

# 美國高教評鑑機構 給予評鑑結果「不通過」之探析

■ 文／劉克明·高雄醫學大學醫學系教授、醫學院評鑑委員會委員

美國高等教育機構的評鑑目的為：  
(1)評量高等教育機構系所的學術品質；(2)創造一個大學校院學術品質繼續改善的文化，刺激教育機構間整體標準的提升；(3)激發大學校院教師與職員廣泛參與教育機構的評估與規劃；(4)建立專業證書及執照授予的標準，並提高專業認證課程的標準（U.S. Department of Education, 2016a）。其高等教育評鑑機構（Accrediting agency）是由自發、獨立的會員聯合組成審議委員會或評鑑委員會，**最重要的任務**

**為擔任聯邦政府學生補助款的把關者。**迄今已有37個不同的評鑑機構被美國教育部認可。被美國教育部認可的評鑑機構所認證之大學校院，可向美國聯邦政府申請經費補助，凡學生貸款以及相關聯邦補助方案，均規定申請機構必須獲得認證資格（梁琍玲，2014）。

## 美國高教評鑑機構分類： 區域性、全國性、專業領域

美國許多大學校院是透過三大類評鑑機構的評鑑，獲得聯邦政府財務補助的基本資格。此三大類評鑑機構，第一類是區域性評鑑機構（Regional Accrediting Agencies），全國總計七個，根據地



▲美國聯邦教育部。（圖片來源：維基共享資源）

理位置劃分受評學校，例如位於南部的大學是由「南部校院認可協會」（Southern Association of Colleges and Schools，簡稱SACS）評鑑。區域性評鑑機構主要評鑑其區域內公立與私立非營利性大學校院，但亦評鑑一些私立的營利性大學校院。

第二類是全國性評鑑機構（National Accrediting Agencies），評鑑的學校不受地理限制，而且是與宗教或職業相關的大學校院，例如資訊技術學院（ITT Technical Institute）。受評的學校大都是私立營利性大學校院。第三類評鑑機構屬於專業領域認證機構（Specialized Accrediting Agencies），

負責評鑑個別的學位學程、專業學程、系所，或屬於某單一專業領域的學院，因此評鑑範圍可大可小，視受評機構而定（U.S. Department of Education, 2016a, n.d.; 梁琍玲，2014）。

### 區域性評鑑機構的評鑑結果判定

高等教育機構的評鑑，不管是區域性評鑑機構或全國性評鑑機構，依據法規，全國大學校院被評鑑的項目應該一致，包括師資、設施、財務、教學，以及學生的教育成果等。同時規定評鑑機構藉著至校園的實地訪視與要求學校提出定期報告，據以評量受評學校在這些項目上的品質與表現。

然而，每一個評鑑機構的評鑑準則、政策與程序並不相同。甚至在同一個區域性評鑑機構，同一種評鑑結果的決議，判處之期限亦不一致。

例如2016年6月20日，*Inside Higher Ed*刊登一篇由Mr. Ellen Wexler撰寫的報導，標題為「南部校院認可協會判定五所學院為待觀察」（*Southern accreditor puts five colleges on probation*）（Wexler, 2016）。其內容為四所私立學院暨一所社區學院，被SACS宣布評鑑結果為「待觀察」。其中四所私立學院主要是因財務管理的問題被判「待觀察」，但其期限長短不一，春山學院（Spring Hill College）與肯塔基衛斯理學院（Kentucky Wesleyan College）為期六個月，路易斯安那森坦那瑞學院（Centenary College of Louisiana）及肯塔基州的喬治城學院（Georgetown College）為期12個月，德州的社區學院安吉麗娜學院（Angelina College）也被判「待觀察」12個月。前四所學校主要是因財務問題暨招生困難，第五所學校的財務沒問題，但是所提供的課程、機構效力與誠信不符合評鑑準則，而被判「待觀察」一年。

