

評鑑機構觀察

大學評鑑的新視野

■ 文／侯永琪·高等教育評鑑中心執行長
池俊吉·高等教育評鑑中心副研究員
周華琪·高等教育評鑑中心助理研究員

高等教育品質保證制度發展至今，已超過百年歷史。但因應高等教育外在環境的改變，品質保證在制度、方法及實施上已開始有不同的面貌。各國政府開始鼓勵品質保證機構發展多元認證程序，以能包容更多新型態的大學，鼓勵大學開創新的學習課程，以能激發更有效能的教學方式。然而，多元創新的評鑑思維，並不意味著品質保證機構可以在整體大學辦學績效及學生學習成果上有所妥協，反而需要為高等教育未來，發展出新的視野及新的方向。

品質保證的國際新轉變

過去幾年，歐美各國品質保證機構已開始面臨一項項嚴峻考驗，特別是為不斷變化中的高等教育體系提供更有效、有用的「評鑑」。最近美國聯邦政府撤消「獨立大學及學院認證委員會」（Accrediting Council for Independent Colleges and Schools, ACICS）認可資格，是一個最好的例子。

● 美國：聯邦政府訂定學生學習成果標準

評鑑超過8,300所高等教育機構及24,000個學位學程的美國高等教育品質保證體系，對品質保證機構評鑑結果判定有相當嚴格的要求。近年來，



▲高等教育評鑑中心侯永琪執行長（右）參與「全球高等教育品質保證高峰會」，與印度國家評估與認可協會（NAAC）主任 Dhirendra Pal Singh 續簽合作備忘錄。（圖片來源：取自 <http://www.naac-gqs2016.com/>）

美國大學學費高漲，使得美國社會不斷討論學生在高等教育的投資是否也有對等回饋，這也與學生是否可以如期完成學業，獲取學位，並順利償還聯邦政府的貸款有相當大的關聯。

由於每年聯邦政府對高等教育機構學生助學貸款高達1,700億美元，但學生償還比例卻很低，造成政府財務上的危機。根據2011年一項針對105所美國公私大學，包含營利型大學的調查，其平均畢業率在15%之下（Miller, Bergeron, & Martin, 2016）。在聯邦政府的壓力之下，由

七個區域評鑑機構所組成的「美國區域評鑑機構委員會」(The Council of Regional Accrediting Commissions, CRAC)即宣布,未來將持續關注畢業率低於25%的四年制大學及低於15%的社區大學,並將一併考量其他的學習成果指標,如轉學率及其他由學校提供可證明學生學習成果之資料,以作為評鑑結果判定的重要依據。對於專門招收弱勢學生的高等教育機構,也需一視同仁的接受檢驗。

● 把關失靈 美國政府取消ACICS認證資格

前述之ACICS成立於1912年,迄今已超過一百年歷史,是美國最大的國家級機構評鑑認可組織,並獲得教育部和高等教育認可審議會(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)兩個單位的評鑑機構認證(recognition)。ACICS已經認可了接近900所學校,評鑑範圍包含專業教育(professional)、技術教育(technical)、職業教育(occupational)三大領域。

被認證之品質保證機構在美國有一重要任務,就是擔任大學教育守門員的角色,確保接受聯邦補助的大學校院都能提供有品質的教育,但ACICS卻辜負了大眾的期待,並沒有盡到其監督的責任。經調查後,ACICS在監督學校上,有幾個面向的問題導致被美國教育部撤銷認證,統整如下:

- 1.大部分經其認可之大學校院都被聯邦或州政府調查。
- 2.當其認可之大學校院經外界調查已有需關注的問題時,ACICS沒有或僅有最小程度的公開處理作為。
- 3.對學校的學生學習成效評估基準與其他認可機構相比,過於寬鬆與薄弱。
- 4.進行不適當的就業率評估與驗證。
- 5.針對學校常發生的問題,例如招聘與入學

管道部分,指標過於薄弱(Accreditation and State Liaison, 2016)。

今(2016)年6月底,美國教育部考慮終止ACICS的認可,原因在於ACICS在監督北美營利性大學校院聯盟——科林斯學院(Corinthian Colleges)一事上並未做好品質守門員的責任。9月22日,美國教育部正式宣布解除ACICS的評鑑認可。受到ACICS評鑑的學校,將會有18個月的時間可以尋找新的評鑑機構,但如果是即將完成學業的學生,將不會受到影響(Lehrich, 2016)。

