

請正視拙劣評鑑對台灣高教的影響¹

——在立法院教育與文化委員會公聽會上發言——

劉源俊 / 東吳大學教授

100年5月26日

一、教育部藉修〈大學法〉擴權 立法院背書

充分的自治與適當的監理是保證大學健全運作的兩個基本要件。民國八十三年元月公布新〈大學法〉，八十三年八月接著訂定新的〈大學法施行細則〉，並廢止〈大學規程〉，是一個重要的里程碑。然而，近年從實際上的運作看，教育部的監理權在擴大，而大學自治的程度逐漸降低。一方面固是由於大學教授們爭取「大學自治」的聲音變弱，另一方面則是由於九十四年新通過〈大學法〉的修訂。

教育當局於民國八十年代在不得已的情況下將權力下放，於是亟思收回權力。在九十年代初期，教育部新組〈大學法〉修訂小組將它重做大幅度修訂，將原本在做而無法源基礎的或原來在施行細則裡「偷渡」的措施納入法條。立法院通過後，內容從三十二條 3,312 字增為四十二條 5,392 字之多。在條文裡，立法院慷慨賦予教育部幾樣「法寶」，可以用來「依法」使大學就範。

八十三年版〈大學法〉裡首次提到「評鑑」，第五條規定：『各大學之發展方向及重點，由各校依國家需要及學校特色自行規劃，報經教育部核備後實施，並由教育部評鑑之。』評鑑的內容只是「大學之發展方向及重點」然而在九十四年版〈大學法〉第五條擴充規定為：『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。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。』

第五條既然授權教育部定期辦理大學評鑑，教育部乃推動於民國九十四年底成立「財團法人高等教育評鑑中心」，規劃進行「系所評鑑」與「校務評鑑」兩種評鑑。前者於民國八十五年開始，後者於民國一百年進行。

從「高等教育評鑑中心」已完成的「系所評鑑」觀察，則見問題叢生。前引法定文字『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。』是立法院授予教育部馴服大學的「尚方寶劍」。於是，即使如國立臺灣大學，都有拉紅布條，學生列隊歡迎「評鑑大員」的現象²。可能期望將來臺灣還會有懷抱理想、立旨恢弘的大學校園嗎？

¹ 參見劉源俊，〈反思大學自治與監理在臺灣的實踐〉，高等教育理想與目標反思研討會——高等教育與科層體系，世新大學，99年6月11日。

² 98年3月《知識通訊評論》月刊七十七期社論〈大學評鑑，如犬逐尾〉：『……其結果，大學評鑑造成對教學與研究的嚴重干擾，對學術人格的斷傷，這些問題均得以免於檢視。……這些作態確實占據接受評鑑單位許多準備時間，因為他們除了挑選俊男美女一路護送評鑑委員往返，張燈結綵者有之，歡迎光臨者有之，不僅師道潰散，就連年輕學子也在這種評鑑文化的示範下，學會如何為莫名其妙的事卑躬屈膝。』作者為臺大教授。

其實法上規定大學必須先做「自我評鑑」，然後再由教育部做「委託評鑑」。這兩種評鑑本屬不同性質：從「大學自治」的精神言，自我評鑑才是重要的，教育部的委託評鑑應屬「上位評鑑」(meta-evaluation)——監督大學是否落實自我評鑑。各大學與學系依其性質不同，自我評鑑的形式自然不一。然而各方對此認識不清：受教育部主導委託的高等教育評鑑中心乃設計同一套標準作業程序(SOP，包括指標與方式)施予各校；各校為企求通過，總在其自我評鑑中先行模擬。

這麼一來，等於各校在五年期間內，要重覆做兩次相同的事，勞民又傷財！由於君子「有所不為」，大學又多，於是間接引拔出一些愛好此道的評鑑委員，他們置研究、教學於不顧，絡繹於途到各地去「耀武揚威」，並引以自豪。各學系主任把應付各類評鑑當成了首要行政工作，焚膏繼晷，折損連連。至於成效？天曉得！但聞怨聲載道。

二、不當的評鑑斷喪學術 也有違憲之虞

學術研究的動力源自探索與發現的熱情；人才培育的動力則來自傳道解惑的熱情。國家社會要做的是，提倡與呵護這些發自內心的心靈動力。〈大學法〉的第一條的後半「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。」正是在提倡與呵護這些發自內心的真誠熱情。〈大學法〉的其他條文都是為了這宗旨而訂定的，如果有什麼法條不能提倡與呵護，甚至壓抑與斷喪這一心靈動力，亟應修改之。

