

台湾地区高等教育评鉴制度及其启示

袁本涛 乔伟峰 李锋亮

(清华大学 教育研究院, 北京 100084)

摘要: 评估与质量保障在高等教育大众化阶段显得尤为重要。我国台湾地区更早进入大众化阶段,为应对高等教育发展中数量与质量、拔尖与扶弱、转型与发展的多重挑战,重构了高等教育评鉴制度。这一制度强调评鉴组织的去中心化,建立多元评估主体;重视立法配置评鉴权力,规范评鉴行为;倡导认可制评鉴理念,强调自我评估和自我改进。台湾地区高等教育评鉴制度对大陆高等教育评估的发展具有启示意义。

关键词: 台湾地区; 高等教育评鉴; 认可制

作者简介: 袁本涛(1965—),男,湖北石首人,博士,清华大学教育研究院教授,主要从事教育政策与管理、研究生教育研究。

中图分类号: G649.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-7068(2015)04-0116-09 **收稿日期:** 2015-09-27

一、引言

世界高等教育评估和质量保障的发展历史表明,评估的兴起多与高等教育大众化的进程相伴。我国台湾地区由精英高等教育向大众高等教育的转型,是通过调整院校结构、增加研究所与学系数量、扩大入学机会与招生规模等教育政策实现的,同时受到人口结构变化等因素的直接影响。这一过程也始终伴随着数量与质量、拔尖与扶弱、转型与发展的多重挑战。巨大的内外部

压力令台湾当局采取了一系列促进高等教育有序发展和质量提升的措施,其中高等教育评估作为协调与管理高等教育系统的重要工具,不断得到加强和完善。我国台湾地区高等教育评估实践比大陆地区早10年,较早遇到了转型中的问题,总结其经验教训,对大陆进一步完善高等教育评估制度具有一定启发意义。本文重点分析了台湾高等教育评鉴主体多元化,评鉴体系法制化,评鉴类型多样化,以认可制为基础,强调自我评估和自我改进等特点,并针对我国大陆地区高等教育

台湾高等院校和系所数量也存在增长过快问题。1991学年度,全台共有大学、校院123所,其中大学21所、独立学院29所、专科学校73所,计有研究所446个,学系851个。而到2014学年度,已有大学、校院159所,其中大学124所、独立学院21所、专科学校14所,计有研究所3417个,学系4291个。详见:台湾“教育部”.大专校院概况(80-103学年度)[EB/OL].(2015-01-31)[2015-08-31]. http://stats.moe.gov.tw/files/main_statistics/u.xls.

“少子化”导致适龄人口下降是高等教育毛入学率提高的重要原因之一。根据台湾教育行政部门的预测,受到少子化人口结构冲击,台湾地区大学新生的人数在未来15年将迅速减少,预计将从2014年的27.2万人,减少到2029年的16.5万人。详见:台湾“教育部”统计处.大专校院1年级学生人数预测分析报告(104-119学年度)[EB/OL].(2015-08-31). <https://stats.moe.gov.tw/files/analysis/104higherstudent.pdf>.

评估的发展提出一些政策建议。

二、评鉴权力去中心化,建立多元体制

我国台湾地区通常将评估称为“评鉴”,包含了评价(evaluation、assessment)、鉴定(creditation)之意。1975年,在台湾“中央”研究院院长吴大猷倡议下,台湾试行数学、物理、化学、医学及牙医五个学门评鉴。在此期间,台湾教育行政部门不仅主导评鉴计划,而且是直接办理评鉴。1975—1982年,台湾教育行政部门完成了对台湾地区所有大学的初评和追踪。^{[1]118}这些评鉴活动促进了各界对提升教学、科研品质的重视,同时也暴露出行政一元化主导评鉴的弊端,其公信力受到一定质疑。学术界主张效仿欧美惯例,进行同行评鉴。

为回应各界呼声,台湾教育行政部门于1983、1984、1991三个年度,检讨改进评鉴活动,暂停评鉴工作。期间主要进行了三项工作。第一是赴欧美调研考察,了解美国教育评价理念与实务(1983年11月);第二是完成“大学教育评鉴手册”,颁发评鉴实施要点(1983年);第三是进行委托专业团体开展大学评鉴的可行性论证,研究的结论为“可以选择适当的学术学会试办大学评鉴”^{[1]119}。

1992年起,台湾教育行政部门邀请学术团体加入评鉴活动。1992—1994年委托电机工程学会、管理科学学会和机械工程学会开展电机、管理、机械学门评鉴,开启了学术团体参与大规模评鉴活动的先端。这一变化反映出高等教育评鉴领域学术自主意识的萌发和学术权力的觉醒。自此,学术团体在外部评鉴中开始发挥更大的作用。1994—1995年,台湾教育行政部门委托新竹师范学院评鉴专家对学门评鉴的试点工作成效进行了元评估。通过检省1975—1995年学门评鉴二十年的成效与问题,台湾教育行政部门开始为调整评鉴权力进行积极准备。

