

品質保證全球發展及挑戰： 亞洲品保機構的下一個新世代

■ 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

全球高等教育邁向大眾化及普及化的同時，各國政府莫不積極發展品質保證系統，以能確保大學品質及學生學習成效。歷經過去20年的發展，現今已有超過100個國家成立國家層級品質保證機構，此外，也有一些國家鼓勵私立及專業品質認證機構的成立。

全球及亞洲品質保證發展現況

根據高等教育品質保證國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）統計，目前全球共有超過200個公私立專業評鑑機構，協助政府及大學增進整體教學及學習品質（Hou, Ince, Tasi, & Chiang, 2015）。

近十年來，亞洲高等教育已進入大眾化階段，整體入學人數增加了50%以上，在東亞和太平洋地區，粗在學率已達到世界平均水準。由於人口數和經濟的發展差異，各國高等教育系統在規模上大大不同。例如，擁有13億人口的中國即有2,300多個高等教育機構，相較之下，120萬人口的東帝汶只有一所大學。

高等教育大眾化大大加入學機會，但也增加了公眾對機構和學生素質的關注，同時也使高等教育面臨在品質保證和管理上的挑戰。為了回應

這種趨勢與挑戰，亞洲各國政府紛紛建立國家品質保證系統，包括公立及專業評鑑機構。發展至今，亞洲品質保證體系在規模、成熟度、經費、性質、評鑑對象及審查方法上有相當大的差異。

大多數亞洲國家，公立評鑑機構主要的任務在認可本地高等教育機構和學術課程。但有些國家，在公立評鑑機構成立之前，即有私立評鑑機構，例如成立於1996年的上海市教育評估院及2003年於臺灣成立的中華工程教育學會（IEET）。到目前為止，一半的亞洲國家擁有兩個以上認證機構，包括日本、香港、中國、菲律賓和臺灣等。大部分的私立評鑑機構財務自籌，較「沒有政府干預其建立或運作」，而大學則採自願式參與（Hou, 2015）。

在發展成熟度方面，幾個品質保證機構已經設立一段很長的時間，並努力進行進一步的改革，例如成立於1947年的日本公益財團法人大學基準協會（Japan University Accreditation Association, JUAA）。有些機構已有完整的評鑑政策和步驟，如香港學術及職業資歷評審局。但有些只是剛成立不久，例如俄羅斯國家認可中心（National Centre for Public Accreditation, NCPA）。

經費方面，大部分公立機構由政府資助，非政府機構則向申請學校收費。另外，整體經費及人

力方面差異也很大，最大的機構為馬來西亞學術資格鑑定局（Malaysian Qualifications Agency, MQA），約有320名工作人員，最小的機構為紐西蘭大學學術審核機構（New Zealand Universities Academic Audit Unit, NZUAAU），只有一名職員。機構的年度預算介於3萬至3,330萬美元之間。

超過三分之二的機構同時進行系所與校務評鑑，



▲高等教育品質保證機構應隨環境的變化發展出新的評鑑模式。（王錦河／攝）

如柬埔寨評估中心（Accreditation Committee of Cambodia）、臺灣高等教育評鑑中心及雲南高等教育評估中心等。也有一些只進行校務評鑑，如日本大學評價・學位授與機構（National Institution for Academic Degrees and University Evaluation, NIAD-UE）（Hou, 2015）。

三種主要評估工具： 認可、評價、審計

「認可」、「評價」和「審計」是亞洲品質保證機構所採用的三種主要評估工具。根據美國高等教育認可審議會（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）定義，「認可」是「高等教育外部品質審查，用來檢驗學院、大學和系所之品質保證目的及品質改進的一種過程」（CHEA, 2008, p.12）。換言之，認可是「高等教育機構根據其自身的使命和目標，自願被品質保證機構檢驗的過程」（WASC, 2008）。香港學審局即是以「認可」的概念，評估大學。