被判「待觀察」的期限不同，通常是實地訪評

的訪評委員在評鑑委員會討論後，根據共識而於實地訪評報告書中提出建議。

此外，評鑑結果不應該各用各的術語（term），讓社會大眾，尤其是學生搞不清楚，以致對大學校院評鑑機構的評鑑標準與品質有所質疑，應該有一套一致的評鑑結果定義。有鑑於此，一些評鑑機構試著對評鑑行動的專門用語及定義建立較一致性的系統。例如2014年，由七個區域性評鑑機構主席所組成的「區域性評鑑任務委員會」（Council of Regional Accrediting Commissions，簡稱C-RAC），對評鑑機構的行動採取一共同的架構，對於大學校院的評鑑結果，「不通過」者可分為「警告」（Warning）、「待觀察」（Probation）、「陳述理由」（Show cause）與「撤銷認證」（Withdrawal of accreditation），訂定標準的專門用語與意義。

「警告」是對受評學校給予低程度的擔心（Low level of concern），「待觀察」是對受評學校不符合評鑑準則的高度擔心（High level of concern）；「陳述理由」則是受評學校失去其認證前的最後階段，顯示對受評學校給予嚴重程度的擔心。當一個受評學校被評為「陳述理由」時，即正面臨失去被認證的風險，該受評學校必須提出證明，為何它的認證不應該被撤銷。「撤銷認證」是最嚴重的判決與行動，將造成該校失去聯邦政府的補助與學生貸款資格（Council of Regional Accrediting Commissions, 2014）。除了七個區域性評鑑機構外，部分全國性高等教育評鑑機構也採用此一架構。

### 全國性評鑑機構ACICS 遭美國教育部撤銷認證

至於全國性高等教育評鑑機構的評鑑過程、品質與結果，是否就是公正與可以完全信賴的？

2015年11月6日，*The Chronicle of Higher Education* 刊登了一篇報導「美國對評鑑機構的新要求」(U.S. to put new requirements on accreditors)。其內容重點為，美國全國性高等教育評鑑機構是由教育部認可，屬於私立的非營利組織，承擔聯邦政府學生補助款數十億美金的把關者重任 (Kelderman, 2015)。然而在2015年4月，美國科林斯學院公司 (Corinthian Colleges Inc.) 因財務崩潰，關閉其經營的全部校園，留下了16,000多位學生擔心不知要如何完成他們的學業，導致美國教育部對「獨立大學及學院認可委員會」(Accrediting Council for Independent Colleges and Schools, 簡稱ACICS) 的嚴重批評與痛斥，因為這個被教育部認可的全國性高等教育評鑑機構未能善盡責任，竟然評鑑通過後來破產的營利性、屬職業教育公司的大學。

ACICS成立於1912年，是美國教育部和高等教育認可審議會 (Council for Higher Education Accreditation, CHEA) 共同認可的美國高等教育認證機構，同時也是美國最大營利性學校的認證組織，主要認證對象為營利型學校 (for-profit colleges)。

再進一步了解，早於1995年就開始營運的營利型學校科林斯學院 (Corinthian Colleges)，有將近100個校園及網路課程。該校在2014年招收74,000位學生，絕大多數都拿到聯邦政府貸款以支持學費。科林斯學院曾經是一個有勢力的全國最大營利性職業教育股份公司，其股票上市價格甚高。2014年，美國教育部曾嚴謹的審查其財務，發現該校為了招生偽造畢業生就業率、招收無業的遊民為學生，並申請難以償還的聯邦政府貸款支付學費、違法依招收的新生人數付給招生工作人員薪水，以及一再用未開設的課程重覆廣告以欺騙大眾等多項缺點。

2015年5月，該校終於提出破產申請。因為該校的關閉，聯邦政府依法須免除學生的貸款，然而任何被免除的聯邦政府學生貸款，最後還是由全體納稅人買單付款。而類似的掠奪式招生作法 (Predatory recruitment practices) 亦曾發生於川普大學 (Trump University) (Morgenson, 2016; The Editorial Board, 2016; Waldman, 2016a)。

因此，2015年11月，美國教育部對全國性高等教育評鑑機構公布新的規定，要求大學校院評鑑要有更高的效率、評鑑報告的定義與數據要更一致化。而有關大學校院評鑑結果的最後報告等檔案資料必須上網公開，並且要求高風險的大學校院要有「儲備基金」(Reserve funds)，以作為萬一學校突然關閉時，能擔保學生完成學業之經費 (Kelderman, 2015; U.S. Department of Education, 2015)。

