

第二章 文獻探討

學術自由的概念及高等教育評鑑制度的實務操作均源自西方國家。以德國為例，德國乃是學術自由發展之源頭，而美國醫學會更是首先於1910年公布了教育史上的第一個大學評鑑報告（引自陳漢強，1997），另外英國則是歐洲國家中最先有一套完整的評鑑制度來評估高等教育。因此，本研究以美國、德國及英國為主要文獻回顧之對象，分別進行學術自由及高等教育評鑑之相關內容研究。

本章共分為三節，第一節主要在探究學術自由的概念與各國學術自由之意涵，第二節旨在探討高等教育評鑑的概念，並就我國目前實務操作現況分析，第三節則是針對高等教育評鑑與學術自由之間的關連性，作一深入研究與瞭解。

第一節 學術自由的概念

本節主要針對學術自由的緣起與形成進行歷史性的回顧與探討，藉由學術自由的源頭-德國，分析其學術自由之發展概況，接著探討美國學術自由的發展現況，上述兩國的學術自由發展對於我國影響極為深遠，藉由兩國的發展，進一步助其瞭解我國的學術自由形成與發展，並藉以建立起我國學術自由之意涵。

壹、學術自由的起源與形成

一、大學的萌芽與學術自由

學術自由概念之形成也正是現代大學的發展史（周志宏，2005：157）。西方大學（university）一詞可追溯至十二世紀的歐洲，大學一詞的前身-基爾特（Guild）係指一種同業團體或行會，其功能旨在保障自身的權益（周志宏，1989；詹火生，1992），大學初期的形成亦是受到當時基爾特功能的影響，認為若要籌組學術性的社區爭取研究與講學自由，必須要建立起一個制度性的組織，方能保障自身的權益（林清江，1997；郭為藩，2004；Rohrs,1995）。多數學者認為，近代大學的原型，可以溯源至中世紀的大學（周志宏，1989：9；林玉体，1994：40；郭為藩，2004：67），中世紀的大學被認為是一種沿襲基爾特而具有高度自治權的團體，組成的份子多為教師及學生，大學社

區擁有法人身份，在這社區裡的事務皆是由大學自行管理，當地政府不得加以干涉這也是最原始的大學自主概念。此時期大學的自治行為包含了大學可以自行選舉校長來加以管理、並且為了免於政治力的干涉，尚擁有「課業停止」(cessation)及「遷移」(migration)至其他城邦等各種特權，但此時期的大學亦由於受制教會「一元化的真理體系」之下，只能傳播特定知識與特定真理，尚無學術自由之精神可言¹(李恭蔚，1998：287；周志宏，1989：11)。因此，中古世紀的大學雖已具備了現代大學「自治」的基本態樣，然而學術自由的理念在此時期卻尚未成形。

二、學術自由理念的形塑與發展

(一) 學術自由理念的形塑期

十五世紀以後，大學才逐漸具有學術「機構」的意涵(郭為藩，2004)，經過了文藝復興宗教改革洗禮後的大學，脫離了教會的約束而享有更大的思想自由(董保城，1992)，遂慢慢朝向學術「自由」之路發展。然而宗教改革帶來的是由於財政的控制(教會財產為國家所沒收)，大學必須迎合世俗的主政者-也即國家，此時政治的權力開始介入大學的經營管理，包括人事決定、教授任免等，政府皆可干預。這個時期的大學自治，僅留下形式意義的自治特權，其實質意義早已被掏空，易言之，大學的運作與管理實質上仍是操控在國家手中。

上述課題的解決，在於十七、八世紀時「哲學自由」的理念導入大學殿堂，之後大學始能免於政治力的干預而朝向探求哲學真理之路邁進(周志宏，2005)。西元1664年所建立的哈雷(Halle)大學，在以「哲學自由」為基礎之下，建構大學成為「探究真理的中心」，然而根據學者酒井吉榮的研究指出，此時期的大學的「哲學自由」是一種被強迫出來的自由，僅僅只是解放中世紀學術內部的傳統與權威，而未能夠挑戰國家及教會的外部權威(引自周志宏，2005)。因此，雖然已融入哲學自由的概念，但與現代的學術自由內涵，仍有一段相當大的差距。

(二) 學術自由理念的成熟期

真正指引大學朝向學術自由觀念成熟之際，乃是德國大學的成立，德國的柏林大學建立，可說是大學擺脫了上述外部拘束力的開始(李恭蔚，1998；周志宏，2005：159)。當時的新人文主義者洪保爾特(W. Von Humboldt)得到普魯士王室的支持，授命

¹ 亦有學者(郭為藩，2004：68)主張此時期其實已存在「學術自由」的概念。

籌設柏林大學，而柏林大學整體架構及理念，亦承襲洪保爾特的新人文精神，強調教學與研究不可分離，大學必須要將學術當作是為解決的問題而必須進一步來研究，大學除了傳達知識之外，也肩負著「學術創造」(Produktion der Wissenschaft)的重要使命(周志宏，2005；董保城，1992)。當時所提出的教學與研究結合思想，深遠地影響了之後各國高等教育發展與走向。

所謂的教學與研究合一，進一步闡述其中心思維即在於：教師不僅僅是傳遞知識，更重要的是必須在教學中帶領學生，支持學生進行知識探索，兩者都是為了學術基於同一使命而合作。洪保爾特的中心思想在於強調「學術自由」(akademische Freiheit)、「教學自由」(Lehrfreiheit)及「學習自由」(Lernfreiheit)三者的重要性，此種以「教學自由」與「學習自由」作為基礎思維而建構的大學，便是近代大學自治的原型(朱啟華，2005；周志宏，2005：160)，至此，大學的學術自由理念，雖未明文規定於各大學之中，但發展至此時期，確實已被各大學所支持並趨成熟。

三、小結

由近代大學的發軔與學術自由概念的形觀之，可以發現大學的發軔代表了一種對思想自由的爭取，這種思想自由也可說是一種對真理追求的自由。大學原是為了擁有保障自身的權益所形成的自治團體，從基爾特自治團體的概念漸漸發展出大學機構學術自由的理念。然大學初期形成，受到了宗教因素的影響，距離追求真理尚有一段距離；及至脫離教會約束和文藝復興的洗禮之後，學術自由的概念漸趨成熟。由洪保爾特將其架構及理念實踐於柏林大學之中。德國柏林大學的成立，可說是為現代的高等教育植入了學術自由之根基。

貳、德國學術自由的意涵及其發展

一、德國的學術自由的發展背景及其內涵

前述提及現代大學的學術自由發軔於德國洪保爾特與其他學者創立的柏林大學，在其新人文精神的教育理念，提倡教學與研究自由性及其一體性，不但為德國學術自由發展之開端，柏林大學的成立，在當時也蔚為一個具有競爭力的指標，同時期的中歐、東歐及北歐大學競相以柏林大學為其學習對象(引自朱啟華，2005：194)。德國大學教育於十九世紀在學術中能居於領導地位，主要原因亦是德國大學

的精神與風格承襲柏林大學以研究為中心的學術理想，將大學形塑為一探求真理的園地，力求客觀與追求真理，因此學術自由理念之發展受到極大的尊重和保護。

德國漢堡大學教授 Paul Kirchhof 認為學術自由必須具有下列五大內涵（引自董保城，1997：114-115）：

- （一）學術自由是有計畫的、有方法的、不受駕馭的、嚴謹的對知識之探究及傳播。
- （二）學術自由是共通聯絡的而非孤獨的自由。學者可以對思想、行為及環境產生影響。
- （三）學術自由是自主的，而非閉關自守式的自由。
- （四）學術自由是防禦的及可請求給付的基本權利，保障個人不受國家影響下活動自如。
- （五）學術自由不但要防止國家侵害，同時又要求學術研究者享有國家提供財力及機構支援之自由、研究內容決定之自由。

綜觀上述五大內涵，實可歸納德國學術自由之基本概念係「對知識嚴謹的探究與傳播，對思想、行為及環境能夠產生影響；國家除了消極的不侵害之外，更要積極的提供保護支持的一種基本權利。」

二、德國學術自由保護的範圍

確立了學術自由的基本意涵之後，接下來進一步要討論的是，誰受到學術自由的保護，換句話說，學術自由的保護範圍可包含以下的概念：

（一）研究自由（Forschungsfreiheit）

學術自由概念中最重要核心，便是研究自由（周志宏，2005：171）。更進一步說明研究自由的意涵，凡對於研究的主題、內容選擇、問題及研究方法的選擇，對研究結果的評價，以及對參與研究者的選定和研究資源、計畫執行等決定皆屬研究自由所欲保障的範圍。另外對於學術研究之成果，並不當然要發表，因此學者周志宏（2003：171）認為此種「不發表的研究成果與單純的研究機構」亦受德國基本法第5條第三項之保障²。綜上所述，所謂研究自由除了對於研究內容及其研究流程享有充分絕對的自由之外，也包含了發表研究成果與否的選

² 然此見解亦有不同之看法，有學者引用德國 Thiemi 的看法，認為研究成果之發表不受研究自由之保障，其理由似認為關於研究成果屬於智慧財產權，仍享有財產權之保障，而不另受到研究自由保障（董保城，1997：117）。

擇自由。

(二) 講學自由 (Lehrfreiheit)

講學自由可謂：將經由研究所獲得的知識，以具學術認知基礎的方式，加以傳授的活動（許育典，2005：38）。而德國聯邦憲法法院認為透過研究方法所獲取的知識並將其傳授，這樣的活動可謂之為「講學自由」，而講學自由的具體內涵尚包括在大學之內所進行的授課活動，例如演講、討論、操作實驗等均應受講學自由之保障（董保城，1997：117）。教學自由也包括選擇教學場所之自由（引自周志宏，2003：173）。另外在考試中擔任評審，以口試方式或對學生之報告作評審，亦涵蓋在講學自由所欲保障之範圍內。

(三) 機構自主

洪保爾特認為大學和政府的關係，應該是獨立而分離的，政府應保護大學的獨立自主，不論基於何種想法，政府的干涉只會對大學的發展造成困難，在洪保爾特的想法中，認為大學應該是純粹研究科學的機構，這一切研究的目的，都是基於一種凌駕於一切的原則（王晴佳，1999），因此高等教育與政府之間應保持一定的距離，政府有義務維持機構的獨立自主性，這種機構自主的特色，亦為學術自由所包括的內涵之一。

三、德國法上的學術自由

(一) 學術自由與基本權利的關係

威瑪時代之德國，通說認為基本權利僅具方針性質而不具法律拘束力，唯之後在立法者制訂法律將基本權利「具體化」後，基本權利可以拘束立法機關而發揮其效力（許宗力，1999：38）。而德國於1919年的威瑪憲法第142條明文規定：「藝術、學術之研究與講授，應享有自由。聯邦及各邦應予以保護，並促進發達。」此以憲法來保障學術自由（董保城，1997：111），而後來的基本法更沿襲威瑪憲法之規定對於學術自由的立場加以保障，於第5條第三項規定：「藝術與學術、研究與講學均屬自由，惟講學自由不得免除對憲法的忠誠。」（引自張宗琦，2002：31）。德國公法學者皆認為基本法第5條第三項，不但保障每個人有從事學術自由的權利，且同時具有保障制度的作用，而為德國大學之基本權利。但是此種基本權利並非從基本權利主觀面向得之，而係客觀價值秩序作用所延伸而來，透過制度性的保障強化基本權利（董保城，1997：121），以下便進一步說明學術自由的制度性保障意涵。

（二）學術自由的制度性保障意涵

學術自由的制度性保障乃是要要求立法形成一種制度，實質發生以保障學術自由之效能（李惠宗，2004：289）。制度性保障一詞原出自於德國威瑪憲法時期的憲法學者-Carl Schmitt，原始意義係指在憲法的規範下，某些具有一定範圍、任務及目的之制度，應受到憲法特別保護，而非立法者所能加以廢除（李建良，1999：161）。制度性保障與基本權利不同，基本權利是先於國家而存在的一種權利，而制度性保障則是在國家之內，由法律加以具體化的一套制度（張宗琦，2002：54）。Schmitt 並以學術自由為例，說明憲法雖明文保障學術自由，但「大學自治」本身是否為憲法保障學術自由之範圍所及，仍有爭議，若是將大學本身視為憲法所保障的一種「制度」，則可免去是否為權利主體之爭議，且可使大學享有憲法保障而不受立法者之干涉，此即為原始意義的「制度性保障」，主要是藉由制度性保障之提出來限制立法者的權限。但此種理論雖然可彌補德國威瑪憲法時期關於基本權利之規定僅具有綱領性質的缺失，卻因隨著歷史的發展而有所轉變，換句話說，制度性保障發展因隨著歷史的轉變而有所更改，並因此更進一步地融入了基本權利理論之中。

制度性保障理論之後的發展走向與基本權利相結合，而被視為是一種「基本權利的客觀面向」。所謂基本權利的客觀面向，相較於基本權利的主觀功能而言，是一種蘊含著客觀的價值決定，一種「客觀的價值秩序」，因此，基本權利的作用不僅僅是一種單純的「權利」而已，並且也賦予一種「價值體系」或是「價值標準」，故稱此為「客觀的」基本規範。制度性保障理論發展至此，與原先所發展出來的原始意義大不相同；換言之，制度性保障之精神已內化於基本權利之中，兩者合稱為「基本權利之制度性保障」（李建良，1999）。因此「基本權利之制度性保障」之概念係指，國家必須建立並確保某種制度的存在，以實踐基本權利的保障。故就學術自由而言，其所受到的制度性保障意涵在於：國家必須為高等教育體制建立起制度並確保此制度的存續，以達成學術自由的實踐。

四、德國的學術自由與大學自治

（一）從學術自由基本權利的客觀面向推導出大學自治

大學自治在德國憲法上，從未明文加以保障，在其基本法中亦然（周志宏，2003：194）。大學自治一詞的出現，必須溯及至學術自由。前述提及，德國的學術自由係從基本權利的制度性保障概念衍生出來，而承認學術自由為大學的基本權利，因此，大學本身作為一種制度，蘊含著兩種層次的學術自由意涵：其一是凡

參與學術研究、教學過程之大學成員，皆有要求國家不得干預之權利，另一是，大學本身亦應享有「大學自治」。換句話說，大學本身在經營方面，特別是在研究與教學上應享有自治管理權（董保城，1997：127）。德國從學術自由的基本權利導出大學自治的制度性保障意義。所謂的大學自治，其消極意義除在於排除大學受到上級機關的指令監督及拘束，更積極的意義在賦予大學對於與學術、研究與教學有關的事項能獨立裁量之權利。

（二）大學自治的範圍

大學自治在德國大學綱領法雖未明文列出，卻可見於各邦大學法之中，而大學自治的範圍可約略分為以下三個層面（引自董保城，1997：130）：

1. 在學習與教學層面

強調課程及教學方法的改進、課程設計及師資安排、大學內部的考試規則及執行、學位授與及其相關規定皆屬之。

2. 在研究層面

包括研究計畫的擬定、與其他大學機構或研究機構的研究協調、研究設備的配置以及提出研究報告，均屬之。

3. 在大學成員意見之形成與大學組織層面

涉及學生學籍之撤銷、學生註冊、休學、退學及選課相關事宜，大學內部行政組織的選舉、學生自治團體的合法運作與否，以及大學發展計畫的擬定及推展。

五、小結

研究德國學術自由的形成與發展，可以瞭解到德國的學術自由範圍包含了：研究自由、講學自由與機構自主三個部分，研究自由強調研究工作的進行必須充分享有自由而不受干擾，講學自由在保障知識的傳遞能在一個不受拘束的環境下進行，機構自主更是確保大學自由的發展並實現追求真理的原則。而德國法上的大學自治，被視為一種學術自由的「制度性保障」，其所規範的是由國家必須形成一套特定的制度（例如大學自治本身就是一套體制）促成學術自由的實現。因此德國的學術自由，在憲法的保障之下，享有大學自治之制度性保障措施，確立大學能夠自由發展與自由追求學術之地位。

參、美國學術自由的意涵及其發展

一、美國學術自由的發展

美國早期尊重大學的自主性主要有幾個原因，首先早期的大學被視為是一種私人機構，政府並無介入之必要，其二，由於大學負有傳道授業的使命，大學教師及其行政人員具備高度專業性，並且在操守上是值得信賴的，在此種認知之下，美國聯邦政府及各州地方政府，均避免對大學做出過多的規範（林子儀，1992；張陳弘，2004；Philip,2001:16）。因此，美國大學發展之初，已經具備某種程度的自治精神存在。

美國的學術自由受到德國學術自由影響並承襲其精神（林子儀，1992；Metzger,1988:126；Philip,2001）。真正的學術自由一詞在美國高等教育的確立，可以追至 1915 年成立的「美國大學教授協會」（America Association of University of Professors, AAUP），當時的背景是為了防止大學董事會（University trustees）對大學教師教學自由的權力濫用，並開始處理有關學術自由的各種問題（劉興漢，1994；秦夢群，1989）。AAUP 公布了一份「基本原則宣言」，將學術自由作了一個廣泛的討論，進一步解釋並強調學術自由為「教師個人的教學自由」（周志宏譯，2003；林子儀，1997；張陳弘，2004；Byrne,1990:276），在 AAUP 成立初期，對於學術自由的干預與討論，多半是在於對抗校內董事會的部分，所以爭議多半是「內部」，直到 1950 年代之後，開始轉向「外部」的爭取，易言之，此時學術自由爭議的焦點轉向如何保障大學免於國家權力的干預（張陳弘，2004：2-2）。

二、學術自由在美國的發展情況及其意涵

（一）1940 年代：學術自由的萌芽時期

AAUP 與美國學院學會（Association of America Colleges, AAC）共同合作，在 1940 年公布了一份「對學術自由與永聘制原則聲明」（Statement of Principles on America Freedom and Tenure），聲明中提到學術自由的主要三個核心面向（周志宏譯，2003；AAUP,1940）：

1. 研究與發表研究成果的自由

教師在研究和其成果發表享有充分的自由，但涉及金錢報酬之研究，應取得該機構當局之理解。

2. 在教室裡討論課程主題的自由

教師有自由在教室裡討論他的課程主題 (subject)，但應小心避免在其教學中介紹無關於課程主題之爭議性事務。因於宗教或其他機構之目的，對於學術自由所做之限制，應在任命時以書面清楚的表示。

3.免於大學機構之檢查與懲罰的自由

學院或大學作為一個公民，同時也是專業教授及教育機構裡的行政人員。當他們以一位公民身份寫作或發言時，他們應該有免於機構檢查及懲戒的自由，但是這是由於他們在社會中的特殊地位而課與一個特殊的義務。而作為一位學者及行政人員，他應記住社會大眾會根據他的言語 (utterances) 來評判他的職業及學校。因此他應該在任何時候，表現適當的節制、應該顯示出對其他意見的尊重，並盡可能表現出他並非站在學校立場而發聲。

(二) 1960 年代：大學生的學習自由加入學術自由的理念

關於學術自由中包含學生的學習自由，係源自於德國，然而美國學術自由發展初期卻未接受此種觀念，美國高等教育初期僅僅接受教師的教學自由其原因在於，此時的美國高等教育嚴重地缺乏教學自由，同時美國也認為德國的學術自由裡頭的學生學習自由，並不適用於美國的高等教育 (劉興漢，1994)。因此美國學術自由發展初期，並無涵蓋學生的學習自由此一面向³。

1960 年代高等教育急速的擴張、教師人數快速增加、年輕的學者競爭日益激烈，而在此時期學生也發表了一些聲明，認為他們的學習自由是必要的而不應受到限制 (Richard,1997)。1961 年美國民權聯盟發表了「大專學生學術自由及基本權利」(Academic freedom and civil liberties of students in colleges and university) 宣言，1965 年全美大專教師協會也發表類似的宣言，1967 年全美大專協會、全美大專學院協會及另外幾個組織共同發表「大學生權利及自由之聯合宣言」(Joint statement on right and freedom of students)，宣言中明白指出教學自由及學習自由乃為學術自由的核心價值，其中對於學生的學習自由之內涵，包括在課堂中發問的自由、學生人身及個人資料保護、學生邀請校外人士演講等權利，有更深入的描繪及定義 (林子儀，1992)。

1967 年由 AAUP 和全美學生聯盟 (the United States National Student Association) 共同組成委員會，並和美國大專校院協會 (Association of American Colleges and Universities)、全國學生人事

³ 然亦有學者 (林子儀，1990：11) 提出不同見解，認為學習自由在美國引進德國學術自由之初，即特別重視而為學術自由所關注之議題。

管理委員會（the National Association of Student Personnel Administrators）及全國婦女教育協會（the National Association for Women in Education）共同發表一份聲明-「關於學生權利和自由的聯合聲明」（Joint Statement on Rights and Freedoms of Students），裡面即詳細的記載學生的各種權利，包括集會結社權（Freedom of Association）、參與政府機構（Student Participation in Institutional Government）、研究與探索（Freedom of Inquiry and Expression）等（AAUP,1967），並認為教學自由和學習自由是學術自由不可分離的兩面（引自周志宏，2005）。因此，學習自由在美國是受到肯認並保障其為學術自由的內涵之一。

（三）1994 年 AAUP 的增補：增加關於大學自治的部分

在 1994 年 AAUP 關於學術自由增補的部分，較具有特別意涵的，首推「教授治校與學術自由關係之聲明」（Statement On the Relationship of Faculty Governance to Academic Freedom）。這份聲明進一步的陳述教授參與大學的管理與學術自由之間的關係，在 1915 年初期，AAUP 並未對於學術自由與永聘制（academic freedom and tenure）這兩個議題明確的處理，此份宣言進一步強調，教授有權可針對其所關懷之議題，對行政事務與管理成員提出批判而無庸擔心遭到報復。並強調大學治理與學術自由的連帶關係（周志宏譯，2003；AAUP,1994）。

三、美國法上的學術自由

上述關於學術自由的發展大致確立美國本土學術自由的內涵與其方向，雖然 AAUP 之後持續增補學術自由的意義，但基本上美國學術自由的內容，大抵依循著 AAUP 在 1940 年代所建立的模式。此外，AAUP 所公布的這份聲明，之所以能夠廣為社會大眾所認同，除了大部分的學者及大學的背書之外，法院也功不可沒，法官屢屢引用 AAUP 的標準來作為判決的依據（周志宏譯，2003）。法院是如何與 AAUP 的合作共同捍衛學術自由？以下便從美國憲法的觀點來探討學術自由之實踐。

學術自由在美國憲法並未列入明文規定，雖然美國立國以來對於學術自由採取高度尊重的態度，然亦僅僅視為一種「特許的權利」（privilege），而未將之提升至憲法地位（張陳弘，2004：2-2）。而是經過學者的努力倡導，才漸為美國社會所接受，而為法院判例所承認之權利（周志宏，1989）。學術自由的憲法地位，可從下列幾個聯邦最高法院的重要判決觀之其演進（周志宏，1989；林子儀，1992；張陳宏，2004, Peter Byrne,1990）：

(一) Adler v. Board of Education of the city of New York

本案當事人 Adler 是一所公立學校的教師，因為參與一個顛覆性的組織，違反該州的「紐約公務員法」(The Civil Service Law of New York) 第 12 條而遭到解雇。Adler 等人認為此法律違反憲法遂上訴，然最後至聯邦最高法院，多數意見認為並無違憲，故維持原判。但其中有大法官卻表示不同看法，在 Douglas 和 Black 兩位大法官共同發表的不同意見書中，表達了他們對學術自由的想法：

公立學校在許多方面可說是民主的搖籃，……，這種檢查制度 (this kind of censorship) 所造成的衝擊，正說明了增修條文第 1 條將言論與思想經由檢查制度中釋放的崇高目標 (the high purpose) ⁴。

這樣的一個程序威脅，必然引起學術自由的浩劫 (havoc)，……，任何組織致力自由的原因，任何組織有反抗的情緒激動趨勢，任何一個群體發動一個不受歡迎的計畫，都會變成嫌疑犯。老師可能會傾向畏懼 (tend to shrink) 從而退出任何的論辯。這樣一來，表達自由將被壓制⁵。

當這個調查嚴密監視著教師時，也伴隨著他的報告和審訊，這樣是不可能和學術自由相結合的。他形成一種制式的想法而非真理的追求，然而增修條文第 1 條正是被用來保護真理的追求。……，當心靈是自由時，當觀念可以引導他們所在的任何地方，力量便會產生。當我們支持這個法律 (指紐約公務員法)，我們便忘卻了增修條文第 1 條的這些教誨⁶。

上述兩位大法官的不同意見書當中所出現學術自由的字眼，也是美國聯邦最高法院判決中，首次援引「學術自由」概念於判決內文中 (林子儀，1992；張陳弘，2004)，雖然大法官未對於學術自由的內涵與定義更進一步闡述，但可以看出學術自由和憲法增修條文第 1 條所保障的權利有著密不可分的關連，也說明了學術自由在於真理的追求，並且應受到憲法保障。

(二) Sweezy v. New Hampshire

本案當事人 Sweezy 受邀至 University of New Hampshire，由於 New Hampshire 根據該州的「顛覆活動法」(Subversive Activities Act)，有權傳喚並詢問其演講內容，但 Sweezy 拒絕回答該州檢察總長關於部分

⁴ See Adler v. Board of Education of the city of New York, 342 U.S. at 508,509

⁵ See *Id.* at 510.

⁶ See *Id.* at 511.