2003年8月,台湾政府核准成立社团法人台湾评鉴协会(Taiwan Assessment and Evaluation Association, TWAEA),以下简称台评会。该协会是民间的第三方评价机构,其宗旨是“发展及推广评鉴知识与技术并提供评鉴服务”。该协会现在是亚太质量网络(APQN)、高等教育质量保证国际网络(INQAAHE),也是台湾教育行政部门认可的专业化评鉴认证机构。台评会是民间团体,具有社团法人的“人合”特征,会员大会是最

高的权力机构。2004年,台评会接受委托启动了全面性的技专校院的“校务评鉴”,包括科技大学、技术学院和专科学校的校务综合评鉴。同时,该机构还可以进行专业学门认证(Accreditation of Degree-granting Programs),认证对象为教育行政部门认可的“大专校院,授予学士、硕士或博士学位之系、所、学程、学院等教学单位”^[2]。具体的认证类型可以是大学部或独立研究所的学位授予单位,包含系所合一、一系一所、一系多所等情形。^[3]

2005年,台湾成立“财团法人高等教育评鉴中心基金会”(Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan, HEEACT),以下简称评鉴中心。评鉴中心由教育行政部门与公立和私立高校共同出资设立,评鉴中心初创筹资额3000余万新台币,具有明确的“资合”性质,作为法律上人格独立的财团法人,评鉴中心开展评鉴活动具有一定的独立性。该中心以“专业公正,迈向卓越”为方针,旨在精进高等教育评鉴专业化,提高高等教育品质,达到世界先进水平。主要任务包括:研发评鉴指标,规划评鉴机制,办理评鉴工作,开设质性评鉴人员培训课程,建立评鉴人才资料库,搜集国际评鉴信息,以及推动高等教育评鉴国际交流。初期,评鉴中心主要从事系所评鉴、医学院及护理专科学校评鉴,后期纳入科技大学及技术学院评鉴。^{[4]42}其后,台湾教育行政部门批准该中心评鉴全台78所大学校院的全部系所,并以评鉴结果作为核定系所招生名额调整的重要依据。^[5]

台评会和评鉴中心在评鉴活动上有一定分工。其中一般大学和科技大学的校务追踪评鉴主要通过招标委托台评会承担,一般大学和军事院校的系所评鉴主要由评鉴中心承担。评鉴中心设立医学院评鉴分委员会(Taiwan Medical Accreditation Council, TMAC),负责医学系所例行评鉴、医学教学改进计划中程目标评鉴及医学院追踪访视评鉴;设立台湾护理教育评鉴分委员会

为袭惯例,本文对台湾地区的评估进行表述时使用评鉴一词,其他地方则使用评估一词。

参见:台湾评鉴协会官方网站-宗旨任务[EB/OL]. [2015-08-30]. <http://www.twaea.org.tw/about2.php>.

参见:台湾财团法人高等教育评鉴中心基金会官方网站-宗旨与沿革[EB/OL]. (2019-02-19) [2015-08-10]. <http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=812&CtNode=395&mp=2>.

负责26所科技大学、技术学院和护理专科学校的护理科系评鉴。

除以上两个独立的法人机构之外,台湾高等教育的外部评鉴主体还包括台湾教育行政部门认可的专业学会,如中华工程教育学会(IEET)、中华管理科学学会(CMA)等。例如,中华工程教育学会专司工程教育专业认证,该学会也是国际工程教育领域最主要的三大协议——华盛顿协议(Washington Accord)、悉尼协议(Sydney Accord)和都柏林协议(Dublin Accord)的成员单位。

在以上评鉴机构成立的基础上,台湾将建立多元评鉴机制作为一项目标写入《大学评鉴办法》。在其立法总说明中,明确指出“大学应依本法规定接受各项大学评鉴,并为建立多元评鉴机制”^[6]。随着独立的评鉴机构的成立,以及专业学会在评鉴领域的影响日益显著,台湾地区的评鉴主体制度从教育行政部门的高度集权,逐渐实现了去中心化(decentralization),走上了专业化、多元化发展道路。

三、实施大学评鉴办法,走向法制化轨道

除了评鉴主体的“去中心化”外,台湾高等教育评鉴制度发展的另外一条重要线索是走上法治轨道。台湾的高等教育评鉴法制化进程是与台湾地区大学法人化治理的改革紧密配合的。1993年,台湾地区颁布了《大学法》,第二章第四条赋予了台湾教育行政部门评鉴大学的权责。2007年1月3日,台湾《大学法》修正案颁布,第五条规定:大学应定期对教学、研究、服务、辅导、校务行政及学生参与等事项,进行自我评鉴;其评鉴规定,由各大学定之。《大学法》及其修正案确立了教育行政部门与大学在评鉴活动上的责权及分工,为依法开展评鉴活动奠定了基础。

