

第六章 我國與澳洲評鑑制度之比較

由於不同的國家有不同的歷史背景、文化風情，本章先比較澳洲與台灣之高等教育發展背景，再者針對高等教育評鑑制度、制度的特色與問題比較。

第一節 高等教育發展背景

壹、我國高等教育發展之背景

一、歷史層面—改制與數量之擴張

台灣的高等教育起源可以回溯到 1899 年日據時代第九十五號敕令公佈「台灣總督府醫學校官制」，至 1918 年該校增設醫學專門部，招收中學校畢業生，修業年限四年，此時台灣正式建立高等教育機構。而在第二次世界大戰結束前，台灣區已有包括台北帝國大學、台北經濟專門學校、台中農林專門學校、台南工業學校，以及台北高等學校六所高等教育機構，這些機構設立主要為配合日本殖民擴張政策，因此相當強調研究、師資設備頗具水準(詹盛如，2001)。台灣光復之後，高等教育類型基本上已包含大學與專科學校兩類。

光復初期國民政府接收日據時期的高等教育機構，改制成中國學制，例如台北帝國大學改制為國立台灣大學，原有的學部改為學院；此外增設新的大專院校，於 1946 年成立省立師範學院為國立台灣師範大學之前身，1948 年成立省立台北工業專科學校；1949 年設立省立地方行政專科學校，另外尚有淡江大學前身的私立淡江英語專科學校，以及現為國立海洋大學的前身省立海事專科學校，此時期正值第二次世界大戰結束，政治經濟不穩定，高等教育之擴展自是無暇多顧。

1954 年到 1962 年為高等教育機構數量增加，增加了 24 所大專院校，

1963 至 1972 則為專科膨脹階段，增加了 62 所，其中絕大多數為五年制的專科學校。不過這種擴充情形，教育部對私校增設採暫緩的措施後，擴充速度趨緩，1976 至 1986 年僅增加三所，直至 1980 年代中期，教育部解除私校禁止增設限制之後，我國高等教育才開始進入蓬勃發展、快速擴增的階段(陳德華，2005；楊瑩，2002)。

二、經濟層面—財政緊縮，高等教育資源之排擠效應

我國大學教育經費主要由中央政府編列預算負擔為主，經立法院審查通過後，才能確定年度大學教育經費，可知高等教育主要為中央政府之責任。公、私立大學校院教育資源的分配長久以來就有相當大的差距。公立大學校院通常均較私立大學校院擁有較充裕的財政資源，近年來，受到財政經費緊縮的影響，政府在教育方面的經費支出已漸形拮据，而為提升國民教育的品質，教育部已開始調整中央與地方教育經費的結構，大幅提升中央對與地方教育的經費補助，受到影響較大的當推高等教育的發展，教育資源排擠的效應必增。為解決公、私立校院間教育資源分配懸殊的問題，教育部近幾年來已增加對私立校院間獎補助經費，並宣佈將以達到獎補助經費佔私校經常門收入百分之二十為目標。而國立大學方面，1996 年開始逐步試辦以校務基金制度取代原有公務預算制度，將財務規劃的責任課予學校，學校必須自行籌措部分財源(陳德華，2005)。2000 年總統頒布實施的「較預機費編列與管理法」，雖然第三條明定「中央、直轄市及縣(市)政府應於國家財政能力範圍內，充實、保障並致力推動全國教育經費之穩定成長。各級政府教育經費預算合計應不低於該年度預算編列時之前三年度決算歲入淨額平均值的百分之二十一點五」。但因「國家財政能力範圍內」留有極大空間，所以高等教育經費仍有可能會受到中、小學教育經費之排擠效應(楊瑩，2002)。為因應國際潮流趨勢，提升國家競爭力，2005 年政府提出新十大建設的「五年五

百億計畫」，針對一流大學與頂尖研究中心給予補助，以審核方式給予補助，以期待能發展我國之一流大學與頂尖研究中心(王如哲，2006)。

三、政策層面—戒嚴後之教育改革

自戒嚴之後，在教育領域中匯聚了最多社會菁英的大學教育要求改革的呼聲最高，1994年民間團體發起四一〇教育改革活動，提出落實小班小校、廣設高中大學、推動教育現代化及制定教育基本法四大訴求，同年大學法完成修正程序，明確賦予大學在法律規定範圍內享有的自治權。1995年國內教育部提出首部國內教育發展的白皮書「邁向二十一世紀的教育遠景」，大學部分提出建立彈性規劃制度、輔導大學自主、調整預算制度，強化經營責任；縮短大學資源差距、提供多元入學管道、規劃彈性多元學程、調整師資結構、培養重點科技人才以及強調社會互動九項重點發展目標，但日後並未獲得太多正面的迴響(陳德華，1999)。

1994年成立了行政院教育改革審議委員會，希望能夠跨越現行教育行政體系的區隔，對國內教育做全面性的體檢，於1995年提出了教育改革諮議報告書，在大學部分包括修訂大學法、修改各級學校人事及會計制度；公立大學法人化或成立董事會；設置高等教育審議委員會；建立高等教育評鑑制度；發展各具特色之高等教育學府；推動大學多元入學方案；建立終身學習社會，推動回流教育；增加對私校之獎助；放寬學費限制等幾項具體建議(楊瑩，2002)。

1998年，林清江教育部長提出「邁向學習社會白皮書」，以推展中身教育、建立學習社會為教育改革之主軸，同年五月提出「教育改革行動方案」，規劃於1999年到2003年以五年為期投入一千五百七十億元推動教育改革工作，結合1999年教育部與國科會合作推動的「大學學術卓越發展計畫」，以四年為期，提撥一百三十億的競爭性經費，供各校提出發展追求卓越計畫。

