

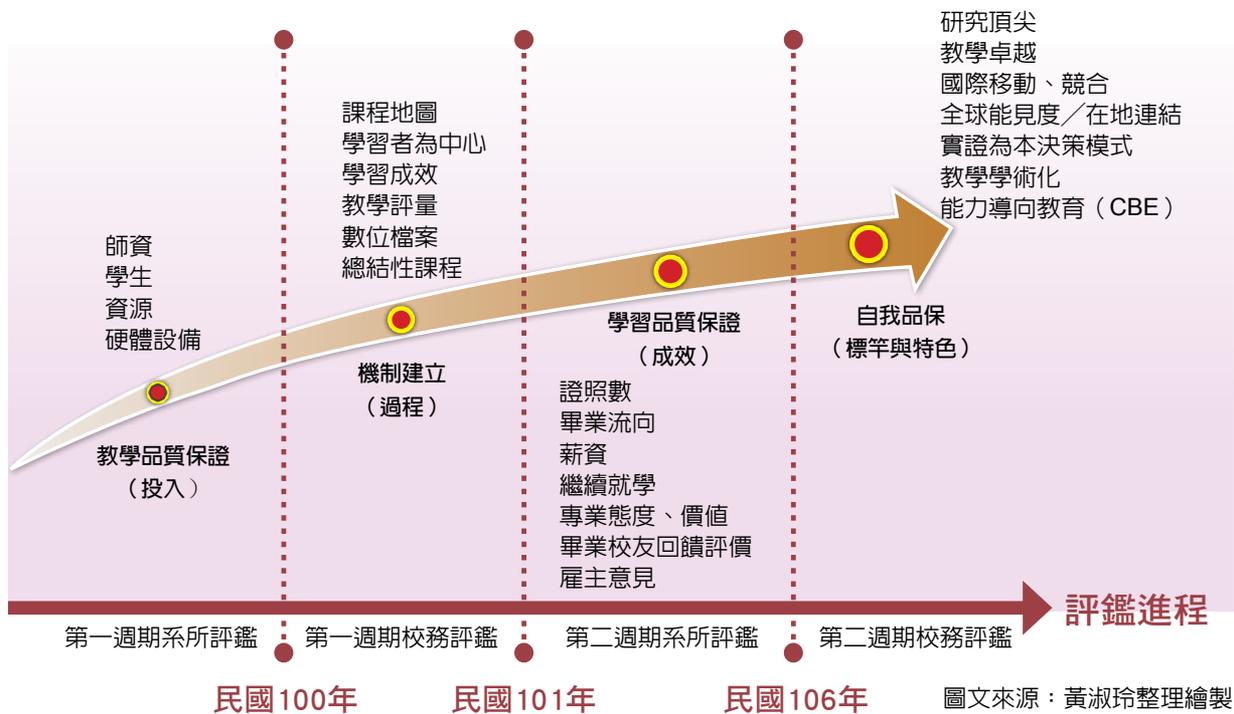
高教新疆界、評鑑新扉頁： 析論挑戰與未來想像

文／黃淑玲·高雄醫學大學人文與藝術教育中心助理教授
Ralph Wolff·美國大學品質與廉能國家諮詢委員會（NACIQI）委員

歷經2011年一般大學校務評鑑與兩個週期的系所評鑑，我國已經建立穩定、規律的大學評鑑制度。從第一週期的機制建立、系所評鑑的落實檢核，進入第二週期校務評鑑，透過校務資料分析，以實證（evidence-based）作為品質保證、追求卓越的基礎，使得我國的評鑑制度臻至成熟。

我國大學評鑑歷程

圖一整理我國每個大學評鑑週期的評鑑歷程與檢核重點。從第一週期系所評鑑重視投入面，經過第一週期校務評鑑的機制建立，到第二週期系所評鑑逐漸轉向成效產出；然而第二週期校務評鑑在機制成熟、成效產出逐漸成型後，大學校院透過校務研究逐漸訂定標竿與特色，促進高等教



