

# 校務研究與大學校務評鑑

■ 文／傅遠智·美國賓州州立大學高等教育博士候選人

**校**務研究是我國近年高等教育發展的重要議題。從早年彭森明教授引進美國經驗推動大學生學習經驗調查、教育部著手建置高等教育資料庫，到部分頂尖大學與教學卓越大學為了確保學生學習成效所建置的學生追蹤系統等措施，均可謂是我國推動校務研究的先驅。此外，國內部分學者也認識到校務研究在大學品質保證制度中的功能與角色，分別在2013年與2014年的《評鑑雙月刊》專文介紹校務研究（黃淑玲，2013；王麗雲，2014）。

## 數據為本的大學自我改進與補助機制

校務研究獲得全國性的矚目要到2015年教育部首次以專案補助方式協助各校在校內建立校務研究的體制。推動此一補助要點的立論基礎在於，唯有大學能以證據為基礎訂定改進方針後據以實施，政府代表社會大眾擇定大學並給予財務補助的決定才顯得合理。這種以大學自我改進能力作為政府補助的前提要件，在美國高等教育系統獲得充分的體現。美國《高等教育機會法案》（*Higher Education Opportunity Act*, HEOA）所建構的學生就學補助體系、大學認可制度以及各層級的資料匯報系統，正是忠實反映此種以數據支持為精神的自我改進體系。

本文目的即是分析美國高等教育品質保證體



▲美國大學評鑑相當重視校務數據分析系統的重要性。（圖片來源：維基共享資源）

系與我國現行的大學校務評鑑的差異，為讀者突顯出在數據支持的自我改進體系中，校務研究的關鍵角色。於此同時，也進一步說明，推動校務研究為落實大學自我改進的基礎工程，與大學品質確保工作的實施有著密不可分的關係。

## 美國大學認可制度與聯邦政府的關係

美國教育體制依據美國憲法規定屬於州政府的管轄權範圍，即便美國在立國初期曾有建立所謂「國立」大學的構想，但也因有違立國精神，最終未能付諸實施。美國憲法很大程度的限制美國聯邦教育部對國內高等教育的行政權，但這並不表示美國聯邦教育部對於美國公私立大學不具影響力。事實上，恰好相反。美國聯邦教育部影響美國公私立大學最直接的手段便是提供給學生的就學補助。

美國大學認可制度在發展歷史上雖始自於美國大學自發性確保教育品質的手段，但美國大學認可制度之所以最終能發揮一定的強制力道，迫

使每所大學都必須爭取獲得認可，與美國聯邦教育部透過《高等教育機會法案》，將美國大學是否獲得認可作為該校入學學生可否取得美國聯邦教育部所提供的就學補助作為先決條件有直接關係。在實施高學費高補助政策的美國高等教育系統，未能獲得美國大學認可協會通過資格的大學，其會因為學生無法獲得美國聯邦教育部所提供的就學補助，而導致生源流失，並進而嚴重打擊大學財務的健全。

而美國聯邦教育部對於美國大學認可協會的影響機制又為何呢？是否美國聯邦教育部只是被動接受美國大學認可協會認可的結果呢？實則不然，美國聯邦教育部對於境內的美國大學認可協會執行後設認可，亦即只有被美國聯邦教育部認可的大學認可協會，其最終的大學認可才會被美國聯邦教育部視為可被接受的結果。而其中美國聯邦教育部便是透過對於大學認可協會的後設認可這個動作，影響大學認可協會納入符合美國聯邦教育部施政意志的相關指標。

總的來說，美國聯邦教育部對於高等教育並非處於被動的袖手旁觀。其以對學生提供就學補助的方式，迴避了美國憲法限制美國聯邦政府直接干預高等教育的規定。藉由提供通過大學認可協會認可的大學實惠的誘因，實質落實美國聯邦教育部的施政目的。

### 校務研究在美國大學認可體系的角色

經由上段介紹，讀者應可大致明瞭大學認可協會的認可決定對大學來說具有一定程度的強制力道，只不過這種強制力量並非我國所熟悉來自行政法上的行政處分。而校務研究在整個美國大學認可體系中又扮演何種角色呢？舉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2013年出

