

美國認可制2.0世代的來臨——

美國認可制的近期發展與重要變革

■ 文／蘇錦麗·國立清華大學教育與學習科技學系退休教授
黃曙東·南榮科技大學資訊管理系退休助理教授

美國認可制（accreditation）的實施已有一百多年悠久歷史，是世上第一個、發展最成熟且最為多元的認可模式。其內涵與作法曾隨時代歷經若干重要改變，惟其自願性過程與自我管制精神一直未變（蘇錦麗，2008）。本文擬自美國認可制2.0世代（Accreditation 2.0）的來臨、認可機構未能獲得認證的事件、美國大學董事與校友委員會（American Council of Trustees and Alumni，簡稱ACTA）的研究報告及《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）的兩篇報導，探析美國認可制之近期發展與重要變革。

認可制2.0世代的來臨

● 背景說明

美國各界對其認可制的爭議與批判，檢討與精進一直未曾間歇。以近期而言，首先由學術和認可社群本身所主導的討論，始於1980年代的評估運動，強調認可制如何聚焦在績效責任目的、績效責任與機構改進的正面關係、機構對通識教育的共同期望，以及更完整、透明的認可過程。

其次由批判者引導的討論，始於2005年9月美國聯邦教育部（U.S. Department of Education，簡稱USDE）部長Margaret Spellings主持的一項計畫報告，評論同儕評鑑以及認可機構的經費來源與

管理方式，在本質存有明顯的利益衝突，故無法強調績效責任目的，亦不能盡職地為高等教育機構申請聯邦基金來把關。

接著，光明基金會（Lumina Foundation）前任副會長Robert C. Dickeson（2006）亦撰文認為美國高等教育品質已大幅滑落、認可制無法保障社會對關鍵資訊知的權利、傳統認可制模式已無法滿足現有需求等，因此呼籲應大幅改革。

最後，第三類討論則由聯邦政府主導，聚焦在如何擴大認可制績效責任目的之作為、公共利益守門員的角色與用途等。

● 認可制2.0的關鍵要素

美國高等教育認可審議會（Council for Higher Education Accreditation，簡稱CHEA）主席Judith Eaton於2010年撰文指出，美國認可制已開始進入下一個世代，美國認可制2.0的來臨，是經由上述三類對於認可與績效責任等議題，多年來的對話、辯論及審議過程，並獲得共識後而產生的。她也提出認可制2.0的六項關鍵要素：社區主導與共享的通識教育成果、強調透明度的共同認可過程（如定期公布易懂的機構成就資訊）、嚴謹的同儕評鑑、強化的機構品質改進效率、多元的認可機構、另類認可財務來源的模式等。

吾人可發現，認可制2.0不全然是一套嶄新的

論述，它仍保有或修改傳統認可制1.0的某些要素。綜言之，它在不損及認可制1.0最具價值的特色下，更強化認可制；有關共同成果與透明度的決定，係經由社區主導，以增強績效責任；它仍保有同儕評鑑的效益，惟多開了一扇門，對於認可制的組織、管理及治理，提供其他另類思維（Eaton, 2010）。

認可機構未能獲得認證的事件

● 美國認證（recognition）標準

美國實施「認證與認可」的品質保證雙層模式，亦即認可機構需經CHEA或USDE認證通過後，始能評鑑與認可高等教育機構（蘇錦麗、黃曙東，2015）。CHEA與USDE皆訂有認證標準作為認證的依據；CHEA的六項標準為：認可機構的認可程序應可促進學術品質、展現績效責任、鼓勵自我檢查與規劃、執行公平且合宜的認可決定程序、對實務進行持續性反省，以及具備執行認可程序的足夠資源等。

而USDE亦訂定認證最低門檻：要求認可機構應提供足以支持其認可活動之文件，包括認可準則與程序、認可作業政策與程序、外部財務審查最新報告、獲認可機構或專門領域之名單、自我評鑑指導原則、到校訪評人員訓練及其行為規範之文件、實地訪評報告樣本、機構或專門領域回應實地訪評報告之樣本、認可委員會會議紀錄、認可機構的組織章程及其辦法、對已獲認可機構或專門領域的評論報導目錄等。

● 最近一次未能獲得認證的名單

茲羅列最近一次未能獲得認證的認可機構名單如下，包括：拒絕 / 終止認證、持續暫緩認證或暫緩認證（<http://www.chea.org/recognition/RecogDecisionSummaries.asp>）。