演講內容的問題，故檢察總長便請求該州法院命令 Sweezy 回答問題，Sweezy 仍拒絕回答，遂被控以蔑視法庭罪（contempt of court）。本案經上訴至聯邦最高法院，聯邦最高法院認為 Sweezy 應受到憲法增修條文第 14 條之正當法律程序之保護，而檢察總長的行為違反了憲法增修條文第 14 條，因此駁回判決。

本案四位大法官 Warren、Black、Douglas 和 Brennan 在判決內容中表示如下：

在美國的大學社群裡，自由的必要性幾乎可說是不證自明的（self-evident）。沒有人可以低估那些引導和訓練我們的青年的人，在民主中所扮演著極為重要的角色。如果企圖使我們的學院和大學中的知識領導者（intellectual leaders）穿上緊身衣（strait jacket），將會使我們國家的將來陷於危險之中，……，教師和學生必須永遠被確保自由，以便於進行研究和評價，去獲取新的成熟和理解（new maturity and understanding），否則我們的文明將會腐敗並且死亡⁷。

而在大法官 Frankfurter 和大法官 Harlan 的協同意見書則引用「南非的開放大學」（the open universities of South Africa）一書中所傳達的精神，來表達他們對於學術自由的看法：

在大學裡，知識不僅一個達到目的的方法，並且知識本身就是他的目的。如果大學成為教會、國家或任何部分利益的工具，他將停止對自己本質的忠實，……，一所大學以自由研究的精神而塑造的。

大學的職責（business）即在於提供一個最有助益於思維、實驗和創造的氛圍（atmosphere）。是一個可以達到大學的四項基本自由——在學術基礎上自己決定誰來教（who may teach）？教什麼（what may be taught）？如何教（how it shall be taught），以及誰來學（who may be admitted to study）？的一種學術氛圍。

8

上述聯邦最高法院大法官們不僅強調自由的重要性，更肯認大學社群中的自由乃憲法所欲保障之權利，欲企圖對自由加以限制，則將會使國家造成傷害。而 Frankfurter 和 Harlan 兩位大法官的協同意見書。似乎也將學術自由的四項基本原則，明確的點出，並且為後來的 Powell 大法官在 Regents of the University of California v. Bakke 一案再度引用（林子儀，1992）。

⁷ See Sweezy v. New Hampshire, 354 U.S. 234, 250 (1957) .at 234, 250.

⁸ See *Id.* at 243, 263.

(三) Keyishian v. Board of Regents of the University of the State of New York

本案當事人是受雇於紐約州大學職員，主張紐約州的教師忠誠法及其法規（New York's teacher loyalty laws and regulations）是違憲的。在本案中，聯邦最高法院推翻了 1952 年 Adler v. Board of Education of the city of New York 一案中，認為紐約州公務員法並無違憲的判決。因為任何一州為了保障該州的教育制度，雖然有權制訂法律處罰顛覆者，但不能夠使用含糊（Vague）和概括（overbroad）的規定，要求教職員宣誓，否則便違反了憲法增修條文第 1 條所要保護的自由（周志宏，1989）。而大法官 Brennan 更在判決書中強調：

我們的國家深刻地承諾保護學術自由，這對我們所有人具有卓越的價值，而不僅只對於教師。那種自由（指學術自由）因此是增修條文第 1 條所特別關切（a special concern of the First Amendment），這不容許在教室上方籠罩著所謂正統的法律。……，憲法上小心謹慎所要保護的自由，沒有比美國各社群的學校要來得重要。……，教室尤其是一個『思想的市場』（marketplace of ideas），這個國家的未來依賴著透過健全思想的交換所訓練出來的領導者，那樣的思想交換是從『眾聲喧嘩』（a multitude of tongues）中而發現真理，並非透過任何威權的選擇。⁹

此案判決中，清楚的表明了聯邦最高法院的立場，所謂的學術自由在美國憲法增修條文第 1 條中，是一種特別的關切（a special concern），學術自由所要保障的是在教室中思維（ideas）的交換。因此，在作為思維的市場之教室中所進行的教學和學習，亦應同樣受到增修條文第 1 條的保護。

(四) Regents of the University of California v. Bakke

本案當事人 Bakke 連續兩次申請加州大學醫學院戴維斯分校（the University of California Medical School at Davis）皆遭到拒絕，Bakke 主張，這所學校的招生政策為保護少數族群的優惠政策，將名額保留給這些所謂的「弱勢」實際上是壓迫了多數（白人）的權利，違反了憲法增修條文第 14 條的平等原則。乍看之下，本案似乎是在處理種族問題，但實際上卻藉由此判例建立起一個重要的學術自由基本原則——團體的學術自由。本案大法官 Powell 在判決主文中表示：

⁹ See Keyshian v. Board of Regents of the University of the State of New York, 385 U.S. (1967), at 603, 604.

上訴人（大學）的第 4 個目標是要獲得多樣化的學生成員（a diverse student body）。這是一個憲法所允許的高等教育機構目標，學術自由雖然並非憲法上所列舉的權利，但早已被視為增修條文第 1 條中的一種『特別的關切』。……，大學在教育事業自行判斷的自由包括了學生成員的選擇。

而 Powell 更引用大法官 Frankfurter 在 Sweezy 一案中，所提及的學術自由四項基本自由（four essential freedoms）的概念，強調憲法保障大學亦得主張學術自由。

大法官 Frankfurter 在其意見書裡提到學術自由的構成有『四項基本自由』，……，大學的職責在於提供一個有助於思考、實驗和創造的氛圍（atmosphere）。這個學術氛圍對高等教育的品質而言是如此的重要。

本案確立了團體性（大學）的學術自由（周志宏，1989）。雖未將重點置放於學術自由的意涵闡釋，但卻能肯定了學術自由不僅僅是教師才能享有的，大學本身亦可以主張其權利。

上述幾個美國聯邦最高法院重要判決，代表了法院對於學術自由的維護及意涵的詮釋與看法，然而學者周志宏（1989）在「學術自由與大學法」曾引用美國著名法學家 Thomas I. Emerson 觀點，認為聯邦最高法院的判決歷來對於學術自由的發展助益不大，主要原因可能有以下兩個因素：

- 一、判決本身僅觸及學術自由的領域其中一小部分，其他面向，例如永聘制（Tenure System）、學生權等議題關注較少，因此判決對於學術自由整體發展的助益並不大。
- 二、最高法院未能將學術自由視為一個獨立的憲法權利（an independent constitutional right），他的處理方式如同「隱私權」（constitutional right of privacy）一樣¹⁰，總是在各種基本權利中，間接以學術自由的原理來對此下定義。而學者 Peter Byrne（1990）也認為最高法院關於學術自由的案子畢竟是少數且曖昧含糊（vague），判決書看起來也是充滿困惑和矛盾（confused and contradictory），以上述 Bakke 一案為例，法院受理的重點應是擺放在是否違反平等原則，學術自由僅僅是附帶被提及，本案最終仍在闡述平等原則，關於學術自由憲法

¹⁰ 隱私權的處理方式，最典型的代表首推 *Griswold v. Connecticut*（1965）。在本案中，關鍵在於「隱私權」是否屬於憲法所要保障的基本權？在本案中，大法官 Douglas 創造出一個名詞：月暈理論（penumbras theory），由於隱私權沒有辦法清楚的界定究竟屬於何種基本權的範疇，然卻又不可抹滅其重要性。因此，最高法院認為他是存在於某些憲法增修條文之中（例如增修條文的第 1 條、第 4 條和第 5 條都可以看見隱私權的蹤跡，如同月暈一樣，界線不明的部分，便是所謂的隱私權，因而導出隱私權亦為憲法所保障的基本權利的一種。

層次的詮釋，仍是曖昧不明。

據此，學術自由截至目前為止，是否能夠擁有自己的憲法層面，至今法院仍無定論，然卻不妨礙學者致力將學術自由提升至憲法層次。而作為一個受到憲法保障的新權利而言，無庸置疑地，是受到肯定的（周志宏，1989：85）。

四、小結

總的來說，美國的學術自由概念雖承襲自德國，然而在發展的過程中，藉由 AAUP 的努力和最高法院的詮釋，美國本身已經發展出一套完整的學術自由架構，在美國的學術自由內涵中，包含研究自由、教學自由與學生的學習自由。美國學術自由首先發展出來的是關於教師教學自由的保障，爾後慢慢朝向重視大學機構的自主，也即希望能夠免於政府的外力干涉，及至後來學生的學習自由亦納入學術自由保障的範圍之一。

而在法律層面的部分，學術自由的發展仍然持續進行，法院的判決判例不斷的充實學術自由的內容，並使其更明確的享有憲法保障之地位。關於學術自由的詮釋，最高法院不斷強調學術自由保障之重要性，並且持續作更詳盡與深入的詮釋，期使學術自由的內涵能夠更加明確與豐富。

肆、我國的學術自由意涵及其發展

一、我國學術自由的之緣起與發展

我國學術自由的傳統意涵可以溯及至春秋戰國百家爭鳴的時代（李恭蔚，1998：286），春秋戰國時期，在野學者可以對任何時事議題評論且暢所欲言，因為學者皆能受到諸侯們的保護免除政治力的侵犯。秦漢之際，雖然帝王嚴密控制言論自由，仍有一些具有良知的大臣、史官和學者，敢於表達思想自由，中間雖一度因為元朝的科舉刻度、八股取士及文字獄等戕害，使得學術自由遭受到了極大傷害（董保城，1997：158），到了清末進行一連串的洋務運動，採行中體西用思維進行變法，接受了西方的觀念與思想，學術自由始能重見天日，再度受到重視。

學術自由深植於我國高等教育理念中，乃係蔡元培之教育理念啟發所致。蔡氏本身具有留學德、法國等背景，深受德國學術自由之影響，德國大學機構的模型也給予重大啟示，蔡氏認為提倡大學應以研究與教學為其核心目的，而大學本身便是一個研究學理的機構。在蔡

元培的提倡下，學術自由的觀念正式於我國高等教育發軔（董保城，1997）。

高等教育的法制地位之確立，可追溯自國民政府時期。大學法在1948年即已公布實行，此時期的大學法並無特別強調學術自由之特質。學術自由真正受到了彰顯，乃是在八十年代中期，大學開始出現「校園民主化」的改革聲浪，社會政治的遽變，促使校園運動蓬勃發展，（薛曉華，1996）經過了一連串的學運爭取，要求改革現行大學教育體制，於是在1994年修正自1948年的大學法，經過立院三讀通過，並於第1條明文規定：「大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權。」此一條文即確立了大學擁有學術自由之地位並享有大學自治權利之保障（周志宏，2005）。

二、我國學者對於學術自由內涵之詮釋

國內學者們對於學術自由之詮釋，各有其立論基礎，以下嘗試分析並整理國內學者對於學術自由的定義與理解，之後進一步對照現行大法官會議解釋以及國內憲法學者對於學術自由是否亦持相同看法與見解，最後整理歸納出我國目前所發展出來的學術自由之內涵。

（一）學者們所詮釋的學術自由

秦夢群（1989）認為學術自由的目的，在要求教師授課時不受外力干預，於其既定的制度底下，學術自由的內涵臚列如下：

1. 在不違背公眾利益之下可以選擇教材。
2. 選擇適當的教學方法
3. 具有言論自由的權力
4. 保有既定的隱私權，有權力決定其生活方式
5. 在某些學校中，應賦予其成員適當的自治。例如大學教授可選舉系所主任與會議代表，但此種權利的大小端視一國的教育法令而定。

林清江（1997）認為，學術自由在不同的國家可以有不同定義及範圍，有時指個人所享有的權利（個人的學術自由），有時則指制度所賦予的權利（制度的學術自由），但兩者是一體兩面，密不可分的。總而言之，學術自由係指大學教學及研究人員的權利，另外，在某些國家的學術自由則包括部分的學生學習自由。

黃乃熒（2001）在解釋學術自由時，認為所謂的學術自由應該是：

避免學術人員受到不當的外力干預，進而使學術社群能夠終於學術、追求真理。……。學術自由的範圍包括大學自主、教授治校、機構自主、教學的自由、學習的自由、研究自由、言論自由、出版自由等。

學術自由至少蘊含兩層意義。首先他主要被設計來保護學者的安全，促使學者能夠本諸學術良知追求學術的真理。其次它強調學者、教授與學生有研究、教學與出版的自由，因此他們不應該有受懲罰的恐懼，進而導致學術研究與言論失真。

金耀基（2003）則認為學術自由是自由的一種，並對於學術自由作如下的詮釋：

根源於「思想自由」的一種特殊形式的自由。學術自由的基本意義，是指大學（或是其他高等學府）教師有發表、討論學術意見而免於被除識之恐懼的自由。……。從而，在學術自由的概念下，大學的教師有從事思考、研究、發表和傳授其對真理之一見一得的自由（金耀基，2003：146）。

郭為藩（2004）認為學術自由的真諦在保障大學教授「無阻礙的追求真理」，並引用 Pincoffs 的觀點，認為學術自由是一種自由（freedom）而非權利（right），也即學術自由在研究者執行工作時乃係確保不受任何外力威脅，而非將學術自由視為一種「行為者的身份地位表徵。」

上述幾位學者對於學術自由的描述與定義，大致將學術自由的輪廓描繪出來。歸納學者們所詮釋的學術自由意涵，主要包括幾個層面：從教學的角度來看，教師可以自由選擇教學方式與教材內容，而不受到干涉與控制；從研究的角度觀察，不論是以口述或是以文字形式展現，教師可以自由的思考、討論及發表；從機構的角度而言，高等教育機構亦在學術自由的保護下，使其機構成員有適當的自治權力，且不受國家政治力之侵犯與干擾。

（二）現行法制下所詮釋的學術自由

綜合上述學者看法，並對照我國現行憲法詮釋，茲將學術自由之意涵進一步描述如下。

學術自由的基本意涵可以認為是一種「無阻礙的追求真理之自由」，在個人部分包含教學與研究自由，在制度方面可包含大學本身及機構自主的自由。大法官會議釋字 380 號便肯認學術自由的憲法地位。本號解釋文分別涉及學術自由的定義與內涵，關於學術自由的內涵，於解釋文開宗明義即揭示：

憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。

而在本號解釋理由書也進一步說明：

憲法第十一條關於講學自由之規定，以保障學術自由為目的，學術自由之保障，應自大學組織及其他建制方面，加以確保，亦即為制度性之保障。為保障大學之學術自由，應承認大學自治之制度，對於研究、教學及學習等活動，擔保其不受不當之干涉，使大學享有組織經營之自治權能，個人享有學術自由。

上述除了定義學術自由之外，並肯認學術自由實為一種「制度性保障」，此種制度性保障必須以「大學組織及其他建置來確保制度之實現」，也即解釋文中的「大學自治」概念。而學術自由的保障範圍更包括了解釋理由書所提及：

按學術自由與教育之發展具有密切關係，就其發展之過程而言，免於國家權力干預之學術自由，首先表現於研究之自由與教學之自由，其保障範圍並應延伸至其他重要學術活動，舉凡與探討學問，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。研究以外屬於教學與學習範疇之事項，諸如課程設計、科目訂定、講授內容、學力評定、考試規則、學生選擇科系與課程之自由，以及學生自治等亦在保障之列。

學術自由似也囊括了大學的課程自主，解釋理由書第二段提到：

大學課程之自主，既與教學、學習自由相關，屬學術之重要事項，自為憲

法上學術自由制度性保障之範圍。大學課程之訂定與安排，應由各大學依據大學自治與學術責任原則處理之。

由上述分析可知，學術自由於我國至少包含兩個層面，也即「研究自由」與「教學自由」。而學習自由是否也為學術自由內涵的一部份，則於以下一併探討，並進一步闡釋各層面的內容。

1.研究自由

學術自由第一個核心概念便是研究自由，研究自由是包括「所有依其形式與內容能被視為認真地、有計畫地嘗試去查明真理者。」（引自周志宏，2005：171），大法官也嘗試為研究自由訂其範圍，在釋字 380 號解釋文即提出：

舉凡與探討學問，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。

因此，研究自由的內容包括了研究初期的動機形成、研究計畫的提出、研究人員的配置、預算分配以及研究成果之發表皆屬於研究自由的內容。學術自由的意義，乃在於強調學術社群人員能夠憑藉自由意志，追求學術真理（黃乃熒，2001），學術成員的自主判斷十分的重要，唯有維護研究自由，尊重其自由意志，方能忠於真理之追求。許育典（2005）並強調研究自由必須在一個以「學術的自我規律性」作為基礎的前提下，追求、發現和闡明知識。

從上述論點分析我國的研究自由，

2.教學自由

學者們皆認為在學術自由的前提之下，教師具有研究、思考和發表成果等自由，同時保障教師能夠免於威脅恐懼而勇於追求真理（金耀基，2003；郭維藩，2004）。大法官林永謀在釋字 450 號協同意見書中，曾對講學自由下此詮釋：

憲法第十一條所規定之『講學自由』係指國家不得對『講學者』濫加干預、壓抑之意；因而大學之本質在於發展學術，深入探討真理，開創新的知識領域，故必須予以特別的保障。基於教育之本質，講學自由應僅適用於大學，且講學之自由乃以研究結果發表之自由為重點。

上述論點認為研究成果發表屬於講學內容，與前段研究自由的

內涵亦有重疊之處，究竟我國的講學自由與研究自由應如何區分？如從我國法體制觀之，我國憲法繼受德國法，因此憲法的基本權利所欲保障的對象類似德國立法例。學術自由在憲法上的地位，係從憲法第 11 條「講學自由」所推導出來（李惠宗，2002）。本條稱之為講學自由，其概念雖可說包含學術自由的全部內容（董保城，1997：25），卻未出現學術自由的字眼，及至大學法才真正有「學術自由」之名詞的出現。如欲使用講學自由來解釋學術自由，則容易使學術自由之概念更為模糊，不如使用「教學自由」一詞來表達學術自由之內涵。因此在我國若欲表達學術自由之概念，與其使用「講學自由」，不如參考學者周志宏和李惠宗所使用的「教學自由」（周志宏，2005：172；李惠宗，2003：34）一詞，方可避免與研究自由或學術自由混淆不清。而憲法上所稱之講學自由，應進一步廣義解釋為「學術自由」（許育典，2005：240）。

分析我國教學自由的內涵，係指以教育上的方法介紹自己的研究成果（引自周志宏，2005：173），包含課程設計的自由、上課內容、方式、地點及教材設計、作業指定學生評量的選擇方式皆屬之（李惠宗，2002：34）。於此，教學自由之主體-教師，在學術自由之保障之下，應享有自由表達思想與傳授真理之權利，在教學情境中，有權決定如何教以及教什麼，教師可以自由選擇課程安排包括上課內容、地點以及教學方式包括教材設計、評量學生方式。

3.學習自由

大部分的學者皆肯認我國學術自由應如同德國一般，其下位概念大致包含研究自由及講學自由這兩個核心。學者林清江特別將學習自由之概念提出，然「學習自由」是否屬於學術自由之一部，於我國仍有爭論。大法官會議釋字 380 號明確地提到學術自由包含學習自由：

憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。

釋字 563 號也再度重申其意旨，強調學生的學習權以及受教育權之保障：

學生之學習權及受教育權，國家應予保障（教育基本法第八條第二項）。大學對學生所為退學或類此之處分，足以改變其學生身分及受教育之權利，關係學生權益甚鉅（本院釋字第三八二號解釋參照）。

國內法學界對學習自由是否應納入學術自由而成為其主體，亦有不同看法。持否定說者（董保城，1997）參考德國學界及實務界通說為由認為，學習自由若欲受到憲法位階之保障，其規範基礎應源自於「職業自由」，以德國為例，基本法第 12 條第一項便是保障職業自由中的『選擇教育場所自由』。學者李惠宗認為高等教育的一切學習，是一種職業預備的教育，就大學教育的「學習自由權」而言，應將其具體轉化為「職業能力養成教育請求權」（李惠宗，2002：29），故應屬職業自由所保障之範圍。而持肯定說之看法認為，高等教育的受教主體（學生），皆有可能觸及到學術研究或是正在進行學術研究之工作，關於學術上的論辯、批判與質疑亦應受到學術自由之保障（周志宏，2005）。

若將學習自由視為學術自由的內涵之一，則學生以學術自由之名，向學校主張其權利，基於憲法保障學術自由的權利，亦可參與學校行政事務之重大決策，如此一來，大學自治原意將會受到影響（李建良，1999），況且從高等教育的功能面向來看，大學之任務在於「研究」、「教學」與「服務」（陳漢強，1997：82；孫志麟：2005），因此若要強調學生的學習自由為學術自由的內涵，反而可能侵犯到大學自治的精神，故學生的學習自由若從職業能力的養成的角度來看，應將其限縮解釋為「選擇教育場所的自由」，而非將其納入學術自由的範圍中。

（三）我國學術自由、大學自治與大學自主三者的關係

學術自由的發展與大學自治、大學自主有著密不可分之關係。學者林清江認為，學術自由包含大學教學及研究人員的權利，大學自治及大學自主則係大學結構或組織型態，學術自由是一種精神，大學自主則是一種型態，兩者皆是在於追求真理時所使用的方法而非目的（林清江，1997：4）。而郭為藩則認為大學自治之意涵在於本身即能夠進行有關學術研究與教學活動的自我規範與自行處理的裁量權，此種自治權利係延續中世紀大學的一種生活社區（基爾特）之傳統（郭為藩，2004：79）。黃炳煌在談論大學自主與學術自由之間的關係時，則強調兩者乃「相關卻不相同」之概念，大學自主或可視為學術自由的先備條件或基石（黃炳煌，1997：45）。李惠宗認為從權利的角度觀之，「學術自由權」旨在防止國家侵害，立法者亦不得立法侵犯之，而「大學自治權」，其本質係為一種「教育行政權」，為了擔保學術自由權而存在，而各大學基於發展學術自由之必要而應擁有自治行政權（李惠宗，2002：37）。

從我國學術自由之發展歷程觀之，法體制上繼受德國法之精神，將大

學自治視為一種實現學術自由的「制度性保障」制度。而從憲法保障「大學自治」的功能面向觀之，主要在防止大學受到國家公權力不當之干預，大學機構可以「大學自治」之由予以排除侵害（李建良，2001）。德國對於大學自治之解釋，係認為自治的目的在於保護及促進制度性的功能，自治也是為了要促使某一組織或機構中的教學與研究發生作用（董保城，1997：127）。故大學自治為實現憲法保障的學術自由，而存在的一種制度性保障，觀諸我國大法官會議解釋的立論基礎，亦復如是。釋字 450 號的解釋文便提到：

大學於上開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。各大學如依其自主之決策認有提供學生修習軍訓或護理課程之必要者，自得設置與課程相關之單位，並依法聘任適當之教學人員。

釋字 563 號又再度重申大學自治受到憲法的保障，解釋文中提到：

大學自治既受憲法制度性保障，則大學為確保學位之授予具備一定之水準，自得於合理及必要之範圍內，訂定有關取得學位之資格條件。

故我國在學術自由的研究與發展方面，實則兼容並蓄，一方面吸納德國學術自由的精髓，另一方面又囊括美國學術自由的內涵，因此有了大學自主的概念產生，大學自主在美國係指機構自主（institution autonomy），主要內容是大學組織的自我經營及管理。大學自主代表一種精神，一種組織自我決定的精神。有了大學自主的精神，才能產生學術自由（林清江，1997）。因此，大學自主作為學術自由的精神，必須將其精神注入學術自由之中，透過學術自主的過程，形成「大學自治」的制度，此制度不但保障大學在關於研究、教學及學習活動，不受到不當之外力干涉，更能使大學在學術專業領域，保障機構本身享有充分的自主權，大學自主、學術自由與大學自治三者環環相扣，因而產生緊密而不可分的關係。

綜觀大學自治在我國現行大法官的詮釋下，認為其係一種憲法上保障的權利，保障著學術自由。為了保障大學的學術自由必須承認大學自治制度，使大學除了組織面向經營之自治權，更應擁有個人面向的學術自由（周志宏，2005）。釋字 563 號提到國家基於大學自治的精神應予尊重大學自訂規章之自主權利，解釋文中闡述：

國家對於大學之監督，依憲法第一百六十二條規定，應以法律為之，惟仍應符合大學自治之原則。是立法機關不得任意以法律強制大學設置特定之單位，致侵害大學之內部組織自主權；行政機關亦不得以命令干預大學教學之內容及課

程之訂定，而妨礙教學、研究之自由，立法及行政措施之規範密度，於大學自治範圍內，均應受適度之限制。

在解釋理由書第一段除了界定大學教育的功能之外，並再度說明大學自治係為一種權利：

大學自治為憲法第十一條講學自由之保障範圍，大學對於教學、研究與學習之學術事項，諸如內部組織、課程設計、研究內容、學力評鑑、考試規則及畢業條件等，均享有自治權。

其自治權之範圍包括有關研究與教學、學習自由等學術重要事項。釋字 380 號解釋文中提到：

大學法第一條第二項規定：『大學應受學術自由之保障，並在法律規定範圍內，享有自治權』，其自治權之範圍，應包含直接涉及研究與教學之學術重要事項。大學課程如何訂定，大學法未定有明文，然因直接與教學、學習自由相關，亦屬學術之重要事項，為大學自治之範圍。

由上述可得知我國學術自由、大學自主與大學自治三者之間的關係，乃融合德國與美國精神，認為大學自治是一種屬於學術自由的制度性保障，而在大學自主的精神之下，形成學術自由，藉由大學自治之制度性保障，關於大學的內部事項得由大學自行決定而不受國家外部侵犯，大學得以在自我負責之下，自主決定與學術有關之事務，而不必受到任何拘束（李建良 1999；周志宏，2005），如此方能實現大學之任務與功能-傳遞知識與追求真理之目的。

