

臺灣高教發展路上的高教評鑑

■ 文／江東亮・國立臺灣大學健康政策與管理研究所教授、高等教育評鑑中心兼任研究員

高教評鑑是確保高等教育品質的重要策略。大致而言，臺灣現行高教評鑑可以簡單分為兩大類，即校務評鑑與系所評鑑；實務上，一般大學校院的校務評鑑與系所評鑑，由高等教育評鑑中心辦理，而科技大學校院的校務評鑑與系所評鑑，則由教育部委託台灣評鑑協會執行。

對於高教評鑑，臺灣社會存在不少愛恨情結，改革之聲也未曾中斷。然而，高教評鑑改革離不開高等教育的變遷，因此，本文擬從臺灣高教發展脈絡探討高教評鑑的改革：第一節回顧臺灣高等教育的發展，第二節分析不同高教發展時期的高教評鑑改革，第三節則是提出未來高教評鑑改革的建議。

臺灣高等教育的發展

● 管制階段

戰後臺灣高等教育的發展，以1994年為分水嶺（表一）。1994年之前為管制階段，高教發展與經濟建設計畫掛鉤，各期人力發展計畫有效主導教育政策。依政策目標不同，管制階段又分四期：從停滯期（1945-1953）到成長期（1953-1972）、限制期（1972-1985），再到開放期（1985-1994），大學校院從1945年的1所增加到1953年的4所、1972年的23所、1985年28所以及1994年的58所。

● 1994-2001：擴張期

1994年《大學法》修正之後，臺灣高教擴張期正式來臨。政府不但逐步鬆綁法規，強化大學校院的自主運作，而且為了因應廣設大學的社會訴求，還積極鼓勵民間興學，例如：提高對私立大學校院的獎補助金額、允許專科學校申請改制技術學院與技術學院改制科技大學，以及協助私立學校申請承租國營事業土地等。因此，2001年大學教育政策白皮書公布時，大學校院已激增為135所，且私立多於公立，而專科學校則由1980年代最高點77所，減至23所，惟18-21歲淨在學率已提高至42.5%，代表當時臺灣高教接近普及化程度。

● 2001-2011：品保期

隨著大學校院大幅擴張及招生人數不斷成長，高教發展也因為品質確保議題受重視而邁入品保期（2001-2011）。教育部的作法是雙管齊下：一方面採取監管策略以兼顧大學教育量的擴增與質的提升，例如：對大學增設、調整系所班組與招生名額採總量發展方式審查，以及建立全面高教評鑑制度，另一方面則採取競爭策略以鼓勵大學校院追求卓越，例如：推動發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫、邁向頂尖大學計畫，以及獎勵大學教學卓越計畫等。

這一切努力的結果是：大學校院數目在2009年達到149所的高峰後即不再繼續增加，並且所有大學校院都已接受校務評鑑和系所評鑑，而國際上不只國立臺灣大學於2009年擠入泰晤士報全球大學排名的世界百大之列，部分大學校院辦學績效亦受到肯定。

● 2011迄今：轉型期

值得注意的是：當2011年教育報告書《黃金十年，百年樹人》公布時，臺灣的高教規模已經接近飽和，不但18-21歲淨在學率高達68.4%，碩、博士班在學人數更從2001年的8.7萬及1.6萬分別爆增為18.3萬和3.4萬。然而社會變遷快速，臺灣高教現在還要面臨更嚴厲的挑戰，包括：每年招生人數受少子女化影響而持續減少、大學生畢業即失業的問題越來越嚴重、全國高教經費成長幾乎停滯，以及全球化帶來國際競爭壓力等。

因此，前段班大學校院雖然仍在努力追求卓越，但是後段班大學校院則已在為生存而奮鬥，系所減招或停招的現象十分普遍。至於教育部，除繼續鬆綁以活化市場力量外，就是希望提升大學校院自主與治理效能，包括建立公私立大學公平競爭環境、落實學生學習成效評量、強化產學合作與高教輸出、推動校務研究以及資訊公開等。未來臺灣高教如

