

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	3
第三節 研究問題.....	5
第四節 文獻檢閱.....	6
第五節 研究流程.....	17
第二章 理論基礎	18
第一節 教育評鑑理論.....	18
第二節 新制度主義之概論.....	25
第三節 歷史制度論.....	30
第四節 制度變遷之方式.....	37
第三章 研究設計與方法	44
第一節 研究架構.....	44
第二節 研究方法.....	57
第三節 研究對象.....	59
第四節 研究限制.....	61
第四章 個案介紹以及研究成果分析	62
第一節 個案介紹.....	62
第二節 研究成果分析.....	68
第五章 發現與建議	88
第一節 研究發現.....	88
第二節 研究建議.....	96
參考文獻	100
附錄：訪談逐字稿	105

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖.....	17
圖 2-1 巨觀理論、微觀理論與中層理論.....	27
圖 2-1 制度研究的上、中、下游.....	38
圖 2-2 路徑依賴分析架構.....	41
圖 3-1 研究架構—大學系所評鑑制度之路徑依賴分析.....	46

表目錄

表 1-1 大學評鑑的相關研究.....	10
表 1-2 歷史制度論的相關研究.....	13
表 2-1 三種研究途徑之內涵.....	30
表 2-2 路徑對制度變遷的影響方式.....	37
表 2-3 漸進轉型的五種類型.....	40
表 3-1 大學系所評鑑「初始條件」階段重要事項.....	47
表 3-2 大學系所評鑑「關鍵時刻」階段重要事項.....	49
表 3-3 大學系所評鑑「制度重製」階段重要事項.....	52
表 3-4 大學系所評鑑「反應序列」階段重要事項.....	54
表 3-5 訪談提綱轉換表.....	58
表 3-6 訪談對象一覽表.....	60
表 4-1 大學系所評鑑訴訟案件.....	64

第一章 緒論

第一節 研究背景

高等教育的實施一直背負著培育國家人才之使命與功能，其教育品質的良窳對國家整體發展有著直接的影響力。尤其當一個國家邁入工業化社會後，需要更多的高級技術人力，也促成高等教育在此環境中逐漸扮演重要角色。因此，世界各國莫不重視該國高等教育品質(蘇錦麗，1997：3)。自 1960 年代後，各國教育體系受到高等教育量的擴充、教育經費的縮減、教育的市場導向選擇、國際合作的需求、以及高等教育新政策觀的形成等因素之影響，以致於國際間對於高等教育品質開始重視其教育品質(蘇錦麗，1997：6-8；郭昭佑，2007：5)。

而台灣高等教育的發展過程也與國際各國之情況有些許相同的部分，因為近 10 年來，我國高等教育急速擴張，造成大學數量已趨近飽和狀態。正因如此，大學教育預算受到經費排擠效應的影響，即使政府所提供給高等教育之總額雖仍有微幅增加，但平均每校能分配數卻在大學數量飽和之情況下，呈現僧多粥少的窘境(曾秀梓，2008：36-42)。此外，我國生育率的下降，人口結構出現少子化的型態，已成為當前不可忽視之社會問題，對整個社會、經濟、家庭都產生影響，甚至也影響了大學經營的方向。雖然大學錄取率是逐年遞增¹，但是後段的學校並沒有就此招生順利，反而有許多大學系所招生名額嚴重不足，教育部為解決後段大學面臨倒閉的問題，取消大學錄取的最低分數限制，這一連串的事件與做法都不禁讓人質疑大學教育的品質。除此之外，我國於 1994 年新增訂之大學法²及施行細則³，可得知教育部對各大學所扮演之角色，已從過去的管理者逐漸調整為監督者，

¹事實上，在 2008 年大學錄取率已接近 95%，甚至有 18 分就能考上大學，乃至於 7 分就能上大學的新聞。

² 大學法第 4 條第 3 項規定：「各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及特色自行規劃，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之」。

³大學法施行細則第二條規定：「本法第 4 條第 3 項關於各大學發展方向及重點之評鑑，由教育部組織評審委員會辦理之」。

教育主管機關漸漸將權力歸還給各大學，而各大學在獲得自主權後，亦需負起自我管制之責任(蘇錦麗，1997：4)。承上所述，無論是國際間或國內教育環境的轉變，還是教育法規的修改，都突顯出我國急需要建構完善的教育評鑑機制，來維繫高等教育之品質。

依照高等教育評鑑中心的說法，大學系所評鑑制度目的之一，係在確保各大學符合一定之品質標準，以及重視大學的改進功能與自我管理，因此其應不能包含任何的懲罰性措施，而是要注重各系所自我改進的能力。教育部於 2008 年 1 月修改「大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，決定對大學系所評鑑，第一次評鑑未通過之系所，減招 50% 招生名額的懲罰，第二次評鑑仍未通過系所，則要停止招生(楊智傑，2009：123)。此措施不但違背了教育評鑑目的，更嚴重影響各系所的生存，因而引起諸多的反彈。更有學校尋求法律途徑，試圖維護自身生存的權利⁴。評鑑結果與退場機制結合的措施也引發部分學者對系所評鑑與學術自由的探討，我國憲法也將「學術自由」的精神納入憲法的保障之中。仍而，我國憲法並未明文指出學術自由的保障，係透過憲法第 11 條「講學自由」之規定，將學術自由的保障納入該條文中⁵。其也可於大法官解釋釋字第 380 號解釋中得到印證，大法官認為：「憲法第 11 條有關講學自由之規定，其目的係在保障學術自由，就其內涵包含研究自由、教學自由以及學習自由。為了保障學術自由，就必須從大學組織以及其他建制加以確保，亦稱為制度性保障。在此概念下，大學在法律規定的範圍內，享有自治權，其自治權應包含直接涉及研究與教學之重要學術事項。」大法官也於釋字第 450 號解釋，更進一步說明：「其認為國家為了健全大學的發展使其朝向探討真理與發掘新知識的目標邁進，可以法律規定大學內部的組織架構，但大學於學術自由的範疇內享有自主組織權，可自行設置與課程相關的單位，並聘請師資進行授課。」透過該兩號解釋可以瞭解我國對於講學自由之規定的目的以及其保障內涵。

⁴ 截至 2011 年，共有 5 所學校向行政院提出訴願，分別為國立台北教育大學(臺訴字第 0970081063 號決定書)、屏東教育大學(臺訴字第 0970083666 號決定)、稻江科技暨管理學院(臺訴字第 0970089970A 號決定書)、興國管理學院(臺訴字第 0970228635A 號決定書)，以及真理大學(臺訴字第 0980082301 號決定書)。另有，興國管理學院不服訴願判決，而提出行政訴訟(台北高等行政法院 97 年度訴字第 3052 號、台北高等行政法院 98 年度訴字第 52 號)

⁵ 參考林紀東(1989)。中華民國憲法逐條釋義(修訂五版)。台北：三民。

綜上而論，我國教育主管機關對教育制度的開放，造成大學數量急速增加，但逐年減少的出生率，卻為大學的經營帶來更加棘手的問題，即大學錄取率與錄取分數呈反向成長，幾乎是每一個人都有大學可以就讀，面對教育品質日漸低落，教育部便委託高等教育評鑑中心辦理大學系所評鑑，冀望透過評鑑的方式來維持教育品質，但教育部卻將評鑑結果與退場機制相結合，一旦評鑑結果不佳，該系所就必須受到減招與停招之處分，此舉動不但有違評鑑目的也引發系所反彈，更甚者監察院也對教育部提起糾正案⁶，希望改進大學系所評鑑之相關問題。

面對大學系所評鑑所引發之諸多問題，本研究認為不能僅從應然面的角度進行分析，而應該回歸到實然面，瞭解大學系所評鑑的發展歷程以及行動者在此制度如何進行互動。因此本文以歷史制度論中路徑依賴之概念，以時間序列的方式逐一分析大學系所評鑑政策之發展過程，並探討系所評鑑政策訂定之關鍵因素，以及探究諸多行動者對系所評鑑制度認知情況，以及對系所評鑑制度的反應，藉此來釐清大學系所評鑑之發展過程，並提供若干建議做為日後改善評鑑制度時的參考。

第二節 研究動機與目的

從研究背景的說明中，可以得知在我國高等教育的數量呈現飽和狀態，在加上每年人口出生率遞減，大學錄取率更是逐年升高，直到去年已接近 100%，幾乎是人人都有大學可念，也讓人不禁質疑大學教育品質之良窳。根據高等教育評鑑中心表示，此次所施行之大學系所評鑑是採「認可制⁷」精神⁸，目的在於確保高等

⁶ 監察院於 2010/8/12 針對系所評鑑時程、系所自我評鑑、實地訪評、評鑑指標、評鑑結果之決定與運用及救濟機制等方面，尚有諸多疏失，有待檢討改進，因此向教育部提出糾正案，要求提出改善。

⁷ 認可制（accreditation）源自於美國，係指透過一定的認定程序，使某一機構成為公認具有一定品質的場所，以利民眾放心接受服務或使用的一種制度。此一制度起因於美國的學校、醫院等部分公共服務，不是直接由聯邦政府核准設置，無法保證一定的品質，但因牽涉全民福祉，因此設計出認可制度，透過特定的認可機構來認定這些機構的品質。如美國大學的認可制，是由大學自願參加，由非官方的學術團體實施同僚認定，以檢視大學是否符合校務發展目標以及外在標準。在其他國家如臺灣，大學設立必須經過政府主管教育行政機關核准，因此認可權操在政府手中，每一所大學都要經過審核，可以由政府直接審核或由政府授權的組織審核，審核通過就代表政府認可該大學具有

教育品質，誠如美國學者 Stufflebeam 所言，「評鑑最重要的意圖不是為了證明，而是為了改進」。當然評鑑制度本身代表的是一種價值呈現，然而評鑑結果亦能造成「一種結果，各自解讀」。評鑑結果除了成為政府經費獎補助的參考指標之外，自然也成為學生選擇就讀大學的依據(藍婉心，2006：2)。再加上教育部修改「大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」的做法，其不僅將評鑑結果作為獎補助之參考外，還作為系所退場機制的依據。這樣的做法是否能過完全發揮教育評鑑的目的？值得吾人深思與探討，故瞭解教育評鑑目的以及現行大學系所評鑑的內容與實施方式，是否達到教育評鑑之目的，為本研究動機之一。

大學系所評鑑政策的施行可謂是我國教育評鑑政策之重大發展，該政策的實施代表我國評鑑制度正走向更全面性與深入性的評鑑大學教育品質。由於該政策是首次於我國高等教育體系中施行，且評鑑過程與結果之運用尚有些許爭議存在，因此本文企圖透過路徑依賴的概念，從歷史分析的角度來研究行動者在關鍵時刻所做的選擇，以及行動者之間的互動關係又會如何影響制度變遷，並藉由前述的分析找出大學系所評鑑的發展脈絡，此為本研究動機之二。

就大學系所評鑑政策實施的背景因素，可以得知我國目前迫切的需要維持高等教育品質，因此評鑑制度是否得有效達到此目標是為重要關鍵。國內目前針對大學系所的評鑑制度的相關研究，主要集中以法學面向分析大學系所評鑑之問題(藍婉心，2006；楊智傑，2009b；陳文政，2009)，這些研究雖可解決大學系所評鑑的部分問題，但此面向強調應然面之角度，從法律規範探究大學系所評鑑的問題，而忽略實然面之分析，即忽略制度規範與行動者兩者間之互動關係，亦可能讓制度產生改變。因此本研究以歷史制度論中路徑依賴概念為基礎，利用該理論重視制度與行動者雙方互動關係的特色，增加實然面之分析，補足現行研究過於

一定的品質，不通過代表政府不予認可，未經認可的大學，畢業文憑是無效的也是違法的。此一精神應用在大學評鑑上，就是由非官方的學術單位負責，由大學教授組成的專業評鑑群前往大學訪視，以檢視大學的辦學理念、過程與結果是否符合校務發展目標，以及所有大學與政府認同的外在標準。經認定符合標準者，代表大學辦學符合一定的品質標準，學生可以放心就讀某大學或某大學的某院、系所或學程。由於認可制重視大學特色發展、大學的改進功能以及大學自我管理與發展，如能善加使用，將是激發大學追求卓越的一股重要動力。

⁸ 請參照陳曼玲(2006)。陳德華：建立大學系所品質保障認可新制度。評鑑雙月刊，第1期，頁7-8。

重視應然面之問題，此為本研究動機之三。

基於上述研究動機，本研究之研究目的有二：

一、在學術目的上，從檢閱現行大學系所評鑑的相關文獻當中，雖有學者從政策面或法學面來分析大學系所評鑑的相關問題。然而，本文希望能夠以更全面性的方式來分析大學系所評鑑，同時兼顧應然面與實然面問題，藉此豐富學界對此一研究之內涵，是為本研究的目的之一。

二、在實務目的上，現行研究中仍未有學者探究大學系所評鑑政策中行動者的互動關係，以及行動者在互動過程中亦會影響制度的改變，因此本研究冀望能透過深入的訪談，獲得行動者互動過程的情形，並與文獻資料做交叉分析，且試圖提出該制度未來的發展方向，給教育主管機關做為日後評鑑制度改進之參考，是為本研究的目的之二。

第三節 研究問題

壹、主要研究問題

我國大學系所評鑑政策之變遷方向為何？

貳、次要研究問題

一、我國高等教育環境的現況為何？

二、我國推動大學系所評鑑之關鍵因素為何？

三、我國推行教育評鑑政策的演變情形為何？

四、大學系所評鑑政策實施，對大學系所產生之影響為何？

五、大學系所評鑑結果與退場機制之結合，雙方行動者如何看待該項措施？

六、面對大學系所評鑑之爭議，未來大學系所評鑑應如何進行改善？

第四節 文獻檢閱

本研究在此節首先針對大學評鑑之相關文獻進行整理，藉以瞭解實施評鑑所欲追求之目的，以及現行之大學系所評鑑的施行現況與問題。再者，則針對歷史制度論之相關文獻進行整理，瞭解我國目前於個案研究中，如何以歷史制度論為主要架構對個案進行分析。最後將試圖在相類似的研究議題中找尋不同研究取向與觀點，並在小結進一步提出本研究與先行研究的區別性和重要性。

壹、大學評鑑之相關文獻

我國近 10 年來，在高等教育急速擴張下，使傳統上的精英教育逐漸轉變為大眾化教育。高等教育在短時間內快速擴張，造成師資嚴重不足。在加上少子化趨勢影響下，發生各校相互競爭學生等情況，這些因素都導致大學教育品質開始有走向下坡的情況產生。有鑑於此，大學法於 2005 年修正時，首次將大學評鑑的實施納入大學法中。在修法之前就已有學者開始討論訂定大學評鑑辦法的重要性，且在政策訂定後，後續也引發學者對其性質與評鑑結果適用的問題進行討論。因此，本研究整理大學評鑑的相關文獻，大致可以分為二類：以大學評鑑意涵與目的為角度之相關文獻，以及評鑑制度實施問題之相關文獻。

一、以大學評鑑意涵與目的為角度之相關文獻

郭昭佑(2007)指出，教育評鑑最早起源於中國，並於西方教育上被發揚光大，其中學者 R.W.Tyler 的研究更是教育評鑑的一項重要里程碑。自 1960 年代後，外在環境的轉變促使社會大眾與教育學者重視教育評鑑之發展。隨後各項專業評鑑學刊以及學會的設立便隨著經濟成長邁向擴展與整合階段，尤其在現今強調行政分權的教育改革下，更加突顯評鑑的重要性。評鑑具有高度複雜性，因此有林林總總的定義，其嘗試為評鑑下定義：「教育評鑑系應用方法蒐集與分析教育客體資料，並評估其功績與價值，以提供相關資訊予決策參考的歷程。」而林邵仁(2008)亦綜合多位學者之說法，認為教育評鑑定義會隨著自身經驗亦或切入點的不同，產生偏重於某一層面之意涵，故在進行教育評鑑之前有義務釐清相關名詞之概念，綜合多位學者的觀點，將其界定為：「教育評鑑即有系統的對教育活動，採取各種有效之科學方法與技術，蒐集質與量的資訊，對照預定之評鑑標準，來判斷教育

對象之價值與優缺點之過程，結果並作為教育決策之參考。」其中較為特別的是學者盧增緒(1998)認為在教育界深受關切的評鑑議題受到各個國家的運用而大受歡迎，仍而我國教育評鑑的發展受到美國極大之影響，但在實際施行上卻由行政單位強行推動，並未真正理解教育評鑑的實際內涵，導致其在施行時出現爭議與質疑。通常欲釐清教育評鑑觀念，都從評鑑定義與評鑑目的著手，並確實掌握本國歷史背景與當前之社會狀況。該文旨在闡明我國教育評鑑觀念形成之過程，期能找出關鍵性的影響因素，並檢討其得失所在，提出導正國人教育評鑑觀念形成之途徑，故其認為應瞭解各國評鑑的優缺點，並認清我國現有的狀況，然後選擇可具體付諸的行動。

另外，學者陳漢強(1997a)認為大學評鑑的原意在於發揮大學的自主精神，藉著自我研究來改進校務，提升教學品質。然而，其卻經常被誤解與誤用，被用來比較校院、系所的優劣、長短，評鑑結果也被當成消費者的購物指南，失去當初進行評鑑的原始用意。在此基礎上，陳漢強(1997b)認為台灣教育界在經歷多年的混亂後，已經發覺解除管制並非是保障學術自由最好的方式，自我管制才是學術自由，免於國家干預的最好方式。此觀點也與大學評鑑的真正目的相互呼應，因為評鑑目的在發揮大學自主精神，藉自我研究以改進校務，提升教學品質，而不是校院之間相互比較。大學評鑑應該是大學自發的自我改進過程。因此，大學評鑑的內容與標準若能強調大學自主，將有助落實在各大學中。是故，大學評鑑內容與標準都應遵守下列三項原則：以不干涉大學自主保障學術自由為前提；尊重不同大學的差異性與多樣性；以內發的動機代替外來的壓力。

綜上所述，透過多位學者界定，教育評鑑之目的在於瞭解教育品質之優劣與價值，評鑑結果可作為教育決策之參考，其利用科學性的方式蒐集與分析各項資訊，並藉此與評鑑標準作相互比較，以得出相關結論，因此教育評鑑結果並不具有懲罰性之效果，而是希望透過評鑑方式讓各系所發揮自我改進能力，針對系所問題提出解決方案。

二、大學評鑑政策之相關文獻

伍振鷺(1997)在大學系所評鑑政策制定之前，就已提出我國大學自主的觀念係學習自西方國家，對實際內涵或意義並非全然了解，故政府的管理或控制常深入

校園之中。一直待大學法修正通過後才告一段落，即使各方對此修正案不甚滿意，但其中仍有進步之處。該文認為大學自治是學術自由的條件，而學術自由是大學自治的實質。當大學獲得自主權後，學術自由固然可受到保障，但隨之而來的是大學如何維持教育品質，為適應此問題，教育評鑑的概念乃應運而生。大學評鑑為教育評鑑的一種，除了要遵循幾項原則外，重要的在於大學教育之特質是「大學自主、學術獨立」，因此自主性更是大學評鑑的最高指導原則。隨著大學系所評鑑的實施以及結果相繼的公佈，伴隨而來的係對於評鑑結果適用問題的爭議，李建良(2009)以稻江管理學院向教育部提起訴願遭到不受理一事為個案，試圖探討大學評鑑結果的法律性質與行政救濟問題，該研究認為評鑑中心受教育部委託行使公權力，屬委託行政。且評鑑中心所做成的評鑑報告，係就特定學校的辦學品質與專業表現進行認定，評鑑結果對外公佈，特別是待觀察與未通過的評價，也會直接對受評學校產生負面評價，且教育部進而以此為基礎做成減招或停招處分，所以評鑑中心之評鑑結果，直接發生法律效果之決定，屬一種「確認處分」。綜合該分析，其認為評鑑結果為行政機關就公法上具體事件所為之決定而直接對外發生法律效果之單方行政行為，具有行政處分之性質，得提起訴願。

陳文政(2008)則從法律規範的層面探討大學系所評鑑的相關規定，其從大學法中有關大學評鑑的授權規定、教育部行政命令「大學評鑑辦法」之相關規定，以及評鑑中心的評鑑規定和實務作法進行論述，發現其中存在許多適法性與合憲性問題，該文以大學自治與國家監督的體系為架構，試圖為前述問題尋求一個解答。其研究發現大學法有關大學評鑑之規範，大致符合大學自治與國家監督的規範架構。然而，大學評鑑辦法的相關規定與評鑑實務卻出現適法性與合憲性的問題，最後在評鑑實務方面的合憲性上，訪視委員在評鑑結果報告書中的建議也明顯侵犯評鑑系所的教學權，故其認為教育部應該停止各系所的評鑑，而專心監督各大學的整體性校務行政，作為政府經費補助與學校調整規模之依據。陳文政(2009)接續前述的基礎，擬進一步嘗試探究我國大學評鑑之司法審查基準，以提供大法官實務的參考。在經過檢驗後，即可得知大學法在經過立法之司法檢查模式後無違憲之疑慮，而大學評鑑辦法中，校務評鑑與院系所及學程評鑑，其結果為：校務評鑑應能輕易通過合憲性檢驗。不過在院系所及學程評鑑上，因在評鑑項目均未取得大學法評鑑條款之授權，皆未能通過法律保留基準之檢驗。然而，

大法官將要用適用何種司法審查基準，其中的重要變數在於大法官的審判哲學，其中司法審查之消極主義與積極主義為重要指標。雖然不知大法官會採取何種態度，但綜觀台灣目前高等教育品質與少子化的衝擊，所實施的評鑑制度已經侵害了大學自治的精神。

另外，楊智傑(2009c)也就大學評鑑結果，作為減招與停招的處分進行合憲性與合法性之檢討，其認為少子化衝擊與大學率取率提升的影響，造成社會上出現許多輿論與批評，迫使教育部修改「大學校院增設調整院系所學位學程及招生名額總量發展審查作業要點」，決定對大學評鑑結果未通過的系所進行減招或停招之處分，仍而此項作業要點的實施卻造成諸多系所的反彈。該研究首先以講學自由與比例原則為基礎，分析減招、停招處分的合憲性。其次，在以法律保留原則、法律明確性原則與信賴保護原則為基礎，對該作業要點進行論述，最後，作者根據分析結果提出幾項結論，其認為以少子化作為減招、停招之公益目的，無法通過比例原則的檢驗，因為透過市場機制的選擇就可以達到目的，並不需要透過教育部強制的退場機制，教育部在手段上之選擇，顯然已經違反必要性原則。由於此處分涉及到人民之重大權益，必須有法律保留之依據，但教育部卻將該作業要點定位為行政規則，而非法規命令，且也是在評鑑後才修改作業要點，此舉也違反法律明確性原則。另外，教育部在修正作業要點後，將其溯及既往適用在之前評鑑的系所上，並未注意到信賴利益保護的問題。

藍婉心(2006)〈高等教育評鑑對我國學術自由之影響-以 95 年度系所評鑑為例〉一文中，以問卷調查法與訪談分析法分析我國大學教師對於我國學術自由之看法，並探討高等教育評鑑對我國學術自由之影響以及現行高教評鑑運作之相關問題。經研究後作者得出以下結論：1. 過度強調外部評鑑之重要性因而忽略評鑑自我改善的功能、2. 大學系所評鑑之評鑑標準，對於新成立的系所來說，並無法反映某種程度的辦學績效，且系所主管認為大學系所評鑑制度的施行對辦學品質的呈現仍持保留態度、3. 在大學系所評鑑初期不可貿然將評鑑結果與退場機制將結合、4. 教師對我國學術自由意涵的看法，主要集中在三個層面：分別為教學自由、研究自由與機構自主。

綜合上述有關大學系所評鑑之相關文獻，經筆者整理可得知現行研究偏重於

法學層面的探討，從法律規範的角度探討授權明確性以及評鑑結果的適用。筆者透過現行文獻之研究瞭解大學系所評鑑在法律層面的研究成果，但缺乏大學系所評鑑的發展過程與大學系所評鑑相關行動者之間的互動關係，因此本文期望以實然面的角度，以整體發展歷程以及行動者互動關係探究大學系所評鑑的問題並提出改進評鑑制度之建議。

表 1-1 大學評鑑的相關研究

以大學評鑑意涵與目的為角度之相關文獻		
作者	年份	篇名
陳漢強	1997	〈大學評鑑之哲學省思〉
陳漢強	1997	〈政府與大學評鑑〉
盧增緒	1998	〈論教育評鑑觀念之形成〉
郭昭佑	2007	《教育評鑑研究：原罪與解放》
林邵仁	2008	《標準的發展與探索》
大學評鑑政策之相關文獻		
作者	年份	篇名
伍振鷺	1997	〈大學法與大學評鑑〉
藍婉心	2006	〈高等教育評鑑對我國學術自由之影響-以 95 年度系所評鑑為例〉
陳文政	2008	〈析論教育部大學評鑑辦法之適法性與合憲性〉
陳文政	2009	〈試論我國大學評鑑法制之司法單位審查基準〉
楊智傑	2009	〈教育部對大學系所減招之合憲性與合法性之檢討〉
李建良	2009	〈試論大學評鑑結果之法律性質〉

資料來源：筆者自行整理

貳、歷史制度論之相關文獻

本文欲以歷史制度論之角度，對大學系所評鑑制度進行分析，因此筆者並針對歷史制度論相關文獻進行整理，將其區分為兩類，其一為歷史制度論理論探討

的文獻；其二為運用歷史制度論之文獻。

一、歷史制度論理論探討之相關文獻

謝俊義(2000)探討新制度主義三個學派—理性選擇理論、社會學理論與歷史制度論之特徵和其所存在的問題，並且提出方法論的個體主義做為整合三者歧異的管道。而莊文忠(2003)係從傳統、現代與後現代的歷史軌跡中，比較並分析制度論的發展過程，找尋其中的異同處，且在後現代主義脈絡中，為制度研究找出合適的位置。

黃宗昊(2001)則在「歷史制度論的方法立場與理論建構」一文，認為歷史制度論是由問題意識、立場方法以及理論建構三者緊密結合之學派。期望透過該研究建構歷史制度論的立場方法與理論建構，在方法立場上，歷史制度論者同意使用質化之「因果過程模式」的方式進行分析，但在面對量化陣營的批評，反而持開放的立場並提出多元的回應方式。在理論建構上，從整合觀點與權力途徑探討制度運作，能結合不同變與常的成分，發展有效解釋歷史過程的制度變遷模式。曾建元(2001)則透過對歷史制度論之主張與發展作全面性的回顧，即從新制度主義的產生到歷史制度論概念的提出以及其研究核心概念工具—路徑依賴。

二、運用歷史制度論之相關文獻

學界採用歷史制度論作為分析途徑的研究頗為豐富，在兩岸議題、憲政議題、政治議題、公共政策議題以及教育議題等都有豐富文獻以歷史制度論為途徑進行個案分析，其研究主題包含制度演變，或行動者在立法過程中之互動關係。

首先在兩岸議題方面，張宇韶(2008)透過歷史制度論之觀點，探討胡錦濤對台政策的發展，在該文中其假設「胡錦濤的理性抉擇及其政策行動，是鑲嵌於歷史情境與結構轉型的系絡內容中」，並以此為前提分析中國大陸在政治、經濟社會發展脈絡中，對台政策的變遷。黃烈修(2004)則從新制度主義途徑檢視改革開放政策實施後，逐漸融入國際建制的中共外交趨勢，探究中共對於國際經濟體制的調適與美國和西方政策圈所預期的關係。韋奇宏(1999)係從新制度主義角度出發，分析政治結構的民主化因素、兩岸關係與媒體競爭市場共同構成兩岸新聞採訪交流的三個環境，而此三個環境因素又分別影響了政府與媒體間的制度性關係，使得制度性關係在管制與開放之間轉換，並藉此分析找出兩岸新聞交流的環境機制

和制度因素來解釋兩岸日趨成長的交流趨勢。

再者，在憲政議題方面，蘇子喬(2010)運用歷史制度論中路徑依賴概念以及斷續性均衡之概念為途徑，以修憲過程、大法官釋字與實際憲政運作三方面，分析我國憲政變遷之過程。徐正戎、張峻豪(2004)採用新舊制度論來探討雙首長制的問題，在新制度的使用上，主要採用歷史制度主義中路徑依賴的概念，分析憲政運作的路徑變遷以及行動者在制度下的策略互動。張峻豪、徐正戎(2007)在我國行政權設計與雙首長制所給予的制度運作規則為基礎，利用路徑依賴的四個特定時序階段，來分析行政院長角色的路徑依賴。呂炳寬、張峻豪(2009)透過路徑依賴的觀點，論述我國中央與地方覆議制度在規範面與運作面的發展過程，試圖找出覆議制度的變遷方向。馮美瑜(2003)以新制度論為角度，以制度、制度環境與個別行動者之間的互動關係為主要架構，探討在分立政府體制中，行政與立法部門所扮演之角色以及兩者如何進行運作。衛芷言(2004)則採用歷史制度論為途徑，解釋與分析制度創設時，政策或政策決定時的延續性因素，藉此分析我國中央與地方事物劃分之雙軌法制設計與變遷脈絡中，依時間與歷史之先後關係，分別討論其關鍵性因素。

其次於政治議題方面，黃宗昊(2004)利用 Thelen 對路徑依賴所提出的研究面向，即關鍵轉折與反饋效果進行分析，其將台灣的政商關係分為三個時期，利用文獻分析的方式，描繪不同時期制度環境的權力結構，再來探討行動者間互動對制度環境的影響。蘇子喬、王業立(2010)則是透過路徑依賴與斷續式平衡之概念，研究泰國、義大利以及俄羅斯等三國之選舉制度的變遷方向與因素。

最後在公共政策議題方面，孫友聯(2002)以路徑依賴與否決點作為研究之主要分析架構，嘗試從文獻資料中整理出舊有的制度遺緒，如何對制度的發展軌跡造成影響，以及在政策變遷之際，利用否決點的概念來分析政策決定場域中正式制度對決策形成的影響與作用。蔡軒軒(2002)以歷史制度論為途徑，論述台北市文化政策的發展與內容，探究期間重大政策之轉折點，並解釋其變遷原因。陳明達(2008)採用歷史制度主義來解釋社區總體營造政策的變遷，在此議題下，其著重制度與行為者之關係，以及時間系絡與時間因素，用時間序列的觀點，對政策或制度的轉折做長期的觀察，藉此分析每階段中主要與次要的影響變數。

林國明(2003)、蔡佩珊(2008)、洪嘉宏(2010)與陳恆鈞、江慧萍(2010)都運用路徑依賴中的分析要素—初始條件、關鍵時刻、制度重製與反應序列與結果，將研究個案發展過程劃分數個特定時序階段，並逐一探討各階段之問題，藉以釐清個案之變遷過程。

本文主要欲研究大學系所評鑑，因此在公共政策領域中，有關教育政策議題運用歷史制度論亦是本文重要文獻，劉曉芬(2006)採歷史制度論之觀點，分析高職轉型綜合高中的背景，找出影響制度變遷的內生與外生因素，並且探討我國教育政策是否有路徑依賴的情況發生。楊永慈(2008)亦運用歷史制度論中斷續式均衡與路徑依賴等核心概念，針對國立大學校務基金制度進行研究，分析該制度的起點、過程、轉折以及未來走向。此外，賴怡真(2007)以路徑依賴的重要分析要素為主要架構，探究師資培育政策的制定過程中，各行動者在制度下的互動情形，並找出促成變遷的原因。吳明錡(2006)則在「我國大學評鑑制度之研究：以歷史制度主義的觀點」⁹以歷史制度論為研究途徑，以大學評鑑制度的變遷歷程為主要焦點，對制度形成的結構因素與制度深化的歷史線索與變遷過程中的互動進行檢視。

表 1-2 歷史制度論的相關研究

歷史制度論理論探討之相關文獻		
作者	年代	篇名
謝俊義	2000	〈新制度主義觀點的教育政策分析〉
黃宗昊	2001	〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉
曾建元	2001	〈歷史制度論探源〉
莊文忠	2003	〈制度的研究—新制度觀點的比較與後現代制度論的發展〉
運用歷史制度論之相關文獻-兩岸議題		
作者	年代	篇名
韋奇宏	1999	〈兩岸新聞採訪交流的結構與變遷〉

⁹吳明錡在「我國大學評鑑制度之研究：以歷史制度主義的觀點」一文中，以歷史主義的觀點研究大學評鑑制度(1975-2007)的發展過程，觀察大學評鑑發展之六個階段的變遷歷程。

黃烈修	2004	〈國際化與改革開放時期中共外交政策：新制度主義之分析〉
張宇韶	2008	〈理性、制度與結構：胡錦濤對台政策的新制度主義分析〉
運用歷史制度論之相關文獻-憲政議題		
作者	年代	篇名
馮美瑜	2003	〈分立政府之形成與運作—美國、法國第五共和與中華民國比較研究〉
徐正戎、 張峻豪	2004	〈從新舊制度論看我國雙首長制〉
衛芷言	2004	〈我國中央與地方公共事務劃分法之法制規範：一個新制度論的觀點〉
張峻豪、 徐正戎	2007	〈閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究〉
蘇子喬	2007	〈台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析〉
呂炳寬、 張峻豪	2009	〈制度深化或制度演化：我國中央與地方政府覆議權的比較〉
運用歷史制度論之相關文獻-政治議題		
作者	年代	篇名
黃宗昊	2004	〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉
蘇子喬、 王業立	2010	〈為何廢棄混和式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉
運用歷史制度論之相關文獻-公共政策		
作者	年代	篇名
孫友聯	2002	〈台灣、馬來西亞及新加坡醫療福利體制比較研究：一個歷史制度論的初探〉
蔡軒軒	2002	〈台北市文化政策變遷(戰後至 90 年代)〉
林國明	2003	〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成

陳明達	2008	〈台灣社區總體營造政策變遷之研究：歷史制度論的觀點〉
蔡佩姍	2008	〈我國僑教政策變遷之研究：以歷史制度主義角度分析〉
洪嘉宏	2010	〈台灣年金政治與政策發展：理念與新制度主義的爭論〉
陳恆鈞、 江慧萍	2010	〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉
運用歷史制度論之相關文獻-教育議題		
作者	年代	篇名
劉曉芬	2006	〈歷史制度主義觀點的教育政策分析：以高職轉型綜合高中為例〉
吳明錡	2006	〈我國大學評鑑制度之研究：以歷史制度主義的觀點〉
賴怡真	2007	〈師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點〉
楊永慈	2008	〈我國學校務基金政策之研究：歷史制度論的觀點〉

資料來源：筆者自行整理

參、小結

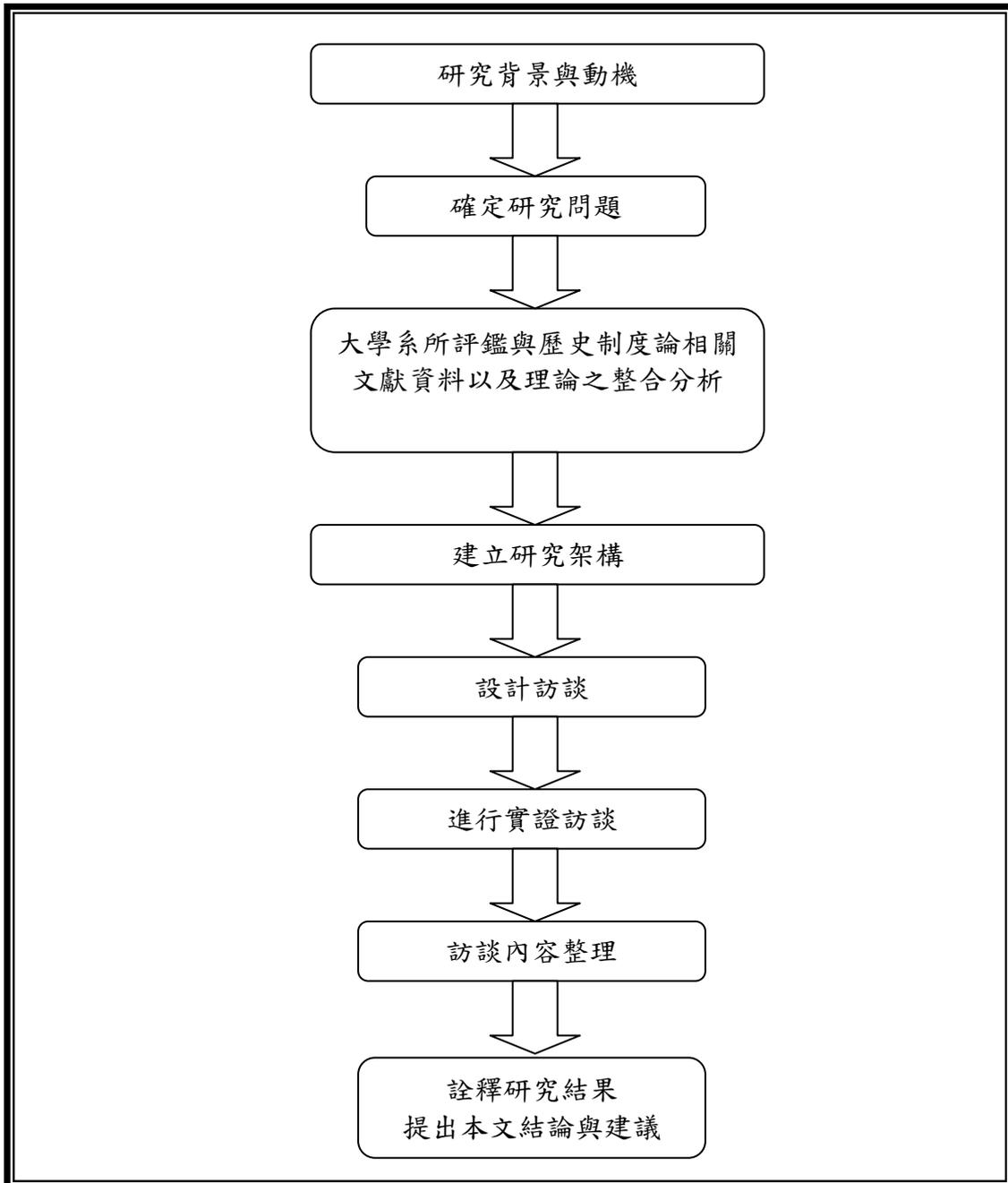
教育評鑑目的係希望藉由評鑑制度的實施，瞭解教育的品質、優劣以及價值，同理可證大學系所評鑑屬於教育評鑑的一環，因此大學系所評鑑也應追求相同目的。基於讓系所建立自我改善教育品質的功能，因此評鑑結果並不適合與懲罰性的措施相連結，因為這樣的做法會增加對系所的威脅感，可能會引起被評單位的焦慮，讓被評單位以敷衍之態度面對評鑑，如此一來當然對提升系所品質沒有幫助。有關大學系所評鑑的相關研究都以法學角度進行分析，在法律規範方面提供解答，此種分析方式是立基於制度的訂定會影響各行動者之行為產生變化。然而，但其卻忽略制度為行動者所制定，一旦制度開始施行，便會對行動者產生影響，且行動者也可能透過其他方式反過來改變制度。因此，將研究焦點過度置於法學層面的分析，無法全然解決大學系所評鑑制度所產生之問題。

是故，筆者希望透過歷史制度論的觀點進行分析，其原因在於歷史制度論於個案的運用極為豐富，在各個領域都可以看到以歷史制度論為主要架構進行分析

之議題，其運用歷史制度論的特色，即重視行動者互動關係以及以獨特的角度觀察歷史發展，藉此找尋制度發展或變遷之路徑。本文亦要以歷史制度論為基礎，以時間序列之方式，研究各行動者在此制度中之互動情形，以及探究促成制度形成的關鍵因素，並試圖找出未來大學系所評鑑的變遷方向。

第五節 研究流程

本研究以歷史制度論為基礎研究大學系所評鑑政策，瞭解政策制定的關鍵因素，以及此制度與行動者兩者之間的互動情況，並且針對該評鑑制度提出若干建議，以提供該評鑑制度修改之參考。本研究流程如圖 1-1 所示：



資料來源：筆者自繪

第二章 理論基礎

第一節 教育評鑑內涵

大學系所評鑑係針對各大學系所之教育品質進行評鑑，其也屬於教育評鑑中的一環，在進行研究之前有必要詳細瞭解教育評鑑的相關內涵，因此筆者先說明教育評鑑之起源，以及教育評鑑受到重視的因素，爾後在論述諸位學者對教育評鑑所界定之定義，最後說明教育評鑑之目的與功能，並以此作為檢視我國大學系所評鑑的基礎。

壹、教育評鑑的之起源與重要性

一、教育評鑑起源

最早的評鑑活動乃起源於中國古代，Dubois 在論述中提到「每三年考察百官」一事，推測評鑑行為應該始於周禮中，周朝鄉遂之治中的邦比之法，即「三年大比」（盧增緒，1998：21；郭昭佑，2007：4）。在歷史上稱之為科舉制度，其係為歷代王朝為選賢取才，建立了開科取士、分科舉人之考試制度，但實際上其也是一個關乎學生學力檢測的評鑑制度，該制度自隋煬帝大業 3 年設制開辦，直到清朝光緒 31 年為袁世凱奏請廢除，一共實施了千餘年之久（郭昭佑，2007：4-5）。而西方教育上，最早的評鑑記錄發生在 1444 年歐洲的城鎮公務員與學校教師的契約當中，此契約規範了學校教師之薪水建立在學生學習成就之上（郭昭佑，2007：5）。然而，正式的「教育評鑑」觀念，卻產生於國外，當中影響甚鉅的應首推美國，其他像英國與歐陸各國亦各有其成就、貢獻與特徵（盧增緒，1998：10）。

評鑑(Evaluation)為近 60 多年以來，深受教育界關注的一個重要焦點，而教育評鑑便是在這股浪潮下產生的觀念。幾個先進國家之教育評鑑，多半係由政府大力推動，以及部分教育工作者的投入，創造出驚人成就。美國在 70-80 年代對教育評鑑的積極投入，更形成所謂「教育評鑑的時代」，其影響幾乎遍及全世界（盧增緒，1998：3）。