圖一 我國大學評鑑歷程與評鑑核心

育機構的差異化，脫離「教育部大學」的框架。

美國大學與評鑑組織多元化且分工明確

在了解臺灣的大學評鑑發展歷程後，再放眼看看國際的情形。作為全球國際學生最重要的留學國家，美國於二次戰後高等教育急速擴張，70年來高等教育蓬勃發展而多元。美國大學評鑑已經超過百年歷史，最重要的精神就是透過同儕評鑑，對受評學校在進行專業評估之後給予改善建議。換言之，大學校院為了自身的永續發展而進行自我規範與檢視，品質保證並非全然來自美國教育部的要求，以展現大學自主精神。至今，全美已發展出近80個合格的評鑑組織：

1. 區域性組織（六大區域、7個認可組織）：總共認證4,314所大學校院（每個組織認證數為140至1,080個不等）。
2. 全國性組織（7個認可組織）：總共認證3,400所大學校院。
3. 宗教性組織（4個認可組織）：總共認證415所大學校院；
4. 專業認證組織（60個認可組織）：總共認證認可大學校院內20,000個專業學位／學程。

在上述接受認證的大學校院中，認可數共計4,571所。其依照學校類型，受認可數（百分比）如下：

1. 公立四年制大學校院：689所（15%）。
2. 私立四年制大學校院：1,576所（34%）。
3. 私立四年制大學校院（營利型）：570所（12%）。
4. 公立兩年制校院：1,008所（22%）。
5. 私立兩年制校院：91所（2%）。
6. 私立兩年制校院，營利型：637所（14%）。

受評大學無論公、私立，都可以接受評鑑，而且美國政府從1952年以來所挹注的助學貸款，更

需要透過被認可的學校或學程才能接受學生的申請。上述所謂營利型大學校院多由私人企業所開設，目的在職業技能的培訓。不過，學費昂貴且輟學率高導致浪費助學貸款的情況下，曾在2010年受到美國國會高度關注。在近80個評鑑組織之認可下，有超過7,800個被認可的大學校院、超過2,000萬名學生在受認可的學府求學、被認可的學程超過21,000個，每年更有超過8,500項評鑑結果出爐。

高等教育變遷與挑戰之一：我國少子化

自2011年第一週期校務評鑑至今，全球高等教育有著急遽的改變：

我國大學校院總數從1994年的130所（含公、私立大學共23所），發展到2014年159所（含公、私立大學共124所）；18-21歲的淨在學率亦從26.3%攀升到2014年的70.4%。然而少子化使得大學新生數從2014年的27.5萬下降到今（2016）年25.2萬人，並持續下滑中。

國內的少子化也是國際招生的開始，以填補學生不足並增加國際學生市場的競爭。因此，大學在增加教學、輔導外國學生的人員與能量（capacity）上都需要悉心規劃。短時間內即使辦學特色可以吸引外國學生，但只有成功的學習經驗才會持續獲得國際學生的親睽。因此，國際化若為辦學特色，那麼評鑑單位更應進一步了解相關的軟硬體設備（如住宿、生活輔導）、能量（授課師資）、課程規劃（有連結性）為何。

高等教育變遷與挑戰之二：能力導向教育=未來力

位於美國加州矽谷的史丹佛大學（Stanford University），科技創發與技術轉移自有優勢。這意味著教學／學習在培育找尋問題、提出解決方

案、評估方案優缺、決策與執行等過程必須即時且有效。「史丹佛大學2025計畫」的核心即在打破系所學程框架，以核心能力為主軸，建立個人的能力導向（Competency-based）課程。因此，大學學習的內涵圍繞著客製化的核心能力而行。探索個人志趣、建立核心能力、建構個人化學習路徑，脫離選課套餐或學習路徑將是趨勢。

這個看似無框架的選課與學習，值得參考處在於可以鼓勵學生探索興趣、連結學習資源、動手實作，讓大學教育成為以學習為中心，提供個人學以致用的練習；另一方面，也可降低學校單方為了拉近學用落差而鼓勵企業實習，但也可能流於廉價勞工，或大學成為職業訓練所的疑慮。

高等教育變遷與挑戰之三： 科技轉變學習生態

學習平台多元，打破傳統「班級」的概念，上課時間、學習內涵、授課教師、學習同儕可能跨領域、跨國界。高中可以選大學課程、理工亦可修習法商、授課教師可能非本國人、同學數可以成千上萬並來自全球、互動與溝通未必面對面。換言之，教育科技轉變學習行為，產生新的學習動能。這對大學評鑑最大的挑戰是認可制從學程、大學組織拓展到對個人的學歷認可。