表一 臺灣高等教育發展歷史事件

年代	事件	大學校院	專科學校	淨在學率
停滯期				
1945	臺北帝國大學改制為國立臺灣大學	1	3	
1950	戡亂建國教育實施綱要	4	2	
成長期				
1953	臺灣經濟建設四年計畫	4	5	
1964	中華民國教育計畫：長期教育計畫（初稿）	21	20	
1970	第五次全國教育會議	22	69	
限制期				
1972	教育部暫緩接受私立校院新設申請	23	73	
1979	《師資培育法》	26	75	10.9
開放期				
1985	行政院核准開放新設私立校院	28	77	13.9
1988	第六次全國教育會議	39	68	16.0
1989	教育部將大專院校增設與調整列為重點工作	41	70	17.2
擴張期				
1994	《大學法》全案修正	58	74	26.3
	《師資培育法》修正			
	四一〇教改聯盟提出教育改革四大訴求			
	第七次全國教育會議			
1995	《教師法》	60	72	27.8
	《專科學校法》增訂改制技術學院條款			
	中華民國教育報告書——邁向二十一世紀的教育遠景			
1996	教育改革總諮議報告書	67	74	29.1
	邁向學習社會白皮書	78	70	31.1
1997	私立學校申請承租國營事業土地及設定地上權審核作業要點			
1998	教育改革行動方案	84	61	33.3
	《教育基本法》	105	53	35.4
1999	大學學術卓越發展方案			
	國立大學校院校務基金設置條例			
品保期				
2001	大學教育政策白皮書	135	23	42.5
	大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查			
2003	台灣評鑑協會成立	142	15	49.1
	發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫	145	14	57.6
2005	獎勵大學教學卓越計畫			
	高等教育評鑑中心成立			
2010	第八次全國教育會議	148	15	66.7
轉型期				
2011	中華民國教育報告書——黃金十年，百年樹人	148	15	68.4
	邁向頂尖大學計畫			
2013	中華民國人才培育白皮書	147	14	70.4
2016	臺灣校務研究專業學會成立	145	13	71.2

何渡過新的轉型期，且讓我們拭目以待。

不同高教發展階段的高教評鑑改革

臺灣高教評鑑改革深受高教發展的影響。在管制階段，由於行政指導強而有力，且多數大學校院都是公立，教育部直到1975年起才按學門試辦系所評鑑，評鑑項目包括：教育目標、教學、研究風氣、學生輔導、行政支援、教育成果等。

當擴張期來臨，新修正《大學法》雖然賦予大學在法律規定範圍內享有學術自由之保障，但卻又規定各校應依國家需要及特色自行規劃發展方向及重點，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。因此，教育部於1997年著手試辦全面大學校務綜合評鑑，計有62所大學校院接受評鑑，評鑑標準包括：教學、研究、服務、行政及總結等五大項，而評鑑結果則全部對外公布。

● 2001：啟動大學內部評鑑機制

但是，直到高教發展進入品保期之後，因為出現三大關鍵，臺灣高教評鑑制度才正式建立。第一，教育部推動大學校院辦理內部評鑑。品保期之前，高教評鑑以外部評鑑為主，大學校院處於被動的角色。2001年，教育部訂定「大學校院實施自我評鑑計畫補助申請要點」，並於兩年內補助55所大學校院辦理自我評鑑，啟動內部評鑑機制。

● 2005：管評分離

第二，高教評鑑從由教育部主導到管評分離。2005年《大學法》第二次全文修正，不但規定所有大學都應定期辦理自我評鑑及接受外部評鑑，並且賦予教育部組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構辦理高教評鑑事宜。

據此，教育部函請全國大專校院共同捐助，於同年年底成立高教評鑑中心，辦理一般大學之校務評鑑及系所評鑑。由於高教評鑑中心不但規劃

評鑑實施計畫、執行評鑑作業，而且審議並決定評鑑結果，正式結束教育部「球員兼裁判」的時代。至於台灣評鑑協會，則在2003年即已成立，並且於2004年執行當時規模最大的校務評鑑，到目前為止，仍以執行評鑑作業為主，評鑑結果由台評會審議認可後報教育部公布。

