

壹、前言

大學既是知識傳遞與人才培育的重要場域，亦是促進經濟成長、科技進步以及提升國家競爭力的創新基地，因此先進國家莫不競相透過構建品質保證機制來確保大學教育品質，臺灣亦然。從1990年代迄今，臺灣的高等教育發展歷經大眾化與市場化趨勢，在規模擴張與學費攀升的雙重影響下，讓大學教育品質的維持與提升成為社會關注焦點，「高等教育評鑑中心」在此氛圍下應運而生，從2005年成立迄今，已陸續進行兩回合大學系所評鑑與校務評鑑。

揆諸世界各國高等教育品質保證機制的發展，英國大學評鑑制度之成功運作向來著稱於世，儘管其實踐經驗常成為其他國家學習與借鏡對象，英國政府仍不斷謀求改進之道。2014年甫完成「研究卓越架構」(Research Excellence Framework, REF)的改革，隨即又把矛頭指向教學評鑑，於2017年推出「教學卓越架構」(Teaching Excellence Framework, TEF)取代原先的「機構審核」(Institutional Audit)，旨在透過「消費者導向評鑑」(consumer-oriented evaluation)觀點改變傳統專家觀點的教學評鑑運作方式，以回應近年來備受關注的「重研究輕教學現象」與「大學是否物有所值」等重要議題。

在全球化潮流席卷下，臺灣的高等教育發展也面臨與英國類似的諸多挑戰，且隨著消費者意識抬頭，大學評鑑活動無論在觀念上或技術上都需有所調整，才能為學生與雇主提供真正有用的教學品質資訊。此外，無論在臺灣或英國，大學學費政策對政府部門而言，都是一個相當棘手的問題，而英國政府在此次評鑑制度的改革過程中，也企圖透過將評鑑結果與學費調漲掛鉤的方式來建立一個常態性學雜費調整機制。是故，英國新推出的TEF不但對該國境內高等教育發展產生重大影響，對包含臺灣在內的其他國家來說也具有重要啟示。

基於此，本文從消費者導向評鑑觀點出發，具體剖析英國TEF之方案特色，除了對相關文件進行蒐集、整理與分析之外，作者亦親赴英國訪談大學校長協會執行長與受評學校之資深教授，藉此深入瞭解改革方案之實施特色與所受批評，最後以英國實踐經驗為基礎，提出對臺灣高等教育評鑑未來發展方向的啟示。

貳、英國高等教育品質保障機制之發展歷程與改革背景

英國政府自1980年代起即積極建立高等教育品質保證機制，經過長久演進後，

如今已獨樹一幟，其中最受矚目之處，在於建立一個將教學與研究分開進行的雙軌評鑑制度。茲就兩項活動之發展歷程與改革背景扼要說明於下。

首先，在研究評鑑方面，自1986年起至2008年止，英國四個行政區之「高等教育經費補助委員會」(Higher Education Funding Councils, HEFCs)共實施六次「研究評鑑作業」(Research Assessment Exercise, RAE)，透過相互競爭與財務誘因而確保大學的研究成果具有國際水準。其次，在教學評鑑方面，由於早期大學被認為是一個能夠自我批判的機構，在雙軌制時期，英國早期的「國家學歷頒授委員會」(Council for National Academic Awards, CNAA)為了確保多元技術學院的教學能夠達到與大學水準相當的品質，曾訂定了所謂大學教育的「適當標準」(appropriate standards)，做為多元技術學院等機構教學的參考，多元技術學院等機構開授的課程均需接受其檢視，亦即，CNAA透過課程檢視(course review)與機構評鑑(institutional evaluation)，針對大學以外的高等教育提供者進行品質管控或認可(楊瑩，2004)。但1997年以後，為能更有效地確保教育品質，英國政府將「高等教育品質委員會」(Higher Education Quality Council, HEQC)與「品質評量委員會」(Quality Assessment Committee, QAC)合併為「高等教育品質保證局」(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA)，做為檢視大學教學品質、形成發展標竿與建置資歷架構之專責單位(Greatbatch & Holland, 2016)，也正式開啟了英國大學由外部評鑑機構來監督其教學品質的新時代。

隨著時代變遷，英國高等教育品質保證機制也面臨轉型需求，在籌劃多年後，英國政府於2014年提出「研究卓越架構」以取代「研究評鑑作業」；然因新制所產生的研究經費分配集中化傾向較過去更為明顯，致使英國學界「重研究輕教學」現象更加嚴重(劉秀曦與楊瑩，2017)。且與研究經費分配採取擇優獎助的原則不同，英國政府對於教學績優學校向來缺少相對應的鼓勵機制，教學評鑑結果僅用來提供各校教學改進參考，長此以往，自然造成大學校院中教學活動的重要性漸被忽視，教學品質也漸受侵蝕(Gibbs, 2010)。

此外，由於英國政府於1997年採納《學習社會中的高等教育》(Higher Education in the Learning Society)報告書〔又稱為《迪林報告書》(Dearing Report)〕中對於放寬大學收費管制的建議(National Committee of Inquiry into Higher Education, 1997)，讓英國高等教育經費從由政府完全支持轉變為由政府與受教者共同承擔。據此，學費上限也自1998年以後歷經數次調漲，在2012年時更一舉由每年3,290英鎊調漲到9,000英鎊，2017/18學年又漲至9,250英鎊。面對愈來愈