

大專校院董事會在評鑑與認證的責任

■ 文／劉克明·高雄醫學大學名譽教授

世界各國都特別重視高等教育，因為它對社會、科技和經濟的進步、科學的新發現、生命的延長和文化的豐富等皆做出了偉大的貢獻。不例外的，臺灣也相當重視高等教育。目前，臺灣高等教育機構的最高權利單位，私立大專校院是董事會，公立大學則是校務會議。然而，近年來，教育部正持續推動國立大學法人化，包括成立董事會，擬建立類似美國高等教育機構的行政架構。



各私立學校之發展，應組成評鑑會或委託學術團體或專業評鑑機構，定期辦理私立學校評鑑，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。」

私立學校董事會之任務與權責

有關臺灣高等教育機構的董事會在教育方面的任務，依據教育部私立學校法第36條董事會提出籌設學校計畫、第39條私立學校經學校主管機關許可立案後，始得招生。可見董事會負責私立大專校院的創辦及創校時的招生，但其後學校之經營方面及教育成果的品質，則未見有與董事會相關的法條。此外，教育部私立學校法第57條規定「私立大專校院應定期對教學、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，由各校自之。學校主管機關為促進

教育部雖有明定私立大專校院必須接受評鑑的法規，但教育部私立學校法與私立學校法施行細則的條文，皆未明確提及大專校院的評鑑與其董事會之間的關係。雖然在某些大學醫學院要進行實地訪視評鑑時，董事長或代表會出席學校的簡報並參加座談，然而有些學校董事會則對評鑑持有異見，例如2012年，某大學醫學院要進行實地訪視評鑑，在安排與董事長訪談時，其董事會認為依法無據。後來還得勞煩當時醫學院評鑑委員會主任委員專程至該校親自向董事長說明評鑑的

目的與進行訪談的原委。

臺灣醫學院評鑑委員會與醫學院董事會之間的關係

臺灣醫學院評鑑委員會 (Taiwan Medical Accreditation Council, TMAC) 新制醫學教育品質認證準則 (2018年) 第1章機構中, 1.2決策單位提到: 1.2.0醫學系隸屬之學校必須受其校院務委員會及董事會之監督, 校院務委員會及董事會之職責必須明訂。

訪視要點: 醫學系隸屬之學校必須定義其需陳報校院務委員會及董事會之教育事務。

校院務委員會及董事會之組織結構與職責須有效執行對醫學系隸屬之學校的監督指導權責。

該監督指導權責需注意: 避免經費的不當使用、在採購與人事任用上的利益衝突; 以及影響校務推動之重要因素。

茲檢視近年來醫學院評鑑委員會網站公布的實地訪視評鑑報告中, 與醫學院最高權利單位的董事會相關的發現, 例如:

1.A校董事會2位董事對董事會、A大學、醫學院與醫學系的關係與分際非常清楚。

2.A校董事會指派常駐A校校園之董事及負責監督附設醫院籌建及營運之董事, 醫學系之預算、決算、增設學位學程、員額編制等, 由A校統籌規劃後, 依據法令規章, 送董事會審議通過後辦理。

3.A校董事會之改選依據私立學校法暨「A校學校財團法人捐助章程」辦理, 多數董事成員任期重疊, 以使董事會能夠長期穩定地掌握及了解學校及醫學系的發展。

4.A校依據「A校學校財團法人捐助章程」明訂捐助的方法、董事會的組織、董事之資格、董事長遴選、遞補方式、職權及運行方式等, 以迴避

潛在的利益衝突, 訪評期間與駐校董事座談, 了解A校董事會運作歷史悠久, 未曾發生利益衝突之事件。

5.A校實際訪談多位教師都表示, 授課時數超過10小時, 教師負擔明顯較大; 訪評期間與2位董事的訪談中, 2位董事答應會與校長及院系主管討論增加基礎醫學專任教師的可能性。