其後為考量教育資源的有效運用，曾提出「國立大學校院區域資源整合發展計畫」，2001年教育部宣佈九所國立大學列為重點研究型大學，初步核撥七億二千萬元經費，提升研究所基礎教育，但因當時補助案未清楚界定重點研究型大學之指標、規準與補助依據，致有決策過程不夠透明之爭議。同時2001年五月，教育部為整合國內大學研究計畫，在翌年成立了「頂尖研究中心」。2002年為對高等教育作前瞻性的發展規劃，行政院成立「高等教育宏觀規劃委員會」；同年七月發布其推動研究型大學整合計畫審議原則，宣告輔導發展具國際水準之研究型大學。諸此雖可說教育部延續卓越計畫與重點大學的精神，但亦有意鼓勵國內大學進行校際合作、策略聯盟及合併，以有效整合資源，提升大學國際競爭力的具體表現(王如哲，2006)。

由我國高等教育發展的脈絡可看出下列幾項重點：

- (一) 大學數量擴充導致經費產生排擠效應。
- (二) 強調有效整合資源，以及大學績效責任。
- (三) 逐漸注重大學自主並發展各校特色。

貳、 澳洲高等教育發展之背景

一、歷史層面—雙軌制建立

澳洲於1788年開始受到英國殖民，有多所古老的澳洲大學在早期設立時，便遵循著名的歐洲與英國大學的模式，甚或得到那些大學的協助，直至1901年後成立澳洲聯邦政府。第二次世界大戰之時，澳洲的高等教育主要是由十九世紀即二十世紀初創立的六所州立大學以及師範學院極少數經費不足、品質不良的技術學院所組成。第二次世界大戰期間，有大筆經費湧入大學及訓練人力以滿足與戰爭相關的需求。二次大戰之後，由於人口的激增、移民的湧進、經濟發展以及人們對教育的強烈需求，促使大學的擴展(戴曉霞，1999)。

1960 年澳洲有了 10 所大學，在 1960 年初期，澳洲政府要求「澳洲大學委員會」(Australian Universities Commission)探究澳洲高等教育應該發展的途徑。該委員會在 1965 年建議另外設立職業及教學導向的「高等教育學院」(colleges of advanced education, 簡稱 CAEs)，這樣的報告書奠定了澳洲二十餘年的雙軌高等教育體系。1970 年澳洲已經有 90 所 CAEs，當中也有不少是小規模的專科學院，並不具備經濟規模，因此就有合併的計畫出現。1985 年「聯邦第三級教育委員會」(Commonwealth Tertiary Education Commission, 簡稱 CTEC)召集了一個研究小組檢視澳洲高等教育的效能與效率，並且在 1986 發表的報告書中建議雙軌的體制中，對高等教育做了重大調整。1988 年就業、教育及訓練部(Department of Employment, Education and Training, 簡稱 DEET)宣佈「廢止給予大學和 CAEs 不同經費待遇的雙軌制度，另以一個讓各高等教育機構能夠自訂教學與研究特點，並依此獲得經費的體系取代」。因此澳洲高等教育的雙軌制告一段落，1989 年由「全國統一系統」(Unified National System, 簡稱 UNS)取代。原來雙軌制下近 20 所大學與近 50 所的高等教育學院演變為近 40 所大學；迄今則有 44 所大學(王家通，2003)。

二、經濟層面—聯邦政府肩負起高等教育經費支助的完全責任

1950 年末期澳洲政府開始與各州分攤高等教育經費，聯邦政府決定設置澳洲大學委員會(Australian Universities Commission, AUC)來扮演經費補助的法定機構，直到 1970 年代中期為止，一直沿用對大學財力支援制度，而且在此一段期間內，澳洲大學委員會(AUC)採三年為一期的獎助制度。每三年為一期，在考慮各大學經費申請，並訪視各大學，還有與各類團體諮詢之後，建議提供給每一所大學資本門與經常門的預算額度，這種機制鼓勵州政府的參與與經費投入，以便獲得聯邦政府更多的配合款。1960 年代澳洲

聯邦政府也開始對非大學高等教育機構提供財力支援，並引導此類的機構朝向分離的高等教育體系，此一體系是與大學體系平行發展。這類機構並未接獲研究獎助，稱之為高等教育學院(colleges of advanced education-CAEs)，並且根據一項類似大學的經費補助機制，由聯邦政府來予以獎助。

1974 年廢止了大學財力支援的配合款制度，改由聯邦政府擔負起提供大學與高等教育學院所有資本門與經常門經費的職責，亦即雖然聯邦政府負起提供高等教育經費的完全責任，但各州政府依然對高等教育機構具有影響力。澳洲大學委員會與澳洲高等教育委員會依然繼續負責大學與高等教育學院雙軌制的經費支助事宜，聯邦政府甚至廢止大學與高等教育學院之學費，以便增進社經不利地位學生入學的機會。1976 年，大學財力支助計畫因為政府面臨財政困難而告中斷，之後又回復三年為期的制度，但採逐年修正基礎，每年修正調整制度，迄今仍沿用。1977 年成立聯邦高等教育委員會(Commonwealth Tertiary Education Commission)取代先前的澳洲大學委員會以及澳洲高等教育委員會，顯示出聯邦政府擴大政府科層體制，以及增加集權化控制的程度(王家通，2003)。

三、政策層面－達金斯改革(The Dawkins Reforms)

