

美國大學辦學品質問責： 加州大學案例探析

■ 文／常桐善·加州大學系統校長辦公室校務研究員
西安外國語大學教授
文／李 佳·北京教育考試院幹部

加州大學（University of California）問責制度（Accountability）是加州大學推展績效自評的重要部分，在美國同類活動中居領先地位。該制度利用一系列詳實的數據、完備的指標體系和科學的分析方法，通過內部長效性比較與外部橫向性比較，為提高教育品質和辦學績效提供資訊，也為管理決策提供實證性分析的重要依據，並且為增強大學透明度、回應各相關責任方的訴求提供支援。對亟待推展校務研究和自我評鑑工作的臺灣大學校院，加州大學的經驗具有豐富的指導性意義。

大學問責的意涵

大學問責是美國大學品質保證體系的重要部分，起源於納稅人和投資者，包括政府、企業、校友、捐款人、家長以及學生對大學辦學品質的質疑。也就是說，納稅人和投資者要求大學利用評價資料來解釋大學是否有效利用資金推動教學、科研以及公眾服務活動，更重要的是大學是否完成了大學承諾的辦學任務。當然，問責的主要目的還是希望大學透過回應納稅人和投資者的質疑以增強大學的透明度、發現存在的問題、確定需要改進的領域。

問責的形式是多種多樣的。特別是隨著網路技術的發展，許多非營利機構開發了網路

問責報告體系。最為有名的是美國州立大學協會（American Association of State Colleges and Universities, AASCU）和公立與贈地大學協會（Association of Public and Land-Grant Universities, APLU）共同開發的「大學自願問責體系」（註1）。這個體系從招生、學生資助、校園生活、學生就讀經歷、學習成果、學業進展等多方面公布相關資料，並與同類大學進行比較，發現參與大學的優劣勢。目前參加的大學約有267所。

也有許多大學通過自評，形成綜合性的總結報告，通過網路等多種形式向社會發行公布。最成功的莫屬加州大學總校涵蓋十個校區的問責報告。本文以此為例，闡述報告的目的、形成過程、指標體系，以及對大學品質保證的價值和意義。

問責報告的目的與形成過程

《加州大學問責報告》（以下簡稱問責報告）是對加州大學十個校區是否達到教學、科研以及社會服務目標的綜合性評價（註2）。評價結果為大學制定戰略規劃和預算，以及實施績效管理等提供資訊，同時也幫助加州大學理事會發現大學所面臨的重要決策問題。

加州大學系統校長辦公室校務研究與規劃處

負責問責報告的編纂工作。這份報告是該處最為綜合性的報告之一，幾乎所有工作人員都不同程度的參與資料彙集、分析、整理，以及文字的撰寫、校對等工作。其他參與部門還包括相關職能處室、宣傳部門、網路技術部門等。自2009年開始，大學每年5月出版發行問責報告，但部分工作人員從1月就開始進行設計和構思。問責報告所需的資料主要來自於大學的數據倉儲，也有極少部分資料是在報告撰寫過程中臨時性收集的。問責報告發布前，負責校務研究的副校長通常會向大學理事會進行彙報，闡述一年內主要的變化和需要警覺的問題。

指標體系

2014年度的問責報告從教學、科研、公共服務及大學財務收支運轉等領域的14個方面，利用138個指標，對加州大學當年的各項職能和營運情況提供詳細的分析與闡述。

1. 加州大學的影響力

此部分涵蓋七項指標，闡述加州大學對加州發展的影響，包括入學人數；學位授予數；對中小學、社區大學以及教師職業發展的服務；校友；教職員人數；在工商經濟發展、社區社會服務、文化資源與藝術、公共服務等方面的貢獻；以及對於衛生服務、營養專案、自然資源、農業、環境等方面的影響等。問責報告強調加州大學的教育、科研以及社會服務，深深影響著加州居民每一天的生活。

