一)字第 1000218509B號函 (函復行政院合 併生效日)	100年11月30日院臺 教字第1000107978號 函，准予照辦。
國立屏東大學	國立屏東教育大學 國立屏東商業技術學院	102年5月22日 臺教高(三)字第 1020074360號 函；103年1月2日	103年3月31日院臺教 字第1030010991號 函，原則同意。

¹² 表列之國立高雄科技大學合併案尚未經行政院同意，故目前已完成之國立大學合併案共計6件、臺北市政府所屬大學合併案1件；即，公立大學合併案計有7件。

合併後校名	合併前原校名	報行政院公文	行政院回復情形
		臺教高(三)字第1020197832號函	
臺北市立大學	臺北市立教育大學 臺北市立體育學院	臺北市政府102年3月11日府授教綜字第10233233100號函報教育部；教育部102年6月21日臺教高(三)字第1020091432號函復核定在案，無需報行政院。	
國立清華大學	國立清華大學 國立新竹教育大學	105年5月11日臺教高(三)字第1050065698號函； 105年8月4日臺教高(三)字第1050107531號函。	1. 105年5月17日院臺教字第1050023810號函，因該院即將改組，該案宜俟接任部長確認後再行報院。 2. 105年9月13日院臺教字第1050175642號函，原則同意。
國立高雄科技大學*	國立高雄海洋科技大學 國立高雄第一科技大學	105年3月28日臺教技(二)字第1050036987號函；105年5月11日臺教技(二)字第1050048074號函； 106年3月23日臺教技(二)字第1060034362號函。	1. 以105年4月6日院臺教字第1050015382號，與105年5月18日院臺教字第1050023793號函，二度函退修正本案。 2. 教育部查復本院並稱，因105年5月新舊政府交替，該院即將改組，該案宜俟接任部長確認後再行報院。

註：

*. 該案原擬規劃為國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學等三校合併之；後續因故改為國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學二校合併。至本案調查期間，該案尚未經行政院核定。

資料來源：整理自教育部查復資料。

(六)關於前述教育部指稱「由該部主導推動合併者，成功機率低」等情，該部以過去國立成功大學與國立

臺南藝術大學合併為例說明，提及此二校雙方意願較低，也無彼此溝通討論之會議，甚至教育部欲籌組工作小組邀集雙方會談也遭到極大抗爭，該合併案因而破局等情。而本案調查亦發現，歷來已完成、研議中或刻正踐行合併程序者，均深受政治文化與校園生態牽動，甚而形成干擾，諸如：本院諮詢專家意見指出，國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院合併為國立嘉義大學之起因，乃自行政院高層長官授意於嘉義地區成立第一所大學，縱使是時教育部政策並不同意新增大學院校，然而於此背景下，該部仍支持並輔導該合併案，對於校友反對意見砲聲隆隆之情形，亦採取積極溝通方式協處，因而促成合併。又，本調查案於106年3月22日及23日赴高雄訪查國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學等3校之相關合併過程爭議情形，亦發現目前對於國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學2校合併案，於國立高雄海洋科技大學校內呈現教師會（贊成合併）與校友會（反對合併）不同立場之對峙，且雙方均傾力向教育部與立法委員陳情，至本案調查期間，教育部乃至行政院均未能對該合併案拍板定調，且有關歧見仍紛擾不息。由此觀之，校園外之政治角力以及來自校友之壓力，對於合併之影響，厥為關鍵。

- (七)查據教育部102年1月3日「國立大學合併推動審議會」第2次委員會會議決議略以：(一)國立大學整併構想規劃草案應強化整併推動之整體論述；顯示，大學合併上位政策規劃之重要性。又，針對上開所述之影響合併的外部因素，無論是本院諮詢專家意見或實地訪談案關學校人員，均表示教育部基

