

CHEA 國際品質原則系列

美國高等教育認可機構國際品質第六原則

品質與品質保證機構

■ 文／侯永琪·高等教育評鑑中心執行長、輔仁大學教育領導與發展研究所教授、亞太品質網絡副理事長
王力冉·輔仁大學教育領導與發展研究所研究助理

近年來，各國對評鑑機構在確保高等教育品質的角色上，已由較具權威性的角色轉換成須與大學相互溝通，並充分了解大學行政運作、領導模式及學生需求，以能真正運用有效能評鑑工具及標竿，確保學生學習成效。而這也是品質保證機構須與所有高等教育利害關係人，共同努力建立對「品質共識」的一種過程。藉此，品質保證機構及大學之間相互依存的关系可以被強化。

而在重新建立品質的過程中，品質保證機構在認知到目前評鑑對大學所造成的負擔之時，也須著重於教育產出結果。美國品質保證機構「高等教育認可審議會」（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）所提出的第六原則「品質與品質保證機構」，即是詮釋評鑑機構角色重新塑造之品質保證新趨勢。

外部品質保證制度發展與歷史

● 法國

與大學已有千年以上的歷史相較，外部品質保證制度的建立相對上是較晚的。雖然早在13世紀初期，當時法國巴黎聖母院曾嘗試對巴黎大學（University of Paris）採取學術管控，但因巴黎大學對此外部監控反感，舉行示威表達不滿，故在

1231年，教宗格雷葛里九世（Pope Gregory IX）頒布詔書，取消宗教對大學的控管，外部品質保證的概念也就此沉寂了六百多年。此一結果間接造成了對大學專業自治的尊重，也同時導致大學逐漸變成學術「象牙塔」，不與社會相互連結的深遠影響。

● 英國

至1832年，英國杜倫大學（Durham University）成立，為了認證其學位效力，促使英國再度提出外部審查系統的概念，開始思考如何建立可為所有大學之間相互比較的標準。基本上，品質保證精神已存在於英國大學系統一段時間，但它僅被運用在教學及學習的面向，主要目的是於不同領域中建立一套可比較的標準。然而，此一外部審查制度也突顯教職員在評鑑過程中的重要性。

● 美國

「外部品質保證」概念在美國發展成為區域性認證機構，最初目的是希望能建立大學及中學之間緊密的連結，以及設立一套為高中生就讀大學準備的標準。19世紀末，整個評鑑系統也逐漸走向更正式完善的模式。相較之下，外部評鑑制度在20世紀尚未對其他國家產生巨大影響，其主要原因在於雖然大部分國家當時已對公立大學採取相當程度的管控，包含教職員的任用，但與品質

成效的關聯性不高，還算不上是完整的品質保證系統。

過去25年，全球外部品質機構數量大幅成長，促使高等教育品質保證國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAHE）的成立與發展。INQAHE成立於1991年，其核心成員由國家級品質保證機構和專業認證機構所組成。成立初期只有11個成員國，但幾乎包括了當時已建立外部品質保證制度的國家。現今 INQAHE擁有近200名正式品質保證會員，只有極少數的國家沒有參與。



▲同儕小組進行現場訪視是全球所有品保機構共同遵循的評鑑模式。（陳秉宏／攝）

品質內涵

Harvey及Green（1993）對於品質一詞提出許許多不同的概念，其中包含卓越、以金錢衡量、利害相關人滿意度及適用性（fitness for purpose）等。若品質代表「卓越」，這對大學來說是條相當艱難的路，因為大學不可能一直都保持在卓越的狀態；即便如此，「最優秀的」大學也可能馬上是「相對優秀」大學的敵人。另外，品質也可能被視為一種以「金錢為衡量」的價值標準；這或許太過於商業化，但因資源有限，大學在尋求品質提升時恐怕是無法迴避的。「利害相關人滿意度」也是另一種測量品質的方式，但因學生、雇主和教師等高教利害相關人對於品質有不同的概念，並不容易達成共識。「適用性」則是現今最普遍被接受、且用來檢測品質的概念，但因評鑑目的可能不適合整體高等教育機構或特定類型大

學，其評鑑結果是否可與其大學使命相符合，仍受到大家質疑。

因此，品質除了要「適用於目的」，也需考慮「目的適用性」。換句話說，大學是否有用對的方式做對的事？是誰能決定最後正確的作法？如何能證明所做的事情是正確的？這些皆需納入評鑑考量。然而，無論是以上那一種詮釋內涵，品質保證機構與大學都應共同肩負起「品質」的責任。

