



# 我國大學評鑑系統之建構與分工窺見

文／許士軍

元智大學講座教授

台灣評鑑協會理事長

圖／張祐銘

**談** 某種系統之建構，意謂人類社會為達成某種任務或目的，有意識地思考達成目的之各種功能，如何辨認此種功能並加以組合，期能以最有效之方式完成所述任務或目的。在這基本架構下，所涉及的思考項目包括：

## 評鑑系統的思考架構

- 任務或目的之設定：不但是本身內容的問題，更包括由誰設定，以及由何人負責的問題，這是屬於目的或預期產出（output）問題。
- 功能之辨析：隨之而來的，將是不同功能之性質及有效執行之條件或要素，這將影響系統內部結構與協調效能，這些屬於「管理」（management）或「行政」（administration）問題。
- 任務或目的達成績效之評估與回饋：藉由衡量實際成效與預期標準之差距，據

以改進系統之設定與運作，此屬於「回饋」（feedback）或「控制」（control）問題。

一般而言，又依此種系統之運作是否受外界環境之影響並據以調整，分為「開放」（open）或「關閉」（closed）兩種類型，因而影響系統之設計思維與組織。

## 釐清政府對大學評鑑的 監理範圍與內容

大學評鑑一般有「外部評鑑」與「內部評鑑」兩種系統，但在本文中，主要針對前者而言。外部評鑑方面，基本上屬於一種「開放系統」，因而在上列三項系統功能中，有關任務或目的之設定以及控制，屬於所謂「統理」（governance）層次，涉及大學本身之法律地位，最重要者，在於大學是否具有法人地位；在未具法人化者，基本上其地位為教育部之下屬行政機

關，有關評鑑事務，可由教育部依行政命令訂定其辦理辦法；但如具法人地位，大學之自主必須予以尊重，因此產生之「統理」問題，教育部必須依照法律釐清監督者與大學間之關係，並據以決定對此等大學進行評鑑方面之監理（regulation）範圍與內容。

在目前狀況下，此一法律應屬「大學法」。依現行大學法下，明文規定「大學應定期對教學、研究、服務、輔導及校務行政等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由大學定之」（第五條第一項），此屬於大學內部評鑑之依據。由於本項條文屬於應行辦理性質，即使具有法人地位之大學，也必須遵照辦理。由於此種內部評鑑不在本文討論範圍之內，在此從略。

### 大學是否具法人地位 影響內外部評鑑分工

有關大學所應接受之「外部評鑑」，其法源來自前引同一條文第二項規定「教育

部為促進各大學之發展，應組成評鑑委員會，或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理大學評鑑，並公告其結果，作為政府教育經費補助之參考；其評鑑辦法，由教育部定之」，此項條文為大學外部評鑑之依據，由本法授權教育部訂定辦法，其中包括評鑑委員會之組成，辦理之機構或團體之委託，公告評鑑結果以及結果之應用等事項。

就「法人統理」觀點，在大學法中，上述外部評鑑，並未就是否具有法人地位之兩類大學予以區分。事實上，如前所述，具有法人地位之國立大學在採購、人員進用、人事管理、經費收支，財產所有權及使用等事項在大學法中另設專章予以規定，有別於未具法人地位之大學。同時，改制為行政法人之國立大學，有如私立大學，規定應設置董事會，其地位在校務會議之上，某些評鑑事項，恐將由「外部評鑑」改歸董事會權責內之「內部評鑑」。

換言之，站在教育部立場，對於具有法



▲大學系所評鑑委員前往受評學校進行追蹤評鑑實地訪評。

人地位之大學，似乎在評鑑事項上是否應尊重其自主權，由其自行評鑑，此亦屬於分工之一環節。

### 外部評鑑機構如何分工成焦點

至於有關執行外部評鑑之機構，依法可由教育部組成評鑑委員會，亦可委託學術團體或專業評鑑機構辦理之。一般而言，此方面為評鑑分工之主要考慮問題。

在此必須先行考慮，教育部站在主管機關立場，對於大學評鑑涉及三種性質不同之工作。具體言之，首先為有關政策之審議、評鑑標準之審定以及評鑑結果之接受與公布等，此類性質之工作有待集思廣益，考慮社會各方意見及協調，並與國家政策接軌。其次，為支持上述工作必須進行研究或調查工作，此時所重視者，為其客觀性與學術嚴謹性。第三則為評鑑工作之執行，此時有待專業之行政人員，具有執行力與豐富實務經驗之組織，方可達到事半功倍之效。此三類工作性質不同，所需條件亦異。

### 從政策、研究、執行三層面進行分工規劃

在此一層次上之分工問題，為將此等政策、研究及執行工作交由同一組織統籌辦理，或是由不同性質之組織分別擔負不同任務。似應考慮幾項因素：

第一，公權力之行使問題。譬如評鑑之目的與標準，必須配合政府政策，並折衷各方意見，尤其評鑑結果將影響高等教育主管機關之經費補助，此等工作不宜由學術團體或評鑑專業機構負責。

第二，專業與獨立地位之必要性問題。負責實際評鑑工作屬於高度專業及技術問題，一方面有賴專家之參與，行政幕僚之協助，尤其行政經驗之累積，另一方面則必須有細密之組織，與配合情勢調整之彈性，此時因有具體而清楚之任務界說，可交由民間專業機構負責，可兼顧獨立與負責之精神。

第三，有關研究與資訊收集性質之工作，主要為配合政策之釐訂與制度之建立，自應配合此種目的而決定其分工歸屬。

### 系統建置與分工

#### 應兼顧公權力與評鑑執行成效

總之，有關評鑑系統之建置，如本文分析，必須兼顧公權力之行使，與負責執行之效果與效率兩方面之要求。換言之，在系統與分工之設計方面，必須同時考慮正當性、有效性、專業性與經濟性等原則。



▲外部評鑑機構的分工，應考量政策、研究與執行面的差異。