6.B校若干教師由董事會 (長) 指示聘用, 卻無法融入團隊, 以致聘用不久即離職, 顯示董事會應設法了解及適度尊重科部之建議, 才可確實充足教學人力資源。

7.B校依2013年追蹤評鑑報告, 當時之校長、醫學院長、醫學系主任均表示於任期屆滿後再續任, 以穩定行政團隊, 當時對於主管治校之信心和決心均令訪評小組印象深刻。但此次訪評時, 3位行政團隊主要主管均已換人, 校方雖有說明, 仍顯示人事更換頻繁, 不利理念及治校之傳承及長期規劃。雖然和資深董事晤談時, 該董事表達董事會對校院主管之尊重和支持, 然而仍可看到董事會對於學校人事、財務的「關注」, 相當程度影響該校醫學教育, 需要再追蹤。

8.B校附醫每年資本門投資總額偏低, 建議董事會在財務趨於穩定之情況下, 應以提升教學品質為資本投入之首要考量。

從訪視報告之敘述可看出受訪學校董事會對高等教育品質改善與教育品質確保 (Quality improvement and quality assurance) 都非常重視, 並參與學校主管與教師之聘任及學校財務之運作。然而在其董事會之組織章程中, 既未明文敘述與教育品質改善與教育品質確保相關的校務工作, 例如學校各級主管的聘任、教師的聘任、教師的授課時數與教學的品質、教學設備的預算等學校人事與財務的監督、指導權責, 亦未提出董事會在醫學院評鑑應扮演的角色。

美國高等教育機構的董事會概況

2018年，美國艾德菲大學（Adelphi University）名譽校長Robert A. Scott（President Emeritus of Adelphi University, USA）的一篇文章「董事會需要更好地了解大學」（Governing bodies need to understand universities better），提出四個重要問題——誰管理大學？他們是如何被選出的？他們如何為自己的職責做好準備？他們要對誰負責？Scott名譽校長認為大學的使命、目標和策略之間，包括選擇行政主管的標準、選擇教師的標準、和學術研究的使命，以及其他要素等，應該要有更大的一致性。

Scott名譽校長認為正如公司董事會要求董事們要了解企業、科學和市場是公司策略的核心，大學也應能從董事們那裡獲益，他們可以為校務發展計畫和決策做出實質性的貢獻，而不僅僅是在提供年度或資本的禮物。事實上，大學董事們在了解其高等教育機構的創校歷史、使命和目的，要服務的學生和競爭的格局，以及相對的優勢時，最能發揮其效力與功能。因此，當大學董事會包括具有高等教育經驗和知識的成員時，董事會的功能就更會得到提升。

Scott名譽校長認為大學董事會成員，如果他們要確實發揮他們所擔任的角色之功能，他們必需了解關於高等教育的財務、教學品質的控制、政府法規和法律要求、經費補助政策和其他問題的複雜性。由於這些原因，聯邦政府等主管部門應該謹慎地挑選大學董事會的董事，並要為他們的職責提供持續的相關專業能力的指導。在美國，大學董事會的董事們通常希望能夠提供服務，因為他們認為那是在他們生命中的關鍵時刻，是要回饋對他們曾經很重要的高等教育機構的時候。雖然這個動機是很榮耀的，但它並未反映擔任該職位所需要的真實性質。如果做得好，董事會成員的任務就是真正的投

入工作。事實上，它需要精力、想像力和承諾——而不是對陳舊歷史的情緒的重新審視

美國高等教育機構的董事會與其機構的被認證之間的關係

美國高等教育認可協會（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）主席Dr. Judith Eaton曾出版一冊有關於此兩者之間關係的書籍《高等教育機構董事會成員的認證指南：基礎、問題、挑戰》（*A Board Member's Guide To Accreditation: The Basics, The Issues, The Challenges*）。