而「評價」的重點在於「由同儕或相關利害人評估學校成果。而且更注重機構如何成功地實現

其目標、宗旨與過程」（NIAD-UE, 2007, p.4）。它比較涉及到一種自我反省和自我改善文化的建立。日本NIAD-UE即採用此一方式。

與前兩者相較，「審計」更強調「評價過程而非評價品質」（INQAAHE, 2013）。「審計」不是評估機構，而是在確保該機構有明確內部品質機制，而且可與有效行動和執行力相連結。目前紐西蘭NZUAAU即採用「審計」的評鑑方式。至於品質保證機構對高等教育機構的實際影響，尚無太多研究或證據被發表或公布（Hou, et al., 2015），但一些亞洲的機構以評鑑單位的數目證明其績效。例如印尼國家認可機構「印尼高等教育認可委員會」（The National Accreditation Agency for Higher Education, BAN-PT）在2011年一年之中即認可2,986個學程和16所大學。

品質保證新趨勢及挑戰

品質保證制度近年來的發展已趨向成熟，在評鑑模式及步驟、同儕評審及實地訪視三大面向上，各國作法已相當接近。投入品質保證推展超過20年的INQAAHE前主席David Woodhouse就觀察

到，高等教育品質保證有四大發展趨勢，非常值得大家一起討論：

1. 品質保證專業化

評鑑委員是品質保證制度的核心，除了須具備學科領域之學術專業之外，對於評鑑時所須遵守的評鑑倫理，更需要被強化。品保機構本身更應謹守獨立超然的角色，並藉由公開透明的資訊，讓學生、雇主、社會大眾真正了解大學辦學績效。

2. 品質保證國際化

此為另一個重要趨勢，除了品保機構本身須具有跨境評鑑能力，發展國際評鑑準則，也須同時與合作品保機構進行共同評鑑，而這些皆需要提升評鑑機構人員及委員的語言及跨文化認知能力。

3. 因應新型態高教機構，發展新的評鑑模式

現今不同高教的課程及機構紛紛被發展出來，特別是線上課程、大規模開放式線上課程（Massive Open Online Courses, MOOCs）、跨境聯合課程及機構、營利高等教育機構等。這些非傳統的校院及課程，皆非在現今大部分品保機構的評鑑範圍之中，未來如何將這些非傳統高等教育模式及機構納入評鑑的對象，是亟需思考的。

4. 發展學生學習成效評估

現今全球高等教育體系皆強調所有高等教育機構皆有責任確保其畢業生的學習成效，相對地，品質保證機構也須扮演稱職的外部評鑑者角色。由於學習成效之評估工具於最近十年才有較成熟的發展，因此，大學本身發展出自我評估工具，或者是品質保證機構對大學學生學習成效進行外部的評估，至今仍無法有太多直接證據可以真正了解大學是否達成其所設定的標準。

另外，還有一個備受爭議的議題，即是否所有大學應採取一致的成果評估標準？「品質保證」

（Quality assurance）的標準是否應該與「學術品質卓越」（Academic excellence）有所區隔，以免造成所有大學一味追求同樣的目標？

David Woodhouse（2016）所提出的四大品質保證所面對的挑戰，也是亞洲及臺灣未來需要積極面對的。亞洲各國品質保證體系發展至今，大部分國家已完成一輪以上的大學評鑑，如前澳洲大學品質保證局（Australian Universities Quality Agency, AUQA）在2012年已完成兩輪，韓國大學評價院（Korean University Accreditation Institute, KUAI）也邁向第三輪，臺灣即將開始第二輪校務評鑑。學生學習成效已是大部亞洲品保機構的評鑑核心，由此可見，亞洲品保制度由初期發展階段，逐漸邁向穩定期。

現今需積極面對的問題是，在此一穩定階段中，品保機構又可為大學帶來何種品質提升的協助。一些學者也觀察到，一些亞洲品質保證機構在大學、政府及社會的期待下，已由一開始只是在單純的審核本地大學及確保課程品質的角色，轉變為須為自己注入所有高等教育利害關係人更認同的元素。如香港學審局早已開始為至香港設立課程之大學進行評鑑，並進行境外地區評鑑。2009年中國大陸、日本、韓國等三國的品質保證機構，在政府支持下共同合作「亞洲大學生集體行動交流計畫」（Collective Action of Mobility Program of University Students in Asia, CAMPUS Asia）。2011-2015年，三國品質保證機構已完成第一輪審核，2016年開始進行聯合評估。

