

## 第二章 我國私立大學校院整體發展獎助及補助作業及相關文獻探討

### 第一節 世界各國大學評鑑及經費補助之現況

#### 一、英國：

##### (一) 英國大學經費分配之現況

根據學者研究指出(楊瑩，民 86)：英國主要係由三個海島組成，分別為英格蘭、威爾斯及蘇格蘭，各海島之高等教育經費分別由英格蘭高等教育撥款委員會、威爾斯高等教育撥款委員會、蘇格蘭高等教育撥款委員會分配，撥款委員會分配給大學的經費分為經常經費、資本經費。英國對高等教育發展一向採私立化政策，政府盡量不辦理公立大學，對私人興辦之大學給予接近全額的補助，經常經費又分為教學經費、研究經費、相關活動經費等三類。

對教學經費的分配方式，原則上係以學生數為基礎，每位學生給予一定金額的經常費補助，同時亦考量各類學生相對教育成本，如英格蘭高等教育撥款委員會 1998 年不同類科每位學生的教學經費補助計算標準為：醫學系 £11,700，理工類科 £5,200，需高成本實習實驗設備類科 £3,900，其他學科如文學、法律、政治 £2,600。

研究經費分配方式係依據各大學研究的品質與數量予以評定，為了判定研究品質，撥款委員會每隔若干年會從事一次研究評鑑作業，大學校院可在六十九個學科領域中提出研究成果，研究成果包括出版著作、成品、藝術表演、藝術展示，這些研究成果由同學科領域專家予以評定等級，每一項申請均予以品質評定等級，評定等級分為 1、2、3b、3a、4、5、5\*等七個等級，

被評定研究成果為1級者，不予任何補助，目的在於遏止以量取勝方式爭取研究經費的學校。

相關活動經費係指一些無法適用上述教學經費、研究經費分配方式，採用非公式計算的分配方式，其用途範圍包括博物館，美術館，少數冷門學科之專題研究等。

資本經費分配方式分為基本設備維護費及資本計畫經費，百分之七十資本經費分配於基本設備維護費，百分之三十資本經費配於資本計畫經費。基本設備維護費可用於學校教學設施之維護，分配決定因素主要係依據各校之樓地板面積及教學設備多寡，資本計畫經費為補助新建校舍之建築，撥款委員會將所有資本計畫排列優先次序，用以決定分配之學校，故並非所有學校之新興建築案均可獲得經費。

## (二) 經費補助分配方式：

依據英國法令規定，「高等教育經費補助委員會」(Higher Education Funding Council for England 簡稱 HEFCE) 必須補助學校經費，以提升教學品質，因此 HEFCE 透過一系列學科評鑑及實地訪視之方式進行各種評量。如果某校教學品質被評為不滿意，必須在十二個月內改善完竣，否則該學科的補助經費及學生數都將被取消或撤回。

## (三) 大學經費分配機構

英國大學經費之分配自一九九三年迄今主要是由英格蘭、蘇格蘭、威爾斯等三個高等教育經費分配委員會負責，這三個委員會延續以往大學撥款委員會之精神，都是以非政府機構(nondepartmental public bodies)的方式成立。均擁有極高的自主權，並能超然客觀的分配給大學校院經費，但又與

教育部有著密切的關係。HEFCE 每年依據既定計算公式及評鑑結果，提供各大學經費需求的建議給國家教育秘書處 (Secretary of State for Education)，然後經議會表決通過，最後再由國家教育秘書處在每年十一月宣布下一會計年度的預算數。

英國主要機制在於透過教學學習與研究之評鑑、經費補助方案，以提昇大學的研究與教學品質，並符合經濟有效性，以及滿足國家之需求。「高等教育經費補助委員會」並設立增進教學品質基金，以平衡因過度獎勵研究卓越而對教學產生之傷害，並分三個層次獎勵：(1)令人滿意之教學策略的機構(2)針對優良教學之教師(3)設置教學主題研究中心。