澳洲為一聯邦的政府體制，各州政府擁有自己的教育法案以作為實施教育之依據。澳洲大部分的教育法案是於 1870 到 1880 年期間訂定的。1987 年聯邦政府成立結合就業、教育與訓練的新部門，聯邦政府廢止聯邦高等教育委員會，高等教育機構必須與聯邦教育部直接協商經費支助事宜，由達金斯(Dawkins)擔任教育部長，開始一系列的澳洲高等教育改革：(1)終止雙軌制，改由統一的全國體系取代，並決定合併較小規模，並不具備經濟規模專科學院，於 1987 年合併各高等教育機構為 36 所統一的全國性體系的會員大學；(2)擴充高等教育學生數量，2001 年增加 40%的畢業生，並特別強調增

加的學生人數必須是有助於經濟成長的高度優先項目領域；(3)允許海外全額學生入學；(4)致力於教育讓國家領先(Massaro,1997)。

這些改變使得澳洲制式化的學位有了發展，澳洲新大學快開始迎頭趕上舊大學，所有大學都想進入研究的競技場、所有大學希望博士生入學，不管自身是否有基礎建設(Massaro,1997)。

目前澳洲聯邦政府與澳洲研究委員會構成澳洲高等教育的經費補助機制，不論是屬於統一的全國性體系之大學與非大學高等教育機構，均可接受聯邦政府的公款補助。

1988年後，聯邦政府宣佈「使用者付費」原則，於1989年引進一項新制度「高等教育受益分擔方案(Higher Education Contribution Scheme-HECS)」，學生必須分擔其接受高等教育的成本，並且以「畢業稅(graduate tax)」方式來支付，學生畢業後，必須繳交此項特殊的稅賦(王家通，2003)。

澳洲政府也採取各種措施來強化高等教育和業界的關係，1990年由澳洲總理親自宣佈「合作研究中心」，目的支持能夠配合國家發展重點、強化研究在商業及其他應用、加強和工業界的合作、刺激高等教育機構以外的研究者積極參與研究生的訓練教育、提昇研究生參與主要研究計畫的機會等。此中心的運作由政府出資一半，其餘則由參加的機構分攤，幾乎所有大學都成立銷售研究及教學服務的私人公司，也積極推動產學合作，例如強調諮詢性質的研究、設立顧問公司等。

1988年的白皮書亦強調補助外國學校已經不能充分地發揮援助、教育、經濟的目標，所以從1990年起，所有外國學生必須繳付全額費用，政府亦解除外國學生市場的管制，允許各校直接招收外國學生，同時也不因此補助會遭到刪減。外國學生市場的開放造成機構間激烈的競爭，幾乎所有大學都定期派代表到東南亞國家招募學生，有些大學甚至設立海外分校，到了1995

年，超過八萬名外國學生在澳洲就讀，創造 18 億澳幣之收入，使得外國學生教育躍升為澳洲最重要的出口產品(江愛華，2006)。

1999 年公佈「知識與創新」政策說帖(Knowledge and Innovation: A Policy Statement on Research and Research Training)將補助的多寡，依照辦學及研究成果而定，並透過管理報告方式來監督並提高研究品質及產量，兼顧智慧財產權之使用與研究成果之商品化。

另外，也特別致力於促進研究活動及其成果，因此 2001 年成立澳洲研究委員會(Australian Research Council, ARC)，以負責各項研究獎助方案的經費支助。

2002 年澳洲舉行聯幫大選，內閣改組後，將原有之「教育、訓練及青年事務部」(Department of Education ,Training and Youth Affairs , DETYA)改為「教育、科學及訓練部」(Department of Education, Science and Training, DEST)，將教育訓練與科技結合，目的在提高教育及研究品質，以栽培各種人才，厚植國家實力。

由澳洲高等教育發展的脈絡可看出下列幾項重點：

- (一) 聯邦政府透過補助機制鼓勵大學重視經營績效並逐漸掌握高等教育之集權化。
- (二) 澳洲發展出口高等教育提升經濟與提供高等教育發展之經費。
- (三) 澳洲大學推廣產學合作、加強高等教育與社會之結合。

表 6-1-1 我國與澳洲高等教育之比較

主 題	年代	台灣	澳洲
高 等 教 育 發 展	50 年 代以 前	1. 1899 年第九十五號敕令公佈「台灣總督府醫學校官制」開始。 2. 光復初期國民政府接收日據時期高等教育機構，改制成中國學制。	1. 1901 年以前成立大學遵循英國體制
	50-60 年代	3. 1954 年到 1962 年為高等教育機構數量增加，增加了 24 所大專院校。	2. 1960 年澳洲有 10 所大學，澳洲政府要求「澳洲大學委員會」探究澳洲高等教育應該發展的途徑。
	60-70 年代	4. 1963 至 1972 則為專科膨脹階段，增加了 62 所，大多數為五年制的專科學校。	3. 1965 年「澳洲大學委員會」建議設立職業及教學導向的「高等教育學院」(CAEs)。
	70-80 年代	5. 1972 年後教育部對私校增設採暫緩的措施。	4. 1970 年澳洲有 90 所 CAEs，合併計畫出現。
	80-90 年代	6. 1980 年代中期，教育部解除私校禁止增設限制。	5. 1986 年「聯邦第三級教育委員會」(CTEC) 發表的報告書中建議雙軌的體制對高等教育做了重大調整。 6. 1988 年就業、教育及訓練部(DEET) 宣佈廢止雙軌制。 7. 1989 年建立「全國統一系統」(UNS)
	90 年 代至 今	7. 現今高等教育蓬勃發展，全國有 162 所大專校院。	8. 迄今總共 39 所大專院校。