此外，學術自由之內涵，亦可從大學的功能與目的角度切入，大學之任務在於「研究」、「教學」與「服務」（陳漢強，1997；孫志麟：2005），因此保障學術自由同時也是實踐大學在研究、教學及機構服務等三個主要的社會任務。研究者嘗試以下圖 2-1 來描繪出學術自由、大學自治與大學自主三者關係：

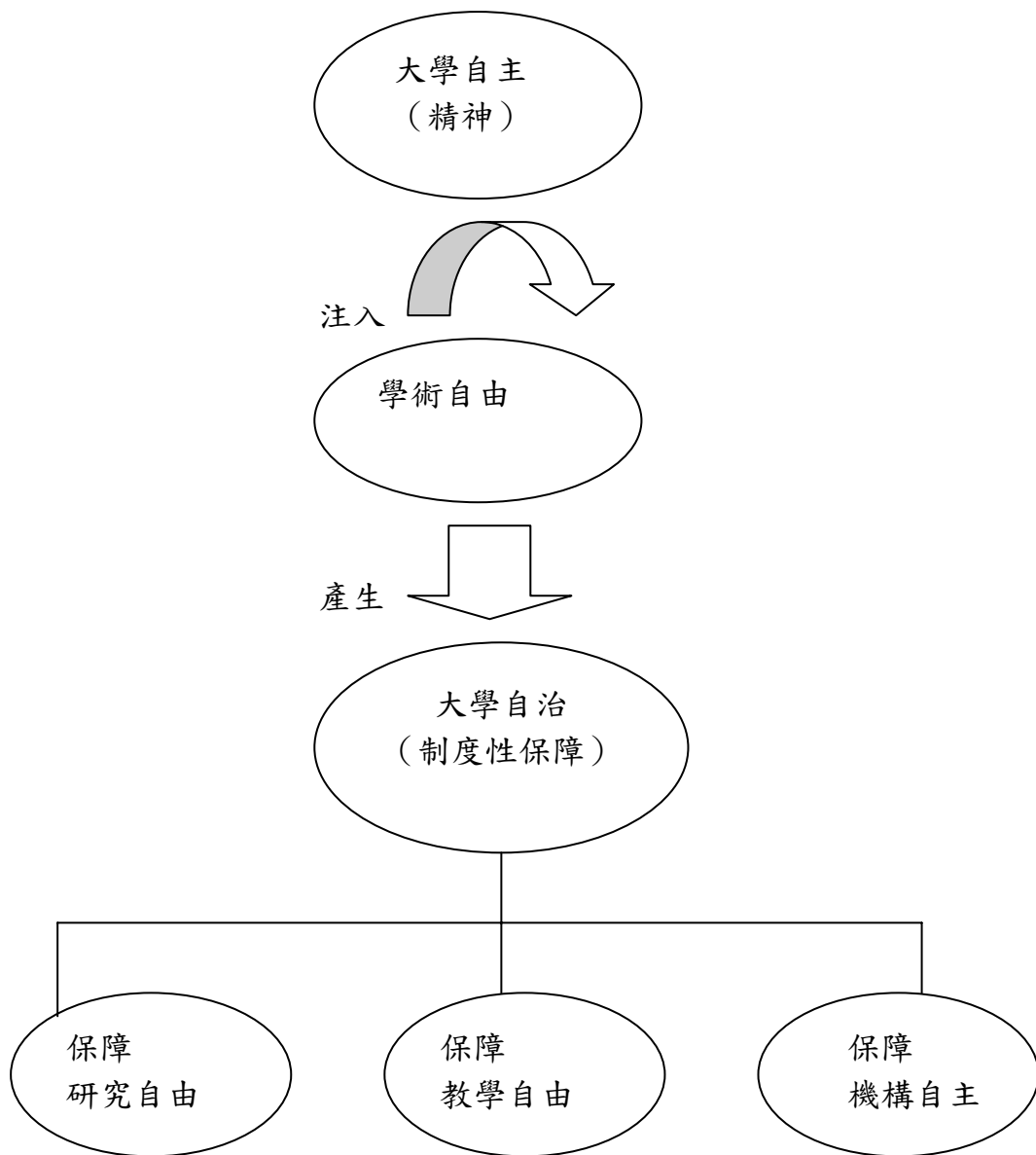


圖 2-1 學術自由、大學自治與大學自主三者關係圖

資料來源：研究者自行繪製

從上圖觀之，最上層的大學自主代表的是大學的精神，亦是學術自由的源頭。大學自主的精神形塑出學術自由，而學術自由必須仰賴大學自治的制度性保障方得以實現，因此在第三層制度性保障所欲保護的也就是學術自由。學術自由的內涵則結合了高等教育的功能，三個面向包括了：研究自由、教學自由以及機構自主。研究自由主要強調的是，學術成員能夠依其自由意志進行研究動機的形成、計畫的提出成果的發表，以便實現無阻礙的追求真理目的。在教學自由方面，則是認為學術成員能享有研究、思考與發表成果的自由權利，教師可以決定教學內容、課程設計、評量學

生等任何與教學活動有關的安排，都可不受拘束。在機構自主方面主要是強調，大學機構本身就其內部組織享有一定的自治權利，並可排除外來力量（例如政治力量）之侵害，並且在保護與促進制度建立功能下，實現教學自由與研究自由，並達成教育任務。因此我國學術自由的概念，實則包含三個層面，也即保障教學自由、啟迪研究自由以及維護機構自主。

四、本節小結

本研究之第一節主要在探討學術自由的意義與內涵，藉由德國、美國和我國有關學術自由的文獻進行分析，大致上為學術自由的意涵，描繪出一概括性的輪廓，茲進一步藉由圖表將三個國家的學術自由的想法，整理如下：

表 2-1 德國、美國與我國之學術自由比較表

	德國	美國	我國
學術自由所強調的主要概念	研究自由、講學自由與機構自主。	研究自由、教學自由與學生的學習自由。	研究自由、教學自由、學生的學習自由與機構自主。
學術自由與大學自治的關係	大學自治乃是一種學術自由的「制度性保障」。	強調團體性（大學）的學術自由，較少提到大學自治之概念。	大學自治乃是一種學術自由的「制度性保障」。
學術自由的受益對象	大學機構、教師	大學機構、教師與學生。	大學機構、教師與學生。

資料來源：研究者自行繪製

第二節 高等教育評鑑形成之相關理論

本節共分為四個部分，旨在探討高等教育評鑑制度形成的相關理論。研究高等教育評鑑制度的興起與發展，以及閱讀有關高等教育評鑑制度之相關文獻，發現高等教育評鑑形成的歷史脈絡與全球化、市場化、績效責任與品質保證四者，皆具有密切的關連性，若欲進一步探討高等教育評鑑與學術自由之關係，必須先從高等教育評鑑形成的相關理論著手，探究評鑑制度所蘊含的深層思維，以便瞭解此種思維脈絡將對學術自由產生何種衝擊。以下便對於對高等教育評鑑形成之相關理論作進一步的分析與介

紹。

壹、全球化與高等教育評鑑

全球化是現今各國不可抗拒的趨勢，不論在政治、經濟、教育及文化各方面，皆對世界各國產生了無遠弗屆的影響，全球化促成高等教育型態發展與經營管理產生了巨幅的轉變。在全球化的衝擊下，高等教育如何進而發展出評鑑制度。以下便就全球化、高等教育與評鑑制度三者關係作一分析與論述。

一、全球化的概念與意涵

全球化(globalization)是一個複雜而有種樣概念的名詞，其概念和定義可簡略區分為兩種主張，其一主張全球化乃是一種過程(process)，全球的相互關連性和相互依賴性的增強導致跨國流動性增加，整個世界趨於單一化的發展方向；其二是強調全球化乃是時間和空間的關係改變之結果(楊靜子，2003；戴曉霞，2002)。Gough則認為全球化是一種「連結國家之間的想像」(引自林耀堂，2003)。因此關於全球化的概念可將之理解為，在時間和空間之壓縮下，國與國之間的藩籬將逐一被打破，整個世界的脈動在交互影響產生流通；各國的政治、經濟、社會、文化甚至教育不再「遺世而獨立」的各自發展，而是緊緊扣住全球脈動，逐漸走向聚合的一方。

在全球化的無遠弗屆之下，超越的不僅僅是國界和地域的限制，國與國之間除了加深互賴關係，彼此之間也產生了競爭意識，全球化的競爭也可以說是一種「人才的競爭」(楊國賜，2006)，由於時空的縮短，世界脈動相互交流，人才的流動也不再具有地域的限制與國界的考量，各國往往求才若渴，積極延攬優秀人才，藉此提昇國際地位。觀察全球化的國際現象，可以發現國際間合作與競爭趨勢似乎並行而進，由於世界脈動的相互影響，國與國之間一方面必須相互合作以維持全球整體的持續發展；另一方面又因流動的快速，強化了全球之間的相互競爭。國際間呈現著一種複雜的「既合作又競爭」模式，在未來的發展趨勢也就變得更加的深不可測。

二、全球化下的高等教育型態轉變

邁入全球化時代的進程中，高等教育無疑地扮演了重要的角色。面對全球化的國際競爭，身負培育專業人才重任之高等教育機構，首當其衝地，必須盡快提出因應之道。無論是教育思維、課程規劃、教學方法等等，將透過國際間各種管道而的相互交流和融合(楊國賜，2006)。因此全球

化下的高等教育，勢必跟著全球化的腳步，而調整原有的模式，以下進一步說明，全球化下的高等教育型態的轉變及其內容分析。

(一) 高等教育產業強調市場需求

以新自由主義思想為立基發展出來的全球化，強調的是資本的最佳投資、資源必須的作最有利分配，以及最大的產出效能（陳伯璋，2005b：560），因此在全球環境的競爭之下，高等教育變成了一項極為重要的產業，因為他可以為國家帶來可觀的收入，並可提升大學的國際知名度及國家影響力。高等教育不再單純進行培育人才的工作，而是必須進一步轉化為同時配合政府發展帶來經濟效益，另外更要考量社會需求而發展出更多元的高等教育型態，以提供消費者多樣化的選擇。

而隨著全球化趨勢破除了國家之間藩籬，高等教育機構逐漸擴張，也逐漸呈現市場開放的局面。全球出生率的逐年下降，出生率的低下，造成許多國家就學人口不增反減，反而激化了招生的競爭，高等教育不再是一種高消費的產品，人人皆有機會進入高等教育，而消費者相較於以往，也有了更多參考與選擇（陳伯璋，2005a；陳維昭，2005a）。高等教育型態必須在市場機制下呈現不同於以往的「產業性格」-也即大眾化與國際化。

高等教育大眾化最明顯的改變即是高等教育機構的快速擴充。根據戴曉霞（2000）指出，第二次世界大戰結束後，全球的大學歷經了史無前例的快速擴充，許多國家的大就學率已經由 15%的菁英型態，漸漸走向就學率 15%至 50%的大眾型態，甚至繼續邁向 50%以上的普及型教育，由此可知高等教育的普及化即將成為國際高等教育的主要趨勢之一。為了因應擴充所帶來的資源稀釋與其他競爭者的挑戰，高等教育經營的腳步亦需隨之調整，必須要在品質與效能面向加強，提升教學品質、提高研究產出與學生學習成果，方能在眾多競爭者中生存。

在高等教育因應國際化趨勢的同時，為了維持國際上的競爭優勢地位，高等教育必須提高競爭力，所採取的作法是提出各式各樣的卓越計畫指標，希冀能在高等教育國際市場中佔有一席之地；或是將幾個大學聯合起來，增加大學的產能，以便在國際評比中取得更多的分數（陳光興、錢永祥，2004），高等教育卓越與優異的評比指標皆必須與國際接軌，除了內部的自我評鑑機制建立，還要能夠接受國際性的評量審核，標準化模式於焉產生，這也呼應了全球化代表全球不同國家、不同區域之間，必然逐漸走向同一性的特質。

(二) 國家逐漸退出高等教育管制地位

面對全球化的潮流影響，多樣化跨疆界交流與活動日增的情形下，國家或府的角色，已經從以往的「控制」(state control)轉向「監督」(state supervise)的角色(林耀堂, 2003)。角色之間的轉換，意味著國家權力的削弱。自1980年代起，國家受到全球化的影響，開始產生權力的移轉(Lieberwitz, 2005)。Rosenau指出全球化削弱國家權力有以下五個主要理由(引自戴曉霞, 2002):

1. 後工業時代新興電子科技縮短了各國政治、經濟、文化的距離，也促進了想法、貨幣、資訊的快速流通，因此大幅的提高跨國相互依賴性。
2. 空氣污染、恐怖主義、金融危機、愛滋病及毒品等議題相繼出現，產生跨國連結效應。
3. 原本應屬於國內問題的，例如農產品市場，卻因為國際化的緣故，人民不再如同以往聽從政府的管理。
4. 國家力量的衰微導致去中央集權化。
5. 全球化的相互依賴性拓展了各國人民的視野，強化其反省能力，使人民不在輕易臣服於國家的威權之下。

從上述理由不難發現，國家的權力在解放的同時，也積極進行另一波公部門的組織改造運動，希望在面臨全球化快速變遷以及國際之間的競爭壓力之下，能夠更迅速積極回應社會需求。由此角度思考國家與高等教育之間的關係，可以深刻地瞭解到，在國家權力削弱的同時，對於高等教育的態度也轉變為：一方面減少高等教育的財務支出，另一方面增加對於建立企業競爭力的相關資助。

政府對於高等教育的解除管制，意味著減少對於大學經營的管制，並將決策權力下放給學校。但是解除管制不代表放任高等教育自行發展，因為全球化下的支配力量不是政府，而是由全球市場導向所取代(陳光興、錢永祥, 2004)，全球化的轉變給予國家決策者重新思考，改變經營高等教育的運作模式，必須藉由市場力量取代政府干預。在全球化的國際競爭下，高等教育也必須積極提升並建立自我形象的品牌以立足於國際間，迎接全球國際化時代的來臨。

三、全球化帶動了高等教育評鑑發展

全球化所帶來的不僅是國家界線的逐漸消弭，國與國之間相互依賴性增強，甚至政府所扮演的角色也逐漸在轉變。高等教育的產業性日益受到重視、大學教育是學術國際化的重要指標，高等教育的發展必須能夠深刻

的反映出影響國家的競爭力（徐明珠，2003）。國家層級的決策者，不論是來自於市場、流動的國際資本或是國際貿易的壓力，在全球化的衝擊下，都將原本分配於高等教育的部分，轉而挹注於能夠提供管理或增進經濟創新與競爭力方面（周祝瑛，1999，陳伯彰，2005b），高等教育必須走向國際化、力求競爭，並朝著卓越發展等（戴曉霞，2002）。高等教育在此影響之下，必須發展自己的特色、增加機構的創新發展能力，提昇自己的優勢地位，以爭取資金的挹注。

全球化的「超速變化」(super change)中，有不少的大學，如學生人數少於一千人小型、二年制、地理位置偏遠、歷史發展較短等類型學校，在獲取資源管道受限制的情況下，必會間接影響其「生源」與「財源」，而造成本身最艱困的存亡問題。相對於此，一些具有悠久學術傳統的大學，如美國研究型大學、菁英文理學院等類型大學，在全球相對競爭的優勢之下，所面對的是並非生存的問題，而是如何在未來的五十年或一百年能持續保持卓越的學術地位（侯永琪，2006）。為了維持相對競爭的優勢地位，各國積極的尋找一套改革機制，期使能藉由這套機制提升國家整體的競爭力，進而在國際間取得一個相對優勢的位置。

高等教育自從 1980 年代以來進行的評鑑活動，基本上也同時在回應全球化所要求的經濟、效率與效能（戴曉霞，2005：550）。評鑑制度正好能夠帶來一個檢驗，檢驗高等教育機構是否有足夠的能力與國際接軌，是否在國際上有一定的水準與品質。除此之外，全球化縮短國與國之間的時空距離，促使高等教育商品選擇的增加，消費者對於「知」的權利需求，亦促成評鑑制度之建立。評鑑的結果若運用得當，亦可供為消費者在進行選校參考準據，增加消費者前往就讀的動機與意願，使得高等教育機構能夠永續經營。因此全球化下高等教育所進行的評鑑活動，已經成為不可或缺的國際趨勢。

四、小結

整體而言，全球化帶來的需求衝擊，促使培育專業人才的高等教育產業日益受到重視，而經濟全球化與政府財政負擔加重，改變了國家與高等教育之間的關係：國家一方面為了提升整體競爭力，而必須重視與加強高等教育的水準提升，另一方面國家又受限於經費短缺的困境，因此對高等教育的掌握由管制轉而向監督，並且進一步引進市場機制以取代政府力量，以確保高等教育的發展具有一定競爭力。

然而在全球激烈的競爭中，高等教育要如何提升國力並在國際間佔有一定的優勢地位？此時評鑑制度的興起，正可提供高等教育的國際水準檢驗機制，藉由評鑑機制的檢驗，一方面可以促使高等教育機構自我改善與提升整體學術水準，進而提升國家在全球競爭優勢，另一方面從高等教育

的產業性質來看，評鑑機制也可以提供高等教育的消費者作為選擇的參考憑據，因此，全球化下的高等教育，必須過評鑑制度來爭取經費的挹注，提升高等教育機構水準，以增加其在國際間的優勢地位。

貳、市場化與高等教育評鑑

全球化的概念經常被視為與私有市場經濟的支配具有相同的意涵 (Lieberwitz, 2005)。1990 年代起，世界各國的高等教育都經歷程度不一的「市場化」(marketization)，也即政府逐漸減除管制，並將市場機制引進高等教育，藉由「消費」與「生產」的需求法則，使高等教育回應市場需求 (蓋浙生, 2005; 戴曉霞, 2002)，茲將進一步說明市場化、高等教育以評鑑制度三者之間的關係。

一、市場化、國家與高等教育三者之間的關連性

在相關的文獻分析中，市場化和全球化 (globalization)、去中央化 (decentralization) 及新右派 (the New Right) 等名詞，都有密切的關係 (翁福元, 2002: 94)。新右派信奉的新自由主義，認為政府不應過度干預經濟活動，甚至壟斷公共及社會服務，造成社會資源的浪費，因而主張自由企業、競爭、私有產權以及「小政府」的理念從新自由主義的角度來看世界是一個龐大的經濟市場，市場內講究的是消費者的選擇，而落實消費者之選擇，正是確保民主的先決條件 (李曉康, 2002)。因此市場化的形成與政府在全球化中力量的削弱，以及國際間逐漸提高彼此的競爭合作的關係，

進一步分析市場化的定義，係指在自由經濟體制下，藉由「消費」與「生產」的需求法則，產生自由競爭的市場，以促進品質的提升 (蓋浙生, 2004: 32)。由此角度觀之，市場化主要是在去除政府的壟斷與管制、從消費者的角度去檢視市場需求，在自由的競爭機制之下，以滿足大多數消費者的期望。戴曉霞 (2002) 認為國家與市場力量更替的三個階段分別為：1. 大市場 vs. 小國家 2. 小市場 vs. 大國家 3. 大市場 vs. 小而能國家。在新自由主義的推波助瀾下，現階段國家的的發展係朝向小而能的政府邁進，因此國家所扮演的角色逐步退讓。蓋浙生 (2004) 歸納國家引入市場化機制的原由不外乎以下幾個原因：1. 人民對公部門的信心危機以及私有部門效率的重視，2. 政府機構希望在不增加財務負擔的情況下，提供大眾一個合理的教育品質，3. 受到時代潮流影響，迫使政府必須重視消費者的權利和經營效率。

所謂的市場化，指的是市場「自由化」這個部分。市場自由化從國家的角度而言，主要是強調政府對已經存在的市場解除管制，以便開放更多的參與者加入，使公共領域（public sector）或公共管理中產生內部競爭，期望能產生更高的效益（莫家豪，2002）。因此在這一波市場化的衝擊之下，國家在公共領域所扮演的角色逐漸模糊，國家與私人的界線也不再壁壘分明，許多公共服務之提供，也不再視為理所當然的由國家來承擔。

政府、市場和高等教育的關係主要是立基在「經濟理性主義」（economic rationalism）的觀點之上，市場力量迫使高等教育機構更有成本概念、更重視管理行為、更積極的回應市場需求，而政府也會運用直接或間接的手段，透過市場機制運作的方式以提升高等教育的績效。以下的圖 2-2 在說明政府如何透過市場機制，企圖提升高等教育績效：

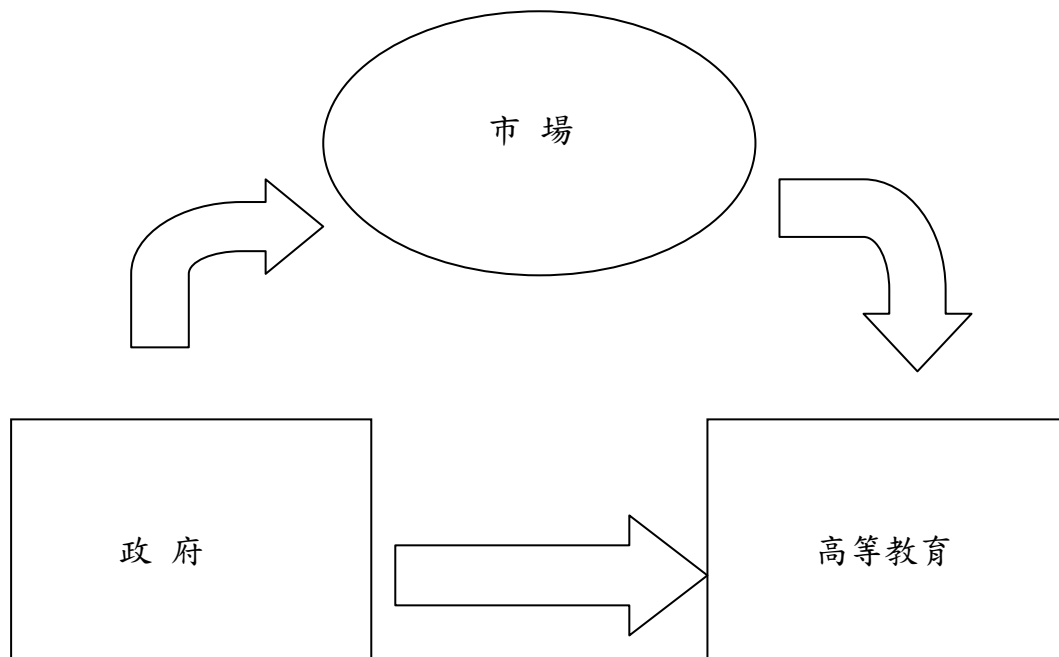


圖 2-2 政府直接或透過市場機制提升高等教育績效示意圖
資料來源：湯堯（1990：12）

由上圖可以瞭解到，國家透過市場機制來調整高等教育的經營與運作策略，首先在公共服務方面的成本提供可以逐漸減低，另一方面明顯的提升高等教育績效，以下將進一步說明國家如何運用市場機制改變高等教育的運作模式。

二、市場力量改變國家和高等教育的運作型態

市場化改變了國家以及高等教育機構運作型態，包括國家與高等教育之間的關係轉變，市場力量對國家及高等教育的影響，可從以下面向分別觀察之（別敦榮、郭冬生，2002；湯堯，1990；蓋浙生，2004；趙婷婷，2002；謝安邦、劉莉莉，2002）：

（一）高等教育供給者從國家壟斷過渡到私有化（privatization）

以往教育的提供者幾乎是以國家為主體而進行，但是在市場化下，國家並非高等教育唯一的支持者，尤其在八〇年代之後，政府對教育投資的銳減，大學轉向企業界、財團法人或其他機關爭取奧援，只要在現行法令的許可之下，都可以提供不同的教育服務以滿足不同的消費者需求。因此教育服務的提供者由一元化走向多元化發展，政府解除對高等教育管制的同時，國家的經費同時也不在大量挹注於高等教育機構，因此高等教育慢慢朝向一種「私有化」（privatization）的趨勢邁進。

由於政府退出高等教育，以監督取代管制，因此為了尊重市場機能，透過競爭來提高教育機構的效能與品質，以回應社會需求。高等教育競爭在市場化下，改變以往經營的模式。在競爭效應之下，面對高等教育中的「賣方市場」，私人企業或出於公益、或出於政治利益、或是其他理由，介入了高等教育市場，私人辦學的數量大為增加，而在此同時，私人機構也引進商業管理模式來經營高等教育，因此，在高等教育私有化引進了企業管理理念的同時，也改變了高等教育既有的運作模式。

（二）高等教育機構市場化模式的成形：

經濟合作暨發展組織（OECD）將高等教育市場化詮釋為：一個引進市場機制、使大學更具有競爭、自主和適應的過程，使高等教育經營至少有以下幾個顯著的市場特徵：競爭、選擇、價格、分散決策、金錢刺激等，並且具有排除傳統公有化和絕對的私有化。

在私有化結果下，各種利益團體進入高等教育市場，其中以企業團體的支持最為顯著，高等教育在企業界的思考模式中，成為一種具有高度價值的商品，因此市場化下的高等教育，對於企業界而言，是一種「知識產業」，高等教育的研究成果必須可以轉化為商品，產生利潤，而最好的作法就是引進各種企業管理模式，包括產品的商業化、行銷、各種能夠提高產能與效率的管理學理論，都可以運用至經營甚或發展高等教育機構，因此高等教育機構在朝向私有化邁進的同時，也引入了更多的商業理念於其中。