加州大學每年培養約5萬名大學畢業生、1萬名碩士生和4千名博士生，這些畢業生大多來自於加州不同背景的家庭，而且畢業後在加州工作。他們是加州「智力勞動者」的來源，也是宣導大學教育多元化的「加州先鋒理念」實施成功的最佳寫照。

2. 大學部的招生與錄取

此部分包含16項指標，闡述加州大學大學部的招生與錄取情況。具體包括：各類學生的報考、錄取和入學情況；入學前的學業表現；家庭第一代大學生的比例；學生在種族、語言、國籍、家庭收入背景上的差距；學生的地理分布情況等。加州大學一直致力於追求卓越、兼顧公平的招生理念，問責報告所提供的數據既是對加州大學落實此一理念的自我檢視，同時也為準備進入大學就讀的高中生提供參考依據。

3. 大學生學費與生活開支承受情況

此部分通過11項指標，闡述就讀加州大學大學部學生所要承受的學費與生活開支。具體內容包括：各校大學部學生學費、住宿費、生活費的比較情況；各校獎助學金的授予情況；在校生平平均開支及不同家庭學生的入學成本；半工半讀學生的工作時間與畢業率；各屆畢業生的貸款金額及貸款生比例等。報告之所以著重於描述大學部學生的學費與生活開支承受情況，是因為校方要告知社會大眾，達到學校錄取標準的學生，儘管家庭經濟狀況較差，只要符合資助條件，學校一定會通過各種方式確保他們得到經濟資助。

4. 大學部教育

該部分從目標導向的角度，通過學生的升級率、畢業率、就讀年限、學位授予率、就業情況、收入水準、學生對學習體驗的滿意度調查，以及畢業若干年後的收入和從事的行業等9項指標，對學校的本科教育成效提出評價。問責報告顯示加州大學的辦學效果在過去十多年有了顯著提高，例如畢業率從12年前的46%增加到63%，並且仍呈現增長態勢；畢業四年後的學生，有超過1/4選擇繼續深造，而對於選擇工作的學生，其畢業十年後的收入也較八年前有成倍的增長；來自低收入家庭的畢業生在畢業五年後

的收入就超過了他們入學時家庭的總收入。

5. 研究生教育

該部分通過各類研究生歷年的錄取情況、學費調整、博士生平均經費的校間差距、各類研究生的貸款比例和額度、研究生的學位授予情況及畢業後所從事的行業等13項指標，對加州大學研究生教育品質進行介紹。問責報告在肯定研究生教育品質的同時，也指出各類研究生的教育經費均出現不同程度的縮水。例如學校即使採取措施盡量減少學生的各項開支，但仍改變不了學術類研究生的經濟補貼落後於同水準大學的事實。這也使得研究生與大學部學生的比例從60年代的30%縮減到今天的16%。

6. 學術人員

共有10項指標，對各級各類學術人員概況、去留更替、薪資水準與多元化水準進行描述。加州大學的教師為學生與社會提供優質教育和服務的同時，也為科學創新提供源源不斷的動力源泉，總計有61名教師獲得諾貝爾獎。然而，在肯定成績的同時，問責報告也指出師資高齡化、單一化等問題，如截至2013年為止，超過55歲的各級教師已從1998年的4%成長到14%，而十多年來教師薪資水準無法與同類大學抗衡的事實，也對學術人員的聘用造成了極大挑戰。

7. 職員

該部分共有6項指標，對學術人員以外的職員結構、聘用情況和薪資水準進行介紹。具體包括：職員經費來源、年齡分布、各單位聘用人數、薪資增長率等。問責報告強調雖然學術人員是學校教學、科研的主力，但占了學校教職員工3/4比例的職工，同樣需要加以重視，因為將近14萬名的職工中，有超過2/3是全職編制，他們在醫療中心、行政管理部門、實驗室、學生輔導處、後勤服務處等部門工作，他們的服務同樣是

