

# 大學評鑑政策未來發展方向—— 教育部對各界批評大學評鑑之回應

■ 文／何卓飛  
教育部高等教育司司長

我國大學評鑑之實施起自民國64年，但正式法制化及有體系地運作，則始自94年大學法修正賦予教育部辦理大學評鑑之責。教育部為符應國際趨勢，及有鑑於過去視需要才以專案辦理評鑑之方式，導致無法累積經驗、無專責專業評鑑機構、行政干涉學術等缺失，因而於94年底與國內153所大專校院共同捐助成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」，專責辦理高等教育各類評鑑與研究，規劃適切評鑑指標，培訓評鑑專業人才，積極宣導評鑑資訊，建立國人正確評鑑觀念與共識，並建構完善評鑑機制，以提升我國高等教育評鑑水準。也希望透過外部專業評鑑之執行，協助國內高等教育提升辦學品質。

## 大學五化問題

### 教育部與評鑑中心虛心檢討

大學評鑑正式體制化之運行，迄今已完成第一週期（95年至99年）79所大學校院之系所評鑑作業，以及100年度的校務綜合評鑑。有學者研究認為，評鑑之推動對於增進大學自我定位與再次確認機構本身的教育目標有其積極貢獻，同時帶來組織機構正向的

自我檢視機制，與落實不斷自我改善的功能（湯堯，2011）。然在此期間，也不乏出現大學抱怨、學者教師責難、各界批評指教之聲，此次總統大選更有署名「一群關心臺灣教育的大學教師、家長、學生及社會人士」與黃光國（2011）等學者，向總統候選人提出大學「五化」的嚴重問題：包括行政管理指標化、世界百大排名化、評鑑指標殖民化、本土人才焦土化，以及大學生程度中學化，並直指五化問題核心，在於大學法第5條大學評鑑之相關規定及措施所造成。

對此，教育部與評鑑中心願意虛心檢討改進，教育部認同宜避免因行政管理指標化而導致干預了大學辦學的自主性；也不宜僅就世界大學排名作為大學追求卓越之目標，而失去追求大學教育之理想與本質；更不宜將SCI、SSCI、A&HCI等作為教師與學術評鑑之唯一指標，而造成忽略本土研究與人文社會科學研究之失衡現象。但於此同時，也要澄清一些觀念與問題。

## 評鑑與相關問題的釐清

● 評鑑、訪視、審查與績效評核不宜混為一談



◀系所評鑑與校務評鑑均以學生為主體，定位為教學評鑑而非研究評鑑。（中山醫學大學提供）

依大學法第5條第2項之規定，教育部為促進大學之發展，應定期辦理評鑑。廣義而言，國內大學評鑑類型可分為定期辦理之系所評鑑、校務評鑑，及基於特定目的或需求辦理之專案評鑑或訪視，亦有競爭性補助經費之績效評核機制。由於評鑑類型相當多元，須依其目的、性質及功能而有不同之運用方式。

因大學須接受之評鑑、訪視或績效評核等樣態較多，為使各大學對評鑑之內涵有更深入的了解，茲就現階段大學評鑑、訪視、審查與績效評核等機制，簡單說明如下：

1. **評鑑**：依大學評鑑辦法第3條之規定，評鑑可分為「校務評鑑」、「院系所及學位學程評鑑」、「學門評鑑」及「專案評鑑」等4類。通案性（系所評鑑及校務評鑑）評鑑採認可制，目的在協助學校發現問題，改善教學品質，評鑑結果與學校發展規模之調整已適度脫鉤，使評鑑回歸原本的精神。基於特定目的或行政監督辦理之專案評鑑，目的在使大學重視並配合執行，必要時得將評

鑑結果作為核配大專校院獎補助經費的依據之一，以有效達成政策或監督目的。

2. **績效評核**：鑑於教育資源齊頭式的分配方式，缺乏競爭機制，導致資源過度分散，除未能引導學校建立特色，亦影響大學品質。為使經費更為有效的使用，並建立大學績效責任，教育部以競爭性經費機制推動各項專案計畫，如「邁向頂尖大學計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫」、「私立大學校院校務發展計畫」及「大專校院產學合作績效激勵計畫」等專案型獎補助計畫。上述專案型獎補助計畫係由學校主動申請，經評核通過者可獲得經費補助，以確實發揮「獎勵性」經費之效果。為進行經費分配審查或追蹤計畫後續執行所辦理之績效，必要時，教育部於經費核定前或學校計畫執行完畢得進行績效評核，俾達經費合理分配之目的。