三、市場化與高等教育評鑑的關係

自由經濟市場的理念，在國家與高等教育的運作模型轉變中受到了高度重視，國家（政府）的角色也逐漸的轉變，從過去的「大政府、小個人」轉向「小政府、大個人」，而高等教育則是朝向市場化與私有化邁進。在國家經費縮減的情況下，大學脫離國家管制，企業順勢進入市場，進而引領許多企業改革運動，例如英國的國營企業民營化政策、美國的全國績效評鑑制度，企圖藉由管理模式的改變來提升國家的整體發展水準。（翁福元，2002；蓋浙生，2004），無形中也強化高等教育與企業結合的合作關係。

私人（私人）機構與大學之間的關係越來越緊密，企業不論以何種形式進入高等教育機構，都代表著資金的進駐，高等教育若要得到經費補助，相對的也必須符應企業需求，並不是每一所高等教育機構接可以得到私人的經費支持。從企業角度來看，產出所獲得的利潤，才是資金贊助的關鍵，故而商業管理模式逐漸內化於高等教育事業之中，顯現出最明顯的特質之一，即是高等教育機構必須受到更嚴格的表現評鑑制度約束，以符合企業及財政績效的要求（李曉康，2002），高等教育必須有一定的產品成果展現，而衡量這些產品的成果，從企業實務的作法，即是在於運用評鑑指標的測量，例如國際標準認證 ISO，以證明產品的實用性與價值性，吸引企業興趣，進而願意投資高等教育。

另外，完全的競爭市場下，必須提供消費者充分的訊息，以便於瞭解市場的供應與價格，而為了提供消費者較為充分的訊息，各國政府也因而要求高等教育機構進行評鑑，並將評鑑結果提供給社會大眾，作為消費者（例如學生或家長），在選擇高等教育機構的一個參考憑據（戴曉霞，2000），因此評鑑活動的進行，對於高等教育而言，是市場化之下的必然要求。

四、小結

從以上論述可以發現市場化的概念，緣起於新自由主義下追求的民主精神，強調政府的力量應退出自由經濟市場，讓人民可以自由作抉擇。而市場力量牽動了國家與高等教育之間的關係轉變，市場化下的國家角色，轉而成為小而能的政府。在退出市場管制的同時，也引進了另一股私人勢力進入高等教育市場。對於高等教育而言，由於市場機制的引進，必須更貼近現實與呼應社會大眾需求，而國家的退出，使得高等教育機構轉向私有化。市場化的脈絡下私人力量進駐高等教育，不但是高等教育經營型態

改變之關鍵因素，也是促使評鑑制度產生的動力，故高等教育的市場化，帶來了企業精神與商業行為，評鑑機制也因此順勢而生。

參、績效責任與高等教育評鑑

高等教育之所以被要求必須達到績效責任，在於希望藉由績效責任提升高等教育效能、高等教育的品質和組織的生產力以符應社會大眾的市場需求 (Burle, 2005)，以下便藉由績效責任的概念出發進一步探討與高等教育之間的關係，以及如何運用績效責任發展出高等教育評鑑的模型。

一、教育績效責任的概念

績效責任 (accountability) 係指個人或單位對於職責範圍內工作成效與成敗負起完全的責任 (吳清山、林天佑, ?)。Webster 認為績效責任是一種義務性或自願性的負起自己行動的責任 (引自 Burke, 2005)。而績效責任運用在教育領域上，則產生了教育績效責任，Burke (2005) 認為教育績效有幾個面向的要求：必須顯示出運作的確能夠達到原先設定的目標或要求，必須能夠將成就表現提出書面報告以展示成果，在效率和效能方面必須能夠以計量方式呈現，最後，必須顯示出所提供的公共需求 (public needs)。吳清山、黃美芳、徐緯平 (2002:6) 認為教育績效從廣義來看，乃是教育機構及其相關人員和學生負起本身教育和學習成敗責任，若由狹義觀之，乃是指教育機構及其相關人員負起學生學習成敗的責任。綜合上述學者之看法，教育績效責任在乃是指，教育機構及其相關人員的投入，必須顯示出教育成效並為其教育成果產出負起成敗責任。

績效責任最早在企業界是指企業投入資金後需要計算出具體的成果，強調的概念是「成本效益」。1980 年代英美各國等發覺長年投資教育並未因此而提高學生的學習成就，因此開始重視教育投資與成效之間的關連性，而「績效責任」便成為教育改革的重要議題。而隨後研究也指出，以學校為中心的教育改革是提升學校績效的重要途徑，便致力推動學校本位管理，增加學校的經營與教學權力，而隨著學校獲得權力越多，責任也相對加重 (吳清山、林天佑, 2003)。因此運用至教育領域的績效責任乃是希冀藉由權力的賦予，提高教育機構的責任，希望教育機構的產能可以因此而提升。

二、教育績效責任與國家

無可避免的，政府跟績效責任通常會被連結在一起 (Richardson &

Smalling, 2005:74)。最早發展出績效責任並將其引用至教育領域的美國，對於國家與教育績效兩者關係的連結可追溯至 1970 年代 Leon Lessinger 在《每個小孩如同一個贏家：教育中的績效》(Every Kid a Winner: Accountability in Education, 1970) 一書中，喚起政府及專業人士對績效的注意。Lessinger 強調績效與教育的關係，引起觀察家的注意並預言：「教育績效的紀元已經來臨」(林燕妮譯，2004)。

雖然高等教育長久以來一直享受著高度自主而不受外界（尤其是政治）的干涉，但是當外界不再對高等教育的品質產生信賴感時，國家即有必要介入 (Richardson & Smalling, 2005)。當國家的經費投注在教育之中，績效責任的想法是，不僅僅是單純的投入，還要能夠看的到成果。納稅人關心的是，這些錢經由政府的政策分配並投入到高等教育之中，是否能購買到 (buy) 高等教育的品質，政府必須因應大眾的期望，敦促大學機構建立起「品質」(quality) 和「效能」(efficiency) (馬信行，1997；Fraze, 1992)。因此，市場化雖然將國家的角色從控制地位轉變為監督地位，但績效責任卻又促使國家在高等教育經費的分配上，必須有所作為，要求高等教育機構必須負起績效責任。

三、教育績效責任與高等教育評鑑

大學的經費不論是由政府或其他管道提供，皆屬於社會資源，因使在使用上必須格外注意，即便是高等教育享有高度的自主權，也必須負起績效責任 (伍振鷺，1992)。在此原則下，大學有責任建立良善的管理制度，藉由教育資源公平合理的配置將政府公共經費執行轉為穩定可靠的經營管理。而評鑑的指標主要是著重在服務、研究、教學三方面，在機構方面包括機構的定位、決策機制、行政管理、財務與資源；在教育品質方面：包括教育目標、師資水準、學習資源環境等；在研究成果方面，包括研究的質與量、實驗室的設備、圖書和科技的資訊等，這些都會被列為評鑑的項目。高等教育的經營為了維持自身的品質與競爭力，必須符應評鑑標準；換言之，大學評鑑被期待具備品質改善和績效責任 (戴曉霞，2005：554)，而在經營高等教育的同時，也必須滿足評鑑所要求的各方面的品質與水準。評鑑制度提供大學經營一個準則性的規範，滿足了評鑑的標準，也反映出達到成本效益的目標，通過評鑑的要求，也能適度反映出高等教育機構在績效責任方面的達成。

肆、品質保證與高等教育評鑑

1990 年代可以視為一個「品質的年代」。如同「效能」(efficiency)

在 1980 年代成為主要的話題。「品質」一詞不論在工業、商業或是政府，甚至是現今的高等教育，皆引起高度重視 (Frazer, 1992)。而國際間對高等教育品質的關切乃是源於對高等教育績效責任的強調，導致世界各國積極從事品質評估系統之建立 (蘇錦麗，1997：6)，以下便對於品質與高等教育的關係進一步分析之。

一、品質的概念與意涵

自 1980 年代開始，國際間高等教育學界日益重視「品質」議題，主要的原因在公部門的財政分配窘境，導致教育經費的日益緊縮，轉而朝向對高等教育機構要求重視績效，因為唯有提昇高等教育的品質方能吸引一流的師資及優秀的學生，進而在整體環境中提升國家競爭力 (王如哲，1998；蘇錦麗，1995；Frazer, 1992)。

「品質」具有許多不同的概念，如果從「絕對論」的角度分析，品質代表著完美的、毫無瑕疵；而從「相對論」的角度來看，品質則是比較出來的 (吳清山等，2002)。Harver 與 Green 認為好的品質具有下列五個層面意涵 (引自馬信行，1997)：

1. 好的品質就是傑出
2. 好的品質就是完美或是功能恆常
3. 好的品質就是符合目的
4. 好的品質是具有經濟效益
5. 好的品質是氣質的轉換

Crosby 認為品質界是要符合規格要求 (quality is conformance to requirement)，當產品一再複製生產時仍能與設計規格一致，就是一種高品質的表現 (引自陳啟榮，2003)。因此品質可以將之解釋為「某一種產品或服務，能夠在經濟效益的原則下，符合規格要求並且能夠發揮預期的功能」。

二、教育品質的概念與意涵

教育品質係指教育系統的實施過程及結果，表現一種優良的整體特質，他能夠符合或超越現在及未來教育客戶的期待或需求 (吳清山等，2002：34)。傳統高等教育中品質，強調的是一種「內在功能」而非「公共功能」，所謂品質的內在功能係指對於真理知識的追求，而在「公共功能」方面由於過去社會大眾並未嚴格的要求高等教育必須對社會負起責任，所以外在的公共功能多未能彰顯，換言之，高等教育的外顯品質長期

以來並未受到重視，直到晚近，開始對於高等教育機構要求其負起外在社會功能，才引起各界對高等教育外顯品質的關注（蘇錦麗，1997）。

「品質保證」的概念是一個全體參與，以及在系統之下嚴謹規劃的執行作業，目的是要確保作業的結果－也就是產品或者服務能夠符合顧客需求與使用利益。這是一般企業或者組織的基本概念（陳善德，無日期）。品質保證建立在品質意涵之下，意味著確保產品或服務的一定水準，高等教育的品質保證意涵也是從品質概念發展出來，藉由品質的建立，確保高等教育的學術水準與機構效能，皆有一定的規格以及符合教育理念的達成。

三、透過評鑑制度促使教育品質提升

為了達到成果的產出，品質是高等教育中核心的檢驗指標，關於教育方面的成就與學生的學習成果，雖可以顯現出其教育品質與效能，然而關於教育的品質與辨識何種成果方可謂為教育之成果，實屬不易（Baker,2004）。因此高等教育品質之提升必須從兩個面向發展：在主觀方面，高等教育本身應致力於自我發展與教學研究的工作改進；在客觀方面，高等教育亦需要一套公正、公平、公開的評鑑方式以評估教育品質，藉此瞭解機構是否已達應有的水準與表現，易言之，高等教育評鑑之重要性乃在於能夠藉此提升教育的品質（蘇錦麗，1997）。

品質保證機制決定高等教育的學術表現，也代表了高等教育是否具備有效的產出條件，但是大學關心的是在政府所設定的情境（尤其是一些在嚴重的經費縮減）之下，是否還能夠讓高等教育品質提昇（Vroeijenstijn,1992:111）。在績效責任的要求下，大學必須有一定的品質表現，各國政府莫不希望高等教育能夠提供高品質、且有貨幣價值（value for money）之證明，除了可以對社會大眾負責外，更可依此作為經費補助或其他相關行政決定之依據（蘇錦麗，1997）。以目前高等教育的國際趨勢為例，各國高等教育機構已經漸漸從過去無條件獲取政府補助模式，轉為有條件的接受政府經費，或必須藉由學術研究成果以換取資金的趨勢（王如哲，1995）。藉由評鑑的結果提供了一個參考標準，以便於政府在進行經費補助決策時，能夠更有效的落實資源分配於高等教育之中。

雖然國家對於高等教育機構的介入越來越少，但是高等教育機構在面對市場化的壓力之下，必須透過教學與研究品質的提升，以求在競爭激烈的教育市場中能永續發展。品質保證機制敦促國家重視高等教育的產出效能，而高等教育機構亦需品質保證以確保在競爭市場的優勢地位，因此藉由評鑑制度的建立，有助於達成高等教育提升學術水準與競爭之目標。

伍、本節小結

從全球化的角度觀察，評鑑帶給高等教育一個能夠與國際接軌的機會。在全球化下的高等教育評鑑，必須負起將高等教育推向國際化的責任，全球化下的高等教育型態從少數菁英享有轉變為一種大眾消費的模式，而國際間合作又競爭的局面對於高等教育機構來說，爭取消費者、爭取國際聲望、期待能為國家帶來可觀經濟效益，這些要求，無疑地促使高等教育的產業性格更為濃厚。

在市場化的脈絡發展之下，評鑑制度所帶給高等教育的改變是解除政府管制，並將高等教育發展交由市場機制來決定，希望藉由「自由競爭」的概念刺激機構，進而促進品質提升。另外市場機制下的國家，不再是高等教育唯一的供應者，私人力量的引進，也促使高等教育走擺脫公共色彩，朝向私人化邁進，企業與高等教育結合造成的產學合作，可預期的，將是未來另一種新興的高等教育經營模式。

績效責任原先發源於企業界的概念，引用至高等教育，強調大學經費必須有效的運用，確保能夠在一個合理的分配下，經費能夠發揮他的功效，因此大學有責任建立一套系統性的管理制度，而評鑑由於被期待具有監督績效責任的功能，因此通過評鑑的檢驗，也代表績效責任的達成。

品質保證更是現今國際間高等教育日益重視的議題，教育品質的要求，代表一種優良的整體特質之展現，要求高等教育品質除了檢驗教育成果的產出，也能滿足社會大眾對於高等教育任務達成的期待，因此確保高等教育「產品」或「服務」具有一定水準，必須經由評鑑的檢核，來確認高等教育機構是否能夠完成上述期待，評鑑制度的建立，一方面能夠確認高等教育的品質，另一方面也同時提升高等教育的學術水準。

綜合上述的分析可以更清楚的瞭解，當前的高等教育評鑑主要是在此四種理論的背景脈絡之下所形成，不論是從全球化、市場化、績效責任以及品質保證的觀點來分析，評鑑制度在高等教育中無疑扮演了一個關鍵性的角色。

第三節 高等教育評鑑制度的意涵

本節首先對高等教育評鑑進行一概念性的介紹，並挑選英國與美國兩個國家的高等教育評鑑制度作為代表，以瞭解現階段國際間高等教育評鑑

之發展趨勢。最後針對我國高等教育評鑑，進行歷史性的回顧，並瞭解我國現行高等教育評鑑的規劃與實施現況。

壹、高等教育評鑑理論之初探

一、高等教育評鑑的意義

組織的任何方案在推動與執行時，都必須藉由評鑑工作以確保組織目標的達成（潘慧玲，2005）。評鑑是一種有效的價值判斷活動之歷程（盧緒增，1995；秦夢群，1989），而評鑑所顯示出來的意涵可以反映出一種教育的品質與機構的效能（Baker,2004）。各家學者對於高等教育評鑑意涵之詮釋角度略有不同，茲將部分學者之看法摘要如下，並歸納其意涵：

Lenn（1992）認為高等教育評鑑（accreditation）¹¹係大學機構之自我管理（regulation）系統，以一種非官方的、自願的形式所進行檢視是否符合規定之品質標準，其主要在於檢驗機構或學程（programme）是否達到要求之品質，並進一步針對機構提出問題，希望機構進行持續性的改進。

Kell（1984）認為高等教育評鑑是一種在自願性的過程中，透過一個非官方的團體，採用儕評鑑（peer evaluation），藉此檢視被評鑑之對象，是否已經達成自我研究中的自訂目標，並符合評鑑的標準（引自楊玉惠，2003）。

蘇錦麗（1997）則認為高等教育評鑑係由一評鑑團體依據系統以及科學化之方式，蒐集並分析相關資料，以評估高等教育機構及其專業領域之目標達成、運作情形及教育成果的一種歷程。

綜合上述學者的看法，所謂的高等教育評鑑係指各大專校院為發揮大學自我管理精神，藉由機構的自我評估與專業評鑑團體系統化及科學化的方式進行，檢驗機構是否達成自我改進以及自訂目標，並從評鑑結果得到作為該校改善教學和提高行政效率策略之歷程。

二、高等教育評鑑之內涵

¹¹ 美國的高等教育評鑑制度，一般國內學者皆翻譯為認可制（accreditation），因此文中的 accreditation 即等同於美國高等教育評鑑之意涵。

王保進(1997a)認為一個完整的大學評鑑模式，至少必須包含五個要素，第一是完整的評鑑目的，第二是明確的評鑑內容，第三是精確的評鑑方式，第四是具體的評鑑標準，最後則是合理的評鑑結果處理與運用。以下分別針對各個要素做進一步說明：

(一) 高等教育評鑑的目的

高等教育評鑑的目的除了可發揮大學的自主精神，也可藉著「自我研究」來改善行政效能，提升教學品質，而評鑑而非僅以單一目的來進行評鑑，事實上有著多重目的存在(陳漢強，1997)。Frazer(1992)認為評鑑就像一面鏡子一樣，清楚地反映出高等教育機構自己的形象(image)，在觀察的過程中藉由自我改進以提升整體競爭力。王保進(1997a)則認為評鑑的目的包括提供相關教育制度的優缺點訊息、提供教育計畫所需的訊息、確立制度本身的績效責任以及協助制訂教育革新的計畫與措施。楊玉惠(2003)認為大學評鑑的目的在於可提供大學在作決策時的參考依據，根據評鑑結果，大學或其他相關人員可因此而做出適當之決策。蘇錦麗(1997)則認為高等教育評鑑具備有兩種主要目標導向：第一是協助高等教育機構的自我改善(又稱改進導向)；另一則是促使高等教育符合績效責任之需求(又稱績效導向)

綜上所述，高等教育評鑑的目的係在於確保教學與研究具有一定之品質，而決策者亦可依評鑑結果，建立績效責任並依據評鑑結果以為做為決策改進之參考依據，提升高等教育機構本身之競爭力。

(二) 高等教育評鑑的內容

Frackmann 認為若要有效測量教育表現，則測量模式必須符應教育目標，同時涵蓋輸入、過程及輸出指標，透過這樣的歷程，可以有效評估大學之效能，從而瞭解目標所欲達成的程度與組織永續經營之可能性(引自王保進，1997a)。

陳儀綸(2003)則認為高等教育評鑑的內容，可從高等教育功能面向來探討，也即教學、研究及服務。從大學教育的歷史脈絡追尋，大學最初的功能是教學，然後隨著社會之遞嬗更迭，大學開始發展出研究的功能，以提供社會創新及改造的能力，晚近由於社區服務及終身教育觀念的盛行，大學亦融入了推廣教育的服務行列，成為一個兼具教學、研究及服務功能的多元化概念(陳漢強，1997；徐明珠，2003)。

因此高等教育評鑑的內容主要著重在以下三個層面：

- 1.在教學活動方面：高等教育的歷史演進中，最先發展出來的也是此種概念，大學不同於其他機構，他的基本功能即是在於發展

知識、培育人才、培養普遍性的理念，凡此種種，皆必須透過教學方可完成其任務（金耀基，2003）。由此可知，高等教育的功能在強調知識的重要性，然而除了人文素養的提供之外，高等教育也應符合社會需求而兼重職業教育之功能，這也是今日大學教育強調應配合市場機能的呼聲日益彰顯（王保進，1997a：173），而評鑑恰能檢測出社會需求與市場反應，因此教學應成為評鑑內容的一部份。

2.在學術研究方面：高等教育機構之源頭-德國大學，首先推舉研究之重要性，確立大學之學術性格使之更見精純（金耀基，2003：21）。現今許多大學亦相當重視研究功能，大學研究對於學術品質的發展極為重要，一國之國力整體發展提升有賴高等教育的學術提供，而高等教育的學術水準之提升亦與其研究品質息息相關，因此研究功能在於高等教育評鑑之中，亦為不可或缺之內容。

3.在機構服務方面：美國加州大學校長 Kerr 指出，美國大學已經不再用 university 一字代替，而是應該使用多元發展的 multiversity 一詞取代大學之意涵，除了傳統的教學與研究之外，更應強調機構服務的功能（引自陳儀綸，2003）。晚近高等教育機構受到全球化、市場化以及績效責任等挑戰，對於品質要求，除了學術水準與教學提供之外，行政效能與效率亦為高等教育機構日益關切與重視。因此機構服務也成為近年來高等教育機構逐漸強調與重視的評鑑內容之一。

從上述分析，可以得知高等教育評鑑之內容，實建立在高等教育的基本理念與功能，而評鑑的指標之發展，也必須涵蓋此三種層面，才能有效的達成評鑑所欲完成之目的。

（三）高等教育評鑑的實施方式

一個完整的高等教育品質保證過程應該包含兩個部分，其一是大學校院的自我評鑑，另外則是仰賴外部專業團體的評鑑（王保進，1997：267）。而評鑑的實施方式，有依其性質而區分，亦有依其評鑑對象的不同而區分，茲將高等教育評鑑之實施方式進一步區分如下（王保進，1997a；陳漢強，1997；陳儀綸，2005；蘇錦麗，1997；Frazer,1992）：

1.以評鑑性質區分：機構評鑑與專業領域評鑑

機構評鑑的對象以學校為主，評鑑的重點置放於學校的教育

目標、師資、教學歷程、資源方面的投入與教育成果，強調機構本身的效能。而各國因其大學教育評鑑或品質保證內容性質之差異，故所使用的名稱亦不盡相同，例如美國採行認可制度，故稱作機構認可 (institutional accreditation)；英國由於針對大學教育機構品質控制進行調查，因此稱審議機構 (institutional audit)。

機構評鑑的主要目的以績效責任為導向，提升大學教育機構的教學、研究及服務層面達到一定的品質水準。其優點在於對學校整體的辦學績效提供一個全面性的瞭解，而其缺點在於個別專業領域的教職員參與度略顯低落，除無法獲得專業領域的教職員回饋之外，亦無法對於課程提出改進及建議。為了瞭解評鑑的過程的客觀性與結果的信效度，通常會再配合專業同儕或外部成員，進行評鑑工作 (陳漢強，1997：195)。故若干國家實施機構評鑑時，會同時藉由專業領域評鑑以補其不足。

專業領域評鑑係指以某一專業領域、學院、系所、學門或學成為其評鑑之對象，引用該專業領域的學術標準來評估其專業領域符合之程度，強調該專業領域的教學品質。各國在使用此種評鑑模式，由於其性質不同，所用名稱也略有不同。以美國為例，美國實施的是專業領域認可 (specialized accreditation)，法國稱為學門評鑑 (disciplinary review)。而我國在八十一至八十二學年度由學會試辦專業領域評鑑，係以系所為單位，因此亦有有學者稱為學門評鑑或系所評鑑 (departmental evaluation)。

專業領域評鑑因其較易實施，且通常採同儕評鑑方式進行，故較能對評鑑標準有深入瞭解，在使用上亦可同時採用不同評鑑機制，因此大部分國家僅實施專業領域評鑑，然專業領域評鑑亦有流於學術主觀之缺失，故在進行評鑑時應要避免此種情境發生。

2.以評鑑的執行者區分：內部評鑑與外部評鑑

所謂內部評鑑，係指高等教育機構為了發揮自我反省和自我批判的能力，依據外部的標準，由機構本身或其指定團體規劃和進行評鑑活動，其目的在於由建立自我管理機制以改進機構的教育品質，以供進一步外部評鑑依據之活動因此亦使用。易言之，內部評鑑係以一種自我改善導向為目的之評鑑過程 (陳儀綸，2005；17)。另外，在內部自我評鑑的過程中，Marcus (1983) 指出，除了機構行政成員是主要的訊息來源之外，還必須要蒐集學生以及相關外部人員 (例如畢業生或是政府機構) 的意見，如此所進行的自我評鑑才能算是完整的評鑑活動。陳漢強 (1997) 提到在評鑑的模式時，認為每一所大學應該都有自己的評判標

準，自己的品質管制，符合各校自己的標準，稱為「品質管制」(quality control)。

外部評鑑則著重在品質的保證，符合國家或外部訂定之標準則稱為「品質保證」(quality assurance)。Marcus (1983) 指出，外部評鑑是對內部評鑑結果作品質判斷最理想的方式。Frazer (1992) 認為由外部專業團體進行品質審核 (Audit) 是十分的重要 (引自王保進，1997：267)。而外部評鑑的執行者通常是高等教育機構以外的成員或團體，例如：政府機構、同僚、畢業生或雇主等，並且外部評鑑係以符合績效責任要求為其目的。

除上述的區分之外，潘慧玲 (2005) 特別將「內部評鑑」與「外部評鑑」做成更為清晰簡潔的分野，所謂的「內部評鑑」係指機構內部人員來執行的評鑑，而「外部評鑑」則是由機構外部人員所執行的評鑑活動。

內部評鑑與外部評鑑各有其優缺：內部評鑑由於是機構的自我評鑑，因此學校較能顯現自己的問題，且校內成員若屬資深者，對學校諸多情況掌握最為清楚，評鑑結果亦較能為貼近真實情境。但內部評鑑缺乏比較性，不容易發現缺點；而外部評鑑則由於評鑑委員來自各方，能提供多元化思維與建議，也更能客觀的評論，但在進行外部評鑑時，大學係處於一個被動的地位，評鑑實施成效往往不易充分彰顯，除此之外，外部評鑑的品質控制遠不如自發性的內在改進動力，而為組織內部成員所接受，因此在評鑑的實施成效上實不易彰顯。

(四) 高等教育評鑑的標準

高等教育評鑑的標準係以評估受評單位或學程之優點與價值之依據。而評鑑標準的用語，在各國評鑑實務中，經常可看到不同之名詞，交互使用，常見如評鑑指標、評鑑效標、評鑑標準。事實上三者之間仍有其差異性存在。評鑑標準代表的是一種上位概念，其下包含評鑑指標和評鑑效標等相關要件 (王保進，2003)。