二、教育評鑑之重要性

高等教育的建立背負著培養人才的使命與功能，其教育品質的優良與否對國家發展有著直接的影響。品質雖可說是高等教育關注的重點之一，傳統上高等教育機構較著重於「內在功能」之彰顯，而「公共功能」相較之下就較不受到重視；換言之，其關注焦點在於其「內在品質」，而非「外顯品質」。而內在品質，是指教育機構對真理知識追求的理想和目標，而評估其達成程度的方式，亦常由教育機構內部來負責評估結果，並作為機構的改進參考。另外，由於教育機構並未被一般社會大眾要求承擔起責任，因此對社會上的「公共功能」並未發揮，此也導致教育機構的外顯品質長期受到忽略。一直到晚近，由於學者積極強調教育之外在的社會「公共功能」，才引起各界對品質的注意(蘇錦麗，1997：5-6)。國際間對高等教育品質特別重視的原因，可歸納數點，分述如下：

(一)高等教育量的擴充與經費的縮減

在第二戰後，世界各國的高等教育體系面臨重大變化，各種類的教育機構的設立，促使高等教育體系在規模、人數、內容以及教育經費等方面快速膨脹。在此趨勢下，高等教育由傳統的精英教育，逐漸邁向大眾化教育。此一改變雖為社會提供更多教育機會，但也引起確保高等教育品質的關注與爭議。另一方面，各國政府由於教育經費日漸減少，而對高等教育機構提出「績效責任」之要求，在此情形下紛紛要求教育機構提出高品質與具貨幣價值的證據(蘇錦麗，1997：6)。

反觀我國也有類似情況，我國在近 10 年來，在鼓勵私人興學、廣設大學的政策，導致我國大學數量趨近飽和，讓大學教育預算受到排擠效應，且加上私校自主財源的比例偏低，大多數仰賴政府預算的挹注，才得以維持學校營運，使有限的大學教育預算更顯得捉襟見肘。

(二)高等教育新政策觀之形成

各國政府在高等教育中經常扮演領導者之角色，使用多方面的管制，對高等教育發展之品質加以控制。但自 1980 年代後，前述說明的觀念漸漸被新觀念所取代，其產生可歸納為兩點：第一，高等教育體系走入大眾化後，其系統越趨複雜，若持續由政府進行管控品質，將會使整體作法變得沒有效率；第二，現在教育機構所處的外在環境，乃是一個科技知識快速發展的時代，亟需要一個具有彈性的體系，對於新的問題，能夠在最短的時間內反應與解決，因此許多決策須由不同

機關共同討論，而無法等待透過政府來指揮。除此之外，政府對高等教育的干涉程度越低，也會讓高等教育機構提高對外在環境的反應能力，故歐洲許多政府紛紛重新給予高等教育機構更多的自主空間，但同時也提出其維持品質的做法(蘇錦麗，1997：7-8)。

相較之下，我國也有類似的做法，大學法在 1993 年 12 月 7 日在立法院完成立法程序，在新修訂的條文中，也開放更多的自主空間給予各大學，例如在與大學的關係方面，教育部從以往管理之角色，退居監督者的位置，賦予大學較大的自主權¹⁰(伍振鷺，1997：27)。根據此條文，大學校院發展之自主性將受到實質保障，同時教育部亦負有法定責任，需確保高等教育品質。

(三)高等教育體系與社會關係之轉變

隨著產業經濟的發達、資訊科技的突破、以及社會制度的進步，大眾對高等教育與勞力市場的關係是越來越關心；大學所培育之學生，可否在就業市場上占有一席之地，已成為各方關注的焦點。然而在社會越趨開放的情況下，高等教育機構與社會的關係日漸緊密，導致高等教育受到壓力，開始重視市場需求。在市場壓力的競爭之下，高等教育機構如何讓教學品質提升，成為高等教育機構所面對重要課題之一(蘇錦麗，1997：6-7)。

(四)國際合作之需求

在全球化與自由化影響的趨勢下，各國交換學生已日漸頻繁，因此各國必須對其他各國之教育體系有所瞭解，以作為相互承認學分與學位的依據，以促進國際之間的交流與合作(蘇錦麗，1997：7)。

(五)受國際間企業對品質重視之影響

由於受到國際化與全球化的影響，歐洲共同市場成立「國際標準組織」負責國際間對各項相關產品最低品質要求的認可工作。此作法也間接影響許多國家高等教育品質保證機制的建立與發展。此外，在企業界推對「全面品質管理」下，

¹⁰ 大學法第 4 條第 3 項規定：「各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及特色自行規劃，經報教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。」；其施行細則第 2 條規定：「本法第 4 條第 3 項關於各大學發展方向及重點之評鑑，由教育部組織評審委員會辦理之」。

也影響高等教育的各種活動，許多國家之大學校院即透過相關人員的共同參與及持續改進，才能確保高等教育之品質(蘇錦麗，1997：7-8)。

貳、教育評鑑之定義

要明白一項事物之前，應先釐清其意涵。實際上，要明確定義「教育評鑑」並不是一項簡單的工作，主要因素在於人們會依據其自身經驗與專業取向，或者式切入點的不同，而習慣偏重於某一層面的意涵，如此一來，就不容易產生一個能獲得評鑑專家學者一致同意的定義(林邵仁，2008：4)。尤其當教育評鑑這個表面上具有威脅性之領域，因此在探究教育評鑑以前，應該要先行釐清其意義(郭昭佑，2007：6)。

一、字義層面

從字義上探究，評鑑的英文為“evaluate”，其中“valu”的意涵代表價值，是故評鑑意即引出與闡發價值與判斷，其內涵與價值可說密切相關。Stake(2004)也對評鑑下一見解，亦即評鑑與價值的關連性。House(1993)認為評鑑是一個獲取資訊、形成判斷，並做出決定之過程。Stufflebeam 與 Shinkfield(1985)則提出，評鑑是一個有規劃、蒐集並且提供描述性與判斷性資訊的過程，這些資訊包括評鑑目標、設計、實施以及結果，以增加對受評者的瞭解，做出有關績效的價值判斷，以利決策(林邵仁，2008：5；郭昭仁，2007：6-7)。

二、各具代表性的定義

素有教育評鑑之父的 Tyler 創造「教育評鑑」一詞，其認為教育評鑑是一個決定學校課程與教學達成目標程度之過程，而之後大多數的研究者有多採用該定義或從此定義去探討教育評鑑的意涵。Bennett(2003)在綜合諸多教育評鑑的定義後，提出自己的見解，其對教育評鑑的看法，可歸納為數點：評鑑重點在介紹新的教學方案；蒐集並分析經驗性的資料；彙整並探討資料分析的結論；將評鑑結果傳達給大眾；運用評鑑結果協助教育政策的訂定(林邵仁，2008：5；郭昭佑，2007：7)。

三、系統性的定義

除了前述所說明之各種具代表性之定義之外，還有學者以系統性觀點，也就是較廣義的說法來定義。蘇錦麗(2004)認為教育評鑑係以有系統的方式採用各種有效的方法，蒐集質與量的相關資料，並對照評鑑準則(標準)，以判斷教育對象之價值與或優缺點之過程，並把結果作為教育決策之參考。鄭新輝(2002)則認為，教育評鑑為對教育方案或活動的表現品質，依預先設定之評鑑標準，有系統的運用科學技術，正確蒐集、分析資料，客觀判斷其所展現的價值與功績，並作適當處理決定的過程。金娣與王剛(2002)將教育評鑑定義為，其係在系統的、全面的、與科學的進行蒐集、彙整、處理並分析教育資訊的基礎上，判斷教育價值之過程，最終目的在促進教育改革，提高教育質量。(林邵仁，2008：7；郭昭佑，2007：9-10)郭昭佑(2006)則將其定義為，教育評鑑系應用方法蒐集與分析訊息與決策參考之歷程(郭昭佑，2007：16)。

四、聚焦性的定義

前述部分學者以系統性的觀點，也就是廣義之角度定義教育評鑑。除了廣義的定義外，也有學者以較簡要的方式或在一定時空脈絡下著重某些要素。Hopkins(1997)從評鑑的描述與判斷本質來解釋，教育評鑑是一種對於教育目標有系統描述，和(或)對於其優缺點與價值之評估。Nevo(1995)定義教育評鑑為蒐集教育客觀本質與品質之系統性資訊，並應用研究方法與以描述和判斷的活動。Popham(1993)則從反向的角度，即非正式評鑑的概念來定義教育評鑑，係指對教育現象品質的正式評估。李緒武(1993)則強調價值判斷，其認為教育評鑑是對教育事業的價值作品評，不僅是靜態資料的檢查，更是對一項教育計畫、教學課程、課程與教材，或教育政策之價值鑑定。秦夢群(1997)以方法與本質為主，精簡定義教育評鑑為，對於教育活動或現象，通過蒐集、組織、分析資料、並加以描述與價值判斷之歷程(郭昭佑，2007：11-12)。陳玉琨(2004)則認為除了判斷本質外，也著重社會與個體需求，將其定義為，教育評鑑是判斷教育活動是否滿足社會與個體需求程度的活動，是對教育活動已實現的或潛在的價值作出判斷，以期達到教育價值之過程(陳玉琨，2004：9-10)。

參、教育評鑑之目的與功能

一、教育評鑑之目的

在教育界中，學者對教育評鑑目的之陳述可謂多元，其主張各不相同，可將其歸納為主要的兩個目的，其一為績效責任(accountability)；一另為發展與改進(development & improvement) (蘇錦麗，1997：13；郭昭佑，2007：35)。兩者的內涵將分述如下：

(一)績效責任的內涵

依據韋氏辭典中對績效所下之定義，其意義為「可數的品質或狀態」，以及「一種接受責任或為個人行為或公眾事務缺失負責的意願或義務」。基於該定義之說明，績效責任隱含著績效表現與責任承擔。績效表現實際上反映的係為「在一定時間內以某種方式實現某種結果的過程」，因此績效表現通常都是結果導向。而從政策結果來看，一項方案或政策都有可能產生正面或負面結果，故責任的歸屬問題就顯得很重要。在教育領域上，績效責任不僅可以反映出政府對於教育品質之控制，同時也回應市場顧客的需求(郭昭佑，2007：36-39)。因此，我國教育評鑑當中的績效責任，亦可指針對各大學之教學、研究、以及管理等方面之品質，加以評估、報告、控制，通常由外在團體或受委託之團體進行，主要在於對社會大眾顯示高等教育機構之各項作為所形成的價值(蘇錦麗，1997：13)。

(二)發展與改進之內涵

教育評鑑的另一目的重視發展與改進，就如同 Stufflebeam 所言：「評鑑最重要的意圖不是為了證明，而是為了改進」。而這裡所說明的改進是被評鑑單位在既有基礎之上，進行改善修正讓教育機構朝向更完善的型態邁進。不過改變的思維有時候不一定要在既有之基礎上進行修改，師法外在環境的思維亦可能形成教育機構改變的契機，這也是發展的重要意義(郭昭佑，2007：41)。改進與發展既然都為教育評鑑之重要目的，而教育的本質更在追求人的成長，因此發展與改進都是教育評鑑的重要目的實在無庸置疑。而我國教育評鑑中改進與發展目的亦係為，基於高等教育體系在自我內在管制的精神，目的在於改進教學成效、研究成果、以及管理等方面的品質(蘇錦麗，1997：13)。

(三)績效責任與改進發展目的兩者之關係

教育評鑑之兩個主要目的，已經是教育學界的共識。然而兩者的意涵並不相同，是否一起適用於教育評鑑中，針對此問題學者也提出許多正反面的看法，Dill & Woodhuse 認為兩者無法相結合，其是相互衝突的關係。若教育機構追求績效責任，就會妨礙改進與發展之功能。因為追求績效責任必定會有後續的處罰和獎賞方式，這會對教育機構形成壓力，導致其不會以認真、積極的態度對待教育評鑑，反之會以敷衍的方式為之，當然這樣的作法並不能真正達到改進之目的。相反的，Massy 則認為雖然兩者是可以相結合。而國內學者蘇錦麗則認為兼顧績效責任與改進、發展導向為教育評鑑之長期目標，但在實施評鑑的初始階段應考量大學自身的文化、歷史，以及政治等種種因素，在兩者當中選擇其一，以符合現實教育環境的需求(蘇錦麗，1997：14)。

二、教育評鑑之功能

Scriven(1967)在《評鑑方法論》中以教育評鑑的功能為標準，將評鑑區分為形成性評鑑與總結性評鑑兩種類型。「形成性評鑑」指通過診斷教育方案、教育過程與活動中存在之問題，提供反饋訊息給正在進行中的教育活動，藉此提升教育活動之品質。而「總結性評鑑」則是在教育活動完成後，對教育效果進行判斷。因此，兩者還是有所差異，以下進一步從目的、時間點、評鑑者、以及結果概括程度進一步說明。

第一，形成性評鑑與總結性評鑑覆蓋教育過程的時間點不同。形成性評鑑正如其名，即為構成的意思，以及塑造或構成其內容、結構之發展中的過程或成果。換言之，評鑑的形成性功能是隨著教育機構發生當下以至於結束的所有時間點都屬之。總結性評鑑的時間點則落在教育活動結束時或結束後，或至少在一個重要的段落上(郭昭佑，2007：46-48；陳玉琨，2004：14)。

第二，評鑑目的不同會引導出不同的功能，形成性功能所對應的應為改進與發展目的，其主要目的並不是為了對教育機構分等級或鑑定，而是幫助教育機構將注意力集中在提高教育活動品質。反之，總結性功能之目的應為績效責任，其主要目的式做出教育效果的判斷，區分教育機構的優劣、等級或是鑑定合格與否(郭昭佑，2007：46-49；陳玉琨，2004：14)。

第三，為了發揮教育評鑑隨時引發之形成性功能，評鑑者宜為內部評鑑者，甚至是方案實施者的自我評鑑，若評鑑者為教育機構內部之人員，即可以充分發揮評鑑的形成性功能，在活動進行過程中具有較多機動性來改進教育活動。而總結性的功能則可以改善形成性功能的缺失，由評鑑者由外部人員擔任，可以避免人員深陷其中或因感情因素喪失客觀性(郭昭佑，2007:47-49;陳玉琨，2004:14)。

第四，在評鑑資訊上，除了提供決策者描述性之「資料蒐集與分析」資訊及判斷性的「功績價值評估」資訊外，在資訊屬性上尚可分為過程資訊及結果資訊。Scriven 指出評鑑應包含執行與結果兩種資訊，並依循資訊屬性之觀點來詮釋形成性與總結性評鑑。從此角度觀察，在教育機構活動進行中所蒐集、分析與判斷的資訊主要為過程資訊，並可藉此調整與改進正在進行中的方法，以便發揮教育評鑑的形成性功能。而總結性功能關注的是價值、品質及方案的價值證實，因此不需知教育活動成功或失敗的因素為何，其注重的係為結果的資訊(郭昭佑，2007:47-50)。

第二節 新制度主義之概論

壹、何謂新制度主義

政治學的基礎在於「制度」的研究(Peters, 1999:1)，傳統政治學研究具有「法制形式主義」的色彩，將研究之焦點置於正式的國家組織、典章以及制度。此研究取向將各種典章與法律文件視為當然發生的事實，認定行動者必然會依照既定的典章與規則來行事，完全服膺於正式制度運作之下，因此行動者對制度並不具影響力與自主性，就方法論來說，其抱持的係為「方法論之整體主義」(methodological holism)的立場。至1960年代，行為科學研究成為當時代的主流趨勢，試圖修正前述傳統政治學的缺失與弊病，刻意排除法規與制度的重要性，轉而強調個體層次的實證主義，透過個體行為的加總，即可推斷出政治的總體性，因此該研究取向是採取「方法論之個體主義」(methodological individualism)之立場(蘇子喬，2007:11)。然而在個體層次的分析下，March & Olsen 卻認為政治學的研究焦點因強調政治行為的社會系絡，而將國家的角色貶低，變成次要的自變

項；或是利用個體的行為結果來詮釋整體政治現象；或者利用理性自利的動機來解釋個人行為，因為個人的行動是受其偏好所決定，因此制度研究途徑的重要性漸漸不為學界所重視(莊文忠，2003：22)。新制度主義便在此環境中萌芽，其最早的提倡者，尤其是 March & Olsen 在 1984 年於美國政治評論發表以「新制度論」為名的文章後¹¹，自此揭開了「新制度主義」研究之熱潮(黃宗昊，2000，145)。

雖然新制度主義被學界稱為「新」，但並不代表要全然揚棄傳統政治學研究與行為主義的觀點與論述。如 March & Olsen 也認為並非要完全回到傳統制度主義當中，而是要重申傳統制度主義分析的某些特徵(1984：738)，再次將「國家帶回分析焦點之中」。Peters 也說明新制度主義的理論研究，導致某些程度的回歸，即重新關注公共部門的正式或非正式制度，並探討這些制度之重要性。新制度主義反映許多傳統制度主義的特徵，但又同時提出政治研究在理論與經驗上的新方向，其延續傳統制度主義的假設，同時又吸收行為主義和理性選擇分析當中的研究方法與理論闡釋作為補充，讓研究者對制度的思考更為豐富(1999：1)。

新制度主義融合傳統制度主義與行為主義之觀點並進而發展出獨特的論述。在此基礎之下，其有三個主要核心命題(蘇子喬、王業立，2010：5-7)：首先，傳統政治學與行為主義政治學兩種不同立場之對立，也可說是以總體層次為理論推論的巨觀理論(macro theory)以及以個體層次為理論推論起點的微觀理論(micro theory)兩種理論的對立。相較於前述兩理論的方法論，新制度論之興起，則是介於總體與個體之間的「中間路線」，即為「中層理論」(meso theory)(詳見圖一)。該理論認為在個體與總體經濟、社會和文化結構之間，應該以中層的制度作為連結，因此經濟、社會與文化架構需要一套「制度載具」(institutional carrier)(Scott，2001:48)，才有可能會影響到個體之行為，相反的個體行為若要對經濟、社會與文化結構造成影響，也必須要以制度作為介入的工具。因此，新制度論乃是介於巨觀與微觀之間的「中層理論」，此可謂新制度主義的第一個核心命題。

¹¹ March, James G. & Johan P. Olsen.(1984).The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*,78(3):173-194.

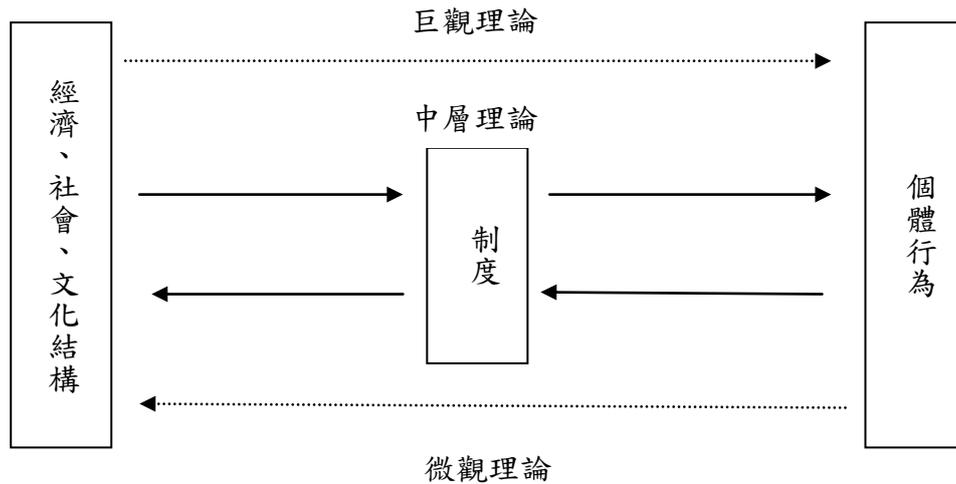


圖 2-1 巨觀理論、微觀理論與中層理論

資料來源：轉引自蘇子喬、王業立，2010：6。

其次，新制度主義重視制度對於個體行為之影響，與個體行為對制度的影響。換句話說，其著重制度與行為之間的關聯性。傳統政治學僅注重制度本身內涵的探討，對於制度如何影響個體行為幾乎很少探究，而忽略個體行為者本身的自主性。相對的，行為主義政治學，則幾乎完全忽略制度的重要性，只關注個體行為的探討。對於新制度論而言，其一方面如傳統政治學一樣重視制度的探討，另一方面也未抹煞行為主義的基礎，而是企圖連結制度層的探討與行為面的探討。此為新制度主義的第二個核心命題。

在此必須注意的是新制度主義與傳統政治學所理解之「制度」並不相同，傳統政治學所理解的制度亦指成文的規章與法律條文，而新制度論所界定之「制度」其範圍界定要比傳統制度論更為寬廣，其可包含正式制度與非正式制度，正式制度即是傳統制度論界定之範疇，而非正式制度則是指不成文的規範與規則。整體來說，不管是成文或不成文，只要是塑造了人類規律行為的規範，皆屬於制度的範疇。簡言之，新制度主義跳脫狹隘的形式主義，此為新制度主義的第三個核心命題。

綜上所述，新制度主義以中層理論為視角，探討制度與個體行為兩者之間的關係，即制度如何影響個體行為者以及個體行為者又如何影響制度。而且在探討制度與行為者相互互動的同時，不僅重視正式制度，也著重非正式制度。

貳、新制度主義之研究途徑

新制度主義學者利用多種的途徑觀察制度現象，因而構成不同之派別，對於制度論之分類方式，從最簡單的只將各種制度論分為兩大類，一直到最複雜的七大類(黃宗昊，2000：145-146)¹²，不過最常見的是分為三類，如學者 Peter Hall 與 Thomas Taylor(1996)、Ellen Immergut(1998)、Richard Scott(1995)、Paul Dimaggio(1998)等(謝俊義，2000：5)，當中最被廣為接受的即是 Hall 與 Taylor 的分類方式，透過「制度與行為之間的關係」和「制度形成與變遷」兩面向¹³，區分為理性選擇制度論(rational choice institutionalism)、社會學制度論(sociological institutionalism)以及歷史制度論(historical institutionalism)三類(參見表一)。這三種理論對於制度的範疇、行為者之偏好與行為動機，與制度變遷並不相同，以下將簡要論述理性選擇制度論與社會學制度論者主要論點，而有關歷史制度論的詳細介紹，本文將另闢章節說明。

一、理性選擇制度論

理性抉擇制度論強調「計算途徑」，其假定個體行動者具有理性與既定偏好，而制度是個體行動者在進行互動之際的決策規則，對於具有既定偏好，追求利益極大化的個體行動者形成制約(March & Olsen, 1989: 160)。該研究途徑假定的「理性」為「完全理性」，乃是只追求如權力與物質等具體政經資源的工具理性，是追求利益極大化的行動者，經由互動選擇了成員可接受的制度。因此，制度與個人選擇之間的關聯為，制度對選擇範圍設定條件，其雖無法決定選擇的結果，但透過條件限制的設定，可以增加決策的確定性以及可預測性。由此可知，理性選擇制度論以行動者擁有固定偏好為基本假定作為分析模型的基礎，其目的欲提供人類合作行為與集體行動的出現與持續有一個合理之解釋，接下來再解釋社會規範和制度的形成。簡言之，制度雖可建構個人偏好，但個人仍可選擇如何來極大化其偏好(Koelble, 1994: 240)。另外，有關於制度變遷的問題，該學派建立一套獨

¹² 分為兩類的為：T Koelbel (1995), *The New institutionalism in Political Science and Sociology, Comparative Politics*, 27(2): 231-243；分為七類的為：G. Peters(1999), *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.

¹³ Peter Hall & Thomas Taylor.(1996), *Political Science and the Three New Institutionalism, Political Study*, 44(4):936-957,在相關文獻中，被引用次數最多的一篇，共計 453 次。

特的理論來解釋制度變遷問題，行動者為實現自身價值創設出制度，在制度創設時經常牽涉到相關行動者的合意，且制度如果經過一個競爭性的選擇過程，其存在基本上就是因為該制度能比其他制度形式提供更多的利益(Hall & Taylor, 1996: 945)。因此，規則體系與政策的改變，並不是因文化或歷史自然演進所造成之結果，主要是因為利益導向的個體行動者對現狀有所不滿，企圖用其他的規則體系與政策來取代現行制度，讓個人的利益極大化。換言之，當現行制度阻礙行動者追求利益極大化時，便會被新制度所取代(莊文忠，2003: 26)。

二、社會學制度論

社會學制度論強調「文化途徑」，認為制度是指人類生活中受到文化、思想、價值所影響，而自然形成的一套規範(Immergut, 1998: 14-16)。此派學者對於制度之界定比起政治學者要廣泛許多，不僅僅正式規則、程序或規範，也包含指引人類行動的意義架構，如符號體系、認知模式以及道德模範等，如此廣義的界定打破制度與文化之間的界線(Hall & Taylor, 1996: 947)，自然也引發諸多批評，被認為模糊制度實體與制度化過程的區別(Peters, 1999: 97)。由於文化也被納入制度範疇中，因此制度不只如理性選擇所認為是行動者在進行互動時的決策規則，更是塑造個人內在世界的規範(March & Olsen, 1989: 160)。亦可視為個體在特定制度下的社會化過程，即內化了與角色相連的制度規範(Hall & Taylor, 1996: 948)。於此概念中，行動者是生活在文化與制度系絡下，個人在社會中所扮演的角色已經透過社會化過程被制約，因此其不會基於追求利益最大化的結果而行動，反而因社會化的結果，根據自身所處情境，且基於自己在此情境中的社會地位，應該如何做出「適當的」行為(蘇子喬、王業立，2010: 9; 莊文忠，2003: 29)。至於理論形成與變遷方面，社會正當性的取得與喪失是制度興衰的關鍵因素，而制度變遷則是由於其所認定的制度根源，除了規範與管制等制式規則外，尚包含認知在內，因此制度的變革不單純是發生結構上的變化，還必須有認知上的調整配合，制度變遷才可能發生(莊文忠，2003: 30-31)。

表 2-1 三種研究途徑之內涵

類型/理論面向	制度與行為者間的關係	制度形成與變遷
理性抉擇制度論	採取計算途徑之觀點，行動者會極大化自身利益並和他人產生策略性互動。制度外生於人的行為，是人所創設的，以侷限人們策略互動的範圍，克服集體行動的困境	制度的起源為到行動者有意的創設，可降低行動者間互動的不確定性。制度的創設往往涉及相關行為者的主觀同意，既有制度能存續是因其較能替代者能提供行為者更大的價值。
社會學制度論	採取文化途徑之觀點，行動者會儘量符合社會正當性的要求以博取社會認同。制度內生於社會文化中，其提供正當的意義參考架構與行為規範，來引導人們生活	制度來自於文化，來自先前即已充滿各式制度的社會中，行為者藉由制度實踐認知甚至界定社會文化本身。行為者採取新的制度實踐是因為其可增加本身的社會正當性
歷史制度論	在計算途徑與文化途徑中採取折衷的立場，強調制度與權力分布之間的關聯性。制度鑲嵌在政治體系或政治經濟中，引導行為者互動的正式與非正式程序、慣例、規範以及協定等	制度亦來自先前即已充滿各式制度的體系。強調歷史過程中，特定轉折點對制度所造成的非預期結果與制度本身所產生的路徑依賴之效果

資料來源：Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor. (1996). Political sciences and the three institutionalisms. *Political Studies*, 44(4):936-957.；轉引黃宗昊，2010：

149。

第三節 歷史制度論

壹、歷史制度論的興起

歷史制度論正式成為一個研究途徑，乃源自於 1992 年由 Sven Steinmo,

Kathleen Thelen, and Frank Longstreth 等三人共同編撰有關歷史制度論之研究專書後¹⁴，正式定名為歷史制度論。歷史制度論學者重視「歷史」並研究「歷史」是因為其相信歷史的問題，不僅僅是為了增加分析的參考點(如時間序列的分析)，而是具有更重要意義。首先，政治事件發生在歷史系絡中，其對事件或結論有著直接的意義。其次，行動者或代理人可從經驗中學習。歷史制度主義學者了解行為、態度和策略選擇會在特定的社會、政治經驗以及文化背景中發生，而不是所有的政治行為都是相同的，不論時間、地點與背景下，歷史制度學者都試圖將變數控制在適當範圍中。因此，透過深入且豐富的瞭解歷史瞬間與行動者，比起在多變的世俗規範之外所作的論述，更能精確的對特定事件進行闡述。最後，誠如 Pierson 所言，期待同時會塑造過去。總結前述，對歷史制度學者來說，歷史不是一條獨立的事件鎖鏈。嚴肅看待歷史正意味著學者必須抱持懷疑的態度面對每個獨立且多變的想法。相對的，承認歷史的重要性表示要有明確的察覺，才能使重要變數存在並且塑造其他變數。比起傳統的政治學者，歷史制度學者對這些相互依存的互動關係更感到興趣(Steinmo, 2008: 164-165)。

相較於理性選擇論與社會學制度論，歷史制度論融合理性選擇論所採取的計算途徑，與社會制度論所採取的文化途徑，發展出歷史制度論特有的「折衷主義」色彩。不過，由於理論背景的差異，其並不可能毫無保留引用經濟學與社會學對制度的假設；相反的，歷史制度論乃折衷並發展出許多內涵而能在學術研究中占有一席之地。首先，歷史制度論對於由利益計算下所採取的策略性互動行為，是與理性選擇學派相同的計算途徑；但是二者的差異在於理性選擇學派對利益形成的看法，是由行動者策略互動下所產生的，而歷史制度論雖然也採取相同的方式來論述行動者的行動邏輯，但利益並非是由行動者所建構，而是由制度所界定。其次，雖然歷史制度論與社會學理論相同，強調制度在文化上與歷史上的傳承與影響力，但與之相異之處，在於組織理論學派強調的是一種制度環境中習焉不察的世界觀與文化上的習慣。歷史制度論對此採取的對策為：一種透過制度所引導長期性的策略互動所形成的價值觀與習慣。雖然二者都強調習慣性行動的重要性，

¹⁴ 此一名詞源自於 Steinmo, Seven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. (1992). **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge UK: Cambridge University Press.

歷史制度論的習慣卻是建構於由制度定義下的反覆性互動之上，而不是社會學學派所強調先天性認知的限制性(張峻豪、徐正戎，2007：56-57)。

從上述說明，可瞭解歷史制度論非常重視制度的影響性，而在歷史制度論所界定之制度，即對行為起著建構作用的正式組織與非正式規則和程序。例如，Peter Hall 就認為制度包括「正式規則、順從程序與標準的操作實踐，其建構著不同政體或經濟單位中人與人之間的關係」。此一定義亦被廣泛接受。John Ikenberry 把制度的定義分為三個不同的層次，「把政府制度的具體特徵，到國家更宏大的結構，以及國族規範的社會秩序」。可見，只是在勾勒制度的定義上，歷史制度論內部就充滿了不同見解。但一般來說，歷史制度論學者都關注國家與社會制度的整體範圍是如何影響政治行動者確定其利益，以及如何建構其相關群體的權力關聯結構。諸如競選規則、政體系統結構、不同部門之間的關係以及像工會之類的經濟行為體的結構與組織，都被當作制度情境的特徵而被包含在制度的定義當中(Thelen, Steinmo & Longstreth, 1992：2)。因此，歷史制度論所界定之制度，為鑲嵌在政體或經濟組織結構中的正式與非正式的程序、規則、規範與慣例(Hall & Taylor, 1996：938)。

貳、歷史制度論之特徵

歷史制度論融合理性選擇學派與社會學制度學派的觀點，發展出獨樹一格的論述方式，其與兩個學派相比，有著相當明顯的四個特徵(Hall & Taylor, 1996：954-957)：首先，歷史制度論傾向於在相對廣泛的意義上來界定制度與個人的行為，歷史制度論採取包容的態度，同時採用理性選擇論中計算途徑與文化途徑來闡釋制度與行動者的相互關係，將重點置於規範與過程；強調計算的重要性，並且透過理性的觀點將行動者的利益與結構相結合(Hall & Taylor, 1996：939-940)。在理性的假設上，歷史制度論者不傾向於將政治行動者看成是理性最大化者，而在更傾向於看成遵守規則的「滿意者」。另外在偏好形成的問題上，歷史制度主義學者主張制度情境不僅塑造政治行動者的策略，而且也塑造行動者所追求的目標(Thelen & Steinmo, 1992：7-8)。

其次，歷史制度論進行制度分析時突顯了權力與權力遊戲中的非對稱關係。

所有的制度研究都與權力有著直接的關係。歷史制度主義尤其關注制度在各個社會集團之間不平等的分配權力的方式。例如，歷史制度論並不傾向於假定出一個自由契約個體存在的場景，而更傾向於假定出這樣一個世界，即制度給予了有些集團和利益以更多接近決策過程的機會；不傾向於強調某一結果使人人都變得更好的程度，而傾向於強調某些團體的失利和其他團體的勝出。

再者，歷史制度論從一個獨特的視角來密切關注歷史的發展。歷史制度論強調社會因果關係中「路徑依賴」的特性，從此意義上說明，歷史制度論學者拒斥傳統的公式，即同樣的運作性力量在每一個地方都產生出同樣的結果；其之所以持這種態度是為了支持一種觀點，即某一運作性力量所發揮出的影響將會受到過去繼承的既定環境因素的調節。當然，在這些制度因素中，作用最為顯著的當然就是制度。制度因素被看作在歷史景觀中推動歷史沿著某一條路徑發展的相對穩定和最為核心的因素之一。所以，歷史制度論花費大量的時間精力來研究制度是如何產生出某種路徑。與此視角保持一致的係為，有些歷史制度主義者也將歷史事件的變化分成了持續時期與某些「重要關鍵點」打斷的斷裂時期，例如當實質性的制度變遷發生時，就會產生出某種關鍵點，使得歷史的發展邁入新的道路。

最後，歷史制度論關注將制度分析和產生政治後果的其他因素整合起來進行研究。儘管歷史制度論關心政治生活中制度所扮演的角色，但是很少有學者堅持制度就是產生政治結果的唯一因素。歷史制度論特別將制度與其他因素一起定位於因果鏈中，社會經濟發展與觀點的分布也是考量的因素之一。從此角度觀察，其所假定的世界要比理性選擇理論用偏好與制度兩個因素所假定的世界更為複雜。因此，歷史制度論者有別於傳統制度論的歷史觀點，而是傾向「多元論」的分析焦點，不以政府制度為限，尚包含經濟制度、社會制度、歷史文化等層面的探索；更重要地，歷史制度論基於行為者角色的重視，透過制度與個人的雙向關係，盡可能地捕捉制度的真實意涵，從制度的社會環境互動來瞭解其對個人或社群的真實作用(張峻豪、徐正戎，2007：58)。

參、路徑依賴與斷續性平衡

一、路徑依賴與斷續式平衡之涵義與差異

從上述歷史制度論中可得知其重視歷史的發展，所以歷史制度主義的研究議題，便在於制度變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動。因此，制度變遷的研究便是該學派理論核心。在該學派中，學者運用路徑依賴與「重要關鍵點」來進行研究，而本文認為重要關鍵點的論述與 Krasner 提出的「斷續式平衡」的觀點相似，即認為制度以保持長期穩定為目標，在其間所導致相對突然的制度變遷之危機將促使制度發生周期性的間斷波動，之後制度又重新恢復穩定。而為了釐清制度變遷的真正涵義，本文認為有必要納入「路徑依賴」與「斷續式平衡」的時間觀。因為唯有透過這兩個觀點，才能夠將制度與歷史密切結合。以下茲說明兩者的涵義：

首先路徑依賴而言，對於制度會隨著時間而轉變的論述，歷史制度論與其他兩個研究途徑並沒有太大的差異。歷史制度主義能夠與兩者有所區別，在於其更著重兩項轉變的特質：第一，制度轉變會遵行一定路徑前進，其並非漫無方向或是可以任意選擇。簡言之，制度雖然會隨著時空產生轉變，然而卻是受到特定秩序所規範。March 與 Olsen 認為可能限制制度的涵蓋了不同的層次，其不僅界定制度與問題系絡中各因素的關係，也限制各因素所能產生的影響力的範圍與程度 (March & Olsen, 1984: 734-744)。第二，此一路徑的形成是由於制度本身的影響，同時其會持續對轉變過程中的有關因素產生影響或限制力量，促使制度依循預設路徑運作。換言之，制度變遷除了會依循一定的軌跡進行，制度本身即會影響或主導其他問題系絡中的有關因素，以朝既定方向行進 (呂育誠, 2002: 156)。Pierson (2000) 更運用「報酬遞增」的概念對路徑依賴進行分析，「報酬遞增」原是經濟學中的概念，其係指在經濟生活中，過去的技術、經驗和制度規範將不斷產生自我維持與自我增強的功能，而使得之後發展的技術選擇、制度變革和總體效果具有過去的要素特徵，並傾向於維持過去的關係，和其他選擇形成一種優勢地位，此種過程不斷增長著既有結構、制度與關係的維持和強化功能的回報性積極反饋功能。因此，當一個制度存在的時間越長，政治行政者在既有的制度中運作的時間越長，制度對行動者所帶來的邊際報酬就會日益增加。換言之，現有制度的存在對於行為者所產生的既得利益日益增加，相形之下制度的沉澱成本 (sunk cost) 則日益龐大，改變既有制度的成本也會隨之增加，從而使得既有制度產生巨大的存續力量，未來制度變遷的選擇範圍也因此遭到限縮而被「鎖入」(lock in) 在

特定路徑上，使得制度難以被改變(Pierson, 2000: 263)。即便有行動者欲進行制度改革，也無法全部廢棄既有制度，而必須做出適當的妥協與適應，只能在既有制度上面衍生新的規範，從而出現「制度堆積」的現象，重大的制度變遷因而難以產生(Thelen, 2002: 225-228)。

其次，就斷續性平衡而論，此一觀點由 Krasner 所提出，認為制度以保持長期穩定為目標，在其間所導致相對突然的制度變遷之危機將促使制度發生周期性的間斷波動，之後制度又重新恢復穩定(Krasner, 1984: 223-246)。Krasner 認為傳統上研究制度變革時，常常過度強調外在力量的重要性，亦即社會環境中由於具有多元因素的影響，從而提供了制度寬廣的發展空間。然而若仔細觀察一個制度從創制到停滯過程當中，卻會發現制度本身的特質，才是最大的影響力量。即便變革過程中會產生危機或波折，但是制度卻依舊會發揮主導力量，讓有關因素維持一定的平衡狀態(Krasner, 1984: 204-241)。綜上所述，路徑依賴與斷續式平衡的意義，乃在於從整體角度提供研究者觀察制度變革的參考指標。其中路徑依賴乃在界定制度變革是朝一定的方向前進，而斷續式平衡則進一步指出前進的方向不是平整的，其中會面對諸多因素的影響，但不管怎樣制度仍舊是整個過程中的主要載具或主要影響力(呂育誠, 2002: 156)。筆者認為路徑依賴因報酬遞增的原因，會依循特定的方向進行改變，如 Levi 透過一棵樹的比喻，對路徑依賴進行說明，其認為路徑的依賴就好比是在同一棵樹幹上，雖然樹木有著不同的分支，儘管行動者轉向或攀爬至其他樹枝，但整體上行動者卻是永遠在同一棵樹幹上進行移動(Pierson, 2000: 252)。斷續式平衡卻因為關鍵時點的發生而使制度產生重大轉變，此一關鍵時點決定了未來的轉折方向，並形成新的均衡狀態(蘇子喬, 2010: 155)。因此，斷續式平衡不會再依循特定的方向前進，而是改往其他的道路前進，若以樹木的比喻進行說明，則行動者就並不會在同一棵樹幹上進行移動，而是攀爬路線移到其他樹木身上。本文所探究之大學系所評鑑，因我國於 1975 年施行學門評鑑一直至 2005 年的大學系所評鑑，在這 30 年之間，檢視我國大學教育之發展一直依循以「評鑑」的方式進行，僅在評鑑內容與結果應用等方面進行修改，並未用其他的方式加以替代。因此，本文認為我國教育評鑑發展一直依循特定的方向進行，並未發生重大的變革。職此之故，本文在後續的論述與說明上將不採用斷續式平衡的概念。

二、制度深化與制度演化

歷史制度論向來關注制度變遷過程中的變與不變，亦即路徑變遷的方向。簡言之，若制度的變遷展現對歷史路徑之依賴，便是對制度不斷加強對行為者之影響，甚至出現是按照過去偶然形成的機制不斷運作下去；相反的，若在路徑發展過程中出現制度變遷的契機，即是行為者企圖突破制度結構對其造成的限制，使制度產生突破歷史路徑之可能(呂炳寬、張峻豪：2009：173)。呂育誠(2002)歸納制度變遷的各項特性，對路徑依賴概念進行更詳細的闡述：其認為所謂的路徑依賴可包含兩種不同的運作方向，即「制度深化」與「制度演化」。前者是指在整個變遷過程中，制度扮演主導角色，此時制度作為自變項，指的是制度不斷強化其原有的內部規範，其中包括制度結構、制度運作規則以及制度再製等，使行為者依照按照以往的路徑行動，並且不斷加強制度的影響力，因此制度深化可說是制度進行自我防衛，進而自我增強的努力；至於後者其內涵與制度深化則完全相反，制度在整個變遷過程中，是居於被動地位，當制度作為依變項時，便是指制度變遷進入了危險時刻，因此制度不斷接受內外各種因素的刺激或限制，迫使改變制度結構、改變制度運作規則，或者使制度再製機制受到侵蝕(呂育誠，2002：157；呂炳寬、張峻豪：2009：174-175)。由於路徑依賴可能會出現前述所說明的「制度深化」與「制度演化」兩種不同發展方向，雖然兩者的變遷結果與結果上有所區別，主要是對制度定位、促進變遷力量等不同所致，但是變遷的本質卻是一致的，因此兩者的特性可歸納如下表所示：

表 2-2 路徑對制度變遷的影響方式

	制度深化	制度演化
制度定位	制度是自變項	制度是依變項
促進變遷的力量	內生動能主導	外生動能主導
變遷方式	由制度透過影響制度結構內部並強化內部各項因素的關係	透過環境的轉變影響制度結構內部，並進而弱化內部各因素之間的關係
路徑的角色	路徑依賴的加強	路徑所預示的變革契機
變遷結果	強化制度對行動者的影響力	促成制度的調整或轉變

資料來源：轉引自呂炳寬、張峻豪：2009：175。

第四節 制度變遷之方式

歷史制度論針對制度變遷過程、觀念產生與理性限制的探討，對人類的政治生活與行為，何以受到制度的形塑與影響之瞭解具有相當助益(Peters, 1999:63)。誠如 March & Olsen(1989:65)所言：「制度變遷很少能滿足當初這套制度的意圖，主要是甚難控制變遷，且變遷方式呈現多樣性」。政治制度並非是在真空環境中運作，其發生在由正式與非正式規則所建構的環境中，並與行動者產生雙向的互動。再者，路徑依賴可能對制度產生兩種不同的發展方向，一為制度本身為自變項，另一為制度本身亦可能為依變項。因此，歷史制度論的研究方法主要採取過程取向，以時間序列為經，制度系絡為緯；前者是由時間序列觀察制度的演進，藉以解釋經濟發展、政治變革和社會變遷；後者注重制度脈絡的分析，從時間序列探究制度的因果作用，事件發生的前後順序，以及權力的影響(陳恆鈞、江慧萍, 2010: 135)。經由前述，可知制度具有動態性，其會在時空脈絡中進行變遷，然而制度如何進行改變，又會受到哪些因素所影響，是本文所關注的問題，以下本文將說明幾項制度變遷的相關理論，選擇較適當的理論模式並將其運用在大學系所評鑑之發展問題上。