Dr. Eaton認為認證（Accreditation）是一個高等教育機構制定學術品質和應負責任的事務的部分。認證是設定高等教育機構必須達到的期望，包括發展新的計畫和服務，以及如何提供這些服務的部分。如果一個高等教育機構尋求擴大其學位課程、建立一個新的校園、參與國際或與其他高等教育機構建立夥伴關係——所有這些都需要認證組織的關照。當申請聯邦政府資金，例如學生補助金和貸款等的資格的要求時，認證可以為一個高等教育機構扮演生死攸關的角色。

今日，社會希望更多地了解認證的執行狀況，而且更在質疑它是否有效，導致呼籲需要加強認證的公共責任。其原因很明確，因為在目前，至少某些高等教育對於越來越多的人來說，是經濟改善和提升社會福祉的必要條件。然而與此同時，高等教育卻變得越來越昂貴，越來越多的學生離開學院或大學時負債累累，而且並不是所有學生都能順利畢業或完成他們的教育目標。隨著越來越多關於高等教育績效的數據向公眾開放，越來越多關於學院或大學教育的有效性的問題被提出來。例如：為什麼沒有更多的大學生畢業？為什麼至少有一些雇主持續地對大學畢業生的技

能不滿意？為什麼有些學者專家的研究會繼續證實畢業生的技能和能力水準低於預期的水準？鑑於認證對學院或大學經管與生存的重要性，高等教育機構董事會必須更有效地參與認證。

董事會董事亦應參與認證的工作

書中「認證與董事會的參與」(Accreditation and Governing Board Involvement)一章中, Dr. Eaton提出董事會董事們要參與認證的工作, 包括：

1. 與總校長和分校校長合作，參與認證審核

Dr. Eaton認為高等教育機構董事會透過三種方式使自己受益，並透過參與認證，為其高等教育機構做出貢獻。首先，董事會與總校長和分校校長合作，參與初始的或持續的認證審核至關重要。董事會將從每個階段的了解(awareness)或參與(participation)獲益，其包括自我評審過程、在校園內與認證組織實地訪視團隊會面、審核實地訪視團隊的後續報告、應認證組織委員會的要求參與會議、監視認證組織最終的認證決定，以及任何被要求的後續追蹤行動。所有這些都需要董事會與其機構的執行長(CEO)密切諮商。高等教育機構或學門從董事會的參與認證過程中獲益：它展示了一個學院或大學的獨立性；同時，它肯定了董事會的領導能力與承諾於為高等教育機構建立良好的學術未來。

董事會需要確保他們在認證組織審核後，隨時了解其高等教育機構和/或學門的被認可狀態，此過程通常是要透過董事會會議的定期報告。此外，由於認證組織的責任，並未隨著實地訪視的結束而終了，就如上所述，大多數高等教育機構都擁有多項的認證，而這些認證組織中的任何一個，都可能需要高等教育機構定期進行年度報告、特別的報告或其他的監測。董事會要保持知情，能夠透過例如校長或主要的學術主管們提供

的訊息來了解。董事會必須要知道保持高等教育機構的認可狀態是一直持續的，而不是一個定期發生的孤立事件。

2. 董事會需要參與建立未來的高等教育機構認證

Dr. Eaton認為董事會需要了解和參與認證運作的政策背景和政治操作，特別是因為這涉及聯邦法令，其包括認證的要求、認證組織和教育部之間的關係，以及負有執行聯邦法律應用於認證的責任。董事會成員需要隨時被通報，例如國會提出會影響認證的法案及公告會影響認證的法規。這種告知是可以透過總校長和分校校長、或透過該高等教育機構所附屬的華盛頓協會(Washington-based association)或兩者來完成。如果提議的立法或法規，可能證明對認證有害，董事會成員可以透過政治參與國會議員或行政部門的運作，來協助他們的機構和認證組織。

