

英國高等教育品質保證制度之變革

■ 文／林劭仁・國立臺北藝術大學藝術與人文教育研究所教授、高等教育評鑑中心兼任研究員
呂依蓉・高等教育評鑑中心專案助理研究員

英國在高等教育的發展頗為成熟，諸多著名的大學吸引了世界各國的學生前往就學與學習，可說是全球高等教育重要的輸出國。其高等教育品質保證制度也發展甚久，將大學教學與研究分開進行的評鑑方式即為主要特色。近年來，英國持續進行高等教育的改革工作，2015年公布《發揮我們的潛能：教學卓越、社會流動及學生選擇》（*Fulfilling Our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*）綠皮書，續於2016年公布《知識經濟的成功：教學卓越、社會流動及學生選擇》（*Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*）白皮書，更重視教學與學生學習，提出「教學卓越架構」（Teaching Excellence Framework, TEF）的方案構想；並於2017年通過《高等教育與研究法案》，對近年英國高等教育改革有重大的影響，也使得教育行政體系面臨重組。其中最重要的就是成立「學生辦公室」（Office for Students, OfS），做為諸多變革制度的主要規劃與推動單位。高教評鑑中心於2018年11月間曾赴英國與該國高等教育及品質保證相關機構進行交流與簽訂合作契約，其中也特別拜訪了「學生辦公室」與辦公室品質小組（Quality



▲英國高教品保在全球具有舉足輕重之影響力。
（高教評鑑中心／攝）

Team）的政策顧問Neil Gaskin，以及「英國品質評估常務委員會」（UK Standing Committee for Quality Assessment）秘書Gemma Tombs互動對談，以更清楚該單位主要的角色與未來可能合作的重點，以下為整理交流對話後的發現，但因英國各地區政府享有自治權，故中央政府的變革主要是以英格蘭地區為主，尚未完全溯及蘇格蘭、威爾斯等地區，僅提供讀者參考。

「學生辦公室」的角色與任務

「學生辦公室」是由原「英格蘭高等教育經費補助委員會」（Higher Education Funding Council for England, HEFCE）與「公平入學辦公室」（Office for Fair Access, OFFA）整併而成，承接英國教育



▲本會同仁與英國QAA同仁合影。（QAA提供）

部的政策指示，主要任務在負責研訂與審核高等教育提供者（Higher Education Providers, HEP）設立條件及新申請案件，並決定HEP是否可核給具頒授學位及稱為「大學」的資格。也就是說，基於英國高等教育愈益重視市場化、全球化及績效責任的趨勢，於是立法將大學學位授予權、大學升格更名審核權，及大學註冊登記等任務都賦予新設立之「學生辦公室」。此外，該辦公室也扮演高等教育經費補助之角色，包括依教學品質評量結果，判定高等教育提供者學費調漲與否，及經費補助與貸款之決策；同時也核定學生申請學費貸款或其他學生經濟支持補助等資格認可等工作（楊瑩，2017）。因此我們可發現，「學生辦公室」是在法令的基礎下，協助英國政府確保大學績效責任，及落實高等教育市場的開放與競爭，可說是英國高等教育變革中最重要「市場規範者」（Regulator for the market）。

高等教育市場化產生的影響

在1997年高教政策改革前，英格蘭大學之經費主要來源為政府的資金補助。1997年後，政府給予大學的直接補助逐漸減少，政府針對大學管理之權力也相對變得更小。但因為這樣的變動，英

格蘭大學經費變成必須由學生學費與學生貸款（student loans）而來，高等教育市場化對大學資金來源有相當大的影響。另一方面，全球化的趨勢讓國際學生入學之情況也逐漸增加，漸漸成為辦學經費重要部分之一。也因此政府必須重視學生來源之多元化，確保大學能符應不同背景學生之多元需求，於是乎透過設立「學生辦公室」此類學生就學貸款控管單位，用以確保大學的辦學品質，當然，政府也可藉此逐漸收回對於大學辦學的行政監控與主導權。