於教育事務最高主管決策機關之地位，就國立大學合併一事所為之決定，亦彰顯政府施政理念與決心，爰建議該部對於國立大學合併政策應行具體規劃對策，後續則應力行政策論理辯護，以避免高等教育貽誤合併良機而削弱國家競爭力。諮詢專家之相關意見略如：「高校合併議題也談了很多年，政策目標應明確。就政策面而言，目標無非就是『追求卓越』或『求生存』兩大類……臺灣的大學應有不同層級，不同人才培養之目標，公立大學應配合教育部分層分類，因為經費不可能均等，否則走向均貧，教育部應課予各大學不同責任或目標並給予不同經費」、「大學合併並非解決大學過剩或節省經費等供需問題，而是提升品質、競爭力，給學生更好的環境……合併一定是要花錢，但非僅僅爭取資源，政策性考量是很重要的……政府貫徹政策的決心是否足夠亦是合併政策之關鍵。另外，亦需考量學校內部人員之需求及急迫性究為何？尤其少子女化後問題將越來越急迫。最後雙方包容度及整併願景亦為推動合併政策成功與否之關鍵。……政府應擔負更重要的角色，目前教育部主導性仍不足，雖組委員會，但已退居為協調角色而已。」等語；相關學校人員方面，更指出「教育部當初做的承諾，是政策，所以也才有誘因，結果前朝一過、後朝不認，政府實不該失信於民」、「(合併)牽涉政府公信力，老師感覺似換了政府，政策就沒有延續，立法委員一干涉，政策也就變了。」等語，對於國立大學合併政策似隨主政者之不同以及外部因素干擾而改弦更張等情，強烈表達不信任。

(八)綜觀歷年推動之合併案，調查發現學校合併不單僅是校園空間與事務之整合，而係牽涉校友歷史情感

等層面之複雜事件，前述之外部干擾即源自於此。舉例而言，本案諮詢專家意見提及國立花蓮教育大學與國立東華大學合併一案，特別強調合併學校應尊重學校發展歷史且關懷校友，並稱「該2校合併討論會議，曾由2校之校長到教育部召開，當時除了有教育部部長主持外，4位歷任教育部長也都在場，該次教育部會議決議兩校各提3個校名，皆不准沿用原校名，還做成會議紀錄，沒想到最後在合併案通過後，卻使用『國立東華大學』這個校名，實在匪夷所思……(後來)很多校友也都反映類似的意見。」等語；又，據本院赴國立高雄應用科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學等3校實地履勘座談時發現，教育部102年9月17日曾函復¹³國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學，同意該2校合併後以「國立高雄科技大學」為校名，其後，國立高雄應用科技大學即函報教育部爭取該校正名為「國立高雄科技大學」，經教育部103年1月29日函復該校略以，為有效推展國立大學校院合併政策，建請參與3校合併後再議，顯示該3校於研議合併過程中，確有爭取「國立高雄科技大學」校名情事；此外，教育大學與一般大學合併後，校名未見「教育」二字，國立高雄海洋科技大學校友亦擔心與他校合併後，校名未見「海洋」二字，恐有導致教學特色消失之疑慮。凡此均顯示，校友與各該關係人對於原學校之情感以及對於合併後之學校發展疑慮，常藉學校命名問題延伸發酵。惟，教學特色之存續仍在於未來之實質教學成效，又合併後學校之命名，應如何兼採歷史

¹³ 教育部臺教技(一)字第10201347491號函；取材自國立高雄海洋科技大學106年3月22日、國立高雄第一科技大學同年月23日簡報資料。

記憶與公平性的問題，屬技術層次議題，實不應用以延緩國立大學合併政策之進程；提升我國高等教育競爭力之「大局」，猶待教育部擘劃，並應由該部肩負政策推動之責任，協助各合併案之意見疏通。

(九)此外，對於國立大學整體合併情況未臻理想且有趨緩態勢一節，教育部主管人員於本案履勘詢問時表示，國立大學不會招不到學生等語可證；亦有專家意見指出「以公公併要解決少子化問題，是投錯藥，第一階段少子化問題都在私校，應推行私私併，但有困難，不然也要公私併，但法規上又有限制。公公併是教育部最容易做的事情，因為要公立學校聽話，教育部有很多手段可用；但公公併非解決少子化良藥，如要爭排名則要強強併，如要學校永續經營，數大為美，資源整合方可能推動，公公併須朝此目的前進，但如公校規模擴大，私校則更面臨垂死困境。蓋因公校合併後，招生增加，不是害死私校嗎？合併目的應弄清楚，從世界各國合併歷程看來，主要在擴充資源、招生或世界排名，各校合併動機皆不同，目的不同，合併對象擇定也會不同……。總之，應弄清楚原因目的，再朝該方向邁進，以此檢驗是否合併成功：排名是否增加、資源是否擴大、招生是否增加、是否節省經費」等情。究後續教育部對於國立大學合併係採積極或消極態度？是否仍視此為核心政策？以及配置相關經費資源情形等，仍需由該部確認，俾利高等教育整體發展。