綜言之,ACICS因為其所評鑑通過之營利型大學學生畢業率太低,學生學習成果未達聯邦政府的標準,而被美國聯邦教育部撤銷其認可資格。而聯邦政府此一裁決,間接造成245所獲ACICS評鑑通過的學校須立即尋找另一個評鑑機構重新獲取認證資格,否則其在學學生將無法申請聯邦政府學費貸款。

此一事件對美國社會造成相當大的衝擊,除了評鑑品質,包含程序、標準、委員聘任再次引起大家討論外,更重要的是政府要求品質保證機構應負起更多社會責任。

● 澳洲 TEQSA: 明定全國統一的高等教育規範及品質架構

同樣地,澳洲及英國也因應高教新環境、新需求,開始進行品質保證機構組織重整及重視機構人員培訓。2000年成立澳洲大學品質保證局(Australian Universities Quality Agency, AUQA),在進行兩輪校務評鑑之後,為了可以更為確保學生學習成果,且因應全球國際教育蓬勃發展,尤其是澳洲大學境外辦學及海外分校教育品質,澳洲政府於2011年將AUQA重組為高等教育品質與標準署(Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA),2012年隸屬「產業、創新、科

學、研究及高等教育部」(Department of Industry, Innovation, Science, Research and Tertiary Education, DIISRTE) 之下。

TEQSA明定清楚且統一的高等教育規範及品質架構，以「標準」及「風險」為導向(standards-and risk-based model of regulation) 模式，確保澳洲高等教育的整體品質，以增進國際社會對澳洲高等教育機構的信心(姜麗娟，2014)。

● 英國 QAA：發展新的品保內涵刻不容緩

英國方面，高等教育品質保證局(The Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA) 成立於1997年，為一非營利組織，由英國大學校院捐助資金所組織，並經由簽訂契約之方式與英國各地的高等教育撥款委員會(Higher Education Funding Council) 進行品質保證相關事項的合作。QAA最主要的任務是設定高等教育機構的品質規範，並據此執行各機構的外部機構訪視作業。

然而，為了讓品保制度能更聚焦在學生需求、投注更多心力在成果而非過程，並可順勢減少高教機構的行政負擔，2016年5月，英國主管高等教育的「商業、創新與技能部」(Department for Business, Innovation & Skills, BIS) 公布了白皮書《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*)，引進「教學卓越架構」(Teaching Excellence Framework, TEF) 並成立新的「學生辦公室」(Office for Students, OfS)，來主管英格蘭地區的高教品保措施(Department for Business, Innovation & Skills[BIS], 2016)。

因白皮書及2016年3月由英格蘭高等教育撥款委員會所公布的「品質評量修訂運作模式」(Revised operating model for quality assessment) 中，改採以風險為基礎(risk-based)、鼓勵學

習與教學創新而非規避風險，以及非同質化的思維模式(Higher Education Funding Council for England[HEFCE], 2016) 來修正品質評量制度，使之更具彈性與符合需求，因此QAA發展出新的品保內涵似乎是刻不容緩之事，特別在尊重大學差異性、不同區域文化脈絡，及學生學習需求與入學管道等方面。

新任QAA執行長即指出，「近年來，高等教育機構已經歷巨大的改變，而QAA也必須適應並回應這些改變。未來QAA會朝向成為一個永續經營的組織方向邁進，可更為快速、有效率及有效地回應高等教育機構的需求」(The Quality Assurance Agency for Higher Education[QAA], 2016)。

以上三個評鑑發展已相當成熟的國家，因高等教育內外部環境變遷，紛紛思考如何可使「品質保證」為高等教育相關利害人，包含政府、社會、大學及學生，提供更好的支持及服務。

臺灣高等教育評鑑的新視野

檢視過去臺灣高等教育評鑑發展歷程，每一個階段皆有不同焦點，但皆與世界趨勢緊密結合。在高等教育評鑑中心成立之初，第一週期系所評鑑即著重在學校各項機制面的建立，而進入第二週期系所評鑑及第一週期的校務評鑑，學生學習成效成為評鑑主軸。新一週期校務及系所評鑑，鼓勵大學將品質文化深化紮根，運用校務研究為大學治理提供以證據為導向的決策模式。