3. **訪視或審查**：訪視或審查為各類評鑑或績效評核之方法，藉由至學校實地訪視、書面或會議審查等方式，了解或評定各校實際狀況，作為決定評鑑結果或績效評核之參

據。

● **系所及校務評鑑均以「學生為主體」，非「學術評鑑」或「研究評鑑」**

大學評鑑重點在於學校及系所是否提供學生一個優質的學習環境，係「學生為主體」，定位為「教學評鑑」，而非「學術評鑑」或「研究評鑑」。評鑑時並未採計SCI、SSCI論文數作為認可通過與否的依據，也無「單一」或「量化」的評鑑指標系統。即便是教育部推動「邁向頂尖大學計畫」，也是以提升教學品質及人才培育為重要目的，重視教學與研究之全面提升，強調整體高等教育各面向之卓越發展，鼓勵校內教師在教學、研究、國際化及產學合作等面向之卓越表現，學校之研究成果除論文著作外，亦得以專書、展演、專利、產學合作數等方式展現研究績效，並非獨厚SCI、SSCI等論文表現。

● **評鑑衍生之爭議，其責任歸屬係在學校或教育部，應予釐清**

過去評鑑尚未制度化時，所辦理的院系所或學門評鑑，訪評委員常關注於領域學門之學術表現；加上20世紀末葉，教育部推動之各類專案補助競爭性計畫，如學術追求卓越計畫、研究型大學整合計畫等，與國科會相關之研究專案計畫，以及各校推動教師評鑑時往往有所謂「6年條款」等，使得大學存在重研究輕教學、重理論輕實務、重學術輕產學之氛圍，顯然與大學應具有教學、研究、服務之功能大相逕庭。而過去就各類學術評鑑或審查，偏重國際學術期刊或補助偏重於理工醫農之現象，造成大學中人文社會科學領域與從事本土與非歐美文化研究學者被邊緣化之問題，教育部亦必須予以正視。

然而，大學教師評鑑、自辦之自我評鑑係屬大學自主權責，教師彈性薪資方案實施之審查指標與標準，也是由各校自主訂定，甚至大多數學校已經由教育部授權自訂審查標準與程序規範、自行審查教師資格。以上所列各類評鑑審查指標項目與標準，是否過度偏於以SCI、SSCI等國外學術期刊篇數及引用率為依據，也應確實檢討。

## 大學評鑑的發展方向與改進策略

### 1. 建立大學評鑑常態化改革運作機制，改進評鑑問題，提升大學評鑑品質

教育部已決定組成大學評鑑改進工作圈，邀請評鑑學者專家、大學校院代表，以及評鑑中心等人員，定期檢討研議大學評鑑應與應革事項，蒐集各界意見，了解國際趨勢，以建置更妥善周延之評鑑制度。對於評鑑之技術性問題與待研究事項，則將請評鑑中心成立評鑑改進小組，隨時就各界及受評學校之反應意見，適時處理。同時就後設評鑑所得之建議與應改進之措施，反映於新一輪實施之評鑑中，以避免相同的弊病再度發生。

### 2. 整合各類訪視、績效考核與評鑑，減輕學校負擔，避免反評鑑效應

目前教育部對於大學之各類專案訪視、計畫執行績效訪評，與系所及校務評鑑等項目仍高達22種，過多或過於密集頻繁的評鑑，將導致大學為評鑑而辦學，且為準備評鑑而致教職員生疲於奔命，反而影響其他校務之推動，因此常招致喧賓奪主、本末倒置之譏。未來宜研究將各類績效考評、訪視、評鑑等整合辦理之可行性，減少訪評之項目與次數，以免辦理評鑑之後，各大學未蒙其利反受其害。

### 3.改變偏重研究績效的學術評鑑制度，避免高等教育學府自我窄化

未來教育部所推動的專案性計畫之審查，應考量本土研究及人文社會科學與自然科學的差異性，並妥善分配資源。此外，無論是系所院、學門評鑑，或是校務綜合評鑑，應兼顧大學教學、研究、服務的各項功能，同時應特別關注到以學生學習成效與大學應盡之社會責任，以避免高等教育發展自我窄化的現象。

### 4.檢討大學評鑑指標，促進大學多元發展

現行評鑑制度並未訂定統一指標，即希望各大學依據自我定位提出發展方向及設定目標，未來教育部除檢討目前大學評鑑項目及指標之妥適性外，各大學本身亦應積極思考如何作為，以發展特色及提升辦學品質；例如獲邁向頂尖大學計畫之大學，應與獲教學卓越計畫或其他類型之大學，有不同的評鑑指標，由各大學依自我發展特色自訂評鑑項目與指標來辦理，以取得大學評鑑與大學自主發展之平衡。

### 5.引導大學建立自我評鑑機制，提升大學對評鑑之主動性與義務性

教育部已公布「大學自我評鑑結果及國內外專業評鑑機構認可要點」，各大學凡自我評鑑制度完善，自我評鑑結果良好，經教育部認可者，即可免受教育部辦理之評鑑。目前正研擬相關配套措施，預定於101年7月起實施，屆時各大學即可依學校特色與需求，自訂評鑑指標、評鑑程序、方法等實施計畫，依規定提出申請，通過者無需再接受教育部之評鑑。