校務評鑑及系所評鑑

「品質保證」（quality assurance）和「認證」（accreditation）常常被交換使用，尤其在非英語系國家，但其實兩者有所不同。「品質保證」是指包含高教品質政策、程序和措施的一種全面性的「用語」。根據CHEA的定義，「認證」則只是品質評估的形式之一，認證機構可以以此認定一個系所課程是否符合標準，或是確定高等教育機構是否有資格來開設能頒發大學學位的課程。



◀品保機構與大學應共同肩負起品質的責任，以確保學生受教權益。
(唐慧慈／攝)

現今各國品質保證機構與政府之間的關係不盡相同。有些國家的品保機構是與政府保持距離的，有些則是屬於政府部門。但不論何種關係，若政府認為品質保證機構效能不彰，便會對其進行監督和改革。一些國家，其外部品質保證主要運用於大學校務層級，但仍有些國家同時採用校務評鑑及系所評鑑。那些只進行校務評鑑的國家，對於專業或與職業資歷相關系所課程之認證，通常是由專業協會來進行。雖然隨著外部品質保證的發展，許多國家的重點傾向於校務評鑑，而非系所評鑑，但在進行校務評鑑時，仍會將重點放在大學如何確保系所提供的課程符合一定的標準。

目前所有品質保證機構都會遵循一個共同評鑑模式，其中包含：(1)每五年定期審查一次系所課程或大學整體校務；(2)品質保證機構須制定完整評鑑法規和指南；(3)大學建立一套自我評鑑（self-study）辦法；(4)在進行訪視前，大學先完成自我評鑑；(5)同儕小組進行現場訪視；(6)公開評鑑報告，但在某些情況下，只有公布結果。

雖然所有品質保證機構都宣稱，自我評鑑是品質保證過程中最重要的一環，但對於如何執行自我評鑑卻有相當不同的見解。在一些國家，大學可以自由展現本身如何達成品質目標的方式及過

程；但部分亞洲國家的自我評鑑卻被誤用，因為品保機構通常會提供固定的形式及表單讓機構填答，包括許多量化問題，卻未給予大學一定自主來表達本身的情況及特色。

外部品質保證在發展初期，主要仰賴兩個元素：(1)評鑑委員的經驗及直覺判斷；(2)粗略量化資料，例如教職員資格、生師比、圖書館藏書量等。現在品質保證機構已由強調品質保證所達成的「績效」，轉變到「品質增進」。前者只要求大學達到最低標準以上，後者則是強調品質改進的持續過程。導致此改變的因素之一是隨著品質保證系統逐漸成熟，大學被訪視的次數及經驗增多，大學不會只滿足於通過最低標準。另一方面，品質保證機構也強調「品質保證」概念已由「輸入面」轉變到「輸出面」。

多年來，品質的關鍵指標一直以「輸入面」為主（input measure），如教師的品質。近幾年，品質保證機構鼓勵大學將重點由「輸入面」轉向「結果產出」，如學生學習成果、教職員在專業程度上的提升等。過去以「輸入面」為主的評鑑方法，是以傳統的高等教育模式為基礎，評估有多少學生在教室裡學習，或有多少具有資格的授課教師。但現今高等教育已呈現多樣化的面貌，學生透過遠距學習，其評量模式已與一般教室內

學習截然不同。雖然如此，當大學在討論教育產出結果前，仍須了解到「過程」的重要性。若只重視結果，一些無法直接測量到的素養，例如「誠實」、「嚴謹」或「終身學習」等面向，可能會被忽視。

不同類型的成果評估方式

現今有兩類不同的教育成果測量方式：(1)與學生表現有關，通常稱為學習成果；(2)間接測量，與大學表現有關，通常由績效指標來衡量。

● 學習成果

近年來，美國品質保證機構相當程度重視學生學習評估。根據CHEA公布的「學生學習成果雙方責任聲明：認證、大學與系所課程準則」，品保機構應要求大學達到下列幾點：

1. 定期收集和提出有關學生在每一個課程所需學習，且必須獲得之能力的具體證據，不論是在校務評鑑或系所評鑑上。

2. 在校務評鑑或系所評鑑方面，皆必須能提出可以佐證學生學習成效的間接證明，例如：畢業率、續讀、轉學、就業或進入研究所等資料。

3. 能以學生學習成果相關的顯著證據及大學學術表現的其他面向，展示大學與系所的效能（Council on Higher Education Accreditation[CHEA], 2003）。

以上CHEA對學生學習成果評量的定義，不僅包括直接的學生學習成果，也包括許多間接性大學整體表現之指標。

● 間接評量：績效指標

如前文所述，現今許多國家要求大學把其他非學生學習之直接績效指標作為評鑑的關鍵指標，例如畢業率和就業率（Organization for Economic Co-operation and Development[OECD], 2008）。然而，除非有可以比較的基準，否則這些指標所代