現今高教評鑑中心也在思考將新的國際評鑑趨勢融入臺灣高教現況之中，**發展「多元走動式」的評鑑模式，真正與大學對話，為不同類型大學提供更有效的評核工具及協助。**例如，給予頂尖大學更多評鑑自主空間，

發展多元
走動式的評鑑
新模式

使其可以更有彈性地與全球同儕進行國際學術競爭；對於教學卓越大學，則鼓勵其發展更多教學創新及跨域學術課程，以真正培育出未來市場所需之人才；另外，對遠距教學為主的一些非傳統高等教育機構或宗教研究學院，如空中大學、臺北基督學院等，則需再思考為其發展出更符合其教育目標的評鑑。對於目前經營困難之大學，也要能確保其維持一定水準的教學品質，不會造成學生受教權受到損害。

搭建新南向政策資歷架構的平台

另一方面，為了回應人才全球移動趨勢，且配合現今政府積極發展新南向政策，國際教育品質保證將是高教評鑑中心未來最需要發展的面向。現今政府積極推動高等教育新南向輸出計畫，提供東南亞國協國家優質跨境教育服務，積極擴展雙邊教育合作平台，以促進雙邊青年學者及學子交流。而高教評鑑中心在此一計畫中是不可缺席的，因身為國家級品質保證機構，可以在大學發展跨境教育時，提供最強的後盾，這也是臺灣高等教育品質可以為東南亞國協國家所認可的最重要基礎。

現今東南亞國協正在積極推動區域資歷及共同

品質保證架構，促進區域內品保機構之間的相互認可，以達成東南亞高等教育共同區的目標。而高教評鑑中心過去與「馬來西亞學術資格鑑定機構」（Malaysian Qualifications Agency, MQA）相互認可的經驗，無論是資歷架構或是學位認證上，已經有許多的討論及共識，因此，**高教輸出東南亞要成功，唯有由高教評鑑中心與東南亞品保機構共同合作，搭建一座品質橋梁，才得以順利實現。**

以品質保證作為國際教育的先鋒

日前高教評鑑中心與全球15個品保網絡及品保機構受邀至印度邦加羅爾參與「全球高等教育品質保證高峰會」（Global Summit on Quality Higher Education），研討品質保證可以為下一代帶來何種高等教育的未來，最後共同發表「邦加羅爾聲明」（Bengaluru Statement 2016）。在聲明中，期許全球所有品保機構可以更無私的合作，建立資源共享平台，將品質保證作為國際教育的先鋒。因此，高教評鑑中心將會協助政府新南向計畫，努力將臺灣高教推向亞洲及全球，以受到更多國際肯定。✿

◎參考文獻

- 姜麗娟(2014)。澳洲高等教育品質與標準署(TEQSA)之品質保證與規範。*評鑑雙月刊*，48，42-47。
- Accreditation and State Liaison. (2016). *U.S. Department of Education staff report to the senior department official on recognition compliance issues*. Retrieved from <https://opeweb.ed.gov/aslweb/finalstaffreports.cfm?aID=15&mid=68>
- Department for Business, Innovation & Skills. (2016). *Success as a knowledge economy: Teaching excellence, social mobility and student choice*. Retrieved from https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/breaking_news_files/higher-education-white-paper-success-as-a-knowledge-economy.pdf
- Higher Education Funding Council for England. (2016). *Revised operating model for quality assessment*. Retrieved from http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/2016/201603/HEFCE2016_03.pdf
- Lehrich, M. (2016, June 15). What college accreditation changes mean for students [Web blog message]. Retrieved from <http://blog.ed.gov/2016/06/college-accreditation-changes-mean-students/>
- Miller, B., Bergeron, D., & Martin, C. (2016). *A quality alternative: A new vision for higher education accreditation*. Retrieved from <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2016/09/30081639/QualityAssurancePDF.pdf>
- The Quality Assurance Agency for Higher Education. (2016). *About us*. Retrieved from <http://www.qaa.ac.uk/about-us>