

airiti

未來的IR備忘錄

■ 文／黃榮村・高等教育評鑑中心董事長
臺灣校務研究專業協會第一任理事長

我在2014年8月接任高等教育評鑑中心董事長，就國際定義，這是一個有關大學品質保證（Quality Assurance, QA）的認證機構，當時並無校務研究（Institutional Research, IR）業務。在國際高教競爭全面開打與國內少子女化生源嚴重減少下，大學校數已過飽和的臺灣高教，面對的是一波波難解的重大壓力，前、中、後端大學固然面對的壓力性質各有不同，但沒有一個是可輕忽以對的，其中包括學生學習成效與辦學效能兩項。

衡諸美國經驗，若要讓大學能做好這兩大項工作，並當為校務決策與內控的重點機制，則須有IR系統的協助，方足以成事。

從美國到臺灣

美國IR之興起已逾五十年，主要應係來自1970年代對大學要求提交社會責任報告書（Social Accountability Report）而趁勢建立起來，之後則與強調大學治理（university governance），包括招生、休退學、財務、形象排名等項，以及學生學習成效有關。而且為了讓社會大眾與學生、家長，能有系統的查核比較，逐漸發展出透明化與系統性作法，演變到今日粲然大備的IR建置。

臺灣類似IR的努力與機制，並非一無所有，不必從零開始，尤其是臺灣技專與大專校務資料



▲TAIR理事長黃榮村教授發表演說。（陳秉宏／攝）

庫，過去在國立雲林科技大學負責下，歷18年，長久以來已被當為高教決策支援系統的重要一環。另外，之後在過去十餘年各種高教促進計畫的推動下，已建立起各種大小不一的資料庫，以因應一流大學計畫、教卓計畫、典範科大、技職再造、校務與系所評鑑、各類獎補助款與學生貸款等項之資料要求，所以現在要建立全校性的IR應該不難。

但由於要有大致統一的格式與項目，也要比對過去紛雜資料的正確性與一致性，因此，必須好好結合資訊科技、統計分析與資料科學等類專業人員，也須對大學內部之運作概況有一總體了解，才能達到有效綜合的目的。

成立大學IR專業機構的邏輯

教育部於2015年推出IR實驗計畫，協助推動成立國內的IR專業協會。2016年1月「臺灣校務研究專業協會」（TAIR）成立，在教育部主催與TAIR協助推動下，目前所有大學校院中約有52%，也就是76所設立IR辦公室，並僱有一百多位全職分析人員與逾數百人的兼任分析人員。

成立大學IR專業機構的邏輯，與成立高教專業評鑑機構的想法並無兩樣。所謂不知歷史縱



深、不清楚國際比較，就別妄議國政，所以釐清需求，了解學習機構的SWOT優劣分析（Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats）所在，之後作出以證據為基的決定（evidence-based decision），就是建置IR與實施QA當為高教決策支援的邏輯，一方面供學校做內控之用，另一方面亦可在綜合各校IR資訊後，協助高教政策得以在較具體、全面性的觀照中，發展出有效的宏觀調控策略。

接下來的事也很重要，利用QA（從外面看）與IR（從裡面查）看出問題後，如這所學校欠缺品質教育或研究能量不足等，就要開始設定「目標、策略與行動方案」（mission, strategy, and action plans），來改善不理想之處。這裡面的基本觀點是：決策很重要，但行動才是關鍵！而擬議中的各類行動，可以先由IR提供學校所需的基本數據與證據，當為起始點。

臺灣高教通關密語：排名、QA與IR

IR辦公室之設置在不同類別學校，如在公私立學校，或者學校係屬一般或技職或特殊專業型，應有不同的最佳模式。因不同類型或性質的學校，校長與校務會議的角色功能大有不同，校長與行政團隊對校內的影響力都有細微但重要的差異，應能善用其不同特性做出最佳設計，外界的評審不宜做統一要求，以免失去辦學彈性。

現在臺灣高教最常聽到的通關密語至少有三個：排名、QA與IR。這指的是大學外部的相對位置（排名只是一種手段）、外部評鑑與QA（校務與系所評鑑是一種手段），以及內部治理機制（建立校內IR系統與利用以證據為基之決策模式，提升機構效能）。前兩者是經過十幾年的競爭性計畫（如研究型大學、五年五百億、教學卓越、典範科大等計畫），及時面對國際競爭（世界排名、國際化、招收國際生），以及啟動規範