壹、制度研究的上、中、下游

學者吳玉山(2001)在探討我國憲政制度—半總統制之下的穩定現象時，其認為單純採用新制度主義的理論途徑並無法充分解釋政治穩定現象，雖然新制度主義學者重回制度研究，也確實掌握了轉型的核心問題。但是影響政治穩定的原因尚有許多非制度性因素的存在，因此研究者應該掌握的關鍵為決定行動者行為模式的結構。職此之故，吳玉山提出詮釋半總統制度之下政治穩定的綜合模型，來說明我國在政治轉型中的政治穩定現象。

制度研究可區分為上游(制度抉擇)、中游(制度運作)、下游(制度影響)三個領域，對於制度影響的研究在整個轉型研究中是非常重要的環，這是制度研究的下游。研究制度影響之目的是對於新興民主國家的制度設計提供建言，和對於其他制度表現提供解釋。制度研究的分析正如同政策分析一樣，制度設計的前提是確立制度的目標，而後再評估特定制度設計實現此一目標的程度與帶來的成本，然後再決定是否採取特定的制度設計。當然，在實際的政治運作過程當中，此種理想的狀況不一定會出現。各種上游制度研究的理論就說明制度的設計或制度的演化經常不是實際決定制度的方式。然而制度研究者畢竟應該對於制度所造成的影響加以闡述，同時也必然會以制度影響的理論來評述制度，即下游的理論未必能夠詮釋上游(制度未必是由其所造成的影響來決定的)，但是卻有其本身的重要性，同時可以作為制度修正的參考。

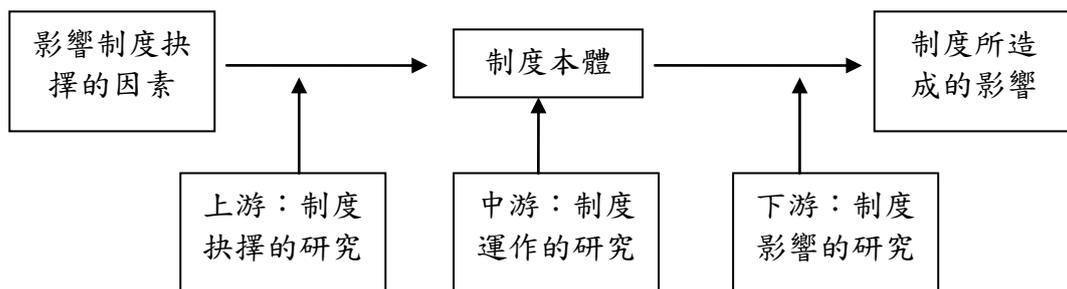


圖 2-1 制度研究的上、中、下游

資料來源：轉引吳玉山，2001：4。

貳、漸進轉型理論

Streeck & Thelen 對制度變遷的具體方式進行詳細的分類，不同於其他學者的論述，其並未關注激烈變化的制度突變，而是將注意力轉向了更加常見的、內在的漸進轉型。將漸進轉型的制度變遷詳加區分為替換、層疊、轉移、轉變、衰竭等五種類型(詳見表三)。就替換而言，是指按照背離機制，內部要素與外部力量推動主流制度對環境的不適應，促使替代制度慢慢成為主導，最後替換主要制度，引發制度變遷。層疊係指按照差別性增長機制，邊緣性制度逐漸成長侵蝕舊制度的核心，修改現存制度。轉移則是指依照協商性忽略機制，在外部影響因素的作用之下，行動者不得不通過協商性互動來實現制度的轉移，忽略制度的持續性要求，以便適應環境的變化。轉變是指舊制度重新部屬來迎合新的目標，按照再導向機制重新根據目標來調整制度結構與內容，其原因主要有適度設計缺乏預見性；制度本身保持模糊性以滿足利益妥協的要求；下面的力量要求推翻舊制度；時間上必須向新要素開放空間等。最後衰竭則是指消耗機制運作的結果，制度不適應環境，制度運作產生負面作用，回報減少和盲目擴張都會導致制度慢慢走向衰亡。

表 2-3 漸進轉型的五種類型

	替換	層疊	轉移	轉變	衰竭
定義	替代制度相對 主導制度慢慢 變的顯著	與現存制度密 切相連的新要 素漸漸改變其 地位與結構	忽略制度的持 續性，儘管外 部變遷導致機 制實踐的移動	舊制度重新部 屬以迎合新目 標；新目標與 舊結構有關	制度長時期漸 漸衰敗
機制	背離	差別性增長	協商性忽略	再導向，重新 解釋	消耗
發展過程	<p>1. 因為不正常的行為，制度與開放性空間的不連貫。</p> <p>2. 現存制度環境內行動之新邏輯的積極培育。</p> <p>3. 匿名與潛在的制度資源的再發現與活化。</p> <p>4. 外部實踐的侵入以及消化。</p>	<p>1. 快速增長的新制度在舊制度邊緣被創造出來。</p> <p>2. 新的邊緣侵吞舊的核心</p> <p>3. 新的制度層級虹吸舊層級的支持者。</p> <p>4. 假設的修正震動現存制度。</p> <p>5. 舊與新的妥協慢慢轉變成舊制度的失敗。</p>	<p>1. 制度結果的變遷受到忽略對變動環境調適的影響。</p> <p>2. 制度變遷的產生，不是因為規則的改革，而是因為面臨不斷變化的外部條件制度仍然不改變。</p>	<p>1. 規則與行動監的代溝：缺乏預見制度設計的局限。</p> <p>2. 制度規則意料中的模糊性：制度是妥協的。</p> <p>3. 顛覆：來自下面規則的重新解釋。</p> <p>4. 時間：不斷改變的背景條件與聯盟向再部屬開放空間。</p>	<p>1. 自我消耗：制度的正常運作危害外部條件。</p> <p>2. 減少回報：普遍化改變了成本效益關係。</p> <p>3. 過度擴張：限制增長。</p>

資料來源：轉引 Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 2005 : 31。

參、路徑依賴的分析結構

路徑依賴的概念廣為歷史制度主義學者所運用，但是將路徑依賴概念表達清楚卻不是一件容易的事情。所幸學者 Mahoney(2000, 2001)在近幾年的研究中，透過時序上的因果關連的事件序列分析，對路徑依賴的分析結構作了相當詳細的討論(林國明，2003：13)，其將路徑依賴分為四個分析要素，依序為初始條件、關鍵時刻、制度重製與反應序列、結果(Mahoney，2001)。如圖三所示，路徑依賴的起點是在初始條件下，在關鍵時刻時對行動者界定可選擇的範圍，該關鍵時刻由兩個以上的選項中作出選擇。由於建立制度膜是經歷一段時間，必然在關鍵時刻作出選擇；反則制度的持續將引發行動者回應當前的安排，產生一系列的反應與逆反應。這些反應即是路徑發展到達最終結果，亦即解決衝突的結果(Mahoney，2001：112-113)。以下本文將論述路徑依賴的三個重要因素：

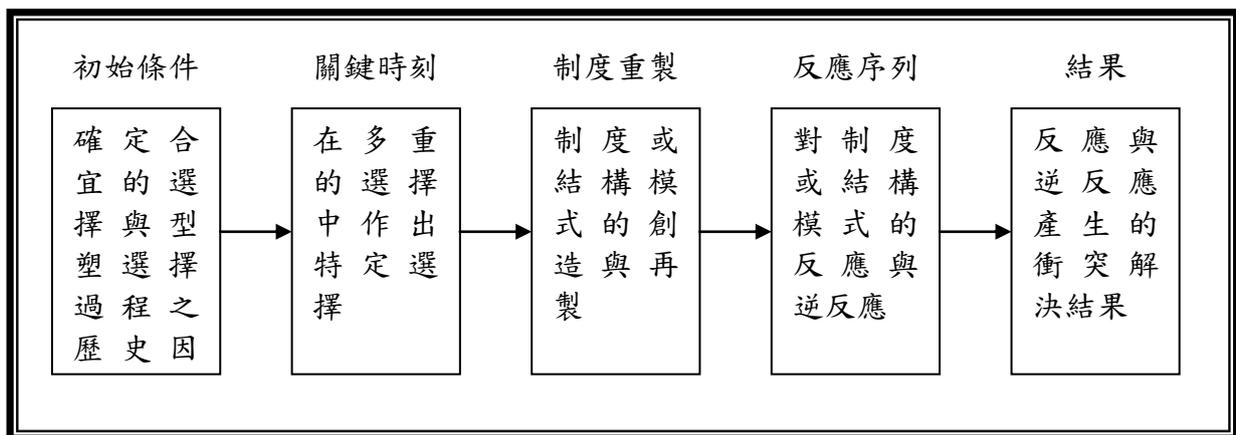


圖 2-2 路徑依賴分析架構

資料來源：轉引 Mahoney，2001：113。

一、關鍵時刻

路徑依賴作為一種解釋的取向，關注主要行動者在關鍵時刻的選擇，導致了具有再製特質制度的形成(Mahoney，2001：111-112)。因此，行動者在制度創始時期的關鍵時刻所做的行為選擇，常是路徑依賴分析的起點(Thelen，1999：388)。在該關鍵時刻，行動者有多種方案的選擇，一旦行動者選擇了特定方案後，就越來越難回到當初為選擇的方案。「機遇」對行動者選擇扮演重要角色(張峻豪、徐正戎，2007：60)。

關鍵時刻主要係由二個條件所組成：(1)必須在兩個或兩個以上的選項中作出選擇，若無其他選擇，則無關鍵時刻；(2)當有多重選項可供選擇時，若作出選擇，即很難回到初始狀態，產生不可逆的效果。關鍵時刻經常發生在瞬間，其特是為預見的偶發事件可能會產生重要的影響。因此，論點主要至於特定節點中所發生的重大事件，因而能免除解釋過去無限的問題。在重大關鍵時刻之前，可能產生的結果是廣泛的。但是在重大關鍵時刻之後，其可能產生結果的範圍將會縮小。但是並非所有的選擇點均可視為重大關鍵時刻，僅有限縮於對未來產生重要結果的選擇點，才可被視為關鍵時刻(Mahoney, 2001: 113)。

二、制度重製

行動者一旦在制度起源時期選擇特定方案，後續的發展路徑將傾向沿著相同的方向增強既有模式，而排除掉其他替代方案(Pierson, 2000)。由於報酬遞增的因素，形成自我增強序列，在關鍵時刻做出決定性的選擇後，主要特徵是行動者極難逆轉選擇後所產生的影響，強化依循特定發展路徑的可能性。關鍵時刻具有此影響是因為其導致制度架構趨於穩定，不輕易改變的狀態，以致制度依其原有的路徑發展(Mahoney, 2001: 114)。

三、反應序列

反應序列指時序相連、因果相關的事件形成的序列鎖鏈。在反應序列中，每個事件既是對先前事件的反應，也是對後續事件的原因，在序列中早期事件對最後結果的影響相當重要，因為事件發生一個微小的變化，但在最後序列中，卻隨著時間累積而產生很大的差異。這些序列有著密切的邏輯關係，而最後序列事件取決於第一個發生的事件(Mahoney, 2000: 526)。這些事件可能會促使新的關鍵時刻產生。因此，在路徑依賴階段中，反應序列對於制度模式的建立同是具有挑戰或支持的作用，因而可能提供最終結果的穩定均衡，但也可能是另一個新關鍵時刻的開始(Mahoney, 2001: 114-115)¹⁵。簡言之，Mahoney 將制度重製與反應序

¹⁵ 林國明(2003: 14)持相反的見解，其認為反應序列和自我增強序列，可能是同時發生的過程，既有制度的安排，引發特定的行為反應，但反應的行動條件是受限於既存的制度結構。行動者的自我增強造成制度的頑固，而反應序列更是受限於既存制度結構之下，因此行動的反應最終可能還是維繫了基本結構的特質。除非某些事件侵蝕了制度持續的再製機制，或使其陷於困局，根本結構才有可能產生變遷。

列視為兩種獨立的路徑依賴模式(2000)，或視為同一路徑下的前後階段的序列(2001)，前者維繫既有制度結構，後者則改變既有結構(林明國，2003：14)。在反應序列中，早期事件引發後續發展，不是再製一個特殊的模式，而是一連串行動反應與逆反應的過程。Mahoney 認為「初始的干擾是重要的，不是因為他們產生正向回饋，而是因為他們引導強而有力的回應，反應與逆反應改變了制度，產生一個新方向，並非強化第一步」(Mahoney，2000：526-527)。

由於 Mahoney 清楚建構路徑依賴的分析架構，讓路徑依賴不再單純的只是一個解釋制度變遷的詞彙，讓研究者可透過更具體的方式以及分析要素，對制度的影響性進行分析，此架構也被國內學者廣為接受，如林國明 (2003)利用該架構分析我國全民健保組織體制的形成、張峻豪與徐正戎(2007)則是運用此概念對我國在經歷政黨輪替後，行政院長與總統互動關係的研究上，以及陳恆鈞與江慧萍(2010)亦採用此觀點，對樂生療養院事件與新莊捷運線的制定進行因果關係的分析。是故，本文亦採用 Mahoney 所建構之路徑依賴分析架構，按照分析要素的步驟，對大學系所評鑑之發展過程進行討論，以瞭解系所評鑑政策訂定之目的，以及受評系所對評鑑制度的反應對制度形成之影響，以探究系所評鑑未來的變遷方向。

第三章 研究設計與方法

第一節 研究架構

壹、大學在學術領域享有的空間

學術自由概念源起自中世紀的德國，其主要核心概念在於人類要求免於國家權力的壓抑，能在大學內享有自由、自主的空間，對真理進行的追求。該概念發源於德國，歷經長時間發展以及美國與日本針對自身特殊的環境對學術自由進行修正，都促使學術自由內涵更加充實。我國亦順應各國潮流，將學術自由精神納入憲法保障當中。雖然我國憲法未明文規定學術自由，透過憲法解釋，學界已普遍形成共識，即認同憲法第 11 條「人民有言論、講學、著作及出版之自由」之規定，其目的在於保障學術自由。而我國對於學術自由保障之內涵則可透過大法官釋字第 380、450 號獲得更具體的架構。

在大法官釋字第 380 號解釋中，認為「講學自由之規定係在保障學術自由，其內涵分別為研究自由、教學自由與學習自由。為了使學術自由理念得以實現，則須從大學組織以及其他建制加以確保，亦稱為制度性保障。於此概念下，大學在法律規定的範圍內，享有自治權，其自治權應包含直接涉及研究與教學之重要學術事項。更明確的說，其保障的範圍應延伸至其他重要學術活動，凡與探討學問、發現真理有關者，諸如研究動機之形成，計畫之提出，研究人員之組成，預算之籌措分配，研究成果之發表，非但應受保障並得分享社會資源之供應，均應受到保障。雖然國家依據憲法第 162 條之規定，對教育負有監督之責，但其監督亦應在法律規範的範圍內，且符合法律保留原則。」釋字第 450 號解釋則在此基礎上，進一步補充學術自由內涵，認為「大學於教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。」綜合兩號釋字內容，可得知憲法第 11 條講學自由規定賦予大學教學、研究與學習等自由權利，在相關範圍內得享有自治權。國家對於大學之監督除了要有法律之依據外，尚要符合大學自治原則，因此國家不得以強制性的方式干預大學組織設置；亦不得以命令方式干預大學教學與課程的訂定。簡言之，國家對於大學之監督方式，必須受到學術自由的限制，

主管機關對大學的運作也僅止於適法性監督。

因此，國家對於大學所實施之各項政策或措施，都應考量大學享有學術自由之保障，是故在政策(措施)訂定時都要考慮對學術自由造成的影響。綜觀我國高等教育之發展狀況，長期以來一直都是高度管制，直到 1994 年，教育部才開始鬆綁，鼓勵各學院、技術學院升格為大學。但到 2004 年之後，發現少子化問題將會逐漸衝擊高等教育，並透過「評鑑機制」，進行強迫退場(楊智傑，2009b:125)。

然而，透過探究教育評鑑的理論，其認為教育機構長期都只重視內在品質，忽略外顯品質的重要性，而且受到過國內教育環境的轉變，以及國際潮流的影響，制訂教育評鑑制度之任務變得日趨重要。從教育評鑑理論的設計中，其評鑑制度的功能—形成性評鑑與總結性評鑑，隨著選擇的功能不同，教育評鑑所呈現的設計方式、結果運作與後續產生的影響也會有所差異。因此，根據評鑑目的不同，而選擇相對應的實施方式，都會對於評鑑政策是否施行完善而有所影響。

貳、大學系所評鑑之實施

大學系所評鑑之實施並非教育主管機關一個新的教育政策，其實我國實施教育評鑑制度的時間已長達 30 年，從一開始的學門評鑑一直演變至後來的大學系所評鑑，其評鑑的範圍與內容也逐漸增加，並將結果作為獎助經費補助之依據。大學系所評鑑於 2006 年開始實施，係由教育部委託給「財團法人高等教育評鑑中心」進行評鑑，執行時間以 5 年為一循環、以「校」為分類單位的系所評鑑。從 2006 起到 2010 年，針對 78 所大學共 2000 多個系所進行全面且完善的系所評鑑，大學系所評鑑指標共分為五大項，分別為「目標、特色與自我改善」、「課程設計與教師教學」、「學生學習與學生事務」、「研究與專業表現」，以及「畢業生表現」。評鑑委員透過晤談、問卷調查、資料檢閱以及教學現場訪視等方式，試圖用全面、完善之方式來檢視系所運作與教師和學生的表現(陳曼玲，2006:11-12)。評鑑委員根據各系所的實際表現，綜合系所自我評鑑報告及訪視結果，認證各系所是否達到應有的品質標準，給予「通過」、「待觀察」以及「未通過」三種評鑑結果。獲得「待觀察」之系所不得擴增招生名額，「未通過」的系所則必須減招，若連續

兩年未通過，系所必須停止辦學(陳曼玲，2006：22-23)。

歷史制度論強調政策的形成，是相關行動者在不同策略考量之下，所選擇的最適當方案尚須與外在環境系絡相連結，因此政策制定結果必然有歷史脈絡可尋。從評鑑制度的發展過程可得知，我國教育評鑑制度的發展一直依循選擇何種評鑑制度最適當，並未跳脫此路徑轉向選擇不實施評鑑之政策。因此，我國高等教育評鑑之發展，若依據路徑依賴觀點，大學系所評鑑的施行是教育政策當中的關鍵時刻，因為此次的評鑑結果將會攸關各系所的生存問題，故而受到重視。於此，本文運用路徑依賴分析架構，依時間序列陳述事件發展過程，將大學系所評鑑制度劃分為五個階段進行討論，詳見圖 3-1。

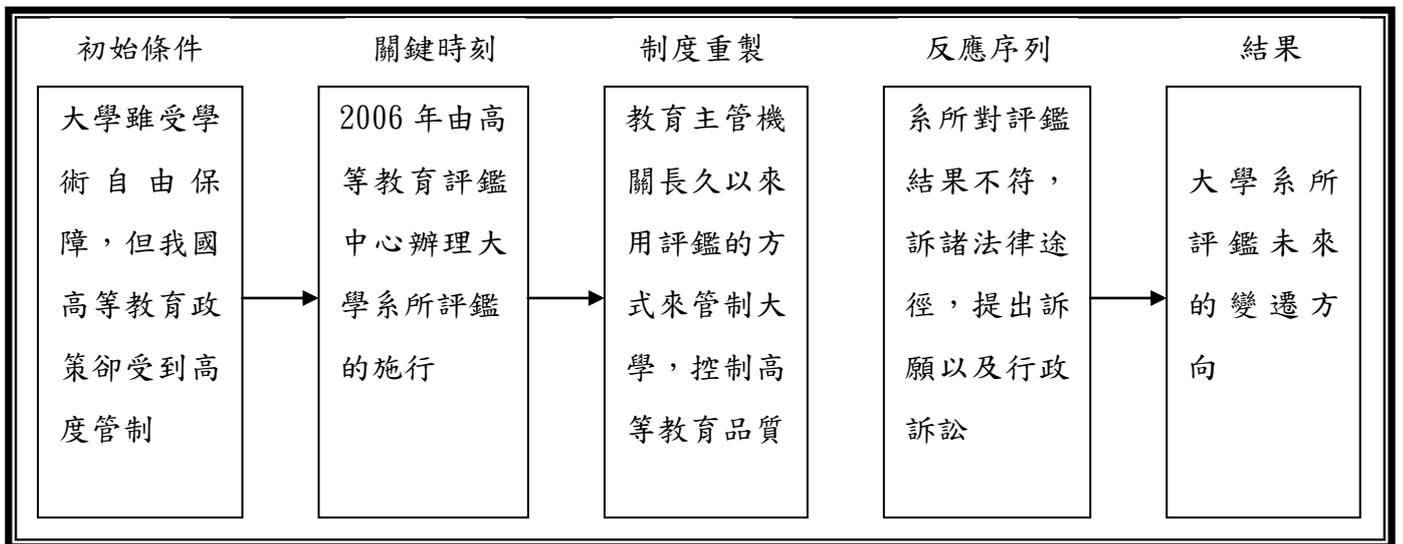


圖 3-1 研究架構—大學系所評鑑制度之路徑依賴分析

資料來源：修改自 Mahoney, 2001, 113。

一、初始條件—受管制的高等教育

就本文個案而言，雖然我國憲法保障大學之學術自由，但我國長期以來對高等教育進行高度管制，無論是學校的設立、學費的限制，以及招生名額的管制，這些管制或干預都透露高等教育環境受到許多限制。一直到《教育改革總諮議報告書》之提出，大學設立的管制才漸漸鬆綁。除了政策方面的鬆綁，在司法面上亦有重大的突破，釋字第 380 號解釋，大法官在該號解釋中說明學術自由之意義與內涵，即學術自由受憲法第 11 條保障，包含研究自由、教學自由和學習自由，以及國家對於大學之監督權應有法律保留原則的限制。而釋字第 450 號解釋在 380

號解釋基礎下，認為大學在教學研究相關之範圍內，就其內部組織亦應享有相當程度之自主組織權。

從上述說明可得知，我國在憲法層面上對於學術自由保障之內涵有了重大突破，讓國家一些過當的干涉措施漸漸走出校園，且政府也開始大量鼓勵私人興學，各學院與技術學院紛紛升格為大學，表面上看似政府已不在對教育進行高度管制，卻忽略其他的管制，如學費凍漲、受管制的招生名額等限制依舊存在，現在教育部欲透過評鑑制度，將評鑑之結果作為補助經費的參考依據，以及搭配強迫退場機制，強迫系所減少招生名額，甚至強迫系所停止招生。職是之故，本文認為，我國高等教育受到學術自由保障，且大法官也為此作出大法官釋字來解釋其意義與內涵，讓學術自由之內涵有更加明確的內容，在加上大學設立管制的鬆綁都促使政府逐漸朝向減少管制的方向走去，然而一般人卻忽略教育部對學費招生名額的管制仍舊存在。政府並非全然開放高等教育，大學在某一些方面仍舊受到政府干涉，且政府面對社會環境之變化，例如我國少子化問題，也都可能讓政府又重新走向管制的方向，本文所探討之大學系所評鑑就是很好的例子。

表 3-1 大學系所評鑑「初始條件」階段重要事項

時間	內容
1994	• 大學法修正，明確賦予大學在法律規定範圍內享有自治權
1994	• 《教育改革總諮議報告書》提出教育改革建議，在高等教育方面強調教育的鬆綁，回歸憲法精神，以及增加高等教育數量，讓高等教育發展呈現多元化
1995	• 釋字第 380 號作成，確定學術自由受憲法第 11 條之保障，以及學術自由內涵。在此基礎下宣告大學共同必修科目侵害大學教學、學習等自由權
1998	• 釋字第 450 號作成，大學在學術自由之範圍內，就其內部組織的成立與運作方式亦應享有相當程度的自主權
2001	• 訂定《大學增設、調整系所班組及招生名額採總量發展方式審查作業要點》，對系所招生名額進行總額管制

資料來源：筆者自行整理。

二、關鍵時刻—系所評鑑政策的推動

誠如前述初始條件的說明，我國於1994年在李遠哲擔任召集人組成行政院教育改革審議委員會，研議我國教育改革的方案，該委員會於1996年提出《教育改革總諮議報告書》，對教育提出大幅鬆綁之建議，其中高等教育的鬆綁主張廣設大學，且也將私立大學的設立從許可制改為報備制，此說明了國家對大學的設立將不再設限，因此我國大學數量在十年之間，從78所增加至160多所。在加上2004年時，陳水扁於競選連任期間，提出「一縣市一大學」之政見，因而導致我國大學數量的大幅增加，讓以往標榜菁英主義的大學，轉眼間成為普及性的教育機構。隨著近10年來我國出生率逐漸下滑，以至於大學報考人數逐漸減少，甚至有低分就能上大學，也因為高等教育呈現供過於求的情況，大學錄取率也是逐年的升高（葉昱岑，2005：42），導致教育品質有下降之虞。教育部為提升高等教育品質，因此在2002年開始籌備設立高等教育評鑑中心。

2006年教育部正式委託高等教育評鑑中心辦理各項評鑑事務，系所評鑑之規劃係以系所作為受評單位，以五年為一循環週期，針對全國78所大學院校，共計2000多個系所進行評鑑（楊瑩，2008：9）。此次系所評鑑採不排名、不做校際比較的「認可制」，強調「品質保證」之精神，即重視系所性質的差異性，讓各系所以自身設立的宗旨與目標，依據評鑑標準，自行舉證說明宗旨與目標之達成情形，以及系所是否有建立並落實自我改善機制。與以往不同之處在於以前的評鑑往往會進行系所之間的排名，但此評鑑重點在根據評鑑標準「自我比較」，而非進行校際或系所間的相互比較，評鑑結果將不予排名，改由評鑑委員根據各系所的實際表現，綜合系所自我評鑑報告與訪視結果，認證各系所是否達到應有的品質標準（陳曼玲，2006：12）；至於評鑑結果，則分為「通過」、「待觀察」與「未通過」三種；獲得認可者給予「通過」，未獲得認可者則會給予「待觀察」或「未通過」。

而此次評鑑的內容與標準共分為五大項，分別為「目標、特色與自我改善」、「課程設計與教師教學」、「學生學習與學生事務」、「研究與專業表現」，以及「畢業生表現」。由評鑑委員透過晤談、問卷調查、資料檢閱以及教學現場訪視等方式，試圖用最全面、完善之方式來檢視系所運作與教師和學生的表現。

表 3-2 大學系所評鑑「關鍵時刻」階段重要事項

時間	內容
1996	• 《教育改革總諮議報告書》提出對高等教育鬆綁，於是我國開始廣設大學，對私立大學設立亦改為報備制
2002	• 教育部召開「研議成立大學評鑑事務之財團法人專責單位之座談會」開始進行籌設高等教育評鑑中心的準備工作
2004	• 陳水扁在競選連任期間，提出一縣市一大學之政見
	• 我國近年來生育率逐年降低，導致每年大學錄取率的提升，但入學分數卻是不如以往，有 18 分甚至 7 分上大學
2006	• 高等教育評鑑中心由教育部與各公私立大學出資成立，且教育部亦委託該中心辦理大學系所評鑑之各項事務
2005	• 大學法修正後，在第 5 條設有大學評鑑條款。第 5 條第 1 項規定：「大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由各大學定之。」第 2 項則規定：「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及學校調整發展規模之參考；其評鑑辦法，由教育部定之
2007	• 根據大學法第 5 條第 2 項之授權，訂定「大學評鑑辦法」

資料來源：筆者自行整理。

三、制度重製—教育評鑑機制的演變

我國推動大學系所評鑑機制來維持與提升教育水準，事實上採取該項機制之策略是以循序漸進的方式，開始嘗試建構我國高等教育評鑑制度。換言之，我國實施評鑑制度之歷史可追溯至 30 年前的學門評鑑，在此時間之內，教育評鑑機制一直朝向更全面化與深入化的檢視我國高等教育品質。整體來說，我國高等教育評鑑機制之建構大致可區分為六個主要時期(楊瑩，2008：5-9)：

(一)1975-1990：由教育部主導並辦理學門評鑑

教育部為了瞭解大學院校各系所之教育品質，以做為輔導獎助及核准各種申請案件之參考，因此在 1975 年起開始辦理數學、物理、化學、醫學及牙醫等 5 個學門的評鑑。之後幾年便擴大辦理，將其範圍擴張至理、農、工、醫、商、以及法等學院之評鑑。因此，早期我國大學教育評鑑工作是由教育辦主導，亦由教育部自行辦理。但是當時教育部並沒有成立專責單位負責辦理評鑑事由，且在經費與人力不足的情形之下，當時後的評鑑制度無法成為常態性的計畫(楊瑩，2008：5)。

(二)1991-1994：由教育部委託學術團體試辦學門評鑑，並開始辦理大學校院中程校務發展計畫審查

教育部為求評鑑的結果能夠為各校所接受，便以試辦的方式委託專業學術團體辦理學門評鑑，並由該學術團體設計評鑑標準與方式，進行評鑑工作。此一時期，基於學門評鑑對於改進大學教育品質的效果有限，且為鼓勵各校建立發展特色，教育部便開始採用較整體的評鑑方式，其成立「國立大學中程校務發展計畫」訪視小組，針對國立大學中程校務發展計畫進行審查。至於私立大學校院方面，由於早期政府對私立大學的政策實際上是以防弊為主，對私校的設立、發展以及運作不僅設有諸多限制，即使有獎助措施也僅有象徵意義。有鑑於私校獎補助措施的不足，教育部在「國立大學中程校務發展計畫」完成後，再次組成訪視小組，對私立大學中程校務發展計畫進行審查。由於教育部將前述兩項國立與私立大學中程校務發展計畫之審查結果與各校辦學績效合併計算，做為其分配大學校院之概算額度與增設系所審查及獎助私校發展經費之參考(蘇錦麗，1997：62-63)。

(三)1995-2000：在大學法與私立學校法相繼修正後，依法辦理大學評鑑及繼續辦理大學校院中程校務發展計畫審核

1994 年大學法的修正，一方面明確規範教育部負有辦理大學評鑑之責，另一方面也使得大學評鑑工作之進行有了正式的法律依據。在其施行工作上，教育部首次辦理以大學整體校務為主的校務綜合評鑑及以理科為主的院系評鑑。1997 年教育部又將既有的專案經費補助項目經費合併為「私立大學院校整體發展獎補助」(蘇錦麗，1997：56)。

(四)2001-2004：鼓勵建議自我評鑑機制及進行私校校務發展獎補助審查

由於國內大學建立自我評鑑機制的風氣並不盛行，因此為鼓勵公私立大學辦理自我評鑑，建立自我品質之管制機制，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」，提供經費補助學校辦理自我評鑑。在 2002 年開始，教育部提供給私立大專院校之經費正式分為「獎助」與「補助」兩部分，依各校所提報之校務發展計畫書審查及辦學績效實地訪評結果，對私校進行分類後，決定各校經費撥給金額(楊瑩，2008：7)。

(五)2004-2005 年：推動整體校務整體發展計畫審查，委託民間團體辦理大學校務評鑑

教育部將「私立大學校院整體發展獎、補助審查作業」與大學校務評鑑相結合，並委託台灣評鑑協會辦理評鑑制度。將 76 所大學依其性質分成 9 大類校務類組，分別針對「教學資源」、「國際化程度」、「推廣服務」、「訓輔(學生事務)」、「通識教育」以及「行政支援」等 6 大項目進行評鑑，並依審查委員評核結果作為分配獎補助經費之依據(楊瑩，2008：8)。

6. 2005-迄今：以財團法人的形式成立「高等教育評鑑中心」，專責辦理大學系所評鑑

為利於大學評鑑工作之推展與未來規劃，教育部在 2005 年與各大專院校共同出資成立「高等教育評鑑中心」，由其專責辦立評鑑工作。依其規劃將以系所為受評單位，以 5 年為一週期，評鑑 78 所大學全部系所，並依據評鑑結果做為教育部核定系所招生名額調整之依據(楊瑩，2008：8-9)。

表 3-3 大學系所評鑑「制度重製」階段重要事項

時間	名稱	評鑑單位(性質)	評鑑對象	評鑑結果之應用
1975-1990	學門評鑑	教育部(官方)	各大學的理、農、工、醫、商、以及法等學院	獎補助經費之依據
1991-1994	學校院中程校務發展計畫審查	教育部(官方)	各公、私立大學	獎補助經費之依據
1995-2000	依法辦理大學校院中程校務發展計畫審核	教育部(官方)	各公、私立大學	獎補助經費之依據
2001-2004	私校校務發展獎補助審查	教育部(官方)	私立大學院校	獎補助經費之依據
2004-2005	大學校務評鑑	社團法人台灣評鑑協會(公設財團法人)	一般大學院校、師範院校、體育學院、軍警學院等 76 所大學	獎補助經費之依據
2005-迄今	大學系所評鑑	財團法人高等教育評鑑中心基金會(公設財團法人)	全國 28 所大學全部系所	獎補助經費之依據與退場機制

資料來源：筆者自行整理。

四、反應序列—訴願與行政訴訟的提出

面對教育環境改變以及少子化現象引發之問題，教育部面對這些關鍵時間點，做出實施大學系所評鑑的重大決定，隨著評鑑於 2006 年開始進行，評鑑結果也相繼公佈，其中有部份系所對評鑑結果不服，紛紛提出訴願以及行政訴訟，而其中

主要爭點在於教育部將評鑑結果與退場機制結合，對評鑑結果為待觀察與未通過給予減招與停招之處分，該項處分除影響系所生存外亦侵犯憲法對學術自由的保障。

對於如何檢證學術自由之侵害，憲法學家建構出所謂「保護範圍—侵害或限制—阻卻違憲」的三段思考體系來論述基本權利如何運用於個案當中(姚立明，2005：8)。以下本文將簡述三段思考體系之內容概要。首先，有關基本權利的保障範圍，即憲法對於基本權利之保護有其一定的範圍，且其保障範圍也因基本權利之不同而有異，故在處理基本權利問題之前，首先應確定何種行為、法益、特性或狀態為憲法所保障(李建良，1999：73-74)，亦即透過解釋的方式確定基本權利的保障範圍，此解釋方式一方面可以確定憲法所保障之內涵，另一方面則可使憲法適應各種新興人權(呂炳寬，2006：153)。

其次，基本權利的侵害或限制，通常來自公權力主體的行為，而該行為與基本權利主體所受不利益之間，至少應具有一定的關連性(李建良，1999：81；呂炳寬，2006：155)。換言之，其係指國家所施行之各種措施造成基本權利法益受到限制或甚至完全被國家所剝奪(林三欽，2000：442)。傳統上對於侵害行為之理解，著重於是否對人民造成「命令性之侵害」(李建良，1999：82；林三欽，2000：442-443；蕭文生，2000：472-473；呂炳寬，2006：155)。然而，在現今國家的角色已有所不同，國家的功能開始產生改變，特別是在經濟與社會生活中扮演重要角色，並逐漸發展出異於以往的措施或樣貌，在加上基本權利之功能面向因社會變遷與人民需要，已逐步擴大，故侵害概念之詮釋也不該繼續停留在傳統觀念，應隨時代變遷而加以擴充(李建良，1999：83；蕭文生，2000：474)。從而，凡是因為國家行為而導致人民之基本權利無法完善行使時，均可能構成對基本權利之侵害，由於傳統上侵害概念被拆解為許多不同個別要件，故侵害概念的擴張亦在不同要件中被加以落實(李建良，1999：83-85；蕭文生，2000：474-476)。

最後，憲法中明文規定保護人民之基本權利，惟憲法條文多屬原則性、抽象性的規定，故須透過憲法解釋充實基本權之內涵，並確定其保障範圍。然而，國家各種行為或政策的施行卻有可能會侵害人民之基本權利，當基本權利受到國家公權力侵害之時，則須進一步檢驗該項國家行為是否在基本權利之保障範圍內，

即國家必須為其侵害行為提出「阻卻違憲事由」。一般而言，「阻卻違憲事由」約可分為「形式阻卻違憲事由」與「實質阻卻違憲事由」兩種。前者注重限制基本權利之形式要件，要求國家必須有法律依據，才得以為之，又稱為「法律保留原則」，此為國家限制人民基本權利之基本條件；而後者則著眼於限制之內容，審究其原因及侵害程度，特別是審查有無逾越必要限度，一般稱為「比例原則」（李建良，1999：87-88）。

在經過評鑑實施一個循環後，且又有大學對評鑑結果的懲處提出訴願以及行政訴訟，大學系所評鑑即將進入新的循環，面對上一次評鑑所發生的問題，高等教育評鑑中心於2010年3月公布第二週期大學系所評鑑的實施計畫，與第一週期相比，第一週期希望透過評鑑之方式，瞭解各大學系所之品質現況，並判斷與建議改進方向；而第二週期則強調以「確保學生學習績效」為主軸，進行品質之改善。

表 3-4 大學系所評鑑「反應序列」階段重要事項

時間	內容
2008年1月至 2009年2月	<ul style="list-style-type: none"> 國立台北教育大學、屏東教育大學、稻江科技暨管理學院、興國管理學院提出訴願
2010年2-4月	<ul style="list-style-type: none"> 興國管理學院提出行政訴訟
2008年1月	<ul style="list-style-type: none"> 修正通過最新版之「招生名額總量發展審查作業要點」，其中第五條，首度出現「系所評鑑未通過者，扣減該系所各學制招生名額百分之五十。連續兩年未通過，扣減全數招生名額，逕予停招。」才正式將評鑑未通過具體之處罰內容，以文字規定的方式提出
2010年3月	<ul style="list-style-type: none"> 高等教育評鑑中心提出第二週期大學系所評鑑實施計畫
2010年8月	<ul style="list-style-type: none"> 監察院的調查報告指出，高等教育評鑑中心評鑑高等教育，缺乏法源依據，制度設計不當，未能結合學校定位評鑑，無法提升高等教學功能，其公平性與實際成效備受質疑，甚至影響教育部經費及資源之合理配置，造成教育界內部不必要之紛擾

資料來源：筆者自行整理。

五、結果—大學系所評鑑未來變遷方向

教育部會維持高等教育品質遂委託高等教育評鑑中心辦理大學系所評鑑，該評鑑中心是由教育部與各大學校院共同出資成立，且董事會成員由教育部代表、國立大學代表、私立大學代表、各類科專家學者，以及產業類代表共同組成，負責評鑑中心的運作。因此，在實施評鑑機制時，教育部與各大學校院均為評鑑制度的主要行動者。而各大學校院為因應評鑑制度，紛紛開始辦理各系所之自我評鑑，藉由該評鑑找出目前系所有待加強的地方，並積極補強系所的弱勢，以便迎接大學系所評鑑的到來。之後隨著評鑑結果陸續公布，以及當時低分上大學的新聞事件的報導，促使教育部對評鑑結果不佳之系所處以處罰性措施，強迫系所減少招生名額甚至停止招生，該處罰實施就遭到部分系所的反彈，甚有系所提出訴願與行政訴訟，其認為教育部將評鑑結果與處罰性措施加以連結侵害大學之學術自由。本文亦持相同的論點，認為教育部的措施危害了憲法所保障之學術自由，是故本文有必要將違憲審查的論證方式納入研究中。在新的一輪評鑑又即將要開始實施，大學系所評鑑未來的變遷方向有賴教育部、公私立大學院校以及司法單位三個行動者的互動關係來決定未來大學系所評鑑之方向。

參、小結

大學系所評鑑制度從實施 2006 實施迄今，即將要邁入第二週期，面對評鑑實施時產生的爭議，本文採用歷史制度論中路徑依賴的觀點，對大學系所評鑑發展過程區分為初始條件、關鍵時刻、制度重製、反應序列以及結果五個階段，從歷史演變的角度，詳細探究我國實施系所評鑑的環境，以釐清我國制訂大學系所評鑑的因素。歷史制度論亦強調各行動者與制度之相互影響力，因此本文將時間當作行動序列的開展過程，瞭解行動者如何再製制度，以及制度結構對行動者行為之影響與限制。換言之，大學系所評鑑制度的主要有教育部、系所評鑑中心、各公、私立大學以及司法單位等諸位行動者，本文在接續的分析上，將探討教育部、

高等教育評鑑中心以及公私立大學在何種因素促使之下，做出施行大學系所評鑑之選擇，以及各公、私立大學做了哪些因應措施來面對評鑑的施行，與部分系所在提出訴願與行政訴訟後，教育部與高等教育評鑑中心又如何回應系所的反彈，最後則是對於系所評鑑的施行以及其結果的運用涉及學術自由之保障，司法單位又要如何在保障學術自由與維持高等教育品質之間取得平衡，本文冀望藉由前述的分析得到我國大學系所評鑑政策的變遷方向。

第二節 研究方法

壹、文獻分析法

文獻分析法即是蒐集他人先前所做的相關研究，分析其研究結果與建議，做為研究者的研究基礎，以期達到下述目標：第一，彰顯對某一知識體系熟悉之程度，並建立研究者對該研究領域的信用；第二，顯示以往的研究路線以及當下研究與過去研究的關連性；第三，整合與摘要某個領域內已知的事物；第四，向他人學習並且激發新觀念的產生(W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2002：174-175)。

本研究以國內期刊論文、專書以及碩博士論文為主要文獻之蒐集對象，藉由文獻蒐集瞭解我國大學系所評鑑政策訂定之關鍵因素，以及諸多行動者之間相互動關係如何對制度產生影響。本文採用歷史制度論中路徑依賴的概念來分析前述之問題，並建構本研究之研究架構，並以此作為訪談題綱的依據以及探討大學系所評鑑的變遷方向。

貳、深度訪談法

訪談即為研究者尋訪被研究者，並且與其進行面對面言辭性的訪談。是研究者透過訪談之方式來探究被研究者內心所思所想，從而蒐集到第一手資料，但訪談並非是一方客觀地向另一方陳述，而是雙方經過語言交流互動的過程中，共同建構事實與行為過程。深度訪談法可分為結構式、無結構式以及半結構是三種類型，其中半結構式為研究者事先備有一個粗線條的訪談題綱，根據自身的研究設計對受訪者提問，其具有一定的控制作用，同時也允許受訪者積極參與，以訪談題綱作為一種提示，根據具體情況加以靈活調整(陳向明，2002：221-230)。

本研究採半結構式訪談，透過提問、傾聽、深入追問以及與受訪者的互動溝通，藉以獲取大學系所評鑑政策制定的因素以及行動者互動情況等研究資料。訪談提綱轉換表如表 3-5 所示：

表 3-5 訪談提綱轉換表

主要研究問題	次要研究問題	概念化定義	訪談提綱(操作化)
我國大學系所評鑑政策之發展歷程為何	我國推動大學系所評鑑之關鍵因素為何?(關鍵時刻)	推動之關鍵因素：指政策的推動可能受到國內教育環境變化與國外潮流之影響	請問我國積極推動大學系所評鑑政策是受到國內哪些環境或事件的影響? 請問我國積極推動大學系所評鑑政策是受到國際環境變化或潮流的影響?
	大學系所評鑑政策實施，對大學系所產生之影響為何?(反應序列)	對系所產生的影響：指系所評鑑的實施，對教師教學、研究活動及系所行政業務造成的變化	請問貴系所在知道教育部要實施大學系所評鑑政策，對系所在教學、研究甚至整體系務造成哪些影響?
	大學系所評鑑結果與退場機制之結合，雙方行動者如何看待該項措施?(反應序列)	退場機制：將評鑑結果中，得到待觀察與未通過的系所處以減招和停招	請問貴單位對於評鑑結果與退場機制結合的看法?其贊成或反對的原因為何?
	面對大學系所評鑑之未來發展，其應如何進行改善?(反應序列)	未來發展：大學系所評鑑政策在往後的實施時，其可以改善的方向或建議	請問您認為大學系所評鑑政策在第二周期評鑑時，在法制面或實務上，有哪些地方可以做更好的改善?