以此为法源依据,台湾教育行政部门2007年制定了《大学评鉴办法》,其法律位阶为法规命令(大陆称行政法规),是教育行政部门依照法律授权进行的立法,不仅是大学,教育行政部门在评鉴活动中的行为也受该办法约束。最初的《大学评鉴办法》共9条,对大学评鉴的法定类别、责任划分、实施机构、评鉴程序等有较详细的规定。根据立法总说明^[6]与具体条文,《大学评鉴办法》的主要内容包括:

1. 法源依据。第一条明确《大学评鉴办法》依据《大学法》第五条第二项订立。

2. 评鉴规划。第二条规定,为统筹规划大学评鉴事务,并为利规划评鉴业务之进行,得由财团法人高等教育评鉴中心基金会办理各项评鉴事务之规划;其所需经费在核定工作计划后补助之。该条明确评鉴规划可委托评鉴中心办理,为推进评鉴专业化的措施。

3. 评鉴机构资格。第三条规定,为办理大学评鉴,应自行组成评鉴委员会或委托学术团体及专业评鉴机构定期为之。并明定委托时,受托单位应具一定之资格条件,以确保其办理评鉴之适任性。该条明确评鉴需由专业人士和专业机构办理,亦为推进评鉴专业化的措施。

4. 评鉴类型与周期。第四条界定了大学评鉴类别为校务评鉴、院系所及学程评鉴、学门评鉴及项目评鉴,并规定该等类别评鉴之办理周期。该条规定确定了评鉴活动需分类型、定周期,成为一项常规化活动。

5. 多元评鉴机制。第五条规定了大学应依本法规定接受各项大学评鉴,并为建立多元评鉴机制。

6. 评鉴原则与程序。第六条规定了办理大学评鉴单位进行大学评鉴之原则及其程序规定,并建立追踪评鉴机制。

7. 后设评鉴(元评估)。第七条规定了得对办理评鉴之团体或机构就评鉴过程、评鉴结果及评鉴机制进行后设评鉴,以提供具体改善意见,并得作为遴选受托单位办理大学评鉴之依据。

8. 评鉴结果使用。第八条规定了学校应就评鉴结果所列缺失积极改进,并列入下次评鉴之项目与作为核定大学发展规模及经费补助之参据。

2009年和2013年,《大学评鉴办法》进行了两次修正。其中2009年的修正案^[7]主要是因应《私立学校法》的修正,配合修改了部分条文,包括:法源依据中加入《私立学校法》第五十七条第六项;删除评鉴经费补助事项,使之具有弹性;增加申诉时限与程序规定;等等。条文总数从9条变为16条。2013年,《大学评鉴办法》又进行了修正,其主要修改内容为:^[8]

1. 弹性评鉴周期。增订每四年至七年应办理一次之校务评鉴及院、系、所及学位学程评鉴,其期程得依需要调整之,以弹性调整评鉴周期(修正条文第三条)。该条明确了评鉴周期应需要确定的原则,具有一定弹性。

2. 免于评鉴规则。增订大学以自我评鉴向教

育行政部门申请免接受教育行政部门或教育行政部门委托之学术团体或专业评鉴机构定期办理之大学评鉴,其自我评鉴机制亦应经教育行政部门认定通过之规定(修正条文第五条)。该条旨在平衡外部评鉴和自我评鉴的关系,实际为外部问责与大学自治之间提供了缓冲空间。

3. 分别订立标准。针对不同类别(校务评鉴及院、系、所及学位学程评鉴),分别订定评鉴为办理完善且绩效卓越之条件(修正条文第九条)。该条吸收了实践中的经验教训,明确了分类型制定评估标准的原则。

综合《大学评鉴办法》及其两次修正案的内容,可以看到,台湾的大学评鉴规则具有以下特点:

1. 分工明确,责权清晰。《大学评鉴办法》落实了《大学法》所奠定的学术自治的基本原则,确立了教育行政部门、专业机构和大学校院在评鉴活动中的权力和责任,改变了由教育行政部门直接办理评鉴的局面,较好平衡了外部问责与院校改进的关系。

2. 表述严密,操作性强。《大学评鉴办法》的各个条文,有的为实体规定,有的为程序规定,表述均清晰严密,且具有很强的操作性。例如,第四条对评鉴的类别及相互关系所作的界定,可以防止评鉴实务中有所混淆。