高等教育變遷與挑戰之四： 高等教育的價值與價格

隨著全球化與跨國競合白熱化，大學已被視為國家產業的一環；延續與創造知識的學術殿堂在知識經濟的時代，是彰顯國家優勢的標記。正因如此，高等教育是為了提升國家競爭力而生，抑



▲大學評鑑指標應以學生學習為中心。（王錦河 / 攝）

或培育人才以創造公民社會而在？大學是為公益（public good）與公義（social justice），還是為私利（private commodity）？此論辯從未獲得共識。官方單位到學生、家長、畢業生的雇主等所關心的焦點不同，大學治理就必須兼顧國內、境外的競爭與挑戰，也必須在體系與個人層次間平衡公益與私利。

● 高學費的爭議與影響

當社會貧富差距拉大，以及政府的教育支出受經濟景氣影響，學費上漲自然成為民眾關注的焦（爆）點（鐘聖雄，2012；Santos & Haycock, 2016），臺、美皆然。美國自1989年以來降低教育投資已累積高達24%，造成學費飛漲。若以2015年幣值計算，1985年以來的學雜費漲幅在11%至30%之間不等，依照州政府補助之多寡與新學年度校務經營所需為調整基準。高學費衍生的議題眾多，最急劇的影響有二：

1. **信價比**：學生們需要搶進信價比高的學府，即學費低、畢業薪資高，用最低的學位價格創造最高的學位價值，將教育投資效益最大化。繳納的學費愈高就愈關心學位所帶來的經濟效益，因

此，大學畢業生的就業流向與薪資成為各利害關係人與媒體報導的焦點。以生涯準備（preparing for life）為目標的高等教育，也因而被就業力及職涯準備（preparing for career）所掩蓋（Wolff, 2010）。我國政府急欲解決「學用落差」問題，可說深受教育投資低報酬率的影響。

根據美國《高等教育紀事報》（*The Chronicle of Higher Education*）所出版的《檢視教育》（*Education Under Review*）問卷調查顯示，大學校院主管仍深信大學教育重點在培養個人智性成長（68%）、終身學習（57%）、公民參與（65%），但是學子與家長更重視所習得的專業目標是否有加值效果，畢業後是否可以找到好工作以便儘速還清助學貸款。而校方與家長觀點的差異，也連結到下一個重要的議題，即家庭社經地位與學費支出。

2. 家庭收入與學費支出：高學費也造成高助學貸款金額。根據調查，美國公立大學學雜費平均23,000美元，私校45,000美元。比較1985到2011這兩年的通貨膨脹率，消費者物價指數上漲121%，而學費則是500%。70%的美國大學生皆有助學貸款，2013年當屆學生每人平均貸款28,400美元，全國助學貸款債務高達1.3兆美元（Santos & Haycock, 2016）。美國低收入戶家庭所付的學費平均占該戶年所得76%，但富裕家庭卻僅占17%。美國給予助學貸款補助的資金來源從聯邦、州政府到大學本身，但仍以校本身出資為大宗。結果卻是，校出資補助對象以高社經地位家庭的學子為大宗，少數族裔、弱勢家庭學子則遠遠落後，大學四年延長到六至十年不等，甚至無疾而終。

低收入學子原本想要透過大學教育翻轉社經地位，但眼見學費債台高築，卻未必保障未來就業，因此面臨舉債、輟學、工作出路不佳的困

境。2010年爆發美國數間營利型大學以不當手段引誘招生，讓學生陷入舉債入學卻未必能畢業，造成學位無疾而終的事件，導致美國國會認為評鑑組織失職，甚至考慮將大學評鑑權從各大區域收回，改由聯邦政府主導。

向來以自由、多元而自豪的美國高等教育一時陷入美國國會、評鑑組織、大學組織、學界等各界交鋒爭議。最後，美國國會雖仍將評鑑權留在六大區域內，但是畢業率（graduation rate）、在學率（retention rate）自此納入評鑑重點，讓區域性評鑑組織對區域內的大學進行嚴格把關；換言之，聯邦政府所發出的助學貸款盡可能得到最高的在學與畢業保證，期待學生在助學貸款下能順利畢業與就業，讓教育經費可以花在刀口上。