目前觀察到的效果，正是「探索發現」、「傳道解惑」的熱情受到斷喪。世新大學賴鼎銘校長在〈指標鋪天蓋地 高教失特色〉³一文指出，「一大堆指標鋪天蓋地而來，最後犧牲的就是高教體系的特色發展」「找一批委員開會，擬定一堆不切實際、讓大專失去特色的指標，難道不是最該解決的民怨？」

為什麼會這樣呢？評鑑不是要促進大學的研究學術，培育人才，提升文化，服務社會嗎？怎麼反而變成傷害？指標的正面用途是來自我砥礪，自我提升；一旦流為互相比較的依據時，流弊就將叢生。教育部以評鑑作為經費補助之參考，訂定一批指標來衡量大學，但又有誰來審查這些指標是否貼切呢？

東吳大學的陳昌祈教授寫〈指標的迷思〉⁴，語重心長（摘錄）：

如果有不得以的理由一定要訂定指標，就必須非常小心與戒慎恐懼的。……如果訂定「想像、虛假」的指標則將是場大災難……。就像以盲導盲，結果或許就像旅行鼠的集體自殺般，是非常嚴重的。……

每個學校在發展的不同階段，有不同的緩急輕重，在有限的資源下如何運用最為恰當應該是當事者最清楚，難道應該讓一些空降指標來干擾嗎？錯誤的指標最大的罪惡是誘發造假，再次就是將寶貴的資源拿去做無意義的事，而該做的事卻因而荒廢了！用指標來引導發展最常見的流弊，是誘發造假，最經典的是美國恩隆公司(Enron Corporation)、雷曼兄弟公司(Lehman Brothers)的案例。

³ 《聯合報·民意論壇》98年11月30日。

⁴ 私人通信。

教育部何卓飛司長回應前述賴校長的投書，⁵指稱：設立指標是「為使計畫審查具客觀性、周延性及嚴謹性」由「專家學者及學校代表共同研擬具代表性之質量化審查指標」、「目前計畫指標是以學校辦學績效（包括教學、研究、行政運作面項及配合教育部重要政策績效等項）指標為主，……。」

何司長文中提到「配合教育部重要政策績效」這句話，特別值得注意，這是教育部藉行政作威的一項鐵證：大學辦學績效中是要「配合教育部重要政策績效」的——配合者多補助（不是「得道者多助」）！連私立大學也需配合教育部政策？

受不了學術界的敗壞風氣而申請提前退休的清華大學動力機械學系彭明輝教授在〈學術自由的本意與淪喪〉⁶一文中針對「教育部和國科會的各種獎勵制度和經費分配政策……；教育部經費的威脅利誘」傷害學術自由與社會利益，有違憲之虞的檢討。目前鋪天蓋地的不當評鑑，不但與大學法第一條宗旨相違，也有違憲之虞。

怎麼說呢？《中華民國憲法》第一百六十二條：「全國公私立之教育文化機關，依法律受國家之監督。」必須依法行政！九十四年版《大學法》第五條：「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，……」《大學法》這裡所說的「評鑑」明明指的是「上位評鑑」，即大學自我評鑑的評鑑，但問題是：「高等教育評鑑中心」並無此見識，而那些「評鑑專家」們腦子裡似乎只有指標，別無他物！《大學法》裡並沒有提到「指標」！所以訂定「指標」已是逾越大學法的規定，但我們的教育部卻明示默許，樂此不疲。這裡也反映出學界的無奈與鄉愿。

教育本是良心事業。⁷但可怕的是：我們的教育環境正在被一群所謂「教育行政專家」改變。他們設計表格，搞「學生能力指標」、「課程地圖」、「職涯進路圖」、「學習歷程檔案」——拿來做評鑑，作經費補助的依據！於是乎，大家開始作假——自小學到大學。強將定義不明的東西作關連，把不可量化的東西量化，不可相加的數量相加，這是假科學！以前我們各級學校的教學好，並無指標這些東西。當學校變為指標的奴隸時，教師教學的熱誠將不再！⁸