3. 原则性与灵活性统一。例如,2009年修订《大学评鉴办法》时,曾对评鉴周期从5~7年调整至4~7年,2013年又修订为弹性调整评鉴周期。

4. 体现分类评鉴精神。例如2013年修正案第九条规定,“针对不同类别(校务评鉴及院、系、所及学位学程评鉴)评鉴,分别订定评鉴为办理完善且绩效卓越之条件”。

5. 体现法治基本精神。依法行政的重要体现是根据上位法的调整及时更新部门法规。如前所述,《大学评鉴办法》因为上位法《私立学校法》的修正而及时修订相关条文,使之能够与上位法相配合,体现了依法行政的理念。此外,台湾地区的高等教育评鉴依据法律规定采取委托或招标方式进行,例如,首轮大学校务评鉴,即是通过招标,最终由台评会中标开展的。

四、发展多类型评鉴,强调认可制理念

经过多年的发展,台湾积极借鉴域内外高等教育评鉴的经验,构建起了以认可制(accreditation)

为基础的评鉴模式,发展出多种类型评鉴的体系。以下对台湾地区高等教育评鉴的主要类型和认可制进行简要分析。

(一)多类型评鉴

按照台湾《大学评鉴办法》第三条的规定,大学评鉴分为四种:校务评鉴;院、系、所及学位学程评鉴;学门评鉴;项目评鉴。

按照办法的解释,各自重点在于:1. 校务评鉴。包括对教务、学生事务、总务、图书、信息、人事及会计等事务进行全校整体性之评鉴。校务评鉴侧重对行政管理的评鉴。2. 院、系、所及学位学程评鉴。该种类型简称院系所评鉴,更常用的简称是系所评鉴,是指对院、系、所及学位学程之课程设计、教师教学、学生学习、专业表现、图仪设备、行政管理及办理成效等项目进行之评鉴。其中学程评鉴侧重对课程和教学及其支持资源的评鉴。3. 学门评鉴:是指对特定领域之院、系、所或学程,就研究、教学及服务成效进行之评鉴。学门评鉴侧重对专门领域研究水准的评鉴。4. 项目评鉴:是指基于特定目的或需求进行之评鉴。项目评鉴侧重对具体项目的绩效评价。

以上四种类型的评鉴,校务评鉴和项目评鉴的含义是较为明确的,而系所评鉴和学门评鉴的含义较易混淆。系所评鉴与学门评鉴既有区别又有联系。首先,二者都是综合性的,但是侧重点不同。系所评鉴侧重于人才培养及支持条件,学门评鉴侧重于学术研究,兼及教学水准与社会服务。其次,系所评鉴与学门评鉴的关系也是非常密切的。如果一校的某些系所具有一定同质性,可以整体申请学门评鉴。主要有两种情况:第一种情况是对同一学门的多个系所和学位学程,可以申请学门评鉴,每一申请案最多以5个系所为限。第二种情况是如果经校务会议通过已设置或设置中之学院,在师资、课程及各项资源均有整合之事实,且归属于同一学门,可以申请学门评鉴。^[9]

这里主要介绍一下系所评鉴和校务评鉴。

1. 系所评鉴。在台湾,系所的含义也有较严格的区分,“系”专指本科院校及本科生培养;“所”专指研究所及研究生培养。因此,在研究型大学且招收研究生的系所,系所评鉴的重点既包括本科生培养状况,也包括研究生培养;而对以教学为主要职能的院校和职业院校,系所评鉴的侧重点为本科生培养状况。

系所评鉴的主要目的是:(1)了解大学系所

质量;(2)判断与建议大学系所质量的认可与期限;(3)促进各大学系所建立质量改进;(4)协助大学系所发展特色,迈向卓越;(5)根据评鉴结果,为政府拟定高等教育相关政策做参考。^{[4]43-44}系所评鉴主要以自我评鉴加同行评价为主。被评系所以自定义的设立宗旨与发展目标为基础,再由有相同专业背景且水平相当的评鉴委员,分别就各评鉴项目进行同行评鉴,整体判断该系所的教学质量是否达成其自定义的教育目标,以及能否为学生提供优质的学习环境。

系所评鉴的主要指标分为五项:(1)目标、核心能力与课程设计;(2)教师教学与学习评量;(3)学生辅导与学习资源;(4)学术与专业表现;(5)毕业生表现与整体自我改善机制。系所评鉴围绕四个问题展开,即“做什么”“如何做”“结果如何”“如何改善”,并由专业同行经实地访评、学门初审和认可审议三阶段整体评估后给出认可结果。有学者认为其优点在于尊重办学自主,注重过程与发展,公平公正、规范严格、简单务实。^[10]对系所研究水准进行评鉴时,有机会与师生交流;实事求是;不一味追求高指标;不用统一的收录期刊目录对所有学科进行考核。^[11]