(十)綜上，少子女化趨勢早於教育部內部分分析及控制之機制，歷年已對高等教育不當擴充情形予以示警，惟以我國近十餘年完成公立大學合併之7案觀

之，整體推動情形，實難謂已積極回應前述少子女化趨勢與相關建言。又，合併常見來自外部阻力，教育部對此之因應處理實與自身政策立場與推動決心有關，後續允由該部確認並具體規劃政策與配套措施。

二、教育部宣稱為減少合併阻力，鼓勵學校適用「大學法」第7條第1項，採取「由下而上」模式合併，此模式之法定程序毋須報經行政院核定，容有別於法定由教育部主導「由上而下」者；然實務上，學校依前開規定推動合併之案件，依行政院函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」，仍須經行政院核定，不但有違「大學法」第7條第1項規定，且因核定期程與決定基準均未具體明確，致大學合併屢屢延宕，確有釐清檢討之必要。

（一）按國立大學合併之推動方式，依其程序可區分為由學校主動「由下而上」進行者，及由教育部主導「由上而下」推動者；「大學法」第7條第1項規定：「大學得擬訂合併計畫，國立大學經校務會議同意，直轄市立、縣（市）立大學經所屬地方政府同意，私立大學經董事會同意，報教育部核定後執行。」及同條第2項規定：「教育部得衡酌高等教育整體發展、教育資源分布、學校地緣位置等條件，並輔以經費補助及行政協助方式，擬訂國立大學合併計畫報行政院核定後，由各該國立大學執行。」即係分就上開二方式，明定其所應適用之推動與核定程序。

（二）對照「大學法」第7條第1項及第2項之條文可知，國立大學之合併，若係由教育部主導「由上而下」推動者，教育部須於合併計畫報行政院核定後，始可

交由各該國立大學據以執行；惟若係由學校自主「由下而上」進行者，合併計畫則僅須經教育部核定後即可執行。顯見立法者已分就國立大學推動合併之不同態樣，律定不同之核定權責與程序。惟依行政院所函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」所載，有關國立專科以上學校及其分校、分部之設立、遷校、合併與改制等事項，教育部僅係「擬報或核轉」，並均由行政院「核定」；未予區分「由上而下」或「由下而上」之不同合併態樣而異其核定權限。是以，行政院前揭權責劃分規定，就「由下而上」之大學合併案部分，與「大學法」第7條第1項規定，似有未洽。

(三)就此，詢據教育部說明略以：「係因國立大學校院合併涉及整體國家資源運用、人才培育及員額配置等面向，基於行政院督導教育事務之權責及資源補助審查之考量，故不論是前開第1項由下而上或第2項由上而下推動之國立大學合併案，經本部審議會審議完畢後，均須報請行政院同意（第1項）或核定（第2項）後再執行」。證諸該部所提供之近十餘年來公立大學合併案資料（參閱調查意見一之表8），除臺北市立教育大學與臺北市立體育學院合併案，因非屬國立大學合併案，故不受「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」規制，依「大學法」第7條第1項規定，僅須經教育部核定後即可執行；其餘7案，教育部雖均認為屬於學校「由下而上」自主推動類型，惟各校之合併計畫報教育部後，該部之審議結果確實均再陳報行政院核定後始執行。

(四)經核，「行政院與所屬機關權責劃分表（個別事項）」將「由下而上」及「由上而下」之國立大學整併核

定權，統由行政院管轄乙節，縱依教育部前開說明，係有行政院基於國家整體資源運用之考量；惟「大學法」第7條第1項既已明定「由下而上」之大學合併案核定權為教育部權責，並與同條第2項「由上而下」之大學合併案異其核定程序，上開權責劃分表猶逕以行政規則變更法律所定之事務分配，依「憲法」第172條「命令與憲法或法律牴觸者無效」及「中央法規標準法」第11條「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律……」等規定，系爭權責劃分表就「由下而上」之大學合併案部分，其適法性自屬有疑；且易予外界行政院「越俎代庖」、「政治凌駕教育」之負面觀感，教育部更恐難脫「裁量怠惰」及「延宕合併期程」等指摘，而有害政府整體形象。