總體而言，美國政府在教育政策上明確支持大學教育機會均等（equal opportunity）與可親近性（accessibility）。儘管社經地位的差異造成資源分配的不公未必能完全解決，但公立大學在招收弱勢與少數族裔學生上負有更多責任，對於善用政府的助學貸款更有績效責任，因此在學率、學生學習成效、畢業率、畢業流向、職涯安置（job placement）需要展現教育效能。州政府對公立大學教育經費補助的多寡取決於經費預算外，更鼓勵大學財務營運自主與企業投資。同時，評鑑是為了教育品質、公益與公義而把關，確保教育品質能落實於大學治理中。

至於我國在家庭教育經費支出上，亦深受各界關心。依據教育部高教司統計（2016），申請就學貸款從2003年公、私立大專校院總額一直維持在215億以上，最高峰為2009年267億，之後逐年緩降到2014年229億元。

若以2006年作計算，當年度國立大學平均每學期學雜費為29,745元，私立為54,169元。當年度家庭年所得平均是913,092元（行政院主計處，

2006)。依照當年度戶數五等分位組平均每戶可支配所得計算學雜費所占比例，即可知道學雜費所占每戶支出比例可從3%至20%（國立），以及6%至36%（私立）不等。外加書籍、住宿與城市各異的生活消費，也造成大學各校的生源有地域上的鄰近性，而非全國性。

● 高等教育創造的價值

良好的高等教育有助提升個人社經地位，培育高品質的公民，達到國家總體競爭力的加成效果。徐健中（2015）研究發現，大學青年初入社會的失業率雖高於大學以下的勞動人力，但隨著年齡增長卻逐漸下降，並遠低於大學以下勞動人力。1996年20-24歲（1973-1977年出生）青年初入社會失業率是12.69%，以五年為間距，逐漸從5.9%、4%，降到2011年（已達35-39歲）的2.01%；2001年20-24歲年輕人亦然。

在國際方面，美國教育委員會（American Council on Education, ACE）調查也顯示，就長遠的職／生涯發展而言，受過大學教育比起高中畢業者薪資更高、更可能投入勞動市場、更投入公民參與（如投票）、更具有健康習慣，而且倚靠政府津貼的可能性更低。經濟合作暨發展組織（OECD）在《2015教育綜覽年報》（*Education at a Glance 2015*）發現，高等教育有助個人的長遠發展、經濟報酬率，以及社會整體的穩定與進步。

高等教育的危機與轉機

高等教育在全球化、國際競合、少子化、學位價格與價值難兩全的時代，呈現出多元且複雜的樣貌。大學治理的挑戰在於鑑別各方需求的輕重緩急，取其平衡。圖二呈現高等教育在當地社會／經濟環境的脈絡下，全球化的情勢會影響大學所面對的內部與外部需求。然而，大學若能體察

學生是大學教育存在的基本，而進行組織學習與創新，則能回應全球化而促進高等教育的永續發展。

因此，新時代的大學評鑑更顯其重要性，應落實同儕評鑑，讓專家意見協助大學進行組織學習。

新世代大學評鑑與校務研究專業角色

綜觀國內高等教育評鑑的新發展，根據「106年度第二週期大學校院校務評鑑實施計畫」，項目一「校務治理與經營」核心指標1-1「學校自我定位下之校務發展計畫與特色規畫」，對於大學校院的自我定位有其重要且積極的意義，因為高等教育的校際競合、招生、學習成效，與職（生）涯發展受到前所未有的重視，因此，透過嚴謹的質、量化校務資料分析進行闡述而非作文比賽，即能訂出策略與方案，有益於大學本身的永續經營。

其中，針對核心指標1-4「學校確保教育機會均等與展現社會責任之作法」，國內大學可思考以下幾項建議：

1. 學生家庭社經背景、家庭單位總收入：以此了解招生是否考慮弱勢家庭、少數族群，同時也能了解學生求學期間可能的經濟壓力。
2. 學費，以及加入書籍、住宿、生活支出後總金額占家庭年收入的百分比，以了解學位價格對於家庭經濟的影響。
3. 盤點校園提供助學貸款、校園打工的工作機會與工資所得，了解學費壓力背後可能的工作機會。
4. 畢業生職涯發展：除了薪資之外，再加上畢業後多久找到第一份穩定薪資的工作。若有助學貸款，推估償還總時間。