### 6.建立多元化評鑑管道，接軌國際，提升國內評鑑機構水準，擴大評鑑效益

為促進大學國際化，了解國際發展趨勢，並擴大評鑑結果之效益，教育部積極推動國內評鑑機構與國外專業評鑑組織或機構結盟交流，鼓勵國內評鑑機構加入國際專業或學術評鑑組織與團體，期能提升國內評鑑之水準，相互認可評鑑結果。

而國外專業評鑑機構經教育部認可者，各大學向其申請評鑑獲得通過，教育部亦認可其評鑑結果，可免接受教育部之評鑑。目前教育部認可之國內評鑑機構為中華工程教育學會（IEET）與台灣評鑑協會；認可之國外評鑑機構，在美國為高等教育品質保證國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）之會員（full member），並經美國高等教育認可審議會（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）認可之評鑑機構；日本、澳洲及紐西蘭則為INQAAHE之會員，並為亞太品質保證網絡（Asia-Pacific Quality Network, APQN）會員之評鑑機構。目前國內部分大學商管學門接受國際商管學院促進協會（The Association to Advance Collegiate Schools of Business, AACSB）之評鑑並獲認可，以及銘傳大學接受美國中部各州校院高等教育評審委員會（Middle States Commission on Higher Education, MSCHE）評鑑通過，教育部皆認可其結果。

### 7.評鑑結果之運用由懲罰機制轉變為獎勵機制，以促使評鑑正向發展

鑑於評鑑之宗旨在於持續改善，而非定排名、分高下，教育部已於98年6月11日訂定「大學總量發展規模與資源條件標準」，不再過度強調評鑑結果之懲罰功能，而轉化為教育部各項「獎優」機制之參據。新修正大



學評鑑辦法規定，私立大學凡經評鑑為辦理完善，績效卓著者，除依法予以獎勵外，其辦理增設系所班、招生人數、入學方式及其名額之分配、遴聘校長、專任教師之年齡及學生收費等事項，於報經教育部同意後，皆得放寬不受私立學校法及相關法令規定之限制。

#### 8.調整評鑑中心功能與定位，建構我國更完整之評鑑體制

教育部鼓勵更多專業評鑑機構投入大學評鑑工作，未來評鑑中心將朝向逐步退出評鑑執行之第一線角色的方向發展，促使更多專業評鑑機構或團體共同投入高等教育評鑑。而評鑑中心將轉型為上位角色，從事高等教育評鑑規劃、研究、考核，以及國外學歷品質認證窗口，並對於國內專業評鑑機構進行認可，對國外評鑑機構進行查核確認，確保相關評鑑機構之執行成效，期能發揮類如美國高等教育認可審議會之功能。

#### 做好大學評鑑 更可保障學術自由

誠如學者李建興（2012）所言，大學法第5條賦予教育部辦理大學評鑑，作為教育經費補助與調整大學規模參考之合法權限，與大學自主權並不衝突。學術自由是目的，大學評鑑是手段，大學評鑑做得好，更可以保障大學之學術自由，這是世界大學之共同趨勢，但關鍵仍在於如何辦理大學評鑑，這必

須參考目前世界上有關評鑑的趨勢，進而研提有效的策略。

湯堯（2011）引述Kells & Nilsson（1995）之研究發現，認為世界主要國家教育評鑑機制有3個主要發展趨勢：第一，自我促進（initiative motivation）—即強化大學自我評鑑及自我管制之內部促動的動機，並納入學校基本運作結構中；第二，自主發展（autonomous development）—即減少來自政府的影響或政府干預逐漸淡化；第三，回饋反思（reflective feedback）—即重視顧客對評鑑的回饋意見，強調評鑑重點在於教學、學習、服務及管理等方面之改善。而教育部對大學評鑑之改善方向，亦以此發展趨勢作為遵循改革之重要準則。

未來的大學評鑑，將回歸大學自主，讓大學本身為求自我改進與自我提升之主動與能動性，而訂定完整周延具外部監督效果之自我評鑑機制。大學評鑑將持續地檢討改進，如黃光國教授（2011）所提引用中國大陸中科院之作法，亦不失為具有高度之參考價值。總之，我國高等教育在這波全球化與國際化的浪潮下，必須能夠提升品質、確保績效、尋找自我定位及發展獨特優勢，而大學評鑑在此過程中扮演極其重要的角色。透過評鑑工作科學且有系統地規劃、執行與檢討，方能使評鑑工作益臻完善，品質益趨提升。



#### ◎參考文獻

- 李建興(2012)。高等教育「五化」問題的分析與改進。取自<http://www.npf.org.tw/post/2/10174>
- 黃光國(2011年12月27日)。人間百年筆陣—高等教育「五化」下的省思與作為。《人間福報》，9版。
- 湯堯(2011)。評鑑制度對臺灣高等教育的影響。《教育資料與研究雙月刊》，103，27-40。
- Kells, H. R., & Nilsson, K. A.(1995). *Evaluation for quality assurance and improvement*. Stockholm, SE: Kanslersämbetet.