- (五)茲以國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學2校合併案為例，該2校之合併計畫書於去(105)年3月15日即已依教育部技專校院設立變更及停辦審議會意見修正計畫內容後再報教育部，經教育部於105年3月28日及105年5月11日二次函報行政院，惟遭該院先後於105年4月6日及105年5月18日退回再處理，教育部自此即未再提報行政院。迄本案調查期間，調查委員於106年3月22日及23日赴國立高雄海洋科技大學、國立高雄應用科技大學與國立高雄第一科技大學等3校訪查相關合併過程爭議情形時，國立高雄海洋科技大學及國立高雄第一科技大學均就2校合併計畫書報部後未獲回應乙節，表達業造成校務規劃與推動之高度不確定，及影響師生權益，並陳稱「學校該走的程序都走完了……且合併案係由本校的行政人員及教師由下而上投票通過，應給予尊重，不清楚教育部為何遲遲未做

決定且延宕許久」、「我們一直等待，很希望教育部明確告知」、「合併案報教育部後被退回2次，中間教育部要求補件修改等都已完成，現在僅等教育部回應」等語，調查委員爰促請隨行之教育部代表儘速依法定程序辦理，該部於106年3月23日始復將本案計畫書函送行政院核定。顯見現行實務作法，不但有違「大學法」第7條第1項規定，且確有「政治凌駕教育」、「延宕合併期程」等之不利影響，允應切實檢討改善。

(六)綜上，「大學法」第7條第1項及第2項係分就國立大學「由下而上」及「由上而下」之合併案，律定不同之推動與核定程序。教育部宣稱為減少合併阻力，鼓勵學校適用「大學法」第7條第1項，採取「由下而上」模式合併，此模式之法定程序毋須報經行政院核定，容有別於法定由教育部主導「由上而下」者；然而實務上，學校依前開規定推動合併之案件，依行政院函頒之「行政院與所屬機關權責劃分表(個別事項)」，仍須經行政院核定，不但有違「大學法」第7條第1項規定，且因核定期程與決定基準均未具體明確，恐有導致「政治凌駕教育」、「延宕合併期程」等之虞。行政院允應督同教育部確實檢討上開程序是否周妥，並研提符合法制之相應作為，俾貫徹行政機關「依法行政」原則。

三、國立大學合併類型，無論係考量體制或功能而採取同質或異質整合，均屬利弊互見，惟各該模式之合併阻力與待決問題洵有區別，且亦阻礙合併進展及效益，教育部允應會同有關單位及學校謀求妥處；此外，大學合併仍以追求卓越為目標，學校定位及教學研究發展等事項於合併後均生質變，適當之經費支援及輔

導，乃屬必要，後續允由教育部正視協處。

- (一)「國立大學合併推動辦法」第5條規定：「教育部考量下列條件後，得擬具合併學校名單連同合併構想，提交審議會審議：一、學校之學術領域分布廣度。二、學校之招生規模及教職員數量。三、學校之每位學生所獲教育資源，包括校舍空間、土地面積、圖書及經費等。四、學校自籌經費能力。五、學校接受評鑑結果。六、學校坐落地理位置。七、與鄰近學校教學及研究之互補程度及跨校交流情形。八、學生實際註冊率。九、其他有助於整合教育資源及提升學校競爭力之條件。」復依「專科以上學校及其分校分部專科部技術型高級中等學校部設立變更停辦辦法」第2條第3項規定，學校依合併型態，分為「存續合併」與「新設合併」二類。「存續合併」指合併後僅一校存續，其他學校變更為存續學校之一部分、分部、分校或專科部；「新設合併」指合併後以成立另一所新設專科以上學校視之，並另定新校名。亦即，教育部推動國立大學合併，應考量上開學校條件，視個別情形推動不同類型之合併；或者，學校由下而上自行研商合併時，亦應就各該資源整合、校內溝通流程、校務會議通過、報教育部審議程序以及究採「存續合併」或「新設合併」方式等事項，予以研商討論。此外，按「大學系統組織及運作辦法」第2條：「大學為提升教學品質及研究水準，有效整合大學資源，得聯合其他大學共同成立大學系統。」爰除上述現行規定由上而下或由下而上法定兩形式外，參考國外大學籌組策略聯盟、共享設備資源等合作模式¹⁴，我