在英國，教學品質之下降被認為與研究經費之選擇性加強補助有關，但因教學與研究之獎助分屬兩個撥款系統，故兩者之不能耦合尚待克服，以便相輔相成。

英國獎助及補助款之 70% 為教學經費，其分配因不同類科(概分為醫學類、科學、工程與科技類、其他高成本需要視聽室、實驗室或實地上作的設備之類科、所有其他類科等四類)而有不同之標準，實際的獎助金額允許於標準金額上下五個百分點的變化，如果超過此一標準上下五個百分點，此一委員會將會調整獎助金額額度，或者調整大學的學生數量。剩下的 30% 為研究經費，對於研究的獎助是有選擇性的，唯有高品質的研究之大學與學院，才能獲得較高額度的研究獎助款。

## 二、日本：

根據楊思偉 (民 86) 的研究，日本自一九七〇年起，文部省將有關、研究，人事方面的經常性經費透過「私學振興基金會」補助給學校，振興基金會接受文部省之補助經費後，再依其評鑑結果分配給各校。日本政府對私立

大學的經費補助有二種方式，一是直接補助，即大學購買符合又部省規定的設備即可向交部省申請補助；另一是間接補助，即政府每年撥一筆經費給私立學校振興基金會，由學校向該會申請經常費補助，該會分配補助經費考量的因素包括：學生人數是否符合政府規定、師生比例以及學雜費用於教學研究上的比例；另外，近年以來，私立學校振興基金會另有特別補助獎勵，針對生化、情報科學等三十種學科給予補助。

日本針對教育研究表現突出之私立大學給予特別補助，項目包含促進研究所品質，充實學院、研究所學術研究，促進資訊化、國際交流、促進推廣教育、促進大學特色等。

日本目前一般性補助，係按學校規模，項目則包括：專任教職員的薪水、兼任教員的薪水、教職員福利保健費，教育研究經常費、保健輔導費、研究旅費及殘障、教育留學生教育等部長指定項目，或研究上直接給予之補助。另外，支援小型學校、設備受損修繕費及海外研修派遣等亦有特別經費補助。若有超收學生或偽造決算書等情形，文部省將取消對學校的補助。近年來，政府補助之經常費漸減，而改以研究經費(專案補助)替代。日本中央政府對私立學校之補助有限，平均每年約僅佔各校總收入的6%。

### 三、美國：

#### (一) 美國大學評鑑制度的興起

美國聯邦政府、州政府及地方政府(郡、市政府)對私立大學，均無撥給直接無償之貨幣給付，僅有以承接研究方式爭取政府補助收入。美國的公私立大學或州立大學或市立大學的各種評鑑工作乃由民間團體(包括媒體、學會、協會)推行，公私立大學一併排行。

美國的大學評鑑始於一九六六年，美國教育協會副會長卡特受國家科學院等單位之贊助，評鑑二十九門學科，其主要資料乃根據四千餘位教授之問卷調查，而評定各所系之研究成果，學術地位與課程設計。一九七二年，上述報告之內容擴大為三十六門學科。一九八二年，瓊斯等人受國家科學院之託，歷經兩年，耗資五十萬美元，完成第二次評鑑報告，將學科分為數理、工程、人文、社會及生物五大類。一九九三年，增添藝術，學科總數達四十一個。評鑑報告之指導委員十六人，其中除各類專家，五位大學校長及副校長外，有三位心理學及二位統計學權威學者，指導調查與分析的方法。其過程與數據都公諸於世。美國科學院的三次評鑑被公認為最嚴謹的權威研究。

而我國高教司所用的指標均屬於投入性指標，例如生師比、專兼任教師比、單位學生校舍面積、人事行政費用佔支出之百分比、行政人員與學生之比例、單位學生圖書數、校友捐款率等美國專家認為與學術地位無直接重大關係都未採用。

## （二）美國大學評鑑實施方式之現況

美國大學評鑑方式為認可制，評鑑對象分為兩種：一是以學校整體校務為主的一般校院評鑑，依據機構特性，有系統的審核學校自我發展的過程。一是以已被認可之校院中各系所為主的專業評鑑，係以提高專業教育品質，並鼓勵各專業系所發展特色為主。兩者的評鑑過程皆包括受評學校之自我研究與評鑑委員之到校訪評兩部份。