高等教育評鑑又因蒐集資料性質之不同，可區分為「屬質的」與「屬量的」評鑑標準。前者 (屬質的) 係以文字來迷數一般性與廣泛性的定義，例如大學應該提供足夠容納學生的教室空間；而後者則針對數量加以說明機構所應達到之標準，例如大學應該提供足夠容納 50 人的教室空間，觀諸目前先進國家，美國大部分的認可團體大都採屬質的認可標準，而英國則使用量化來作為其評鑑指標 (蘇錦麗，1997)。

最後一個關於評鑑標準經常被討論的問題是，評鑑標準應如何制訂？由誰決定？通常評鑑標準制訂之人員應具有代表性，也即應由高等教育機構

相關成員中選出各界成員組成代表應包括：大學校長、學術主管、教育行政機關主管及一般行政人員、教授、學生、以及具備該專業領域之專家學者。而評鑑標準制訂的過程應盡量符合民主化以及制度化（蘇錦麗，1997）。而黃政傑（無日期）認為評鑑的指標建構，應由各大學提供各校指標資料，而後彙整為全國性的指標，再就各類型的大學之表現加以比較。因此在規劃評鑑指標時，必須在一個公平、公開和公正的客觀情境下來討論與設計，並將不同類型與特色的大學分門別類，進行評比，如此方能進行一個客觀的價值判斷。

從上述的高等教育評鑑內涵之各個面向觀之，可以瞭解高等教育評鑑之目的相當地多元化，若僅僅採取單一評鑑方式，不但無法充分的達成評鑑之目的，亦缺乏整體性的評估作用。而在評鑑實施方面，必須同時考量到評鑑的目的與功能，同時結合兩種評鑑模式，建立客觀、公正，以達成高等教育完整的品質保證機制。

三、高等教育評鑑結果之處理與運用

評鑑結果通常會作成報告書，處理的方式可分為「公開」或「不公開」兩種模式：第一種是公開評鑑結果並做成書面報告，採行公開的理由有二，其一是可以讓社會大眾瞭解高等教育品質是否符合績效責任，其二是透過公布的處理方式，讓高等教育機構產生良性的壓力，促使高等教育努力改善辦學品質以目前各國大學評鑑所採行的作法，大多都是採取將評鑑結果對社會大眾公開的方式（陳漢強，1997，蘇錦麗，1995）。

第二種是不公開，只將詳細的評鑑報告結果，交給各個受評機構，並保證其機密性，而對於教育消費者（例如學生）社會大眾，只公布報告的大要（蘇錦麗，1995），此種作法可避免各校依據評鑑結果做出等第排名，促使高等教育機構惡性競爭。值得注意的是，若選擇公開評鑑結果，亦需注意讓機構本身是否也同時參與評鑑實施，並確保有充分的空間讓機構本身也提出意見，在取得評鑑結果的共識之下，公開過程亦需透明化以示公正，除了讓高等教育機構本身能夠信服之外，也能夠為社會大眾接受評鑑結果，力求公允，以求評鑑所欲達成的目的與效果。

評鑑結果的處理方式，亦需瞭解背後評鑑的目的。如果評鑑的目的僅是在於改善大學內部的品質，則評鑑結果不一定要對外公佈，其原因在於高等教育機構教本身的責任在於追求品質提升（蘇錦麗，1997），故若其評鑑目的係為了機構內部品質改進，則評鑑結果僅需內部參考之用以求自我精進，而不必對外公開。因此在評鑑結果處理的選擇上，必須先決定評鑑之目的為何，然後選擇公開或不公開。

評鑑結果之運用，也與評鑑目的息息相關。例如評鑑目的若在於高等

教育機構品質之自我改進，則評鑑結果不宜移作其他用途，但若評鑑之目的在於機構的品質保證與績效責任，則政府亦可能援引評鑑結果以做為決策時（例如經費的分配多寡、獎補助之依據、進行大學排名等）的重要參考依據（吳文月，2004；陳漢強，1997）。

Ewell (1996) 認為，績效責任時代，大學教育評鑑報告的運用，不僅能作為提升辦學品質之用途，若能根據作為獎懲標準，將更落實評鑑之成效（引自陳儀綸，2005：21）。因此評鑑結果之運用對於高等教育的發展與辦學，有其密切之關連性，不但使大學本身產生自我評價，更影響社會大眾，使其產生外部評價，若是決策者運用其評鑑結果為經費補助之唯一依據，則對於大學的自主性將產生傷害。故在評鑑結果之運用方面，必須要小心謹慎地處理與運用，務必讓大學與評鑑結果之間維持一個間接關係（王保進，2003）；易言之，評鑑結果並非是政府對大學經費補助的唯一標準，而僅是提供經費補助的其中一項標準，唯有如此作為，如此方可避免評鑑結果之運用造成學術機構自主性之影響與傷害。

貳、英國高等教育評鑑制度

品質保證是歐陸國家大學教育評鑑的主要特色（王保進，2003：39），歐洲國家中首開評鑑風氣為英國，早在 1980 年代末期英國便開始進行全國性的評鑑（戴曉霞，2005）。以下便針對英國的高等教育評鑑制之內容作一深入分析與探討（王保進，1997b；吳文月，2004；沈姍姍，2003；溫明麗，2004；蘇錦麗，1997；William,1992）。

一、英國高等教育評鑑制度之背景與脈絡

英國教育權力長久以來係採行中央與地方均權制度，其下之高等教育機構包含大學及高等教育學院（colleges and institutes of higher education）兩種類型，基本上是屬於一個自主單位，能夠自行決定入學政策、課程內容以及學位授與（沈姍姍，2003：201）。傳統大學在上述的制度設計之下，政府實際上並無權介入大學經營。

另一方面雖早期大學經費主要來源係由中央政府授權之「大學補助委員會」（University Grants Committee, UGC）進行分配工作，但大學就某種程度而言，仍享有相當之自主性，其原因在於 UGC 雖扮演經費分配之角色，但實際上係為英國政府與大學之間緩衝橋樑以及溝通管道，其目的即在避免妨礙大學自主，使各大學能自訂教育目標而不受政府干涉（王保進，1997b：280）。然英國的高等教育早期並非完全沒有任何大學評鑑機構，除英國皇家督學（Her Majesty's

Inspectorate, HMI) 進行視導活動之外，尚有「學位授與審議委員會」(Council for National Academic Awards, CNAA)，CNAA 的主要目的在於透過大學的既定標準，以對於課程品質進行自我檢測，且經由 CNAA 的外部檢定，可對於機構授予學位加以認可。

自七〇年代開始，英國開始受到龐大的經濟發展衰退之壓力，而經濟衰退直接影響到國家發展的遲滯(王保進，1997b：280)，1979 年的選舉結果，為高等教育帶來了挑戰和產生新的威脅，1979 年由柴契爾夫人所領導的保守黨獲得大選勝利，經濟、效率、效能的新的價值觀，開始受到重視，這對高等教育的影響包括引進績效責任制、大學評鑑等進入到高等教育機構之現場。對於高等教育而言，最先感受到的改變便是公部門補助經費的遽減(William,1992:142)。

1988 年的教育改革法案，可說是一改英國長久以來地方分權制度精神，朝向中央集權的一個教育重大轉變(溫明麗，2004：75)。教育改革法案通過後，UGC 改組成為「大學補助審議會」(University Funding Council, UFC)，UFC 明確宣告大學若不採取行動以改善教育品質，則必須自籌經費來源。之後又成立了非官方性質的大學評鑑機構「學術審核單位」(Academic Audit Unit, AAU)，負責評鑑英國大學教育之品質與其保證。

1991 年英國政府公佈的「高等教育白皮書」中，明白的表示將要廢除二元高等教育體制(大學與多元技術學院之二元制)，並在 1992 年通過「擴充高等教育法案」(Futher and Higher Education ACT) 中正式廢除高等教育之二元體制，使得原有的多元技術學院與各種高等教育學院皆升格為大學，之後旋即將 UFC 與「多元技術學院及一般學院經費委員會」(Polytechins and Colleges Funding Council, PCFC) 合併改制為「高等教育撥款審議會」(Higher Education Funding Councils, HEFCs)，並在 HEFCs 之下，結合了原有的「高等教育品質審議會」(Higher Education Quality Council, HEQC) 而設置了新的單位：教育品質保證局 (Quality Assurance Agency, QAA)，負責高等教育機構的品質評估活動，並依據此結果，作成經費撥款之建議，以提供 HEFCs 在經費補助決策方面之參考依據。

二、英國高等教育評鑑制度之發展：品質保證模式

觀察英國大學評鑑制度的形成與發展，主要係以達成「品質管制」目標為其評鑑特色(楊國賜，2003)。英國也是唯一在進行高等教育評鑑時，將「教學品質」與「研究品質」分開進行評鑑之國家。

根據 HEFCE 在 2004 年的報告，英國高等教育品質保證大致可歸納有下列五種進行方式：

表 2-2 英國高等教育品質保證之進行方式

過程	執行單位
內部品質保證過程	大學校院，包括校外考試委員及內部方案之確認與檢視。
機構層面品質檢視	品質保證局（QAA）
學科層面品質檢視	品質保證局（QAA）-但此種評量將在 2005 年終止。
專業認證	專業及法定單位
研究評量	撥款委員會透過同儕檢視進行評量

資料來源：引自楊瑩（2003：458）

1988 年以來，英國政府改採研究與教學經費補助之分離政策，關於研究方面的評鑑活動進行，主要是運用一套「研究品質評鑑機制」（Research Assessment Exercise, RAE）來進行，透過對於高等教育機構的研究品質進行評鑑工作，以激發大學之間的研究品質競爭，進而提升英國大學研究在國際市場間的競爭力。以下便以圖 2- 來表示並說明英國大學評鑑組織的演變過程，並針對美國高等教育評鑑制度中最重要的兩個部分：研究品質評鑑機制（RAE）的內容及品質保證局（QAA）高等教育評鑑機構分別詳述如下（蘇錦麗、詹惠雪，2006；王保進、呂美嫻，2006；陳儀綸，2005；蘇錦麗，1997）：

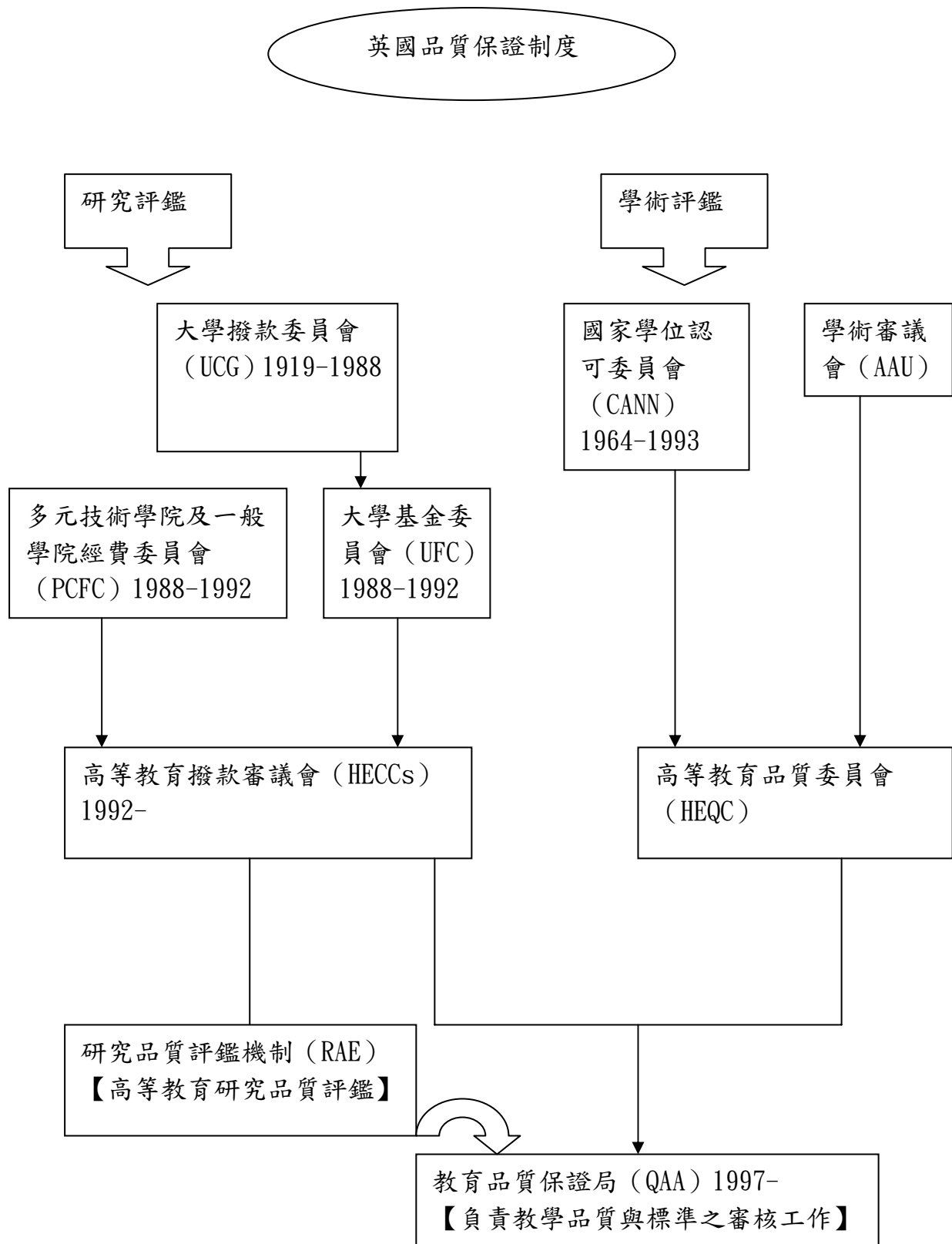


圖 2-3 英國高等教育評鑑組織演變圖
資料來源：引自陳儀綸 (2005：69)

(一) 研究品質評鑑機制 (RAE) 的性質及其內容

RAE 係由主要是高等教育撥款審議會 (HEFCs) 負責管理，是一個具有官方色彩之研究機構，不論是在學門分類、評鑑目的、評鑑方法、評鑑標準與品質判斷與補助機制，均發展出一套相當公正客觀的作法。RAE 主要的作法是透過對高等教育的研究品質進行評鑑活動，進而激起各大學對於研究品質的競爭，期使提升英國大學研究在國際市場之競爭力。主要的目的在於維持與發展英國大學研究品質之優勢與提昇國際競爭力、鼓勵大學進行最佳的研究以爭取經費補助，並提供利害關係人 (stakeholder) 有關英國大學研究表現與品質的資訊，以及根據評鑑結果，提供政府擬定研究發展策略之參考憑據。

RAE 的評鑑對象依據其學術領域的不同，而分為 68 個學門作為評鑑單位，除了各學門之研究環境、研究文化、研究表現以及未來研究發展計畫等進行評鑑之外，另外亦有單獨以個人之研究產出 (research output) 為評鑑對象而進行的評鑑活動。而英國是國際間幾個少數間研究獨立於教學之外，根據大學實際的研究表現來編列經費補助之國家，因此高等教育在此評鑑活動之下，根據全國或國際標準，研究表現越卓越者，則所能獲得補助就越多，因此 RAE 的目標即在根據評鑑結果反映出大學研究之動態性環境與結果，作為 HEFCs 計算各大學研究經費補助之依據。

整個 RAE 的評鑑制度設計係採同儕評鑑 (peer review) 之評鑑方法，由於評鑑只是針對研究品質部分進行，因此評鑑方法主要是以外部專家同儕檢核為主，並未進行實地訪視，且關於學門自我評鑑的部分，RAE 也僅採鼓勵原則，由各機構自行決定是否進行，自我評鑑亦不納入品質評鑑的項目中。而 RAE 在收到檢核報告之後，會召開評鑑結果之最後確認工作，並將最後結果提交 HEFCs 作為計算研究經費補助之依據。HEFCs 將會根據各受評鑑單位，依據評鑑效標所提出之書面資料進行評核之後，作為 HEFCs 在進行經費補助決策之判斷依據。HEFCs 也會公布在自己專屬的網站，以供利害關係人做為參考，並提供政府在大學研究經費補助的績效評估標準 (王保進、呂美嫻，2003；蘇錦麗，1997)。

RAE 的研究品質效標，依據評鑑對象的不同，可以分為六大類七大項目，受評學校可以根據每一項效標，提出相關之量化數據或質性描述 (王保進、呂美嫻，2003)。

(二) 品質保證局 (QAA) 機構之性質及其內容

1997 年成立的品質保證局 (以下簡稱 QAA) 負責英國高等教育機構所有的教學評鑑活動 (楊瑩，2003：457)。QAA 在其性質上是受 HEFCs 委託的一個獨立運作之董事會 (Board)，與 RAE 的官方機構

相較之下，QAA 的性質偏向半官方色彩。QAA 主要針對高等教育機構進行品質保證之確認工作，以及提升高等教育教學和學習的品質，並鼓勵在高等教育質量的管理方面進行持續性的改進，同時也提供政府及社會大眾之參考憑據（QAA,2005）。

QAA 主要評鑑的是學術審議部分（陳儀綸，2005：62），學術審核有兩種評估模式，第一種是學科品質的評估（quality assessment），QAA 的「學科」是一種跨學程（programme）的概念。在高等教育機構內具有相同性質的學程，即可在大學同意前提下歸為同一學科接受品質評估。目前學程分為 47 個學科，其範圍包括專科、大學與研究所層級之學習領域。學科品質評估係在對於學程的結果（例如課程內容、學生之學習成就等）與學科的學習機會品質（例如教學效能、行政服務等）兩個層面進行評鑑，之後提出報告，完成整個品質評估過程以六年為一個循環週期。

第二種是機構的品質審議（quality audit），主要是對於整個機構本身的學術標準和學習資源的品質進行審核工作，其主要內容如下（王保進，2003）：（1）機構內部品質保證的結構與機制之效能，（2）機構對學術標準與學程品質所出版的相關資訊之正確性，（3）內部品質的保證過程之運作實例（以學程為基準）。而品質審核的主要內容有三：第一是針對機構內部品質保證的結構與機制的效能，第二是機構對學術標準與學程品質所出版的相關資訊之精確性、完整性與信度，最後則是內部品質保證過程運作之實際案例（王保進，2003，楊瑩，2003）。

QAA 依據 Dearing 報告書之建議，在進行評鑑時，主要以下遵循四個原則（楊瑩，2003）：

1. 績效責任（accountability）原則：因為高等教育機構之收入有極種的比例來自政府經費補助，因此像社會大眾公布經費使用之情況，日趨重要。

2. 所有權（ownership）原則：因為 QAA 相信高等教育品質是無法藉由事後回溯檢視而得到驗證，而是必須仰賴機構內部人員將此品質確保的工作視為與本身發展相關的自發性行為，因此機構所有權人（包括學術圈內人）的參與即顯得相當重要。

3. 增強（enhancement）原則：每一次評鑑後，各機構均會公佈成就表現，以促使日後機構針對缺點以求改進。因此如何協助機構之改進，也是 QAA 之目標。

4.減輕負擔原則：主要是減輕教師以及機構執行評鑑時的行政負荷。因在進行評鑑時，各機構均需供應龐大人力及物力準備評鑑所需之資料，以便評鑑委員審核之用，致使 QAA 進行評鑑時追求的原則係設法減輕教師及機構執行評鑑時的行政負擔。

英國高等教育評鑑並非由政府直接進行。但高等教育機構在經費方面某種程度上仍需依賴政府之撥款補助，因此自 1990 年起，透過高等教育撥款審議會 (HEFCs) 的經費補助，委託 QAA 與 RAE 兩個機構分別從教學與研究兩方面的品質評估同時併進，此時期由於公眾輿論要求政府在撥款前必須先對大學研究成果或品質預先評估，因此對於高等教育機構的研究表現進行評鑑之趨勢也日漸凸顯 (楊瑩, 2003: 482)。

參、美國高等教育評鑑制度

美國教育行政制度基本上分為聯邦、州與地方三級制度。由於美國憲政體制之設計乃採行地方分權，而憲法增修條文第 10 條規定：「凡憲法未授與聯邦、而又未禁止各州行使之權利，均保留給各州或人民」(沈姍姍, 2003)。因此聯邦憲法將教育權保留給各州，包括高等教育在內。

聯邦原則上不干涉各州之教育發展，在此原則之下，各州發展出來的教育品質可說是參差不齊，由於缺乏統一的教育品質與標準，19 世紀末期開始重視此問題，並希望能夠發展出一套制度藉以提升各州的教育品質 (顏若映, 1997; Lenn, 1992)。以下便針對美國高等教育評鑑制度作進一步說明與分析。

一、認可制的意涵與目的

美國高等教育所發展出來的「認可制」係一種自願的、非官方的評鑑模式 (Lenn, 1992)，認可制模式興起於 19 世紀後期至 20 世紀初期 (戴曉霞, 2005: 546)。Kells (1992) 定義認可制是一種透過自願的、非官方之學術團體，採行同儕評鑑，以檢視被評鑑之校院，是否已達成自我研究 (self-study) 中的自訂目標 (goals)，同時在符合一致同意的既定標準下，對於社會大眾能夠提出品質的保證 (引自王保進譯, 2002)。蘇錦麗 (1997) 則認為所謂認可制度係指高等教育機構中的專門領域或該機構，經由評鑑後顯示其本身已達到認可團體所訂定的標準，則該機構即可獲取「認可」資格。Selden (1960) 也指出，所謂認可是一種過程，藉由此過程，認可機構若是認為一所高等教育機構或是專業學程之素質，能夠達到某些訂定的標準時即予以公

開的承認（引自顏若映，1997）。

綜上所述，美國高等教育評鑑的「認可制」，係一種以自願性的、非官方主導的評鑑過程，在符合一個既定的標準之下，高等教育機構透過認可團體的認證，證實機構本身已具備了一定之品質以及取得某種程度上之保證。

認可制主要有兩個目的：一是為協助機構或專門領域的自我改進以確保品質；二是為使社會大眾確認學校教育活動之水準，已達預期之標準，使社會大眾對於大學機構的期望性能一致相符（陳漢強，1997；蘇錦麗，1997）。另外 Lenn（1992）也提到認可制有兩個最基本的目的：一是品質方面的評量（assessment），藉由機構和專業領域的評鑑來瞭解是否符合一定的品質要求；二是機構或專業領域的自我改進（improve itself）。因此，美國「認可制」的主要目的可歸納有幾個重點，第一是確保高等教育之學術品質，第二是確認高等教育以達社會大眾預期之期望並且提供品質保證，最後則是藉由認可制來促使機構的自我成長與改進。

二、 認可制的模式

認可制（accreditation）依其性質之不同而有下列兩種模式進行認可活動：

（一）機構認可（Institution accreditation）

機構認可係以大學的整體校務活動為其評鑑對象。由全國或地區性的認可協會進行認可活動，認可制確認的範圍包括高等教育機構整體校務，主要在確認每一項功能之運作皆達成機構之設立宗旨與目標（王保進，2003：17；劉維琪，2005）。因此機構認可劃分方式乃以機構為單位，進行個別大學的整體評鑑。

Lenn（1992）又將機構認可分為全國性（national）與地區性的（regional）兩種機構認可。全國性的認可主要是在確認學生所就讀的學校其合法性與課程訓練之適切性。主要是針對機構本身來進行評鑑而不是針對個別的教育計畫評鑑。區域性的機構認可制，乃因美國幅員廣大，大學校院多達數千所，因此便以區域來劃分，組成區域性大學校院協會，例如南區大學校院協會、中區各州大學校院協會等六個區域認可機構，主要負責各大學各系所頒授學位之認證工作。

各區域性協會為了掌握轄內的大學校院之學術水準與辦學品質，均訂有一套準則以便於進行評鑑。同時受到績效責任之影響，各州政府對於州內各個大學系所之學術品質、學生成就表現、教學

水準、校務行政運作的效能，亦提出評量或審查之要求（王保進，1997a；蘇錦麗，1993）。六個區域認可的主要內容與標準如下表 2-3 所示（▲代表具有此項特徵）：

表 2-3 美國六個區域認可制機構之認可內容與標準

認可機構名稱	內容與標準				
	內容	標準			
		項目	量化	質性	形式
中區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 機構背景 * 教育效能 	14		▲	標竿
中北區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 願景與統整性 * 發展計畫 * 學生學習與有效教學 * 知識獲取、創新及應用 * 行政支援與服務 	21	▲	▲	效標
西北區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 願景與目標 * 發學程與效能 * 學生 * 教職員 * 圖書館與資訊資源 * 管理與行政 * 財務 * 硬體資源 * 機構統整性 	34	▲	▲	效標
南區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 機構對認可之承諾與責任 * 目標 * 機構效能 * 學程 * 教育支援服務 * 行政過程 	30		▲	標竿
西區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 確定機構宗旨與教學目標 * 藉由核心功能達成教學目標 * 發展與運用資源與組織結構，確保穩定性 * 創造致力於學習與改善之組織 	10		▲	標竿
新英格蘭區各州認可學會	<ul style="list-style-type: none"> * 願景與目標 * 計畫與評鑑 * 組織與管理 * 學程與教學 * 教職員 * 學生服務 * 圖書與資訊資源 	11		▲	標準

表 2-2 (續)

	<ul style="list-style-type: none"> * 硬體資源 * 財務 * 公共關係 * 統整性 				
--	---	--	--	--	--