近年來，也因為國際學生的數量成長相當快速，提供國際學生就學的高等教育機構水準也開始不穩定。為了使國際學生在英國就學時獲得一定保障，並且維護英國高等教育之名聲，英國政府於是要求各高等教育提供者均需辦理註冊登記，無論是新、舊大學，並在「學生辦公室」下設置「英格蘭高等教育提供者註冊局」負責註冊登記作業，若無登記在該辦公室的名冊中時，將無法提供國際學生就學執照（T4）以及簽證。所以高等教育提供者雖然不一定要申請通過註冊，但有可能就不能招收國際學生或提供學位授予。

「學生辦公室」除了辦理註冊登記外，在確保英國大學的辦學品質上則由「高等教育品質保證

局」(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA) 提供協助，基於所發展出「品質準則」(Quality Code) 的內容與標準，進行品質與標準檢核(Quality and Standards Review)，來深化為大學治理的核心理念與表現。「高等教育品質保證局」則必須將檢核結果回報給「學生辦公室」，經由檢核結果確保大學辦學品質，並決定該校是否列於准許學生申請學生貸款的名單中。

高等教育品質保證制度的主要改變

過去英國高等教育的評鑑將研究與教學分開辦理，而辦理過程一直被批評有偏重研究而輕忽教學的現象。近年的變革在高等教育市場化與績效責任的影響下，促使高教品質保證制度由整體之校務、系所評鑑，轉移至風險本位管理(Risk Based)的品保系統。風險本位管理之品保系統主要針對無法達成「品質準則Quality Code」標準的高等教育提供者，以及沒有通過品質與標準檢核的高等教育提供者進行檢視。而通過之機構則不須再花費精力、資源與時間來準備週期循環的評鑑，可謂一大改變。然而，所有大學都需要透過線上及數位化系統來更新學校的相關辦學數據，讓「學生辦公室」與「高等教育品質保證局」能有效的掌握每個大學是否都仍符合標準，並持續追蹤後續改善情形。

品保過程由「學生辦公室」組成標準檢視工作小組，邀請該領域具專業的專家學者，例如檢視經費的工作小組成員，就具有會計專業背景，針對學校給予的數據分析進行解讀，並回報給學生辦公室，決定是否列為高風險的學校。如此使用風險管理的方式是對於大學自我管理的信任，是基於尊重大學內部的評估機制，因為「學生辦公室」只追蹤數據呈現，檢視可能有問題的部分，若有需要也會委由「高等教育品質保證局」進一

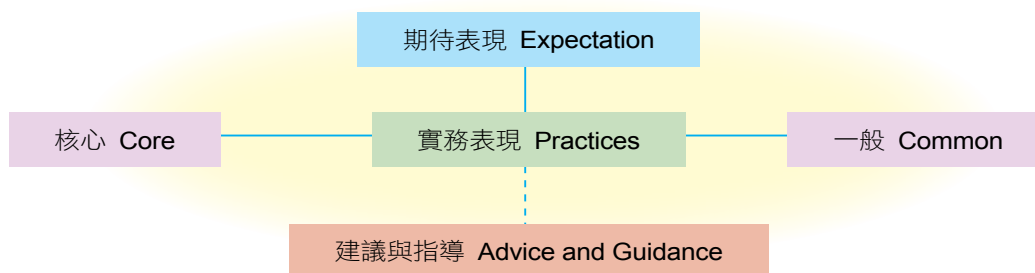
步了解。至於大學如何經由內部程序來呈現數據資料，英國政府是站在信任的角度，故相較過去的評鑑，現在給予大學更多發展內部品保的自主空間，也同時能將重點置於監督風險較高的其他高等教育提供者，降低對一般大學的干擾，增進品保制度的效能與效率。

然而，這種品保制度上的改變也可能造成另一項風險，也就是大學將會以不被列入高風險學校為主要努力的目標，在數據上過度美化以求過關，反而忽略品質保證的意義在於透過內、外部檢視來持續精進大學發展與教學品質，這是目前高等教育互動關係人最關切的議題。因此如何督促大學繼續精進教學與研究品質，而非僅專注於通過標準門檻，成為現階段「學生辦公室」與「高等教育品質保證局」需面對的重要挑戰。