一般公認，美國大學評鑑方式之特色有六：自願性，非官方性的評鑑團體、自我研究，自訂目標、同儕評鑑與實地訪評。

## （三）美國大學評鑑與聯邦政府之關係

在美國憲法中，聯邦政府沒有教育權，教育被認為是州政府的職責。而藉著大學校院評鑑，美國聯邦政府可以「獎優汰劣」，透過經費補助套住學

校，以 1979 年為例，聯邦政府直接或間接透過州政府補助了 400 所大專院校，而補助的標準，就是要求達到教育評鑑的標準。

#### 四、法國：

##### (一) 法國大學教育評鑑系統

法國大學的經費 90% 來自於政府，大學教育品質的管制也成為法國政府的責任。法國國會在 1989 年通過設立一個「全國大學評鑑委員會」(Comit National D' Evaluation Des Universities, CNEU)，成為評鑑全國高等教育的機構。CNEU 被授權評鑑全國每一所高等教育的機構，包括教學、研究、在職訓練，推廣服務及行政工作，CNEU 的責任是訂立許多規則，鼓勵大學自我評鑑，自己負起品管的責任。

##### (二) 法國大學教育評鑑的功能

法國大學教育評鑑除了作為政府決策的參考，以及作為分配經費的依據外，其主要的功能有三：

1. 審議的功能：透過評鑑，使大學能了解本身的優缺點，作為維持與改進的依據，同時也是作為政府監督改進的主要依據。
2. 仲裁的功能：使能處理學校、教師、以及學生彼此間的問題。
3. 反映社會需要的功能：使學生、家長、企業界對大學有所了解，作為學生選擇學校，企業界選擇員工及與學校訂定合作計畫契約的參考。

## 第二節 大學教育評鑑制度之理論

### 一、教育評鑑的起源與意義

教育評鑑(educational evaluation)係指對於教育現象或活動，透過有系統和客觀的方法來蒐集、整理、組織和分析各項教育資料，並進行解釋和價值判斷，以作為改進教育缺失，謀求教育健全發展的歷程。

評鑑的概念，可說起源甚早，我國隋唐所舉辦的科舉制度，可視為一種評鑑的方式；然而大規模的評鑑活動，肇始於十九世紀的英美兩國。在十九世紀，英國的 Powis 伯爵領導一個「愛爾蘭初等教育委員會」(Royal Commission of Inquiry into Primary Education in Ireland)，設法了解愛爾蘭小學教育的品質；而美國的 Joseph Rice 在 1887 年至 1889 年進行一項拼字教育策略效果研究，採用標準化測驗，可說開啟了美國教育評鑑的先河。至於我國正式實施教育評鑑，則在 1970 年以後的事，最初是在 1975 年教育類所舉辦的大學評鑑，隨後才有專科、高中(職)、國中、國小和幼稚園的評鑑。

近代各國政府相當重視教育評鑑，主要原因在於確保公立學校教育的績效；同時能夠使教育資源發揮最大的效果。尤其在二次大戰以後，社會大眾對於公立學校教育品質逐漸產生不滿和質疑，認為必須透過客觀的評鑑機制，才能改進學校教育缺失；此外教育資源愈來愈有限，不能過於浪費，也必須經由評鑑的手段，才能使教育資源的有效利用。

### 二、大學教育評鑑模式之要素

一個完整的大學評鑑模式須包括五項要素：(一)完整的評鑑目的、(二)

明確的評鑑內容、(三)精確的評鑑方式、(四)具體的評鑑標準、及(五)合理的評鑑結果處理與運用。以下分別說明之(王保進, 民86):

### (一) 評鑑目的

大學教育評鑑的最基本目的是要確保其所培育的學生能具有一定的品質,評鑑的結果將有助於改進大學教育的品質。具體而言,大學教育評鑑的目的包括:

1. 對學程或機構目標的實現程度,證實其效能或提供績效責任之證據。
2. 提供社會大眾有關學程或機構品質的保證。
3. 提供社會大眾有關學程或機構達成特定專業標準的保證。
4. 提供學程或機構做出合理決策之資訊。
5. 提供經費補助的參考。
6. 改善學程或機構之參考。
7. 證實或影響改進學程或機構運作的效率。