更進一步，2016年6月，歐巴馬政府採取新規定，保護申請貸款的學生，包括學校如被發現有造假等行為，例如謊報學生有高中畢業文憑，則其學生貸款亦將被解除。這些新規定的目的，是希望高等教育評鑑機構更透明化，提供更多的受評學校辦學績效訊息，以供大眾參考。同時，教育部也將依據受評學校辦學成效與學生表現，作為教育部重審與認可這些高等教育評鑑機構的參考。(U.S. Department of Education, 2016b)。

事實上，由於某些高等教育評鑑機構廣泛與普遍的缺失，2016年9月，美國教育部經調查發現全美最大的營利性大學校院評鑑單位ACICS對評鑑委員訓練不足及違反利益衝突法規，而認定其認證的品質不足，決定撤銷其認證機構的資格 (Accrediting Council for Independent Colleges and Schools, n.d.; Camera, 2016)。目前ACICS正在上訴中 (Accrediting Council for Independent Colleges and Schools[ACICS], 2016)。

## 全國性與區域性評鑑機構 對評鑑結果不通過之比較

Dr. Antoinette Flores (2016) 曾針對高等教育評鑑機構的評鑑結果進行研究，她將前述「不通過」的評鑑結果分為兩種層級，評鑑結果為「警告」者，屬於情節輕微，「待觀察」、「陳述理由」、「撤消認證」都屬於情節嚴重。

Dr. Antoinette Flores發現全國性評鑑機構，比區域性評鑑機構更有可能提出「不通過」的評鑑結果。然而，區域性評鑑機構給予「待觀察」或「陳述理由」的期限則更長。雖然這些差異可能有部分係因受評學校類別不同所造成的，然而不能忽視的是，這些差異可能在不知不覺間，會傷害到大學校院評鑑制度的優點。

附表一（詳見文末說明）的數據顯示，全國性評鑑機構判定情節嚴重受評大學校院的比率（14%），顯著高過區域性評鑑機構的情節嚴重比率（4%）。雖然區域性評鑑機構的情節嚴重比率較低，但值得注意的是，區域性評鑑機構是最大群的評鑑機構，監督為數最多的大學校院。

此外，在同一群的評鑑機構中，情節嚴重的判定率亦有所不同，例如最大的全國性評鑑機構ACICS，判定受評校院情節嚴重比率為16%；而最小的全國性評鑑機構「繼續教育與訓練評鑑委員會」（The Accrediting Council for Continuing Education & Training, ACCET），則高達50%。最大的區域性評鑑機構「高等教育審議委員會」（The Higher Learning Commission, HLC），其判定受評校院情節嚴重比率為2%；而最小的區域性評鑑機構「西部大學校院認可協會社區暨兩年制學院評鑑委員會」（Accrediting Commission for Community and Junior Colleges, Western Association of Schools and Colleges, 簡稱ACCJC）則高達18%。

整體而言，全國性高等教育評鑑機構所監督的

學校多為營利性大學校院，屬較小型、較不具聲望，且財務不如公立學校健全者，較易被判定為「陳述理由」、「撤消認證」。相反的，區域性高等教育評鑑機構所監督的學校，大多屬大型的公立、非營利性精英大學校院，歷史悠久，極具聲望，而且肩負或面臨來自各州或更大的董事會責任，被判定受評校院不通過且情節嚴重的比率較低。全國性高等教育評鑑機構的評鑑結果為不通過且情節嚴重者之比率較高，亦可反映出其所監督的大學校院經營，較容易遭遇麻煩的事實。

## 全國性評鑑機構 撤銷大學認證資格比率較高

在最嚴重的評鑑結果「撤消認證」方面，全國性高等教育評鑑機構比區域性高等教育評鑑機構更有可能提出「撤消認證」的評鑑結果。「撤消認證」是評鑑機構對一所大學校院最嚴重的裁決，因其將無法獲得聯邦政府的財務補助，而可能影響到學校的生存。附表二（詳見文末說明）的數據顯示，全國性高等教育評鑑機構撤銷34所大學校院的認證，亦即其評鑑結果判為不通過且情節嚴重的學校，有18%被判處「撤消認證」。相對的，區域性高等教育評鑑機構較無意剝奪受評大學校院的認證資格，所以總計僅七所學校被判「撤消認證」，占全部評鑑結果判為不通過且情節嚴重的學校7%。