(續)表 6-1-1 我國與澳洲高等教育之比較

主 題	台灣	澳洲
高 等 教 育 經 濟 面	<ol style="list-style-type: none">1. 高等教育主要為中央政府之責任。2. 教育部增加對私立校院間獎補助經費百分之二十，以解決公、私立校院間教育資源分配懸殊的問題。國立大學以校務基金制度取代原有公務預算制度，學校自行籌措部分財源。3. 2000 年總統頒布實施的「較預機費編列與管理法」明定致力推動全國教育經費之穩定成長。4. 2005 年政府提出新十大建設「五年五百億計畫」，針對一流大學與頂尖研究中心給予補助。5. 財政經費緊縮的影響，政府在教育方面的經費支出拮据，高等教育面臨資源排擠的效應。	<ol style="list-style-type: none">1. 1950 年末期澳洲政府開始與各州分攤高等教育經費，聯邦政府設置澳洲大學委員會(AUC)扮演經費補助的法定機構，直到 1970 年代中期為止。2. 1960 年代澳洲聯邦政府開始對高等教育學院(CAEs)提供財力支援，類似補助制度但非補助。3. 1974 年廢止大學財力支援的配合款制度，改由聯邦政府擔負起提供大學與高等教育學院所有資本門與經常門經費的職責，以及廢止大學與高等教育學院之學費，以便增進社經不利地位學生入學的機會。4. 1976 年，大學財力支助計畫因為政府面臨財政困難而告中斷，之後又回復三年為期的制度，採逐年修正基調整制度，迄今仍沿用。5. 1977 年成立聯邦高等教育委員會取代先前的澳洲大學委員會以及澳洲高等教育委員會。

(續)表 6-1-1 我國與澳洲高等教育之比較

主 題	台灣	澳洲
高 等 教 育 政 策 面	<ol style="list-style-type: none">1995 年國內教育部提出首部國內教育發展的白皮書「邁向二十一世紀的教育遠景」。1998 年教育部提出「邁向學習社會白皮書」以推展中身教育、建立學習社會為教育改革之主軸，同年五月提出「教育改革行動方案」，規劃於 1999 年到 2003 年以五年為期投入一千五百七十億元推動教育改革工作，結合 1999 年教育部與國科會合作推動的「大學學術卓越發展計畫」。2001 年教育部宣佈九所國立大學列為重點研究型大學，核撥七億二千萬元經費，提升研究所基礎教育。2002 年五月，為整合國內大學研究計畫，成立了「頂尖研究中心」。行政院成立「高等教育宏觀規劃委員會」；七月發布推動研究型大學整合計畫審議原則，宣告輔導發展具國際水準之研究型大學。	<ol style="list-style-type: none">1987 年達金斯改革：(1)終止雙軌制，(2)擴充高等教育學生數量；(3)允許海外全額學生入學；(4)致力於教育讓國家領先。1988 年後，聯邦政府宣佈「使用者付費」原則，1989 年引進「高等教育受益分擔方案(HECS)」，學生分擔高等教育的成本。1990 年成立「合作研究中心」，目的支持能夠配合國家發展重點、強化研究在商業及其他應用，加強和工業界的合作。1990 年起，政府解除外國學生市場的管制，允許各校直接招收外國學生、取銷海外學生補助。1999 年「知識與創新」政策說帖將補助與績效結合，並將研究成果商品化。2001 年成立澳洲研究委員會，以負責各項研究獎助方案的經費支助。2002 年將原有「教育、訓練及青年事務部」改為「教育、科學、訓練部」，將教育訓練與科技研究並在同部。

我國與澳洲皆經歷過殖民的時代，我國高等教育制度原為日本學制，殖民結束後才改回中國學制，後來受到美國學制之影響，許多教育政策也仿照美國的作法，例如國立大學成立校務基金政策，以及多元入學的方式等。澳洲受到英國殖民之影響，許多學制政策也與英國相似，但受到國際化影響，其模式也與美國相似(Duke,2004)。我國與澳洲高等教育數量之擴充皆由第二次世界大戰之後開始迅速增長，我國曾在 1972 年暫緩私立大專院校擴增；而澳洲則以合併的方式，將不具經濟效益，規模較小的高等教育學院合併。1980 年後我國再度開放學校設立限制，大專院校數量增加，之後的專科技術學院轉型讓我國大專院校現今數目已達 162 所；而澳洲廢止其雙軌制，建立「全國統一系統」，與專科技術學院之體制區分開來，目前總共 39 所大專院校。

經濟層面上，我國與澳洲高等教育經費皆由政府負責，澳洲聯邦政府每三年的補助機制，1976 年曾面臨了經濟緊縮的問題而終止，而後沿用至今。我國也面臨財政緊縮之問題，為了減少公私立之差距，提出補助私校經常門百分之二十，公立學校則建立校務基金的方式籌措財源。在補助的方式上，澳洲設立澳洲大學委員會成為補助之法定機構，負責考慮各項大學經費申請，1977 年改由聯邦高等教育委員會取代，擴大政府科層體制以增加經費補助集權化控制的程度。我國則採用各種經費補助計畫，仍以政府主導實施。

政策層面，澳洲最具影響的為 1987 年的達金斯改革，其中止雙軌制、開放海外學生入學等政策，而後 1988 年引進的「高等教育受益分擔方案」，學生必須分擔其接受高等教育的成本，並且畢業後償付學費。1990 年澳洲停止海外學生之補助，將原本對外資助，變成一種貿易行為，並且設立了「合作研究中心」積極推動產學合作。1999 年的「知識與創新」政策說帖將補助與辦學績效結合，研究成果商品化；2001 年設立的「澳洲研究委員會」負責研究方案的補助，2002 年教育部結合科技，以提高研究與教育品質；澳洲教育漸漸成為商品化也越來越重視績效的層面。我國 1995 年的教育改