上述各項調查，可透過校務研究處室規劃、蒐

集與分析，以及結果呈報。同時，上述成果可以納入核心指標3-3「學校向互動關係人之資訊公開成效」，不僅學校藉此向學生家長宣傳，也可展現高等教育機構自評文化之績效責任。

對未來大學評鑑的建議

高等教育環境的挑戰，正是推進評鑑實務的最佳時機。除了評鑑事務的國際化與全球化之外，

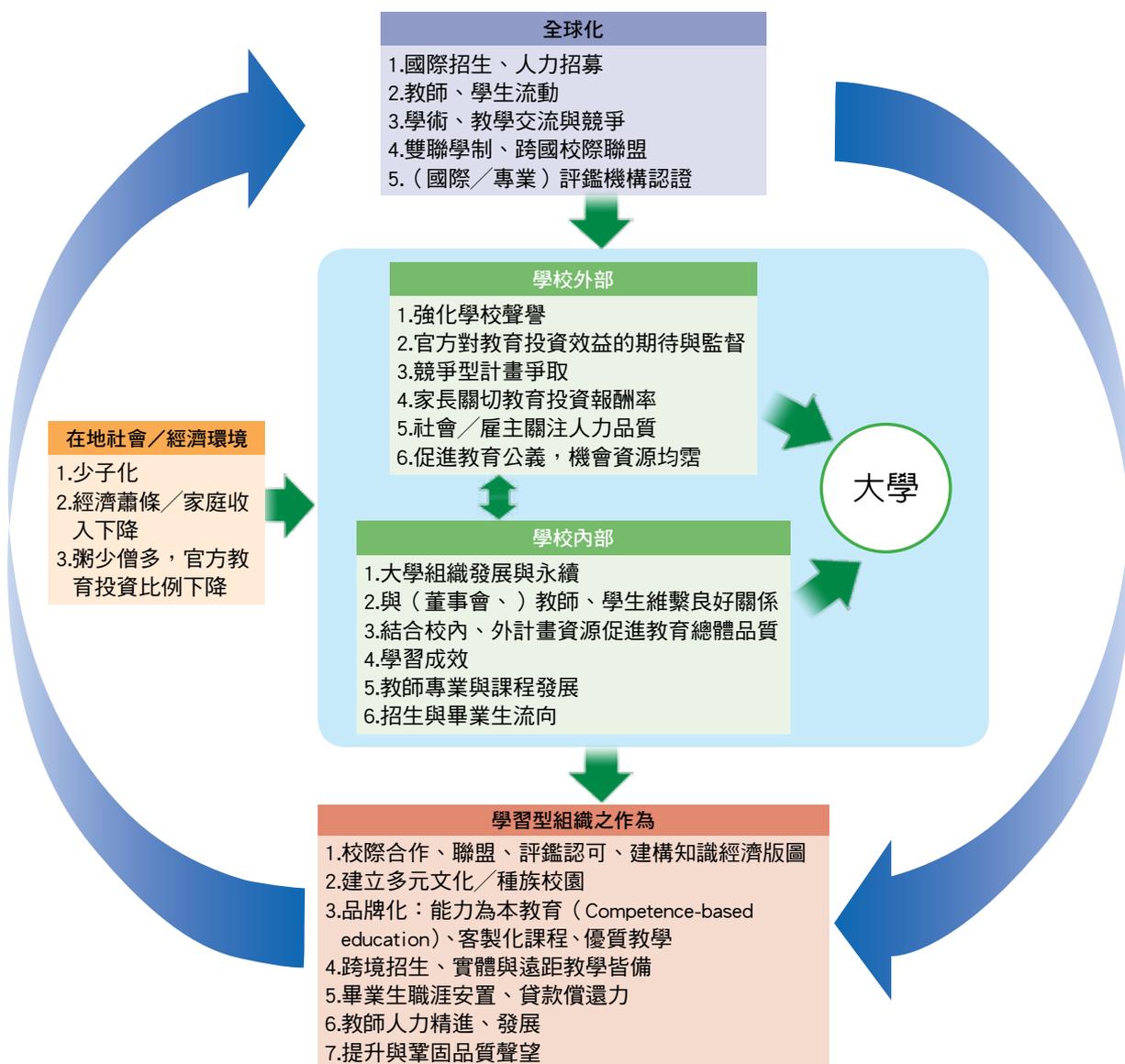
以下各點可供未來評鑑方向提出建議：

● 標準差異化

依照大學規模的不同，教育目標的差異，推展不同的評鑑項目與相關指標。

● 以學生為中心

學生是大學教育的主人，過往如此，未來更是如此。因此，在評鑑指標上，更該全盤考量從入學到在學期間的能力建立、職涯準備、畢業後的



圖二 高等教育之機會、挑戰與學習

圖文來源：黃淑玲繪製

職涯安置，以及畢業校友的發展與回饋評估等。

而受訪學校內部，從課程的設計與規劃、系所學程的建立，到全校總體教育目標，都應該通盤考量，並邀請產官學界一起來思考。

● 培育下一代

大學校院並非職業訓練所，但是大學教育的確在培養優質的人力與社會公民。另一方面，受訪學校更可藉此善用「同儕評鑑」，邀請外部專家一起檢視學校的規劃與實踐。

爰此，評鑑訪視委員的成軍宜考量學校本身的定位與發展方向，邀請產官學界的專家、學者與業者共同幫忙檢視。

高教課程改革應著重帶著走的能力

高等教育旨在培育下一代是永遠不變的職責，

課程改革的呼聲四起，提醒大學校院課堂知識必須有助於學生的學習成長與能力培養。當我國的產官學界在努力思考是否應該學用合一以弭平學用落差時，美國龐大的勞動人口職涯調查發現：

1. 50%的勞動人口在同一家公司工作不超過五年，25%少於一年。
2. 每年有1/3強的美國勞動人力在換工作。
3. 每年有3億美國人所從事的工作是25年前尚未存在的。
4. 約莫半數以上的工作在2040年都可被智慧型機器人取代。

因此，當我們思考大學是否可以成為職業訓練所時，應該更進一步思考，大學教育是否給予學生帶著走的能力（transferable skills），讓畢業者在生涯發展上無可取代。🇺🇸

◎說明

Ralph Wolff是美國西部校院認可協會（Western Association of Schools and Colleges, WASC）大學校院審議委員會前任執行長，於2013年退休。現任美國品質與廉能國家諮詢委員會（National Advisory Committee for Institutional Quality and Integrity, NACIQI）委員，向美國教育部提供高等教育評鑑相關之制度與規範建議。

◎參考資料

