

CHEA 國際品質原則系列

美國高等教育認可機構國際品質第四原則

——品質與政府

■ 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

過去20年，全球高等教育經歷了巨大的改變，在這期間許多相互影響的新舊因素，對高教品質及運作產生不小的衝擊。高教機構快速的擴張及相互間不斷的競爭，加上非傳統教育機構的出現，都迫使全球大部分國家的政府當局必須立法及支持建立有系統的品保制度及國家層級的品保機構。

政府與品保機構的關係：獨立vs.介入？

雖然高等教育品質保證國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAHE）及歐洲高等教育品質保證協會（the European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA）都將品保機構的獨立性列為品保機構品質的重要指標，但許多品保機構仍受到政府相當大的干預，無法有絕對的獨立性，是眾所皆知的事實，其主要因素是財務上無法獨立，需依賴政府的資助。然而，政府仍應避免介入品保機構決策的過程。

檢視一些中東及非洲國家，大部分品保機構屬於獨立的單位。但在例如阿拉伯聯合大公國、尼泊爾及越南，國家層級的品保機構是設立在該國的教育部管轄之下，以強化其執行決策的權力，政府的介入自然不可避免。

政治決策及品保機構運作

不可避免的，政府的政治決定常常造成其國家級品保機構之運作及角色很大的影響。如2008年，澳洲政府把澳洲大學品質保證局（Australian Universities Quality Agency, AUQA）重組為高等教育品質與標準署（Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA），導致國家級品保機構幾乎被抽掉其最重要的評鑑責任，在功能上也受制於政府對其補助的大量刪減，這對TEQSA之營運產生相當程度的負面影響（Hare, 2014）。

但仍有一些國家對品保機構給予充分信任及支持，阿拉伯聯合大公國就是最好的例子。該國政府賦予國內「評鑑委員會」（Commission for Academic Accreditation, CAA）相當的權力，在成立後的第一年，就關閉了26所不符合標準的高教機構，且所有符合資格高教機構所提供的課程，都必須獲得CAA的認證才行（Commission for Academic Accreditation[CAA], 2011）。在羅馬尼亞、伊索比亞、奈及利亞和巴林等國也發生相同的情況。而沙烏地阿拉伯境內營運的高等教育機構及其課程，不論是否是境外課程，都必須獲得全國性品保機構「國家學術認證評估委員會」（National Commission for Academic Accreditation and Assessment, NCAAA）的認證。

支持品保機構扮演跨境教育積極角色 並建立全國高教資訊系統

高等教育國際化在全球擴展並以多樣面貌呈現，例如分校、雙聯學位、銜接課程、海外學習課程及線上課程等。這些課程形式加上跨國學生流動趨勢的增加，不但促使國與國之間的國際合作交流加劇，也有助各國在高等教育品質的提升。但如何確保這些課程的品質，不致於使受教學生接受到劣質教育，政府需要支持國家級品質保證機構制定相關的標準及認可程序，而非只是一味的依賴輸出國的品質保證系統。

如馬來西亞品質保證機構即對其境內所有分校、課程進行評鑑。其次，政府也需支持品質保證機構加入國際品保網絡組織，透過區域性或國際性參與，以互相分享訊息與優良實務作法，增進國內品保系統與國際接軌。再者，政府亦需隨時更新相關法規，以能支持品保機構對於一些非傳統的高等教育機構或是線上課程發展出新的評鑑及認證的標準與系統。

高教機構及其所提供所有課程的相關詳細訊息必須透明公開。政府需支持品保機構建立這個高教系統，將高教訊息有系統性地彙整及不斷更新，並且隨時供大眾獲得最正確的大學資訊。此外，**政府應支持品保機構公布不符合標準之高教機構及課程的相關報告，這不但可保護消費者權益，也可迫使不合適的高教機構退出教育市場。**

政府應有效扮演監督角色

政府的支持品保機構的同時，也要督促品保機構對社會大眾負起應有的績效責任。但政府的支持及監督品保機構表現的雙重角色上，如何取得平衡點是非常重要的任務。許多國家沒有評量品保機構表現的明確制度，致使政府責怪品保機構沒有盡到確保高教機構品質的責任。

2013年，美國參議院質疑認證機構的效率及運作上的嚴謹度，並對同儕審查委員及其所審核的高教機構之間所可能產生的潛在利益衝突提出警告，即是一個明顯的例子。但有一些國家已發展出評量品保機構績效的一套制度，如阿拉伯聯合大公國。

也有一些國家的政府太過於積極介入該國全國性品保機構的營運，例如，俄國政府在了解該國高等教育品保機構無法令社會大眾滿意後，便要求大法官辦公室直接督導及追蹤公立大學的運作，削弱品保機構的角色。另一個例子，匈牙利的全國品保機構在失去其ENQA的會員資格之後，匈牙利政府將其品保機構降為只認證新成立的高等教育機構與課程的諮詢角色。