革以及大學法之修訂，為戒嚴後的教育轉戾點，而之後 1999 年「大學學術卓越發展計畫」、2001 年教育部宣佈九所國立大學列為重點研究型大學以及 2002 成立「頂尖研究中心」，可見我國越來越重視研究與績效，配合補助鼓勵各大學達到卓越。

第二節 高等教育評鑑制度背景

一、評鑑發展

我國評鑑由民國 64 年教育部開始主導評鑑，逐漸透過經費補助的方式鼓勵各大學校院建立自我評鑑機制，先後也委託不同之專業學術團體來執行大學評鑑，為回應各界所提成立大學評鑑專責單位之建議，參考「規劃成立辦理大學評鑑事務之財團法人專責單位案」之研究結果，先委託社團法人台灣評鑑協會辦理評鑑作業，而後教育部曾在 2005 年邀集專家學者及行政機關代表組成「大學評鑑指導委員會」，在召開「大學評鑑指導委員會第一次會議」中決定於 2005 年底成立一獨立之財團法人大學評鑑專責機構，負責評鑑之研究、規劃與執行，政府將評鑑權力下放民間，藉補助款來管理各大學，甚至未來會參考評鑑結果做為退場機制之考量。

澳洲評鑑從 1970 年開始鼓勵各校發展自我監督機制，1985 年由政府主導開始實施評鑑，以及民間團體副校長委員會對會員的評鑑。直至 1995 年政府顯示對高教品質領域的重視，建立了獨立於政府外的高等教育品質保證委員會(CQAHE)執行，三年的評鑑結果相似，傳統研究大學仍獲得大部分的品質保證獎助款，其影響澳洲高等教育最深的，為許多高等教育機構模仿其他機構的品質程序與實務，吸取他人經驗變得十分普遍，而對於等級評定較差的機構產生悉當大的壓力，促使他們致力於模仿評鑑名列前茅機構之「最佳實務」；到至今的 AUQA 評鑑，AUQA 亦是獨立於政府外的機構，屬於強制型評鑑，相同的 AUQA 的評鑑會影響到各校之補助款與市場評價。澳洲評鑑由政府主導，為避免政治干涉，發展至獨立於政府外之評鑑專責機構，配合補助款達到品質管理與教育集權化之實。

由我國與澳洲之評鑑歷史之發展，可看出皆由政府主導逐漸演變為由專業團體來執行評鑑，評鑑趨於專業化，由政府部門之外第三者來負責，評鑑

專責機構之優點為公正、獨立、嚴謹、公平，並有自身的品質系統，重視變通性和品質改善，並藉由公開評鑑資訊，達到其公共的責任。政府並未完全置身於高等教育評鑑之外，澳洲 AUQA 為澳洲品質保證架構一部份，政府藉由「教育檔案」每三年提供補助給予大學，藉由檔案可以評鑑機構的表現；而我國未來擬將財團法人高等教育評鑑中心之評鑑結果作為政府訂定高等教育政策之參考，政府皆透過評鑑來執行補助維持各高等教育機構的品質發展。

二、評鑑原則

AUQA 目秉持完善(Thorough)、支援(Supportive)、彈性(Flexible)、共同操作(Co-operative)、合作(Collaboratives)、透明(Transparent)、經濟(Economical)、公開(Open)，八項原則來執行評鑑；我國則是以透明性、一致性、可信性、自我管制、統整性、中立性、等值性八大原則。

澳洲高等教育品質保證制度完整架構是由聯邦政府、州與領地、大學、AQF 與 AUQA 五個部分組成的澳洲品質保證架構，AUQA 為獨立機構，評鑑僅提供意見給各大學，為支援的原則；澳洲各大學有很高的自主權，AUQA 的審議作法的基礎為自我評鑑，所以 AUQA 的評鑑手冊中及明定與大學合作與共同操作之精神；質性評鑑的方式具有彈性，其運用 ADRI 程序以達到完善的原則，其評鑑流程手冊與最後的評鑑結果公佈在網路上，以達到公開、透明之原則。

我國財團法人高等教育評鑑中心為獨立於政府外的財團法人機構，為中立的專業評鑑機構，地位具中立性且具可信性；運用量化的評鑑項目達到一致性，並公開評鑑報告與評鑑流程達到透明性，為鼓勵各校發展自我評鑑機制達成自我管制之原則。

三、評鑑對象、評鑑目的、評鑑標準、評鑑取向

澳洲針對機構審議的作法，與我國採認證的方式稍有不同，兩者皆為外部評鑑，外部評鑑著重在品質的保證與績效責任的達成，有助於提高評鑑的客觀性與權威性，透過公佈評鑑結果，有助於受評單位改進調整。

由於我國主要是針對系所認證，而不是對機構進行整體的認證，這在我國目前要針對機構認證的較為困難情形下，系所認證不失為較務實可行的方式，若要認證整個機構，整個機構將會面對退場會是一大衝擊，系所認證則可以較確保系所品質改進的積極做法。而澳洲 AUQA 是澳洲教育品質架構中的一個重要環節，所以其評鑑目的即為為所有澳洲高等教育機構、高等教育認證組織活動之品質保證執行定期審議的工作；我國與澳洲目前皆偏重各機構品質保證的程序；我國現今系所眾多，學系走向多元化，則將重點放在建立系所之特色；澳洲因以評鑑對象自我設定目標與執行計畫，各機構特色容易凸顯，故較無提及。此外，澳洲重視教育出口，故目的藉由公佈評鑑以維持其國際地位。