「品質準則Quality Code」的架構內容

英國雖然將原本週期性的評鑑制度改成風險本位的管理方式，但Mr. Neil Gaskin 也強調對於品質保證的堅持仍然沒有改變。依「學生辦公室」的規劃，大學品保過程至少有三大要素：首先，必須符合「品質準則」，再來是依循國家資歷架構(Quality Framework, QF)規範，以及「教學卓越架構」的重點。並且，在品保檢核的過程中(包含註冊前與註冊後)，包括外部品保機構(如高等教育品質保證局, QAA)、大學間的同儕回饋(peer review)、相關專業組織(professional bodies)，以及「品質評估常務委員會, UKSCQA」等四類型單位，都會介入品質保證的過程以協助大學檢視教育品質。

新版「品質準則」是大學維持品質的重要參考規範，以學生學習的利益為核心概念，內容主要分為三大部分，分別是期待表現(Expectations)、實務表現(practice)，以及建議與指導(Advice



圖一 「品質準則Quality Code」的架構

and guidance），如圖一所示。第一部分期待表現為新版「品質準則」需要達成之教學與學習及相關服務標準，是所有高等教育提供者皆須達成之目標，具強制性，也是「品質準則」中最基礎的門檻。第二部分為實務表現，又分成核心實務（Core practices）以及一般實務（Common practices），核心實務是教育提供者如何呈現達成期待目標的具體做法，及學生學習成效的達成情形，所有高等教育提供者也都必須符合，亦具強制性；一般實務則注重高等教育提供者如何持續精進與提升教學品質。第三部分為建議與指導，引導高等教育提供者發展與維護自我之辦學品質，雖然這部分並非是必須達成的標準，不具強制性，卻也是支持其他二部分的主要基礎。

「品質準則」在實際推動上可分成「對標準的期待」（expectations for standards）與「對品質的期待」（expectations for quality）。「對標準的期待」是指大學應自行規劃內部檢核的學術標準，且必須符合國家資歷架構的層級規範，也須符合政府部門學位資格的標準，並定期檢視以改善與提升。「對品質的期待」則指大學依據所訂標準實施的自我檢視歷程，包括資源投入的情形、課程規劃及安排、教學活動的進行、經費運用、自我管理與品保，以及學生學習成效等，亦

包括如何引進外部專業意見來進行品質的改善。

因此，英國政府與品保機構就在新版「品質準則」的基礎規範下，包括學校內部的自我檢視與外部評鑑皆以此為最高指導原則，來對英國高等教育提供者進行品質評估與監控，考量學校過去與現在的發展情形及紀錄做出專業判斷，以符合社會大眾與互動關係人對高等教育的期待。

綜合前述，近年英國高等教育品質保證制度的變革是依循其高教政策的發展重點，政府透過法令頒定與行政組織改組，用以確定政策變革方向及簡化管理程序。而在高教政策強調市場化、全球化，及績效責任下，高教品質保證制度也發展出重視學生學習成效、推動風險本位管理、尊重大學自主檢視、簡化評估制度等作為，這些變革可提供國內推動高教品保的參考。特別是第二週期校務評鑑甫於去年底完成，今年開始除執行追蹤評鑑外，也同時啟動校務評鑑的後續檢討等相關研究，英國變革的部分經驗也正符合高教評鑑中心朝向簡化與提升校務評鑑效能的發展方向，期待在參考先進國家的制度之後，能逐漸形塑出下一週期校務評鑑的核心理念與執行方式，在提升效率及效能的基礎下降低外部干擾，減少資源耗費，協助大學提升內部品保能力，確保優質的教學與學生學習成果。🇬🇧

參考書目

楊瑩（2017）。英國政府推動「教學卓越架構」與「研究卓越架構」政策對英國大學之影響。科技部研究報告（MOST 105-2410-H-032-060）。