資料來源：引自王保進（2003：22）

由上表得知，各區域認可機構相同之處在於皆強調組織願景與目標，且重視學程與教學之效能，並關注機構之行政運作、財務管理、圖書資源與設備，以及學生服務等因素。因此，認可制的內容大抵遵循「輸入-過程-結果」的模式（王保進，2003）。雖然各地區的認可組織評鑑標準形式或內容不盡相同，但基本上有兩項前提：一是在認可某一所學校時應先以其自訂之教育目標進行評鑑；二是認可標準著重在「品質」的敘述，而非「數量」之規定（陳儀綸，2005）。在此前提之下，不但可以發揮敦促機構的成長與自我改進的功能，另一方面，對於質性資料的側重，除了在評鑑成果的展現上較為彈性之外，或可避免機構本身沈溺於數字的迷思，互較高下且流於爭取排名，忘卻評鑑最終在追求機構自我改善之本質。

（二）專業認可（specialized accreditation）

專業認可係由特定專業或學門之認可組織所進行的認可活動，認可的對象是高等教育機構之某一專門學程或研究所，旨在對於學程師資、課程、教學及教材進行評鑑（劉維琪，2005；蘇錦麗，1997）。專業認可強調的是受評機構的自我管制精神，自願接受認可，以達成確保教育與訓練品質之目的（引自陳儀綸，2005：59）。每一個專業評鑑團體，都有自己的一套對於該專業領域的評鑑標準或定義。

三、認可制的審議機構

上述不論是哪一種認可模式，其認證執行之機構係由「高等教育認可審議委員會」（Council on Postsecondary Accreditation, COPA）包括九個全國性認可團體和六個區域性的認可團體所組成（Lenn,1992：162），不論是機構認可或專業認可，皆須經由 COPA 之評鑑合格並確認後，方能成為一個正式的認可團體，因此 COPA 也可說是「認可團體的認可團體」（蘇錦麗，1997：82）。COPA 是一個非政府組織，其主要功能在於協助確保認可政策與程序的統一與一致，並鼓勵各認可協會進行持續性的改善，除了提供各機構或學程有關認可團體現況指引之外，也提供學生、社會大眾、各

州及聯邦政府以及相關團體或企業界一定程度之品質保證（陳漢強，1997）。

COPA 在運作上並非如同理想中順利，曾被批評過度干預認可團體的運作機制，有侵犯機構自主性之虞，而美國自 1993 年以來對於 COPA 的批判有增無減，因此終於遭到解散。COPA 的主要功能之一是自願性認可團體的「承認」和「列名」(listing)，因此在解散後後，便由高中後入學資格認可委員會(Commission on Recognition of Postsecondary Accreditation, CORPA) 承接此份業務之後為了建立更廣泛、更全面性的全國性評鑑機制，由全國各類高等教育機構 25 位校長所組成的認可工作小組，發展出高等教育認可委員會 (Council for Higher Education Accreditation, CHEA) (戴曉霞譯，2003：288；蘇錦麗，1997)。

雖然美國高等教育所發展出來的認可制是一種自願性、非官方的活動，然而在 1965 年「高等教育法案」通過之後，聯邦政府與高等教育機構之間關係有了重大改變，其一是聯邦政府開始挹注大量的經費補助在高等教育發展上，其二是政府也開始試圖對高等教育加以管制，以確保大學表現能符合績效責任（陳漢強，1997：227）。不僅如此，工商業界也會將認可制視為一品質保證的依據，而藉此來決定是否贊助教育計畫或是提供學者進行計畫研究的資金、設置獎學金給學生或提供補助機構等（Lenn,1992）。

四、認可制確認之執行單位

認可制的確認工作主要由兩種不同的系統負責，第一個是以政府為主導之「全國機構品質與整合諮議委員會」(National Advisory Committee on Institution Quality and Integrity, MACIQI)，另一則是由私人部門主持之「高等教育認可審議會」(Council for Higher Education Accreditation, CHEA) 所負責。茲將兩個不同的系統分述如下（王保進，2003；陳儀綸，2005）：

（一）政府部門

MACIQI 係針對州政府進行確認工作，主要是負責確認公立後期中等職業教育 (Public postsecondary vocation education) 機構以及醫護教育 (nurse education) 機構；而前者包括 Missouri 州教育董事會等六個機構，後者涵蓋 Iowa 醫護教育董事會等七個機構，共十三個政府機構取得對全國公立後期中等職業教育機構與醫護教育機構之認可資格，除此之外，由 CHEA 所認可之高等教育機構，同時也取得 MACIQI 之認可資格，而得以入選聯邦政府決定學生財政之源之候補資格。

(二) 私人部門

美國高等教育評鑑之認可制自發展初期為一種私人的且非官方的活動。私人部門之認可機構的確認工作，係由超過 3000 個大學院校會員之 CHEA 來負責。CHEA 主要是由大學校長、教師代表及社會代表共十七人所組成的一個董事會，負責管理與執行高等教育的認可機制。其設立宗旨在於希望透過對高等教育認可資格的確認，以提升高等教育的學術品質，為學生、機構本身、政府以及企業雇主提供服務。

上述兩種認可機構的體制設計，可以用下列圖 2-4 說明之：

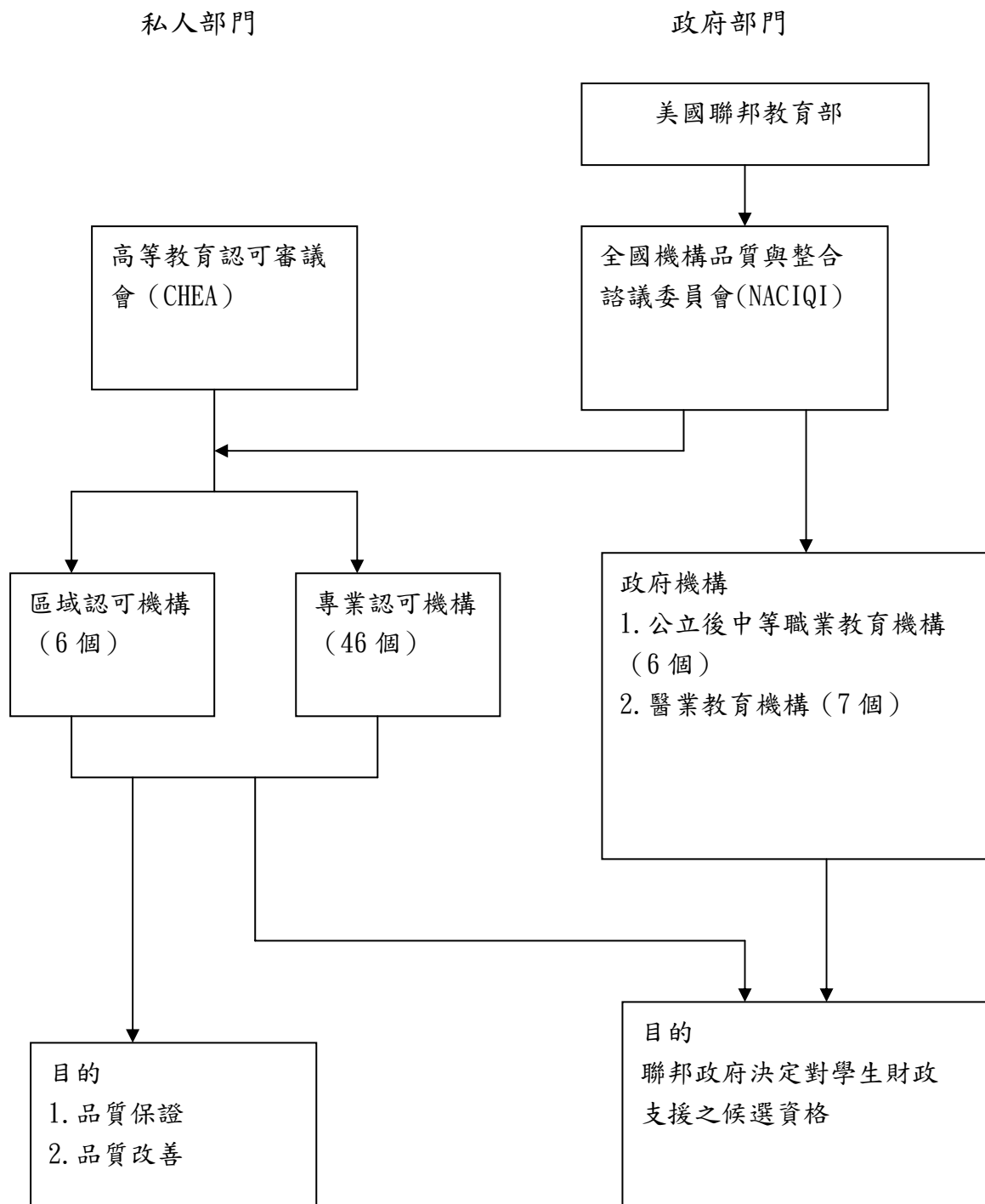


圖 2-4 美國高等教育認可制架構圖
資料來源：引自王保進（2003：15）

由上述可知，認可制開始成為政府或企業界在提供經費補助時，一個重要的參考憑據。認可制所提供的資訊，除反映高等教育機構品質，也間接作為政府經費補助決策或民間對於高等教育機構之評價的重要參

考來源。

肆、我國高等教育評鑑制度

我國的教育評鑑始於 1970 年代，當時深受美國行政管理上的「績效責任」(accountability) 觀念的影響（秦夢群，1998a；楊玉惠，2003）。自 1975 年開始辦理高等教育評鑑以來，經歷過幾個重大的轉折與改變，評鑑制度逐漸走向機構專業化與中立化，以下便進一步針對我國高等教育評鑑制度的歷史發展以及現況進行分析。

一、我國高等教育評鑑制度的歷史演進

綜觀我國高等教育評鑑歷年來的辦理工作，約略可區分為下列五個時期（王保進，2003；秦夢群，1989；教育部，1998a；教育部，1998b；陳儀綸，2005；楊玉惠，2003；楊國賜，2003；蘇錦麗，1995），茲針對每個時期的評鑑特點及內容分述如下：

（一）1975-1990 年：由教育部主導的大學學門評鑑

1975 年教育部開始辦理大學校院之評鑑工作，其目的係在於瞭解我國公、私立大學校院學系及研究所品質及問題，並作為學校改進以及教育行政決策之參考，進而提升大學教育品質。第一次的評鑑以學門劃分，主要對象有數學、物理、化學醫學及牙醫等五個學門學系及研究所、隔年教育部更擴大辦理，範圍增加至商學院、法學院、文學院與師範校院。

1983 年教育部成立「大學教育評鑑規劃小組」，並組成訪問團赴美考察美國大學評鑑之情形，並據此提出報告以作為我國大學評鑑制度之參考（蘇錦麗，1995：2）。此時期評鑑的主要作業皆由教育部所主導，評鑑項目則包括：教育目標、教學、研究風氣、輔導、推廣服務、發展、行政支援系統以及教育成果；在評鑑結果方面，教育部將相關資料公布，並將評鑑報告分送至各受評學校，以作為學校改進之用，而屬於教育部之有關建議，則另外由教育部研究做為決策之參考依據；而在後續評鑑方面，各系所進行評鑑活動四年之後，由教育部進行後續評鑑之工作。

評鑑重點在於之前評鑑的機構缺失以及相關建議事項是否積極改進為其後續評鑑之目的。除七十九學年度文學院七類系所之評鑑結果曾對外公開，此時期的評鑑結果通常僅送至送各校以供各校參

考改進之用（王保進，2003：2）。總結初期由政府所主導的評鑑活動，其評鑑結果乃係以不公開為辦理原則。

（二）1991-1994 年：由教育部委託學術團體進行學門評鑑

學門評鑑雖可由微觀角度來瞭解大學之教育品質，但是若沒有宏觀之角度進行評鑑，則高等教育評鑑工作永遠不可能完整（秦夢群，1989：113）。由於前一時期的大學評鑑並未帶來預期之效果，除了缺乏上述的宏觀角度分析，早期評鑑工作皆是由國立大學及教授評鑑小組來進行評鑑工作也引發極大爭議，引起部分私校不滿。因此教育部在 1991 年暫停大部分的評鑑工作，積極策劃改進之道。教育部首先邀請各大專校院之主管與專家學者進行座談會，與會學者皆認為，現階段的大學學門評鑑工作，應委託公正學術團體來辦理。嗣後教育部高教司即針對此一回應委託國立新竹師院「教育與評鑑研究中心」進行專案研究，研究結果顯示，現階段應採取適當的選擇學術學會試辦大學學門評鑑，伺時機成熟再全面推廣。根據研究結果，教育部即開始積極進行各項有關工作。

1997 年教育部再度邀請專家學者，召開相關會議，研議辦理大學教育評鑑相關事宜，與會者一致認為教育部應立即著手辦理全面性的大學教育評鑑，因此決議於 1997 年採試辦性質，首次實施以大學整體校務為主之大學綜合評鑑（教育部，1998b）。雖然此時期將大學評鑑部分的權力移交給學術團體，但由於國內評鑑學會的規模發展體制尚未健全，有些領域缺乏專業的學術學會，即便成立學會，受限於成員人數的不足亦不足以組成一個評鑑小組，另外其他的問題包括：學術學會是否有能力擔任評鑑工作？各個學術學會採用不同的評鑑指標是否符合客觀性（秦夢群，1989：114）？凡此種種，亦有諸多疑慮。因此，此次試辦計畫雖然成效頗佳，惟若欲推廣大學學門評鑑，必須視客觀條件以及教育主管機關之決策。受限於大學學門評鑑對於改善品質效果有限，因此教育部決定另發展一套較為完整的評鑑方式。

在國立大學方面，1991 年教育部開始進行國立大學中程校務發展計畫之審核。而在私立大學校院部分，教育部為能合理的運用分配私校之補助經費，因此 1999 年起開始進行「私立大學校院四年中程校務發展計畫」，各校為配合三年一次的外部評鑑，每一年皆會自我檢視學校各項辦學績效，雖沒有嚴謹的自我評鑑流程及實施步驟，而本質上已具有自我評鑑的雛形。

(三) 1994 年-1998 年：依法辦理大學評鑑

1994 年修正之大學法及大學法施行細則正式公布後，高等教育評鑑取得法源依據。根據大學法之規定，高等教育主管機關開始邀請相關的學者專家與大學校長組成「規劃諮詢委員會」，並於 1996 年 3 月完成「教育部大學評鑑計畫草案」之擬定。為了增進該計畫之完整性，在該計畫正式定案之前，教育部於 1996 年 6 月至 11 月間，舉辦數場座談會，期使透過大學校院院長、專家學者意見之交流，使評鑑制度更趨於完善。教育部當時所編製的評鑑手冊亦在 1996 年 8 月完成，該手冊亦為當時各種評鑑之參考依據。

大學法雖規定教育部負有辦理大學評鑑之責任，然大學評鑑之最終目標應是大學的「自我評鑑」(秦夢群，1989：118)。因此教育部決定改變過去的評鑑方式，開始試辦綜合性評鑑，1997 年大學綜合評鑑業已完成，其評鑑結果也在 1998 年 6 月公布。教育部首次辦理的大學綜合性評鑑，共有 62 所大學校院參與，由於此次評鑑係屬於試辦性質，故不打算公布名次與等第，僅以文字來敘述學校的優缺、特色以及需要改進之處。

(四) 1999-2004：醫學學門及管理學門評鑑之推動

醫學學門推動評鑑的背景因素與西方醫學的勢力移轉有關。我國醫學早期吸收與學習的，均是日式醫學技術。20 世紀中葉開始，美國醫學已逐漸居於全球領導地位，因此在二次大戰結束後，我國醫學教育也開始著手進行變革，希望能向美國學習精良之醫學技術，然我國各項醫學制度相較於美國，極為墨守成規，改革步驟亦極為緩慢，國內醫學院課程亦頗為老化，失去了迅速適應科學化與社會變革的需求，提升醫學教育品質乃刻不容緩。

教育部鑑於醫學教育特殊，僅視實際需要而舉行，並無固定周期。然而在評鑑過程中所發現之教育缺失，常不易改善與徹底糾正，深為關心醫學教育品質人士所擔憂。若不能真正落實評鑑工作，顯然會減低醫學教育改革的腳步。因此 1999 年教育部委託國家衛生研究院，開始著手辦理醫學院學門評鑑活動，國家衛生研究院評鑑規劃委員會機過規劃設計之後，決定成立「臺灣醫學院評鑑委員會」，進行定期性之評鑑活動(教育部，1999)。

此外，鑑於各大學近年來新設校院之商管學系，佔每年培養人數各學類中最多，並有逐年提升之趨勢，為延續大學評鑑、鼓勵各大學商管學院整合系所、發展院系所特色及協助建立學門自我評鑑制度以提高教育品質，教育部亦於 2002 年推動「大學管理學門評鑑規劃與實施計畫」，進行管理學門評鑑活動，主要針對各大學商管學

院及管理學門相關系所進行評鑑活動（教育部，2003）。

（五）2005：新修正大學法活絡我國高等教育評鑑機制

1994 年之前的大學法，雖然經歷過幾次小幅的修正，然就高等教育整體制度而言，並未產生重大的變革，但在全球化下的國際趨勢影響下，促使大學法制必須因應整體環境而有所調整（周志宏，2006）。歷經多年、集結專家學者之研議，大學法終於在 2005 年 12 月 13 日終於完成三讀立法程序，順利通過修正條文。此次修正之大學法，與高等教育評鑑制度相關的部分，有以下兩個較為重大的改變（〈大學法〉，2003；周志宏，2006）：

1. 強化大學自我評鑑機制之功能

根據新修正大學法第 5 條第一項之規定：「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。」，此乃教育部除參酌國外大學評鑑實施情形，將大學評鑑分為自我評鑑與外部評鑑，對於大學的外部評鑑結果應對外公告，並得援引作為政府經費補助以及學校調整發展規模之重要參考依據。因此新修正大學法要求各大學機構必須強化自我評鑑功能，

2. 成立高等教育評鑑專責機構

根據新修正大學法第 5 條第二項之規定：「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。」。日前教育部已捐助成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」，以便於接受教育部委託辦理大學評鑑之各項事宜。

二、我國辦理高等教育評鑑之模式

我國自 1975 年開始辦理高等教育評鑑，以下便就我國目前高等教育評鑑實施的模式以及情形，進一步說明如下。

（一）大學學門評鑑辦理情形

自 1975 年起教育部開始推動的便是大學學門評鑑，長久以來都是由教育部主導，高教司規劃，其方式係先以設計好的評鑑表格，交由受評單位進行自我評估，再由教育部組成的評鑑小組，至各受

評單位進行實地訪問評鑑（王小川，1998）。大學系所性質不同，且範圍廣泛，因此教育部在選擇評鑑工具與方式時，並未做硬性規定，而是尊重專家學者之決定，而結束評鑑工作之後，各專門委員依照各校之實際情況，應提出書面報告，詳細說明各校優缺，並具體提出改進之意見，送交召集委員。召集委員並依據報告之內容與意見，分項整理歸納成為綜合報告。而評鑑結果除有關資料公佈，並會將各校評鑑報告分送至各個受評學校，除了作為學校本身改進之依據之外，教育部也會進一步研究報告內容，以做為決策之參考（蘇錦麗，1997）。

然而教育部辦理的學門評鑑，經過十多年的實施，各界反映不一，毀譽參半，一般而言，對於評鑑之功能多持肯定態度，然而亦有批評聲浪，主要意見如下（王小川，1998，蘇錦麗，1997）：

1. 對教育部主導之評鑑認為有失客觀性：高等教育評鑑由教育部主導多年，有球員兼裁判之嫌。若參與評鑑之人員缺乏相關之能之訓練，亦無法勝任辦理評鑑工作。因此應尋求專業團體來辦理評鑑工作，以維持其客觀性與公正性。
2. 不同系所皆進行相同分析檢討項目，無法反映出不同系所的專業特質，且評鑑結果之處理，若對外以優劣等第公布，反而造成各校只為求排名，而喪失自我改進之精神。

（二）自我評鑑辦理情形（楊玉惠，2003；潘慧玲，2005）

我國高等教育機構辦理自我評鑑的時間不長，為了分配私校獎補助款，私立大學自 1991 年起開始推動「私立大學校院四年中程校務發展計畫」，各校為了配合三年一度的外部評鑑，皆會進行自我檢視機構內部之辦學績效，本質上已具有自我評鑑之雛形。而在國立大學部份，其本身為各級政府依其特定目的所設立之高等教育機構，機構對外的行為，即為教育部之行為（董保城，1997），其地位係為國家或地方自治團體所設立之營造物機關，屬於國家或地方自治團體之下級行政機關（周志宏，2002），因此學校預算編列係採行公務預算，在經營方面並無明顯經費壓力，然自 1998 年開始實施校務基金，學校必須面臨到自籌經費的問題，再加上高等教育機構數量增加，各校競爭壓力增大，因此自我評鑑開始在幾所公立大學中進行。

鑑於大學自我審查與創新機制的促進係為學校永續發展之關鍵因素，因此教育部於 2000 年起開始提供經費支援，並鼓勵各校辦理自我評鑑，希望透過自發性的自我檢核，促成大學自我管理系

統的形成。

(三) 系所評鑑 (由高教評鑑中心辦理)

我國高等教育評鑑活動截至目前為止，最重大的轉變在於即將推動的系所評鑑。從九十五學年度開始，由教育部委託財團法人高等教育評鑑中心基金會負責規劃的評鑑活動，將正式展開。第一階段初步規劃共有 17 所大學進行評鑑活動，隔年增加至 53 所大學，之後將進行長期性、整體性的高等教育評鑑活動，希望將我國的高等教育評鑑制度健全的系統化、專業化與永續化。針對系所評鑑的具體內涵，將於以下 **三、我國現行高等教育評鑑之規劃與實施** 詳細說明。

三、我國現行高等教育評鑑之規劃與實施

參照目前新興的國際趨勢以及過去歷史性的回顧，可以瞭解我國的高等教育評鑑之規劃與設計，實有迫切修正必要，因此教育部開始研議並著手規劃成立辦理大學評鑑事務之專責單位，2004 年由教育部以及其他大學校院共同出資，以財團法人之形式成立專責機構。茲針對我國目前高等教育評鑑機構的最新發展趨勢說明如下。

(一) 高等教育評鑑專責機構的成立

2005 年高等教育評鑑機構最重大的改變，便是財團法人高等教育評鑑中心基金會 (以下簡稱高教評鑑中心) 之成立。高教評鑑中心成立有以下幾個重要因素 (教育部，2005)：

1. 全球化的挑戰：在全球化的衝擊下，造成國際間高度競爭環境，為確保教育品質與因應各國競爭之挑戰，各國莫不積極成立專責評鑑機構。未來我國若要與國際接軌，成立評鑑專責機構刻不容緩。
2. 教育經費之績效確保：隨著績效責任之要求，為確保政府的經費補助確實落實學校改進，促進學生學習品質提升，必須要有一個客觀、專業的評鑑機構，除了能提供學校自我改進，亦需發揮經費之最大效益。
3. 維持機構之獨立性：長期以來高等教育評鑑活動，均由教育部所主導，其中評鑑委員多為臨時成軍，缺乏完整的評鑑知能與訓練，往往無法獲得社會大眾的認同，而未來大學評鑑之方向必須走向獎補

助與退場機制之結合，若仍由教育專責辦理，不免有「球員兼裁判」之疑慮，故有賴專業機構之主導研發公正客觀之評鑑指標，以確保評鑑之中立性。

在上述背景脈絡之下，配合大學法修訂後，賦予教育部辦理大學評鑑權責，奠定大學評鑑的法源依據。因此教育部開始規劃與研議成立高等教育評鑑專責機構，除了彙整各方專家學者之意見，也參考英、美等先進國家辦理高等教育評鑑的作法，於 2004 年由教育部及各大學校院共同捐資成立財團法人高等教育評鑑中心基金會。至此，高教評鑑中心為我國的高等教育評鑑制度開啟了一個嶄新的面貌。

（二）高教評鑑中心之主要功能

高教評鑑中心的主要任務及功能在於蒐集先進國家高等教育評鑑相關資訊，進行各類評鑑指標之研究，以及進行國內大學評鑑制度之規劃，提供大學評鑑相關人員之訓練、辦理大學校院及技專校院等各類評鑑及考核工作，並協助大學校院系所品質改善並進行認可。評鑑結果將根據受評單位自我評鑑報告以及實地訪評結果，由實地訪評小組綜合相關資訊後做出結果建議，並提交系所評鑑規劃委員會決議，並提交董事會通過報部核定後確認公布（高教評鑑中心，2006）。

綜上所述，高教評鑑中心的形成與其所代表的意涵，仍不脫前述高等教育之背景脈絡，例如發展一套學術價值判准的機制、迎向全球化與品質提升要求等因素，綜觀美國、英國等先進國家，早已發展出一套專業的評鑑制度，高教評鑑中心的成立，亦希望藉此確立我國評鑑制度之專業性及公信力，這也是目前高教評鑑中心所欲達成的現階段目標。因此高教評鑑中心的成立，可預期的，必將我國之高等教育評鑑發展帶向另一個新的里程。

四、小結

縱觀我國高等教育評鑑的歷史演進，實可歸納為以下幾個重點：

（一）評鑑活動從政府主導到委託專責機構進行

初期辦理高等教育評鑑主要係由政府主導來進行，然不免有球員兼裁判之疑問，因此教育便逐步規劃將高等教育評鑑事務交由專責機構來進行。交由專責機構來辦理評鑑活動，除可對於辦學績效提供一個較為整體性的瞭解之外，對於評鑑制度的信效度亦可提升。