大學品質保證不可或缺的一部分。

8. 多元化

該部分通過15項指標，從學生和員工的多元化程度，以及學校文化的多樣化等兩個角度，對學校相容並蓄的特徵進行了描述。具體包括：學生的種族分布、學術和非學術工作人員的地區與性別分布、校園氛圍滿意度等。加州大學通過各種努力，建立一種多元化的學校氛圍，以求學生能適應未來日益變化的多元文化社會。從學生分布情況來看，在過去14年中，少數種族裔學生和國際學生的比例均有明顯提高的趨勢。

9. 教學

涵蓋9項指標，分別從大學部學生學習和研究成果、教師學歷結構、生師比與成人教育規模等方面，對學校的教學品質進行評價。具體包括：大學部學生的各類能力水準自評；高年級學生擔任助教、助理經歷的大學生百分比；參與學術論壇的次數與頻率；教師在不同專業中的百分比；教時與學時情況統計；2002至2013年度實際與理想生師比的差距；有博士學歷的教師百分比；2002至2012年的繼續教育招生錄取率等。

首先，問責報告從學生的學習目標及完成情況對其學習成效進行評價。相關資料指出，學生的邏輯思維、寫作和理解能力從入學到畢業均有明顯提高，獲得研究體驗的大學部學生比例也從六年前的40%提高到55%。其次，問責報告還從技術創新角度對教學方式的改革進行介紹。學校耗資1千萬美元建立的線上教學課程，不僅公開提供9萬餘名在校生選課，大部分的課程並開放給社會大眾修讀。

10. 科學研究

該部分共計9項指標，對加州大學的科研經費、科研隊伍、科研成果等內容進行描述。具體包括：1997至2012年度各類型研究經費；2012

年度各項研究成本；各學科的研究人員百分比和博士後數量；全校1999至2011年度的研究經費占全國研究經費比重及增長率；各學科的人均研究經費統計；各科出版物總量及相關計畫主持人的人均出版物統計。相關資料指出，加州大學於過去15年中所從事的各項研究專案，總共耗資超過41億美元。這其中除了聯邦政府撥款占主要比重之外，校方自己提撥的經費也高達20%，且私人捐贈和州政府撥款的比重亦不斷提高。由此可見，作為大學職能之一的科學研究之所以受到重視，是因其能做到切實促進當地乃至全國的經濟社會發展、改善人民生活品質，這也是學校一直秉持的科研理念和目標。

11. 保健科學和公共衛生醫療服務

此部分包含健康科學類專業的研究生類型、數量、生均經費、貸款情況、教學經費；相關研究人員經費和成本；醫療中心接待統計等12項指標，對學校在保健科學和公共衛生醫療服務方面的情況進行介紹。作為唯一提供醫學類專業學位的公立研究型大學，加州大學在這方面的教學、研究和臨床護理都處於全世界領先水準。目前全校共有17個相關學院和10所醫院。

12. 經費來源和私人捐贈

此部分涵蓋2001至2012年度各項收入和經費來源、1966至2013年度州政府撥款占當年州政府全部預算的百分比、2001至2012年度學校各項支出及百分比、1999至2013年度生均教育經費等8項指標，對學校的經費來源情況提出說明。問責報告指出，學校雖然尋找其他途徑彌補州財政撥款的減少，例如提高學費、尋求聯邦補貼、私人捐贈和減少支出等，但仍不能緩解預算壓力。

13. 固定資產和永續發展

此部分共有10項指標，包括：過往和興建中



▲加州大學柏克萊校區（University of California, Berkeley）。
（圖片來源：維基共享資源）

固定資產的經費來源、專案類型、預算成本、用地面積；2007至2012年溫室氣體排放量和雙階段目標的差距；能源節約的附加成本與累計成本；飲用水消耗量及與2020目標的差距等。問責報告特別指出，學校在保障現有基礎建設的前提下，不斷探索可永續發展的途徑，例如率先發明減少二氧化碳排量的方法。

14. 大學相關排名

該部分共有8項指標，分別介紹加州大學在美國新聞週刊、華盛頓週刊、國家研究理事會、美國大學表現評估中心、上海諮詢公司和泰晤士報等媒體或協力廠商評估中心所做的大學排名。由此可知，伴隨學校聲譽不斷提高，總校和分校區在全美與全球的排名歷年來也持續攀升。