而針對不同的評鑑目的,就應該採用不同的評鑑方式,例如評鑑的目的若是在提供社會大眾有關學程或機構品質的保證,則所用的評鑑方式中就應該包括外部的評鑑,甚或由政府機關或半官方的單位來進行評鑑工作。若評鑑的目的是在於機構或學程本身缺失的改善,則內部自我評鑑就相當重要。而評鑑活動是否能成功,主要取決於三項因素:分別是行政主管對評鑑活動的承諾,大學將革新與變遷視為組織文化中的一部份、以及有充分的資源以支援評鑑活動之需求。由於大學評鑑目的具有多元性,藉由有效的評鑑過程,大學機構的本質可獲得實質的增強,同時經由自我評鑑以及外部專業同儕團體的評鑑,可建機構或學程未來改進或發展的計畫。



## (二) 評鑑內容

根據評鑑目的之差異，評鑑的途徑可能會有所不同。但不論評鑑的進行是採內部的自我評鑑，以及專業同儕團體的外部評鑑，藉以改善大學教育的品質；或是由政府機關及半官方性質的單位，根據量化指標進行評鑑，藉以確定大學經營的績效責任，二者的內容應該都是一致的。至於評鑑的內容為何？一般都是將評鑑內容分為輸入、過程及輸出等三個部份。藉由輸入與輸出比值的計算，評估大學之效率，再衡量輸出與預定目標的契合程度，可評估大學之效能。

## (三) 評鑑方式

綜合各主要國家對大學教育評鑑的模式可看出，目前發展最成熟的是美國的「認可制度」。其次，為近年來起源於英國，而逐漸受到歐陸國家重視的「品質保證制度」。不論哪一種評鑑模式，在評鑑的過程中，評鑑的方法都同時包括大學內部之「自我評鑑」與大學外部之「專業同儕評鑑」。以下針對這兩種評鑑方式說明如下：

### 1. 內部自我評鑑

內部自我評鑑的主要目的在於促使大學對品質的改善，一般被定義為「一種學程內部人員根據外部的標準，對學程的目標、現況、過程及結果所作的描述性或分析性活動，並將結果撰寫成報告，以供進一步外部評鑑之依據的活動。」自我評鑑活動可分為三個階段：

(1) 準備與設計階段

(2) 組織評鑑過程階段

(3) 執行階段

有效的自我評鑑活動必須涵蓋六項要素：

- (1) 決定大學宗旨，教育目標及目的。
- (2) 測量學程的教育結果。
- (3) 評鑑所提供課程及其內容能達成預定目標的能力。
- (4) 評估學程資源的適當性，以及分配資源以達成既定目標的效能。
- (5) 檢定學程之計畫與決策過程。
- (6) 解釋上述要素的評鑑結果，並提出解決缺失與提升優勢的競爭策略。

## 2. 外部專業同儕評鑑 (peer review)

外部專業同儕評鑑的目的在於品質的保證。大學在自我評鑑結束後，為了了解評鑑過程的客觀性與結果的信度及效度，最好的方法就是由專業同儕組成外部訪視小組，進行外部評鑑的工作。而外部專業同儕評鑑所必須面對的問題有二，一是所蒐集得到的資料之適當性的問題，二是同儕團體如何發展出公平與客觀的判斷的問題，亦即外部評鑑結果是否具有公信力。

### (四) 評鑑標準

大學評鑑標準所得到的結果是否客觀，而能真正測量出大學的績效責任，則評鑑標準的建立就相當重要。評鑑標準是評估受評大學之優點與價值之依據，一般可將評鑑標準分為「量的指標」及「質的指標」二類，其中「量的指標」係以數字來表示各評鑑標的或內容被達成的程度。而「質的指標」則是對所要評鑑標的或內容的概括性文字敘述。

良好的評鑑指標應是一套經過妥善設計的指標系統，如此才能有系統的提供所需的訊息，進而發揮預測、計畫、衡量、控制等功能。

### (五) 評鑑結果之處理與應用

就評鑑結果之處理與應用而言，在結果處理上通常分為公開或不公開，

以目前各國大學評鑑的做法，都是將評鑑結果對社會大眾公開，此一處理方式，可以對大學形成一股壓力，讓大學不斷地努力去改善其辦學品質。

再者，評鑑結果之應用應視評鑑目的而定。若評鑑目的在於大學品質之自我改善，政府機關自然不宜將評鑑結果做其他用途。若評鑑目的在於大學之品質保證與績效責任，則評鑑結果的運用除了作為大學改善品質的依據外，政府機關通常也會根據評鑑結果，決定經費補助的多寡。