3. 董事會需要成為認證的變革和創新的領導者之一

Dr. Eaton認為認證所面臨的諸多挑戰，有可能會顯著地改變其運作，並對學院與大學產生影響。當認證尋求去應對未來的許多挑戰時，不僅需要認證組織和學者們的共同努力去提供領導，尚需要包括董事會成員們的參與。隨著高等教育的格局正在發生變化，認證將如何對其品質負責？我們要如何地在認證中建立更嚴格的標準？我們要如何改進認證審核，以提高高等教育機構的績效？這些最優先且最重要的要靠總校長、認證組織與董事會成員們共同努力的決定。董事會需要參與建立認證的未來，而不是在場外、事不關己的，容許未來的認證在沒有他們影響的狀況下出現。

對董事會的七個問題

Dr. Eaton對董事會成員們提出七個問題，包括董事是否有：

1. 參加自我評審？
2. 審核自評報告最終版本？
3. 與實地訪視團隊見面？
4. 審核實地訪視團隊的報告草案和最終報告？
5. 參與認證組織委員會會議，並與執行長開會？
6. 收到並審核決議信？
7. 要求行政人員的持續追蹤報告？

Dr. Eaton認為鑑於認證對學院或大學經營與生存的重要性，高等教育機構董事會必須有效地參與認證。董事會需要定期地被通報高等教育機構的認證和所有學門的認證：即將到來的實地訪視、確保遵守認證準則的步驟、認證組織的新要求，以及可能危及認證狀態的任何問題。董事會需要與總校長或分校校長合作，積極參與認證審查。

董事會可以採取方式，包括參與其高等教育機構的自我評審、與實地認證訪視團隊會面、加入總校長或分校校長訪問認證組織委員會、對訪視團隊的報告和認證組織組織的行動信函，以及根

據需要進行的追蹤，例如，特殊的認證訪問或所需的報告等，進行仔細審查。

Dr. Eaton的結語認為認證面臨的挑戰不少。當認證面對它的挑戰，並有效地回應高等教育和社會的變化時，高等教育的領導是至關重要的。透過董事會參與認證和了解學校學術品質等重要問題，領導力才能得到加強和提高。

結論

臺灣高等教育機構的最高權力單位，私立學校的董事會或未來公立大學依大學法人化而成立的董事會，其所負責管理的高等教育機構之監督指導權責應該是一致的。在進行高等教育機構的評鑑與認證時，董事會成員們需要定期地被通報，他們不但要積極參與自我評審與實地訪視，而且要了解可能危及認證狀態的任何問題。

謹建議這些董事會的監督指導權責，應該在董事會的組織法規中要明文規定。👉

◎致謝

筆者獲得美國高等教育認可協會Dr. Jim Willard 同意翻譯 “A Board Member’s Guide To Accreditation: The Basics, The Issues, The Challenges” 一文，謹此致謝。

◎參考文獻

張中宜(2018年4月30日)。評拔管風波 交大校長推國立大學“法人化”。**TVBS新聞**。取自<https://news.tvbs.com.tw/local/911363>

教育部(無日期)。私立學校法。取自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001675>

教育部(無日期)。私立學校法施行細則。取自<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL008408>

劉克明(107年10月24日、11月14日、11月28日)。高等教育機構董事會成員的認證指南：基礎、問題、挑戰。**高雄醫學大學e快報341-343期**。

醫學院評鑑委員會(2018)。**新制醫學教育品質認證準則**。取自<http://www.heeact.edu.tw/ct.asp?xItem=16374&ctNode=2071&mp=3>

醫學院評鑑委員會(107年6月)。**輔仁大學醫學院醫學系評鑑報告**。取自<http://www.heeact.edu.tw/public/data/8741154158.pdf>

醫學院評鑑委員會(106年4月)。**中山醫學大學醫學院醫學系評鑑報告**。取自<http://www.heeact.edu.tw/public/data/74714292071.pdf>

Scott, R. A. (2018, January 26). Governing bodies need to understand universities better. *University World News*. Retrieved from <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20180123082837795>

Eaton, J. (2016). *A board member’s guide to accreditation: The basics, the issues, the challenges*. Washington, D.C.: CHEA. Retrieved from <https://www.chea.org/userfiles/uploads/board-guide-accreditation.pdf>