政府對於學習成果評鑑的立場

現今高等教育品質評量以著重學習成果為主，因此各國政府莫不希望大學及品保機構可以由知識、技能及能力的角度，來測量學生學習成效，而政府或國際組織一直以來都是這些評量活動的幕後推手。如巴西、哥倫比亞及約旦，所有大學的畢業生必須接受全國性的檢定考試。另外，阿拉伯聯合大公國的CAA鼓勵所有國內醫學院的畢業生參與國際性考試，不僅可以檢驗學生表現，也能增加國內校際間的競爭力。

2012年，經濟合作暨發展組織（OECD）支持一項全球性學生學習成果評估計畫（Assessment of Higher Education Learning Outcomes, AHELO）來測量工程學及經濟學領域學生的學習成效。該計畫在17個國家249所大學進行，共有4,900名教師及23,000名學生參與評量。儘管許多國家及大學因無法負擔大費用而未參加，無論如何，政府必須扮演支持建立全國及國際性評量的角色，以能促進高等教育的全球競爭力。

政府推進品質政策面臨的挑戰

政府在鼓勵與支持優良品質高等教育的過程中，會遇到許多不同的挑戰。這些挑戰在每個國家都不同，其差異性在於各國政治、文化、人口、社經的情勢及其教育系統發展成熟度的高低。

● 政治因素

國內政治情勢改變可能會阻礙發展或修改支持品保機構的相關法律，或是產生對品保機構功能的不信任。另外，一些中東阿拉伯國家，國家級品保機構和教育部之間的意見及看法背道而馳，既而使得國家階層品保機構在進行大學評鑑時，常常產生困難。現今在國際上常出現國家政府機關由政治考量決定品保的發展，不僅危害了品保機構的獨立性，也可能使品保機構在區域及國際品保網絡中的會員資格受到質疑，因「獨立性」是所有對品保機構之品質評量的關鍵指標之一。

● 財務因素

政府支持公立品保機構的財務資源，不論在已開發國家，如美國和英國，或開發中國家，都是一項相當現實的挑戰，尤其是在全球經濟不佳的壓力之下，執行審核訪視的經費支出，特別是針對課程認證，對許多品保機構及高教機構來說，都是相當程度的負擔。因此，許多國家將其品保審核範圍限縮至機構層面，而將課程及學位學程的審核排除在外。但在不少東南亞國家，因為高教系統仍在發展中，對於課程認證及學位學程的審核仍被認為有其必要性。

● 科技因素

科技在高等教育已被廣泛的運用，政府如何支

持大學及品保機構有效運用科技發展不同類型教育產品及評鑑方式，是一大現實的考驗。而品保機構必須更主動地面對這些挑戰。政府的挑戰還包括必須處理一些學位工廠及認證學位工廠的劣質品保機構。對此一問題，政府需透過國際間的合作，以降低這些偽機構所帶來的負面影響。

● 品保專家質量不足

大部分國家在過去20年間才陸續成立新的品保機構，因此各種不同領域的品保專家，不論是在機構及專業學程的評審上，都相當缺乏。此外，近年來，一些品保機構開始邀請境外的評審專家協助國內大學及課程評審工作，除了經費的負擔增加外，境外委員的培訓對品保機構來說也是一大挑戰。雖然近期在國際及區域品保網絡協助之下，開始進行國際專家資料庫的建立，但被運用的比例不高，主要原因也是經費及培訓的因素。

取得「支持」與「監督」的平衡點

由於政治、經濟、社會及人口等影響高教發展的因素極為複雜，政府在確保高教品質的角色上便極為重要。因此，政府除須協助品保機構的建立，更應確保品保機構的自治權及獨立性，避免介入其決策訂定的過程，並在「支持」和「監督」品保機構表現之間所扮演的兩個角色上取得平衡。另外，政府也須支持品保機構建立國家層級的高教資訊系統，作為大學品質精進的重要基礎。最後，政府亦須不斷更新相關法規來應付多變的教育體系，藉由品保機構與國際間的合作，確保其整體高教品質與國際接軌。🌐

◎ 參考文獻

Commission on Academic Accreditation. (2011). *Standards for licensure and accreditation-2011*. Abu Dhabi, United Arab Emirates: The Commission for Academic Accreditation, Ministry of Higher Education and Scientific Research.

Hare, J. (2014, May 14). Costs shift to students in Australia. *Inside Higher Education*. Retrieved from <https://www.insidehighered.com/news/2014/05/14/new-federal-budget-australia-lets-universities-raise-fees-and-pulls-back-loans>