資料來源：筆者自行整理。

第三節 研究對象

壹、研究對象

教育品質的維持對國家有著重要之影響力，因為大學培育的人才與教授之學術研究都可能影響著國家整體發展，我國在廣設大學的政策下，形成大學林立的情形，又因近年來少子化衝擊，導致錄取率與錄取分數呈現反向的成長，錄取率在是逐年上升，但錄取分數卻是破了聯考以來的紀錄，讓人不禁擔憂現行高等教育之品質，因此檢視我國教育品質的問題刻不容緩，教育部也於 2006 年正式委託高等教育評鑑中心辦理大學系所評鑑事務。在評鑑制度下，學術自由之保障亦是大學享有之自由權利，如何在評鑑的施行之下，減少對學術自由之干預。是故，本研究將探討現行之大學系所評鑑制度，並且採路徑依賴之觀點，探究行動者在關鍵時刻下，選擇我國大學系所評鑑政策之因素，以及諸位行動者在制度形成後，對其所產生之影響，並藉此建構大學系所評鑑的變遷方向。

貳、訪談對象選取之說明

經由理論之建構，可得知制度能影響行動者，相反的行動者反過來亦可影響制度產生改變。本研究為求詳細瞭解該制度制定之關鍵時刻要素、評鑑施行時對行動者所產生之影響，以及行動者在權利遭到侵害時的反應，都可能促成制度的改變。根據文獻資料的整理以及理論之建構，本文將大學系所評鑑政策的主要行動者區分為二類，第一類則為訂定與執行大學系所評鑑政策的相關單位；第二類則為大學系所評鑑實施之對象。

據此，第一類之訪談對象為接受教育部委託辦理大學系所評鑑業務之高等教育評鑑中心，選取負責評鑑事務的人員進行訪談，期望藉由其在政策制訂與執行過程中之實際經驗，使本研究能獲得助益。

第二類的訪談對象則為大學系所評鑑實施之對象，即全國各公、私立大學系所，由於大學系所的數量繁多，筆者無法針對每個系所進行訪談，因此本文檢閱

司法院法學資料檢索與行政院訴願委員會的資料¹⁶，找出提出訴願或行政訴訟之系所，並以此為條件選取該類別的訪談對象。綜合上述，筆者將本研究之訪談對象整理如表 3-6 所示：

表 3-6 訪談對象一覽表

所屬類型	受訪者單位	受訪者職稱	時間	受訪代號
第一類訪談對象	高等教育評鑑中心	董事長	100/7/18	A1
		執行長	100/7/18	A2
第二類訪談對象	公立大學	副教授	100/7/29	B1
		教授	100/9/24	B2
	私立大學	助理教授	100/6/13	B3
		教授	100/9/23	B4

資料來源：筆者自繪。

¹⁶ 資料來源：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>
&<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=5024&CtNode=406&mp=1>，檢閱日期：2010/5/30。

第四節 研究限制

壹、研究對象選取之限制

在研究對象的選取上，由於參與大學系所評鑑的系所高達 2000 個，筆者礙於人力、時間等因素，沒法進行大規模的訪談，取得不同行動者在評鑑制度之中的互動情形以及其對制度產生之影響性。是故關於各公、私立大學訪談對象之選取，本文僅能針對有提出訴願或行政訴訟之大學進行選取，因為這些大學相較於其他在評鑑結果中獲得待觀察與未通過之系所，更明確表達出系所評鑑對系所之影響，且也積極透過法律途徑試圖改變制度，因此較能提供豐富的資料以供本文進行分析。

第四章 個案介紹以及研究成果分析

第一節 個案介紹

壹、我國大學系所評鑑政策

一、大學系所評鑑目的與指標

我國大學系所評鑑政策於2006年開始實施，根據高等教育評鑑中心所提供之資訊，系所評鑑所要達到之目的有5項，其分別為：

- (一)瞭解各大學系所品質之現況。
- (二)判斷與建議大學各系所品質之認可地位與期限。
- (三)促進各大學系所建立品質改善機制。
- (四)協助各大學系所發展辦學特色，邁向卓越。
- (五)根據評鑑結果，做為政府擬定高等教育相關政策之參考。

評鑑中心規劃為了了解各系所的發展現況，透過評鑑項目的四個項度分別為「做什麼？」、「如何做？」、「結果如何？」、「如何改善？」，採用5個評鑑項目進行評鑑：

- (一)目標、特色與自我改善。
- (二)課程設計與教師教學。
- (三)學生學習與學生事務。
- (四)研究與專業表現。
- (五)畢業生表現。

並在評鑑之後依照不同學門訂定認可結果，70分（含）以上者為「通過」、60分至69分者為「待觀察」，低於60分者為未通過，認可有效期限為五年，期望透過此方式瞭解大學教育品質的狀況，並且建立大學自我改善機制。

二、大學系所評鑑實施流程

有關係所評鑑的實施流程，分為4個階段進行，分別為前置作業階段；自我評鑑階段；實地訪評階段；結果階段與訪評後續階段，以5年為一個周期進行循環。每個階段的工作內容如下表所示：

表 4-1 系所評鑑實施流程表

階段	工作內容
前置作業階段	確定受評學校學門歸屬
	確定系所評鑑計劃
	遴選學門規劃召集人名單
	召開各學門規劃小組會議
	召開學門評鑑實施計畫公聽會
	公布評鑑實施辦法
	辦理學門評鑑說明會
	辦理學門評鑑標準微調與細部規劃會議
自我評鑑階段	實地訪評委員培訓
	受理訪評委員迴避申請
	系所進行自我評鑑
	系所提交自我評鑑報告書
	系所上傳自我評鑑報告書
	上網填報基本資料

實地訪評階段	訪視小組行前協調會
	訪視小組實地訪評
	訪評小組提交訪視評鑑報告書
結果階段與訪評後續階段	召開實地訪評委員檢討會議
	各校提出意見申覆
	學門委員會確認評鑑結果
	公布評鑑結果

資料來源：轉引任俊嫻，2011：13。

三、大學系所評鑑訴訟案件

在首輪中接受系所評鑑的結果公布後，也陸續引發部分系所的反彈。當系所無法認同評鑑結果時，首先可以向評鑑中心提出申覆與申訴，在這兩個管道都沒有辦法得到系所想要的結果時，才會再進行訴願與行政訴訟。截至目前為止，訴願案件共有 5 件，其分別為：「真理大學因招生名額減量事件」、「國立屏東教育大學因招生名額減量事件」、「國立臺北教育大學因招生名額減量事件」、「黃俊杰因興國管理學院行銷與物流管理學系評鑑事件」、「稻江科技暨管理學院因評鑑事件提起訴願」；行政訴訟共 2 件，均為「興國管理學院案」。筆者將各案件的訴願與行政訴訟時間、案件內容、結果，與判決理由以表格的方式加以釐清，詳見下表。

表 4-2 大學系所評鑑訴訟案件

案件名稱	時間	案件內容	判決結果	判決理由	備註
興國管理學院案	2010. 2. 23	當事人間有關評鑑事務事件，原告不服	原告之訴駁回	高等教育評鑑中心基金會所為評鑑結果並	

		教育部中華民國 97 年 12 月 10 日台訴字第 0970228635A 號訴願決定，提起行政訴訟		非行政處分，因此興國管理學院不得對之提起撤銷訴訟	
興國管理學院案	2010. 4. 22	興國管理學院針對其他 6 個學系之評鑑認可結果報告書及申訴結果評議書仍有不服，提起訴願遭決定不予受理，遂提起本件行政訴訟	原告之訴駁回	本案件中的 6 個學系評鑑認可結果報告書及高等教育評鑑中心應興國管理學院之申請組成申訴評議委員會就評鑑認可程序及結果重予審議修正，所作之申訴結果評議書非屬行政處分，是故興國管理學院不得對之提起撤銷訴訟	
國立臺北教育大學因招生名額減量事件	2008. 1. 24	訴願人因招生名額減量事件，不服教育部台中(2)字第 0960140324D	訴願不受理	訴願案之行政處分已不存在，所提訴願應不受理	教育部先行撤銷處分

		號函，提起訴願			
國立屏東教育大學因招生名額減量事件	2008. 4. 11	訴願人因招生名額減量事件，不服教育部台中(2)字第0960140324G號函，提起訴願，	招生名額減量50%部分撤銷	減少招生名額的裁量依據欠缺法律依據	
稻江科技暨管理學院因評鑑事件提起訴願	2008. 7. 30	訴願人因評鑑事件，不服財團法人高等教育評鑑中心基金會96年12月24日高評(96)字第096120026號函及97年3月7日高評(97)字第097030012號函提起訴願	訴願不受理	該處分非為行政處分，故不屬行政救濟範圍	
黃俊杰因興國管理學院行銷與物流管理學系評	2008. 12. 10	訴願人因評鑑事件，不服財團法人高等教育評鑑中心基金會97年7月	訴願不受理	該處分非為行政處分，故不屬行政救濟範圍	

鑑事件		31 日 97 高評 申字第 0031 號申訴結果執 行報告書提起 訴願			
真理大學 因招生名 額減量事 件	2009. 2. 24	訴願人因為招 生名額減量的 事件，不服教 育部台高(一) 字第 0970187952A 號函，提起訴 願	訴願不受 理	訴願案之行政 處分已不存 在，所提訴願應 不受理	教育部 先行撤 銷處分

資料來源：筆者彙整訴願與行政訴訟資料。

從上表吾人可以得知，訴願的判決時間多數集中於 2008 年，且提出的學校也都是在第一輪接受系所評鑑，其主要因素係為教育部決定將評鑑結果與退場機制做結合，強迫待觀察與未通過之系所，分別減招 50%與停招。多數學校是針對減少招生名額的處分提出訴願，僅有興國管理學院係以評鑑未通過為案件進行訴願(行政訴訟)。然而，透過上述案件吾人瞭解訴願與行政訴訟屬於不服行政處分的救濟制度，僅能運用行政法的觀點進行訴願(行政訴訟)，難以廣泛的討論系所評鑑制度之問題。因此，筆者認為通過這些管道並無法完整探討大學系所評鑑政策的問題，當然也就無法針對評鑑制度提出改善之建議。是故，本研究以歷史制度論為切入點，探討大學系所評鑑制度的問題，為系所評鑑找尋改善空間，讓評鑑制度發揮原有的功能。

第二節 研究成果分析

壹、關鍵時刻-推動大學系所評鑑之目的

路徑依賴的概念作為一種解釋歷史制度論的取向，其主要在於關注行動者在關鍵時刻的選擇(Mahoney, 2001: 113)。行動者在制度剛開始創設時於關鍵時刻所做出的選擇，常是路徑依賴分析的起點(TheIen, 1999: 388)。在關鍵時刻當中，行動者會從很多選擇方案中選取特定的方案，且一旦此方案被選擇之後，就很難回到當初選擇的方案。而關鍵時刻主要是由二個條件組合而成：第一是必須在兩個或兩個以上的選項中做出選擇，若無其他選擇，則無關鍵時刻的存在；第二是當有多種選項可供選擇時，若做出選擇就會很難回到初始狀態，產生不可逆的效果(Mahoney, 2001: 113)。經由訪談的進行來檢證我國推動大學系所評鑑的主要因素，以及關鍵時刻的選擇對制度後續的發展影響情況。

一、確保品質說

我國實施大學系所評鑑，其因素有控制大學品質一說，目的在於瞭解教育品質的優劣與價值，並希望透過評鑑的方式讓各個系所發揮自我改進的能力，協助系所找出問題且加以改善。而在本研究中，具官方色彩的一方認為推動大學系所評鑑之因素以往大學教育過度重視研究，忽略教學的重要性，因此欲透過評鑑之方式將大學教育導回正確方向。並透過系所評鑑讓系所瞭解自身的教育目標，做好自我定位，也通過系所評鑑的方式建立學校自我改善的能力。

「最主要就是說，老師太偏重在研究，那忽略了教學，我們希望回歸到教學上面來...所以目的我們是希望回歸到學生學習為本位...」(A1)

「...評鑑他的品質，你既然是一個系要教育，當然你的品質一定要達到某個程度，...」(A2)

「系所評鑑的目的在於協助大學改善教學品質，並確保系所提供學生一個優質的學習環境。結合品質管理 PDCA 循環圈之概念，促進各大學系所建立品質改善機制。...」(B4)

「...評鑑的目的有三個，第一個就是提升學校系所的教學品質...希望教學上面能都作努力，讓學生具有學習成效，第二個目的就是學校要自我定位，...那第三個目的就是促進學校能夠建立自我改善的機制...」(A1)

「評鑑對於學校產生影響在各系所師生們能了解自己的教育目標。...」(B4)

從訪談內容中可得知，政府積極推行該政策主要原因是希望提升教育品質以及可以藉此建立系所自我改進的能力。然而除了維持教育品質的說法之外，尚還有受到其他因素的影響。

二、管制大學招名額說

除了品質說之外，我國積極推動評鑑制度的因素可從國際因素與國內因素加以說明，在國際因素方面，一來是受資本主義化邏輯之影響，二來則是高等教育面臨國際間的競爭；而在國內因素方面，則是要使用大學系所評鑑這個工具，配合大學總量管制的精神，解決因少子化造成之衝擊，迫使大學系所減少招生名額或促使各系所的整併與調整，甚至強迫大學系所退場。

「...若從國際的角度來看...那這個基本上是一種資本主義化的邏輯，就說為什麼大學要評鑑？為什麼要考核他的績效，因為大學績效其實有很多東西是無形的...所以大學評鑑從國際全球化的角度來看，他基本上是一種資本主義化的邏輯，這第一個。第二個因為他要競爭，那這個是排名，大學排名下也是績效考核下產生的一個結果...要有評鑑的成果出來才能做排名，所以全世界現在很多種排名，...」(B2)

「...一方面是過去就有評鑑的需要，在來就是高等教育國際競爭的因素也會很強調國際的排名...那系所評鑑政策...希望瞭解系所辦學的情況，...」(B1)

「因為這個評鑑是必要，這是全世界的趨勢，否則的話我怎麼知道你這個系好不好...」(A2)

大學系所評鑑政策的制定一方面是回應國際潮流趨勢，另一方面也是因為教育的內容很難具體的表現出來，更難單以數字的方式加以呈現，所以必須要用評鑑的方式來瞭解以及維持教育品質。但就國內因素來說，我國訂定該政策的真實目的，其實是受到少子化的衝擊。

「...面臨少子女化的衝擊，...所以他必須要作一個量的管制，...」
(B1)

「有某官員私下跟我講，很明確就是因應少子化，才要推評鑑...」
(B3)

「...為什麼說它最重要的目的是為了解決少子化，提前讓大家退場，...」(B3)

少子化的影響會造成很多系所日後的招生問題，也就是說許多系所會因為收不到學生而倒閉，政府為了解決這樣的衝擊，必須從控制系所的招生名額。這也意味著某部分的大學系所名額會受到限制，形成系所退場。

「...最後那個教育部的官員說，可是我們當初的重點是在這一個部分，而不是在說學哪一個國家，重點就是用這一個方法，就是說來減少你的招生名額...」(B3)

「...還有更重要的目的是政治性，就是因為我們大學開放太多，...輿論開始抨擊，...開始說應該要管制，可是這個管制總要有一個標準，...他用評鑑，...那是當初政府的一個目的，...」(B2)

政府為了解決少子化對大學的衝擊，便針對大學的招生名額做總量上的管制，進而讓大學系所退場。然而此項政策的施行必須配合相關的措施，以取得若干的依據。因此大學系所評鑑政策就變成一個取得依據的良好工具。

「就必須要有一套制度讓它覺得被迫退場或是被迫整併...，所以評鑑就變成一個很好的工具，就是利用評鑑結合一開始第一波的系所評鑑結合，直接減少招生名額的措施，那目的就是逼這些系所來整併，然後同時總量管制的要求也會逼著較招生不足的這些學校縮減招生規模甚至最後要退場...」(B1)

「...他認為強迫退場，就是評鑑不過就減少你的招生名額，他認為這個目的重要，這就是他當初要推評鑑的目的...」(B3)

「...其實也配合大學總量管制基本的精神與概念，然後希望能夠讓這個大學的總量不增加的情況下，根據系所評鑑的結果來讓大學能夠做一些招生名額的調整或系所的整併調整...」(B1)

「教育部一開始的措施是要減招，...其實就是總結性評鑑啊，既受評斷你好壞，給你一個效果，減少補助或減少招生名額，...」(B1)

「所以我實在是對這個評鑑到底想要推什麼，我覺得他們自己沒有想清楚，反正這就是一個政策宣示，反正就是要作，大家很多人就提了很多建議、要求。」(B3)

「...所以教育部想得跟評鑑中心基金會...他們想的是不一樣的，可是一開始已經被導到這裡...」(B1)

從上面的訪談過程可以了解，我國推動大學系所評鑑的因素呈現兩極的說法，評鑑中心認為台灣以往的大學教育長期忽略以學生為本位，希望能藉由評鑑的施行回歸正確的方向，也藉此建立大學自我改善的能力，確保大學教育維持良好之品質。反觀其他非官方色彩之受訪者，認為推動大學系所評鑑的因素除了因應國

際潮流與國際競爭之影響，更重要係為教育部將大學系所評鑑政策做為工具，藉以回應大學數量飽和與少子化形成的影響，並利用評鑑結果管制大學招生名額，強迫大學系所退場。

在對我國推對大學系所評鑑政策的因素與目的作探討後，筆者可以發現從過去的文獻探討與本研究的訪談結果相較之下，訪談結果可分為兩派，一派為確保大學品質，另一派則認為是在管制大學招生名額。從表面上觀察，帶有官方色彩的訪談意見雖與文獻探討的內容一致，但有趣的是被評鑑單位之訪談結果則一致認為制定大學系所評鑑政策的因素在於因應少子化形成的衝擊，利用評鑑結果作為達到管制大學招生名額，強迫系所退場之依據。此舉顯然與高等教育評鑑中心標榜的自我改善式的評鑑相違背，變相成為總結式評鑑，並給予評鑑結果優劣之分。

依據理論，行動者在一個關鍵時刻所做的選擇，會為行動者界定選擇的範圍；而這個選擇點是在兩個或兩個以上的選項中做出選擇。一旦做出特定的選擇，就很難回到其他選擇方案上。在本研究中，我國高等教育其實一直受到高度的管制，如在學費收取的限制、招生名額的管制上都一直受到干預。教育部選擇以大學系所評鑑來干預大學的做法其實有跡可循，誠如前述說明我國高等教育受到管制的背景因素外，還有我國政府從 1975 年開始就利用評鑑制度來管制大學與以評鑑結果作為獎補助經費的依據。

另外，從教育評鑑理論探究，評鑑最主要的兩個目的為績效責任與改進、發展。從訪談過程中，筆者得知評鑑中心規劃的評鑑制度，係冀望透過評鑑制度讓系所達到自我改善與發展的目標，促使系所提高教育品質；相對的，受評鑑單位卻感受不到評鑑中心的這份用意，其認為系所評鑑制度只是教育部為了解決少子化衝擊所使用的政策工具。

貳、反應序列-大學系所評鑑政策實施，對大學系所產生之影響

反應序列是指時序相連、因果相關的事件形成的序列鎖鍊。在反應序列中，每個事件既是先前事件的反應，也是對後續事件的原因，在序列中早期事件對最

後結果的影響相當重要，因為事件發生一個微小的變化，但在最後序列中，卻隨著時間的累積而產生很大的差異。這些序列有著密切的邏輯關係，而最後序列事件取決於第一個發生的事件(Mahoney, 2000: 526)。在反應序列中，早期事件引發後續發展，不是再製一個特殊的模式，而是一連串行動反應與逆反應的過程。透過下述的探討，筆者將探究因大學系所評鑑所帶來之影響，對評鑑制度產生哪些變化。

一、系所整體發展

大學系所評鑑政策施行對大學系所產生的影響，第一個影響表現在系所整體發展上。以往系所之發展方向系所教師在系所會議上共同研議、討論，在評鑑制度實施之後，評鑑委員會提出他對系所意見，並提供改善建議。那系所為了要通過評鑑的要求，也只能放棄原有的方向，轉而聽取評鑑委員的意見。

「...為了要通過評鑑，所以只好去符合，那所以變成說評鑑指標會導...，那評鑑就會導引整個系所走，辦學的方向...」(B1)

「...或是它來評斷說系所這樣發展好不好。但問題是這個系所本身的辦學是由這一些老師共同討論出來的結果，那這些老師要把系所帶到這個方向，只要學生接受願意來念，其實其他人你有什麼權力去做過度的干涉...」(B1)

「重點是這個誰來決定，開什麼課程誰決定，不是由大學自己經過系所到院到校，最後課程會決定嗎，他現在就變更了這麼邏輯，變更邏輯就影響大學的自主...」(B2)

「...，再加上評鑑項目過於多且細，如此可能造成各校編列預算時過於注重評鑑項目，而失去各校辦學之特色。」(B4)

每個大學系所的設立都有其設立的背景與因素，且每個系所所欲達到的目標也不盡相同，大學系所評鑑的實施，其評鑑指標的第一項就針對「目標、特色與自我改善」進行評鑑，該項指標的設立以及後續的改善建議內容都影響系所的發展。

展方向，為了能夠順利通過評鑑，系所能迫於無奈的接受改善建議，放棄原有經由許多會議討論出的發展方向。除了系所整體發展方向被影響之外，根據學術自由之保障，評鑑政策的制定亦會影響其保障內容，因此筆者將以此為基礎，探討其受到影響的狀況與程度。

二、教師教學方面

以學術自由保障內涵為基礎進行探究，大學系所評鑑在教師教學方面影響為：首先受到系所整體發展的影響，系所的課程設計勢必也會直接受到影響；其次教師在授課時，授課內容、評量方式等也受到關注；再者為了因應評鑑的需要，教師在研究之餘必須付出比以往更多的時間在輔導學生上，也必須製作更多的書面資料；最後則是學校會設計一些內部機制來應付評鑑制度，如教師評鑑制度的設計。或多或少都會讓教師的教學受到影響。

「第一個當然就是很多系所評鑑會涉及到課程、學生的學習等等，那個當然會影響到老師的教學，那很多評鑑的委員它可能用他的想法建議系所要怎麼做，...」(B1)

「...我覺得他比較具體的影響，就是說你的課程設計，他評鑑的時候對你的課程設計有意見，那我們這個部份為了要滿足評鑑的要求，我們通常這個課程設計就會去調整，所以這個是開出來的課程設計影響最明顯，...」(B3)

「教學面我覺得除了剛剛提到因為評鑑他會直接影響指導我們直接開什麼課，應該開什麼課，那會影響到開課...」(B3)

「...授課大綱中，對學生閱讀內容的深度以及對學生考評的意見，到底要指導多少作業，管到這邊來，...」(B2) 「...那真正在教學活動上，我覺得有一個影響就是說，這個教育部推得這個大評鑑下來之後，...，那在這麼各校裡面自己推的教學評量，...，就要學生每學期上完課就要給老師寫教學評量，...那麼也許這個學生的教學評量就影響到這個老師的一個個人評鑑，那麼老師就

會很在意學生的教學評量，...，所以那每個老師都希望自己學生的教學評量好看一點，所以影響到就是什麼，老師開始放水，開始每個老師都放水，...」(B3)

「...個別老師的教學活動他可能因為評鑑的推動有間接的影響，...，所謂間接影響就是，...，每個學校會建立一些內部機制，什麼怎樣去輔導學生什麼的，...但是現在因為評鑑了，第一個就是我們跟學生的互動一定要有一個書面紀錄，...給評鑑委員看，所以我們就是說要作業績，...在教學之餘的輔導方面，對老師來講增加了很多要求，...」(B3)

三、教師研究方面

大學系所評鑑除了影響教師的教學活動之外，也對讓教師的研究表現受到影響。雖然評鑑中心強調沒有以此作為絕對的審查標準，在相關的資料中亦無任何證據顯示 SSCI 或 TSSCI 的重要性。然而在實際執行時，評鑑委員皆是以此作為標準評斷教師的研究，在這種情形下，我國學術研究方向逐漸被導向以 SSCI 或 TSSCI 為主。

「...那尤其是老師的研究表現，當然也會被要求，動不動就來看老師有沒有TSSCI，有沒有SSCI什麼的，...那導致就是說全部整個學術研究的方向都被導向好像沒有TSSCI發表的就都不算是研究，...評鑑納入的標準就會影響到老師的研究，...」(B1)

「這(研究)多少也會多少有點影響，那每個學門它有不同的研究方法，或者說他寫論文投稿在哪一種期刊...，但是評鑑來的指標是希望看到你寫論文，所以這會影響老師漸漸老師就不太寫書了，因為他的指標是看論文，再來就是論文裡面當然會一直希望說我們去寫SSCI或TSSCI，...」(B3)

「...教育部雖然說沒有說要求要TSSCI這種標準來看老師的研

究表現，...這些委員訪視的時候，委員也會用這個標準來看。…」

(B1)

四、增加行政業務

大學系所評鑑政策的推動既對系所整體發展方向產生影響，也對教師的教學與研究活動有所要求，也增加系所行政業務的負擔。為了因應評鑑的施行，各系所紛紛製做很多的書面資料，其中包含系所行政、教師個人活動方面等資料，系所行政人員除了負擔平日系所業務外，還要挪出額外的時間製作評鑑所需的書面資料或是籌備相關活動。另外，系所人事聘用有受到影響，以私立學校來說，系所為了補強私校研究成果較差的部分，會找一些已退休的正教授前來系所任教，以應付系所評鑑。

「...評鑑要看學生學習的成效，大家就做一大堆書面的資料，...
那其實都是增加系所的行政負擔，...」(B1)

「...在行政面上是增加大家的行政作業，就是一直為了要作評鑑的很多報告，...，尤其在評鑑項目第五項就是畢業生的表現，...我們必須要去瞭解畢業生他後來就業的情況，那這個就是增加了系的一個工作，...各校出現一個很荒謬的一個現象，大家都在成立系友會或所友會，然後系上的助理變的他也占據他很多時間在弄系友或所友，...那我覺得這多少就影響系上工作的負擔。...」
(B3)

「而且系所必須要去因應評鑑的要求去做很多原來他不見得要作或不見認為必須要作的事情，...」(B1)

「...那有一個部分就是我覺得，因為評鑑來會覺得說你有些私立學校的研究的成果比較差，那它就會想說去找一些從公立學校退休的老師進來，...，他們過去研究表現比較不錯，那就可以用一些過去研究表現進來充場面，...用這種理由去聘一些公立學校

退休老師進來，說研究表現比較好可以充場面其實是騙人的，因為我們都知道評鑑只看三年內的績效...我說就是對人事聘用的一個影響，...」(B3)

綜上所述，經過訪談並加以歸納訪談意見，大學系所評鑑對系所產生的影響大致上可歸納為對系所整體發展、教師教學、教師研究、和系所行政業務增加等四面。首先在系所整體發展的影響，各校系所均透過諸多會議討論系所的體整發展方向，但由於評鑑結果不佳，系所為求評鑑所提出的問題，只好被動的接受評鑑委員所提供的意見對系所進行改善，此舉對也代表著系所放棄了原有的計畫，轉而採用評鑑委員的意見來建構系所的整體發展目標。其次，教師研究原則上受到大學自主的保障，可是在評鑑制度的實行之下，教師在授課的內容、方式以及評分的方法都受到影響，且學校為了因應評鑑也開始建立校內機制，這也增加教師除了教學之外的負擔。再者，教師研究方面也受到影響，因為學術界近年來都以 SSCI 與 TSSCI 作為研究方向，雖然評鑑單位並未將此標準明文訂為評鑑標準，但在實際執行上，評鑑委員無不以此為標準，這不但影響老師研究的方向也侷限老師投稿的範圍。最後，為了評鑑的要求，系所行政人員或教師必須整理與製作大量的書面資料，以及為了因應評鑑項目-畢業生表現，系所必須進行許多的額外工作，如成立系或所友會、與畢業生的聯絡等都是屬於平日行政業務外的工作，因此系所業務就變得更加的繁多。

透過上述的分析，筆者可以得知大學系所受到之影響，可大致上分為四個部分，系所整體發展、教師研究、教師教學，以及行政業務增加等。雖然有文獻在探討這些問題，有訴訟案的提出，更有監察院要求改善的建議，但是卻沒有看見大學系所評鑑制度有任何重大改變，關鍵因素在於目前我國大學系所評鑑由教育部主導系所評鑑的設計方式，且強迫所有大學系所都必須參與評鑑實施，各系所對於是否參加評鑑制度沒有選擇權利。但評鑑結果之產生卻會對系所產生很多影響，如社會觀感、招生情形、甚至是政府經費補助，其中政府補助經費對學校的營運影響很大，就公立大學來說，其所有的教育經費全數仰賴政府預算的編列；相較於公立大學處處受到教育部影響，私立大學雖然享有較大的空間，但我國私

立大學自主財源的比例偏低，多數還是必需接受教育部經費的補助，受限前述說明的影響，因此各系所在系所評鑑中只能選擇接受評鑑結果以及評鑑相關的建議。

參、反應序列-雙方行動者對結合退場機制的看法

反應序列是指時序相連、因果相關的事件形成的序列鎖鍊。在反應序列中，每個事件既是先前事件的反應，也是對後續事件的原因，在序列中早期事件對最後結果的影響相當重要，因為事件發生一個微小的變化，但在最後序列中，卻隨著時間的累積而產生很大的差異。這些序列有著密切的邏輯關係，而最後序列事件取決於第一個發生的事件(Mahoney, 2000: 526)。在反應序列中，早期事件引發後續發展，不是再製一個特殊的模式，而是一連串行動反應與逆反應的過程。在本研究中，教育部擅自將評鑑結果與退場機制作結合，引發系所的反彈而造成該退場機制被迫進行修正。

一、退場機制的影響程度

大學系所評鑑結果與退場機制的結合，對系所首當其衝的影響，就是會造成得到待觀察與未通過兩種評價結果的系所面臨減少招生名額與停止招生名額的結果。再者，該措施也會形成校內各系所之間的矛盾。在眾多系所一起爭取有限資源時，評價結果不佳的系所就會變成弱勢的一方，逐漸被邊緣化。更有甚者，某些學校甚至對校內各系所放話，只要評鑑結果不佳，校方就會將系所關閉。

「但是你教育部急著要結合退場機制的結果，...第一個學校內部的矛盾，有限資源大家互相競爭，那很多新興的、弱勢的學科就倒楣了，...(B1)

「因應評鑑的結果就導致校內這種合理或不合理的整併，...，但是有一些其實是不合理的，尤其是針對跨領域的獨立系所的整併，我覺得很多是不合理的，因為本來獨立所就因為沒有辦法跟系合併」(B1)

「...，反而那時候台大是決議說只要有一個系所評鑑沒有通過，他就把他關掉，很多學校放話是這樣講的，...」(B1)

「...，你不通過或待觀察就關掉，像淡江大學當時評鑑的時候也說系所只要有一個是不通過的，我就把他裁併，...」(B1)

「...但是事實上評鑑不但沒有帶來對台灣高等教育發展的幫助，它反而造成是傷害，因為他的幫助我們看不到，...」(B2)

「...系所的評鑑你縱使給系所好的發展性的建議，...資源都是在學校，所以關鍵在於說系所能不能發展好，其實跟你評鑑無關，是跟學校的政策、態度與資源有關，...」(B1)

「...所以評鑑一旦不好，那一個系所幾乎是在學校裡面難存在，...那評鑑結果反而沒有辦法去發展或是幫助那些評鑑也許待觀察或不通過系所能夠存活，而是導致他們面臨生存的危機，甚至被整併。...」(B1)

從訪談過程中看到退場機制對系所產生的影響後，系所面對著主要還是生存的壓力。對於這樣的結果，某部分系所開始透過法律途徑以求自保。而教育部這樣的政策在評鑑中心以及各大學系所的反彈之下，其反對的原因可以訴諸多方的討論。

二、皆持反對的立場

無論是教育評鑑中心或是大學系所的受訪者都對退場機制的結合持反對的立場，其反對原因可以歸納為三個因素，第一，基於系所評鑑的目的之一是讓系所改善本身缺失，一旦與退場機制結合便會失去原來訂定評鑑政策的宗旨；第二個因素為市場的力量大過於退場機制的力量，換句話說，透過市場壓力讓系所退場的效果還要大於與退場機制做結合；第三個因素則在於教育部的做法已經逾越大學法的授權範圍，因此教育部也已經修正該措施，讓退場機制與評鑑結果脫勾。

「每一個系所都不願意被評啊，...這是人基本的心態，但是這

個評鑑既然教育部規定要做，那就大家要開始怎麼樣去注意他。…」(A1)

「我們評鑑中心的單位，並不想跟退場機制做結合，那是後來教育部他們突然間有這個政策，…」(A1)

「我剛才講的從開始系所評鑑，就沒有這個機制…」(B2)

大學系所評鑑的實施單位，高等教育評鑑中心認為既然該評鑑政策是教育部的既定政策，各個系所就有必要遵守評鑑政策的實施。但評鑑中心對於評鑑結果與退場機制的結合是抱持反對的意見，因為評鑑目在於學校的自我改進，若與退場機制結合就會失去實施系所評鑑的宗旨。至於被評鑑的系所也與高等評鑑中心站在同一立場，反對大學系所評鑑結果與退場機制掛勾。

「…客觀上去做一些評鑑的結果公告給社會大眾知道，…自然會去做選擇，根本不需要去結合那個退場機制，…讓市場去決定就好，」(B1)

「…原本他想要就評鑑制度來逼一些私立學校退場，…但是後來這件事情發生市場的力量來的更快、更猛，所以學校自己就會收不到學生，教育部就不需要靠評鑑來砍你們的學生，…」(B3)

「後來沒有，一開始有後來就沒有了，因為為什麼不必要，你知道為什麼不必要，因為學校太多，馬上自己就退場了。(A2)

「簡單的說是要裁掉大學，…那後來也發現這樣的作法不行，一方面是因為第一個是違法，再來是因為…有很多關門是因為市場裡面受不了…」(B2)

「市場的趨勢比這個快，所以就不必了。退場機制就不必要用評鑑來做掛勾…。」(A2)

「…這樣做是違法的，大學法清清楚楚只做為補助大學之用，就

說大學法授權給教育部把評鑑結果應用就是可以做為補助可以用，但是如果把他當退場就是違法，所以現在不敢做，...」(B2)

「...不管怎麼樣我們覺得說評鑑的目的就是要為學校做自我改進，...如果今天你要跟退場機制掛勾的話，這個評鑑會失真。」

(A1)

「...但是教育部他已經感受到這個政策需要修訂，所以他事後也把這個政策做修訂，...」(A1)

雖然說雙方行動者皆認為大學系所評鑑與退場機制結合的做法並不適當，不過從訪談的內容得知兩方所持的理由並不相同，教育評鑑中心認為這樣的措施會破壞評鑑政策的宗旨；而受評鑑的各系所卻是覺得透過市場的壓力就可以解決因少子化產生的衝擊，並不需要使用強制性的手段。另外，從法規面上探究，退場機制的規定也逾越大學法之授權。

雖然教育部已經取消日前所施行的退場機制，在一切看似已經回歸到當初所設定的目標上。但是事實上，教育部然仍就透過其他的方式繼續退場的工作。

「...後來這個脫鉤是沒錯，但是它還是一樣在那個總量標準裡面訂了很高的員額編制標準，所以後來那個是有法規依據，...那個標準一樣可以導致減招，但跟評鑑就沒關係了，...縱使不放在評鑑標準裡面，另外另一個標準也還是導致退場的機制，所以教育部還是在做退場的事情，...」(B1)

「...教育部後來訂的總量管制的標準裡面有關於系所教師員額的標準或師生比，...也就是說當你的這一個系所不達到專任教師人數的標準的時候，一定是不通過的嘛，...」(B1)

透過上述的訪談過程，評鑑結果與退場機制的掛鉤被大學系所與評鑑中心反對，其基於三項理由，退場機制的結合違背了評鑑目的；不符法律的規範以及市

場化壓力。然而，在訪談過程中訪談者也特別指出，雖然目前已經與退場機制脫鉤，但教育部仍然透過其他的方式在進行退場的動作，只是不再使用評鑑這個工具。

在路徑依賴階段中，反應序列對於制度模式的建立具有挑戰或支持的作用，因而可能會提供最終結果的穩定均衡，但也可能是另一個新關鍵時刻的開始。在本文的個案中，透過一連串的訪談過程，筆者可以得知，教育部將我國大學系所評鑑的評鑑結果與退場機制作連結，強迫評鑑結果不佳的系所退場，以減輕少子化帶給高等教育的影響，但是這樣的作法卻受到評鑑中心與系所的反對，所以教育部也取消了這樣的規定，然而訪談者也提出教育部依舊在進行退場機制的說法，只是另外尋找其他的管道進行。大學系所評鑑政策在遭遇反對意見時，雖然對制度模式的起了挑戰作用，導致制度做了些微的修正。不過其整體的發展方向仍舊依循關鍵時刻時所選擇的方案。

從前述我國系所評鑑目的之探討，並無法得到一個結論，筆者只能推論評鑑中心規劃的系所評鑑應屬於促進系所改進與發展的形成性評鑑，但在實際執行上確將強迫系所無條件參與系所評鑑，且評鑑的內容無所不包，舉凡系所特色發展、教師研究與教學、學生學習、甚至是畢業生的表現均含括在評鑑指標當中，而評鑑結果的運用也和退場機制結合，強迫評鑑不佳的系所退場，這樣的作法等同是對系所做成評價性判斷，並給予懲處。因此，在實際執行層面，我國系所評鑑已經變為總結性評鑑。

肆、結果-大學系所評鑑的改善方向

高等教育評鑑中心表示，大學系所評鑑制度的設計採階段性質的方式進行，第一周期從 1996 年實施到 2011 年，強調系所的教學環境。第二周期即將在 2012 年開始實施，主要以學生為主軸，強調學生的學習。在前一階段的評鑑過程中，評鑑制度的設計、實施方式、和結果之運作都有受到質疑，以及評鑑可能對學術自由產生影響的情況下，為了讓大學系所評鑑制度能夠確實達到改善教育品質的目的，該制度有必要進行適度的修正，以下就針對大學系所評鑑制度的法制面與

實務面進行討論。

「…評鑑以教學為主題，第一階段所強調的是教學的環境，強調老師的教學，第二階段我們就更進一步，就是說要走到學生的學習，以學生為主體，差別在這個地方，…我怕學校沒有一個適應期，所以我們是有個過渡…」(A1)

「因為第一個周期要求老師要求設備都已經有了，就不必看，並不是都不要，都已經都 OK 啦，第一個周期我們的名詞叫輸入面，都已經建立很好的讀書環境…，第一個周期都已經 CHECK 過啦，…那第二個周期那些東西只是看過，也要看可是不是重點…」(A2)

「…第二週期的評鑑將以「學生學習成效」為重點，然各校以及評鑑委員對此認知不深且有不同見解，這現象可能造成矛盾、爭議和困擾。…(B4)

一、系所評鑑實務上的改善

為了使大學系所評鑑更能發揮本質上的精神，改善評鑑制度的缺失變成不可或缺的工作。在實務上要先定位評鑑政策的目的，再來討論評鑑實施的細節。而在評鑑的細節上，則可再細分為評鑑實施的方式、評鑑的標準以及評鑑結果的運用。首先評鑑實施的方式，可從現行強制性的評鑑改為申請性的評鑑，由各校自行決定是否申請進行系所評鑑。不應將公私立大學放在同一個市場中相互競爭，應讓其各自發揮原有的功能。其次為評鑑標準的設定，既然公私立學校的定位不同，就該訂定不同的標準、指標，且在訂這些標準、指標時更要跟被評鑑單位共同商量，研擬出真正能夠改善大學教育的標準、指標。最後則是評鑑結果的運用，評鑑制度是用來改善大學教育品質，既然要改善品質就不能與退場機制結合，且還要有資源的挹注，讓系所有資源進行改善。

「...那要看你的政策，所以到底評鑑是總結性評鑑還是所謂的
發展性評鑑，你要定位清楚...」(B1)「第一個評鑑中心基金會願
意就不要強迫評鑑，自己申請，...」(B1)

「...第二個你教育部要拿資源出來，評鑑通過的系所有沒有特別
資源的挹注，或者是你要幫助辦學成效不好，要替它去檢討然
後要改善它...」(B1)

「...可是有沒有想過發展也許是階段式的...，所以你要長久的
看，...你看市場你永遠追不上市場的變化，所以國立大學跟私立
大學，私立大學有很大的靈活性，...讓它自己去調整...，但是國
立大學你要看整體國家發展的需要，系所能不能整併要看有沒
有影響到對國家未來的發展，人才培育的需求，...有一些大學還
是要走學術導向啊，可是系所還是基本的學術導向，不應該是
市場導向...」(B1)