行政院主計處(2006)。臺灣地區家庭收支調查表——戶數五等分位組之平均每戶可支配所得。取自<http://win.dgbas.gov.tw/fies/all.asp?year=95>

徐健中(2015)。從數據看我國大專以上程度青年就業概況。主計月刊，720，92-100。

教育部高教司(2016)。92-103學年度高級中等以上學校學生申請就學貸款人次、人數及貸款金額。取自https://helpdreams.moe.edu.tw/hd/upload/20160301_1.pdf

教育部統計處(無日期)。重要教育統計資訊。取自<http://depart.moe.edu.tw/ED4500/cp.aspx?n=002F646AFF7F5492&s=1EA96E4785E6838F#>

許旭昇(2015年2月23日)。調查看天下／臺灣12年後只剩下15萬大學生？天下雜誌。取自<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5065078>

鐘聖雄(2012年11月7日)。反對大學漲學費 學生嗆教育部長下台。公視新聞議題中心。取自<http://pnn.pts.org.tw/main/2012/11/07/反對大學漲學費-學生嗆教育部長下台>

American Council on Education (2015). *Higher education spotlight: Basic facts about US higher education today*. Retrieved from <http://www.acenet.edu/news-room/Pages/HES-Basic-Facts-about-US-Higher-Education-Today.aspx>

OECD (2015). *Education at a glance 2015*. Retrieved from <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>

Santos, J. L., & Haycock, K. (2016). Higher education's critical role in increasing opportunity in America: What boards should know and 10 questions they should ask, *Trusteeship*, 24(1).

Wolff, R. (2010). New roles, new rules for accreditation: What trustees need to know and do. *Trusteeship*, 5(18), 14-19.