臺灣品質保證機構的新任務

臺灣近年來高教環境變化快速，品質保證機構的角色及任務也隨著產生變化。除了已發展十年品保制度，相當程度的協助臺灣各大學建立本身的內部品質保證體系機制，也有34所一般大

學被賦予系所評鑑的自評資格。另外，高教評鑑中心亦積極向外擴展臺灣高等教育的影響力，開始在澳門及俄羅斯進行境外評鑑。在回應世界趨勢及政府新南向政策之下，高教評鑑中心在未來臺灣高等教育的整體發展上，有非常重要的任務需要與大學共同完成。

● 重建與社會溝通模式，增進大眾對評鑑的信任

過去高教評鑑中心之評鑑成果，並不完全為社會所了解，以致造成誤解。在CHEA原則三「品質與社會」中即強調，品保機構有責任將高教及評審訊息有效地提供給社會大眾了解，以能建立社會與品保機構互信關係。未來高教評鑑中心須強化與社會溝通方式。

● 協助政府新南向政策，進行高教評鑑輸出

評鑑國際化發展已是全球趨勢。除了先前與馬來西亞學位相互認可經驗外，高教評鑑中心也累積許多境外評鑑經驗。未來高教評鑑中心將會運用這些成功經驗，將臺灣高教評鑑輸出至東南亞國家，以能協助各大學在國際招生。

● 與亞洲品保機構進行聯合評鑑

高教評鑑中心已是兩大品保網絡INQAAHE及亞太品質網絡（Asia-Pacific Quality Network, APQN）

會員，未來將善用這兩個國際平台，與亞洲其他亞洲品保機構共同合作，對跨境雙聯學位學程進行聯合評鑑，以增進高等教育國際化品質。

● 將校務研究納入未來校務評鑑的檢核向度，協助各校做有品質的決策

品質保證的主要目的之一為協助大學教育整體品質改善。而由美國開始發展的校務研究是藉由大數據分析，使大學能以更科學的方式發展策略。今（2016）年臺灣成立「臺灣校務研究專業協會」，即是高教評鑑中心所協助建立的平台，除了蒐集各國校務研究發展現況，各大學亦可利用此一平台相互分享及學習，提升校務治理的品質及效能。

高教評鑑中心責任重大

David Woodhouse所提出的四大品保趨勢，亞洲各大品保機構勢必不能迴避，而他們已相當努力地回應評鑑現今所面臨的挑戰，以能迎接下一個品質保證的新世代。高教評鑑中心在過去十年為臺灣的評鑑發展創下不可抹滅的成就，現今臺灣高教在面臨內外部壓力及少子化挑戰的同時，高教評鑑中心的責任更為重大，更需與政府及大學攜手度過未來各種難關。🌺

◎ 參考文獻

- Council for Higher Education Accreditation (CHEA). (2008). *Quality review 2007*. Washington, D.C.: CHEA.
- Hou, A. Y. C. (2015). Is the Asian quality assurance system for higher education going global? : Assessing the impact of three types of program accreditation on Taiwanese universities. *Studies in Higher Education*, 40(1), 83-105.
- Hou, A. Y. C., Ince, M., Tasi, S., & Chiang, C. L. (2015). Quality assurance of quality assurance agencies from an Asian perspective: Regulation, autonomy and accountability. *Asian Pacific Educational Review*, 16, 95-106.
- International Network for Quality assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). (2013). *GGP aligned agencies*. Retrieved from <http://inqaahe.org/main/professional-development/guidelines-of-good-practice-51/GGP-aligned-agencies>
- National Institution for Academic Degrees and University Evaluation (NIAD-UE). (2007). *Glossary of quality assurance in Japanese higher education*. Tokyo, Japan: NIAD-UE.
- Western Association of Schools and Colleges (WASC). (2008). *Handbook of Accreditation*. Alameda, CA: WASC.
- Woodhouse, D. (2016, June). *Global trend in quality assurance*. Paper presented at the International Quality Assurance Conference in Higher Education, University of Nottingham, Nottingham, England.