¹⁴ 參考楊國賜，*大學整併理念與經驗談*，「2003年英國高等教育白皮書亦明確指出更多自由與

國各類型「大學系統」¹⁵分別具備交通便利、性質相近或互補等條件，發展背景雖與我國大學合併歷程及結果未盡一致，然部分學校間亦曾進入併校之討論階段，後續發展則待長期關注。

(二)惟據教育部102年1月3日「國立大學合併推動審議會」第2次委員會會議決議略以：……(二)初步以學校地理位置及學校招生數(單一縣市超過2所國立大學且學生數低於1萬人之學校)為篩選條件並先選出國立陽明大學等19校，就合併提供意見或學校之規劃¹⁶；本案諮詢專家意見亦稱「100年立法院主動修法後，教育部便積極推動大學合併，惟其基本態度，不希望學校以合併名義要求資源經費，因此基本上不給合併經費之承諾，但保證基本運作之經費不會減少，建築等新計畫可申請補助。……教育大學的合併，與80年代中期推動中小學師資培育多元化政策有關，師範校院必須配合轉型。其中臺師大、彰師大、高師大以分科培育人才，學校發展與一般大學差別不大，轉型的問題較小(規模大、歷史久)。至於9所師範學院，規模都小(僅3~4千人)、同質性也高，整個發展囿於同一框架中，學校申請改制大學，當時行政院要求如欲改制教育大學，就要尋找與鄰近大學合併，其中臺南師範學院

競爭將促使高等教育機構改善其效率與管理。……目前仍有許多空間來使資源使用更加合理化，改善其效益成本。越來越多大學校院成為策略聯盟，共同投資硬體設備，並開始認知到機構的整併是通往成功的道路，而非失敗的回應」。

¹⁵ 教育部核定成立之大學系統計有：臺灣聯合大學系統、臺北聯合大學系統、臺灣綜合大學系統、臺灣教育大學系統及中臺灣大學系統。

¹⁶ 按該次會議紀錄，教育部先選出「國立陽明大學、國立臺北教育大學、國立臺北藝術大學、國立臺北護理健康大學、國立臺北商業技術學院、國立臺灣戲曲學院、國立新竹教育大學、國立臺中教育大學、國立臺灣體育運動大學、國立臺南大學、國立臺南藝術大學、國立中山大學、國立高雄大學、國立高雄師範大學、國立高雄第一科技大學、國立高雄海洋科技大學、國立高雄餐旅大學、國立屏東教育大學及國立屏東商業技術學院」等19校，就合併提供意見或學校之規劃。

與臺東師範學院二校在陳水扁總統任內推動一縣市一大學的政策而直接改制為大學，其他師範學院都尋求與鄰近大學合併。」、「『單一縣市超過2所國立大學，學生人數低於一定標準者優先合併』僅是門檻，符合此門檻就先提到(大學合併)審議會上討論。在審議會討論的時候，會把學校所有資料拿出來討論，以國立臺南藝術大學為例，該校沒拿到教學卓越獎計畫補助、學生人數很少、財務情況也很不好、新生註冊率更不是太理想，所以才會被考慮為優先合併。……公立大學有政策考量，前段應該走國際，後段應該走區域，這是大方向，但是真正討論個案的時候，還是要看每個個案的情況」等語。顯示，時至102年，我國推動國立大學合併時，已受限學校數量多且規模小之現實，甚有部分公立學校之招生、財務與教學品質皆屬堪慮，復以延續過去「一縣市一大學」政策，限縮考量條件，並優先以地理位置及學校規模，作為學校合併考量因素。

- (三)茲以歷來已完成之7件公立大學合併案而言，實務上，除依形態分類，有國立東華大學與國立花蓮教育大學合併為國立東華大學的存續合併，以及國立屏東教育大學與國立屏東商業技術學院合併成為國立屏東大學的新設合併等例，考量教育大學發展性，尚有教育大學與他校合併者，諸如國立嘉義師範學院與國立嘉義技術學院合併為國立嘉義大學、國立新竹教育大學與國立清華大學合併為國立清華大學。另，基於學術與教學特色之互補發展，亦有國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校合併為國立臺中科技大學、國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學擬合併為國立高雄科技