由此可見，問責報告之所以能做到監督、評價、管理的職能，與指標體系涵蓋內容之全面、指標參數統計維度之深入、分析方法之客觀科學是分不開的。

價值和意義

● 強化內部自我檢視，提升辦學績效

加州大學問責制度以年度報告的形式呈現，以學校自我研究的內部問責為基礎，取代州政府主導的外部問責，目的即在於改進學校各部門各環節的工作效率和品質，而不是單純為了追求責任。通過不斷的、形成性的自我檢視、反省，各

方管理主體可以獲得及時準確的回饋資訊，並根據這些資訊分析大學的辦學績效，包括：管理品質，如人力資源發展、財務預算安排；教育與教學的得與失，如專業設置、教學活動安排等。相較於來自外部的審查問責，這種以提高大學競爭力為主要目標，依照責任主體的價值觀念來規範自己行為的自願問責，對提高辦學績效的驅動力遠高於來自外部的問責行為。

● 發現問題，為大學決策提供依據

問責制是一種大學校院內、外部利益相關者參與，並共同針對大學發展做決策的機制。從加州大學2014年問責報告的案例分析，不難看出問責主體在宣布成果的同時，並不避諱問題，而是對存在的問題提出歸因分析，找到相應的改進措施。此也反映出加州大學乃至美國眾多大學的決策模式為通過科學的、系統的校務研究，為大學領導層的決策提供實證性分析和依據。

● 增強大學透明度，提升大學公信力與社會監督力

增強大學透明度是美國高校提升公信力和社會監督力的主要意圖。大學採取多種措施來實現此一目的，其中，通過自我檢視或參與社會團體建構的問責體系所產生的問責報告，是較為普遍的措施之一。毫無疑問，公布於網路的問責報告，尤其是類似於加州大學這樣系統、完整、詳細的問責報告，一定會對提高大學的透明度發揮積極作用。它的受眾對象包含了關注加州大學的所有團體與個人，如州立法機構、捐贈者、學生家長、教師、在校學生等。這些團體和個人透過了解問責報告所提供的大學發展和辦學績效資

訊，監督學校的營運狀況，並為學校改進辦學品質出謀劃策。

臺灣未來展望

在高等教育全球化競爭日趨激烈的今天，「知己知彼」或許是大學提升辦學績效和競爭力的首要行動。加州大學的作法證明了以自我檢視形式實施的「問責」，是實現此一目標的有效途徑。筆者查閱了臺灣部分大學的網站，還沒有發現有任何大學實施類似的作法，也沒有查閱到任何大學頒布類似於加州大學問責報告這樣綜合的自我檢視報告。

欲推動問責制度，需要以下條件和基礎：(1) 累積殷實的、縱橫向的「資訊」寶庫，如加州大學多年的縱向數據、同等學校的橫向數據等；(2) 建構強大的校務研究力量，包括數據系統開發技術力量、數據分析人員、網絡報告系統等；(3) 塑造數據共用的理念，大學內部應打破「數據孤島」的管理模式，在各校間建立「多贏」的數據共用聯盟；(4) 更重要的是決策層，特別是大學校長應樹立「數據驅動型」的決策理念，這是前三項條件賴以打造和生存的前提。

就筆者所知，臺灣高校的前三項條件都還較為薄弱。鑒於臺灣高校的數量和規模相對較小，由教育部領導的「頂層設計」（Top-Down Design）可能在解決這三個條件方面會有比較強的優勢。筆者也欣聞臺灣即將成立校務研究專業協會，相信在不久的將來，臺灣的大學有能力使用豐富的數據加強辦學績效問責，改進辦學品質，最終提升全球競爭力。🌟

◎附註

1. Voluntary System of Accountability Program. Retrieved from <http://www.voluntarysystem.org/>

2. The University of California Office of the President. *Accountability Report 2014*. Retrieved from <http://accountability.universityofcalifornia.edu/>