版的認可手冊為例（WASC, 2013），一所大學的校務研究辦公室能否善盡支持校務決策及自我改進的功能，是作為受評大學能否通過認可的決定性指標之一。

WASC大學校院審議委員會2013年出版的認可手冊第32頁明確指出，數據（data）是支持教育方案成效檢核、學生學習成效評量和引導教育品質改進策略的基礎。而為了將數據轉化成行動的智慧，必須仰賴於學校具備整合、分析和使用數據的能力，而這些服務的提供通常來自於該校的校務研究辦公室（WASC Senior, 2013, p. 32）。

WASC大學校院審議委員會將校務研究辦公室與大學內部教育品質的確保機制做出如此明確且緊密的連結，足可見校務研究在美國大學認可制度中的關鍵地位。進一步說，在國內經常被提及的校內自我改進機制，在美國大學的校務管理系統中，絕大部分是以校務研究為中心所開展的，而這正是過去十年我國推動校務評鑑恰恰所欠缺的部分。

校務研究未來在我國大學校務評鑑中究竟能產生何種功能呢？本文審視了高等教育評鑑中心在2011年公布的「校務評鑑實施計畫」，並以該計畫所建構的評鑑指標與評鑑指引作為分析材料，提出校務研究在推動校務評鑑的工作上至少可產生如下三項功能：

#### 1. 落實校務自我改進機制

事實上，我國校務評鑑實施計畫中已涉及校務研究所涵蓋的部分項目，例如在第一週期校務評鑑實施計畫中提到：學校應蒐集校務資訊作為自我改善並落實資訊揭露（項目二「校務治理與經營」，指標2-12）；針對學生學習評量、教師教學評量及輔導改善等應建立機制（項目四「績效與社會責任」，指標4-3、4-5、4-6）；要求

校內應建立學校持續改善之品質保證機制（項目五「持續改善與品質保證」，指標5-3）（財團法人高等教育評鑑中心基金會，2011）。

在國內校務評鑑的實務操作上，基本上是由大學自行說明校內自我改進機制為何，但與WASC大學校院審議委員會的例子相比，美國更清楚且進一步明確表明校務研究辦公室所建構的校務數據分析系統就是驅動學校自我改進的基礎工程，所以絕大部分所謂的自我改進機制，其實是審視校務研究辦公室運作的功能，以及大學決策階層是否確實依據校務研究的分析結果進行合宜措施。近年來，WASC大學校院審議委員會開始納入校務研究辦公室中的資深分析人員作為外部訪評小組的成員，由其執行對受評學校在校務研究功能的健全性上做出評價，更足見校務研究在大學認可制度中的關鍵性。

國內大部分大學在說明校內自我改進機制時，均會引用部分商業領域的經營觀念，例如PDCA（Plan, Do, Check, Act）的品管迴圈，但對於支持此種自我改進的數據系統卻鮮少再有更大的著力。美國的高等教育系統中早已認識到沒有校務研究辦公室執行校務資料分析，學校幾乎無法落實自我改進。我國的大學校務評鑑雖提及各項校務資訊的收集，但由於國內大學對校務研究的認識尚未成熟，所謂的校務資訊多僅停留於校內各單位因應校務評鑑所做的成果資料整理。校內多半未有校務數據資料處理的專責單位，也未建立以證據為基礎支持例行校務決策的習慣與文化。因此，即便校內企圖發展自我改進的機制，仍多因基礎工程未能完備而難以實際發揮功能。而校務研究正是落實自我改進的基礎工程。

## 2. 引導評鑑過程中形成建設性對話

倘讀者細查WASC大學校院審議委員會的認可手冊，在文中經常被使用的詞是「數據」

（data），而在我國的校務評鑑計畫中經常使用的詞則為「資訊」（information）。WASC大學校院審議委員會當然也有使用「資訊」一詞，但當使用「資訊」一詞時，是基於數據為基礎而進行系統性分析之後所產生的資訊。這微小的細節體現了兩國高等教育系統管理文化的差異性。與美國相比，我國較為輕忽校務運作數據的重要性，對行政運作數據的串接、調查數據的收集，以及外部資料的整合都還不足。而目前的困境事實上也體現了我國大學治理文化與管理方式仍多仰賴於參與決策者的個人經驗，而尚未習慣基於專業分析後所得的資訊進行討論，而這種習慣大多也反應在評鑑人員對受評學校執行評價時的判斷。