評鑑取向上，我國採質量並重，量化部份各系所可以依照自身特色調整比例權重，並配合質化的解釋，而澳洲為質化的評鑑，由各校提交報告，針對各項目做審查各校所提之目標是否達成，並未給予分數權重，兩者皆不公佈排名，尊重各系、機構之特色發展。

表 6-2-1 我國與澳洲評鑑制度之比較

主 題	台灣	澳洲
評 鑑 歷 史 沿 革	1. 1975~1990 年教育部為提升大學教育水準進行的制度性大學教育評鑑工作；1976~1978 年教育部辦理學院之評鑑；1979 至 1982 年辦理後續追蹤評鑑工作。	1. 1980~1990 年澳洲職業、教育、訓練部針對全國的大學部分領域做一連串的評鑑；民間澳洲大學副校長委員會針對大學科系的特定課程和專業領域實施評鑑。
	2. 1991~1994 年教育部委託專業學術團體委託學術團體辦理學門評鑑，大學院校中程校務發展計畫審查。	2. 1993~1995 年 CQAHE 審議機構品質保證政策與程序，提供政府品質保證相關議題以及經費補助分配給予建議。
	3. 1995~2000 年「大學法」修正後，依法辦理大學評鑑；1997 年實施全國公私立大學校院通識教育之評鑑工作；教育部實施以大學整體校務為主的校務評鑑以及理科為主的院系評鑑。	3. 1995 年「澳洲學歷資格審核體制」提供教育機構所產出的學位之認定。
	4. 2001~2004 年教育部於 2001 年訂定「大學校院實施自我評鑑計畫補助申請要點」鼓勵建立自我評鑑機制。	4. 1996~1998 年澳洲教育部新部長要求 HEC 發展品質保證和改進架構。
	5. 2004~2005 年委託民間團體辦理大學校務評鑑。	5. 建立獨立於政府外的 AUQA，2001 年 AUQA 開始執行評鑑。

(續)表 6-2-1 我國與澳洲評鑑制度

主 題	台灣	澳洲
評 鑑 原 則	透明性、一致性、可信性、自我 管制、統整性、中立性、等值性 八大原則	完善(Thorough)、支援(Supportive)、 彈性(Flexible)、共同操作 (Co-operative)、合作(Collaboratives)、 透明(Transparent)、經濟 (Economical)、公開(Open)八項原則。
評 鑑 目 的	<ol style="list-style-type: none">1. 瞭解各大學系所品質之現況。2. 判斷與建議大學各系所品質 之 認可地位與期限。3. 促進各大學系所建立品質改 善 機制。4. 協助各大學系所發展辦學特 色，邁向卓越。5. 根據評鑑結果，做為政府擬定 高 等教育相關政策之參考。	<ol style="list-style-type: none">1. 安排與管理澳洲所有大學、自我認 可機構(self-accrediting institutions , SAIs)和省與領地所屬 高等教育認可組織相關活動的品 質保證之定期審議。2. 監視、評鑑、分析及出版有關品質 保證之報告，及對各大學品質管理 方案過程之衝擊。3. 研擬新設高等教育機構課程的認 可之效標。4. 藉由審議過程，公佈澳洲高等教育 系統及其品質保證程序的相關標 準，包括國際地位等之資訊。

(續)表 6-2-1 我國與澳洲評鑑制度

主 題	台灣	澳洲
評 鑑 標 準	1. 目標、特色與自我改善 2. 課程設計與教師教學 3. 學生學習與學生事務 4. 研究與專業表現 5. 畢業生表現	1. 機構領導與管理、策劃。 2. 教學與學習之過程、課程認可與監督之過程；以及國內及海外課程標準之比較。 3. 研究與研究產出，包括業界交流。 4. 社區服務活動。 5. 國際化程度。 6. 教職員與學生支援機制。 7. 內部與外部之利益團體之溝通。 8. 自我評鑑機制，包括明確性、有效性。 9. 行政支援與基礎建設。
評 鑑 取 向	質量並重，內部與外部評鑑	質性評鑑，內部與外部評鑑

資料來源：作者自行整理

第三節 制度的特色與問題比較

壹、我國評鑑制度之特色與問題

一、 特色

(一) 品質保證系統

我國評鑑制度採類似美國認可的作法，但與美國認可制度包含對機構與教育方案之認可並不相同，認可的其一特徵為認可是自願性的民間活動，因此對大學並不具有約束力，也無法控制其行為。而我國財團法人高等教育評鑑中心的認可工作則是強制性的評鑑，評鑑結果可供政府擬定高等教育相關政策之參考。

(二) 評鑑模式

我國自民國六十四年起實施大學評鑑，相當程度受到美國教育評鑑的影響(盧增緒，1995)。CIPP 模式在美國經由許多人投注於評鑑實務工作後的反省檢討與創見革新，建立起著名的評鑑模式，並於模式提出之後歷經多年、多次的修正而呈現目前的面貌，已是個廣被引用的評鑑模式。自我國引進 CIPP 模式並應用於教育領域的評鑑實務後，專家學者大量撰文介紹 CIPP 模式的概念，以及評鑑實務工作的群起效仿(曾淑惠，2004)。目前我國高等教育評鑑中心評鑑過程強調系所自我改善機制之建立與落實(財團法人高等教育評鑑中心，2006)與 CIPP 模式強調評鑑最重要的目的不在於證明，而是在於改善(Stufflebeam, 2003)之精神相同。