性之品質保證（QA）的系所與校務評鑑之後，才變成耳熟能詳的。

IR則是個例外，能在短短兩三年間廣為人知，可能是因為在國際高教競爭，又加上國內特殊的大學生源長期嚴重短少之雙重壓力下，迫使大學須儘速自我定位，進行組織調整與內部評估，並尋找利基發揮學校特色。另外一個因素則是頂大計畫與高教評鑑實施十幾年後，也有諸多不如人意之處，須作大幅修改，在此狀況下，不能沒有替代方案，IR可以是其中一個重要的選擇。

月月有活動 交換IR經驗

轉眼就翻過了2018年，TAIR成立至今已兩年。這段期間，TAIR做了一件一般學會或協會不太會做的事，那就是月月有活動，由選定的大學輪流主持。若這個月是各校IR建置的經驗交流，則下個月就是如何建置IR等相關理論技術的學習工作坊。因是第一次這樣做，所以我每次都全程參與。月月有活動還擴展到年年有國際性的IR專業會議，在每年年會時同步舉辦，或者另由大學擇期主持辦理。2017年TAIR以Taiwan-AIR名義，成為美國已有五十幾年歷史的「校務研究協會」（Association for Institutional Research, AIR）國際聯盟協會。

IR可以說是一種以證據為基的決策支援系統，它可以是模式驅動（model-based），也可以資料驅動（data-driven），這兩種方式的使用都有不同的技術與眉角，因此一般都要有數據分析與資訊科技（IT）專家，以及一個具有教育專業性的辦公室，由副校長或教務長擔綱，辦學團隊才能在現代變動劇烈的國內外高教環境下，做出適時、務實，與聰明的校務及院系所決策，在招生、留生、攬才、留才、學習成效、學術競爭與資源籌措及配置上，做出最好績效，而這也是在大學競爭激烈時，幫助自己勝出的保證。

當臺灣高教界對外部評鑑產生各種還未適當化解的憂慮時，大學內部的IR建置則可在QA之上，暫時做出一些彌補的功能。因此，讓各校在TAIR「月月有活動」的經驗交換過程中，體會到什麼是IR的重要議題、什麼是建置IR系統時必須要精熟的技術，以及各校面對這些問題時的不同考慮為何，便成為非常重要的討論項目。其中最受歡迎的議題就是如何有效建立有用的IR資料庫，以及如何利用IR資料庫評估學生學習成效。

以學校需求特色為主體 建立IR資料庫

IR在建立資料庫時幾乎可以無所不包，不過仍需以學校的實際需求與擬發揮的特色為主體。一間以追求卓越為職志，以及一間想在困境中找出機會的學校，當然對想建立的校務資料與擬發揮的特色，會有相當不同的考量，這是在推動IR時一定要留給學校的彈性。但不同類大學也應該有相同的、可供互相比較評估的指標，而且一所大學之所以為大學的基礎資料，也應能呈現給利害關係人了解。

整體而言，IR資料庫仍以招生、學習成效、職涯輔導與辦學經營為主體，這方面目前全國有許多子資料庫已經建立完成，但必須做有效的串接。至於財務之揭露與相關決策程序，因另有法律與政策監督機制，不同國家有不同作法，如日本就放入IR系統中，但美國就不太處理這類問題。臺灣則因今後的少子女化招生壓力，學校經營與財務的關係應該相當密切，宜另有一套更周延之作法，只靠IR做揭露與分析是不夠的。

至於為何重視學生的學習成效，其理至明，學生是學校的核心，故招生、休退學追蹤、學習過程中之預警、學習成效、學用落差之弭平與職涯發展等項，應當作學校最重要之關切事項。但「學習」一詞意義甚為廣泛，不易明確定義，宜

先取得校內共識，訂出項目與格式，而且跨校之間也應建立基本共識，共同發展。

月月有活動的主軸除了各校IR建置的經驗交流，以及辦理建置IR之相關理論技術的學習工作坊之外，還強調IR如何協助大學治理（含招生與留才策略之調整、標定學校強項並促成學校競爭力、公共性之發揮、大學社會責任之履現等項），以及如何協助建立國家高教資料庫，這些都是在當前大學困境下必須加緊促成之事。大學與國家的高教系統有必要向社會、家庭及學生交代做了什麼事、為什麼值得被信賴，以及能提供多大的人才培育競爭力。