2. 校务评鉴。校务评鉴的目的是协助各校根据自我定位形成学校发展特色,提高学校竞争力。学校要发展其特色,首先必须先进行内在和外在环境分析,确认学校自我定位,然后根据自我定位提出学校发展方向和发展策略,形成不同的办学特色。校务评鉴的内容包括:学校自我定位、校务治理与经营、教学与学习资源、绩效与社会责任及持续改善与质量保证机制等五项。

校务评鉴的核心目的在于引导学校形成准确的自我发展定位。要求学校应明确告知各利益相关者自己要成为何种类型学校,以及会有怎样的办学特色。校务评鉴的重点在于审查学校的综合校务与各种机制,是否符合自我发展定位,利于形成办学特色。因此,校务评鉴希望能够引导学校办学,而非主导学校办学。具体而言,包括以下几个要点:(1)学校办学目标为何;(2)学校如何达成目标;(3)学校如何自我改善。学校要能自己随时、定期地通过客观、多样的方式回答这三个问题,逐步发展自我评估,并建立常态机制。

近年来,台湾地区未办理大范围的学门评鉴活动,而是将其与系所评鉴和校务评鉴相结合。而项目评鉴也得到快速的发展。例如,评鉴中心

成立以来,进行过的各级教育项目评鉴活动就有“师资培育评鉴”“全英语学位学制班别访视”“发展国际一流大学及顶尖研究中心计划总考评”等。

(二)认可制理念

总体而言,台湾的系所评鉴采用的是认可制度,其基本理念源于美国的认证制度(accreditation)。强调通过一定的认定程序,使某一机构成为公认的,具有一定质量保障,利于民众放心接受服务或使用的机构。在台湾地区,评鉴认可制的主要特点是非等第制、自我比较和评鉴豁免。

“非等第制”是指各类型的评鉴原则上不做分等定级。目前普通大学和技专校院的校务评鉴与系所评鉴都不是等第制,所以无法根据评鉴结果将学校区分为“前段”或“后段”。校务评鉴中,由评鉴委员根据受评大学校院在各评鉴指标的整体实际表现,综合大学校院自我评鉴报告与实地访评情形,分别对每一评鉴指标提出认可结果的建议。校务评鉴结果分为“通过”“有条件通过”及“未通过”三种结果,而无优秀、良好、合格的等第之分。系所评鉴也不做排名,结果分为“通过”“有条件通过”“未通过”。经认定符合标准或准则,代表受评的校、院、系、所或学程,其办学质量已符合最低门槛,学生可放心就读。

认可制的第二个特点是自我比较,即以自定义的目标评价自己。无论是校务评鉴或系所评鉴,都是以学校或系所自定义的目标来评估自己,不作校际、系际比较,更不会用同一套标准,或同一把尺子来评估所有大学。系所评鉴中,由第三方机构负责,大学教授组成的专业同行前往大学访视,检视系所的办学理念、办学过程与成效是否符合系所和学科的发展目标,以及大学与政府所认同的外在标准。

台湾地区认可制评鉴的第三个重要特点是对自我评鉴和外部认证结果的承认。自我评鉴目的在于建设和完善内部质量保障机制,唤起教职员和学生的质量保障意识,同时也是自我改进以及外部评鉴的基础。在台湾,有两类校院可不接受外部评鉴,而用自我评鉴作为替代。第一类是已建立完善的自我评鉴制度,其自我评鉴结果经教育行政部门认可者。第二类是经教育行政部门认可的国外专业评鉴机构评鉴通过者。对于第二种,较易理解。对于第一种,看似与一般的自我评估有相似之处,细究起来,却有很大分别。依

照《大学自我评鉴结果及国内外专业评鉴机构认可要点》^[12],符合以下要求的可以免予外部评鉴:1.已订定自我评鉴相关办法,落实执行,及依据评鉴结果建立持续改善机制并有具体成效。2.定期针对自我评鉴工作之规划、实施及考核进行检讨改善。3.自我评鉴所定之评鉴项目确实反映校务经营之成效或院系所及学程、学门之教育质量。4.已设置自我评鉴指导委员会,统筹规划全校自我评鉴相关事宜。指导委员会之组成应明定于自我评鉴相关办法中,且校外委员应占委员总数五分之三以上。5.自我评鉴之实施包括内部评鉴及外部评鉴两个阶段,外部评鉴之委员应全数由校外人士担任,其选聘应遵守利益回避原则,其各评鉴类别之委员人数应明定于自我评鉴相关办法。6.校务外部评鉴委员应由对高等教育行政具研究或实务经验之资深教授,以及对大学事务熟稔之业界代表组成;院系所及学程、学门外部评鉴应由具高等教育教学经验之教师,以及专业领域之业界代表组成。7.最近一次完成自我评鉴年度至申请年度在三年以内。8.自我评鉴之外部评鉴程序包括受评单位简报、数据检阅、场地及设备检视以及相关人员的晤谈等。9.院系所及学程、学门自我评鉴之评鉴项目包含教育目标、课程、教学、师资、学习资源、学习成效及毕业生生涯追踪机制。10.参与内部评鉴之校内人员每学期至少参加一次评鉴相关课程与研习。这一认定制度实际承认大学可以自我选择外部及国际专家进行系所评鉴,在符合上述条件和程序后,能够得到教育行政部门的认可,免于在此期间再行评鉴。以上规定旨在鼓励大学建立和完善内部质量保障机制,并通过自我持续改进提高教育质量。

