

## 高等教育品保制度與組織系列

編按：高等教育已經進入全球化競爭的時代，為了確保高等教育的品質，全球無不積極建立高等教育品質保證制度，而品保組織又在其中扮演關鍵性的角色。《評鑑》雙月刊過去6年來陸續刊登許多精彩文章，為讀者介紹國內外的大學評鑑機制與特色，本期開始，我們將更有系統地針對世界主要國家高等教育品保制度與品保組織，推出重點式的系列報導，希望對全球高等教育品質保證制度的發展，描繪出更全面、清晰的輪廓。

# 美國高等教育認可組織之認可制度：發展與挑戰

■ 文／池俊吉

高等教育評鑑中心助理研究員兼研究規劃組組長

美國憲政體制之設計乃採地方分權，故聯邦政府將包括高等教育在內的教育權，保留給各州自行發展。由於上述地方分權之教育行政制度的實施，使美國高等教育機構具備高度之學術自由與自主權，因此，其高等教育機構不論在型態、學程規劃或品質上，皆呈現相當多元之風貌。聯邦政府原則上不干涉各州之教育發展，在此原則之下，各州發展出來的教育品質可謂參差不齊。由於缺乏統一的教育品質與標準，19世紀末期美國開始重視此問題，希望發展出一套制度藉以提升各州的教育品質（顏若映，1997）。

### 「認可制」的發展背景

其次，美國為求能獲得穩定的經費來源，在高等教育機構的經營方面，必須依賴及為各種市場提供服務和適當產品，以實際績效來吸引聯邦政府、州政府、各型基金

會與企業等私人投資的挹注。為達成上述目的，美國高等教育便發展出「認可制」（accreditation）作為提升其辦學績效之策略。

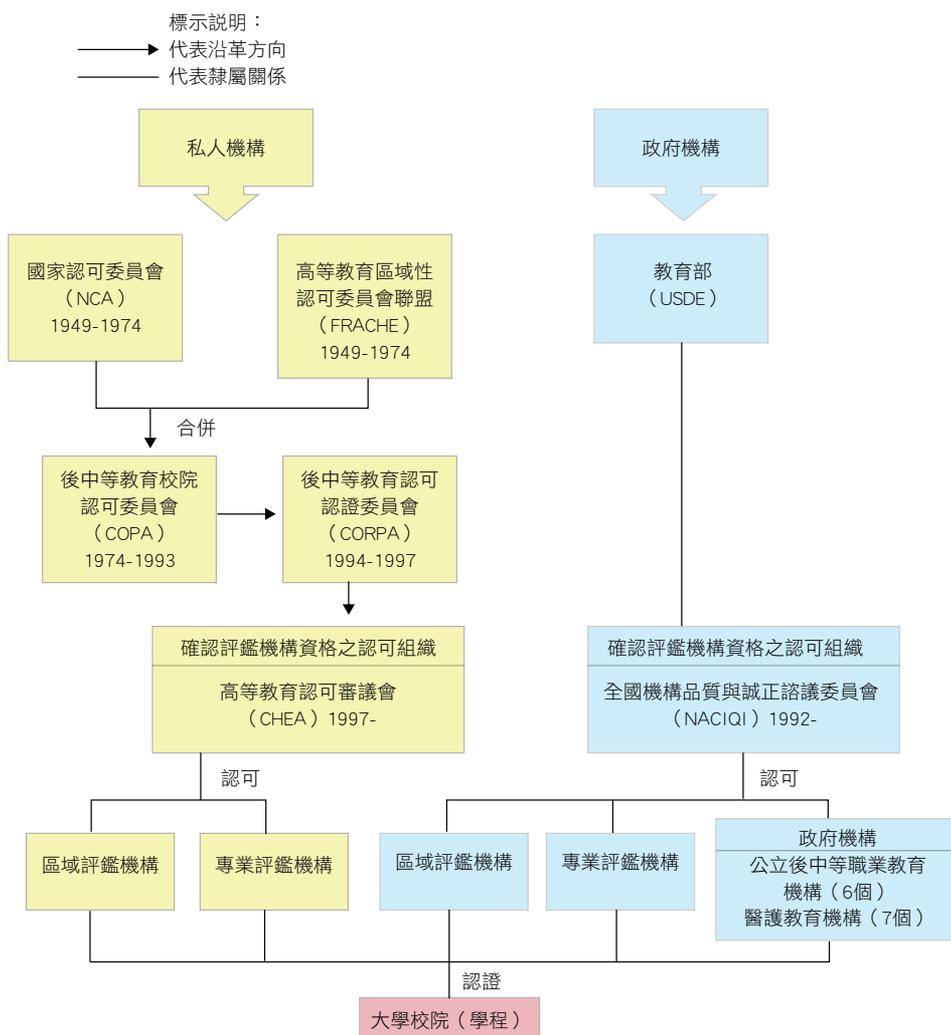
認可制度興起於19世紀後期和20世紀初期，此一時期美國的高等教育面臨許多挑戰，這些重大改變促使認可制的產生，包括：1. 傳統必選課程的崩潰及選課系統的擴張；2. 新學術領域（如心理學、教育、社會學及美國文學）的發展及合法化；3. 滿足發展中社會需求的新類型高等教育機構（如師範學院、二年制學院、研究型大學及專業學院等）的崛起；4. 中等及高中後教育（post-secondary education）的擴張及其與高等教育的重疊，所引發「何謂大學」的爭議；5. 大學校院入學及畢業標準不一的問題（戴曉霞譯，2003）。