二、 問題

(一) 評鑑專業化待提升

評鑑專業化的特徵包括要具備專業知能、專業訓練、專業組織、專業人員、專業倫理、專業證照、專業自主、專業服務、專業生涯以及專業成

長。我國 2005 年成立專責單位財團法人高等教育評鑑中心，其符合專業組織與專業自主之特徵，但在專業人員以及專業訓練部份，我國評鑑人員訓練不足，加上專業人才不足，評鑑專責機構的評審委員來源有限，容易限制其評鑑執行及嚴謹度。

(二) 評鑑之阻礙

我國財團法人高等教育評鑑中心成立之時，一半由政府出資、另一方面為各大專院校共同分攤，未來將以自給自足方式經營。受評學校必須自行付費，教育部規劃將評鑑結果作為學校獎補助及學校退場之參考，學校有可能被迫退場之窘境，若產生防衛心態則會形成推動評鑑專責之阻礙；另外因評鑑相關業務要透過《政府採購法》，必須透過公開招標行政委託方式辦理，若財團法人高等教育評鑑中心未能得標，則無法執行評鑑工作，有其不確定性，這樣恐會對評鑑工作是否能延續造成影響。

貳、澳洲評鑑制度之特色與問題

一、 特色

(一) 評鑑項目

澳洲評鑑制度之特色，在評鑑項目當中，其中特色之一為澳洲加入國際化程度。自 1988 年開放外國學生入學，提昇了澳洲之經濟，澳洲各大學幾乎都有超過 20% 的海外學生，因大多數學生來自亞洲，故海外分校大多設於亞洲。1995 年至 2000 年，澳洲並無品質保證專責機構，雖然在各州或聯邦政府的控制之下，各州或地方也有立法限制禁止各種公司來壟斷大學營運，但對於跨國高等教育的國外供應機構並無明確的立法限制，直到美國申請在澳洲設立 Greenwich 大學，造成許多認可上的爭。1999 年 Greenwich 大學的設立許可遭受政府的嚴格監控，跨國高等教育才受到了正視，也因如

此，澳洲企圖發展設立新的國家高等教育品質保證體系，於 2000 年 AUQA，負責報告澳洲大學系統的國際水準與品質保證的運作。另一項為「社區服務」，澳洲高等教育原則十項中，其中一項即為「具社會責任」，澳洲認為大學要有回饋社會的責任，大學可提供當地經濟與社會事務之發展，認為高等教育機構應在社會、經濟和文化等領域回應社區之需求，尤其更有責任積極地參與校地所在社區之各項活動。

(二) 實地訪評歷程

從實地訪評歷程來看，第一項特色「預備訪問(Preparatory Visit)」，預備訪問為在實地訪評之前，評鑑小組的主委與 AUQA 人員會先拜訪受評學校，與受評學校確認訪評流程與評鑑項目以確保實地訪評活動順利進行；第二項特色為「海外分校實地訪評」，教育輸出為澳洲重要之經濟來源，跨國際高等教育之品質為 AUQA 之職責之一。若認為有必要，會到該校之海外分校進行實地訪評。第三項為「開放會談」(open session)，除了一般的會面時間外，會有一段開放的時間讓該受評單位的人員，包括行政人員、教師、學生社團等，皆可登記要求會面，開放會面的方式可以蒐集到更深入的校園狀況之資料，也可以接觸到非主流團體的聲音，探察未考慮的細微狀況。

(三) 評鑑定位

1980 至 1990 年代，澳洲的教育品質保證是一種管理的手段；1990 年代末期，評鑑開始動搖是因為政府利用績效責任的機制成為了潮流；2000 年之後，全球化影響了澳洲高等教育品質保證政策，AUQA 的評鑑活動成了一种行銷手段(Vidovich, 2002)。評鑑使大學為擴充學生入學數量而相互競爭，提供更廣的課程來吸引更多的潛在學生(Murray & Dollery, 2005)，澳洲之高等教育成為重要的經濟出口。

(四) 評鑑模式

澳洲高等教育對於表現的興趣可以回歸至 1960 年代，而於 1990 年代強

化，其將焦點放在測量輸出甚過於輸入，這樣的發展引起品質保證機制和 AUQA 的興趣(Sharma, 2004)。澳洲政府也表示對於改進澳洲大學彼此競爭中的效率與效果的期望，其基本的目標顯示澳洲瀰漫著大學競爭可以吸引最好的學生和優良教師的氛圍；在在顯示出澳洲高等教育正緩緩地朝向成果導向的補助(Sharma, 2004)。澳洲大學的補助主要來源仍是聯邦政府，顯示大學在保有以往非行銷競爭狀態下，機構的產出多寡決定領導優勢；而大部分澳洲大學所提交給政府的報告和計劃成果都脫離不了「績效責任」的目的(Murray & Dollery, 2005)，「成果為主的評鑑模式」倡導「績效責任」更勝於「改進決策」，與澳洲高等教育重視績效責任精神相近。但是澳洲評鑑採 ADRI 模式，其四個循環面向強調之重點在於內部自我評鑑與改進以達成目標。ADRI 鼓勵組織要強化自身優勢並完整紀錄優勢：哪些事情是做得很好且該繼續實行的？同樣的也因此提高組織改進的機會(Jantti, 2002)。ADRI 來自於企業，將學校當成企業來經營，維持其教育品質，可見澳洲將教育商品化，評鑑則是教育商品的保證。

二、問題

(一) 實地訪評問題

AUQA 為彌補會談時間的不足而衍生的開放會談，其會談人員所述之事件是否真的具代表性，亦或是偏激的個人意見？在選擇會談人員上必須相當小心(Kim, 2003)。

(二) 評鑑機制

澳洲從 1970 年代起便開始鼓勵建立自我評鑑機制，澳洲的大學自主性極高，重視績效責任。各校配合澳洲政府出版之標竿手冊，發展自身特色與改進計畫。2007 年澳洲國家大學(The Australian National University, ANU)即拒絕 AUQA 的外部評鑑，原因是認為 ANU 本身有能力改造並強化內部營運