「基本上第一個公私立應該要不同；第二個公立的有學術型的
有教學型的，私立也有學術型的，但私立的...原則上都是教學型
的，那你就要去區分不同的指標、標準，而且這標準應該跟大
學去談，因為你是幫大學做系所評鑑，你不是在評鑑大學，應
該是大學內部的系所，那大學要怎麼樣去調整它的系所，它應
該跟你討論說大學整體發展方向，然後再來你來看它的系所有
沒有符合整體發展方向，...」(B1)

「...，所以每一個學校應該就我這個大學發展方向來定一個每個
系所應該達到的一些指標，然後你第三人來用這些來看我有沒
有達到，因為系所一定說他自己有達到，所以你就外部來看說，
你系所有沒有達到這個學校自己訂的指標，而不是去看全國一
制的指標，

「所以應該是系所評鑑應該是發展性評鑑，它來讓大學幫助系
所發展，然後大學自行決定要不要調整系所...，讓教育部訂指標
可以，來看校務，那你校務就不要涉及到系所，因為校務是看

你學校的效率，經營的狀況，系所主要是涉及到學術的，是跟學術發展、學術研究比較有關係的，那你教育部如果說訂個標準來控制大學各系所的情況...」(B1)

「...但是我會覺得說你寧可用評鑑不過扣你教育部的補助款，用這種比較溫和的方式，那這樣子有的學校也許認為自己可以辦出我的特色，...」(B3)

「...你就要去改，那也許有一個方法就是，回歸到美國它是一個評鑑認可的話...」(B3)

「評鑑結果採用學門分類進行公告，非以學校單一主體。應絕對採取認證式持續改進的自我提升模式，不作橫向比較。」(B4)

「評鑑委員分成實際訪評與書面審查兩種，首輪系所評鑑委員的標準和程度不一，加上行前訓練不夠完整，難免有各組評鑑委員此度不一的現象。教育部對於評鑑的結果常和撥款掛勾，...」(B4)

二、系所評鑑法制面的修正

在法制層面，應停止實施大學系所評鑑，因為該制度的訂定已踰越大學法的授權。如果堅持一定要實施大學系所評鑑，也只能將評鑑範圍限於系所業務的評鑑，不能觸碰系所有關課程與教學方面的內容。

「第一個如果又回歸法治的話，系所評鑑應該停止，這是我的主張，因為大學評鑑辦法並沒有授權給他。」(B2)

「第二個系所評鑑一定要做，只能作系所業務的評鑑，...但是有關於課程跟教學我認為是絕對不能碰，因為你一碰一旦評鑑，評鑑就是有好壞那好跟壞誰決定，是評鑑委員決定啊，可是大學自主精神這個是各校自己來決定...」(B2)

總結前面對大學系所評鑑改善方向的意見，可以得知評鑑單位所設計的評鑑制度是將系所評鑑拆解成階段性的進行，以5年為一個單位來進行，以學生為本位當作出發點，分為數個階段來評鑑系所，每個階段所強調的重點略有不同，其希望透過此方式幫助系所找出問題並加以改善。而從訪談過程則可以歸納由法制面與實務面進行改善。在法制層面方面，進行系所評鑑違反大學法的授權，若教育部執意繼續進行系所評鑑，則其評鑑範圍只能限於政所行政業務，不能影響系大學自主所保障的範圍。除了法制層面外，在實務層面的改善上，筆者認為應先確認系所評鑑的目的，之後在討論系所評鑑的相關細節。在細節部分，筆者在區分為評鑑實施的方式、評鑑的標準以及評鑑結果的運用等三的面向。在實施方式上應努力將制度設計朝向美國評鑑認可制的方向改進；評鑑的標準也要將公立與私立大學就功能上作出區別，且詳盡的與各大學系所商討評鑑的標準訂定；而在評鑑結果的運用方面，則要回歸評鑑政策制定之目的，政策是要總結性的評鑑，然後給予評鑑不佳的系所懲罰性措施，或是改良性的評鑑，並且幫助不佳的系所改善系上教育品質。

伍、小結

綜上所述，從書面資料可得知，我國大學系所評鑑政策訂定目的在於維繫品質，但本研究透過訪談瞭解行動者對政策認知有差異，教育部其實只是想運用這個工具達到管制大學。因此，大學系所評鑑制度的設計悖離認可制度的精神，也無法達到評鑑真實之意涵。在大學系所評鑑開始實施之後，針對可能對系所產生的影響也漸漸受到學者討論，透過本文研究與整理後可將影響的面向歸納為四部分：系所整體發展、教師教學、教師研究，與系所業務的增加等，而系所在面對評鑑結果時往往也只能接受評鑑的建議，主要因素在於我國評鑑制度屬強迫制，全數的系所都要參與評鑑，所以若系所不接受評鑑的建議，也就等於無法通過評鑑。此外，評鑑結果的運作也曾引起諸多的反彈，教育部將評鑑結果與退場機制做結合，強迫評鑑結果不佳的系所退場，高等教育評鑑中心以及大學系所均不贊成該制度，之後教育部自知理虧後也取消了退場機制，不過其依舊選擇其他的方

式對大學進行管控。在高等教育評鑑中心的規劃當中，大學系所評鑑將以階段式的方式進行，也就是說每周期的評鑑所強調之重點不同，在第一週期的執行過程中仍有爭議尚未解決，第二周期能否執行完善，有待諸位行動者從法制面與實際面進行改善，讓系所評鑑制度更加完善，且真正發揮評鑑目的。

第五章 發現與建議

第一節 研究發現

在前面幾個章節中，運用歷史制度論中路徑依賴的概念分析大學系所評鑑之發展歷程，將其分為五個階段進行探討，分別為初始條件、關鍵時刻、制度重製、反應序列、以及結果。筆者以這五個階段為基礎對大學系所評鑑進行分析，利用文獻上的蒐集與相關專家學者進行訪談，希望能夠對大學系所評鑑有更進一步了解，並增加現行文獻上只強調制度面的不足，補強在實際執行層面。經過第四章訪談結果的分析，筆者將文獻與訪談分析交叉檢證，以得到本文的研究成果。

壹、大學系所評鑑政策之目的-因應少子化衝擊

一項制度或措施要充分展現其效果，其中一個很重要的因素就是必須在行動者有足夠的共識下才能夠真正發揮大學系所評鑑政策的效果。在本研究的個案當中，實施評鑑的單位認為大學系所評鑑可以協助我國教育制度走向正確的方向，也能藉此建立學校自我改善的能力，幫助系所提升自我品質。然而被評鑑單位也就是各大學系所卻對評鑑的施行有著不一樣的認知，儘管大學系所評鑑制度的制定或多或少受到國際潮流的影響，但其一致認為教育部之所以推動該政策，最主要的因素在於教育部想要控制大學，但是經過大法官釋字第 380、450 號解釋後，已經明確表示受憲法第 11 條學術自由之保障，教育部若想干涉大學的運作就必須符合相關的規定，因此要取得法律的授權。教育部便針對評鑑制度制訂大學系所評鑑辦法，把大學系所評鑑制度作為干涉大學的工具，借用這個工具來迫使大學系所退場。除了從政策制定的原因可以看到雙方的認知差異，在其他評鑑施行的細節也能夠看出一些端倪，例如在 2006 年評鑑制度剛開始實施的時候，教育部就將評鑑結果與退場機制相結合，希望達到減併系所的目的，以及評鑑結果的公布並沒有後續的改善計畫，對於評鑑不佳的系所也沒有給予經費上的補助或是協助系所進行系所的改善。從教育部的各種措施、高教評鑑中心之維持系所品質的立

場到各大學系所之管制大學的看法，可看出三者對評鑑政策的認知有很大的差異，而這些差異也造成後續評鑑制度設計上無法真實呈現評鑑真正的意涵。

在教育理論中，依據評鑑目的不同，隨之而來的其在評鑑方式的選擇亦會有所改變，教育評鑑目的依據學者的彙整，可區分為績效責任與改進、發展兩種，其所相對應的實施方式分別為總結性評鑑與形成性評鑑。「總結性評鑑」則是在教育活動完成後，對教育效果進行判斷，給予優劣的分級，並有後續的懲處，而「形成性評鑑」指通過診斷教育方案、教育過程與活動中存在之問題，提供反饋訊息給正在進行中的教育活動，藉此提升教育活動之品質。筆者綜合上述的論述，表面上由評鑑中心設計的系所評鑑制度應該是追求系所自我改善的功能，而實際上教育部在系所評鑑政策規劃前，自己就已經有清楚的政策目標—少子化衝擊，且評鑑後續應用方面，是朝向對系所的教育做一個價值性的判斷，吾人從此推論我國的系所評鑑應屬於總結性評鑑，對於教育效果做出判斷，並將其區分等級，並與教育資源的分配相連繫。

貳、教育部為大學系所評鑑政策的主要操控者

傳統上，我國高等教育一直受到政府的干預，1994 年大學法的修訂以及大法官釋字 380 號與 450 號解釋的出現，逐漸確立大學自治與學術自由的原則，並透過大法官釋字充實學術自由的內涵。大學在獲得更多自主空間後，教育主管機關逐漸從管制者的角色轉變為輔導者的角色，因為教育機構在自主空間內進行相關的教學活動，其教育品質的優劣變成由學校自己來管控，那教育部為了確保教育品質是否還具有一定的水準，開始嘗試透過評鑑的方式進行，一開始也是由教育部自行舉辦，直到 2004 年試辦大學校務評鑑才開始委託給其他團體辦理。

目前我國的大學系所評鑑，係由教育部委託給由各大學與教育部共同出資成立之高等教育評鑑中心基金會，在理論上該評鑑中心屬於公設財團法人，其運作資源全數仰賴教育部編列預算，幾乎是教育部的下屬機關之一，因此其並沒有太多自主的空間規劃系所評鑑制度。而且教育部推動系所評鑑設定的目標就是為了因應少子化衝擊，希望透過該政策解決問題。因此，即使評鑑中心是由一群擁有

教育評鑑專長的人員組織而成，瞭解系所評鑑所應追求之目的與宗旨，但是政策實際執行之後，確與原先的規劃產生落差，由追求改進、發展目的之形成性評鑑變成追求績效責任的總結性評鑑。而且教育部在系所評鑑的後續作為，像評鑑結果與退場機制以及經費獎補助相連結等措施，都係由教育部所主導，雖然退場機制措施後來被取消，但與獎補助連結在作法上不但是由法律所允許，且也是國際間其他各國的常用作法，主要癥結出自我國無論公立或私立的教育機構，其教育資源都依靠教育部的預算編列，對於教育部的相關措施也只能被迫接受，即使有反彈聲浪出現，其改善的情況有限。綜上所述，從系所評鑑的規劃設計一直到評鑑結果的後續運用，主要都是由教育部在主導，評鑑中心反而變成從旁輔助與實施政策的角色，而各大學系所更是鮮少有機會參與系所評鑑的設計過程。

參、大學系所評鑑的影響範圍

大學依法受到學術自由的保障，在探討大學系所評鑑可能產生的影響時，也往往以此做為討論的重點，認為大學系所評鑑的施行會干涉學術自由，影響各大學的自主空間。透過文獻探討，教師對我國學術自由之看法，主要集中在三個層面：分別為教學自由、研究自由與機構自主三個部分，其研究可與本文相互檢證，在本研究中大學系所評鑑之影響範圍可歸納為四個種類：其分別是影響系所發展走向、教師研究、教師教學，以及系所行政業務的增加。筆者將兩者相互比較，得知其實兩個研究的發現並無太大的差異，其中的機構自主代表系所可以自由決定系所的發展與特色，然而在系所評鑑政策實施後，系所的發展走向開始受到系所評鑑的影響。

在系所的發展方向上，向來係由各系所任教之教師透過長年的會議共同討論出來，只要市場接受系所的教育理念與系所特色，自然就會獲得社會大眾的認同，而吸引學生前來就讀，但是系所評鑑卻破壞了長久以來存在之制度。系所的發展方向跳過系所，由評鑑單位來決定系所的整體發展方向。而在教學方面亦是如此，教師之教學係根據本身的專長所學開課，其課程內容、教材以及評量學生的方式都由授課教師根據學生不同吸收程度進行設計與調整，可是在評鑑報告書中，筆者看到評鑑委員直接指導系所的開設課程、學分數的設計等的情況不勝枚舉，即

使系所在學術自由上享有課程設計之自主空間，但系所為了通過日後的再評鑑，也只能選擇接受評鑑的建議，以此作為改善系所的基礎。

那在教師研究方面，系所評鑑制度實施以來，教師的研究也趨向窄門化，主要因素在於過分強調投稿期刊的出處，如 SCI、SSCI、TSSCI 等資料庫。雖然在評系所評鑑的評鑑指標中，並沒有特別強調期刊資料庫，不過在評鑑報告書中，還是可以看到期刊數的統計資料，或是如何提升系所投稿 SSCI 數量等意見，但是以這些資料庫作為評鑑標準的依據何在，以 SSCI 資料庫為例，該資料庫是美國一個營利的資料庫，其收錄的期刊素質更式良莠不齊，一些知名的期刊並未收錄其中，這樣的品質如何能夠做為系所評鑑的依據。此外，系所評鑑也將教師研究上表現的予以數字化，或是用平均值的概念來審查教師的研究貢獻，只專注研究在數字上的變化，而不是重視教師研究的內容以及對學術領域的貢獻。

另外一個較特殊的影響，是系所評鑑增加系所行政業務之工作量。各系所必須要自行籌備自我評鑑的部分，製作自我評鑑報告書被送交評鑑中心接受評鑑；而且系所為了因應評鑑指標中對於畢業生的情況，需要有些許制度與單位，甚至是透過活動等方式，來獲取畢業生的近況，這些都大幅增加系所原有的行政業務。綜合上述，筆者看到的是系所評鑑對各系所產生之負面影響，但是如果以學生學習的角度，系所評鑑所要求的內容與建議能夠真正進行改善，讓系所建立自我改善機制，長期來說對提升教育品質是有加分的效果，重點在於如何規劃一個完善的制度而且確實執行政策所欲達到之目的。

肆、強迫性質的評鑑制度

透過訪談與文獻整理，得知我國系所評鑑的設計只要以美國認可制為其學習之楷模，美國的認可制是由大學自願參加評鑑，透過非官方的學術團體實施同僚認定，用以檢視各大學發展是否與該校之校務發展目標與外在標準相符合。從這段內容的敘述，認可制重視的係為大學特色發展，透過這樣的方式隨時讓學校自我督促、反覆的檢視目前的發展方向是否朝向系務所設立之發展目標。且由評鑑中心所規劃之系所評鑑之目的，第一是提升系所教學品質，第二是學校要能自我

定位，第三則是建立自我改善機制，為了要能夠讓這些目的都能順利達成，評鑑制度的設計就顯得相當重要。

我國大學系所評鑑的實施方式，主要以強迫制為主，除了部分系所可以有條件不接受評鑑外¹⁷，規定所有大學系所都要接受系所評鑑。這與認可制的精神並不相符，且其他各國評鑑制度之設計有的是由官方成立獨立機構辦理，有些則是由民間團體組成，或由各大學自行發起，但僅有少數國家採取強迫方式進行，而非讓各大學系所依照本身需求自行申請評鑑。我國的系所評鑑制度也是強迫的方式進行，透過本文實證研究得知，系所非自願性的參與會帶來一些隱憂，第一，強迫系所參與系所評鑑，讓系所在一開始就失去選擇的權利，對於後續評鑑結果與改善意見，也只能被迫接受，因為如果系所不依照這套遊戲規則繼續進行，就很難通過評鑑。第二，學校為了因應系所評鑑，會在校內訂定其他的措施，如學生對授課教師的教學評量制度，以作為參與系所評鑑的輔助性措施。仍而有受訪者分析部分教師為取得就好的評量結果，會減少對學生應有的要求。第三，系所評鑑指標中也注重系所的研究與專業表現，而研究與專業表現並非一蹴可幾，而是需要透過長時間累積下來，系所為了能夠在此評鑑標準當中得到較好的評價，會聘請已退休的教授來系所任教，表面上是在應付系所評鑑的要求，但實際上這些教授的研究與專業表現都是好幾年以前的東西，在近期內已經很少在進行研究。第四，隨著市場環境變化，國內有成立一些特殊的新興系所，既然這些系所成立有著特殊的意義，那顯然就與傳統的系所有差異，在進行評鑑時卻依舊由出身傳統體系的教授來擔任評鑑委員，造成新興系所在教育的理念上就面臨挑戰。

伍、干涉市場力量的運作

1994 年大學法修法後，各大學享有更多的自主空間，教育部與各大學之間的關係，自過去管理的角色者，退居監督的地位，由大學自行處理市場競爭的壓力，就在近幾年大學招生開始受到少子化衝擊，大學錄取率提高但錄取的分數卻反而下降，社會大眾對高等教育品質產生質疑的新聞也喧鬧一時。教育主管機關希望

¹⁷ 財團法人高等教育評鑑中心基金會「各校系所申請接受免評鑑作業要點」第 2 點。

回應大眾的疑慮，但基於大學自治的原則，教育主管機關無法強行讓系所退場，必須利用其他方式進行，因此教育部便想透過系所評鑑的實施，達到讓系所退場之目的。然而，透過實證研究發現，退場機制的結合與法理不合，因此教育部最後也取消與評鑑結果的連結，少子化的問題並沒有因此獲得解決；評鑑中心理念中提升教育品質、建立系所自我改善機制之目的也沒有達成，看到的反而是系所之間整併，然而這樣的整併是否合理還有待日後的觀察。

政府這樣的做法不但沒能順利解決問題，反而更招致干預學術自由的批評聲浪，也導致評鑑中心無法實現教育理論中對於評鑑制度實施的理想。既然政府在修訂大學法之際，就決定讓大學面對市場競爭，在少子化問題上也應該要維持一貫的態度。從市場競爭角度觀察，透過市場力量反而能夠更快速且合理的讓系所進行退場，因為系所在市場上招收不到學生，代表著該系所在市場上已經不具競爭力。此外，將評鑑結果公告社會大眾知道，評鑑的內容自然也會成為學生就讀學校的參考依據，而且系所更可以與市場的反應作互動，一步一步的調整系所發展規劃，也能夠反覆督促系所的教學品質。

陸、關鍵時刻與制度重製之間的關係

從歷史制度論中路徑依賴之觀點，一項政策發生在一個關鍵的選擇點，而行動者要在有限的方案中進行選擇。關鍵時刻主要係由特定的兩個或兩個以上的選項中做選擇。一旦由行動者做出選擇之後，會歷經一段制度建立的模式。就大學系所評鑑來說，從大學系所評鑑政策的初始條件中，筆者得知我國高等教育長久以來就受到高度管制，如增設系所、招生名額總量、學雜費調升等都被政府嚴格控制，自1994年大學法修訂後，被教育主管機關控制的情況稍有改善，在教育部退居監督者的角色後，變計畫推動評鑑制度來瞭解教育品質。我國評鑑制度的施行歷史最早可以追溯至1975年辦理之學門評鑑，長期以來評鑑制度都是由教育部主導或由教育部委託其他機構辦理，在評鑑推動過程中教育部都是居於主導者的位置，而擁有專業知識的評鑑單位只能夠淪為政策執行者，無法運用本身對教育評鑑的專業，完善的規劃評鑑制度，是故我國的評鑑制度一直都由官方發動起來，帶有濃厚的官方色彩。我國在教育改革政策裡，提出對高等教育鬆綁，讓我國大

學數量在短短幾年內急速增加，目前已經趨近飽和狀態，在加上出生率的下降，這兩個因素造成高等教育在表面上有著很漂亮的數據，但實際上的錄取分數卻朝反方向成長，讓高等教育的品質飽受批評與質疑，迫使教育部不得不採取相關措施來加以因應。由於教育主管機關長期以來都透過評鑑來瞭解教育品質，前述所說明的各種因素在關鍵時刻做出之決策，對於延續政府長久以來實施評鑑制度有著正面的影響。

柒、制度重製與反應序列之間的關係

行動者在關鍵時刻選定特定的方案後，會使後續發展路徑將會沿著相同的方向增強既有模式，而排除其他方向的改變，就如同我國選擇以評鑑方式來瞭解教育品質一樣，後續的制度雖然在評鑑的內容上有所不同，但整體方向一直以此為基礎進行發展。制度會持續的引發，使行動者回應當前的安排，產生一連串可預見的反應與逆反應。在大學系所評鑑政策中，政府當局強力主導系所評鑑政策，也將此業務委託給評鑑中心來辦理，在系所評鑑實施過程中，有學者提出其對學術自由的干涉問題、也有系所針對評鑑結果與退場機制相連結的問題，透過訴願與行政訴訟的方式提出自己的訴求，以及監察院的調查報告中也提出幾項對系所評鑑制度的質疑，但第二周期系所評鑑制度的規劃並沒有重大的改變，幾乎是沿用第一週期的評鑑方式與內容，僅有強調的重點改為以學生學習為主。由上述可知，對於系所評鑑制度不滿的反彈聲浪，並未影響系所評鑑後續規劃上的改變，仍舊依循既有的方向前進，因此在本研究中「制度重製」與「反應序列」之間的關係，並未獲得驗證。

捌、大學系所評鑑的效果

大學系所評鑑在實施一週期後，其為我國高等教育所帶來的成效為何，透過本研究分析，筆者認為系所評鑑的實施並沒有對教育品質產生太多正面的影響，其原因在於教育評鑑的理念並沒有確實在評鑑政策執行當中徹底的展現，因為教育部與評鑑中心對於系所評鑑所抱持的態度有差異，評鑑中心認為評鑑目的係在

維持教育品質，建立系所自我改進的能力，而教育部卻是將評鑑作為解決少子化問題的政策工具，因此評鑑中心的理念在系所評鑑施行中並未獲得落實。其次，在評鑑結果與改善建議作成後，對於評鑑結果不佳的系所，也未見相關的配套措施來幫助系所改善教育品質，比較顯而易見的情況反而是評鑑未通過的系所紛紛開始進行系所間的整併，但是這樣的整併過程是受系所評鑑壓力所致，亦或為提升教育品質仍有探討的必要。此外，系所為了通過評鑑，開始增設系上的硬體設備，或增加教師與學生個人的研究空間，以及擴充系所師資陣容，教師研究數量的提升，前述這些因應系所評鑑所做的努力，是否對提升教育品質有直接的影響，其實還有待進一步的觀察與研究。

第二節 研究建議

由於本研究之目的欲試圖以路徑依賴之觀點，來檢視大學系所評鑑的發展歷程，找出該制度未來可能的發展方向。因此，根據本研究前述的研究發現，筆者嘗試對於我國大學系所評鑑政策提出些許建議。本文之研究建議分為兩部分進行討論，首先就法制面探討，先就大學系所評鑑的法源依據進行建議；接著在針對實務面上提出建議，以下將分述之。

壹、法制面

一、重新檢視大學法的規範義涵

就研究中得知，大學系所評鑑政策影響範圍從系所的發展到教師的研究與教學，這些內容都與憲法所保障之學術自由內容有重疊的部分，且將評鑑結果公布給社會大眾瞭解，亦會影響系所招生情況與社會觀感。當國家政策會限制自由權利時，就必須有法律上的依據。因此，政府在修訂大學法增訂大學評鑑的相關條文¹⁸，教育部根據大學法的授權制定大學評鑑辦法。然而，大學法的授權爭議，仍有學者提出不同的意見，為了確保大學之學術自由受到最小的干預，教育部有必要對大學法中對大學評鑑的相關條文進行檢視，重新利用不同之方式對條文進行解釋，讓大學系所評鑑能夠在具有充足的法律授權下從事評鑑工作，促使評鑑制度發揮應有的功能。

二、獎補助機制的制度化

對於評鑑結果如何應用，大學法中規定政府可依據評鑑結果，對大學之教育經費獎補助與學校調整發展規模做調整。有鑑於公立大學的教育資源多數由教育編列預算，少數學校設有校務基金，但占學校教育經費的比例很少，而私立大學雖可自籌財源，但其仍不足以因應學校經營所需，因此私立大學也仰賴政府預算

¹⁸大學法第五條第一項：大學應定期對教學、研究、服務、輔導、校務行政及學生參與等事項，進行自我評鑑；其評鑑規定，由各大學訂之。大學法第五條第二項：教育部為促進大學之發展，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及學校調整發展規模之參考；其評鑑辦法，由教育部訂之。

的編列與獎補助。為了減少經費獎補助對學校帶來之衝擊，以及讓學校有足夠的時間進行因應，有必要將獎補助機制加以制度化，讓各大學系所可以先行瞭解評鑑不佳對學校、系所的影響。基於上述的說明，筆者認為獎補助會產生另外的影響，如果評鑑結果好的系所可獲得補助，而評鑑結果不佳即將面臨的是教育資源的減少，那沒有足夠資源的系所在辦學上就越顯的困難，如此一來，便會造成惡性循環，好的系所因為獲得更多的補助，能把系所教學活動辦得更好，減少補助的系所則會因為補助的減少，讓原本表現不佳的教學變的更差，故政府主管機關在進行獎補助時，也應該要一併將此問題考慮進去。

貳、實務面

一、確認評鑑目的

依照本文之研究發現，我國系所評鑑制度之目的出現落差，教育主關機關欲藉此瞭解各系所的教育品質，區別出優劣並配合懲處；而評鑑中心秉著所學專長，將系所評鑑設計為追求自我改善與發展的形成性評鑑。這兩個制度形式有著不同的訴求，雖然近些年來有不少國家致力於結合兩者，但筆者認為要融合兩者仍是會遭遇許多的困難。以我國為例，在評鑑實施了一個週期後，其所呈現的結果卻是，區分教育品質優劣的作法飽受批評，欲改善教育品質的目標也沒有看見很明顯的成效，讓評鑑制度沒有發揮該有的功能。因此，筆者建議在評鑑實務方面，首先針對我國教育問題進行分析，在選擇適合的評鑑目的，並根據目的設計合適的評鑑方式與流程。不管最後是總結性的評鑑，亦或是發展性的評鑑都應該要有一套相互一致的措施來配合，而不是在沒有清楚分析教育問題之前，就遽下判斷隨意將兩者不同性質的評鑑方式予以結合，這樣的作法當然不會良好的成效產生。

二、教育部角色的轉變

我國傳統上對高等教育採高度管制之色彩，教育部也居於管理者的位置，對教育政策制定擁有主導地位，隨著廣設大學、大學法的修正、大法官釋字的出現，政府逐漸將權利交還給各大學，讓各大學享有自主權，讓其在學術領域下，能不

受到政府的干預。但是近幾年少子化的衝擊逐漸開始影響各大學的招生情形，讓以往標榜精英教育的大學變成是一個連 7 分都可以就讀之教育體系，此問題也讓高等教育品質飽受輿論抨擊，促使教育部想利用系所評鑑制度來迫使系所退場。透過實證研究得知，在教育評鑑政策的發展過程中，教育部一直都居於主導地位，不是由教育部自己辦理，就是委託其他機構辦理。目前我國實施之大學系所評鑑委託給由教育部與各大學共同出資成立之高等教育評鑑中心基金會辦理，而評鑑中心後續的營運係透過教育部編列預算來維持，在經費方面呈現高度依賴，這也造成評鑑中心無法根據自身的專業知識設計、規劃系所評鑑，並加以實施，讓我國大學系所評鑑政策流於政府使用的工具，無法真正幫助大學系所增進教育品質。因此，筆者建議教育部應該退居輔導的角色，放手讓擁有評鑑專業知識的單位規劃系所評鑑制度，而評鑑中心也應該減少對教育部預算上的依賴，應該另尋其他財源來維持評鑑中心的運作。

三、設計屬於我國文化的評鑑制度

透過觀察高等教育評鑑中心出版的雙月刊以及其他相關文獻，筆者推論我國大學系所評鑑的制定是仿效美國認可制的精神，但實際上的做法卻又與認可制有所差異，認可制是學校透過一定的程序取得認可，只要獲得認可就代表學校教育具有一定的品質，且其著重大學自我特色、自身改進能力以及發展能力。反觀我國的雖說要學習認可制，從實際執行過程中進行分析，則可發現我國的系所評鑑制度並沒有確實學到認可制的真正精神，反倒變成一個政府擴張權力的工具。若高等教育評鑑中心有意要繼續採用認可制，筆者建議應該要先研究我國高等教育目前出現之問題，在比較兩國文化與教育環境的差異可能對實施認可制所可能產生的影響，並針對這些影響適度修正認可制，研擬一個屬於我國文化的認可制。

四、取消強迫制的規定

現行的大學系所評鑑制度採強迫性質，在前一節中有說明這樣的實施方式會產生四項隱憂，其分別為：系所只能被迫接受這套遊戲規則；其次，學校為了因應系所評鑑，在校內訂定其他的措施會加重教師的負擔；再者，系所會在表面上應付系所評鑑的要求，私底下並不會積極改善；最後，隨著市場環境變化，國內有成立一些特殊的新興系所，造成新興系所在教育的理念上就面臨挑戰。

綜合上述，筆者建議取消強迫制的規定，改由大學自行申請評鑑，如此一來可以減少負面情況的產生，而且若系所自行選擇參與，代表大學系所有評鑑的需求，其不但會在評鑑之前瞭解評鑑制度的運作，也會積極改善教育品質，充實軟硬體設備，對於評鑑結果的建議也能接受，也以此借鏡持續督自己維繫教育品質。此外，大學系所評鑑制度既然係為增進高等教育品質而設計，當然應該要給各系所更多參與的空間，目前系所評鑑制度的設計僅提供系所事後參與的部分，如建立評鑑結果的內部申訴管道。顯然高等教育評鑑中心並未充分提供事前參與的方式。既然大學系所評鑑是專門要為各大學系所在教育方面之問題進行診斷，應該提供更多的機會讓系所有機會參與政策的制定。因此，筆者建議可以將系所分為幾個學門，讓各個學門透過自身的管道，如各學門舉辦的大型研討會，討論各學門自身的需求與問題，並利用這些資訊來改善評鑑的指標與評鑑的施行方式。

五、向自我評鑑的方向發展

我國系所評鑑制度的實施方式，先是由各大學系所自行舉辦自我評鑑，製作自我評鑑報告書送交評鑑中心，之後在由評鑑中心進行實地訪查，綜合兩者結果寫出評鑑結果。透過理論分析，實施自我評鑑對系所產生的干預最少，唯我國教育評鑑制度仍在發展階段，必須採用外部評鑑的方式，讓被評鑑者熟悉評鑑制度的運作方式與理念，筆者認為現階段採行外部評鑑的方式應屬階段性的任務，最終要將評鑑的主導權轉移到各大學身上，因此當我國教育評鑑制度發展成熟時，要逐漸將評鑑重心由外部式評鑑轉向內部評鑑。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書

伍振鷺(1997)。大學法與大學評鑑。載於陳漢強(編)，**大學評鑑**(23-39)。台北：五南。

朱柔若 譯(2000)。社會研究方法—質化與量化取向(W. Lawrence Neuman 原著)。台北：楊智。

呂炳寬(2006)。中華民國憲法(初版)。台中：康德。

李建良(1999)。基本權利之規範領域即其思考層次。收錄於氏著，**憲法理論與實踐**(3-100)，台北：新學林。

林三欽(2000)。論基本權利之侵害。載於李建良、簡資修(編)，**憲法解釋之理論與實務**(439-470)。台北：新學林。

林邵仁(2008)。標準的發展與探索(初版)。台北：心理。

林紀東(1989)。中華民國憲法逐條釋義(修訂五版)。台北：三民。

郭昭佑(2007)。教育評鑑研究：原罪與解放(二版)。台北：五南。

陳玉琨(2004)。教育評鑑學(一版)。台北：五南。

陳向明(2002)。社會科學質的研究(初版)。台北：五南。

陳漢強(1997a)。大學評鑑之哲學省思。載於陳漢強(編)，**大學評鑑**(3-20)。台北：五南。

陳漢強(1997b)。政府與大學評鑑。載於陳漢強(編)，**大學評鑑**(63-97)。台北：五南。

盧增緒(1998)。論教育評鑑觀念之形成。載於中國教育學會(編)，**教育評鑑**(3-59)。台北：師大書苑。

蕭文生(2000)。基本權利侵害之救濟。載於李建良、簡資修(編)，**憲法解釋之理論與實務**(471-496)。台北：新學林。

蘇錦麗(1997)。高等教育評鑑：理論與實際(初版)。台北：五南。

二、期刊

吳玉山(2001)。制度、結構與政治穩定。**政治學報**，第32卷，頁1-29。

呂育誠(2002)。公共組織變革的另類思惟：歷史制度主義觀點的啟示。**公共行政學報**，第7期，頁137-172。

呂炳寬、張峻豪(2009)。制度深化或制度演化：我國中央與地方政府覆議權的比較。**台灣民主季刊**，第4期，頁169-206。

李建良(2009)。試論大學鑑結果之法律性質。**台灣法學雜誌**。第123期，頁23-36。

林國明(2003)。到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成。**台灣社會學**，第5期，頁1-71。

徐正戎、張峻豪(2004)。從新舊制度論看我國雙首長制。**政治科學論叢**，第22期，頁139-180。

張峻豪、徐正戎(2007)。閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究。**台灣民主季刊**，第4卷第1期，頁51-108。

莊文忠(2003)。制度的研究—新制度論觀點的比較與後現代制度論的發展。**理論與政策**，第16卷第4期，頁15-44。

陳文政(2008)。析論教育部大學評鑑辦法之適法性與合憲性。**政大法學評論**，第103期，頁1-59。

陳文政(2009)。試論我國大學評鑑法制之司法審查基準。**台灣法學雜誌**，第130期，頁71-96。

陳恆鈞、江慧萍(2010)。樂生事件與新莊捷運限制定之因果關係分析：路徑依賴觀點。**東吳政治學報**，第28卷第3期，頁129-185。

曾建元(2001)。歷史制度論探原。**世新大學學報**，第11卷，頁195-206。

黃宗昊(2001)。歷史制度論的方法立場與理論建構。**問題與研究**，第49卷第3期，頁145-176。

黃宗昊(2004)。台灣政商關係的演變：歷史制度論分析。**問題與研究**，第43卷第4期，頁35-72。

楊智傑(2009b)。大學系所評鑑對私人講學自由之侵害。**台灣法學雜誌**，130期，頁50-70。

楊智傑(2009c)。教育部對大學系所減招之合憲性與合法性之檢討。**法令月刊**，第60卷第11期，頁122-146。

劉曉芬(2006)。歷史制度主義觀點的教育政策分析：以高職轉綜合型高中為例。**教育政策論壇**，第9卷第2期，頁1-21。

謝俊義(2000)。新制度主義的發展與展望。**中國行政**，第68卷，頁1-26。

蘇子喬(2010)。台灣憲政的變遷軌跡(1911-2010)：歷史制度論的分析。**東吳政治學報**，第28卷第4期，頁147-223。

蘇子喬、王業立(2010)。為何廢棄混合式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究。**東吳政治學報**，第28卷第3期，頁1-81。

三、學位論文

吳明錡(2006)。**我國大學評鑑制度之研究：以歷史制度主義的觀點**。國立臺北教育大學教育政策與管理研究所碩士論文，未出版，台北。

洪嘉宏(2010)。**台灣年金政治與政策發展：理念與新制度主義的爭論**。國立中正大學社會福利研究所碩士論文，未出版，嘉義。

韋奇宏(1999)。**兩岸新聞採訪交流的變遷(1979-2001)—新制度論的分析**。國立政治大學政治研究所碩士論文，未出版，台北。

孫友聯(2002)。**台灣、馬來西亞及新加坡醫療福利體制比較研究：一個歷史制度論的初探**。國立暨南大學衛生福利研究所碩士論文，未出版，南投。

張宇韶(2008)。**理性、制度與結構：胡錦濤對台政策的新制度主義分析**。國立政治大學東亞研究所博士論文，未出版，台北。

陳明達(2008)。**台灣社區總體營造政策變遷之研究：歷史制度論的觀點**。國立牌北大學公共行政暨政策研究所碩士論文，未出版，台北。

- 馮美瑜(2003)。「分立政府」之形成與運作—美國、法國第五共和與中華民國比較研究。中國文化大學政治研究所博士論文，未出版，台北。
- 黃烈修(2004)。國際化與改革開放時期中共外交政策：新制度主義之分析。國立政治大學東亞研究所博士論文，未出版，台北。
- 楊永慈(2008)。我國學校務基金政策之研究：歷史制度論的觀點。國立台灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 蔡佩珊(2008)。我國僑教政策變遷之研究：以歷史制度主義亦角度分析。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 蔡軒軒(2002)。台北市文化政策變遷(戰後至90年代)。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 衛芷言(2004)。我國中央與地方公共事務劃分之法制規範——一個新制度論的觀點。國立中山大學中山學術研究所博士論文，未出版，高雄。
- 賴怡真(2007)。師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 藍婉心(2006)。高等教育評鑑對我國學術自由之影響-以95年度系所評鑑為例。國立台灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，台中。
- 蘇子喬(2007)。台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2006)-歷史制度論的分析。國立政治大學政治研究所博士論文，未出版，台北。

貳、英文文獻

- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor(1996). Political sciences and the three institutionalisms. *Political Studies*, 44(4): 936-957.
- Immergut, Ellen M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1): 105-118.
- Koelble, Thomas. (1995). The new institutionalism in political science and sociology. *Comparative Politics*, 21(1): 231-243.

- Kranser, S. D. (1984). Approach to the state : Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Mahoney, James. (2001). Path-dependent explanations of regime change : Central America in comparative perspective. *Comparative International Development*, 36(1): 111-141.
- Mahoney, James.(2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4): 507-584.
- March, James G. & Johan P. Olsen(1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3): 173-194.
- March, James G. & John P. Olsen. (1989). **Rediscovering institutions: The organizational basis of politics**. New York: Free Press.
- Peters, B. Guy. (1999). **Institutional theory in political science: The new institutionalism**. London & New York: Pinter.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Scott, W. Richard(2001). **Institutional theory and organizations**. CA: Sage.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced. In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen(ed.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp.1-39). New York: Oxford University Press.
- Steinmo, Seven, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth.(1992). Historical institutionalism in comparative analysis. In Sven Steinmo et al(ed.), *Structuring politics : Historical institutionalism in comparative analysis*(pp.1-32). Cambridge : Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen.(1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- Thelen, Kathleen.(2002). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer(ed.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp.208-240). Cambridge: Cambridge University Press.