指標的設計並非無用，但前提是只供自己參考，不拿來做他人的規範工具！我們坐井觀天或食洋不化的「教育行政專家」也許會說：許多「先進國家」都在做這樣的事，我們要迎頭趕上。那就更為可怕！「先進國家」亂搞金融，我們也要學樣嗎？「先進國家」廢死刑，我們也要學樣嗎？何況就優良教育傳統而言，我們是「先進國家」！還要弄清楚一點：別的國家或是沒有《大學法》相關的法律；或是若有，他們的大學評鑑卻並不是訂在法律裡的。

⁵ 《聯合報·民意論壇》98年12月1日。

⁶ 彭明輝網站，〈學術自由的本意與淪喪〉99年12月6日。

⁷ 孔子有名言：『道之以政，齊之以刑，民免而無恥；道之以德，齊之以禮，有恥且格。』教育部監理與大學自治間的關係當可如是看。

⁸ 最近進行的某大學校務評鑑中，隨行的助理不經意地講出：「想不到我們的影響有這麼大！」他們並不懂高等教育，只不過是讀了個「教育行政」的碩士，被延攬進評鑑中心幫忙。他們只要傳達一句話，學校就要照著做。他們也讓大學教師與職員們長許多見識：原來教育局就是這麼管中、小學的！現在，「教育行政人」升級，更可以管大學了

三、SSI 與 SSCI 禍害學術發展與技術教育

以上所說是關於大學評鑑。以下再說以 SSI 與 SSCI 為指標來評鑑學術的為害。

學術發展欲速則不達，揠苗助長適足以害之。提倡學術的關鍵在於維護一個愛智、講理而公平的環境，讓學術自然在土壤裡生根，發芽，茁壯。然而，用「哀哀指標」來評鑑學術，一時或能有拉拔效果，久後負面效果必將一一呈現：高教工廠化，⁹學術商業化，學閥幫派形成，學術霸凌猖獗，急功近利時興，鑽營作假流行。科學（science）淪為「賽引事」，真正讀書人更難覓，公共識士漸絕跡。這是我們國家樂見的學術界嗎？

更糟糕的是，SSI 與 SSCI 是西方世界的東西，我們拿來評鑑自己，是自我作賤，自外於本土。難道教育部與國科會希望我們的學術永遠附庸於西方？

彭明輝教授說得更悲戚：「要亡台灣，先瓦解她的產業競爭力；要瓦解台灣的產業競爭力，只要切斷她的學術跟台灣社會的關聯即可。未來的歷史學家或許會這麼寫：台灣的淪亡，從五年五百億開始。對於五年五百億我最想說的是：沒有任何一個國家，會笨到編列國家經費，來阻止大學教授研究跟該社會有關的問題。令人難受的是：這樣荒唐的政策竟然獲得藍綠政府共同的支持。」¹⁰

臺大資深退休教授劉廣定前幾天在給我的一封電子信中寫了下面一段話：「昨天我和一位化工方面的企業家談，他表示近年來的「科技大學」畢業生能力比不上以前的「專科」畢業生；大學也不做「應用研究」！我覺得是「教改」與「SCI」種下的禍根。」我們眾多的技術學院與科技大學竟然也東施效顰崇尚「賽引事」！若非教育部的政策偏差，孰令致之？

四、給立法院的具體建議

綜上所述，重新研訂一部先進的〈大學法〉——應該是一部「大學綱領法」，而非「大學管理法」，藉釐清教育部及大學董事會（理事會）的監理角色與大學自治的分寸，並充分賦予大學自治權，是一件刻不容緩的事。

評鑑不應該訂在法律裡。若一定要訂，現行〈大學法〉第五條文字「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。」必須改為「教育部為促進各大學之發展，得組成評鑑委員會或委託學術團體或專業評鑑機構，評鑑各大學之自我評鑑。」

再退一萬步想：若教育當局一定不能忘情於作威作福之得意，請將評鑑限制於公立大學，而放私立大學一條生路！

期望立法院莫作戕害臺灣高等教育的幫凶。

⁹ 呂苡榕，「高教工廠化系列」，共四篇，臺灣立報。99年6月15日〈爭補助 大學成論文工廠〉、6月16日〈搶經費資源 研究自主性沒了〉、6月17日〈鞏固校園權力 老將新秀鬥爭〉、6月20日〈大學自治僵化 教師噤聲〉。

¹⁰ 彭明輝，〈亡台從五年五百億開始〉，彭明輝網站，100年4月28日。