數據與資訊相較雖接近事實，但由於較為龐雜，因此必須經由專業的分析手段才能精煉出正確的資訊甚至行動的智慧。部分關鍵性數據作為政策或方案實施後追蹤成效的根據，也經常以原始的方式呈現，用以提供參與者討論的基礎。但在此必須特別提醒讀者，雖然校務研究為執行校際間的比較（Benchmark），確實需要仰賴關鍵表現指標數據提供比較的基準點，但校務研究更重視建立完整的數據倉儲系統，並由專業分析人員在數據系統中發掘導致問題的原因，強調的是從數據中找到改進的方法。片段式的拿某項數據進行校際間比較，來說明辦學績效，在絕大多數情況下都無法引導有意義的對話。

國內不論在校務評鑑或專案補助型計畫，在使用關鍵表現指標上極為普遍。但缺乏數據倉儲系統在背後支持，各校所報告的關鍵表現指標，多半只能停留在報告學校都做了什麼。倘若關鍵表現指標的達成程度與獎懲結果又有一定程度的連結，許多為了提高數字而不是為了「實際需要」而做的措施，所帶來不必要的行政與財務負擔，對於大學的健全發展都是不利的。在此基礎

上所執行的評鑑活動，對受評學校以及訪評小組來說，都有礙於雙方善用客觀數據進行有建設性的對話。

### 3. 實踐並實現大學自主管理的目標

我國大學校務評鑑與WASC大學校院審議委員會均強調大學內部的自我改進機制，也都同時使用改進（improvement）這個字。但比較我國大學和美國大學網頁所公布有關辦學資訊便可發現，在自我改進這件事情上，美國大學更具開放性，也落實得更為徹底。

自我改進機制之所以重要，在於大學有能力發現自己運作上的不足，有意願也有能力付諸行動加以改善。對大學來說，向社會大眾公開自己待改進的地方，並提出改進的作法，及後續追蹤的成效，可謂是大學自我改進機制最落實的體現。相對於我國大學多僅公開校務基本資料或各式得獎榮譽事蹟，美國大學的校務研究辦公室更願意系統性地公開對於校內各項議題的分析結果，讀者可到稍具規模的美國大學網頁，輕易搜尋並下載美國大學針對內部運作的各種檢討報告。舉本文作者在《評鑑雙月刊》所介紹的賓州州立大學報告為例（傅遠智，2015），該報告中直接說明校內的學生輔導紀錄存在許多缺失，導致有學業適應問題的學生無法即時有效地獲得學校支持。

這種透明與開放的態度，更容易讓讀者相信

這所學校具備自我改進的意願。未來倘若校務研究機制的健全性成為大學校務評鑑的重要一環，評量校務研究機制是否落實最簡單的方式之一，即是閱讀校務研究辦公室刊載在網頁上的分析報告。因為那體現了一個學校對本身數據分析結果的信心，更重要的是願意以負責任的態度，邀請校內外利害關係人共同監督校務運作。

### 校務研究為核心 達成大學自主管理

我國推動大學校務評鑑經常為人提及的問題有二，包括指標繁多與資料堆砌造成行政負擔，以及評鑑人員客觀性與專業性受到質疑。導致上述問題的原因之一，與我國整體高等教育系統對如何實現自我改進機制的認識尚有不足有關。理想上，各校辦學的數據是長年累積在校內的數據系統中的，包括學生學習成效的評估也應是定期執行，且經常被使用以反饋校務運作並影響校務決策。

推動大學校務評鑑的目的之一即是要落實大學自我改進，而最終能達到大學自主管理的結果。校務研究並非在校務評鑑的工作上新增項目，反之是彌補過去推動校務評鑑所忽略的關鍵元素。而唯有以校務研究為核心開展校內自我改進機制，才能使得自我評鑑與外部評鑑形成有建設性的對話機制，也才能引導大學真正實踐並實現自我管理。✎

#### ◎參考文獻

王麗雲(2014)。透過校務研究進行自我評鑑與改進。《評鑑雙月刊》，47，19-23。

財團法人高等教育評鑑中心基金會(2011)。100年度大學校院校務評鑑實施計畫。取自<http://www.heeact.edu.tw/public/Attachment/051111253046.doc>

黃淑玲(2013)。關鍵時刻的校務研究與評鑑新貌。《評鑑雙月刊》，45，39-43。

傅遠智(2015)。利用輔導紀錄分析學生未能順利完成學業的原因。《評鑑雙月刊》，57，33-37。

Western Association of Schools and Colleges, Senior College and University Commission (WASC Senior). (2013). *2013 handbook of accreditation*. Alameda, CA: WASC Senior College and University Commission.