然而此一以評鑑結果作為決定經費補助額度的措施，常造成大學與政府間的衝突。以目前各國現況而言，評鑑結果與經費補助二者之間是間接的關係，評鑑結果並非政府對大學經費補助的唯一標準，亦即評鑑結果不宜作為直接、立即經費補助多寡的唯一依據。

### 第三節 我國私立大學整體發展獎助及補助作業方式之變革

教育部對私立學校之獎助、補助經費，八十四學年度以前包括私立大學中程校務發展計畫獎助、改善師資、補助重要圖書儀器設備等項目。其辦理方式大致為：

- (一) 中程校務發展計畫獎助：延聘學者專家組成專案審查小組，由審查委員審查後，依學校規模、學校性質及審核結果三項條件核給獎助經費。
- (二) 重要圖書儀器設備：補助占 45%、依學校類型、學雜費收入、董事會及外界捐款；獎助占 55%，依師資結構、行政績效、會計財務及執行成果評分核給。
- (三) 改善師資：依獎助私立大學校院改善師資處理要點及所列公式核給。

因考量各校發展需求不同，所需之教學資源及發展特色亦不同，由教育部召集專家學者組成專案小組並徵詢私立大學校院協進會意見，乃於八十五學年度起將校務發展計畫、改善師資、補助重要儀器設備三項經費整合為整體發展計畫獎助、補助經費，充分配合各校校務發展所需，期使獎助、補助經費之使用更有彈性。每年根據實際辦理情形檢討改進，從初期著重校務規劃流程之建立、規劃理念的推廣，到目前逐漸落實到計畫之追蹤管考，重視計畫的實質內涵及成效的評估，確實已奠定了各私立大學校院經營規劃的良好基礎。

前述之獎助經費評核方式，少數學校希改進審查作業方式，教育部於八十九年一月間委請私立大學校院協進會辦理『私立大學校院中程校務發展計畫作業改進研討會』，希能提供未來改進之建議，惟會議決議未提出具體改進方案，教育部於九十年二月籌組「研議改進私立大學校院整體發展獎助、補助制度專案小組」，邀集私立大學校院代表及專家學者共同進行研討，經過八次會議研擬九十一學年度新制度之方向，並經「九十學年度私立大學校院中程校務發展計畫第一次審查：委員會議」通過，另針對部分細節、定義召開第九次專案小組會議討論確定。其精神如下：