IR的未來展望

臺灣高教IR的具體建置與TAIR的成立，可說都是在起步階段，在這種時候談未來展望，似乎跳得太快。但臺灣高教IR的實質內容其實早已開始蒐集至少十幾年，只是沒用IR之名罷了。至於關係密切的QA（校務與系所評鑑），則是名正言順地實施了更長久的時間，因此在推動IR時，也應該要想到如何結合QA與IR的議題。另外則是IR辦公室設置後的跨校與區域合作問題。

● 結合QA與IR之必要性

教育部不再要求高教系所（包括通識教育）做評鑑之後，許多學校基於辦學績效與關心學生學習成效，想了解原本作為教學品保之外部評鑑機制，今後是否有替代方案。尤其在高教競爭往研究大幅傾斜以及大部分非屬所謂一流研究型大學的高教學校，在少子女化嚴重來襲的今後關鍵十年間，如何從內部做好教學品保工作，進行有效的招生與人才培育，是大學在已不被要求做外部系所及通識教育評鑑之後，都很想知道的事。

方法之一，就是建置IR作為內部品保之重要機制。IR應將學生學習成效作為重點項目，這也是

高教深耕計畫所要求之內控項目，設計時宜分為一般與特色類別，以供選擇性填報教育部所要求的共同欄位之用。另須研究在教育部統一跨校公布與學校個別公布時兩者如何分工整合的問題，以免各說各話，反而造成困擾。

在推動IR建置時，很自然就會碰到個別差異問題，如頂大關心的是學術領導與打世界杯；一般大學則以提升大學治理效能、做好教育基礎設施與彰顯辦學特色為主；技職校院以大學治理、產學合作與發揮辦學特色為重點。這裡面又有公立大學、私立大學、特色大學與招生困難校院等不同類別，需要做個別差異式的考量，不能再穿同一套制服。

在結合QA與IR的實現上如欲成功，應重視對臺灣不同類的大學採取不同的評鑑與認可指標，並儘速發展出不同的評鑑方式，供當事學校自主選擇。高教評鑑中心可研擬系所評鑑與校務評鑑的改善方法，結合QA與IR來設計評鑑項目，以協助不同類的大學發展。在此過程中，應朝分類分級的評鑑方向努力，有效促成本國不同類大學之辦學目標，將是未來臺灣高教的一件大事。

● IR辦公室設置後的跨校與區域合作

IR由於涉及個別學校的師生個資，因此宜先在學校內獨立設置。初期為了有效建置，校長不宜擔任主管，係基於類似檢察官與法官應分隸辦事之原則。由於IR之重點在學生招生留才與學習事務，以及學習成效等項，因此由教務長出面負責亦甚合宜。但在私校可能有協調各單位之困難，故依學校特性由副校長出任亦可稱合宜有效。IR辦公室在專業上獨立，但在決策體系上係隸屬於校務治理之一環，主要是智庫性質，難以負決策

責任，因此不宜有強枝壓主幹之心態。

但各校設置IR辦公室之後，為了發揮更大效能與作為制定全國高教政策之參考，應可考慮盡快推動跨校與區域合作。推動之初，須先有共通的資料庫清整建置、具共識之足夠分類資訊（sufficient set of categorized data）、操作同樣嚴謹的統計及分析方法，並檢視資料一致性及做好正確性判定後，才能在共通的基礎上，設定跨校比較策略與特色發展方向。

這就是IR系統的兩階段建置。第一階段是小IR，各校建立後可作為校務治理一環的資料庫，並依各校特色或弱點，從資料中研判出最佳可行策略，以提升辦學效能。第二階段則是後設（meta）層次，將各校可公開、應公開、被要求公開之資料，建立共同欄位，由教育主管機關依法令建立具流通性之跨校全國性大IR，以監督高教之健全發展，並隨時找出依法令、依政策應介入協助之處。在這兩者之間，或者也可依需要，建立具有互信的跨校IR聯盟，包括已經建置完成的大學系統或聯盟在內，以發展區域合作關係，共享發展IR的好處，提升校務治理成效。

精進IR 解決高教難題

TAIR草創伊始，即自我期許有責任協助IR專業人才之培訓，以及協助大學建立以IR為基礎之治理平台。這些工作皆非一朝一夕可完成之事，看來我們還有很多事情要做，面對未來複雜難解的高教問題，或許IR的建置與精進，可以幫上一些忙。希望大家一齊努力來促成！（本文節錄改寫自《臺灣校務研究實務》一書所刊載之〈代序：臺灣校務研究的未來〉一文）

◎參考書目

黃榮村(2018)。代序：臺灣校務研究的未來。載於林博文、江東亮(主編)，**臺灣校務研究實務**。臺北市：高等教育出版社。