附錄：訪談逐字稿

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/7/18 16:30-17:00

訪談對象：高等教育評鑑中心董事長

訪談地點：高等教育評鑑中心會議室

訪談代號：A1

訪問者：我想請問說，就是現在實施的大學系所評鑑，當初在制定的時候也有其他評鑑制度，他是同時存在的，當初怎麼會決定要在實施大學系所評鑑，為什麼要讓這麼多制度同時存在？

受訪者：其他有甚麼制度？

訪問者：像大學校務評鑑，做這麼選的理由？

受訪者：校務評鑑是評校，系所是看系的教學。

訪問者：因為我覺得說校的評鑑也可以管理學校，那為什麼還要再更深入？

受訪者：現在我們把校務評鑑定義成一個行政評鑑，一個學校裡面有三個功能，教學、服務、跟行政的功能，所以教學研究跟行政的部分，我們系所看教學，學校看行政。

訪問者：所以就把這兩個功能化，看的東西是不一樣的

受訪者：對

訪問者：請問說當初為什麼會決定作大學系所評鑑，台灣高等教育的環境是不是有什麼樣子的變化或問題？

受訪者：最主要就是說，老師太偏重在研究，那忽略了教學，我們希望回歸到教學上面來，所以第一週期的系所評鑑強調老師在教學上面的努力，那在第二輪的系所評鑑，就明年開始的系所評鑑就會強調學生學習的成效，所以目的我們是希望回歸到學生學習為本位。

訪問者：那不是因為從其他的訪談或是其他文章上面，一直在探討評鑑目的到底是什麼，看到一些資料上面是寫說是因為台灣的高等教育系所太多，教學品質不好，大學錄取率雖然很漂亮，但入學分數卻每年都在降低，是因為想要解決這樣的情況？

受訪者：我們評鑑的目的有三個，第一個就是提升學校系所的教學品質，我們希

望教學上面能都作努力，讓學生具有學習成效，第二個目的就是學校要自我定位，你希望你是一個研究型的、教學型的，還是社會型的，技職型的，做一個定位，鼓勵學校能夠定位，定位並不是整個學校定位，他也許按照一般大學一般系所來定位，有些系也許是研究型，有些系也許是技職的，強調建教合作的，不一樣的。那第三個目的就是促進學校能夠建立自我改善的機制，透過評鑑希望學校能夠更了解自我評鑑的意義，我們去評鑑最後的目的只是看學校有沒有具備自我評鑑的能力，那如果學校具備自我評鑑的能力話，按照教育部的規定，學校就可以自評，評鑑中心就不要去評，所以這整個來講的話，剛剛講的那三個目的，三個目的有沒有達成，每一次評鑑完以後，我們有一個後設評鑑，後設評鑑是找一個獨立的團體，發問卷給學校相關的系所，受評的老師去填答，根據五年填答的結果，請他們認為評鑑有達成什麼目的，剛剛這三個目的他們都有提到，所以我覺得我們評鑑的效度還不錯。

訪問者：那當初在規劃評鑑的時候，因為這比較牽涉到詳細去看系所老師的教學、研究，看的項目比較詳細，那推動的時候有沒有受到一些反彈的聲音？

受訪者：我們覺得我們現在，第一個我們不太看研究，除非你是研究所，那第二個來講的話，學校給我們什麼我們看什麼，常常在學校給我們看的東西裡面找到了矛盾，那我們就告訴學校，你這是矛盾，那你要怎麼解決，最壞的情形就是說你跟他要資料他都沒有，那這就令人家很奇怪，你明明不是在辦學，那你應該有阿，開會啊、會議紀錄啊，你的改進要有改進的紀錄啊，都沒有那就覺得很奇怪，那往往這樣就不被認可，道不會是因為你說要做A，評鑑委員認為你該做B，因為意見不同而不認可，那倒不會，你說你要做A，結果評鑑委員看說你沒有在做A，你明明在做B阿，那請問你到底是要在A還是B，那這時候你如果講你要做B，那也可以，那你如果還在講你要做A，評鑑委員就會告訴你，你明明在做B，你沒有達到A，那你這不要檢討要改善，如果你還是堅持這個樣的話，那你不被認可。所以評鑑委員不會以評鑑委員的腦筋中認為你該是什麼而給你通過不通過，而是你講你是什麼，來決定你會不會通過。你說我要變成國際一流的大學，國際一流的科系，結果你請的老師發表的論文，你的學生選填自願的，都不是國際一流應該有的，那你就不能講你是國際一流，你就要講說你要換一個方法，對不對？所以就講我進來的學生能夠變得比以前更好，這就比較實際一點，你就不能講好稱你是國際一流的科系啊，只是看你所講的跟你做的是不是言行一致，簡單講就是這個樣子。

訪問者：所以當初在推動的時候，不會有系所不會想，因為評鑑必須要？

受訪者：每一個系所都不願意被評啊，要是我也不願意，這是人基本的心態，但是這個評鑑既然教育部規定要做，那就大家要開始怎麼樣去注意他。

訪問者：所以即使不願意，可是因為是教育部規定，所以大家來是要做，來配合。

受訪者：對，但配合的程度有深淺，有的人就比較認真的配合，有的人也許很好，但他不配合也許不被認可，大部分還是本身並不怎麼樣，所以不被認可。

訪問者：那剛開始在實施的時候，就是第一次評鑑結果出來的時候，就有跟退場機制做一個結合？

受訪者：我們評鑑中心的單位，並不想跟退場機制做結合，那是後來教育部他們突然間有這個政策，那後來他也改變了、修正了，不管怎麼樣我們覺得說評鑑的目的就是要為學校做自我改進，我們希望能夠指出他的缺失，然後讓學校能夠自我改進，如果今天你要跟退場機制掛勾的話，這個評鑑會失真。

訪問者：所以當初這樣子的政策不是評鑑中心自己單方面，是教育部自自己要跟退場機制做一個結合，所以你也認為他如果跟退場機制做結合，這樣評鑑結果就是失真比較沒有具有他的意義。

受訪者：對，如果長時間這樣子，會達不到目的，大家會去美化。

訪問者：那就是那時候，退場機制做結合，有一些系所開始有一些反彈的聲音，他們也開始走一些法律的訴訟，那後來評鑑中心對於這樣的結果，有甚麼樣處理的方式？

受訪者：我們沒有什麼處理，他要進行訴訟我們等於就是被告，那我們也去了，幾個官司我們也都贏了，那所謂官司也沒有到法院，到行政法院，我們目前都還是贏，但是教育部他已經感受到這個政策需要修訂，所以他事後也把這個政策做修訂，根據我們大學法評鑑是可以跟獎補助作掛勾的。

訪問者：但是沒有跟減少招生名額有關連

受訪者：對，沒有錯。

訪問者：那時候在籌備這樣子的政策的時候，有沒有曾經就是考量過這樣子非常仔細的看每一個系所他的招生狀況或是他教學、整個系所營運的狀況，有沒有考量說會不會對系所做太多的干預？

受訪者：我們就是怕這樣，所以我們沒有辦法很仔細去看，我們只能到學校去兩天，看學校的自評報告，我們都是看學校的自評報告跟到現場去看，你認為兩天能夠看得很仔細嗎？很難嗎！所以只是看他跟自評報告有沒有一致而已，那自評報告是我們看系所的自評報告，他要怎麼評我們基本上尊重他，不可能他說這是我的缺失，那只是看說自評報告這樣寫跟實際狀況有沒有吻合，這個意義比較大，當然有的時候會牽扯到說什麼課該開什麼課不該開，那這就牽扯到委員我們要求要有共識，譬如說中文系，你一定要開中文，這都一定訂有共識的，可是中文系應不應該開英文，有的人認為要有的人認為不要，所以這時候就要看委員的共識，有共識我們會列為建議事項，那如果沒有共識也不能排上去，會不會干預學校的辦學，我們希望能夠避免，像這種有爭議的東西盡量能夠避免，那不是我剛剛講的，我們去看學校只是看他的自評的結果，他有沒有自我改進，評判他有沒有自我評鑑的能力，有沒有自我改進的能力，我們看他自評跟實際是不是吻合，我們看他講的跟做的是不是一致，如此而已。我們並不是想說要把多元的教學、多元的教育把他做改變。

訪問者：那就是既然是看自評，系所自評的部分，那會不會就是，每個學校辦自評的時候也許有些學校很用心，有些學校會比較打馬虎眼，那這樣沒有一個統一的標準。

受訪者：對，會這樣。如果今天是台大他打馬虎眼，他可能不過，台大這次沒有因為這樣不過的，但是我就講，我舉例：那如果今天是個後段班的學校，他很認真的做，他可能會過，但是無所謂阿，我們並不是看他有多少成效，因為每個學校收的學生不一樣，收的學費不一樣，老師背景不一樣，台大不可能跟後段班的學校擺在同一個天平上去比較，那我們就要看你在你的能力範圍內，能不能夠有一個改進的決心，有沒有一個改善的做法，如果你都不告訴我，你有你不告訴我，台大你有你不告訴我，當然不能給你認可，你要告訴我嘛，今天醫生看病人，你要病人跟他講病情阿，那不然他怎麼跟你診斷。

訪問者：所以系所在辦自評也是以評鑑中心給的五個指標(項目)，然後分別去設定他們應該要達到，然後委員再來看說他們有沒有真的做到。

受訪者：有沒有往那個方向做，如果沒有做到，他有沒有改進的步驟、做法，沒有做到沒有關係，只要你想去改善都OK。怕的是說，第一個你不告訴我你想做什麼，第二個你告訴我你想做什麼，你要沒有去做到，第三個你沒做到也沒有關係，你又沒有去改善，那當然不會通過。

訪問者：那就是第二週期的評鑑也快要開始，那根第一週期他的差別，因為我去看了那個實施的計畫，他是有一些不同、區別，那我想請問為什麼會第一階段第二階段會有差異？

受訪者：因為就是我們剛剛講的評鑑以教學為主題，第一階段所強調的是教學的環境，強調老師的教學，第二階段我們就更進一步，就是說要走到學生的學習，以學生為主體，差別在這個地方，因為本位應該還是以學生為本位，像是我們一下子要走這一步的話，我怕學校沒有一個適應期，所以我們是有個過渡，第一週期你可以把它想成一個過渡，現在學校的環境，這個評鑑是跟我們以前評鑑的想法都一樣，評鑑並不是從這時候才開始，評鑑是2、30年前就開始，只是沒有那個大規模，那麼有系統，那大部分的評鑑都是看教學環境，看老師，很少去看學生，所以我們等於走過銜接第一週期跟以前連接，然後準備要連接第二週期。

訪問者：那這樣會不會產生一個情況，因為中間的時間是五年，會不會一開始強調評鑑，老師就是一直很努力在做研究。

受訪者：我們評鑑沒有評研究，他應該很努力去做教學，那合理；他去做研究他就錯了，那個老師的研究是教師評鑑，我們評的是教學評鑑。

訪問者：所以只看教學，因為系上當初我還在學的時候，很多老師都一直拼命在寫論文。

受訪者：那就搞錯了。謝論文的目的應該是為了他自己，不是為了評鑑。有啊，教師評鑑，每年都要啊，看看你有什麼output，那這不是我們的主體。

訪問者：所以你們的宗旨主要是著重在教學這一塊，而不是老師的研究，因為很多系所都會一直強調老師要研究。

受訪者：很多校長都強調SSCI，這都不是我們的，你如果要做研究，那就把我們的網站打開，你去看看所有的缺點，那些沒有通過的缺點，有哪一個學校因為SSCI paper不足而不通過，你們找不到，你去看看部通過跟待觀察的全部都公布了，你仔細去看看，如果你能找到一個因為SSCI paper不夠，而沒有通過的話，那你就相信我，老師的認知錯掉了，那只是校長要求老師去做，寫那些paper而已，但是他如果是個研究型大學，他要做阿，因為他自己說要產生SSCI paper啊，那你不能說你自己講說要SSCI paper，那妳都沒有產生，我不能講你不對，那就不合理，對不對。那一般的學校沒有要求SSCI paper。

訪問者：那像你剛剛說第一週期是個過渡，那現在是要進入看教學，那之後的走向會一直維持現在還是？

受訪者：將來走向怎樣我們不知道，也許下一個走向要看國際怎麼走，國際的走法就跟我們的走法一致，國際上也是從教學環境走到學生本位，也許將來更進一步或學生成效，還太空泛，看看你跟學生這個跟業界的結合的程度怎樣，我們不知道下一步怎麼樣，這樣看整個主流怎麼轉變。

訪問者：之前還有一些其他的爭議，就是因為評鑑有很多的系所，那他可能分屬在不同的學校裡面，那每個學校他可能是公立、私立，每個系所他可能落差很大，那用那五個標準來看是不是會有不公

受訪者：這就是你一個想法的問題，這只是項目不是標準，那我第一個項目比如說你的目標是什麼，我並沒有說A系的目標跟B系的目標做比較，我只有跟你講說A系的目標恰不恰當，那你跟我說A系的目標我尊重你，可是你第二個項目第三個項目有沒有跟你第一個項目有關，如果你所講的跟你所做的不一致，第一個項目是你講的，第二個第三個是你做的，如果你做的都不一致，那我當然不給你認可，我們並沒有拿A系的第二個第三個作的情形跟B系的第二個第三個做比較，我們沒有做橫向的比較，沒有做跨系比較，所以今天標準只是一個標準，什麼標準？你具不具備自我評鑑的能力，好學校有自我評鑑的能力，壞學校有自我評鑑的方法，好學校也可能被當掉，壞學校也可能會通過，就這樣子。不然的話，如果照你這樣講，那我們永遠一刀切就好啦，我們何必要做評鑑，前面的學校都一定通過，那就不必評鑑了。

訪問者：我現在才知道評鑑中心是想建立學校一個自我評鑑的能力，可是會不會因為自我評鑑，因為沒有外力的干涉，然後學校就會。

受訪者：所以要經過這麼一段期間，所以現在我跟你講，我是這樣解釋給你聽，但是我們在外面的過程不是一步到位的，是一步一步慢慢去做的，做第一週期的時候，我從來沒有講過說自我評鑑能力的建立，我現在開始講，為什麼？因為要進入第二週期了，那第一週期的時候我如果講的話，很可能就像你所顧慮的事情會發生，但是我沒有這樣講，我還是講說按照這五個指標，五個項目裡面參考效標，你可以選擇參考校編，但是你基本上範圍要這樣定，所以那是一步一步的走過來，那到現在為止我才開始講說這個評鑑簡單一句話，就是評鑑你具不具備自我評鑑的能力，我當時那樣講很多人可能也聽不懂，不知道該怎麼做，為什麼？因為這跟前面的、傳統的評鑑差太遠了，不能夠一下子改到那麼徹底。

訪問者：所以這樣就會覺得那很多系所會好像沒有抓住那個方向？

受訪者：對阿，所以我們有出評鑑雙月刊，我們寄到每一個系所啊，且我們也不斷有各種研討會，評鑑委員來參加也歡迎系所來參加，那如果你都不採不理，那

也沒辦法，評鑑的東西都是一年前就公布啦。

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/7/18 17:00-18:10

訪談對象：高等教育評鑑中心執行長

訪談地點：高等教育評鑑中心辦公室

訪談代號：A2

訪問者：我想要先請教老師，在評鑑他實施的時候，還有其他評鑑制度也同時存在

受訪者：什麼評鑑制度？

訪問者：像大學校務評鑑

訪問者：既然都是評鑑，為什麼要讓這兩個評鑑同時存在

訪問者：大學校務評鑑跟系所

受訪者：對象不一樣

訪問者：可是這樣會不會，就是，那當初會這樣做只是因為兩個所要看的東西是不一樣的。

受訪者：不一樣，你是看學校跟戲怎麼可能會一樣，怎麼會一樣，不可能一樣

訪問者：所以系是看教學、研究，那學校是看

受訪者：是看整體，學校辦得好不好。那整體面啊，你自己是什麼系

訪問者：公共行政

受訪者：那跟學校當然不一樣啊，他要面對是所有全校的，他的性質完全不相同，系上只是教學跟研究，那個學校很多事物，不一樣啊，他的項目完全不一樣

訪問者：所以當初考量是因為看的東西完全不一樣

受訪者：兩個完全不一樣阿，從有評鑑到現在就完全不同的啊，完全不一樣，怎麼會覺得一樣

訪問者：那時候決定要做大學系所評鑑的時候，是因為發生甚麼事情才決定做這個評鑑，是因為台灣的教育環境是不是有什麼問題，所以才會決定？

受訪者：沒有問題，怎麼會有問題，我問你一個問題，你們東海是不是所有系都

一樣好一樣壞？

訪問者：不一樣

受訪者：當然啦，那就不一樣啦，東海很好啊，也許某一個系很不好啊，可能師資很缺，所以每一個系都不一樣啊，那評鑑的時候，台大很好，也有一個系待觀察啊，就代表那個系沒有辦好啊，東海也有系待觀察啊，可是有一些很好啊，每一個系都不一樣啊，所以這個意思就是說學校成立了20幾個系，不見得每一個系都好，都達到要求，是不是，當然要不一樣。

訪問者：所以不是因為，因為文獻、資料上面都會寫因為台灣的大學太多，然後錄取的分數非常低，然後這樣代表學校還是讓那些成績不好的人上了大學，然後這樣好像會讓大學素質越來越低，那時候不是因為想要提升系所的素質才做評鑑？

受訪者：那個學校沒有人去念，跟他的品質沒有絕對的關係，因為少子化的關係，學校太多得關係，假定20、30年前，學校很少所以每個系都有人去念，在爛的系都有人去念，因為進大學很難，那現在進大學每一個人都可以，你不熱門的系就不會，即使打一比喻，某一個企管系他現在非常不熱門，就是外面找事很難，也許很好的學校，某一個學校師資設備是一流也很可能收不到學生，因為學生要去有時候是跟市場有關，跟少子化這些學校太多有關，跟學生的興趣也有關。我打個比喻好了，有很多南部學校餐飲系很熱門，觀光休閒系很熱門，很輕鬆啊，他就可以畢業，他就很熱門，會什麼這麼熱門因為這樣，所以很多東西跟他的系上的品質沒有絕對的關係。

訪問者：那就樣的話，評鑑他到底想要追求的或是他的目標是什麼？

受訪者：評鑑他的品質要，你既然是一個系要教育，當然你的品質一定要達到某個程度，跟你剛才說的收的到收不到學生沒有絕對的關係，有關係沒有絕對的關係，因為收到學生或者報到率的那個，或者說那個學校的註冊率多少跟品質沒有絕對的關係，有關係可是沒有絕對的關係，有一些跟他的那個，比如說一個系台大的系跟東海的系絕對不會一樣，品質一樣好可是他的註冊率所撥，因為他的不一樣，大家都想進台大，台大在爛的系他也想要進，跟品質沒有絕對的關係，可是我們評鑑中心是要你品質達到一個，你是覺得應該要，所以這個一說一定要你這個系要求你這個系畢業以後一定有一個你自己的水準在那裡，自己訂的，比如說我什麼系一定需要達到什麼，你訓練出去的話一定ok，那到底有沒有人要來讀，那就很多因素了，我剛才講的熱門不熱門，學校的location，學校的一些宣傳都很，

很多因素，學生對這個課好不好很多因素，因為跟關係跟QA沒有絕對關係，可是評鑑中心是要你有了這個系一定品質一定要OK

訪問者：一定要維持在一個標準裡面

受訪者：門檻，所以說認可制的原因就是門檻

訪問者：所以這是評鑑最終他應該

受訪者：對，比如說打個比喻，系所評鑑不是有五個大項目嗎，五個項目你自己說我這個系要怎麼這樣，結果去check的時候沒有，那就一定代表沒有達到，你自己沒有按照你設定的目標達到，評鑑中心就告訴你，你應該要改進，就變成沒有通過，或者沒有認可成功，明年再來，要求你一定要達到當時你設定的目標，那你設定了目標，訓練出去的學生要求一定要什麼樣的情況，結果專家去看，因為評鑑都是專家，這個領域最好的老師，不要說最好，很好的老師，所以你根本達不到那個目標阿，他就告訴你，你應該怎麼樣做會比較成功，因為否則他目標訂的太高達不到，評鑑的目的就在這裡。

訪問者：那評鑑去看是，因為剛剛董事長說是學校做自評的一些資料，然後委員只是去看自評是不是有，資料是不是有達到當初設定的目標

受訪者：就是我剛剛講的這樣啊，那委員最清楚啦，你這個目標很難達到，你的課程設計根本沒有辦法達到目標，這樣瞭解嗎，你課程設計或者是什麼東西，你設計你整個的那一套系統下來達不到啊，那達不到委員就告訴你，你要怎麼做才達的到，那好，我告訴你以後，明年再來看，所以為什麼待觀察隔年就通過，原因就是按照委員的意見去做，已經達到了，比如說，我這個電子系專門就訓練，它的目標就是要去專門是在電子業服務，你是電子系的課程設計沒有阿，老師聘的也不夠，就告訴你這是你的大缺點，這一次不認可你，明年我再來課程設計的很好，這樣的話，我原來這樣可以達到目標。

訪問者：那如果是這樣子的話，是系所自訂它的目標，然後他去看看他有沒有達成，這樣自己設目標，那怎麼會還有人不過？

受訪者：沒有阿，那是他經驗不夠啊，為什麼要外面的人看，自己的人看不一樣啊，自己覺得ok，別人看不一樣啊，為什麼有自我評鑑跟外部評鑑，因為自己會有盲點，好像是你覺得身體很好，可是我醫生來看你的時候，就完全毛病一大堆，因為我CHECK你的時候，我知道怎麼CHECK，你可能不知道啊，比如說我感覺很好啊，可是醫生來就抽你血液啊，結果量都不對啊，因為你可能不知道啊，自己對自己有會有盲點啊。

訪問者：所以那時候是因為自我內部評鑑沒有外力干涉，所以有些系所可能會亂做，所以需要一個外力來確認說到底好不好

受訪者：對，沒有錯，就是這樣子啊，所以評鑑的目就在這裡啊。它也就是變成幫你達到你自己訂的標準啊，這是你自己訂的啊，那我就來check你有沒有達到，

訪問者：那時候就是剛開始在做系所評鑑的時候，就是第一輪評鑑結果出來的時候，那教育部就把評鑑的結果跟退場機制做結合，強迫一些，因為那時候是教育部，所以這個立場應該是評鑑中心並沒有這樣子的規劃，是教育部自己做的一個

受訪者：後來沒有，一開始有後來就沒有了，因為為什麼不必要，你知道為什麼不必要，因為學校太多，馬上自己就退場了。

訪問者：是少子化

受訪者：對啊，因為學校太多。

訪問者：所以這一開始不是評鑑中心的立場，這是教育部自己的立場，然後後來是發現少子化。

受訪者：市場的趨勢比這個快，所以就不必了。退場機制就不必要用評鑑來做掛勾，那個技職體系有掛勾，他三等的就要減半，四等就要關門。可是評鑑中心這邊沒有，就幫教育部作認可制，教育部要怎麼運用，是他的事，那教育部後來就不必了，最初有這個規畫，你講的沒錯。

訪問者：那它那時候做這個規畫的時候，就是有一些學校有一些反彈，就是覺得這樣子的做法不是很恰當，然後就一直在提訴訟，想要為自己的系所平反，那時候面對這樣的一些系所的反彈，那時候評鑑中心是怎麼樣處理？

受訪者：我剛才講的從開始系所評鑑，就沒有這個機制，教育部雖然說有要這個機制，可是沒有真的實施，它的訴訟的一個原因是有一個學校要提出訴訟，是因為它覺得它沒有通過是不名譽，他覺得影響了他的招生是這樣子而已，所以他提出訴訟。他敗訴的原因是因為評鑑都是有一套制度，沒有對你這個有什麼特別的不好什麼或是什麼樣，而且都是專家他，比如說公共行政的教授來評，別的學校教授來評，都是最專家，都是這一行的專家來評，不是隨便請一個來評啊，我們叫做同儕的評鑑，那同儕的評鑑的話就應該都很公平去做，沒有對你這個系有歧視或者是有什麼預設立場就不會，那評鑑出來的結果就告訴你有這些毛病，事實

上他這些毛病是存在的，那不通過的原因就依據你這些原因，所以它會訴訟不成功原因就是這樣子。那訴訟沒有關係啊，因為一般來講評鑑中心對任何一個評鑑都有兩個管道，第一個叫申覆的管道，申覆的管道意思是說評鑑委員去了以後給你很多的意見，評鑑委員好像有某一個意見跟我的看法不一樣，它就可以提出申覆，申覆就是希望你意見能夠對他這個系的評價，所以作一些調整，這個不會影響太大，可是大部分申覆都是還是委員看了，還是維持委員他們的判斷，因為系上都希望把這些缺點都把他抹煞，希望沒有這個缺點，可是它事實上有缺點，它只是辯護而已，好了申覆完了以後，最後不是有通過會或者是待觀察，他對這個結果不滿意，你就提出申訴，申訴我們有另外一個組成一個申訴委員會，完全是獨立的，然後這個申訴委員會就會請評鑑委員當天的招集人來問很多很多的問題，覺得你整個的評鑑的情況，看他有沒有違法或不合理的情況，然後看你的為什麼不給他通過的理由是什麼，跟他評鑑報告裡有一個自我評鑑，看裡面對照有沒有出入，有沒有委員判斷有出入，然後大概經過了半年以上呀，這個委員會就會回答最後通過與否，就說申訴成功與否，申訴成功了它就可以在評鑑，那不成功他就告法院，你剛剛講訴訟才是，告法院就已經評鑑中心已經完了，他到外面的法院去告，你剛剛講的訴訟才是，否則的話評鑑中心還有到申訴最後一關，所以你看己千個系所只有一件是訴訟案，他還是失敗原因就是我們的制度很健全，這樣子了解我的意思嘛。

訪問者：那當初在做這個政策規劃的時候有沒有考量到說，這樣子這個仔細去評鑑每一個系所，會不會對系所做太多的干預

受訪者：不會啊，因為這個評鑑是必要，這是全世界的趨勢，否則的話我怎麼知道你這個系好不好，而且五年才一次，怎麼會干擾太多。

訪問者：因為就是看學校的教學，看系的研究，因為那時候沒有考量到有一學者就會主張說你就太侵害到他們或是干涉他們學術上的自由？

受訪者：他又沒有干涉你的學術自由，只來看你的表現而以啊，對不對？五年一次阿，那全世界都是這樣在設計啊，有一些別的單位還有三年一次的設計，他一般來講是三到七年都有，那現在目前在台灣設計是五年，其實是六年才做一次，六年來做一的話，你會覺得干擾嗎？你自己想想看，或者是好像身體檢查六年來檢查一次，我不覺得ㄝ，因為你對教授的立場就是都不要來干涉來打擾我，因為好像在CHECK我，哪一個人願意？當然不願意阿，他當然會反對阿，誰都不願意來看看你表現好不好，因為評鑑來考核人家都不喜歡阿，可是這個是必要的啊。

訪問者：可是我比較不了解的是因為台灣對於教育其實是管制比較多，因為認可

這個概念應該是從美國引用，那美國的教育是比較寬鬆，政府沒有太多干預，可是台灣是干預比較多的，像很多方面像學費跟招生名額是做高度的管制，那這樣子兩個國家的教育的情況環境是不一樣的，那為什麼會想用認可這個精神，台灣畢竟是高度的管制，那怎麼會有系所沒有達到，在那個標準之內。

受訪者：你講的台灣對整個教育的管制比較多，是誰願意管制，誰要求管制，是教育部嗎？官員一點都不願意管制，可是他不得不管制，誰要求他管制，人民阿，我現在打個比喻好了，我們火車票管制的很嚴格，照道理鐵路他要虧損，他要漲價，可市政府不讓她漲價，誰管？人民，人民管不准漲，現在誰在管學費，人民在管，你以為是教育部在管嗎，不可能阿教育部不可能管，可是教育部為什麼設限，因為人民要求他設限，美國因為自由社會，人民覺得是OK，這個學校收費跟那個學校收費都不一樣，隨便他。他只是管這些限制不管品質，所以用評鑑中心來管品質，美國因為他人太多，不見得每一個人都要上大學，可是美國你不要以為他學校太多，學校的比例還是沒有台灣多，因為你要跟出生率去比阿，他能夠上大學的跟出生率幾乎百分之百，現在連百分之百多OVER，要27萬學生，可是出生率只有16萬，可是美國很可能剛好是到過來，所以上大學的人可能一半不到，雖然有那麼多大學可是一半不到，因為沒有人要上大學，這是國家概念的問題，因為美國的薪資制度工人可能比你讀完大學的薪水還要高，因為他是供跟求的關係，他可能都不要讀書照樣可以生活的很好，那國家的制度不一樣，所以現在大家一直會有擔憂，因為大家都上大學，那藍領階級怎麼辦，所以我的意思就是說，台灣學校以前反而可以比較不管，現在反而要管因為學校太多，所以後來才有評鑑制度，就是學校太多啦，學校多就要管阿就要設品質阿，美國學校多但他比例上還沒有台灣的多。

訪問者：所以教育部只是管形式上的東西，可是真正實質的他沒有去管或是管不著，

受訪者：因為教育部也跟你我都是人，而且都不是專業，都是行政人員他怎麼去管，他只是設一些規定、規條而已，那他依據人民的需求去設總量管制、設評鑑辦法，設什麼這樣子，你說他管，我覺得台灣的教育部不太管，可是為什麼你感覺管，那是因為受限，那受限是不得已的，我剛才講的如果不受限你有一半學校招不到學生。

訪問者：那評鑑現在已經實施一個周期完，那馬上就要進入第二個周期，第一週期跟第二週期他所要看的東西是不一樣，為什麼會有這樣子的差異？

受訪者：不是不一樣，是重點不一樣，

訪問者：那怎麼會看的重點不一樣，評鑑應該是要有一個，怎麼會去改他要看的重點

受訪者：因為第一個周期要求老師要求設備都已經有了，就不必看啦，並不是都不要求，都已經都OK，第一個周期我們的名詞叫輸入面，都已經建立很好的讀書環境，校園也有，教室也有，設備也有，實驗室也有，老師也有，都有啦，還要去嗎？已經都有啦，所以已經提供很好的優質環境，你第一個周期都已經CHECK過啦，知道OK，他就這樣運作下去啦，那第二個周期那些東西只是看過，也要看可是不是重點，以前就是重點是老師聘任，空間有沒有，可是現在都有啦，就不必看啦，那現在就要改變另外一個概念，因為不是改變而是除了這些以外還要有一些東西，我們就做過程面跟產出面，換句話說以前都是老師以前有沒有認真教學，老師都很認真教學那當然就不必看，看學生學習的成果，這整個是世界的趨勢在走，那你第一個週期都OK了以後，那當然就不必看，以前都事在看老師有沒有認真教學，現在老師認真教學都已經改進，都成立什麼教學成長中心，學校資源中心都成立了，都OK，那好你學生有沒有照顧到，我們現在看學生，這就叫以學生為本位的學生學期成效，就說你學校這麼好你都沒有管學生啊，學生根本沒有學到東西嘛，現在我要CHECK你到底這些有沒有照顧到學生，以學生為本位的一個評鑑，以學生學習為主軸的一個評鑑。

訪問者：所以有點像是漸進式的在看評鑑的內容，一開始直接做到可能有些系所沒有辦法，所以才要一步一步

受訪者：沒有錯，就是這樣。整個世界的趨勢就是這樣，所謂QA叫作品質的管制或者是品質的評鑑事漸進一直往上走，你不能第一個立刻就要求怎樣，他做不到，所以QA是一直往上走的，不是一直維持在這裡。

訪問者：那這樣子評鑑它所著重是教學，因為有些系所它會強調老師要多研究多寫論文，這是一開始評鑑它

受訪者：一般的評鑑我們叫教學評鑑，它不是研究評鑑，那教學評鑑主要就是，因為你學校最大的目標就是教育學生、培養學生，我剛剛講的主體是學生，不是老師。所以第一個週期會注意老師這些品質怎麼樣，我覺得都OK，現在就要求好你老師都OK，那教育出來學生是怎樣，學生的表現學生的教育當然是教學啊，你的老師論文很多，跟學生是有一些關係，可是不是非常直接的關係，因為那只是老師的表現，那現在我要看你對教導學生的表現如何。那研究所怎麼評鑑，就只要作研究嗎，那就我看這個老師教導的學生，這些有沒有把它的研究什麼，它的

強項怎樣以他的立場來教導學生，讓她出去跟老師一樣好，那就跟研究很有關係啦，我就看學生的表現如何，有一些學生的表現很好，有一些學生比如說它在他的研究做得很好，這是老師逼他或者教導它的成果，那其實這兩個是相輔相成的，也變成老師表現很好，那很多你就可以看他的論文，這個老師好是不是只有老師好，不是，他全部學生都很好，因為他的論文都學生有掛名，那就代表他去訓練出一個學生OK，我們就是看這個，所以研究所就會比較注重這些，除了教學以外還注重這些，是要看你怎樣來教導學生，教導學生出去的一些情況，那出去之後還要看學生出去之後的表現，那這是連在一塊的，所以你說有PHD的學校當然會看你的研究表現，絕對不只是教學，因為看你的研究跟成果跟這裡面的嚴謹，好你說台大很多博士班學生，我一定要看你研究啊，因為你是五年五百億的，因為它是叫做研究型大學，我當然看你研究啊，你研究不好的話，就生存不了，可是這種東西他也生存不了，因為它的制度一定是逼得老師研究非常的強，一定的啊，它制度的設計一定是這樣，你有沒有注意到台大，台清交這些學校，如果六年沒有生等副教授一定叫走路啊，那走路這些人去次一等或比較後段班的學校，他就還是一流的啊，因為他在那裏訓練出去還OK啊，可是其他學校像我以前服務的學校，宜蘭大學他大部分都是大學部，它台大也許被淘汰，去宜蘭可能還好啊，對不對，他研究比較弱，可是他教學很強啊，我照樣聘他，那這樣的話也OK啊，因為不是以研究為主，是以教學為主

訪問者：那這樣評鑑的標準，那五個項目在看的時候會區分是教學型的或是它是研究型的

受訪者：他自己定位

訪問者：所以不會有所謂不公平，就用一樣的標準去看這麼多系所，

受訪者：那為什麼台大有不通過的，逢甲全部過，

訪問者：那這是他自己定位有問題，所以評鑑不過。

訪問者：我之前在整理評鑑報告的時候，就會裡面有一些項目問題，問題不在系上，就是系上他無能為力，是學校的問題，例如說學校給系上的經費太少，他沒辦法聘老師他沒辦法增設空間，會變成說有些系它不是不好，它是因為學校給他的資源太少，所以他評鑑才沒過。

受訪者：可是這也是系的責任，是他經營有問題啊，不能說是學校的問題啊。

訪問者：所以應該講說你要想辦法去達到你應該有的基準

受訪者：所以我們一直要求他要設系務發展會議，

受訪者：最後我們會走到自我評鑑，自我評鑑你自己系好好做，那你自己請外面的人來規劃，我們評鑑中心第一個就要幫助你，第二個就是CHECK你，你第一個幫助你要設立，第二個你這樣做有沒有問題，有問題就在幫助你要你改進，沒問題就OK，那就免我們去評鑑你，

訪問者：所以後面之後，走向可能讓學校自我評鑑，然後評鑑中心變成一個輔導的角色。

受訪者：最先是規劃怎麼樣自我評鑑，你就按照評鑑中心規劃去做，一切都你自己來

訪問者：那這樣會不會發展到最後，因為現在畢竟是由評鑑中心在去CHECK一次，那之後評鑑中心變成一個輔導的角色，它變成沒有外力

受訪者：沒有，我們是請專家去做，那在第二週期走的時候，我們就慢慢放。

訪問者：瞭解可是這樣如果是他們不用再接受評鑑會不會沒有維持他們的品質。

受訪者：不會啊，因為我剛才講我要CHECK你有沒有好好做評鑑作真的還假的。

訪問者：所以評鑑中心會一直做這樣子的工作。

受訪者：對啊，否則的話誰去check你呢？因為你不是老師你比較難瞭解，比如說一些學校的老師升等現在教育部不管，可是還是有一部分學校教育部在管，為什麼那些學校不管因為他表現比較好。教育部不管可是他還是定期去看，教育部的學者會定期去訪問去看我們就做這樣訪問的工作。

訪問者：他如果沒有評鑑就做內部的評鑑，然後他會去請一些專家去檢視他的內容。

受訪者：我告訴你以教師升等的概念來看你一定會說我自己學校請人來評話會比較鬆，結果不是剛好相反，你知道原因在哪裡嗎？因為第一個校內要公平呀，因為你要建立R，第二個他對不好的系反而更清楚，當然不讓你過，或者是對那個研究做得不好，表現不好他不讓你過，以前反正教育部再管我不管，現在就比較嚴格了，所以通過率反而低。我現再舉一個中原大學的例子，以前都是教育部只看公文他也不知道他教學好不好，我現在呢我就設定你教學不好不能送審。第二個因為一直在往上進步以前一篇兩篇文章可以過，現在三四篇以後五六篇一直往上走越來越困難所以通過率越來越低，這樣瞭解我的意思嗎？所以我告訴你以前在教育部那邊通過率差不多70%，結果放給學校之後變成60%而以，因為教學進來、服務進來當導師進來什麼都進來都要CHECK，教育部只CHECK一個論文因為教育部沒辦法管那麼多，他管不到服務管不到教學，是自己學校就很清楚，你怎麼讓他過

他教學爛的一大糊塗那教評會就被人家攻阿，因為校內他看得很清楚呀，尤其是系上更清楚呀，所以系上我當委員我就不讓你過因為你教學太爛了，一定要讓你改正達到某一個程度我才讓你升等，我是系教評委員我就要這樣規定，所以變成嚴格了，所以自我評鑑做到那個程度就是比較好。我剛才講這個例子給你聽以後自我評鑑也會很好，為什麼？學校的control，這個系實在做的不好不讓你過，要磨你磨到過為止。

訪問者：所以之後是希望變成像你剛剛說的這樣子。

訪問者：因為我一開始也是以為如果他自己自我評鑑之後他就內部自己做就沒有外力來看，所以還是有一個外力來監督這樣才會有他的效果。

受訪者：我現再打個比喻我在中原當教務長的時候如果報到率連續兩年低於七成我就要關掉這個系，這個意思是說你這個系不熱門已經教學很差，那些老師拚老命也要爭取，因為這個系關掉老師就沒工作了，學校設定連續兩年沒超過七成大家不努力才怪，結果我一設定的時候有一個建築系很不景氣，結果他從雙班變一班那就好一點啦人數就不會那麼多，然後呢報到率還是低結果他全系動員，聯考一出來名單出來就北中南都去跟學生做宣傳我們系上師資非常強，因為現在建築師非常少以前量大將來再十年後變成建築師一定會起來就是說服他，結果70變成90這個機制就來了校內自己訂的機制都不必教育部訂因為校內會有競爭，所以這些制度就是讓學校自己管你自己。以前就是被動現在就是要走向自己管理自己。

訪問者：以前是教育部說做我就做現在必須要主動不是消極是積極來看待系所的品質。既然評鑑有點像漸進式這樣走那是不是每一個週期他所會強調的重點會隨著環境的變化他會有所調整。

受訪者：我們第三週期很可能再看產出面看學習成效看學生教育出來的表現那真的就是要看產出面，那個時候不知道會變成什麼樣子那就要看公共行政畢業生的表現怎樣我要實際去看我會去做調查我都不必要看校內的東西，我就看訪問看大四的情況大四教出來的結果怎樣我看所有的表現，我現再告訴你的意思是說全世界就看產出面怎麼看他再看，產出面看大家在爭論五年還是十年，就是五年內你畢業生的表現還是十年現在還沒有定論。一般學者覺得有一些十年的十年後就是看整個社會教育整個環境自己努力的表現跟學校比較沒有關係，這五年或者是十年就是學校影響最大，你訓練好的畢業容易找事在公司表現剛好我這段時間就是學校的原因，後面的可能是自己努力的原因社會給你的資源或是自我學習的關係學校影響比較小，所以五年或十年爭論的很厲害現在就已經在討論產出面的問題。台大哲學系我畢業生沒有一個定向可是你不能說十年都沒有呀，那你就給我

定你要五年還是十年你自己做選擇。好我理工化學系你五年找不是你一定很爛，我說我訂五年那我就看產出面這五年的畢業生表現如何進到什麼公司、公司的表現如何，我會去訪問雇主，訪問這些收集資料，產出面很難訂，所以這就是第三週期會走這樣。如果我現在來看第三週期的評鑑就是看這個，你到底訓練出這個學生如何，你如果都不去看師資、設備，如果那邊爛這邊怎麼會好，不可能的。就一直往前看不必去CHECK一定是好的你才有辦法好呀。我以他有漸進式的往前走他看的東西不一樣。

訪問者：可是最後還是全部看教學，所以這樣會不會有系所適應不良為什麼你第一週期看這個然後第二週期。

受訪者：不會因為你那個沒有KEEP很好怎麼會產出後面，他是一步一步往前走，沒有水源怎麼會有水流。

訪問者：所以重點還是放在教學，延續出來的東西。

受訪者：所以為什麼評鑑以教學為主，因為你老師可能年紀大了就沒有啦因為系上的表現成績就不好，你聘進來的老師keep很好就一直KEEP，就是看源頭好產出就會好，不可能源頭不好產出很好，那是不可能的事。我只要看結果，就好像說我看這棵果樹樹不是很豐碩這就夠啦。

訪問者：我知道有很多像私立的學校比較後面的因為一開始就是會有學校一直強調老師研究的量他有沒有投到TSSCI就是一些比較好的期刊然後就會有私立的學校一直聘那一些公立學校退休的教授然後來私立學校，那他因為他之前研究是夠的然後他到私立學校後其實他沒有在研究，但是他就看他之前研究的量剛好可以評鑑可以過，可是這樣有點像是消極的做法，就是一段時間之後他來私立學校後他也不做研究然後雖然說第一週期他評鑑是過的可是他沒辦法應付後面他第二週期的東西，那這樣是不是學校就是對評鑑他所要追求 那目標是學校不清楚所以才會這樣。

受訪者：這就是不對的做法他用亡羊補牢的做法再做那不是長遠的，可是話雖如果他去聘這種人來幫助後面年輕人那就不一樣，變成把後面這一些年輕人帶上來就不一樣，這是不同的做法，就是第一個只是為了增高你的論文數那只是表面的東西他會破工，如果來了是幫助他來指導這些帶上來那就不一樣，所以完全看你聘的人的能力是怎麼樣。表面的增加他的TSSCI那沒有什麼意義，所以一般來講的話每個學校應該也要有一些眼光，看看你聘的這些人來的目的在哪裡，是可不可以帶動。很多人總以為可以所以一聘兩年就不聘了，因為對學校沒有幫助可是他來就應該給他新水高。這也沒有用他最多撐一個週期或者是騙過一個週期那樣不

是做教育的人。你老師很強不管學生也沒有用，所以我們第二週期要以學生為本位以學生學習成效為主軸來看就是這樣子。

訪問者：所以這樣會是因為系所它所認真的評鑑跟評鑑中心所認知的評鑑，是不是應該說有落差，所以你們想得跟他們想的焦集是不一樣的？

受訪者：是因為學生學習成效的概念國外走十年，我們現在才開始所以我們對這種的概念很少，所以為什麼我們一直很努力在教育在教導，所以他一直有這個標題出現，教育學校教育老師，所以我們一直從國外請一些專家學者回來台灣，談學生學習成效，一直再幫學校引進這些概念，那一般老教授都會拒絕，我最大，你聽到這個我最大，這根本就是時代已經在改了，我教什麼你就乖乖聽，我要當50、60%就是隨我，這都是不對的做法，那都是老師為本位，他都沒有想到怎樣去幫助學生學習讓它過，它沒有想到你今天付的錢是國家的錢，社會這些人的納稅錢，人家付了多少錢給你，你拿的人家的錢，你要盡到責任，它沒有像到這些，總以為自己最大，這是不對的，所以這些的觀念都是在改變的

訪問者：所以就是因為評鑑目的是要教導學校或系所建立一個自己來評鑑自己的能力，更不應該跟退場做結合，因為它如果做一個結合會學校指是因為想過而做那個評鑑

受訪者：對，沒有錯，這是重點，那樣是觀念錯誤。所以最初退場機制的概念是不對的，全世界都沒有這樣做，所以這樣學校就會騙，什麼辦法蒙過這個，反正過就好；不是的，就是幫助你作品質的改善，你講的重點，所以學校就會拼評鑑拼什麼，這都不必要，好好做就好了。好，有一些人好好做，可是他不會成功，那我們也會教導它，你要想辦法把資料呈現給委員。評鑑的目的就是幫助你成長，你好好檢討，好像體檢一樣啊，不要自己矇的頭，不要讓人家看，我要來看我也騙你，對你沒有益處，因為我都不甘退場機制掛勾，我們也反對跟退場機制掛勾的原因在這裡，評鑑不是跟退場機制掛勾，退場機制根本就是市場的概念，那個一個很好的系，不見得招不到學生，這兩個不是絕對的，也一些關係不是絕對的，比如說，為什麼台大就沒有問題，你說它好他不會被退場，可是他是長期累積的。

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/7/29 13:00-13:40

訪談對象：國立台北教育大學文教法律研究所 副教授

訪談地點：國立台北教育大學法教法律研究所辦公室

訪談代號：B1

訪問者：請要先請教老師，就大學系所評鑑已經實施到現在，你認為說他當初會制定這樣政策的原因是什麼？為什麼教育部會想要做這個評鑑？

受訪者：其實評鑑很早就做了，只是過去的評鑑基本上是比较沒有法律依據的評鑑，那教育部其實在民國70幾年就陸陸續續在做了，但是以前做的大概是以學校的校務評鑑多，系所評鑑是後來的事情，那因為我們的教育基本法其實曾經制定的時候也提到說要加強教育研就跟評鑑，那教育部大概也是因為有這樣的一個，一方面是過去就有評鑑的需要，在來就是高等教育國際競爭的因素也會很強調國際的排名，也因為這樣那當然要去參與這個國際的競爭，爭取國際排名，也當然必須要對大學的辦學的情形去做全面的瞭解，那系所評鑑是各個學門的，那各個學門的狀況也當然要去瞭解，在大學法修正的時候，大概在94年修正的時候，特別加了一個大學評鑑的法源依據，那後來再根據這個大學評鑑的法源依據訂了大學評鑑辦法，然後根據這個大學評鑑辦法來進行這個全面的，包括校務評鑑、系所評鑑，以及其他的類型的評鑑，那系所評鑑政策基本上當然是希望瞭解系所辦學的情況，但是其實也配合這個大學總量管制基本的精神與概念，然後希望能夠讓這個大學的總量不增加的情況下，根據系所評鑑的結果來讓大學能夠做一些招生名額的調整或系所的整併調整，所以大概評鑑本身也希望達到某種程度的控制大學的招生、控制大學系所的設立、以及強制整併某一些招生情形不好跟辦學績效不好的這個系所，所以我想大概它形成政策的原因大概也不外乎這幾個。