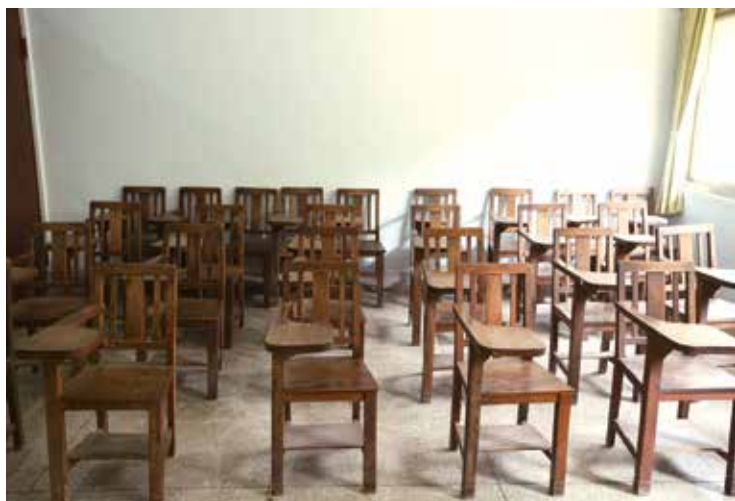
● 2006：引進認可制及PDCA評鑑架構

第三，引進認可制的評鑑理念及導入品質保證之PDCA（Plan, Do, Check, Act）評鑑架構。在高教評鑑中心成立之前，無論校務評鑑或系所評鑑都相當重視績效，評鑑結果則影響教育資源的分配。然而，各大學校院及系所成立宗旨、目標、辦學特色不盡相同，放在一起排名容易扭曲教學本質，讓辦學失去特色。因此，高教評鑑中心於2006年辦理第一週期系所評鑑時即採取認可制，強調品質保證與品質改進，復於2011年辦理第一週期校務評鑑導入PDCA評鑑架構，強調大學校院及系所應自我定位，建立治理與經營機制，以學生學習成效為依歸，展現辦學成效及特色，落實自我改善與永續發展。現在，科技大學校院評鑑也改採認可制及PDCA評鑑架構。

● 回應民意，調整政策

然而，隨著系所評鑑與校務評鑑的實施，社會出現不少批評的聲音。這些聲音大致分三類：第一類要求檢討評鑑方法的適當性，特別是評鑑指標的多寡、量化、一元化，以及一體適用的問題，甚至大學校院的評鑑作業負擔。第二類是對評鑑委員的遴選及專業知能的疑慮，認為已經影響高教評鑑品質。第三類則是不滿意評鑑結果的運用，尤其教育部對未通過評鑑系所採取減招二分之一的懲罰。

面對批評與指教，教育部及高教評鑑中心的回應都相當友善，例如：2015年《大學法》修正時，除增訂評鑑應納入多元、專業原則外，更直接刪



▲少子化讓臺灣高教步入轉型期，高教評鑑也回應民意，調整政策。（陳秉宏／攝）

除評鑑結果作為經費補助的參考。又如：高教評鑑中心除建立評鑑人才庫及改進評鑑委員遴選和訓練課程外，第二週期校務評鑑更大幅簡化評鑑項目及核心指標，並且運用雲科大校庫資料以減少大學校院準備評鑑的負擔等。除此以外，2012年教育部已先授權60所一般大學及科技校院自行辦理系所評鑑，2017年初則進一步宣布規劃完全由大學校院自行決定是否辦理系所評鑑及辦理方式。

未來高教評鑑改革的啟示

檢討臺灣高教發展與高教評鑑的關係，可以發現：戰後大學校院從1所——國立臺灣大學，在短短的65年間增加到2009年的高峰149所，現在則微降至145所；而隨著高教不斷擴張，高教評鑑也從1975年試辦學門評鑑，到1997年試辦校務評鑑，到2005年管評分離，再到2011年完成第一週期系所評鑑及校務評鑑。如今，高教發展已進入新的轉型期，高教評鑑又該如何改革？以下是個人對未來高教評鑑改革的三個建議：

第一，高教評鑑仍應以學生學習成效為依歸，

尤其重視學生就業力。推動高教評鑑的目的在於確保高教品質，提高學生學習成效。然而，臺灣高等教育大幅擴張的結果，18-21歲淨在學率早已超過50%的普及化最低門檻，加上知識經濟就業市場的競爭又日益激烈，現在高教目標不應只是提供就學機會，更是為了造就成功人生（from access to success）。由於就業力是成功人生的重要關鍵，**未來高教評鑑必須特別檢核學生就業力的展現，亦即有能力找到工作、保有工作以及必要時換新工作。**

其次，評鑑作業應考量大學校院的多元化及全國校務資料庫。各大學校院的歷史、類型及規模原來即相當多元，且自從大學法賦予自主權以及歷經兩週期的高教評鑑，也已各自建立校務治理機制。

因此，雖然檢核重點都是落實自我品質保證及辦學成效，但是**為了尊重不同大學校院的自我定位及辦學特色，未來高教評鑑宜依據大學校院類型，遴選適當評鑑委員，並善用全國校務資料庫以簡化評鑑作業。**

最後，**大學校院基本資訊及評鑑結果應公開透明，方便社會查詢。**評鑑結果必須要善加利用，辦好高教評鑑才有意義。以目前大學校院供給過剩及經營不善的處理為例，教育部在政策上理應責無旁貸，但因與大學校院之間的管辦關係模糊而左右受制，前後難行。另一方面，教育部也可以選擇利用市場力量，惟前提是大學校院資訊必須充分揭露。現在高教評鑑中心雖然已經將各大學校院評鑑報告公開上網，但查詢卻諸多不便，也未連結大學校院基本辦學資料，難以發揮課責功能。因此，**建立資訊充分且方便使用的高教評鑑資料庫，乃當務之急。**