1. 獨立大學及學院認可委員會：2016年4月

CHEA暫緩認證、2016年9月USDE終止認證。

CHEA在2011年9月對獨立大學及學院認可委員會（Accrediting Council for Independent Colleges and Schools, ACICS）做出暫緩認證決定，要求其應再提供額外證據。經補足資料後，2012年9月CHEA同意給予為期三年的認證，惟要求在認證結束前由CHEA再進行一次完整的認證審查。然2016年4月，CHEA對其再次做出暫緩認證決定。

接著，USDE在2016年9月正式宣布取消其認可高等教育機構的資格（侯永琪、池俊吉、周華琪，2016）。

2. 國際商管學院促進協會：2016年7月CHEA拒絕認證。

2013年1月，CHEA對國際商管學院促進協會（The Association to Advance Collegiate Schools of Business, AACSB）做出暫緩認證決定，要求其應再提供額外證據。2014年底AACSB再提出申請，惟CHEA各給予一次的延長暫緩認證及持續暫緩認證的決定後，在2016年7月做出拒絕認證決定，9月23日AACSB提出撤銷申請認證，9月28日CHEA確認。

3. 美國餐飲聯邦教育基金會認可委員會（American Culinary Federation Education Foundation, Inc. Accrediting Commission, ACFEF-AC）：2016年1月CHEA暫緩認證。

4. 美國林務員協會（Society of American Foresters, SAF）：2015年1月CHEA拒絕認證。

5. 專案管理研究院全球專案管理教育學程認可中心（Project Management Institute Global Accreditation Center for Project Management Education Programs, PMI-GAC）：2013年1月CHEA持續暫緩認證。

6. 美國圖書館協會認可機構委員會（American Library Association Committee on Accreditation, ALA-

COA)：2012年9月CHEA持續暫緩認證。

上述認可機構未能獲得認證的主要理由，皆為獲其認可的機構未能定期提供社會大眾有關學生成就等機構表現之可靠資訊。其次，部分機構的學生學習成就不符合社會與業主期待，例如低畢業率（以六年內畢業計）、學生高離退率及高學貸呆帳比率。再者，部分機構已被聯邦或州政府調查，但認可機構仍未採取任何有效作為。最後，認可機構所採用的學生學習成效評估基準過於寬鬆與薄弱，不足以支持高品質的大學教育。

ACTA研究報告

ACTA於2013年9月與全美企業研究院（American Enterprise Institute, AET）共同發表一篇研究報告（Brown, 2013），批評認可機構：無法履行國會旨意，造成低學生成就（低基本能力、低畢業率、高流失率）、高學貸呆帳比率等；無法阻擋美國高等教育自主性與獨立性遭受不當干擾；無法確保美國高等教育領先國際等。

基於保護學生與納稅人、保障高等教育機構的自主與獨立性、鼓勵學習創新以維護美國高等教育領先等，該報告建議國會應有改革作法，包括：

1. 將認可制中有關改善品質之角色與得以申請聯邦貸款補助之角色分開。
2. 確保透明的成就表現準則或指標。
3. 容許高等教育機構自願進行更嚴格的自我檢核，以取代現有認可機制。
4. 容許或鼓勵更優質的品質保證機構設立。
5. 建構機構與學生層級之品質保證績效責任。
6. 倚賴現有州政府而非認可機構。

華爾街日報的報導與CRAC的回應

2015年6月17日《華爾街日報》的報導認為，認可機構幾乎無法排除表現最差的高等教育機

構，也缺乏一致性評估學生畢業率與學貸呆帳的準則。事實上，目前全美四年制大學生畢業率僅為59%；全美學生貸款債務持續高漲，從2007年起八年內上漲一倍，達美金1.2兆；11%貸款學生無償還能力。且最近15年來，區域性認可機構共認可三千所機構，僅有26個機構（含18所四年制大學）未獲得認可資格，而這些機構的學生畢業率僅有35%，其中9.3%的學生最終無法償還貸款（Fuller & Belkin, 2015）。

Judith Eaton在受訪時僅表示，認可目的「不是撤除某一機構，而是強化它的（校務）運作能力。」其他認可機構對此報導則迴避無回應。

接著，2015年10月4日的報導再度批評：「美國高等教育被一群卡特爾（cartel；即認可機構）所控制，認可制阻礙創新、妨礙低成本競爭者加入。」並指出認可問題包括：訪談議題不具意義、缺乏學生學習基準、高學貸呆帳機構竟獲得認可、15年來只有18所機構未獲得認可、評鑑委員來自鄰近機構、過高／過久的準備費用；例如史丹福大學（Stanford University）宣稱準備12個月花費85萬美金，杜克大學（Duke University）準備二年花150萬美金（Wall Street Journal[WSJ], 2015）。