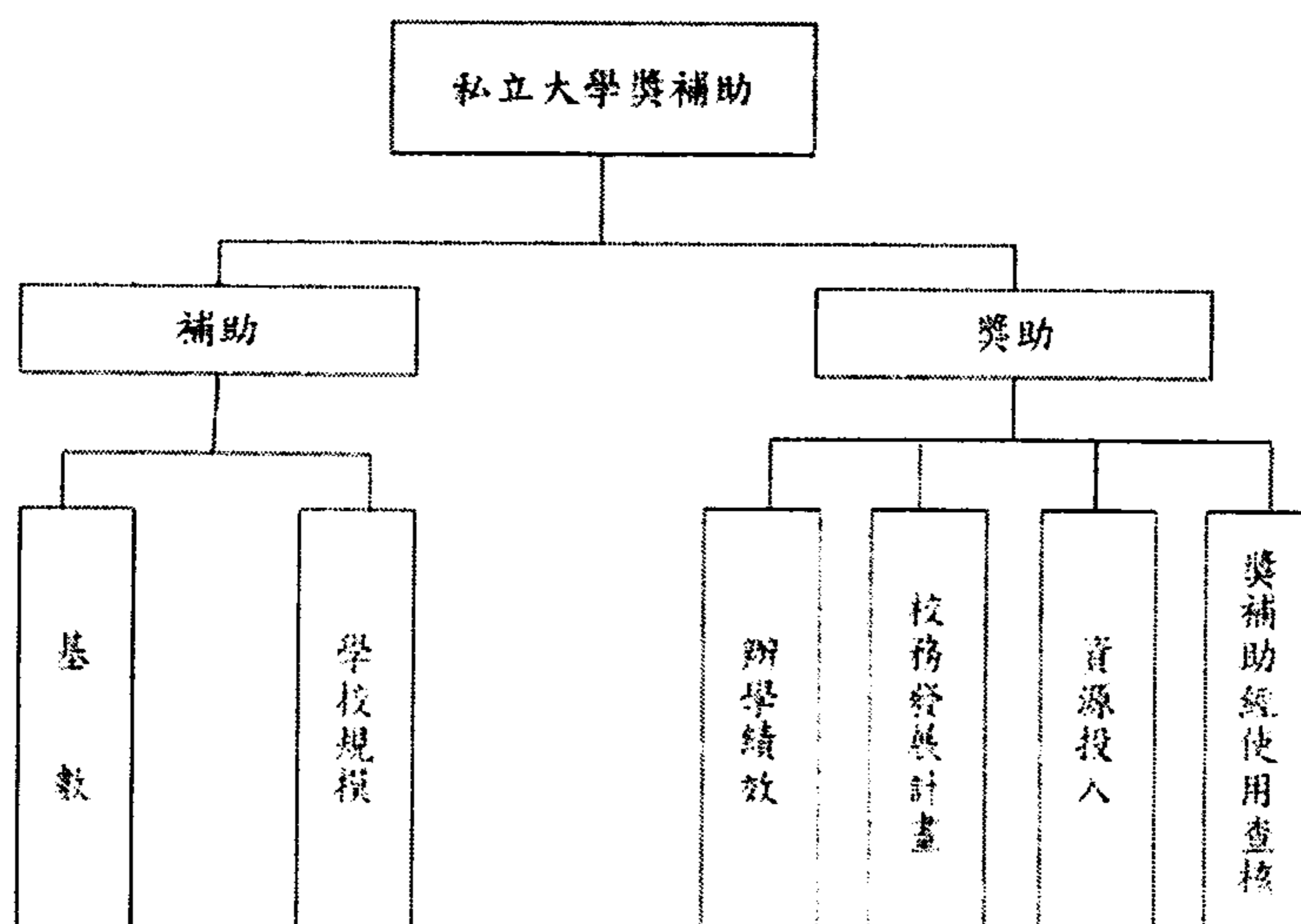
- (一) 補助反映學校資源投入：補助指標中除原有學生加權及教師加權外，增加「職技人員」一項，因考量行政支援人力為學校教學、研究及行政運作之重要因素，為引導各校聘任專任行政及技術研究人員，減少以工讀生充任行政工作之情形，爰增加此一指標。
- (二) 獎助增加客觀量化指標：為使審查作業更為嚴謹客觀，獎助指標除原有之「校務發展計畫」及「辦學績效」(原合併為「中程校務發展計畫」)外，增加「資源投入(量化數據)」一項，反映出學校在「人力」、

「空間」及「設備」之投入，由量化數據直接計分。

- (三) 獎助增加經費使用查核：為了解各校執行教育部整體發展獎助及補助經費情況，教育部委託專業學術團體辦理「獎助、補助經費使用查核」，除協助學校建立經費規劃及運用之制度外，亦依權責予以監督。
- (四) 增列行政運作項目考核：各校行政運作未依相關法令規定辦理者，教育部得依私立學校法減少補助經費，原則上學校每經教育部行文糾正一次扣款五十萬，限期整頓改善一次扣款一百萬，實際減少額度提不分組審查委員會議討論。

## 第五節 我國私立大學校院整體發展獎助及補助作業之實施流程與分配模式

目前我國對於私立大學的獎助及補助制度區分為補助與獎助兩大部分，其中補助為依公式計算後發放，獎助則分為辦學績效、校務發展計畫、獎助補助經費使用查核及資源投入四項評核，每一大項下又另有多項指標做為衡量依據，見圖二。



圖二、私立大學整體發展獎助及補助內容

其中以辦學績效所佔的比例最高（50%），在獎助及補助經費使用及查核方面，目前是採委託專業學術團體辦理的模式，另外在資源投入中有關人力的部分，其中又分為加權師生比（35%）以及專任教師中助理教授以上以上所佔比例（30%）兩部分，合計為65%。

其中在辦學績效所包含的四大項目中，大多是以可以量化評估的資料為主，例如教師實際授課時數與學生比例、專任教師發表論文或專利數量、推廣教育班次以及行政支援人力與學生比、資產負債表等項目；在校務發展計畫方面，則是由學校每年執行獎助及補助計畫與原先規劃方向的一致性以及「實際使用經費和獎助及補助經費」的符合度加以衡量。