訪問者：那制定這樣的政策是因為台灣的高等教育出了一些狀況，所以想要改善某方面的問題，還是像老師剛剛講的其實教育部一直是有意想要規劃一直走評鑑？

受訪者：因為我們在1990年代，經過一波教育改革的風潮，當時是要求要擴張大學的數量，增加大學的就業機會，可是當我們到了2000年以後，我們發覺其實大學的數量已經足夠，但是反而生員的人數在減少，也就是說面臨少子女化的衝擊，很快的大概2015年前後就會開始衝擊到，事實上已經慢慢衝擊到大學，但很大量急速

的減少大概2015年前後就會影響到大學，那所以他為了要擔心大學過度擴張，因為其實已經達到飽和了，然後又要面臨將來生員的減少，所以他必須要作一個量的管制，那量的管制你如果要逼迫超過那個總量的學校或系所要能夠減少或因應這個少子女化或生員減少的狀況，那你叫必須要有一套制度讓它覺得被迫場或是被迫整併是合理的是公正的，所以評鑑就變成一個很好的工具，就是利用評鑑結合一開始第一波的系所評鑑結合，直接減少招生名額的措施，那目的就是逼這些系所來整併，然後同時總量管制的要求也會逼著較招生不足的這些學校縮減招生規模甚至最後要退場，所以這個大概我想是一個很重要的原因。

訪問者：因為之前在訪談的時候，就是比較少人會提到這部分，他們的觀點大部分會比較像是，應該說在實施評鑑的基金會，它們比較不把重點放在這個地方，他們是把重點放在評鑑要導回教學導向，以學生為本位，他們似乎比較不注重？

訪問者：就是說他是要導引你往好的面向發展，但他不是啊。教育部一開始的措施是要減招，那那個其實就是總結性評鑑啊，既受評斷你好壞，給你一個效果，減少補助或減少招生名額，所以教育部想得跟評鑑中心基金會這些從事專業的大學評鑑的人他們想的是不一樣的，可是一開始已經被導到這裡，但是評鑑中心一直希望說，他們因為這樣被批評很多，那因為會導致最後的那個減招或是資源分配的結果，以至於每一個人都會非常計較評鑑過程的公正性，評鑑結果有沒有通過，都會變成是爭議的焦點，所以他們常常被告就是這樣，那也因此他們是希望將來轉到認可式評鑑，你來申請我認可，我來看你符不符合你自己訂的標準等等，那這個就必須跟教育部的退場機制脫鉤，那教育部後來基本上也朝向說願意脫鉤，但是他的所謂願意脫鉤不是真正的脫鉤，因為它還是有一個總量管制的標準，它還有一個大學資源標準，比如說系所的標準，有多少專任教師啦、師生比啦、空間。那個東西其實還是會構成一個評鑑的依據，雖然將來評鑑也許不會直接完全以教育部的總量管制的標準來做為評鑑的依據，但是他一定會反應在評鑑的結果上面，那評鑑的結果縱使你不結合減招的措施，也到導致你評鑑結果公布以後，社會的觀感會影響你將來的招生，所以事實上評鑑最後的結果還是會影響到大學，所以大學還是會很擔心評鑑公平性，但是評鑑中心基金會想的跟部裡面原來想的也許是不太一樣的，一個是比較專業的角度看，一個評鑑制度的發展，將來是走向發展性的評鑑，不要走總結性評鑑；可是教育部一開始，我就說政策目標是因應少子女化，因應大學已經過多，總量管制要控制大學的發展規模，那這個時候一定是總結性評鑑的性質，一定會結合補助的分配啦、結合招生名額的核定啦，所以這兩者想的是不一樣的。

訪問者：在實施評鑑的時候，對於系所帶來什麼樣子的影響嗎？

受訪者：系所當然會影響，第一個當然就是你評鑑的標準是什麼，系所就必須要配合嘛，就是說一開始像第一輪的系所評鑑，那個指標是評鑑中心發展出來的，那個指標基本上也會結合教育部的總量管制的要點，後來才訂了一個辦法，那個東西拿來看系所，那系所當然要去符合，為了要通過評鑑，所以只好去符合，那所以變成說評鑑指標會導引系所的辦學，而且系所必須要去因應評鑑的要求去做很多原來他不見得要作或不見認為必須要做的事情，但是到最後結果為了要通過評鑑以至於都要去符合評鑑標準，那評鑑就會導引整個系所走，辦學的方向，再來就是說，教育部後來訂的總量管制的標準裡面有關於系所教師員額的標準或師生別，那系所專任原額的標準就會變成一個很重要的門檻，也就是說當你的這一個系所不達到專任教師人數的標準的時候，一定是不通過的嘛，那不通過如果你學校沒給你員額，或是國家沒給你員額，你不可能補足這個員額，你一定不通過就會減少招生名額，然後就必須要，等到系所減少招生名額到一定的程度以後，那系所就非要關門不可，或者非得跟其他系所整併不可，那現在就導致了很多學校的系所就會被整併，尤其是獨立研究所，很多跨領域獨立研究所當時之所以設立就是沒辦法完全跟一個系是結合的，所以必須要用獨立研究所的形式存在，但是獨立研究所又被要求很高的教師員額，比如說招生25個以下，要五個專任老師，超過十五個要七個專任老師，設博士班的也是七個，但是這樣的一個要求根本就不符合一個獨立所的經營，比如說一個獨立所招生十五個，你五個專任老師，那根本開課的專任老師的時數根本沒辦法滿足，因為你自己所的學生一年才十五個，如果開這麼多課出來，來滿足每一個專任老師的時數，所以那一個標準根本就不切實際的標準，但是因為那個標準不切實際，當年很多系所被核定設立的時候，都是以三個老師，最起碼都是給三個老師，那三個老師根本就不符合後來你訂的五個專任老師的標準，所以很明顯的這就是要逼迫獨立系所要不是整併，要不是必須要去跟學校爭取員額，那如果學校不支持系所一定完蛋，所以這個評鑑的結果，我想你可以去統計一下，從評鑑以來到底，有多少學校的系所是整併的，多少獨立所是變成系所合一的，這個其實是可以去做統計的，這是客觀上對於大學系所發展的影響。

訪問者：那它對於評鑑中心這樣的講法，是可以讓系所朝向一個比較好的方向發展，可是從實施一週期這樣看下來，反而對系所造成不好的比較多，好像沒有辦法導向評鑑中心要的方向，好像一直在干預系所的發展？

受訪者：事實上，系所的評鑑你縱使給系所好的發展性的建議，可是資源不在系

所，資源都是在學校，所以關鍵在於說系所能不能發展好，其實跟你評鑑無關，是跟學校的政策、態度與資源有關，所以某一個系評鑑不好，另外一個系所好，反而構成學校裡面競爭資源，好的系所說我評鑑好，我要多一點資源，不好的你應該要刪減它，裁併它讓它的資源就被其他的系所給瓜分掉，所以評鑑一旦不好，那一個系所幾乎是在學校裡面難存在，你要學校一定要支持他，反而有困難，除非學校本身的資源非常豐沛，五年五百億的經費，員額還有缺的，那我可以重點支持，我認為值得去維持的系所，系所才有可能真的存活，否則只要你評鑑結果不好，其他校內的系所在資源有限的情況，一定會競爭，要求系所整併，你的資源可以分配給他們，所以會導致說評鑑結果不但是針對不同學門的系所去做一個評價，那評鑑結果反而沒有辦法去發展或是幫助那些評鑑也許待觀察或不通過系所能夠存活，而是導致他們面臨生存的危機，甚至被整併。因為你評鑑基金會不會給資源，教育部也不會說你辦的可能哪些資源不足，我補給你資源，不是啊，他現在資源已經不夠分配啦，所以評鑑的結果只會導致系所會被評鑑結果打擊，然後退場，他不會去幫助系所發展成長，所以即使他們認為說我用認可式的評鑑是一種發展性評鑑，去給你診斷給你建議，但那個建議都沒有用的。像我們所當年94年才成立，95年就來評鑑，當時沒有規定說新設系所可以免評鑑或是評鑑可以沒有不通過的，結果我們一開始專任老師兩個，有一個還沒聘到，第一個他就說員額不足，所以評鑑不通過，那可是評鑑不通過，你會有員額來嗎？你高教評鑑中心會希望說教育部給你一個員額嗎？不會啊，教育部沒有員額啊，學校要不要給你員額，學校原額有限啊，那有些學校說為了應付評鑑讓你通過，補給你一個，可以補一個也刪一個啊，不可能補給你到五個啊，所以你學校資源有限的情況下，評鑑不通過或評鑑待觀察的，你要去改善都遇到很大的困難，那學校如果有足夠資源給你改善，你還有機會存活，沒有資源給你改善，基本上就只有整併一條路，所以想要作發展性評鑑，高教評鑑中心沒有能力，因為學校沒有資源也沒有能力，教育部也會去幫忙那一些評鑑結果不好的，那評鑑好的會不會加碼，也不會啊，也沒有特別獎勵啊，通過評鑑的教育部有沒有給他鼓勵，沒有啊，所以其實教育部做的只是一個診斷式的、總結性的評鑑，那高教評鑑中心希望做發展式評鑑，他也沒有能力讓你的評鑑結果幫助這些系所發展，所以這種評鑑做下去沒有意義，你頂多就是，我如果說難聽一點就是養一批評鑑委員而已，花很多的錢讓一批評鑑委員不斷的去看學校而已，你評鑑的這些費用有很多事情可以做，就這樣子而以啊，然後他對系所到底有沒有幫助，不但沒有幫助，系所不會有增加資源，有些系所也許學校會支持，給他員額，但資源不見有辦法給，所以你要幫助系所發展，沒有！你要請系所整併，效果非常顯著。

訪問者：那除了對系所的影響之外，在系所裡面教書的老師會不會有一些影響？例如在研究上或教學上在有干涉。

受訪者：第一個當然就是很多系所評鑑會涉及到課程、學生的學習等等，那個當然會影響到老師的教學，那很多評鑑的委員它可能用他的想法建議系所要怎麼做，或是它來評斷說系所這樣發展好不好。但問題是這個系所本身的辦學是由這一些老師共同討論出來的結果，那這些老師要把系所帶到這個方向，只要學生接受願意來念，其實其他人你有什麼權力去做過度的干涉，因為每一個學術領域的發展，基本上尤其是很新的學術領域的系所，比如說像我們文教法律研究所，文化教育法全國只有一個，但是討論文化教育法的專家有幾個？沒幾個啊！來評鑑的是不是，來評鑑的是法律學門的專家，看的是一般法律系的發展，說你這個系所怎麼樣，什麼不夠啦，課要開什麼課，那我們覺得很荒謬啊，那我們辦學的目的不同啊，又不是要辦一般的法律系所，為什麼要達到那個要求，所以他會干預到系所本身的自主，課程的自主，對於學生學習的規劃，所以這當然會對系所的老師辦學會有影響，那尤其是老師的研究表現，當然也會被要求，動不動就來看老師有沒有TSSCI，有沒有SSCI什麼的，但是教育部雖然說沒有說要求要TSSCI這種標準來看老師的研究表現，但是評鑑基金會是把這個利用這些委員訪視的時候，委員也會用這個標準來看。立法院上次還開了公聽會說憑什麼要根據TSSCI做標準來看老師的研究表現，雖然說大家都覺得TSSCI沒有道理，不能夠只用一個來看老師的研究表現，但事實上訪評的委員、高教評鑑中心基金會連那個教育部大學要新設系所的審查標準，通通都用TSSCI，那導致就是說全部整個學術研究的方向都被導向好像沒有TSSCI發表的就都不算是研究，那當然會影響很多學門，因為很多學門它TSSCI的期刊是很少的，甚至那TSSCI期刊收錄的東西反而不能夠去反應那個研究成果，那當然就會影響老師在做研究，那大家拼命只好往TSSCI去發表，這當然也會。評鑑納入的標準就會影響到老師的研究，評鑑要看學生學習的成效，大家就做一大堆書面的資料，擺一堆的資料夾要給訪評委員看，那其實都是增加系所的行政負擔，那有一些其實就是要因應評鑑，你要我們有什麼我們就只好有什麼，那些都是他們用一個所謂的比較好的一個模式發展出來的評鑑指標，那當然大家只好被它導引著走，那這樣的話其實教育部就間接的，因為只要教育部要求說我評鑑要放入什麼樣子，比如說今年評鑑，第二輪的評鑑要以學生學習為重要的評鑑目標，那接下來的所有的都被導向說那個指標怎樣去看學生學習表現，怎麼樣看畢業生就業狀況，那都慘啦。像很多法律系所畢業生每年都在考國考，根本沒就職，結果那個畢業生的就業情況是最差的，結果你說辦學不好，這其實是很荒

謬的事情，所以它的確每的系所、每個老師的教學研究都會產生影響，他要什麼指標就會造成什麼影響。

訪問者：那它第一輪的時候是跟退場機制做一個結合，那老師你對這樣的做法有什麼樣的看法？或是說他這樣的做法會導致什麼情況發生？

受訪者：我是覺得說你做評鑑，客觀上去做一些評鑑的結果公告給社會大眾知道，社會、家長、學生自然會去做選擇，根本不需要去結合那個退場機制，退場機制就讓市場去決定就好，但是你教育部急著要結合退場機制的結果，你就導致第一個學校內部的矛盾，有限資源大家互相競爭，那很多新興的、弱勢的學科就倒楣了，那個招生比較少的，比較少人來報考的，但是是非常重要的或是新興的，以至於他在發展中的可能老師還沒有聘足的，這些體質相對來講比較弱的系所，就會被吃掉，就會等於我們94年成立，結果民國100年就要被整併，才活七年，一個新設系所，結果因為員額不足就被整併。那當然會什麼要設，當然教育部審設的啊，然後還在發展當中，你還沒有看他十年二十年的表現，你就很快的下一個判斷說，你說我們辦學的績效都很好，唯一沒通過的標準就是員額，就差兩個專任老師，那學校挪不出兩個，你就只好整併，所以那這是什麼道理，所以這些東西基本上都是評鑑會受到嚴厲批評的地方。

訪問者：所以老師你覺得他要作評鑑是可以，但是他其實公布結果，市場就會自己來決定。

受訪者：所以你結合退場機制本來就是不必要的，所以後來教育部是不直接結合退場，也就是當然是評鑑未通過者立刻規定就是減招，後來這個脫鉤是沒錯，但是它還是一樣在那個總量標準裡面訂了很高的員額編制標準，所以後來那個是有法規依據，另外訂的標準，那個員額五個，那個標準一樣可以導致減招，但跟評鑑就沒關係了，它等於說把那個東西，本來是在評鑑標準裡面，他縱使不放在評鑑標準裡面，另外另一個標準也還是導致退場的機制，所以教育部還是在做退場的事情，只是它不再用評鑑結果來做退場，他直接就用它訂的那些標準決定你要不要退場，來核定你的招生名額。

訪問者：所以其實看起來教育部只是把評鑑當成一個工具，雖然說他一直想要用退場，想要讓大學退場，然後就是用評鑑這個工具，雖然說沒辦法跟評鑑結果直接做一個結合，他還是利用其它的管道就是想要逼系所退場，那之前有聽到一個說法就是一開始是想要逼系所退場，可是後來他發現少子化的速度快過於評鑑的速度，所以就把跟評鑑結合的規定取消，然後他就再換一個方式，就像老師講的

他想要作一個總量的管制，它並不是像其他學者說的想要讓台灣的教育更好，不是這樣子的一個理由。

受訪者：那個只是理想那是表面，但是事實上評鑑不但沒有帶來對台灣高等教育發展的幫助，它反而造成是傷害，因為他的幫助我們看不到，唯一可能就是頂尖大學，五年五百億對學校有幫助，那個評審那個教學卓越計畫，所以反而跟高教評鑑中心已經沒有關係，如果今天不是教育部規定說每一個學校一定要接受系所評鑑、校務評鑑的話，誰要參加？參加沒有好處啊，只有壞處，所以那參加幹嘛，一般國外的認可式評鑑，你自己來繳錢，拜託你來評鑑，評鑑通過之後大家被肯定，招生好啊，資源會進來，可是我們的評鑑沒有這種效果啊，當然高教評鑑中心是希望將來走向認可式評鑑，我甚至要收費，可是如果你沒辦法真的幫助學校的話，你收費不會有人要去啊，因為我經過你的評鑑對我沒有市場上的幫助，沒有國家資源的支持，縱使評鑑通過又怎樣。

訪問者：就是這樣目前看到的效果是學校系所一直在整併，像是改系所名字，就是用很多方式想要把這個系所留下來。

受訪者：反正就是因應評鑑的結果就導致校內這種合理或不合理的整併，有些整併當然也算是合理的，因為過去我們讓大學系所擴充得太快，但是有一些其實是不合理的，尤其是針對跨領域的獨立系所的整併，我覺得很多是不合理的，因為本來獨立所就因為沒有辦法跟系合，那以前很長一段時間是系所合一，相鄰近的所跟系合一，這就是合理的，像有很多法律研究所跟法律系系所合一，這是合理的，但是一個文教法律研究所放在一個沒有法律系的這個學校裡面，竟然要去跟某一個系合一，那個系是教育學門的是文化產業的，那個怎麼可能合一，法律學門跟其他學門系所怎麼合一，但是現在因應評鑑導致要整併的結果就是這樣，那那個就是造成不合理的結果，有些合理有些很不合理，但往往傷到的都是不合理的比較多，合理的是本來就不應該分設系所，那本來他們就是同質性很高的，合起來本來就是理所當然，可是那些不應該合起來的被強迫合起來，那是不合理的。所以你如果能夠去看看到底這幾年下來，學校裡面系所調整，哪一些是跨學門的整併，哪一些是同一個學門的整併，同一個學門的整併還有合理性可言，不同學門整併成一個系所是很奇怪的事情。

訪問者：這樣評鑑就讓好的學校更好，

受訪者：好的學校不見得更好，因為那跟高教評鑑中心沒有關係，台大評鑑反而有一些是待觀察，但是台大之所以能夠的好是因為五年五百億，這跟大學評鑑沒有關係啊，反而那時候台大是決議說只要有一個系所評鑑沒有通過，他就把他關

掉，很多學校放話是這樣講的，所以對於台大的整體發展沒有幫助，但於台大內部的資源競爭、去裁併系所是有幫助的，因為只要你不通過或待觀察就關掉，像淡江大學當時評鑑的時候也說系所只要有一個是不通過的，我就把他裁併，那對那些系所老師壓力多大啊，那根本就是說不去真正看辦學的情況，只看評鑑結果，那評鑑結果的那些指標又不是原來他們在辦學的時候自己設定的指標，評鑑中心本來說你們自己去提你們目標，我來看你有沒有做到，那其實都不是啊，它訂的指標都不是原來他們自己訂的啊，所以看的是他們要的東西，不是真正系所提的，那這樣的話當然評鑑結果就很容易不通過。

訪問者：那第二輪明年就要開始，那如果說這個政策還是要繼續發展，老師覺得他要怎麼樣改善可以比較好？

受訪者：怎麼樣改善比較好？第一個評鑑中心基金會願意就不要強迫評鑑，自己申請，看他敢不敢開放，看他有沒有人要申請；第二個你教育部要拿資源出來，評鑑通過的系所有沒有特別資源的挹注，或者是你要幫助辦學成效不好，要替它去檢討然後要改善它，比如說從學生學習權的觀點，你考進去這個系所，系所會評鑑待觀察或未通過，那你是要幫助這個系所辦好，還是要把系所關掉，因為從學生的觀點應該是要幫助系所改善，那你資源要進來啊，老師員額要配啊，你若說這個系所都辦得很好，差兩個員額，我就給你兩個員額，讓你生存下去啊。不是，現在就是整併啊，所以如果你下一波看要不要自願評鑑，自願接高教中心的評鑑，但是我想高教中心如果要靠這個，它一定倒，因為它就沒有錢啦；第二個要資源進來，你資源進來到底是獎優汰劣，還是扶劣，也就是說去扶植幫助它辦好，不好的辦好，還是直接不好的就要淘汰，那要看你的政策，所以到底評鑑是總結性評鑑還是所謂的發展性評鑑，你要定位清楚，如果你是要獎優汰劣，那你資源要幫助辦的好學校，給他多一點獎勵，然後就把辦得不好的淘汰，就達到你的目的。但是如果是要幫助學生，幫助系所發展，反而是評鑑沒有通過的，你要設法去改善，特別是公立學校，私立學校它自己去處理，因為他本來就是靠私人的資源，但是公立學校如果是辦得不夠好的，國立大學的系所你認為這個系所的重要性，比如說人類學系，人類學系有沒有市場價值，沒什麼市場價值，但是他對國家有沒有重要性？有！好，所以雖然它招生人數少，可能來念的報到率不高，或者是什麼，你要不要幫助它，如教師員額不足，要不要給它員額，讓她撐得下去，因為全國總要有一所吧，總不能這一類人才完全都沒有培育，所以有一些國立大學它的系所的設立不是根據市場的需求，不是看學生的就業率的，而是看這一個學門、這一個領域對國家有沒有、對整體社會有沒有價值，有的話即使他學

生沒有就業出路，你要去創造，你要去協助他們，你要讓這系所能夠辦得下去，現在我們最大問題就是，我們把公立學校跟私立學校都放在高等教育市場裡面都去競爭，然後公立學校跟私立學校都面臨同樣的市場競爭，大家都越來越走市場化，所以就業率很好的，很多人想來考的系所越來越發展，可是有沒有想過發展也許是階段式的，可能哪一年這個人才夠了，他就開始急速萎縮，就像師資培育一樣，所以你要長久的看，不是一時，你看市場你永遠追不上市場的變化，所以國立大學跟私立大學，私立大學有很大的靈活性，因為它私人辦學，讓她非常自由，讓它自己去調整，系所整併什麼它自己去決定，但是國立大學你要看整體國家發展的需要，系所能不能整併要看有沒有影響到對國家未來的發展，人才培育的需求，而不是看那個，雖然下一輪是以學生學習為重點，可是我覺得那個就會導向市場的需求，到時候變成評鑑的結果完完全全走像市場化，因為要因應市場就業需要，你的學生有就業出路，要幫助你學生有去職場競爭的能力，那辦學就不再是以學術研究為導向，不是說我這發展學術研究，然後你學生有興趣來念，而是我要去考慮你學生的出路，所以我要把你教成什麼樣的、有市場需求的人，那這個就不是學術導向，有一些大學還是要走學術導向啊，可是系所還是基本的學術導向，不應該是市場導向，那你如果整的大學的教育發展政策沒有定清楚，你的評鑑會把大學帶往哪裡走，就會產生問題，你要帶向市場，就市場化，整個學校都被拖著走，我覺得這是很不好的事情。

訪問者：那除了這兩個從評鑑的大方向看，對於評鑑內部，像評鑑標準的訂定是不是應該要改從另外一個方向，不是依照評鑑中心提的那五項標準或是說應該要把公私立學校區分來看？

受訪者：你基本上第一個公私立應該要不同；第二個公立的有學術型的有教學型的，私立也有學術型的，但私立的學術型的一定很少，原則上都是教學型的，那你就去區分不同的指標、標準，而且這標準應該跟大學去談，因為你是幫大學做系所評鑑，你不是在評鑑大學，應該是大學內部的系所，那大學要怎麼樣去調整它的系所，它應該跟你討論說大學整體發展方向，然後再來你來看它的系所有沒有符合整體發展方向，好，那提出建議，學校又來解決這個問題，所以根本就不應該去結合系所退場，要不要系所退場應該是大學自己決定，不是教育部來決定，不是評鑑中心基金會來決定，所以每一個學校應該就我這個大學發展方向來定一個每個系所應該達到的一些指標，然後你第三人來用這些來看我有沒有達到，因為系所一定說他自己有達到，所以你就外部來看說，你系所有沒有達到這個學校自己訂的指標，而不是去看全國一制的指標，那個是很奇怪得事情，每一個大學都不一樣啊，在都市的、在南部縣市鄉下的，那個完全環境啊，師資員額什麼

都一樣啊，有些地方聘一個老師能夠聘到就很高興，結果你還要求要是什麼樣的老師，發表多少篇TSSCI，根本就是不切實際，所以應該是系所評鑑應該是發展性評鑑，它來讓大學幫助系所發展，然後大學自行決定要不要調整系所，國立大學系所調整還是看整個國家整個政策發展方向，私立大學完全，因為他辦學的經費基本上是學生出的，當然它走市場化滿足學生需要，應該的。那所以你要讓公私立大學評鑑的那個功能應該讓它不同，評鑑的指標應該讓大學，那教育部如果要看國立大學辦得好不好，因為教育部是國立大學的上級機關，讓教育部訂指標可以，來看校務，那你校務就不要涉及到系所，因為校務是看你學校的效率，經營的狀況，系所主要是涉及到學術的，是跟學術發展、學術研究比較有關係的，那你教育部如果說訂個標準來控制大學各系所的情況，比如說像現在有所謂的人才的管控，醫學院學生的管控、法律系學生的管控，那個就是干預學術啊，以教育部等於就干預了個別的法律系所、醫學系所的發展，那其實這個我就覺得不應該做，你要做的是你所管的這些國立大學它經營效率好不好，有沒有遵守法令，裡面在學校經營的時候有沒有違反學術自由、大學自治，你是要看這個，那大學再來看他自己各領域學術系所的發展，那你評鑑中心要來看可以，那你是幫助大學去看他自己設的系所有沒有辦好，而不是幫教育部去看哪一些系所應該被整併，所以我們基本上像我會比較認為說系所評鑑是由大學來委託評鑑中心基金會來做，大學校務評鑑才由教育部委託評鑑中心來做，你懂我自私嘛。

訪問者：老師這樣的說法是比較像美國認可制那樣子的精神，所以導向學校自願參加，我記得評鑑中心也叫學校一起出錢。

受訪者：那是幾個大學，不是所有大學都出錢。但是那個出錢也只是形式，主要還是教育部出錢，教育部主導的啊，那難道大學出錢評鑑就不用收費嗎？將來要收費啊，因為他要活下去啊，他要養一些委員，所以它收費縱使你出資，你是老闆，你還是你要來評鑑你還是要出錢，讓我幫你評鑑，但是現在就是大老闆出錢，教育部編預算。

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/9/14 11:00-12:00

訪談對象：國立台灣師範大學政治研究所 教授

訪談地點：師範大學誠大樓教師研究室

訪談代號：B2

訪問者：想要先請教老師，就您所認識的大學評鑑，你覺得在制定這個政策的原因是什麼？然後他想要做這樣的政策是想要達到什麼樣子的目的？

受訪者：這可以從幾個角度來看，第一個從國際的角度跟國內的角度，若從國際的角度來看，大學做為一個機構也好，做為一個學術研究的單位，他所謂的成績或者是他的績效，跟公司一樣開始要進行所謂的評估，那這個基本上是一種資本主義化的邏輯，就說為什麼大學要評鑑？為什麼要考核他的績效，因為大學績效其實有很多東西是無形的，譬如說你今天來，那這個在大學教育來說怎麼看待，就看你的論文而已，可是就教育的意義來說，從你來到，從你跟我互動，寫email到你離開以後，你對台師大的感受這也是教育的一環啊，可是這沒有辦法評估，所以大學評鑑從國際全球化的角度來看，他基本上是一種資本主義化的邏輯，這第一個。第二個因為他要競爭，那這個是排名，大學排名下也是績效考核下產生的一個結果，就說要排名，那排名怎麼樣勒，所以要怎樣，要有評鑑的成果出來才能做排名，所以全世界現在很多種排名，這裡面涉及到後面可能會談到的，評鑑單位有沒有公信力的問題，這是第一個是國際的。就國內來說，我們當初除了是回應國際的趨勢之外，還有更重要的目的是政治性，就是因為我們大學開放太多，不是七分就可以上大學，輿論開始抨擊，那覺得開始說應該要管制，可是這個管制總要有一個標準，就像學校考試一樣，低於幾分以下就淘汰，他用怎樣，他用評鑑，那評鑑裡面怎麼做勒，就先立法院通過一個大學法第五條，我這裡面有很詳細的論述，然後授予教育部可以評鑑，所以在那種情況下立法院通過大學法，大學法授權給教育部，這裡面就有一個法律上的爭議，就大學法到底有沒有授權給教育部進行所謂的系所評鑑，大學評鑑跟系所評鑑不一樣，大學評鑑是針對總體的校務發展，那個叫作校務發展評鑑，我們現在這個情況做的是五年一次這是系所評鑑，已經深入到系所裡面去了，那是當初政府的一個目的，希望能夠品質管制，那品質管制以後篩選，所以不是有列什麼，通過、待觀察、未通過，當時政府也信誓旦旦說只要兩次沒通過就要退場有沒有，到目前為止，都是因為撐不住自己退場的，而不是評鑑兩次沒過退場的，到現在為止至少我的資料顯示沒有任何學校因為兩次沒通過，所以政府這個動作是政策性考量也是政治性考量，

那這裡面可以探究的是什麼問題，為什麼政府要某一段時間裡面大幅度的開放大學，那出問題以後要再來什麼管制，這裡面涉及到學術自由的問題，你知道為什麼？因為現在用管制，大學評鑑裡面涉及到學術自由，我認為是侵害學術自由，為什麼？因為裡面有一條有課程這麼指標，這個指標就設定什麼，你說評鑑委員來看，你的教學的課程大綱怎麼樣，然後交代的作業，連交代的作業都看，我們所就這樣評估，評鑑就這樣啊，來評鑑的就說老師交代給學生的作業太少了，這也要管，這有沒有妨害學術自由，你想想看，一個課堂上一個老師要不要交代給學生多少課業有沒有標準？沒有標準嘛，是不是要根據因材施教，學生程度好的你要給他多一點，學生程度比較少的給他少一點，可他批評說太少，而且這個太少的標準是根據那個評鑑委員自己認為太少，這一定妨害上課老師的教學自由權嘛，那教學自由就是學術自由的核心核心，研究教學都是，所以這裡面就出現一個問題，就是當初你問我說大學評鑑尤其是系所評鑑的目的只為了要管制品質，可是政策真正落實的結果有沒有管制到品質，我覺得這真的相當有商榷的地方，反而傷害到學校老師的教學自由，當然也有它的好處，比如說很多私立學校，像比較後半段，經過評鑑之後，師生比太高啦，因為私立學校都盡量不要聘太多，因為老師成本最高嘛，聘少一點然後大班教學，那會影響教學品質沒有錯，還有很多私立學校老師沒有研究室，所以應該這麼講，系所評鑑不是沒有優點，但是說這麼利益衡量之下，要考量他的損益比，就是成本跟效益比。

訪問者：因為我之前去訪談另外一位老師的時候，他的觀點跟老師有點像，就是他覺得說系所評鑑實施之後，其實好像沒有達到他當初想要控制品質是他表面上的說法，事實上是要掌控系所，可是後來變成沒有管控到品質反而是變成很多學校的系所一直在合併。

受訪者：他用這個逼你去合併，合併以後會有什麼問題你知嗎？原來比如說是資訊系的老師，被併到什麼通識課程，他也許來可以教資訊，但如果併到公共行政學系，他用資訊的專長去研究什麼公共政策，這還可以，那如果化學系怎麼並到歷史，系就是問題了，所以後面的後續合併也會傷到後面學生教育的品質，因為老師是關鍵，所以這追究起來應該去追究一開始大量的開放，沒有評估好政策的後果，評估以後會FEEDBACK，那位什麼當初沒有評估，這裡免我個人合理的懷疑，涉及到教育貪腐，什麼意思勒？就是大量開放的時候，教育部隨便找幾個新聘的評鑑委員去評鑑就是過啊，常常會聽到有一所學校明明以前就是很差的學校，突然之間就被改為科技大學，從技術學院要變成科技大學，意味著要經過評鑑，評鑑這樣怎麼會過，因為就是有人護航，誰護航？教育部護航，那教育部當政者找人幫他就過，所以我們的教育品質沒有提高，但是現在台灣的大學是全世界密

度可能是最高的國家之一，所以20歲以上40歲以下百分之六七十都是讀大學的嘛，那這麼說來台灣的大學比例這麼高，素質應該很高啦，有嗎？馬路上還是有吐痰的啊，性侵騷擾人家的還是一堆啊，所以教育的目標並沒有達成提升人的素質，只是多了很多文憑，那文憑就變了很沒有價值，再來一個問題就是這麼多大學生畢業他有一個期待啊，我既然大學畢業應該比高中畢業要強啊，所以他對社會、工作比較眼高手低，整個社會就業狀況沒有辦法滿足這些人是不是造成高學歷高失業，那這樣就造成社會問題，這些人有的家長是賣田地、標會來給小孩子讀書，他就期待這些小孩子將來畢業會賺點錢啊，結果沒有啊，那這個問題就成教育的政策等於是滾雪球效應，所以大學評鑑其實是解決問題的一個小方法而已，她是隔靴搔癢，從剛剛講的損益的角度來看，我認為其實他的弊大於利，那是因為政府執意要做，所以我在全台灣只有我第一個寫文章批評大學評鑑的辦法，就教育部的那個辦法是違法違憲，那我也經過政大法學評論審查，當然他們也挑戰我的論點，最後他們同意我的論文，那慢慢的有人開始注意到這個事情，我覺得這當然是好事，我的觀點是認為說不是不可以評鑑，大學法給教育部的就是評鑑整體大學，評鑑什麼？比如說你的人事聘老師有沒有按照法定程序，你的會計採購有沒有按照政府採購法，這個很重要，整體的效益你可以評估，在這種情況下我們大學法只授權給教育部做全校的評鑑，這個OK，那系所評鑑我認為大學法並沒有授權給他，我文章裡面有論證，但是教育部執意要做然後要專門給高教評鑑中心，我們評鑑中心就是獨佔事業，根本就沒有選擇，只是獨占就有壟斷專斷，有的評鑑委員素質根本就很差，他就來當評鑑委員，還有有的評鑑委員一來就說要把你們幹掉，那這樣怎麼評鑑，還有一個問題，比如你是公共行政系，假設現在你們的系沒有評鑑委員但是○○有，他們來評鑑你們，你們是競爭者，要找你們系的毛病不容易，用也作文的方式就可以寫做出來了，連都不用看，而且來這邊看兩天三天能看出什麼問題，這樣走馬看花似的，然後下筆就定案。○○的公行系跟你們競爭，他把你們打敗了，不要說把你不及格好了，說你待觀察，是不是造成你聲望的影響，學生下年度要選學校的時候是不是要考量，他就選淡江，這是不是一種不公平的競爭，既然政府要做不應該介入這種東西，而是應該提供一種公平的環境給所有大學去競爭，環境而不是伸手進入，我在舉一個北部的例子，將來你在寫作的時候，這個我有講的，你都要把他修正，我舉北部兩所大學公行系，也是私立大學同等級也是競爭非常激烈，結果有一所有評鑑委員，另外一所沒有評鑑委員，那個有評鑑委員的那把人家評鑑為待觀察，就是我剛剛講的那個例子，這一點公道都沒有啊，這就好像說我們有幾個都是賣水果的，結果農委會委託我來評鑑你們的水果品質好不好，衛生條件那些，你跟我競爭最激烈，就把你打衛生堪慮啊，結果農委會就處罰你啊，禁止你擺攤三個月、五個月，那我變

成獲益者，那政府等於是在幫助某特定的人在打擊對象，這是我的論點，我對評鑑是持反對居多，原因是他沒有達到大學法所真正的目的，大學法授予評鑑的目的何在，第五條規定為了促進大學的整體發展，那如果大學系評鑑結果沒有讓大學發展，評鑑就沒有意義啦，那有發展嗎？你看評鑑這麼久做到現在有什麼發展，你看到什麼發展？我們台灣今天的英文托福成績落後在亞洲之後，那按照這麼講評鑑起來應該我們的大學應該很厲害啊，理論上應該這樣子，你經過95年到現在，我們第一波評鑑啊，現在100年，第二波了，是不是應該很厲害，沒有，那就表示評鑑沒有效果，評鑑只是做為那些評鑑委員多給他們一點賺外快，然後到各地秀出名片說是評鑑委員，我剛剛講不是完全都沒有，對私立學校那些有一些作用，那你就應該設定較不叫做大學評鑑，而是提升某些大學的計畫，而不是整體的評鑑，評鑑大學最好的方式就是市場，市場現在資訊這麼透明，哪一個系所好哪一個系所不好，網路上一點大家都知道，哪需要政府來介入，而且政府如果真的要介入不是不可以，政府你是基於公正，那我剛剛講的那個條件就沒有達到公正，尤其私立學校生存發展是不是最關鍵，那評鑑會影響到生存發展，那評鑑又不公平。我曾經跟評鑑中心的委員有對話過，我說不公平評鑑，他們說哪不公平，我都指給你看，像我寫在文章裡面，我說很簡單像評鑑委員來告訴我們，跟我們講說我們系應該開國際法，政治所一定要有國際法嗎？這樣是不是影響老師的聘任，如果研究美國的學術自由，四大自由當中其中一個就是聘任老師的自由，由大學自己決定，那你教育部透過評鑑我們才聘他，這樣是不是扭曲一個系所的基本方向，那這是也許他想達到的方向，他想控制，那我問你教育部應該控制各大學嗎？如果從學術自由的角度來看，教育部怎麼可以伸手到學術自由裡面去，他是公然進入啊，這一點我是很反感，可是我也無能為力啊，因為這是政府的公權力，所以我只好寫論文去批判，你可以反駁我你可以有不同的意見，但是我的論點是經過審查的，所以現在慢慢很多人注意到這件事情，但是現在我個人的觀察是系所評鑑是名存實亡，所以你盡然有再多的評鑑，也沒辦法跟外國有什麼競爭，所以公權力的正當性執行還是比較重要，各大學都是因為沒辦法，因為台灣只有一所大學叫教育部大學在管所有的大學，任何執政黨都會想要控制大學。]

訪問者：再來想要請教老師，在系所評鑑實施之後，對系上整體系務發展或規劃有沒有影響到？

受訪者：以本所為例，我們95年接受評鑑被打為不及格，當然的評鑑報告書裡面有幾個很特殊的地方，這裏面我們的訪評意見，目前所上分為兩組國家發展與兩岸關係以及政治理論與地方政治，然後此兩組根據何種核心新理論...缺乏相關論述

第一個，這是改善建議，還有後面，課程設計裡面竟然有什麼，這是台南藝術大學現有課程分配比例上核心課程占30%，寫作論文與史學理論約占半數，而11種半數占21%，與單項樂器領域...較缺乏橫向聯繫，這麼看起來還四平八穩，底下這麼就更扯了，教育目標與課程設計目標太過多元，學生修習學術僅128學分，未來無法再就業市場競爭，現在有一個問題啊，就是學分數多少誰決定，各大學來決定，他在這邊寫說太少有沒有，那請問多少才適合，300不可以，所以我現在的意見就是訪評意見會不會影響系所，一定會啊。以我們為例，他有一個建議我們要聘什麼，授課宜維持一定品質，這是多嚴重的指控，他意思是說我們不合格啊，那你來看三天兩天就能知道我們授課品質不合格，根據什麼？這第一個。設課大綱中，對學生閱讀內容的深度以及對學生考評的意見，到底要指導多少作業，管到這邊來，課程設計方面增設比較政府與政治...，他這樣講那我們就開了一個國際法，那這樣有沒有影響這個系，重點是這個誰來決定，開什麼課程誰決定，不是由大學自己經過系所到院到校，最後課程會決定嗎，他現在就變更了這麼邏輯，變更邏輯就影響大學的自主，大學自主裡面的重點，除了剛剛講的師資、課程、教學、研究，是憲法保障的核心，可是這樣有沒又變更了，我們所就這樣變更了，就聘了這些人，這些人素質是不是很高就不一定了。所以回到核心到底課程要誰決定，由教育部透過評鑑中心，因為那五個指標，課程設計與教學，我是舉我們所為例，還有很多所因為這樣而變更，那變更有可能變好，也有可能變壞，問題是誰來決定，誰來決定他怎麼變，那這些評鑑委員我都質疑他們的立場，為什麼？因為都同質性，去評鑑公共行政一定都是公共行政的老師，都是相關領域的，如果是因為有市場競爭，所以最好的方式是找什麼？找那種退休的教授或是校長，但這樣人力不足以應付，所以台灣不管從文化、從評鑑委員的素質跟心態還有市場，根本不適合做系所評鑑，做了之後就會變成政府給尚方寶劍去砍某一個敵人，而且這麼敵人不是壞的是對手，我們兩個是競爭對手，是因為政府給我一把劍，而你手上只有一支筆，怎麼比？你怎樣也殺不到我，那就變成政府公權力去侵害那些被評鑑，當然有時候真的看到問題，我不否認，但要考量說系所評鑑利益衡量，這個從法學角度就是比例原則，比例原則你所採取的手段跟你所要達成的目的之間不能失衡，現在政府每一年花了好幾億在這上面，可是有沒有達到目標，那如果這好幾億的錢拿去給貧困兒童不是更有實質意義嘛，那你維持大學評鑑，就校務評鑑，政府如果要控制各大學的品質這樣就夠，你只要抓到校務發展好不好，所以滲透到這裡面來，我個人是認為，第一個在法規上過度解讀大學法的授權，所以那是違憲違法的，第二個是政府基於特定控制大學的目的，那這裏面我認為弊端重重，反而不利。但是評鑑中心說沒有這種問題啊，評鑑委員都經過訓練啊，每次都這樣講，那些都是空話啦，我都有朋友在當評鑑委員，他們私底是都會講

