

度的多元指標來進行，方得以呈現一個較為整全的高等教育公平樣貌。基此，本研究之執行將參酌聯合國教科文組織（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）、歐盟（European Union, EU）等國際組織，及英、美國家已發展之教育指標架構，並斟酌我國國情後，將高等教育公平分為社經脈絡、入學機會、資源分配，與成功機會等四個構面探討；各構面再分別擇定數個指標細項，以提供未來檢測高等教育公平時較整全之依據。

肆、高等教育指標之運用限制

然而教育指標的運用不當也可能產生某些負面效果，故在發展指標時應將指標的限制納入考量。Layzell（1998, 1999）根據對美國高等教育系統進行研究後，提出指標運用時應注意的幾項警示如下：

一、明訂策略目標方向

在發展高等教育公平指標之前，決策者必須先釐清兩個問題：「高等教育應達成的首要目標為何？」及「如何衡量該目標的達成程度？」，而基於文化背景與政治考量之差異，不同決策者皆有一套蘊含其公平或效率之政策價值的偏好指標，但該指標卻不一定能適用於廣泛的策略目標。而一旦缺少策略目標，指標就失去方向而陷入無謂的資料蒐集活動（Layzell, 1998, 1999）。

二、指標項目不宜過多

對多數決策者而言，為了以更整全視野來衡量教育發展現況，常同時運用多種指標。惟指標過多卻可能產生以下結果：1. 指標愈多，個別指標所代表的重要性愈低；2. 指標愈多，代表機構欲達成之目標愈多，愈有可能面臨不同目標間衝突的危機（Layzell, 1998, 1999）。Johnstone（1998）也承認高等教育系統具有平衡各種指標間「多元、不易衡量與相互矛盾目標」之需求。例如當政府將政策目標設定為提升高等教育參與率時，將造成機構為獲得較多政府補助而讓更多學生入學；結果可能導致與原先提高畢業率或強化畢業生素質之目標發生衝突。

三、考量資料可取得性

資料的可取得性會影響教育指標的發展和執行，美國「州高等教育辦公室」（State of Higher Education Officer, SHEFO）調查結果即發現美國採用新指標的各州中，有80%反應他們必須蒐集更多新資料以支援新指標系統的發展。若使用

現有資料庫中的資料，雖可降低前置作業的時間和成本，但僅由這些資料所產生的指標卻非最有用或最適當的 (Layzell, 1998, 1999)。

四、質量指標同時兼顧

指標依其性質又可分為質性與量化。前者係由文字或以敘述性方式來呈現學校成效；後者則是以量化數據加以表示。一般而言，質化指標因需依賴決策者之專業判斷主觀認定，故較易產生無法客觀衡量的情形；相對地，量化指標則有缺乏彈性之問題存在。因此，建構指標時首先必須考量目標，其次再衡量質量指標之利弊，並在二者之間取得平衡。在西方國家量化指標雖已被視為是有效的評估工具，但仍需輔以非量化判斷。理論上，教育政策評估應捨棄單一面向的衡量工具，而應以包含質性與量化之指標來衡量政策成效；惟實務上，為避免引起爭議，許多與經費分配有關的政策仍採取量化指標為之，以減少人為判斷的主觀因素 (Jongbloed & Vossensteyn, 2001)。Watts (1992) 亦曾批評採用量化指標可能產生的問題之一，即為試圖將不可計量的事物數據化。此外，Harris (1998) 也提醒吾人儘管量化指標能呈現機構表現的客觀外貌，但許多用來建構指標的資料卻也是從主觀判斷的活動而來，且在運用指標推論事實的詮釋過程中，亦同樣蘊含人為判斷之主觀成分。因此，過度聚焦量化指標將可能導致以手段取代目的之後果。惟量化指標雖具有上述問題，但不可否認地，相較於質性指標而言，量化指標的確較為具體且明確，因此至今也仍較受各國教育決策者青睞。相反地，質性指標雖能提供主管機關對大學機構多元表現之不同觀點，但卻需要一套更嚴謹的建構過程，故相較之下達成目標的困難度亦較高。基於此，如何取得兩種類型指標之平衡點，至今仍屬於爭議不休的議題。

伍、國外高等教育公平指標之相關研究

教育公平不但是社會公平的重要組成部分，亦是社會公平價值在教育領域的延伸和體現。爰此，第二次世界大戰以來，國外許多先進國家已針對教育公平此一不容忽視又亟待解決之問題，進行多方面的探索與實踐。茲就國際間對於高等教育公平指標之建構情形說明於下。

一、全球高等教育排行榜高等教育公平指標

由於確保各社會階層都有公平合理接受高等教育的機會，已成為世界各國政府所面臨之共同課題，其中尤以入學可接近性 (accessibility) 與就學可負擔性 (affordability) 成為各界關注的新議題。故 2005 年「全球高等教育排行榜」(Global Higher Education Rankings: Affordability and Accessibility in Comparative