機制，而 AUQA 的評鑑對於他們並無幫助，另 ANU 為全球屬一屬二知名大學，其反應恐會引發其他學校之連鎖效應(駐澳大利亞代表處文化組，2007)。

(三) 評鑑定位

當評鑑成為一種行銷手段，澳洲政府的最低入學標準造成了各大學超收學生，每年修改入學標準的結果，入學政策的基礎變為收益最大化、不利結果最小化，其後將影響畢業生素質(Murray & Dollery, 2005)。為滿足學生的期待所開設的課程，Clarke 表示具分析能力的課程式微，為了滿足大部分學生的期待，輕鬆的課程取代核心科目，長期下來將會影響社會(Clarke,1998；引自於 Murray & Dollery, 2005)。此外，因廣收學生，入學人數增加，影響了師生比，學生數增加，將影響教師與學生的接觸，教學的準備相對減少；增加了管理系統的需求，取代了學術的品質保證目的，將會導致教學準備時間減少、研究時間減少，並且大大降低了教學的品質(Murray & Dollery, 2005)。

綜合比較我國與澳洲高等教育評鑑制度特色與問題，特色上，我國採用美國認可制。而澳洲審議制度較偏向績效責任制，我國為質量並重的方式評鑑。澳洲則為質化評鑑方式。而澳洲雖也由政府主導演變至今的 AUQA，但從 1920 年代成立的民間單位 AVCC 則已開始執行評鑑的工作，1993 年之 CQAHE 亦是獨立於政府之外的專責機構，澳洲評鑑之實地訪評專業人員足以負責評鑑之工作，而其評選評鑑人員制度謹慎，評鑑人員之專業度有可信賴性。

澳洲高等教育為主要出口貿易，成為澳洲經濟重要來源，重視各高等教育國際化程度與海外分校之表現，現代高等教育的國際化是指各國高等教育機構跨越了種族、國界、文化、思想等有形無形的界限，透過各種管道進行各類的學術交流活動(邱靖雅，2003)；國際化教育是未來教育之趨勢，在我國也開放海外學生來台之際，對台灣本土的高等教育文化亦會產生衝擊，我

國如何確保海外學生之教育品質，將會成為未來之課題。

我國與澳洲評鑑皆重視受評單位之想法，雖作法上有不同，因我國評鑑質性與量化評斷皆有之，故讓受評單位可以彈性調整配分比例，可以讓受評單位發揮特色，選擇較有利的方式評鑑。澳洲重視會面時間的作法，則是讓受評單位人員能充分與評鑑小組接觸，而不單看所提交之報告，重視受評單位內部聲音，可以察覺內部細微的狀況。

我國與澳洲評鑑皆採不排名的方式公佈，我國用認可的方式分為通過、待觀察與不通過三種方式公佈，通過之系所，提出自我改善計畫與改善結果，報部備查；待觀察提出自我改善計畫與改善結果，由評鑑中心進行追蹤評鑑；未通過系所下一年度接受再評鑑。而澳洲評鑑將良好實施公佈於網頁上，將每個評鑑項目執行良好的學校範例公諸於世，成為一種模範讓各校可以學習，配合標竿手冊與自我評鑑機制，讓各校可以發展特色，發展適合自身的計畫。

我國財團法人高等教育評鑑中心未來將採自給自足方式營運，相較於 AUQA 營運費用一半為政府出資，另一半為受評單位出資，但因我國高等教育評鑑之目的，未來將配合高等教育政策，若因受評單位面對退場機制而不付費，將會有營運上困難，造成評鑑的阻力；澳洲的大學自主性極高，重視績效責任，其自我評鑑機制愈趨成熟完整，澳洲 AUQA 若無法加強其自我評鑑機制之改善，即會無法發揮評鑑效果，造成評鑑的阻力。

由表 6-3-1 見，就評鑑模式而言比較，我國採 CIPP 模式，而澳洲採用 ABEP 的 ADRI 模式，兩者的目的都是在於持續改進；ADRI 的評鑑方式，鼓勵受評單位強化自我評鑑機制，可以平衡澳洲注重績效責任忽略評鑑過程的缺點。

澳洲因評鑑定位為行銷高等教育的方式，澳洲大學之間的競爭形成學生超收，可能造成學術品質下降。我國之評鑑已將師生比例列為評鑑項目，學

校表現是否能改善學生入學率以及師生比例不平衡之狀況，將是值得觀察的現象。

表 6-3-1 我國與澳洲高等教育評鑑制度特色與問題

主題	台灣	澳洲
評鑑制度特色	1. 類似美國認可制度，但為強制評鑑 2. 評鑑項目之比例可由受評單位自由調整比例，注重受評單位之意見 3. 目的是促進各大學系所建立品質改善機制，而非排名給予等級 4. 採 CIPP 評鑑模式	1. 評鑑項目重視國際化以及社區服務活動 2. 評鑑流程重視開放會談 3. 海外訪評蔚為特色 4. 評鑑為行銷手段 5. 採 ADRI 模式與成果為主模式。
評鑑制度問題	1. 評鑑專業人才不足 2. 受評學校之防衛心態 3. 「政府採購法」法規之限制	1. 澳洲學校自我評鑑機制良好，外部評鑑機制無法發揮作用 2. 開放會談所獲得之資訊正確性 3. 評鑑廣收學生可能造成學術品質降低