為何全國性高等教育評鑑機構與區域性高等教育評鑑機構比較時，其評鑑結果撤銷更多大學校院的認證？雖然確實原因並不明確，然而2014年，美國政府績效責任辦公室（Government Accountability Office）發現，財務不佳的大學校院比學生學習成果不佳的大學校院更容易被判定為不通過與撤消認證。Dr. Antoinette Flores也提出，許多被全國性高等教育評鑑機構所監督的大學校

院是小型的、營利性的私立學校，其財源幾乎完全依賴學生與學生貸款。與那些財務健全的公立及非營利性私立大學校較，這些營利性的學校財務較不穩定，經營方面的問題也較多，因此評鑑結果也較易被判定為不通過與撤消認證。

### 評鑑結果透明化 保障利害關係人權益

美國高等教育評鑑機構提供大學校院在教育品質確保方面一個重要功能。評鑑結果不通過則是一個與受評學校、社會大眾及學生在嚴重問題部分的重要溝通工具。但目前高等教育機構的評鑑制度，並未充分扮演其角色，由於評鑑制度的一致，有些評鑑機構更有可能制裁學校，並剝奪其獲得聯邦政府的財務補助。

此外，部分評鑑機構給予待觀察、陳述理由較長的改善與觀察期限，作為監督與改善大學校院的工具，以確定學校能符合評鑑準則，並保證其能充分告知社會大眾改善之情形；然而，有些評鑑機構對此類受評學校所給予的期限很短，因而失去其改進的力量。若一所大學校院嚴重不符合評鑑準則，隨後評鑑機構卻在短時間內即撤消其不通過的結果改為通過，則會引起該校全部的缺點是否都已完成改善的疑問，且往往會導致問題越積越多。

不久前，美國國會議員Elizabeth Warren就曾對美國教育部施壓，要求撤消最末盡責的評鑑機構之一ACICS的認可，主因為該評鑑機構的庇護，不但使營利性大學校院攫取聯邦政府的補助款，而且更惡化了國家學生貸款的危機（Magana, 2016; Office of Senator Elizabeth Warren, 2016）。

因此，評鑑機構對受評大學校院的評鑑結果與

相關細節，不但需要向教育部報告，也應向社會大眾公布，而在決定取消不通過的結果或撤消認證時，亦必須採取同樣的行動。評鑑結果應該對所有的利害關係人透明化，冀以確實保障學生的學習成果，也才能達到設立高等教育評鑑機構的目的。

### 借鏡美國 反思臺灣

美國營利性大學校院為了財源，招生時往往不擇手段，只求增加學生人數，以獲得更多的聯邦政府學生補助款，但評鑑機構未能及早確實監督，最後學校落得關門倒閉，留下一大堆畢不了業的學生與巨額債務，造成嚴重社會問題。

臺灣目前並未見到這種私立的營利性高等教育機構，反而有不少大學校院為了招到優秀學生，祭出高額獎金吸引新生，但其後遺症正如同華梵大學哲學系呂健吉主任2016年7月24日的一篇文章，其標題為「新生注意 藏在獎學金後的大學財務黑洞」，文中提出「就103學年財務資料顯示，已有五、六間學校是負債多於現金，且多達數億元以上，但有多少學生知道他們念的學校財務狀況並不佳呢？」（呂健吉，2016）。

呂主任並建議教育部提供完整的各大學財務資訊比較表，給所有考生與現有大學生參考，讓大家知道私大把錢花在那裡，並且要求目前財務有困難、借貸興學的學校提出償還計畫，莫讓學生無知的跌入有財務黑洞的學校，保障其未來就學權利。這是否也暗示臺灣高等教育機構的評鑑過程與結果的追蹤，仍有改進的空間？建請有關單位應予重視。此外，筆者也建議未來進行高教評鑑時，對於這些學校亦須給予特別的關注。✿

#### ◎說明

本文尚有二個附表及參考文獻，由於版面所限，僅刊載於《評鑑雙月刊》網站，請至<http://epaper.heeact.edu.tw>閱覽。