有講習是講習啊，到了現場還不是他主觀判斷，他覺得不好就不好啊，一個系所好不好，兩天三天就可以看出來，我不相信。在一種情況下，資訊沒有那麼充裕的情況下，評鑑委員又沒有充裕看的情況下就遽下判斷說是待觀察，過或是不過，你不是等於濫用公權力嘛，所以我對評鑑為什麼一直抱持質疑，他影響各系所很多，那現在各大學，像我們現在開會校長啊什麼啊都是以評鑑為主，明天要評鑑這個什麼要納入，老師的業務也很重要啊，我做導師不要你說什麼評鑑，我自己都會做，這怎麼評鑑你告訴我，我都跟學生講只要你有急用，我先借給你，但是不要想去偷去搶，我做了十幾年不是只有今年，我問你這怎麼評鑑，難道我要寫下來，我做這麼好事我要寫下來，我在導師會報故意跟學生講如果有需要借錢跟我借，我做這麼事情不是太虛偽嘛，做這樣不是很假嘛，可是如果你沒有呈現出來就說你沒做，所以這樣怎麼評鑑，他來看一下能看到我那些東西嗎，我不會寫因為我寫我覺得噁心，可是我已經做啊，那你不是鼓勵大家要講一些有的沒的，然後應付評鑑，這樣等於無形中在鼓勵我們教授們感覺去創造績效，但不一定有做，資料做得很漂亮啊，像我剛剛寫的作文比賽，我可以寫得很漂亮但是我沒做，我都跟學生講說我有做啊，如果問的話要幫我們說一點好話，所以現在評鑑以前都要事先講習，第一次評鑑的時候我當所長，我認為既然要評鑑就要讓學生說真話，所以我都沒做這些動作，後來我發現我錯了，我認為一個研究所的學生對這麼所即使有一點點的意見，透過評鑑講出來我們可以改善，未嘗不好，這樣等於評鑑以前系所主管就開始約談老師跟可能抽到的學生講習，如果評鑑委員怎麼問要怎麼答，這答法是不是學生的自由意志不管，這樣的評鑑能夠問到真實的聲音嗎？問不到，教育部長知不知道？知道啦，所以評鑑中心董事長知不知道？知道啦，但就一直做，這是虛假。

訪問者：那95年剛開始實施的時候，教育部有說待觀察跟未通過的系所，必須要減招或停招，那這樣等於把評鑑結果跟退場做一個結合，那老師對他這樣的措施什麼看法？

受訪者：還好他現在沒有做啦，本來要這樣做，這樣做是違法的，大學法清清楚楚只做為補助大學之用，就說大學法授權給教育部把評鑑結果應用就是可以做為補助可以用，但是如果把他當退場就是違法，所以現在不敢做，你知道為什麼因為有人抗議，像我們學政治學的就知道當權者永遠會擴張他的權力，他會不斷擴張，而你沒有去制衡他，他就擴張，試探性的擴張，看有沒有人不高興，沒有不高興就在擴張，一圈圈往外擴張，所以學者應該注重制衡當權者，但是這種聲音太微弱，所以我是從大學評鑑裡面看到他會壓縮大學教授自主性，連批判的聲音

都慢慢變少，因為不行就是恫嚇，像我也怕評鑑沒過啊，沒面子啊，加上後面招生就變得很少啊，我們以前博士班報名都一百多個，去年只剩下七個，今年報名七個要錄取五個，有沒有影響？當然影響，那你如果問我說兩年前我們評鑑不及格跟現在差別有多大？差別不大，只有多加了兩的老師，而且這兩個老師我講過品行也沒有很好，給學生人格上的養成不見得好，我都列了一本證據給學校，要學校去處理這個事。那我的意思是說大學裡面要展現的是給學生專業知識，這是一定要的，還有一個很重要的就是養成，全人格的養成很重要，那不是說今天多幾篇TSSCI，因為現在台灣經過評鑑，因為評鑑的關係評鑑中心每次都講說我不會看你有幾篇I，事實上評鑑委員來都看這個，然後現在就逼得這些老師都在拼I，很多學生事務能不管就不管，我投稿一篇馬上就要出刊，我蒐集資料從頭到尾準備12年，一篇文章寫了一年，送審一年，通過以後等待出刊一年，那我為了一篇TSSCI我要做這麼多，我在思考一個問題，我有一個I大學系所評鑑一定會說我很好啊，可是13年來我不是因為這篇文章，我可以做的事情可能把這些文章價值更高，以我個人的職業認知來說我認為我可以都做幫助學生很多事情，可是因為我寫了那篇文章，學生的事物就管的比較少，因為時間壓縮了，所以評鑑這樣到底是好是壞，逼得老師都拼I啊。我認為如果把他連結起來是違法，但是你問這一個問題，他現在已經沒有這樣做了，他雖然想要這樣做，後來他又改變政策。

訪問者：那當初會想要連結是因為老師剛剛前面講的是政治性的目的。

受問者：簡單的說是要裁掉大學。

受問者：那後來也發現這樣的作法不行，一方面是因為第一個是違法，再來是因為像剛剛老師講的有很多關門是因為市場裡面受不了。

受訪者：現在報到一個系只有一兩個，十幾個老師教一個學生，這樣怎麼符合成本哩，如果是公立大學還可以撐，教育部經費嘛，那私立大學怎麼撐，所以學校自動就有一個機制說你們整併，那這是教育部評鑑的力量還是市場的力量，當然是市場的力量，如果是市場的力量就可以做到的話，那教育部都花這些錢不是多餘的嘛，這些錢我剛剛講過如果拿來救助老人家、孤苦無依的、沒有營養午餐可以吃的，有沒有比較有意義，預算是一個大餅，你挪到這邊去，那邊就少，那現在餅放在哪裡啊，如果這麼餅沒有用，大學老師薪水都是百萬年薪，你還要給它弄個評鑑委員，名義上說什麼要提升大學素質根本沒有，給他多領錢，掛個頭銜，造成大學之間的階級，那些評鑑委員到外面去都自認為比別人強，有必要嗎？所以那個意義，我要強調COST/BENEFID這個分析，尤其是公共政策，你可以從這邊切入，從損益分析來看，那大學評鑑政策我剛剛講是違反法律層面，你可以從損益比啊，我投資500萬，可是20年才能回收100萬，我一輩子工作生涯也不過30年，

那我不要做，賠錢的生意沒有人做嘛，所以既然教育部把大學市場化，你就要用市場的觀念去看，而不是退場機制去看，市場機制就是沒有學生，為什麼沒有學生？第一個少子化，第二個辦學就風評就比較不好，風評不好不是因為教育部，教育部只是落井下石而已，在這種情況下他當然就收，那既然教育部所發的這麼前沒有辦法提升大學的素質跟發展的話，那這麼錢就可以挪到別的地方去啊，你就留下大學校務評鑑那一塊，那還是可以評鑑，評鑑中心那些人還是可以生存，如果評鑑沒有的話，評鑑中心的一兩百個人就沒有工作啦，為了維持他們的工作權評鑑中心繼續做下去，有人這樣認為，這個邏輯不通啊，怎麼可以為了維持兩百個人然後要整168所的公私立大學，要每5年來一次，這個做文章然後壁報比賽，所以這麼你可以從損益比去分析。

訪問者：那最後要請教老師，政策很難會走向滅亡的階段，那這麼政策以後要繼續的施行，應要怎樣改善？

受訪者：第一個如果又回歸法治的話，系所評鑑應該停止，這是我的主張，因為大學評鑑辦法並沒有授權給他。第二個系所評鑑一定要做，只能作系所業務的評鑑，比如說公文有沒有發給學生，監督系所的行政，獎學金運用的狀況分配的有沒有合理化，而不是系所主管看誰喜歡就給誰，聘任老師有沒有公告，有沒有按照程序，其他的部分還有說學生的就業狀況大概了解一下可以，但是有關於課程跟教學我認為是絕對不能碰，因為你一碰一旦評鑑，評鑑就是有好壞那好跟壞誰決定，是評鑑委員決定啊，可是大學自主精神這個是各校自己來決定，今天我的教材用什麼，我要多少學分，我要給他多少作業，在這種情況下由各大學自主去衡量，所以我說如果第一個最好是回歸法制，系所評鑑停掉，如果非要做不可，第一個要修法，第二個就是只限於系所行政，而不能涉及到教學跟課程，因為這麼都是大學學術自由當中的核心權，教育部透過評鑑，評鑑到課程、教學就會侵犯到學術自由，那學術自由是憲法位階的價值，教育部只是憲法底下的一個機構，一個下位階怎麼可以侵犯上位階的價值，這道理很簡單的事情，台灣講說我們是法治國家、憲政國家，其實很多地方都是空的，像我剛剛講的這麼就絕對不是法治國家，法治國家就絕對不會這樣，好這樣子不行制定的時候就這麼不能碰，課程怎麼可以碰，剛剛你看到那128個學分太少，不足以畢業後的競爭，這麼說來300個學分就可以應付競爭，到底多少學分才能夠應付校外的競爭，是你評鑑委員可以確定的嘛，不是講評鑑委員連系所老師都很難確定，如果按照他這麼講，250個啊越多越好啊，那你把學生整垮，太多學生壓力太大，太多跟太少是什麼，教育部有規定是128，基本上128以上，他128你為什麼說不可以，所以這是一

個很重要的思維，我剛剛舉證給你看就是說他已經實質上侵害到別人的權利，我在那個論文裡面都有敘明，那這麼以我們自己所為例，傷害蠻大的，然後幫助有限，我告訴你就算他沒有評鑑，我這些文章我照樣會寫，可能不是頭在政大法學評論，可能投在別的地方，可能不是寫大學評鑑而是寫別的，還是很認真在做，這是當老師的職業認知。你要看看大學整體就好啦，由大學校長來監督院長，院長來監督各系所。但是如果真正要給教育改善的話，就是真的設計上就是要去評鑑校務、系所的行政就好，還有法規有沒有健全，這麼就好，其他的像課程這些不要管，因為這是禁忌，這是憲法所不允許的，這樣做其實已經有違憲的嫌疑了，那上次我跟幾個大法官，我們在台灣法學替大法官把違憲的審查基準都做好了，那當時大法官跟幾個法律系教授都贊同我的論點。

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/6/13 13:00-13:45

訪談對象：真理大學財經法律系助理教授

訪談地點：真理大學教師研究室

訪談代號：B3

訪問者：請要先請教老師，為什麼教育部當初要制定評鑑，它的原因是什麼？

受訪者：我覺得？

訪問者：對，你覺得。

受訪者：有某官員私下跟我講，很明確就是因應少子化，才要推評鑑。

訪問者：所以一開始不是因為他覺得，就是因為有些學校辦學辦得太差？

受訪者：對，這至少是就是說，這是一個動力，當然你一開始一個政策釋放出來，開始要推評鑑之後，很多看他們研究教育的就開始寫文章介紹評鑑制度，各國的評鑑制度都介紹，但是我為什麼說它最重要的目的是為了解決少子化，提前讓大家退場，強迫退場，因為你看它後來學得是美國的評鑑制，評鑑認可制，我在我的文章上寫評鑑認可制，但是美國的評鑑認可制沒有所謂的強迫退場的問題，但是為什麼到了台灣，他認為強迫退場，就是評鑑不過就減少你的招生名額，他認為這個目的重要，這就是他當初要推評鑑的目的，所以你看明明學的一個美國的評鑑認可，但為什麼一定要加強迫退場，目的就在這裡。所以我記得有一次我去發表論文，就一直批評，然後我就說美國人家也沒有這個，就一直批評，最後那個教育部的官員說，可是我們當初的重點是在這一個部分，而不是在說學哪一個國家，重點就是用這一個方法，就是說來減少你的招生名額，那當然這個政策目標一宣示起來，比較正面的理由，當然比較多人會講正面的理由，包括說參考各國怎麼運作，可是各國的運作你都沒有，我覺得他們都沒有詳細去問，各國的運作有連結到最後減少招生名額這一塊嗎？就學教育好像不知道這一塊，只知道去比較說各國到底怎麼運作，我的瞭解大部分各國很多都是自願性質，或者說他們是有什麼特別的機構出來幫大家辦理評鑑或評比，但教育部會想要推，因為這個東西可以交給民間去做，但是教育部他想推，它也是為了要因應這個少子化，他去砍這麼招生名額，我覺得最主要的目的是這樣，開始啦，當然後來有很多比較正面的理由，幫政策背書。

訪問者：那在開始推這個政策之後，對學校特別是系所，它的發展或它的整體的教學、研究，就是各方面的規劃，就是有沒有有一些影響，一些比較負面的影響？

受訪者：因為這個問題問得比較大，就是說我可以分幾個面，我覺得他比較具體的影響，就是說你的課程設計，他評鑑的時候對你的課程設計有意見，那我們這個部份為了要滿足評鑑的要求，我們通常這個課程設計就會去調整，所以這個是開出來的課程設計影響最明顯，那有一個部分就是我覺得，因為評鑑來會覺得說你有些私立學校的研究的成果比較差，那它就會想說去找一些從公立學校退休的老師進來，因為公立學校退休老師進來，他們已經是退休正教授，他們過去研究表現比較不錯，那就可以用一些過去研究表現進來充場面，可是事實上用這種理由去聘一些公立學校退休老師進來，說研究表現比較好可以充場面其實是騙人的，因為我們都知道評鑑只看三年內的績效，所以你說那些學校退休來的老師，三年內也沒什麼研究績效了，他可能是早年。所以其實那衍生出來他其實只是去找了一些公立學校退休的來當這個私立學校的一些招牌、一些大牌的學者，然後來鎮著，評鑑委員來的時候礙於人情，評鑑的時候比較不會寫得太難聽，那我說這個影響就是說它影響到了我們私立學校在聘老師的時候，馬上影響就是你聘那些退休老師為主，以○○大學為例，很有趣也是很諷刺，以前人事室網頁寫了一句話，他說本校不聘任公立學校退休的老師，為什麼勒？因為基於社會公平正義的考量，既然你有退休金了，那就不聘了，給年輕人機會，我們以前人事室舊的網頁，三年前我進來的時候，網頁上就寫這一句話，結果評鑑一來網頁改版的時候，這一句話就不見了，然後後來就一直聘一些公立學校退休進來的老師，可是那的舊版網頁網路上還是搜尋的到，我常常搜尋看到這句話覺得很諷刺，還留在那邊，我說就是對人事聘用的一個影響，就教師聘用的一個影響，就是你去聘一些退休，那這個到底是正面來是負面我很難講，短期來講它也許是正面，短時來講它也許就是真的聘了這些大牌來幫忙應付評鑑，然後評鑑也許短期來講也許過關；但是長期來講你去聘了一個退休的進來，這個機會被你占了，那很多年輕的博士就沒進來，那他對學生來講到底是好還是壞，我很難去評評估啦，反正就是說這是一個很明顯的影響，就是在聘用教師上面。

訪問者：像如果課程的設計，會去修改是因為，就是在網路上搜尋，就是它的評鑑指標都是寫很大範圍的課程設計，那系所怎麼知道要怎麼改才會符合評鑑他想要的？

受訪者：對，這個是評鑑制度一個很矛盾的地方，評鑑它當初是說要學這個美國的評鑑認可制，但是美國裡面說這個評鑑目標是系所自訂一個目標及特色，你自己訂了目標及特色，你的課程就是要去搭配系所設定的目標，以我所在的財經法律系為例，其實為什麼我們明明就是法律系，明明就是學法律，為什麼要設一個財經法律系，這以前是教育部的一個政策，教育部覺得的法律系有點太多，那你要新的成立新的法律系，他就不准你成立新的，你一些新的學校想設法律系就不准，就只准設財經法律系，可是大部分財經法律系還是在教法律系的課程，因為我們本來就是以教法律為主，然後評鑑委員來就說，因為你系的名稱就叫財經法律系，系的目標就會說你要培養兼具法律及財經之人才，兼具就兩方面要兼顧，可是你的課程看起來卻不是這樣，還是以傳統法律為重，財經的課程是點綴性的，而且學生感覺也學得不是很好，所以這就是為什麼在系所評鑑這個階段，很多財經法律系大部分的評鑑結果都不好，要不是待觀察就是未通過，財經法律系大部分都是這樣，那因應這樣我們只好趕快去調整，怎麼去調整？其實比較多的學校他做的方法就是他改名稱，把財經法律系改成法律系，這樣他就不會再被質疑說，他的課程一直被挑毛病，那就是你剛剛問的就是說，這個課程設計為什麼是評鑑委員來就對我們的課程去指導課程該這樣設計或該那樣設計，好像一個系就沒有辦法堅持他想要設計怎樣的，所以在課程設計上就有點受到影響。

訪問者：那在研究上，那就是之前看的是它會有一些TSSCI，要刊登上那些期刊，才比較有研究的貢獻，它會有爭議，怎樣才算是比較好的研究

受訪者：這多少也會多少有點影響，那每個學門它有不同的研究方法，或者說他寫論文投稿在哪一種期刊，就是以我是法律學門，我屬於廣義的人文社會科學的學門，我覺得我們這個學門，過去的宗旨只要是說我們要對台灣的一些法律啊、政策去影響，所以我們寫論文通常還是以中文來寫，或者說老師不寫論文，他覺得他寫書影響力比較大，但是評鑑來的指標是希望看到你寫論文，所以這會影響老師漸漸老師就不太寫書了，因為他的指標是看論文，再來就是論文裡面當然會一直希望說我們去寫SSCI或TSSCI，那至少就法律學門來講是不可能有人寫C的了SSCI，因為法律學門的CSSCI，第一個他一定是英文，第二個它的字數要求很多，那我們的英文已經那麼差了，我們更不可能寫那麼多的英文的字數去投，但是台灣有TSSCI，所以法律學門大部分就會去投TSSCI，那它的影響，我不知道別人，至少就我自己來講，對我的影響就是，第一個就是我不太寫書，然後第二個有的時候有一些想法、理論，如果以前沒有這個要求，很多一般的期刊我就趕快發表出去，把我的一些論點、想法，在一般期刊發表出去，但是現在往往是我很多想

法我寫完了，因為我沒投上TSSCI，我投第一家投不上，我再投第二家，投不到我再投第三家，就我的論點早就出來了，我一直沒有發表，那我覺得這個影響就是說，對我來講就是讓我的影響變慢了，然後發表比較重視那些他們要的指標。如果說這對社會有什麼不好的影響，就是我們學者的一個使命是要教化、傳達知識、教化學生、出書立作，而不是去弄一些指標性的論文，那這樣的影響就害我們很多想法就停留在初稿，一直沒有發表出去就一直留著。

訪問者：那可能會變成老師有在做研究，但他一直投不上那些期刊，就覺得他沒有在做研究。

受訪者：當然就是，我只是說部分老師它真的是這樣，那也有部分老師它真的投不上，所以我覺得對比較資深的老師大概不會影響他，因為資深老師他大概就不做研究了，或者這些老師都是用學生的東西在做研究，那年輕的老師來講，年輕的老師比較不敢寫書，或者說他東西發表的比較慢，他明明就有東西，但他不願意輕易的出手。

訪問者：那對系上它可能會產生一些比較，會帶來一些比較不好的影響，就是系所怎麼去處理？

受訪者：我不知道你指的是哪方面？

訪問者：可能就是？

受訪者：很多不好的影響，在行政面上是增加大家的行政作業，就是一直為了要作評鑑的很多報告，那做評鑑很多書面資料，如果說就老師個人方面的表現，當然請老師各自去整理，可是有一個比較麻煩的是，尤其在評鑑項目第五項就是畢業生的表現，那畢業生的表現就是要我們必須要去瞭解畢業生他後來就業的情況，那這個就是增加了系的一個工作，很多系就因此成立系友會、所友會，這個是前兩年搞系所評鑑的時候，各校出現一個很荒謬的一個現象，大家都在成立系友會或所友會，然後系上的助理變的他也占據他很多時間再弄系友或所友，問說他們現在就業狀況或邀請他們回來參加系友會或所友會的活動，占據很大部分的時間，那我覺得這多少就影響系上工作的負擔。

訪問者：所以這樣就變成說，老師要擔心教學跟研究的事情之外，要實行評鑑系上要準備很多繁雜，它可能就是身兼多職，可能除了研究它還要擔心文書作業的問題為了要處理評鑑。

受訪者：大部分就是說，有些學校就是由系主任加上系的助理，他們自己去弄這

些文書作業，應付評鑑的文書作業，但是有些學校就會坳年輕的助理教授要兼這些行政工作，幫忙去弄這些評鑑報告，然後一些數據、一些表格，那這也的確占據很多年輕的助理教授的一些時間，尤其對一些私立學校來講，公立學校的話他的那個系的助理或所的助理員額比較多，但私立學校系的助理可能只有一個，一個專任助理，或者以前甚至沒有專任助理的時候，那很多行政工作是由很年輕的助理教授兼行政幫忙弄。

訪問者：那系所為了符合評鑑的制度，它會對教學或者它的規劃會改變，然後這樣他對學術自由是不是會產生影響？

受訪者：教學面嗎，是不是？

訪問者：對，教學面

受訪者：教學面我覺得除了剛剛提到因為評鑑他會直接影響指導我們直接開什麼課，應該開什麼課，那會影響到開課，至於對個別老師的教學活動，個別老師的教學活動他可能因為評鑑的推動有間接的影響，那我不太敢說他是直接的影響，所謂間接影響就是，例如說現在評鑑都說我們要關心每個學生，那關心每個學生我們就要求說，以前的大學老師可能做好自己的研究，上課的去上課，現在的評鑑便要求我們要多關心學生，那每個學校就會有因應這些評鑑的一個大的要求，每個學校會建立一些內部機制，什麼怎樣去輔導學生什麼的，以我們真理大學來講，最近就多了很多要求，要求平時就一定要點名，然後期中考後，學生考得很差就是趕快去追蹤輔導，這些工作他多說由班導師，就每一個老師會擔任一個班的班導師，他要來負責打電話連絡這些學生，約談這些學生，所以這也是因為評鑑，以前也許在沒有評鑑制度，有些老師它也許跟學生很好，喜歡跟學生玩在一起，常常跟學生去吃飯，有些老師也許不會，那在以前沒有評鑑的時候，大家每個老師就是你自己看每個老師它自己想要跟學生混還是不想跟學生混，那它也不會特別去做什麼書面紀錄，但是現在因為評鑑了，第一個就是我們跟學生的互動一定要有一個書面紀錄，因為這些都是一個將來評鑑報告的一個書面資料，給評鑑委員看，所以我們就是說要作業績，我們要固定去找學生來聊天，然後做很多書面紀錄，然後就是來有剛剛提到學校它有推動一些比較具體的做法，要求老師去輔導學生，那這個是說在課輔、輔導，在教學之虞的輔導方面，對老師來講增加了很多要求，當然有些人認為這是好的，只是說就比起以前來講，就是改變很多，以前老師它比較自由，它就是做好自己的研究。那真正在教學活動上，我覺得有一個影響就是說，這個教育部推得這個大評鑑下來之後，各校自己內部會自

己去設計一些平時的評量或者平時教師個人的評鑑，那在這麼各校裡面自己推的教學評量，現在都很重視教學評量，就要學生每學期上完課就要給老師寫教學評量，1到5分，給老師打分數，然後了因為這個教學評量最後會反應在這個各校他推動的老師個人教學評鑑上，例如說，每個學校自己規定說，每兩年要個人評鑑一次，那麼也許這個學生的教學評量就影響到這個老師的一個個人評鑑，那麼老師就會很在意學生的教學評量，可是這個學生如果像我們私立學校的學生，有一些學生是比較混的，他不希望老師教太認真，不希望老師給太多作業，太多課業負擔的，那麼老師越認真，反而學生教學評量的分數打得越低，那這樣子就間接影想到老師最後的個人的評鑑分數，而且個人整體評鑑分數不好，事後還會有很難看的，要接受輔導，說什麼你為什麼教學教得比較差，甚至會被納入說三年一次教學評鑑不過，甚至學校會考量不續聘這個老師，所以那每個老師都希望自己學生的教學評量好看一點，所以影響到就是什麼，老師開始放水，開始每個老師都放水，原本出作業出很多的，現在不太敢出作業，原本打分數打得比較嚴的，當人當很多的也不敢了，那我覺得這對年輕的老師比較有影響，對那個資深老師它沒有這個問題，很多資深老師它已經升到副教授跟正教授，它並不會因為這個教學評量的問題而有什麼後續的什麼小小的懲處，所以很多資深的老師它繼續維持它的風格，繼續很嚴格的要求學生，很多年輕的老師它可能就不太敢，就對學生比較放水，那所以說我覺得這是一個弔詭，就是看起來評鑑應該是要要讓學生好，希望他學到東西將來畢業能夠找到工作，可是卻你若過度重視學生教學評量這一部分，反而老師都對學生放水，對學生放水最後的結果就是學生的程度越來越差，越差反而畢業後更難找到工作，那這個並不是系所評鑑的部分，這可能是校務評鑑，我們現在在推校務評鑑的部分，他是問你學校有沒有建立這麼教學評量機制，學校你有沒有建立這個教師每三年一次的這個教師自我評鑑的部分，那是因為校務的部分，因校務評鑑去改這個部分然後開始受到影響，老師就會因應這個開始課程放水，那這比較不是系所評鑑的問題。

訪問者：那老師在研究上，就是它會因為我看一些評鑑的報告，它可能就會直接指導某一些，他會建議老師做什麼研究，寫什麼議題，什麼議題就不要寫，就是會有一些評鑑的內容是這樣子，那你覺得對學校會有什麼影響，你就是要多寫這方面的議題然後多關心，就直接跟你說寫這方面議題會比較好？

受訪者：我自己沒有看過這種評鑑意見，不過我想像的出他評鑑的意見大概就是說，因為剛剛有提到說他要求每個系都要有特色，而且他說系所評鑑的時候是針對你系所的特色，那你有的時候很奇怪就是說，像有的時候就是這個系，有時候我們這個系就是法律系，我法律系該有的課程，有一百種課程老師都要教，那們

我沒有要特別著重於什麼特色，然後評鑑委員就說不行，評鑑裡面就是說你要設一個特色，然後針對你這個特色再去看看你有沒有做到這個特色，好！沒有設特色，就有委員會很誇張說，你沒有設特色，那我建議你，你們真理大學靠海，好像淡水觀光不錯，你們應該做觀光法律的研究，那例如說高雄大學，我剛剛講錯，淡水靠海，但是它是一個觀光的文化資產，那所以說你做觀光法律的研究，那們高雄大學法律系也是靠高雄港，所以你既然靠高雄港，那你們沒有特色，那你們要不要發展什麼海商法律、航運法律，然後就是說我們的評鑑報告裡面自己不想寫特色，因為我們的老師師資員額有限，我們每個老師要教不同的課程，我們沒有辦法說有太多老師集中在哪一個領域，大家都是比較分散，法律的所有領域都要照顧到，我們沒有集中在哪個特色，但是他說評鑑要求說你要設一個特色，然後按照這個特色在看看你後面的教學、研究有沒有符合這個特色，當我們沒有寫的時候，那評鑑委員就先幫你設一個特色，好幫你設一個特色，然後就說那你設了這個特色之後，建議你要開這方面，多開這方面的課，然後將來你聘老師就多聘這些人才，將來老師做研究也建議做這方面的研究，那這一切的一切就是回歸到一個事情，就是為什麼評鑑制度要我要設一個特色，為什麼我開法律系一定要有特色，就是說我不能開一個跟大家都是一樣的沒有特色的法律系，那就是我只是想要教法律，我不能沒有特色嗎，但是它評鑑的設計不知道為什麼就是說一定要有特色，所以才會有能導致說他會去直接指導你說要開什麼課、做哪方面的研究，要不然那我覺得這是很不對的，像一個政治系各個領域的老師都需要，他為什麼要強調說這些老師是偏哪一方面特色，那這個有沒有特色這件事情，我就完全不知道是學哪一個國家的，因為我認為那個評鑑認可制是學美國的，可是我有研究過美國，它的評鑑就是強調要有一個標準，那因為是一個認可，你要通過這個門檻你就得到認可，得到認可就是過了，沒有通過這個標準、門檻，就是不過，所以他們重視的是你那個門檻，你的標準如何擬訂，所以他們會有一個比較客觀的標準，但是沒有說要強調一個什麼特色，那我不知道這個教育部當初在弄的時候是誰說一定要每個系都要先訂一個特色，然後你要去追求這個特色，就因此這樣搞得大家，也許就會產生你講的那種會去要求他要開這種特色的課，聘這種特色的老師做這種特色的研究。

訪問者：因為一開始的時候，我看到這個也覺得很奇怪，既然你都設了特色，你一定會所以下面的課程、研究都偏向那個特色去調整，那如果是這樣，怎麼會有評鑑沒有過的問題，但是結果還是很多系沒有過受訪者：很多系沒有過就是說，因為你硬要我講一個特色，我可能就做不到，那如果我不寫，不說我有什麼特色，那他又會說你怎麼沒有任何特色，要幫我想一個這樣子。

訪問者：那老師當初在幫學校提訴願的時候，那時候主要的觀點是什麼？

受訪者：提訴願的觀點，當然我因為另外有寫過一些論文對於整個評鑑制度去批評，批評的點從憲法的點、從比較法的點，都可以去談，不過再提訴願它是一個行政處分的救濟制度，所以我再提行政處分的救濟的時候，我不能講一些太打高空的話，講說美國法怎麼樣、憲法怎麼樣，那有一點太高空，其實我還是從行政法的觀點，運用法律的一些術語，去玩法律的這些遊戲，所以我就是從行政法的角度的理念的架構去找評鑑出了什麼問題，但其實我主要是打這個是針對它的評鑑，我不是針對他的評鑑去打訴願，我是針對評鑑之後做了一個減招，減少招生名額的處分去打訴願，那這個區別有什麼不同，就是因為之前興國大學的校長，中正大學財法系老師黃俊杰它借調去當興國大學的校長，它那時候是針對評鑑沒有過這件事情，他就要去打訴願，但是因為你就是要用一個法律的遊戲，你就是要符合法律的一個要件，那麼評鑑報告書這件事情到底算不算是一個行政處分，它有一定的問題，它針對評鑑報告去打訴願，它前提就不過了，他們就說這個評鑑報告這件事情不是一個行政處分，那我們一開始評鑑報告出來，真理大學好多系沒有過的時候，那時候沒有繼續去打行政救濟訴願，但是我們是一直等到說評鑑報告不過，然後過一陣子教育部它要減招，減少我們招生名額的時候，那我覺得這是很具體的一個行政處份，我就去打訴願，那至少這打訴願這件前提，我第一關就滿足了，他跟那個興國的案子不一樣，興國怎麼打喔，第一關都不滿足，他說你不是一個行政處分，你就不用講這麼多了，好，那減少招生名額這部分，我現在主要的，我也不要去談評鑑制度設計到底有什麼樣的問題，你去講那些都沒有用，因為現在你要打訴願你就針對減招這個處分，那我的策略就是說，減招生名額它是一個行政處分，那減少招生名額這個行政處分有沒有法律依據，是哪一個法律說可以明確減少，招生處分，還是沒有法律是教育部訂了一個行政命令，那教育部訂這個行政命令，有沒有得到法律授權，然後這個行政命令有沒有訂的夠清楚，所以我就用一般行政法的觀念去故意挑他的毛病，我就挑毛病說：你這個減少招生名額，你的大學法沒有明確的授權，那你去定那個行政命令有是很含糊不清，為什麼？因為他說減少我們的招生名額，減少百分之五十，就是一半。譬如說你系一年可以收50個人，他就直接砍一半只能收25個人，那我說它是根據這個行政命令去減少招生名額，那我說這個行政法上你去定這個行政命令，像減少招生名額這件事情已經涉及人民重大，算是對人民自由的重大限制，照理講要用法律去訂不能用行政命令去定，而你用行政命令定也訂的不清楚，當初也沒有講說要一下子就砍一半的名額，怎麼一下子就砍一半，這個行政命令他本身也

模糊，也有一些問題，那甚至我另外提出一個關鍵點是當初這個行政命令有點模糊的時候，教育部一直對外宣稱說評鑑第一次沒過沒關係，我們有第二次評鑑，第二次在評鑑，如果第二次在評鑑在不過，我們才減少招生名額。那時候好幾個教育部長對外說明一再提到說評鑑第一次沒過沒關係，還有一個在評鑑的機會，在評鑑不過才會減少招生名額，那因為就是他那個行政命令到底什麼時候要減少招生名額，到底要減多少，那行政命令都講得很不清楚，這就好像說我們一個交通罰款是罰三百元還是罰六百元，還是罰一千元，還是在犯時要不要加重處罰，像這種罰錢喔，罰幾百塊都要在法條上寫清楚，可是你減少招生名額影響一個學校學費的收入那麼重大，你法律裡面不定，用行政命令定，而且行政命令也講得不清楚，到底第一次評鑑不過就要處罰，還是第二次評鑑不過要處罰，到底要處罰多少名額。在第一次的行政命令都沒有講清楚，我就是故意用行政法的觀念去打他，不過我覺得真正後來訴願的處理方式是因為他們教育部自己撤銷原處分，它並不是等到訴願會說我的訴願贏了，而是教育部自己撤銷原處分，所以訴願會就說既然教育部撤銷原處分，你這個案子我們就不受理，但是為什麼會影響教育部撤銷原處分，我覺得關鍵理由在於，第一個我講的也都對，它的行政命令制定裡面的確很多疏漏，那第二個影響更重大是說當時減少招生名額，結果那一學期的招生情況非常的差，很多中南部的私立學校它也許被減少500個名額，它實際上沒有招生的名額也經一千個名額沒招生到，所以他因為少子化的衝擊，他大學聯招收不到的學生比教育部懲罰的名額還要多，反而教育部發現社會上有一些反彈就是說他們招不到學生，開始要怎麼樣就他們，開放他們不用參加聯招，可以各別招生，所以既然教育部已經發現說減招的速度還比不上少子化速度，就那一年，剛好是那一年，那既然這樣他何必來要有這個減招的處分，所以我就碰巧提出訴願的時候，那一年聯招的結果是這樣，各界有反彈所以後來教育部就自己撤回了原處分，那撤回原處分就是說我們給你再一次，等到你在評鑑出來的時候再看看，就是回到原本所承諾的就是第一次評鑑還不處罰，等到第二次再評鑑還不過的時候才會有處罰。

訪問者：那第二次評鑑是五年之後的那個第二次？

受訪者：不是，是指第一次評鑑沒有過的人，就是做一個再評鑑，追蹤評鑑，如果第一次評鑑過的人就可以休息五年。

訪問者：那老師覺得第二輪馬上就要開始評鑑，那老師覺得這個制度要怎麼改，才會兼具維持教育品質有可以不侵害學校的學術自由？

受訪者：我覺得比較好的方式還是它回歸到它不要用強制減少招生名額這麼強烈的手段，就是本身我認為招生這件事應該是學校的一個自由，不過在台灣也許，因為我們過去一直以來招生的自由都是被限制，但是我會覺得說你寧可用評鑑不過扣你教育部的補助款，用這種比較溫和的方式，那這樣子有的學校也許認為自己可以辦出我的特色，我不屑拿你的教育部的補助款，我覺得這樣子比較不會有對私立學校的各種指導，就是說你的指導我可以不要接受，如果我不在意拿你的補助款的話，那如果這一點沒有辦法改變的話，基本上我覺得評鑑制度它大概，如果不廢除評鑑制度的話，那他對學校還是會有各種奇奇怪怪的一些指導出來，因為它實在是管得太多，他評鑑項目那麼多，它每一點說你不對，你就要去改，那也許有一個方法就是，回歸到美國它是一個評鑑認可的話，他設標準，它那個標準應該一開始就要比較明確的講出來，那當每一個學校有達到這個明確的標準，你就不要再去干涉它很多細節，不過我覺得大方向來講，他因為評鑑他一個政策推下來，很多會有幫政策背書的學者，然後就一直再推，然後大家好像都停不下來，然後就認為是對的，基本上覺得大概擋不了。

訪問者：那老師剛剛有講到自我評鑑，然後又有校務評鑑，然後自我評鑑是一開始為了大學系所評鑑，系所需要內部辦理一個自我評鑑，我覺得從自我評鑑學校為做很多措施，去看老師的教學、研究，如果可以讓自我評鑑變成一個比較正式，讓它變成教育部承認的話，他還是可以達到維持教育品質，就不需要再透過教育部，感覺是系所它可以自己辦一個評鑑，然後他可以在校務評鑑裡面看說這個系所的教學情況，感覺會比直接由教育部主導來的好，而且來可以達到一定的效果。

受訪者：我感覺如果說評鑑的目的是真的要提升教育品質的話，還是要由外力的施壓才有用，內部自己玩的，內部自我的評鑑都是玩假的，例如說以○○大學為例，我們之前弄了一個老師的自我評鑑，我們第一次推，結果全數的老師都通過，全數老師都通過，問題是大家都知道真理大學可能也有一些老師是比較混的，為什麼可以全數老師都通過一定大家都知道是玩假的，因為遊戲規則是你們這些老師定的，所以如果沒有外力的施壓，大概大家都會和稀泥，如果說評鑑的目的是希望要怎麼提升教學品質的話，我覺得是一定要由外力來施壓，不過評鑑目的真的是要提升教育品質的話，那麼應該把重點放在教學上，而不要對一些研究上過度強調，因為你對研究過度強調就會占掉老師的時間，因為老師的能力有限，你到底要他去好好教學，還是要老師好好做研究，那就我覺得在評鑑要求上大家都很努力去作發表，去做研究，尤其現在定那個六年升等、八年升等，升等最重要是看你的研究，而不是看你的教學，那大家都要花心思做研究，那教學就沒有辦

法去提升或為了教學付出太多的心力，所以我實在是對這個評鑑到底想要推什麼，我覺得他們自己沒有想清楚，反正這就是一個政策宣示，反正就是要作，大家很多人就提了很多建議、要求。

訪問者：所以整個看完之後，就會覺得好像評鑑就是到底要作什麼，好像沒有辦法很明確，因為它又要教學，然後他又要研究，老師這樣講完之後，我會覺得好像沒辦法知道評鑑最後想要的到底是什麼，好像這個評鑑是看不出來的。

受訪者：就我說原本他想要就評鑑制度來逼一些私立學校退場，原本是想要這樣子，但是後來這件事情發生市場的力量來的更快、更猛，所以學校自己就會收不到學生，教育部就不需要靠評鑑來砍你們的學生，那當失去這個目的之後，那他們已經推了也不可能自打嘴巴說不推了，現在不需要拉，所以一開始就是繼續推，那繼續推到底是為了什麼，我覺得當然會有很多好聽的理由，但是是不是真的能達到這些好聽的理由，我覺得未必。

訪問者：那後來第二週期，它方向有稍微做了一些調整，它就變成很強調教學的方面，它有修一些評鑑的一些指標，就它好像老師剛剛講的他有發現它如果不改，評鑑推下去會推得很奇怪，就是情況已經改變，然後他有修一些評鑑的項目，想要讓這個評鑑可以繼續推。

受訪者：聽以來就是說，這個評鑑就是邊走邊玩，就像我一開始批評的就是，你要邊走邊玩，人家各國也許都邊走邊玩，但是各國它評鑑的項目邊走邊玩，那沒關係，那是自願性的東西，他不會有一個懲罰的效果，在一個自願性的評鑑下，你評鑑指標變來變去都沒有關係，也許評鑑指標變來變去，大家排名也往上往下那也沒有關係，可是我們當初想要搭配一個那麼猛的制裁效果在後面，那就不應該邊走邊玩，那現在感覺就是繼續邊走邊玩，邊走邊改，很多批評來了在改。

訪談者：鍾瑟君

訪談時間：100/9/30 16:30-17:00

訪談對象：東海大學物理系教授

訪談代號：B4

訪問者：請問您認為教育部訂定「大學系所評鑑」政策的因素？與該政策欲達到之目的？

受訪者：系所評鑑的目的在於協助大學改善教學品質，並確保系所提供學生一個優質的學習環境。也結合品質管理 PDCA 循環圈之概念，促進各大學系所建立品質改善機制。讓系所能不斷自我改善、向上提升，進而強化受評單位整體之辦學品質。更重要是瞭解各大學之系所在確保學生學習成效之機制與運作成果；判斷與建議各大學之系所在落實學生學習成效評估機制之認可地位與期限；促進各大學之系所建立品質改善機制；協助各大學之系所發展辦學特色，邁向卓越；同時促進在職專班發展辦學特色，以符應業界實務需求；根據評鑑結果，做為政府擬訂高等教育相關政策之參考

訪問者：那在實施「大學系所評鑑」對學校產生何種影響或變化？如何因應政策所造成的影響或變化？

受訪者：評鑑對於學校產生影響在各系所師生們能了解自己的教育目標。特別要說明的是，因評鑑工作重視的是系所自我改善後的進步，而非系所間之相互比較，更不必無限上綱地看成是校際的比較。評鑑看成一個自我檢視、或重新熟悉自己工作內容的機會；也讓系所的老師們都知道系所的教育方向與目標。至於因評鑑關係，學校對於各系所表現的評鑑具有實質上可評量因子，像是：

- 一、系所是否明確定義自有特色？而其目標是否可確實達成？
 - 二、是否衡量既有資源？師資是否足夠？
 - 三、是否開發並應用各方資源？學生、系友、產學、跨校院系、教師間合作情況如何？
 - 四、課程安排與規劃是否合適？內容、時間、實務實習是否妥當？
 - 五、學生及系友動向是否了解？師生互動、系友追蹤等作業是否落實？
 - 六、整體教師研究表現？是否質量並重？是否有學術合作？等
 - 七、是否定期自評與建立循環機制？教學意見及教師評鑑的情況如何？
- 本校為評鑑校務發展現況，自我檢討改善，以提升行政支援成效，並

協助各教學研究單位發展自我特色及強化競爭力，特別訂定『東海大學校務及系所院評鑑辦法』。

訪問者：請問在評鑑結果公布後，學校如何處理各個系所獲得之評價？

受訪者：基本上各系所仍按照其評鑑結果持續加強改進，比如課程設計、授課老師之安排、碩博士論文指導、教學成效、研究著作、學生輔導、就業輔導、畢業後追蹤等。有需要時向校方提出改善計畫，不如師資、空間、圖儀設備等。校方依實際狀況考核後編入預算經程序予以補助。各系所並不以因評鑑而評鑑，而是所有系所的教學研究服務工作之本身必須有績效責任，經得起自我和外部的評鑑。針對待觀察系所校方啟動嚴謹的追蹤改善作業，除待觀察系提出改善計畫外，校方組成改善追蹤小組（校長與相關主管）定期前往該系所考核其改善作業實質進行狀況，必要時校方予以輔導。校方定期向董事會報告改善進度，並對待觀察系所之再評鑑訂定轉型或退場政策。

訪問者：「大學系所評鑑」即將進入第二週期的評鑑，您認為該政策應如何進行改善才能達到維持教育品質的目的？

受訪者：首先評鑑結果採用學門分類進行公告，非以學校單一主體。應絕對採取認證式持續改進的自我提升模式，不作橫向比較。其次評鑑委員分成實際訪評與書面審查兩種，首輪系所評鑑委員的標準和程度不一，加上行前訓練不夠完整，難免有各組評鑑委員此度不一的現象。再者，第二週期的評鑑將以「學生學習成效」為重點，然各校以及評鑑委員對此認知不深且有不同見解，這現象可能造成矛盾、爭議和困擾。最後教育部對於評鑑的結果常和撥款掛勾，再加上評鑑項目過於多且細，如此可能造成各校編列預算時過於注重評鑑項目，而失去各校辦學之特色。