大學(尚未完成)等例。此外，鑒於我國高等教育於教育部執掌係採一般大學與技專校院分流體系(分由該部高等教育司及技職教育司2單位權管)，國立大學合併之分類，亦有普通教育與技職教育合併類型，例如國立嘉義大學、國立屏東大學，以及曾研議推動之「國立政治大學與國立臺灣科技大學合併案」¹⁷，亦屬此類合併。顯示，推動國立大學合併之因素，基於諸多現實考量，實有多種組合與變化型態。

- (四)學者戴曉霞「高等教育整併之國際比較」¹⁸一文，指出「『合併』為整併的模式之一，合併意指兩個或以上原本獨立的機構放棄其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。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，將之視為『門當戶對』的對等結合，其結果必然是 $1+1>2$ ；事實上，合併結果的複雜性遠超過人們的期待，在合併的案例中，雖然 $1+1>2$ 的結果並非不可能，但先決條件是雙方要有高度的目標共同性、相互瞭解、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

¹⁷ 105年2月17日，政治大學與臺灣科技大學曾發表「國立臺灣科技大學與國立政治大學聯合聲明」，提及2校將同步展開校際溝通、循序漸進，同步打造國內人文與科技融合新典範。消息曝光後，教育部表示「意外」。資料來源：國立政治大學網站(http://www.nccu.edu.tw/zh_tw/news/%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%A7%91%E6%8A%80%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%88%87%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E8%81%AF%E5%90%88%E8%81%B2%E6%98%8E-54354081)、自由時報是日報導(<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1604741>)。

¹⁸ 戴曉霞(2003)，高等教育整併之國際比較，*教育研究集刊*，49(2)，141-173。

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」等情；另本案諮詢專家意見指出：「公立大學合併最早追溯至50年，省立農學院及省立法商學院合併為省立中興大學，後89年法商學院恢復獨立成為國立臺北大學；97年國立體育學院與國立臺灣體育學院合併為國立臺灣體育大學，惟98年整併破局分手」等語，皆反映大學院校之合併乃係複雜之動態歷程，因應不同型態與目的之合併，遭遇困境亦不相同，且不盡然能竟事功。

(五)是以，本案欲藉不同類型合併實例之經驗，以及探究無法完成合併者之原因，務實釐清學校合併問題與挑戰，期調查成果供未來合併政策推動與執行上之參考。茲述調查發現之數項影響合併順遂與否及其實質效益因素如下：

1、各界擔憂技職教育招生情形，如採一般大學與技專校院合併者，允應顧及相關招生名額與管道之保障；又此類合併，將有學術標準不一致情形，亦使教師存疑，如欲推動合併，教育部與學校均應預謀因應之道：

以國立政治大學與國立臺灣科技大學合併未果一案為例，詢據該案相關人員表示，由於教育部內權責分工的問題，該2校分屬高教司及技職司轄管，如兩校合併後，產生的第一個問題，即為技職體系少了一個龍頭。第二，由於目前高職招生通常以國立臺灣科技大學為標竿，高職生進入國立臺灣科技大學較為容易，甚可說技職體系因國立臺灣科技大學而存在，如與國立政治大學合併，則對於高職生升學較為不利，故高職校

長採反對看法。另有諮詢專家意見述及，國立中山大學校務會議與國立高雄海洋科技大學亦曾考慮合併，惟科技大學與一般大學之學術標準要求不一，國立高雄海洋科技大學最終仍選擇與國立高雄第一科大合併。

- 2、**學校校務會議決定合併案時，時有事後爭議議事程序(表決數額)情事，後續允宜事前釐清相關法令規章適用問題，以確保合併程序標準化、明確化：**

國立新竹教育大學與國立清華大學合併案即有類此情事，該案並經本院調查在案¹⁹，相關調查意見為：「為推動後續大學合併案，基於大學自治之原則，針對目前大學組織規程之整體適用疑義、合併流程不明確問題及教育部導引合併案顯未臻積極等情形，行政院允宜儘速督促教育部通盤研議檢討，積極宣導周知，俾利相關政策之遂行」。另，教育部核處中之國立高雄海洋科技大學與國立高雄第一科技大學合併案，亦有國立海洋科技大學校友會質疑併校案應否適用校務會議議事規則以3分之2為表決門檻情事，均證相關程序允有釐清處理之必要，以防杜爭議。