此外,根据台湾高等教育评鉴中心网站公布资料,大学通过专业机构的认证,经一定程序可以被认可,免予重复评鉴。这些专业机构包括社团法人台评会、中华工程教育学会、管理科学学会的“华文商管学院认证”以及其他被认可机构。通过高等教育质量保证国际网络中美、日、澳、新的正式会员,以及亚太质量网络正式会员等认证机构的认证结果,也可以被认可。以上机构的认证都是自愿申请的。

前述免予评鉴的规则,实际反映了对系所自我驱动、高水平外部认证结果的尊重与认可。通过自我评价与同行评价相结合,外部评鉴和自我评鉴相结合,台湾的高等教育评鉴较好地体现了

尊重院校特色,有利于促进台湾高等教育的多样化、个性化发展。

虽然认可制是台湾高等教育评鉴的基础,但是几点也需要引起注意。

第一,台湾地区的高等教育认可制,也具有问责色彩,其重要体现是关于校院和系所“退场”的规定。台湾地区的教育行政部门规定,如果最近一次校务评鉴不通过,或者一所校院的三分之二的系所评鉴不通过,或者学生人数不满3 000人,且近两年新生注册低于六成,或者长期积欠教职员薪水,或有违法行为这四种情形之一,则要进行专案辅导,限期整改,仍无改善的,则要面临解散、撤销、整并等方式退场。因而,评鉴所带来的紧张气氛一直笼罩在高校和系所头上,特别是在评鉴结果应用于资源分配和作为校院“退场”的依据时,这种紧张气氛就更为浓烈。近年来,台湾的校务评鉴、系所评鉴等活动,在评鉴目的上也越来越强调评鉴的筛选功能和绩效问责导向,量化的意味也越来越明显。据台湾教授的观察,“在评鉴的目的上,除了保持原有的自我检讨与改进之外,近二年来,在全球化竞争以及国内大学数量过度膨胀导致资源稀释的紧张气氛中,有些评鉴已明指将依绩效作为各单位资源分配或职务升迁的依据。教育部在1997年试办的评鉴,还只是单纯地旨在协助各大学确立其发展方向与重点,并未涉及经费分配。然而,事隔不到十年,即将实施的第二次全面性大学评鉴,主事者却几度在媒体公开表示,评鉴结果将依绩效作为经费补助以及退场的依据。”“资本主义社会经济优先的功利价值观侵入学术社群而不断内化为主流价值观,其迹象非常明显。”^[13]

第二,以认可制为基础,并不说明台湾的高等教育评鉴全部是非等第制的。筛选性的评鉴和排名主要应用在那些涉及竞争性资源分配の場合。另外,随着台湾推出“发展国际一流大学及顶尖研究中心计划”(后更名为“迈向顶尖大学计划”)等项目,以及在世界各地大学排名的蛊惑下,台湾也发展了自己的大学排名系统。这一排名由评鉴中心办理,包含“台湾大学校院科学期刊论文质量统计分析”“台湾大学校院ESI论文统计”

台湾高等教育评鉴中心.有关105年度第二周期系所评鉴之免受评鉴、延后评鉴、学门评鉴、学院评鉴及暂缓评鉴相关申请作业事宜[EB/OL].(2015-09-04)[2015-09-05].<http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=15869&ctNode=327&mp=2>.