表的意義不大。因此，大學可依據時間發展，分析及比較當前與過去表現，或與其他大學的表現進行比較。過去20年來，許多國家已發展了有關高等教育全國性統計數據及資料庫，例如英國高等教育統計局（Higher Education Statistics Agency, HESA）就是很好的例子。HESA每年公布有關學生學習進展、獲取學位、就業紀錄及研究所錄取資料等。

品質文化的建立

品質保證發展初期的重點在於審查機構或系所課程的執行情況。而隨著品質保證發展的成熟，大學內部通常會每年進行一次自我檢視，外部評鑑機構則通常每五年進行一次評鑑。品質保證的關鍵在於回顧與審視，但近年來，品質保證不只被要求作為審視大學的工具，更應在大學日常教學、學習及研究中落實，以發揮更積極的作用，這也就是所謂的「品質文化」的型塑（European University Association[EUA], 2010, 2011）

現今「品質文化」這個概念也深深影響到品質保證機構的改變。除了品質保證機構與大學關係逐漸轉變，品質保證機構之評鑑方式也受到影響。「品質文化」鼓勵品質保證機構從「監督者角色」轉變成與大學建立相互依存的「夥伴關係」。更重要的是，品質保證機構在進行校務評鑑或系所評鑑時，更重視大學如何確保和提升自身的品質，而非只是單純測量大學教育品質而已。

未來展望：評鑑機構角色的重新塑造

相較於大學悠久的歷史，品質保證系統的發展在大部分國家僅短短30年，但在這相當短的期間卻產生相當大的轉變。品質保證機構已由重視「輸入面」轉移到重視「輸出面」之產出結果，

由「監督者角色」轉變到「夥伴關係」。然而，全球品質保證系統仍持續在發展，並正在改變中。其中兩個主要因素：(1)現今的品質保證系統過於繁雜；(2)教育的「產出」及「成果」受到各界更多的重視。

美國和英國即是最好的例子。2015年9月，兩位美國參議員提出一項有關高等教育評鑑新法案，主要目的是希望為所有美國高等教育機構建立一個以自願性為基礎，且有別於現今的認證系統。這項法案背後所代表的意義是，美國將終結品質保證機構長期以來的主導權，而將重點放在整體高等教育系統的產出及成果，而非只是注重四年制一般大學的品質。

英國方面，越來越多人認為現今的外部品保系統太過繁雜。因此，「高等教育經費補助委員會」(The Higher Education Funding Council in England, HEFCE)於2015年6月公布一份「品質評估發展諮詢報告書」，建議給予大學更程度的信任。未來，英國品質保證機構將「在尊重大學的自治及授予學位權利的原則上，制定及維持學

術標準；大學有責任決定及提供最適當的學術經驗給學生，不論學生學習的地點在何處及方法為何」。

對於已成立多年的高教機構（非新成立）而言，「品質保證」應該以「風險取向」為基礎（risk-based approach），換句話說，「除非證據顯示大學違反一些基本辦學要求及原則，否則不須對其重覆審查」，這代表著品質保證機構無需每五年進行一次審查。對已發展成熟的高教機構來說，此種評鑑模式可減輕其不少行政負擔。但並非所有國家皆會發展此一模式，因為他們可能擔心「品質保證」精神會因此被弱化及邊緣化。

但贊同者則認為，「風險取向」的品質保證模式可以將「品質文化」真正落實在大學每天的運作之中，除了能簡化評鑑繁瑣性，也可強化品質保證的效能。無論未來如何發展，品質保證機構與大學正朝向相互依存的关系邁進，並將同心協力以更全方位的態度，落實高等教育「品質」的真正內涵。✿

◎參考文獻

- Council on Higher Education Accreditation (CHEA). (2003). *Statement of mutual responsibilities for student learning outcomes: Accreditation, institutions, and programmes*. Washington, D.C.: CHEA.
- El-Khawas, E. (2001). *Accreditation in the USA: Origins, developments and future prospects*. Paris, France: International Institute for Educational Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).
- European University Association (EUA). (2010). *Examining quality culture, part I: Quality assurance processes in higher education institutions*. Brussels, Belgium: EUA.
- European University Association (EUA). (2011). *Examining quality culture, part II: Processes and tools – Participation, ownership and bureaucracy*. Brussels, Belgium: EUA.
- Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9-34.
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE). (2015). *Future approaches to quality assessment in England, Wales and Northern Ireland*. London, England: HEFCE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *OECD thematic review of tertiary education: Synthesis report volume 2: Assuring and improving quality*. Paris, France: OECD.
- Silver, H. (1994). External examining in the UK: How did it start? In Higher Education Quality Council (Eds), *External examining in focus*. London, England: HEQC.