Judith Eaton（2015）回應表示，認可機構目的乃強化高等教育學術品質，其存在係促進並維護優質的全球化高等教育機構及所有認可參與者的作為，皆符合專業標準等。

美國區域性認可機構委員會（Council of Regional Accrediting Commissions, CRAC）於2016年9月21日發表一份聯合公告指出，其已訂定申請認可之四年制或二年制大學，若其六年或四年內畢業率分別低於25%或15%時，須回應如何有效提升學生畢業率。若依據現有高等教育資訊系統（Integrated Postsecondary Education Data System）資料，266所四年制大學及279所二年制

學院在此條件下將很難獲得認可。此外，美國聯邦政府亦要求這些認可機構應重視學校學生的高學貸呆帳與低償還率問題，預計將有85所公立、73所私立、105所營利學院在此標準下，亦無法取得認可（Kreighbaum, 2016）。

三項發展趨勢提供參考借鏡

1. 取得認證與認可之門檻將更趨嚴格

全美目前有70多所區域性與專門領域之認可機構，上述未能獲得認證的6個認可機構中，有三例皆發生在2016年，並包括歷史悠久且頗具規模的AACSB與ACICS。另外，全美目前有4,500多所機構或專門領域接受認可，僅有26所未獲認可。相信經CRAC的聯合公告，以及聯邦政府對過低學貸償還比率所採取的政策後，預估未來至少有超過300所高等教育機構或企業無法取得認可。

2. 越來越多利害關係人關注與涉入認可制的改革與發展

除認可機構與高等教育機構外，政府及其他重

要利害關係人都將比以往更為關注認可制的改革與發展。

如同上述，2005年USDE部長Margaret Spellings帶頭批判認可制可能存有明顯利益衝突。接著如ACTA、AET及光明基金會之類的公益團體、國會議員、大眾媒體等，不斷透過研究報告與專題報導，要求政府應儘速針對認可制問題進行改革，以強化美國高等教育在國際的領先地位。近期亦不斷有媒體呼籲政府應積極涉入甚至主導認可制之改革，尤其是在解決認可機構的財務來源方面。

3. 認可制從改進目的朝向績效責任目的發展

上述種種因素，已使美國認可制朝向績效責任目的發展，亦即認可機構應從協助其會員機構改進的私有利益，擴大為以公共利益意圖為主。事實上，認可機構仍可透過績效責任目的之達成，引導機構進行品質改善，藉由兩項目的相輔相成，促進認可機構達成其社會責任與組織使命。

◎參考文獻

- 侯永琪、池俊吉、周華琪(2016)。大學評鑑的新視野。*評鑑雙月刊*，64，18-21。
- 蘇錦麗(2008)。一路走來，始終如一：美國認可制之自願性高等教育品質保證機制。*評鑑雙月刊*，16，13-16。
- 蘇錦麗、黃曙東(2015)。高等教育品質保證的國際發展趨勢及對我國之啟示。載於蘇錦麗(主編)，*高等教育機構品質保證制度與實踐：國際觀與本土觀*(475-515頁)。臺北市：財團法人高等教育評鑑中心基金會。
- Brown, H. (2013). *Protecting students and taxpayers: The Federal Government's failed regulatory approach steps for reform*. Retrieved from https://www.goacta.org/images/download/protecting_students_and_taxpayers_report.pdf
- Dickeson, R. C. (2006). *The need for accreditation reform*. Retrieved from <https://www2.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/dickeson.pdf>
- Eaton, J. (2010). *Accreditation 2.0*. Retrieved from <http://chea.org/pdf/Accreditation%202.pdf>
- Eaton, J. (2015). *Accreditation and academic quality: A response to the Wall Street Journal*. Retrieved from http://www.chea.org/ia/IA_2015.10.06.html
- Fuller, A., & Belkin, D. (2015, June 17). The watchdogs of college education rarely bite. *Wall Street Journal*. Retrieved from <http://www.wsj.com/articles/the-watchdogs-of-college-education-rarely-bite-1434594602>
- Kreighbaum, A. (2016). *Tougher scrutiny for colleges with low graduation rates*. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/news/2016/09/21/regional-accreditors-refocus-institutions-low-grad-rates>
- Wall Street Journal (WSJ). (2015, October 4). Trust busting higher Ed. *Wall Street Journal*. Retrieved from <http://www.wsj.com/articles/trust-busting-higher-education-1443997741>