- 3、**本位主義乃影響合併效益之致命傷，允宜於合併各階段中強化暢通溝通管道；另如屬學校規模上有落差之合併案，合併後原較小型學校人員之意見，易因民主投票表決機制遭否決，更激化本位主義心態，爰宜強化事前推演工作並加強合併計畫變更之監督機制：**

教育部人員於101年9月赴法國及英國考察

¹⁹ 本院105年5月11日院台調壹字第1050800083號函派查，調查委員為尹祚芊委員與劉德勳委員。

「大學整併與國際交流」一案，據英國曼徹斯特大學合併經驗指出：「整併過程最容易導致衝突和矛盾的就是所謂的本位主義」等²⁰，就此詢據本案各場履勘訪視學校人員，獲得高度共鳴，咸認本位主義確為合併過程之嚴重問題。

國立臺中技術學院與國立臺中護理專科學校合併為國立臺中科技大學一案，係目前學校合併規模上落差較大之案例(如下表9)，此有諮詢專家指出「當時臺中技術學院想『改大』(升格大學)，臺中護專想『跳大』(不經過學院階段，合併後直接升格為大學)，最後促成本案」之合併背景；又查據相關學校人員意見表示：「真正合併後，校方並未照合併計畫書走，尤其是會計、人事等行政主管職編制之問題依然存在，原本規劃要有的組長或專門委員職缺，有些也不見了。……計畫書中臺中科技大學當時應屬新設合併，惟後來卻演變成存續合併，由原較大學校之校長留任，合併後，大校以多數優勢反悔了意向書，註定了合併後出現很多問題，當時向教育部反映，教育部也曾幫忙出公文提醒學校要注意合併計畫書，但沒有用。……教育部應負主導監督之責，保護小校。」等語。

表9 國立臺中科技大學之學校人員數量落差情形

合併後校名	合併前校名	原學校專任教師人數	原學校職員人數
國立臺中 科技大學	國立臺中技術學院	342	223
	國立臺中護理專科學校	52	72

資料來源：本院依據教育部查復資料彙整製表。

²⁰ 公務出國報告資訊網
(http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10103354)。

4、學校資源互補性之合併案(含教育大學與他類型大學之合併)，於合併後往往涉及系所之重新定位，如無積極輔導扶助，難以發揮合併綜效：

本案諮詢專家意見提及「合併後如不努力只是省了人事成本，對於高教發展助益不大。有時選擇距離遙遠的大學合併只是假合併而已」、「以屏東大學把過去屏教大跟屏商的科系轉成一般科系為例，建議教育部應給一筆基金，少說要10億、20億，作為轉型用，這樣的經費對於提升教授的研究能量、培養年輕學者，都是很重要的」等語；國立屏東大學於本院召開座談會議時表達：「合校轉型前，理學院學系的任務是培養理科教學人才，但轉型後，定位不同，科研能量需要強化。」、「當時教育部推動兩校合併的氛圍，有種半壓半強、讓人感覺不合併不行了的感受，合併後，我們也努力要實踐合校後作為一所大學的理想，但在現實面，獲得的支持不若預期地豐沛……從人力上來看，屏商的應用英語負擔很多原本屏商的通識教育課程，與屏教大的英語系的內容、招生對象，連教材亦有落差，雖然名稱相近，實務上卻不易整合，縱經數年運作，還是覺得難以整合」等語，益凸顯合併決非一蹴可幾，學校發展任務之重新定位有賴資源與支援挹注。

(六)綜上，教育部合併國立大學政策已限縮條件於學校地理位置鄰近及學校規模兩者，雖屬務實，然實質合併仍受合併後之新設學校規章制度、財務條件及本位心態等因素影響，未來推動學校合併允宜強化相關配套，於合併初期，更宜強化輔導協助機制。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函送教育部，並請就調查意見一、三確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二函送行政院，並請督促所屬確實檢討改進見復。

調查委員：陳小紅