“世界大学科研论文质量评比”“专利计量分析”“大学产学合作绩效评量”,以及“大学选校互动系统”等。^[14]就像世界其他的排名系统一样,这些排名也争议不断。

第三,虽然有评鉴豁免的各种灵活规定,但台湾地区的高等教育评鉴的认可机制并非完全自愿的。所有校院,无论是公立的还是私立的,所有系所,无论是传统的还是新设的,都要被评鉴,符合免予评鉴条件的,也需经前述程序予以豁免。这种非完全自愿性,一方面体现了政府权力对办学行为的干预,另一方面也表明台湾地区《大学法》所倡导的学术自主,实际上也有非常严格的限度。

五、结论、启示与政策建议

(一)主要结论

综合前文,台湾地区的高等教育评鉴活动主要具有以下特点:

第一是评估主体多元化,较好地实现了政府干预、大学自主和专业评鉴之间的权力分离。通过评鉴权力的逐步去中心化,培育了由独立法人资格的评鉴中心、台评会和专业学会为基础的多元化的评鉴主体,行政权力、学术权力在评鉴领域有较好的互动。同时,源于价值观冲突在不同时期一直存在。

第二是评估规则法制化,将现行评鉴制度以法规形式确定下来,保证了评鉴活动的规范运行。台湾地区高等教育评鉴活动依照行政法规《大学评鉴办法》实施,在制度上明确了评鉴活动的类型、程序,校外评鉴与自我评鉴的关系,界定了教育行政部门、专门机构和高等学校在高等教育评鉴活动中的地位、权力(权利)和责任。

第三是评估类型多样化,发展了较为符合高等教育实际的多种评鉴类型。台湾高等教育的四种评鉴类型各有侧重:校务评鉴侧重高校层面的行政管理综合内容;系所评鉴包含了教学评鉴和学科评鉴的主要内容;学门评鉴突出学术研究,兼顾人才培养与社会服务;项目评鉴则依据特定目的,针对特定项目。总体上,除项目评鉴外,其他三种评鉴均体现了相当的综合性,将教育教学与学术研究“打包”进行整体评鉴的方式,也使评鉴活动不致过于频繁。

第四是强调认可制理念,较好地保持了自我评鉴与外部评鉴的平衡。认可制强调以自我评鉴

为基础,根据院校自定义的目标检视实际办学成效,强调评鉴引导改进的作用。同时设定灵活的评鉴豁免的规则,体现对负责任的自我评鉴和高水平的外部认证的尊重与认可。

(二)启示

对比台湾和大陆地区的高等教育评估发展,二者具有很多相似性,包括从试行转向全面应用,发展过程中都遭遇挫折而停顿、调整后建立新的体系,都进行了评鉴权力的去中心化尝试。台湾地区评鉴制度建立较早,正在不断完善,这一过程中取得的经验对大陆地区高等教育评估的发展有一定借鉴意义。

第一,评估制度的基石是法治化和专业化。评估是一种权力,评估权力的配置,实际反映了高等教育治理结构的设计。评估制度的演化,直接反映了政府、大学、社会各方关系的变化。政府干预和自主办学的价值取向冲突与平衡,也常常体现在评估过程中。就这一点来看,台湾地区在学术自治理念的体认之下,通过立法划分教育行政部门、专门评价机构和大学校院的责任和权力,设定较为有效的评鉴规则,有效保障了评鉴活动在法制框架下规范运行。目前,大陆地区的高等教育评估活动仍然缺乏法律的保障和约束,评估市场还不够规范。评估活动主要由政府主导,专门评估机构是教育行政部门的下属事业单位,而具有独立法律人格、真正的第三方评价机构发育不足,评价机构的专业能力和公信力建设面临挑战。

第二,外部评估的基础是自我评估和自我改进。从台湾的实践来看,评估活动应坚持以自评为基础。自评不仅是填写评估材料,采集数据,还是被评价者和评价者沟通协商的过程。这包括加强与被评价者的正式和非正式的沟通,更多听取利益相关者的声音,更好反映被评价者的需求。让院校、系所教职员感受到自己不仅是被评价者,也是反思和改进教育质量的核心推动者。虽然大陆地区的高等教育评估也强调自我评估,但是尚未将其提高到核心地位,各种外部评估活动过多,外部评估豁免和认可制度付之阙如。

第三,大学组织的基层是有效评估的关键。院系所等教学与学术基层组织,是教育和研究活动的组织载体和活力之源。评估活动要想起到正面的、有效的作用,最重要的是唤起院系所等基层学术组织的认同,特别是教师、学生和管理人

员的认同,并在此基础上推动建立起一种质量文化。台湾地区的系所评鉴是一大特色,抓住了大学这一“底部沉重”组织的特点。当然,大陆地区院校数量庞大,实施统一的系所评估难度很大,但是台湾系所评鉴综合、务实、高效的特点,设立免予评鉴制度,尊重自我评鉴结论,认可外部认证结果,尽量减少对教学和研究的干扰等做法,仍值得大陆地区借鉴。

结合以上分析,对我国大陆的高等教育评估制度建设提出以下建议:

1. 加快高等教育评估领域立法。加快制定完善与评估机构管理和评估活动开展有关的法律法规,明确高等教育评估中教育行政部门、大学和专门机构的职能和地位,明确规定评估的法定类型、责任划分、实施机构、评鉴程序等。借助教育法律一揽子修订、教育发展“十三五”规划制定实施和高等教育综合改革的机遇,加强国家层面的高等教育评估制度顶层设计,确立今后一个时期我国高等教育评估发展的基本制度框架,建立起权力分工合理、责任分配明确、协调机制有效的现代教育评估制度体系。

2. 促进高等教育评估机构建设。以管办评分离为基础,推动评估机构的去行政化,加强评估机构的专业能力建设。借鉴台湾经验,由教育行政部门与大学或大学联盟共同举办高等教育评估机构,提高评估机构公信力。加强高等教育评估的规划,对于教育部高等教育教学评估中心和学位与研究生教育发展中心的职能进行调整,改变本科教育评估与研究生教育评估分离的局面。对于大规模评估项目,采用“政府购买服务”的方式,通过招投标选定评估机构。通过市场竞争,提升国家高等教育评估机构的专业化能力,同时培育一批高水平的第三方评估机构。

3. 确立高校和基层学术组织在评估中的主体地位。从高等教育治理和现代大学制度建设的高度,合理处理外部评估与内部评估之间的关系。进一步明确高校的主体地位,将高等教育外部评估建立在高校、院系所的自我评估上,强调自我改进,淡化问责色彩。通过外部评估促进内部质量保障体系建设。设立适当规则,对于符合一定标准的自我评估和外部认证结果予以认可,免于重复评价。

参考文献

- [1] 曹丽,彭卫民.台湾与中国大陆的高等教育及学术评鉴[M].台北:秀威资讯科技股份有限公司,2012.
- [2] 台湾评鉴协会.专业学门教育认证作业办法[EB/OL].(2012-05-07)[2015-08-10].<http://tadp.twaea.org.tw/upload/downloadfs11506050709122505.pdf>.
- [3] 台湾评鉴协会.专业学门教育认证作业施行细则[EB/OL].(2012-05-07)[2015-08-10].<http://tadp.twaea.org.tw/upload/downloadfs1150605072336360.pdf>.
- [4] 吴清山.高等教育评鉴议题研究[M].台北:高等教育文化事业有限公司,2010.
- [5] 杨莹.台湾的大学系所评鉴(上)[J].中国高等教育评估,2008,(3).
- [6] 台湾“教育部”.大学评鉴办法总说明(九十六年)[EB/OL].(2007-01-09)[2015-08-31].<http://edu.law.moe.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=4071>.
- [7] 台湾“教育部”.大学评鉴办法修正总说明(九十八年)[EB/OL].(2009-08-05)[2015-08-31].<http://edu.law.moe.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=4193>.
- [8] 台湾“教育部”.大学评鉴办法部分条文修正总说明(一百零二年)[EB/OL].(2013-01-31)[2015-08-31].<http://edu.law.moe.gov.tw/inc/GetFile.ashx?FileId=6114>.
- [9] 台湾高等教育评鉴中心.有关105年度第二周期系所评鉴之免受评鉴、延后评鉴、学门评鉴、学院评鉴及暂缓评鉴相关申请作业事宜[EB/OL].(2015-09-04)[2015-09-05].<http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=15869&ctNode=327&mp=2>.
- [10] 刘振天.台湾高校系所评鉴活动观感[J].中国高等教育,2010,(6).
- [11] 莫砺锋.台湾大学的学科评鉴[J].社会科学论坛,2006,(5).
- [12] 台湾“教育部”.大学自我评鉴结果及国内外专业评鉴机构认可要点[EB/OL].(2009-03-25)[2015-08-31].<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=FL048394&KeyWordHL=&StyleType=1>.
- [13] 颜昆阳.再哀大学以及一些期待与建议——当前高教学术评鉴的病症与解咒可能[J].台湾社会研究季刊(台

灣), 2004, (56).

[14] 候永琪. 台灣高等教育評鑑中心之大學排名對台灣高等教育質量提升的影響[J]. 國際高等教育, 2010, (3).

The Evaluation and Accreditation System of Higher Education in the Taiwan Region and Its Relevance to the Mainland of China

Yuan Ben-tao Qiao Wei-feng Li Feng-liang

(Institute of Education, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract : Quality assurance and evaluation becomes more important than ever in the age of massive higher education. With earlier entry into popular higher education than in the mainland of China, the Taiwan region reconstructed its evaluation and accreditation system to meet the multiple challenges, including the dilemmas of quantity and quality, elitism and popularization, transformation and development. This system is of relevance to the mainland's higher education reform because of its decentralization, and diversification of evaluation bodies, its emphasis on the right to evaluation and evaluation regulation as per the law, and its emphasis on self-evaluation and improvement.

Key words : Taiwan region; higher education evaluation; accreditation

[責任編輯：羅雯瑤]