（二）評鑑規模從重點式的評鑑走向全面性的評鑑

高等教育評鑑一開始只著重在重點性學門之推動，例如 1975 年選取五個學門來進行評鑑；然而從宏觀的角度而言，推動高等教育評鑑制度並非單純只提升某些學門的辦學績效，而是全面性的提升整體高等教育品質。因此，評鑑規模不但應該從個別性的、重點性的評鑑，走向全面性、整體性的評鑑，才能根本的改善高等教育體質。

（三）外部評鑑與內部評鑑同受重視

除了強調外部專業團體的評鑑之外，強化大學自我評鑑機制之功能也逐漸受到重視。評鑑的目的終究還是為了能夠改進高等教育的辦學品質，因此評鑑重點應置放於機構本身，是否能夠藉由評鑑來瞭解是否做到自我改進以及達成自我訂定之目標，內部評鑑也較能瞭解顯現出機構自身的問題，因此近年來的評鑑趨勢也逐漸強調內部評鑑的重要性。

（四）強化法源依據落實評鑑制度

我國初期的高等教育評鑑制度並沒有發展成一套健全完整的機制，而是重點式的進行單一學門的評鑑工作，即便是全國性的評鑑活動，卻也缺乏一定的公信力以及後續的追蹤評鑑。2005 年出爐的新版大學法，不止要求教育部必須成立專責評鑑機構，還賦予各大學機構必須強化自我評鑑功能之重要任務，此舉奠定大學評鑑的法源依據，姑且不論法制化是否真能達到評鑑成效，但是至少能夠促進各大學積極進行自我評鑑、確保機構能自我改善以提升高等教育之品質。

第四節 高等教育評鑑與學術自由的關係

本節旨在探究高等教育評鑑與學術自由兩者之間的關係。首先根據高等教育評鑑的相關脈絡，思考高等教育評鑑對學術自由可能造成的影響，接著探討英、美兩國，在實施高等教育評鑑制度時，所面臨到的困境，進一步思考如何在評鑑制度與學術自由之間，發展出一套平衡兩者的策略。

壹、高等教育評鑑對學術自由之正面影響

根據本章第一節探討學術自由的意涵，發現學術自由的主要內容包括：教學自由、研究自由和機構自主。而這些自由的實踐，透過高等教育

評鑑制度的發展與運作，在某種程度上也產生了一些質變。以下便從全球化、市場化、績效責任及品質保證的脈絡性出發，進一步論述高等教育評鑑對學術自由所可能造成的正面影響。

一、 從全球化觀點看高等教育評鑑對學術自由產生的正面影響

在面臨全球化的快速衝擊與挑戰，大學的經營與管理也因而必須有所調整（吳慧子、林松柏、鄧進權，2006）。全球化改變了高等教育以往的經營模式，國家開始重視全球化帶來的政治、經濟、社會和文化等連鎖效應，重新調整高等教育改革策略。面對全球化的競爭，政府為協助高等教育機構持續發展與成長，必須建立有效的學術評鑑制度確保高等教育機構的品質（楊國賜，2004），在改造高等教育經營模式的同時，也對於學術自由產生了衝擊。因此，以下便由全球化的脈絡分析高等教育評鑑對學術自由所可能產生的影響。

（一）在教學自由方面

學術自由保障高等教育教師們的終身職，因此教師在某種程度上具有高度的自主性，而外界也難以監督教師們的工作是否善盡教學職責（楊振富譯，2004a），教師們的教學與研究也缺乏有效性的評鑑指標，因此對於教學效能的提升與否，也不可得知。

然而全球化下的高等教育，在國際間交互影響與流通，高等教育在邁向國際化的同時，必須反映出一定的競爭力，發展高等教育的經濟效益功能，因而造就高等教育產業化的趨勢，使得教育的「投入」與「產出」計量，成為評鑑大學成就的指標（湯堯，2005：13），教師必須積極回應全球化快速變遷下的新興議題，此時必須透過教學評鑑來督促教師，並且藉由評鑑來檢視教師的教學歷程，提供教師回饋，使教師更加投入教學活動，並清楚地瞭解教育問題所在，進而自我改善，提升教學品質與教學效能。

（二）在研究自由方面

在全球化潮流下，人類正處於一個以知識為基礎的「全球化知識經濟過度期」，換句話說，大學在「知識經濟」的主導下，成為各國發展國際競爭力的利器，因此知識必須轉化為生產與效用，而無法維持高等教育理想性格中的「為知識而知識」的目標（引自陳伯璋，2005a）。因此，高等教育的研究工作原本進行的是傳達知識、追求真理，而今必須將知識轉化為資本工具，以資本的投入換取最佳產出，學術生產的成果將全球變成一個世界舞台，並且進行各種行銷活動，以求取最大的生產效益；一方面可以促使學術產出提高經濟效能，另一方面也可使國家立

於全球競爭中的不敗之地。

另外全球化下的網路科技在高等教育的運用層面，包括提昇在研究、教學及服務的「速度」。Bill Gates 強調二十一世紀的企業決勝關鍵在於「速度」，因此也指引出未來高等教育在全球化佈局中的致勝關鍵。藉由網路傳遞速度，全球的學術研究網絡可以被建立起來，彼此的合作關係也能深化。知識的數位化使得學生不受限於空間與時間的約束，可立即獲得所需的學習材料與資源，加速了學習的速度，也擴展了高等教育服務的範圍與品質（侯永琪 2006）。因此在全球化資訊快速流通下，高等教育在進行研究工作的同時，必須時刻保持努力不懈、精益求精，積極建立與其他學術社群的互動關係，以保持創新與活力，刺激學術研究的水準提升。

（三）在機構自主方面

在全球化趨勢下的高等教育，背負著培育具有「國際競爭力」人才的社會期待（陳伯璋，2005a）。一般而言，高等教育機構往往欠缺活力，習慣以被動反應代替行動，因此改革的步調也相當緩慢，尤其某些特定機構，領導者雖具備有高度影響力，但是反而有可能因為欠缺評鑑、控制與計畫的管理機制，反而消解組織的績效，大學在自主的冠冕下，組織反而更容易鬆散，增加內部控管的風險（王保進譯，2002；湯堯，2005）。

全球化的高等教育產業中，強調資源必須作最有效的分配，因此高等教育在進行組織改革的同時，也必須要進行評鑑活動來檢驗機構是否能達到有效管理與運作，並且藉由評鑑瞭解機構可以進行哪些行為來穩定高等教育品質與提升競爭力。

另外高等教育若要在國際間佔有一席之地，所必須努力追求的可能是「學術排名」，國家、各種專責機構、甚至是媒體，都可以自行從事評鑑活動，並發表排名資訊，而這些資訊藉由傳播至世界各地，影響高等教育的聲望，引導著大眾對於高等教育的認知。因此高等教育機構的領導者，也背負了提升機構地位的使命，而不再如同以往散漫而毫無效率的進行機構「自主」的活動。

二、 從市場化觀點看高等教育評鑑對學術自由產生的正面影響

莫家豪與羅浩俊（2002：188）在提到市場、國家以及高等教育三者之間的關係時，作了如下的描述：

伴隨著「市場化」熱潮的衝擊，政府、市場和高等教育關係產生微妙的變化。由

於國家在大學/高等教育的財政撥款逐漸減少，政府的角色已經由主要的提供者（sole provider）轉向監督角色（regulator）。爲了保證由不同政府/國家及市場提供的教育水平和教育素質，國家藉由績效責任的強調和外部評鑑的需求，提出一連串的「考績」及「評鑑」活動。爲了增加高等學府的管理效率和營運的效益，不同的政府紛紛引入企業精神及管理主義以提升高等教育機構的效率和效益。凡此種種，皆可引證高等教育正經歷「市場化」的洗禮和挑戰。

由此可知，市場化下的高等教育，為了保證其學術水準、強化機構的行政效率與效能，必須有一套評鑑制度來檢驗高等教育機構的表現。高等教育評鑑在市場化的脈絡下，對於學術自由的正面影響探討如下：

（一）在教學自由方面

傳統高等教育在社會大眾高度尊重專業之下，並未特別要求大學必須承擔整體社會競爭與發展之能力，但也容易在教學自由的庇蔭下，造成教師的因襲怠惰，不求知識方面的增進。在市場化的競爭下，教學活動也必要求表現出積極回應社會的一面。經由評鑑制度的運作將使教學活動更加有效率，而藉由教師的自我評鑑，可以評估自己的教學表現，並作為檢討與改進的參考，教學是一種複雜多元的活動，教師必須不斷的從專業實踐中進行自我反思與自我調整，方可助於教學實務的改進與精進（孫志麟，2005：189）。

市場化下的「顧客」導向，亦是近年來高等教育的經營哲學，學生成為了所謂的「消費者」，在擁有消費者的自由選擇權之下，教師面對著「消費者」，必須通過種種的試煉，且提供並滿足「顧客」所需的品質、服務及選擇。市場化下的大學教師，其所面臨的是不同於過去的教學環境，因此評鑑在市場化下對於教師的教學也成了一種新的挑戰，挑戰著教師的教學內容，包括課程的設計與安排、教學內容是否能滿足消費者，教師不再遵守一成不變的教學原則，教師也需要腦力激盪，擺脫一成不變的教學內容，發揮教學創意，課程的創新以吸引學生。

（二）在研究自由方面

高等教育之所以進行評鑑活動，主要是希望敦促高等教育實現他的社會功能：維持其最初角色-學術工作的進行，以及保持機構獨立不受政府干預（Wolff, 2005），檢驗研究品質是否能達成整體學術的提升，確定研究工作的持續進行。

在全球市場下所創造出來的環境，政府進行高等教育政策的制訂，必須朝向將自由研究與訓練經費聚焦在高等教育製造面向而計畫（陳伯璋，2005b），換言之，高等教育從事研究面向，必須要能夠提

供補充國家整體競爭力的提升與創新，並且與全球主流文化有關的新興領域，例如資訊科技產業、基因科技的研發等，研究必須製造出一定的產能，增進經濟效益帶動國家整體發展。因此學術成了一種「資本」，學術成果變成了一種「商品」，知識是可以被販售的，對於高等教育原先的研究功能而言，並不相符，一旦從利潤導向出發，不難想見，研究者將會汲汲營營的朝向高利潤的研究工作進行，而忽略低產出效能的研究。

（三）在機構自主方面

競爭市場對生產效率的強調，使大學經營的理念與模式，必須向企業化取經（戴曉霞，2000：75）。評鑑的目標導向功能使得高等教育在學術品質必須作一定的提升，評鑑指標可以改善和提升機構本身的效率和效能，藉由評鑑指標的檢視，可以得知高等教育機構在運作時是否能夠以更有效率的方式進行，提升高等教育機構之效能。

一般而言，企業機構似乎都能夠圓滿達成社會賦予的某種任務，而國營事業或政府公部門的效率，無法比照一般企業模式進行，因此總是比一般企業效率來的低落（楊振富譯，2004b）。市場化下的產學結合（企業與高等教育機構結合），將企業精神與管理手段，導入高等教育機構，可以藉此提高教育機構的效能與效率，提升達成高等教育服務社會的品質與水準。

三、從績效責任看高等教育評鑑對學術自由產生的正面影響

相較政府和一般企業，高等教育似乎對自主（autonomy）比對績效（accountability）更感興趣（Burke, 2005），但是從績效責任強調高等教育的「成本效益」觀點來看，績效顯然比自主來的重要許多，高等教育評鑑正是提供績效責任的一個「證據」，證明機構是否達到一定的產能，因此以下便從學術自由的內涵來分析，績效責任下的高等教育評鑑，如何對學術自由產生影響。

（一）在教學自由方面

由於高等教育大部分經費都來自公共部門，必須做最有效的運用，以符合績效責任的概念，高等教育中的教學功能亦復如是。從高等教育教學的兩種目的：「形成性目的」和「總結性目的」來看，形成性目的在強調「教學改進」，而總結性目的則強調「績效責任」，因此在「績效責任」的角度觀察，教師評鑑能確保教學品質與提升教學效能，除此之外，評鑑亦可作為升等、激勵、人事決定、課程發展等多重目標（孫志麟，2005）。因此賦予教師的教學「績效責任」的目的在於，希望藉由評鑑的

實施，賦予教師必須承擔學生學習成敗的責任，由於評鑑結果反映教學的成效，對於認真投入教學工作的教師是一種鼓勵，對於教學表現欠佳的教師是一種警惕，兩種功用皆具有提高教學的效能，達到績效責任所要求的教育成果。

（二）在研究自由方面

高等教育從「菁英型」大學走向「大眾型」大學，代表了大學機構在數量方面的成長，在大學快速擴充下，如何經營與提升高等教育的品質，是高等教育經營者目前最重要的課題，而一套完整的評鑑機制例如大學內部的自我評鑑、同僚評鑑等，可以提升大學品質（蘇錦麗，1995），而績效責任要求在經費的供應下，必須看到高等教育機構一定的成果展現，因此透過公開化與透明化的評鑑制度，藉以比較高教機構之間的優劣，並對於「績效不彰」的大學或個別科系形成一種良性壓力，以改善大學的研究品質（顧忠華，2004）。據此評鑑不但可以瞭解大學的研究水準，是否達成一定的成果，進而促成國家學術發展，並且對於「績效不彰」的高等教育機構有所警惕，希望藉此促使機構能夠自我改善，提高整體學術的競爭力。

以美國為例，大學教授的終身職制度，原是為了保障教師的言論自由，使其能夠不受政治力的影響，自由地進行研究與教學工作，然而演變到最後，一旦獲取終身職的資格後，教學與研究熱忱卻又大不如前，因此如何進行監督教師們的「學術責任」，就顯得相當重要（楊振富譯，2004a），除了享受充分的學術自由，教師也要盡到「責任」，換句話說，教師亦需負起教學與研究工作之績效責任，評鑑除了可以瞭解教師們的研究狀況，同時也有「監督」的附加功能，除協助教師的自我改進，也能藉由評鑑促使教師擺脫因襲怠惰的心態，進一步自訂更高層次的研究目標與學術挑戰。

（三）在機構自主方面

在聯合國 1995 年所發表的「高等教育的轉變與發展政策」報告書中，提到「學術自由」與「大學自主」，報告書強調這兩項原則並非在包容大學機構的專業疏失或組織無能等缺點，而是必須以這兩項基本原則作為加強學術工作的責任，包括：嚴守學術道德規範、增加研究與教學工作的自我評量，以提高大學的績效（周祝瑛，1999）。換句話說，學術自由並不是毫無責任限制，以教育資源為核心的學校經營管理中，需要成熟的大學自主，學校行政管理要因應變革，但亦需落實機構自我的控制，即便是學術自由，也要建立責任規範，大學有義務建立良善的管理制度，使教育資源合理的被運用（湯堯，2005），因此高等教育機構本身必須負起經營方面的績效責任。

大學所培育的人才代表了國家競爭力之展現，高等教育是否能夠因應外在環境的變化而培育出適合社會需求的人才，他代表著大學對社會的績效責任之表現，故評鑑制度亦是提供一個檢驗績效的手段。績效導向的評鑑制度意味著促使大學機構符合效率與工作產出（陳儀綸，2005），高等教育的經營以績效導向為基礎出發，才能進一步強化並提高外部競爭力。

四、從品質保證看高等教育評鑑對學術自由產生的正面影響

高等教育評鑑被期待具備品質改善和績效責任的功能（戴曉霞，2005：554），因此在經營高等教育的同時，也必須滿足評鑑所要求的各方面的品質與水準。評鑑制度提供大學經營一個準則性的規範，滿足了評鑑的標準，如同有了品質保證，通過評鑑的要求，也代表大學本身競爭力的提升。而評鑑在品質保證的要求下，對於學術自由將會產生何種影響，以下將進一步說明在品質保證脈絡下，高等教育評鑑對於學術自由可能產生的影響。

（一）在教學自由方面

儘管大學中整體的教務行政與系所學程規劃，甚至相關的教學資源都會影響教學，但真正決定教學品質良窳的關鍵因素還是大學教師本身，為了使教師瞭解自己教學與學生學習情況，藉以調整並改進課程設計、教學方法等，教師教學評鑑是一個良好而重要的評量機制（岳修平，2003）。教學評鑑的實施，在於明確的界定大學教師在「教學」方面的職責與工作內涵（孫志麟，2005：187）。一套完整的教學評鑑制度除了作為教師專業發展的指標之外，更可以在符合經濟效益下確立教學的品質。運用評鑑督促高等教育的實質功能（學術）彰顯，將評鑑視為一種達成特定社會目標的檢驗工具。因此，如何評估教學表現，亦即哪一些方式才是衡量教學表現最公平的方式？評鑑提供了一個答案，教學品質的提升有賴教學評鑑，教育改革更是植基於教學評鑑（引自黃耀輝，2002），為了確保高等教育的品質，評鑑確實是提供了一種可行的方式。

（二）在研究自由方面

高等教育的研究功能，在於追求知識與真理因此為瞭解大學研究的水準，促進全國學術發展，對於高等教育的研究表現進行評估，有其必要，而在傳統評估中，以研究品質的高低最受重視（馬信行，1997）。因此品質保證，於高等教育的研究方面，提供了一個強化水準與維持一定品質之功能。

Green 認為在目前資訊傳播迅速之下，社會大眾通常會要求品質保

證之過程，需要符合公開化與透明化之原則。因此評鑑結果的對外公佈，似乎已成為各界共識，同時，評鑑報告的公開也是符合績效責任和品質改進雙重要求的一種機制（引自蘇錦麗，1995）。故而在學術研究方面，基於對教育品質與績效的雙重需求，藉著評鑑制度瞭解高等教育的品質良窳，並且檢驗教育機構是否達成辦學目標。

（三）在機構自主方面

自主在傳統的高等教育中，向來被認為是一種大學所重視的特質，然而在講求績效責任的年代中，大學教育對於社會亦應負起維持一定品質之責任（潘慧玲，2005）。Kells認為評鑑的目的之一便是在向大眾確保品質的要求水準已被達成（引自蘇錦麗，1997：12）。因此藉由評鑑來檢驗品質的達成，並向社會大眾確保高等教育的發展能夠維持一定的水準。

觀諸世界各國高等教育的歷史發展，評鑑在高等教育品質保證方面扮演著重要的角色，其原因在於：評鑑不但能夠敦促大學機構建立自我評鑑機制，也可以提供學生、企業界、社會大眾依據評鑑結果，以其作為選校、選才或捐助教育事業參考的指標。因此評鑑的功能不但在於提供各校優劣的比較，更深層的是，希望各校藉由評鑑結果，進行機構自我改善，提高教育品質（秦夢群，1998a）。故藉由評鑑制度來促使大學機構本身自我效能的改善。再者，對於社會大眾而言，經由評鑑亦可以清楚地看見高教育品質，除了在選擇方面有更明確的依據，也能判定高等教育機構所提供的產品或服務能否達到期待的水準。

貳、高等教育評鑑對學術自由之負面影響

分析了高等教育評鑑可能對於學術自由帶來益處之後。進一步要瞭解的是，在全球化、市場化、績效責任及品質保證等思維下，高等教育評鑑對學術自由所可能造成的負面影響。

一、從全球化觀點看高等教育評鑑對學術自由產生的負面影響

（一）在教學自由方面

在全球脈絡下國家界線的消弭，人口的自由流動，高等教育消費者可以自由選擇自己的需求，加速國際間高等教育的競爭，因此大學的教學開始朝向如何吸引、招收國際學生，以及如何加強學生的英文能力，以人文社會科學為例，必須調整教學內容，符合外來學生的需求，特別是強調以英語授課（陳光興、錢永祥，2005），因此在教學自由層面，由於受到國際競爭的壓力下，為了吸引更多的

外來學生，增加大學機構在國際中的地位與聲望，教師的教學內容必須配合國際趨勢的發展而向「主流」靠攏，教學自由在全球化下的國際競爭，似乎也喪失了原有的「自主性」。

另外全球化造成國與國之間的競爭與合作關係日益強烈，各國莫不積極希望與國際接軌，以高等教育產業而言，若要進入國際排名，必須使用「國際標準」來衡量學術成績（陳伯璋，2005b），而所謂的國際標準，實際上可能是一套西方英語系國家的標準（湯堯，2005），是否能據此而作為全球學術水準評量的統一標準，不無疑慮。而西方標準下的學術成績，極可能對於本土學術產生衝擊，使得本土學術在發展上受限於國際指標，而缺乏研究的動力。學術卓越不應是單一指標，而應朝多元發展，學術齊一化的同時，也限制了教學活動的自由。

對某些學校而言，排名所帶來的影響甚鉅，甚至成為高等教育機構辦學最終所要達成的目標。與高等教育的服務功能顯然背道而馳。而大學的排名指標的建立，多數來自量化資料，例如教授的資歷，登載在國際性期刊文章的數量以及相關著作是否充足，因此教授的教學功能面向在國際排名指標的影響下，可能會被忽略，為了提升在國際性的評比與聲望，轉而投注較多的心力於研究工作，因此在進行國際性的評鑑時，可能會造成「輕教學重研究」的負向影響。

（二）在研究自由方面

研究自由原本在高等教育的功能中，代表對學術自由自在的追求，唯有研究者的思想在不受限制的自由情境下，才能創造出知識。但如今所謂的知識，從學術資本的觀點來看，所有研究工作都必須被評估，學術的生產並非如同工業或企業界的規格化量產，而學術品質的優劣，也難以如同一般商品，做到標準化規格的檢驗，尤其是在以人類特殊存在的經驗與價值為對象，進行深度瞭解並進而詮釋，因此在學術產出方面，必須進行深度理解方能做出適切的評鑑，而此種評鑑，很難以統一規格或統一標準來操作（顏崑陽，2004）。

為了因應全球化的激烈競爭，高等教育的學術生產，必須能夠在國際間獲得保證，而國際指標的形成，可能使學術發展朝向了同一性邁進，研究必須符合國際需求，提升國家競爭力，因此對於能夠造成立即性影響的生物科技研究，日益重視；而對於社會及人文學科，必須經過長時間內化而產生影響的領域，反而不易取得優勢地位，因此整個評鑑制度導向的是以「產能」決定「研究方向」，使得研究自由的內涵可能受到侵犯。

(三) 在機構自主方面

新公共管理與機構自主事實上是存在著矛盾的，在全球化下的各國政治、社會、經濟，無不交互影響，高等教育亦無法置身事外，機構必須因應國際環境的交互影響而作適度的調整，因此配合市場機制的管理模式，以因應全球化下的快速變遷以及高度競爭，乃屬必然之趨勢。Clark 也指出，外在環境鼓勵擴大、並增加與外界互動，大學因而被施予壓力，改變課程、調整學系、充實昂貴的設備與器材並且比以往更快速的去完成這一切（引自林耀堂，2003），高等教育評鑑對於機構自主方面的負面影響於焉產生，學術研究成為了一種「資本」，機構必須進行評估以確認此種學術工作效能與效率是否提升，而這種評估指標，可能是參考企業界的管理標準，而忽略的大學的人文因素，因此對於機構整體的檢驗並不周全，反而容易導致機構朝向企業績效目標邁進，忽略大學原有的服務社會功能之價值與意義。

二、從市場化的觀點看高等教育評鑑對學術自由產生的負面影響

(一) 在教學自由方面

在全球化的趨勢中，高等教育必須更強調職業性功能，亦即幫助個體謀職或提高國家生產力（陳伯璋，2005a：27）。教學自由本應由教師決定教學內容，以及教材設計在教學情境中，有權決定如何教以及教什麼，教師可以自由選擇課程安排包括上課內容、地點以及教學方式包括教材設計、評量學生方式。然市場化下的教學核心內容是「商品服務化」，透過教學服務的形式提供教育消費者而獲得營利，對傳統師生關係、教學內容革新以及教學模式等面向，都將提出新的要求（曾坤生，2002）。於此，教學自由亦受到衝擊與挑戰，市場力量凌駕學術專業，強調金錢與效率的考量，或逐漸主宰學校的決策，甚至進一步影響機構在進行教學方針與教師聘僱等重大決策（楊振富譯，2004b）。

在高等教育評鑑要求下，教學也必須接受評鑑檢核，評鑑教學的成果是否能提升學生的能力與素質。由於市場化要求在激烈競爭中脫穎而出，才能持續發展與生存，故教師在從事教學活動方面，必須朝向市場需求設計，以方便教育消費者選擇，而非以其學術價值作為考量及課程設計之依據。市場化下的高等教育評鑑，透過競爭機制，逐漸影響教師的教學自由與改變教師的教學信念。

(二) 在研究自由方面

市場力量觸動了大學傳統的保守傾向，使高等教育機構在面對社會時，必須更加貼近生活而非與其脫節（趙婷婷，2002），因此研究必

須能夠回應市場需求，不僅僅單純只是為了學術目的，這其中還混合了一些商業與大眾的需求，大學受到了「學術資本主義」(academic capitalism)的影響，學者必須在一個充滿競爭的工作環境下從事研究(或教學)活動(李曉康，2002)，因此研究品質必須達到一定的產出與水準，在市場法則支配之下，各國高等教育機構均轉換成提供學術成品換取市場資金的模式，高等教育評鑑強化，尤其是在研究評鑑部分，是可以預見的趨勢(伍振鷺，1997)。因此，高等教育的研究工作在進行時，可能還必須考量到學術成品是否能夠成功的換取市場資金投注，或是其他贊助者的支持，雖然在評鑑機制下，競爭能夠帶來品質的提升，但也可能喪失學術工作者研究的「自由」。

商業行為可以透過幾種途徑，影響大學研究的客觀性與公正性，一旦校園內出現賺錢的機會，至少有些研究人員可能會捨棄偏重學術價值的主題，改以市場價值決定研究方向(楊振富譯，2004b)。另一方面，大學的商業化還包括各種行銷策略的運用，運用公共關係建立大學知名度，大學的學術研究也許迎合私人利益而忽略公共目的。這些都是大學經營受到商業化與評鑑制度交互影響後可能的發展與走向。

因應商業化的引導，高等教育成員也樂於回應企業界需求，以接受企業提供的豐厚利潤，此種學術研究趨向功利取向，使得高等教育本應屬於基礎性或好奇驅使(curiosity-driven)所產生的自主性研究，轉而朝向致力於特定目的、商業性或策略性的研究發展(陳伯璋，2005b)，大學作為學術探索的殿堂，其功能在於探索與傳遞知識，並非販賣知識。市場化下的高等教育評鑑，逐漸稀釋了大學的研究功能，進一步增添了「學店」風格，對於大學研究功能將造成負面的發展。

(三) 在機構自主方面

高等教育向來強調機構自主，認為大學自主是學術自由重要的內涵之一。在市場化的影響下，高等教育機構必須更有成本概念、更加重視管理、更積極回應市場需求，傳統的學者共治精神受到挑戰與威脅，高等教育評鑑必須評估經濟效益，用來衡量大學辦學品質的優劣，大學校院的行政核心和各級管理階層在財政及人力資源的角色與市場化下的商業管理模式幾乎如出一轍，包括成本效益和效率，都是機構在經營大學時必須考量的因素(李曉康，2002)。

高等教育在商業管理模式下，必須採取企業策略，也就是必須重視長期發展、規劃未來、進行目標創新、因應不同的市場需求而改變高等教育組織策略，功利精神藉此進入高等教育中，並侵蝕大學自主(曾坤生，2002)，市場化精神結合高等教育評鑑，在評鑑的要求下，

機構的行政工作必須達到一定的效能與效率，方有所謂的提升品質可言，在提升效能與效率的同時，機構已經不再如同以往可以自由運作，而必須配合新型態的企業管理模式，在成本考量下進行高等教育行政事務及決策。並且由於企業介入高等教育，產學合作關係更加密切，大學也無法維持其獨立自主的地位。

三、從績效責任看高等教育評鑑對學術自由產生的負面影響

(一) 在教學自由方面

績效責任下的教學，產生了一個批判性的問題：誰的知識變成學校知識，又為誰而服務？制度由量化指標表現出來，不僅忽略了人文因素，也忽視多元文化內容（歐用生，2001），教師評鑑注重的是「教師教什麼」的問題（孫志麟，2005：164），因此對於教學內容若同樣也是從「績效責任」的觀點出發，教師可能為了迎合評鑑指標，因而修改教學內容或課程設計，造成教師的教學「自由性」的喪失。

評鑑制度就像考試一樣，也可能產生「評鑑領導教學」的後遺症，評鑑的公布對於高等教育的發展會產生重大的影響，大學評鑑宜發展成為長期性的工作，僅於短時間做出評鑑，無法真實反映出大學的績效（王如哲，1998）。在績效責任的要求之下，教師對於教學結果必須負起一定的成敗責任，而教學成果的成功與否，是否能夠建立指標來據以衡量，不無疑慮，利用教學來達到一定成效，其實是有很大的問題，關鍵在於教育活動的成效無法如同企業或商業成效立竿見影，因此運用評鑑制度要求教師應負起績效責任，對於教師的教學自由，亦有一定程度干涉，進一步侵犯教師的教學自由。

(二) 在研究自由方面

Kogan 指出，不管大學教育評鑑如何的變遷，評鑑不會純粹只是學術的一部份，所面臨到的還有來自外界與政治的壓力（引自王保進，1997），在指標的設計方面，若是太過於強調績效責任，將會導致學術研究受到外部壓力，為了達成一定的成本效益，進行「為成果而研究」，而不是「為研究為研究」。畢竟高等教育的功能不僅止於教學，還負有研究以及強化一國國家的認同與建設任務，不能僅從單一面向（經濟的生產效益）來作為唯一考量（周祝瑛，1999），因此在績效責任的要求之下高等教育機構在從事研究工作方面，無形中會受到績效責任的壓力，導致喪失研究自主性。

(三) 在機構自主方面

根據 Howard Bowen 的說法，高等教育的「生產過程」比起任何的企

業公司，更加地錯綜複雜（引自蘇錦麗譯，2003）；同樣的，高等教育某些「學術績效」，也難以運用標準化檢驗其價值。一旦高等教育經費轉向企業或其他民間機構尋求金援，這些捐款人重視所謂的大學「績效」，這與大學機構的自主性未必相容，績效和自主矛盾原因在於：大學的主要捐款人對於經費通常都有指定用途（戴曉霞，2000），滿足各方利益對於大學機構的經營者而言，成了一個越來越複雜的問題。

大學機構轉向企業界尋求財務支援，通常也代表必須接受企業界委託的研究，高等教育機構不僅著眼於服務社會大眾，同時也肩負知識真理的追求與傳遞，而研究活動的進行往往是一種錯綜複雜的歷程以及具有不可預測的性質，在短暫時程內無法提供企業立即性價值之學術研究，很有可能不受到企業界的青睞與支持因之被迫停擺，從機構經營角度而言，機構的目標（goals）與價值（values）可能也受到企業左右，如此一來將迫使機構在發展的同時，又必須受限於企業要求績效控制，而喪失某種程度決策的自主性。

四、從品質保證看高等教育評鑑對學術自由產生的負面影響

（一）在教學自由方面

在教學活動的歷程中，許多對教學成果有所影響的因素並不容易控制，而所謂「好的教學」或「好的教師」，也缺乏明確的操作型定義，因此為確保「教學品質」而進行所謂的教學評鑑時，在指標方面的建立其實仍有很大的存疑（王保進，1997a），相較於研究成果的容易評鑑，但教學成果則不一定能以評鑑成果真實的呈現。因此從「品質」角度出發進行評鑑，可能面臨的問題是教師的教學活動如何被明確的測量，以及由誰來決定優良教師的「標準」。

教育事業是百年大計，教學品質的評估難以在短時間內即可檢驗其所產生的影響，也難以檢驗其中的因果關係。舉例而言，若以學生成就表現據為教學評鑑之指標，反應出來的數據也許只是學生的基本素質優良，而非真實的反映出教學活動的品質，若以課程規劃作為評鑑指標，則更顯突兀，因為沒有任何課程安排是在學生進入學校之前，就能被認為是「最佳」的學習計畫（林文瑛，2001），因此欲利用評鑑指標測量教學品質，在實行上有一定的困難度，且在品質保證之下，對於品質要求一定的規格，也抹煞了教師在教學方面的創意與發揮精神，對於教學的「自主性」不無影響。

（二）在研究自由方面

高等教育的品質應如何測量？以下的表 2-4 是七個最常用來作為量化研究品質與相互比較之標準：

表 2-4 大學研究品質之表現指標

-
- 一、出版 (publication)
 - * 在高品質期刊發表之論文數
 - * 獨立或擔任重要作者之書籍數
 - 二、引用 (citations)
 - 三、同儕評鑑 (peer review)
 - 四、研究補助 (research grants)
 - * 數目 (例如經費金額)
 - * 重要性
 - * 補助期限
 - 五、本校畢業生考入他校研究所就讀的人數
 - 六、教師之學歷
 - 七、教師及研究人員數
-

資料來源：引自馬信行 (1997：178)

在眾多表現指標中，高品質期刊發表論文數、獨立或擔任重要作者書籍數以及同儕評鑑是最常被使用的三個指標 (馬信行，1997)。然而研究生產量高不等於品質好，學術產品的品質，即便以 SCI、SSCI 等以及其他國內其他審查制度期刊或國科會通過得研究計畫作為「標籤」，其品質保證的可信度究有多高，恐怕也只能「姑且信之」(顏崑陽，2004)，量化數據並非萬靈丹，一味要求學術生產，可能造成鼓勵學者從事較容易較迅速且有回饋的研究 (鍾蔚文，2004)，因此，從品質角度出發而思考，研究方向必須迎合「國際性指標」，以確認研究品質，研究的「自由」也因此而喪失。

(三) 在機構自主方面

高等教育評鑑功能在確保高品質的學術水準，就機構服務面向來說，一個具有高品質的大學教育，所提供的產品與服務功能必須因應相關案主 (例如企業界人才的需求) 價值、目標及期望的變化，而有所調整 (王保進，1997)，因此高等教育機構必須配合社會期望或財團願景，而對於經營策略有所調整。評鑑所涉及的權力、地位和資源的分配，也會影響大學機構與個人自由 (戴曉霞，2005：553)。政府雖然已漸漸退出高等教育的管制，但亦可以評鑑做為工具來影響大學的發展方向，從近年來各國政府紛紛建立制度化的高等教育品質機制以及嚴格績效責任的要求來看，大學校院自主運作的空間也日益縮小 (戴曉霞，2000：61)，高等教育機構的運作，與其說是大學自主決定，不如說是由來自各方的「全體組成份子」

所決定：學生、捐助者、企業、政客，各有各的願景（楊振富譯，2004b），機構的自主性決定權不在本身，而在於外部團體的介入。據此，機構自主性能否如同以往保持運作方面的自由，不無疑慮。

綜上所述，全球化、市場化、績效責任品質保證的思維，透過高等教育評鑑制度，對於學術自由的衝擊，產生了兩種影響：從正向功能來看，高等教育評鑑制度若運用得當，對於學術自由而言，可以提高教學品質提升學術水準、增加行政績效；從負面功能來看，評鑑制度也可能對於學術自由造成傷害，產生負面的影響，例如對於教學自由的過度干涉、驅使研究活動朝向功利化、機構自主受到外部團體的牽制等。高等教育評鑑與學術自由之間的關係，必須保持一個平衡發展的狀態，必須訂定一套公平完整的評鑑制度而又不影響學術自由的發展，讓兩者並行前進並且永保平衡。

參、美、英兩國在高等教育評鑑實施所面臨的問題與挑戰

高等教育評鑑制度本身對於學術自由可能造成的影響，已如前開所述。以下便就高等教育評鑑制度發展已有一段歷史的美國與英國為例，說明高等教育評鑑在美國與英國實施以及發展的現況中，對於各該國高等教育所產生的困境與問題。

一、美國高等教育評鑑的問題

在美國的高等教育發展上，功利主義取向是無可避免的途徑，市場的形式以及力量無所不在，其類型包括：消費者市場、內部勞力市場（主要指畢業後就業市場）、校際市場（大學間競爭、合作或互相依賴）（陳樂群，1994）。經費是影響美國大學自主最嚴重的關鍵問題，經費甚至可以左右美國大學的發展。因為地方分權制度的設計，各州政府經費來源無法全靠中央，而是以各州州稅或民間捐款所得。

近年來美國政府與民間投注在高等教育上的經費越來越少，各大學與學院越來越需要金錢方面的挹注，為了爭取更多的研究基金與學生補助，大學預算不斷的增長。在追求卓越之下，一旦握有更多資源，就有能力聘請較好的教授，蓋更好的校舍，經濟學家 Bowen 也形容，決定學術財務的簡單定律即是：「全力找錢，全力花錢」（陳樂群，1994；楊振富譯，2004b）。

Witt（1991）在 New York Time 提到，當美國認可制的實行和政府的經費補助連結在一起時，對於機構自主與學術自由產生了極大的威脅，由於認可制採行一定的標準，來檢驗高等教育機構可否通過認可團體的評

鑑，進而獲得認證資格，然而這些看似「多元文化」(cultural diversity)的標準，事實上卻迫使高等教育發展朝向同一性質看齊，因而傷害了機構的自主性，同時也侵犯了高等教育的學術自由。雖然認可團體是自願性的一種組織，政府不應該干涉介入這些標準，但是當獲得認可的高等教育機構才能獲得聯邦政府的經費補助時，政府透過經費援助的引導（或者該說是宰制？）學術研究的方向，介入學術研究自由，這種連結將使得機構可能喪失自主性，而必須朝向認可標準靠攏。

除了上述政府的干預，美國的認可制還受制於其他的外部團體，最明顯的是這些自願性的認可團體，本身就代表了一種對於高等教育機構內部活動產生直接影響的重要私人力量，這些外部的專業團體常直接影響大學校院的運作：包括課程模式、教師的教學活動、學位的頒授、經費決策等等，校院內部決策的優先順序往往來自外部壓力（戴曉霞譯，2003）。因此，除了政府力量的干預，評鑑制度背後往往還受到這些看不見的影響力所左右。

另外，評鑑結果伴隨而來的一些問題在於，各種媒體、或私人機構參考評鑑結果所做的排行榜，這些排名的呈現，帶給高等教育更多的衝擊，因為學術聲望不但能夠吸引資金的進駐，更能帶來實質的利益，學校名聲越好，越能吸引頂尖得學生與教授，也就越有機會獲得更多的獎補助，尤其當評鑑的指標又強調在教師的豐富學經歷、國際期刊的發表數量、出版品的數量，當廣受邀約的教授面對各校所開出的條件時，考慮的可能不是薪資，還有研究贊助、減少授課等福利（楊振富譯，2004b）。

二、英國高等教育評鑑的問題

英國在 1985 年發表「大學綠皮書」之後，教育科學部及大學撥款委員會即宣布將轉變過去對於高等教育的經費補助政策，改為從大學的教學與研究品質高低作為其補助標準，而其中研究相關標準包括師生數、政府部門以及企業界對研究經費的補助或契約、以及同儕對研究之評鑑等三個項度，因此自 1986 年起，英國已日趨強調以表現指標（特別是研究指標），作為對於高等教育機構經費分配的依據（陳漢強，1997）。

由於受到經濟衰退的衝擊，「績效責任」成了政府的改善經濟窘境的口號，「績效指標」(performance indicators) 加上 HEQC 和 HEFCs，更是使得一向以大學自主精神自豪的高等教育，不得不向政府低頭（陳漢強，1997：15），而 Jethro Newton 在 2000 年的研究也指出，英國於 1993 年至 1998 年整個評鑑活動，績效責任導向的意涵事實上遠大於改善導向的意涵，此種情形使得機構在運作上採取的是應付外在評鑑制度的態度，而非以積極的自我改善為目的（引自廖鴻裕，2001）。在績效責任要求下，高等教育機構所從事的任何學術活動，都可因此而受到指標的檢驗，當然

包括了機構的營運的績效。同時高等教育在市場化下的機制，也呈現了一種弔詭的發展：一方面以價格自由化來解決財政問題，另一方面又賦予國家對高等教育管制的力量，迫使高等教育機構必須迎合各種評鑑標準（引自陳伯璋，2005b）。教育一方面被視為是公共財，而另一方面又被迫承受市場化的淘汰機制。當高等教育被迫必須迎合各種指標的要求，對於大學自主的衝擊立即浮現出來，問題在於，學術自由能抵擋的了權力的宰制和市場機制的操弄嗎？

王保進與呂美嫻（2006）在一份「英國研究品質評鑑結果之實証分析」的報告書中便明白地指出，英國研究品質評鑑時所遭遇到的困境，除了重研究輕教學之外，學校之間或內部為了爭取研究經費，已經造成了彼此競爭的狀態，另外，RAE 改變了大學之研究表現結構，雖然確實提升各大學研究效率，並且在研究產出方面亦有提高趨勢，但由於政府對大學研究的強勢管理，也使得大學的自主與學術保障受到了侵害，更重要的是，根據引用或衝擊指數來評鑑研究出版品質，造成了自然科學的優勢地位，無形中貶抑人文與社會科學，造成另一種不平等對待。

Russell（1992）從市場化的角度來說明英國政府和高等教育機構之間的關係，由於國家提供經費給大學，因此政府角色如同一個市場的買家（buyer），但因政府擁有無限的權力（immense power），亦得以壟斷整個高等教育市場，惟國家權力如同任何的權力，都會有腐敗（corrupting）的可能性，因此主張，由產出者（大學）來自我控制市場價格，是得以避免政府腐敗較佳的方式。由此角度來思考，政府藉由政策的推動或執行（例如實施高等教育評鑑）來掌握教育經費分配的同時，對於高等教育學術自由本身的發展，並非都是積極正向的，相反的，也有可能阻礙高等教育自身的成長。不得不憂慮的是，當高等教育機構內在決策，會受到外部評鑑機制的左右時，政府是否真能夠帶領高等教育走向國際化，抑或是走向封閉的本土化？

在近年來一片提倡品質保證、績效責任的聲浪中，高等教育評鑑所帶來的反思，已漸漸浮現出來，若是繼續忽視評鑑背後所產生的問題，而只想著評鑑所帶來的美好願景，無疑地，對高等教育將會造成更嚴重的傷害。

肆、高等教育評鑑與學術自由的平衡

雖然高等教育受到全球化、市場化、績效責任及品質保證等因素影響而必須在功能及策略上有所調整，然而大學培育社會人才與追求的學術自由和知識真理的功能，不會也不應隨由時空移轉而有所更迭。大學評鑑對於高等教育追求學術自由所帶來的影響，也許是正向影響，也許是負面的影響。以下便藉由五個面向來思考，如何維持高等教育評鑑制度與學術自

由發展的平衡策略：

一、 在全球化的競爭下維持本土學術的發展

政府希望藉由國際競爭迫使高等教育機構努力發展出機構自己的「市場利基」，但成效卻不顯著，反而促使大學校院走向齊一性的發展，以澳洲為例，澳洲「高等教育品質保證委員會」(Committee for Quality Assurance in Higher Education)在1993年進行評鑑後所產生的結果是：大學普遍參考他校為評鑑而準備的資料，企圖以那些被評鑑為「成功的高等教育機構」作為典範而試圖仿效之，雖然委員會強調各校應發展出各自的特色及品質，在激烈的競爭之下，反而迫使各大學逐漸走向同一性(戴曉霞，2000)，因此我們必須體驗到，全球化並非同一化，也非西方化，對學術自由而言，全球化是一種良性競爭，在全球化的知識相互辯證下，以實現追求真理的理念，而非將知識導向統一之路。

在高等教育評鑑積極推動的同時，也應該要注意到，全球性指標的評鑑是否會影響我國本土的學術發展，全球化所帶來的消費市場無國界，固然吸引人，但在高等教育邁向全球化的同時，我們也不能忽略本土學術的提升與發展，建立國際指標是一回事，可是盲目追求國際指標又是另一回事。因此全球化下的高等教育發展，除了積極提升國際學術水準能力，也不能忽略服務本地社會、回應本土學術發展的需求。

二、 評鑑結果與經費補助之間不宜產生「直接」連結關係

全球大多數國家皆面臨這樣的問題：在高等教育大幅擴充需要更多資源的投入時，政府卻無法以對等的速度提供高等教育領域的經費，近年來各界對高等教育的經費過度強調「替代性補助」以及增加大學內部效率(包括研究、教學與行政)，導致若干高等教育機構為了爭取經費偏重商業化活動(周祝瑛，1999)。經費的分配若是藉由評鑑成果來辨認高等教育品質優劣，長期下來，高等教育將不得不配合政策而運作，對於大學機構建立自我特色的自主發展並非有益。

有鑑於此，政府應該避免直接介入分配大學經費的作法，以此減輕高等教育背負過重的責任。評鑑結果公開的主要目的，是協助受評機構或學門改進其品質，而非針對品質加以排列等級(蘇錦麗，1995：17)，而高等教育評鑑也應朝此方向運作進行，在評鑑的指標設計更應符合高等教育學術價值而設計，評鑑的結果公布也應注意避免引起各校排名，而評鑑更不能成為單一政府補助經費的依據，各大學可能會為了迎合評鑑而試圖改變原有的治校理念或是放棄大學自主的精神。

在進行評鑑活動時，應該避免將結果直接作為經費補助的唯一參

考標準，必須將評鑑視為促進高等教育機構自我改善的一種目標，經費補助只是眾多促成目標的手段之一，避免大學機構在「錢」看齊的同時，而喪失了大學自主精神。

三、 市場化下的產學合作應有一定範圍與界線

當「真理追求」遇上「市場需求」，大學能否堅持理想實現與捍衛學術自由？高等教育最終在發揮他的作用-學術價值的提供。然而在各種外部環境脈絡的改變下，高等教育機構無法再走向回頭路，投入封閉的學術象牙塔，以學術自由之名擺脫社會的檢驗，大學也無法拒絕市場化或大眾化的社會需求，使得大學市場缺乏敏銳度，無法因應時代需求而改變，提供解決社會問題。在績效責任的時代，高等教育經營必須關注的議題在於如何能真正解決兩難局面，而非不斷地譴責因應全球化、市場化績效責任或品質保證下的評鑑制度，對學術自由所帶來的傷害。

Novak 認為儘管市場經濟是政治民主潮流化下的產物，然市場經濟仍須堅持以特定的「道德-文化」作為其立論基礎，換句話說，商業活動若無道德作為支持，則市場機制亦難以單獨存在（引自 McLaughlin, 1994）。因此市場機制仍須存有一定的道德價值作為基礎，換句話說，市場化下的高等教育經營，也不能捨棄高等教育中的核心價值，亦即學術自由，因此高等教育在市場化之下，所從事的應該是商業行為而非商業化。兩者不同之處在於：前者係運用商業手段（例如行銷募款等）來增加大學經費方面等資源，提升大學本身的品質，後者則是將高等教育機構視為一個企業，以營利為最終目的來經營，就大學經營的角度而言，應該是具有商業行為而非成為一個商業機構，大學經營要的是進行商業行為以利爭取學術資源，而非徹底商業化成為營利機構。

誠如前哈佛大學校長 Derek Bok 在《大學何價：高等教育商業化？》（Universities in the marketplace : The commercialization of higher education）一書中所言，在商業化的侵蝕下，一旦長期容忍對高等教育學術的殘害，大學恐怕很難贏得大眾對她的信心。評鑑制度所期望的績效提升原本是立意良善，然而我們不得不預防評鑑所帶來的過度侵蝕，對學術自由造成的侵害；商業行為導入大學經營理念，並非如同洪水猛獸令人懼怕，問題不在於商業行為本身，而是當利益衝突的價值矛盾，當學術價值與商業利益同時被併放時，大學經營也許會為了利益而放棄學術，這才是令人擔憂的問題。

四、 國家在高等教育評鑑中應扮演監督者的角色

沒有一個政府會將高等教育完全交由市場力量來運作（蓋浙生，2004：47），高等教育不能完全地私營化，大學市場化過程中必須允許政府作適當的調控，Balderston 認為大學內部對學術自由的追求，與大學外部政府「經濟、效率與效能」的壓力，形成一種緊張的關係，因為政府通常是大學的主要，甚至是唯一贊助者，政府可以透過經費分配，影響大學決策。因此大學評鑑的過程中，為了維護學術自由應盡可能的免除政府干預，但是為了維持與政府的良好互動關係，評鑑的指標也應依據政府政策作為參考設計（引自王保進，1997），因此國家必須在高等教育評鑑中扮演好監督者的角色，適時的平衡兩者之間的關係。

高等教育的功能在於教學、研究與服務，三者缺一不可。如果高等教育評鑑主要針對擁有較多的研究成果之教師，給予高度肯定與鼓勵，則會導向「重研究輕教學」的趨勢出現（McLaughlin,1994），因此評鑑的發展必須平衡三方面功能，從教師的角度而言，應肯認教學價值的重要性，從研究工作來看，本土學術與國際學術發展兩者皆不宜偏廢，從機構自主來看，高等教育的經營之道，必須在國家與市場這光譜的兩端中求取平衡。

Russell（1992）亦指出，大學與政府之間的關係應該是雙向的，當大學要求政府信任其研究品質及成果的時，大學自己必須有嚴格的自我審查，當大學無法嚴格地自我審查時，外部審查機制的進入體制將是不可避免的事情。高等教育在績效與自主中扮演雙重角色，太多的自主容易造成高等教育發展忽視社會需求，而太強調績效的結果，就是造成高等教育機構必須迎合社會反覆無常的念頭。

因此在高等教育與社會典範（representatives）之間必須尋求的是一種基於服務的平衡而不是基於迎合（subservience）的平衡（Burle, 2005）。而國家基於公共服務的精神與理念，亦有義務維持這兩者之間的平衡，這也是國家必須在高等教育評鑑中扮演的角色，也即藉由評鑑制度的執行，使得公共利益的滿足前提下，亦能維持高等教育發展與持續保存學術自由之真諦。

伍、小結

透過全球化、市場化、績效責任及品質保證的論述，形塑了高等教育評鑑制度並且引導其發展及運作，在評鑑制度的發展與運作下，分別從上述的分析中，探討其對於學術自由可能產生的正面與負面影響。

「他山之石，可以攻錯」，英國與美國這兩個國家從發展高等教育評

鑑的歷史來看並不算短，而今美國與英國紛紛藉由研究報告、學者呼籲以及輿論，來提醒世人，高等教育切勿沈淪於評鑑數據的迷思，而廢棄了高等教育之核心價值，亦即「學術自由」。由上述不難發現，在長期追求績效、品質與利潤之下，高等教育的核心價值：學術自由的確在某種程度上產生了「質變」。

我國雖自 1975 年開始進行高等教育評鑑工作，然而發展成一套完整的體系並交由專責機構辦理，以及建立高等教育系統的評鑑指標，卻僅也是這一兩年的事，因此在歐美各國已經開始藉由評鑑制度背後存在的問題，來修正高等教育評鑑策略並調整評鑑制度時，我國是否也應該有所警惕，避免重蹈覆轍？在訂定一套公平完整的評鑑制度而又不影響學術自由發展的同時，必須先瞭解評鑑制度可能產生的正面及負面影響，經由這些思考與討論，才能在發展高等教育評鑑與維護學術自由，在達成經濟效益與保存學術價值之間求取一個平衡點。