### 雙軌制的認證體系

自19世紀末期認可制成為美國高等教育品質保證的主流制度以來，認可組織（recognition agency）主要就以非政府之私人機構來執行與發展，從1949年的「國家認可委員會」（National Council of Accreditation, NCA）到1997年接手的「高等教育認可審議會」（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）已推動了近50年，政府機構1992年才在聯邦教育部（USDE）下成立「全國機構品質與誠正諮議委員會」（National Advisory Committee on

Institutional Quality and Integrity, NACIQI），至此之後，美國高等教育認證形成雙軌制的認證體系，包括私人機構的CHEA與政府機構的USDE。

綜上所述，美國高等教育評鑑認可組織沿革，可分成民間機構與政府機構兩個發展方向，詳見美國高等教育評鑑制度沿革圖（圖一）。由圖可知，美國的高等教育評鑑體系分成認可組織（Recognition Agency）、評鑑機構（Accreditor）及高等教育機構（Higher Education Institution）3個層次來推動，先由



圖一 美國高等教育評鑑制度沿革圖

資料來源：作者整理

認可組織（CHEA 與USDE）來認可評鑑機構，評鑑機構獲得認可後，才能獲得認可高等教育機構的資格。換言之，美國高等教育評鑑制度即由CHEA為代表的私人機構，與NACIQI為代表的政府機構來負責之雙軌制度，評鑑機構必須獲得認可組織的認證後，才能進行認可高等教育機構的作為。認可組織的雙軌制度促使美國高等教育評鑑機構因應其需求，自行選擇應被哪一認可組織認可；有些評鑑機構選擇只被CHEA認可，有些選擇只被USDE認可，但也有評鑑機構同時選擇讓CHEA與USDE都認可。選擇被CHEA認可的評鑑機構，目的置於品質保證與品質改善，著眼於通過認證可提高評鑑機構的學術合法性，協助確立高等教育機構和學程在高等教育社群的地位；而選擇USDE的評鑑機構目的，則著重在獲取聯邦政府對學生財政支援的資格。

以下介紹CHEA與USDE的設立宗旨與任務：

#### ● 高等教育認可審議會（CHEA）

CHEA為一全國性、私人的非營利機構，其董事會成員係由20位大學校長、機構代表及社會人士所組成。經費來自評鑑機構的會費及評鑑機構支付的評鑑費用。

CHEA設立之宗旨在透過對高等教育評鑑機構資格之確認，以提升高等教育學術品質，為學生及其家庭、高等教育機構、政府、企業雇主提供服務，其任務包括以下6項：

- （1）認可完備且有效力之高等教育評鑑機構。
- （2）整合研究、論述及認可程序以改善認可機制。

（3）提倡國內機構經由自願性認證以達到自我規範。

（4）蒐集並宣導認可相關資料及資訊。

（5）調解評鑑機構與高等教育界之間的紛爭並鼓勵溝通。

（6）致力於保存學院與大學的品質與多元性。

#### ● 美國教育部（USDE）

USDE經費都來自政府部門預算，經費使用受到國會監督。USDE評鑑的宗旨包括以下5項任務：

（1）根據高等教育法案第4章，建立與提升對於評鑑機構的認可標準。

（2）針對特定評鑑機構或協會，或是特定州核准的機構進行認證。

（3）準備並且公布國家認證之評鑑機構名單。

（4）根據高等教育法案第4章，針對高等教育機構，提出資格和檢定過程。

（5）與以下事項有關：

a. 高等教育機構的認可、機構的資格與檢定。

b. 各州對於這些機構授權許可的責任。

（6）針對教育部長可能指定有關的認可與機構資格，提供諮詢功能。

#### CHEA與USDE的關係

CHEA與USDE兩個機構，一個代表私人部門，一個代表政府部門，二者都在進行高等教育評鑑機構認可的任務，彼此之間有著微妙的默契與溝通作法，包括：

1. 執行平行但非同一的認證活動。

2. 保持對於評鑑機構認可的持續性與非正式之溝通管道。

3.維持政府規範與自我規範之有價值的公部門與私部門關係（CHEA, 2008）。

由此可知，美國政府機構對於私人機構的認證並無干預的權力與指導作為，也因此讓美國的高等教育發展更為多元化與自由化。

### 美國高教評鑑制度的內涵

美國高教評鑑制度的內涵，總括來說係以高教品質保證與品質提升為目標，藉由認可

活動的實施，提供高等教育利害關係人公正與客觀的資訊，包括確認受評機構或學程的品質現況、協助政府決定經費補助對象、提供高教經費捐助者選擇投資對象及學生入學選擇的依據。

此外，為確保評鑑機構的品質，認可組織亦會週期性的檢驗評鑑機構符合認可標準的情形，如有確切的證據顯示，評鑑機構無法滿足認可標準，即可撤銷其認可資格。兩大

表一 美國兩大高教認可組織的認可標準

認可機構	高等教育認可審議會（CHEA）	教育部（USDE）
認可內涵		
認可目的	1. 教育品質之保證與持續性品質改善。 2. 確保機構目標達成之效能。 3. 確保社會信任。	讓聯邦政府所提供的學生協助基金能取得有品質的課程和計畫。
申請條件	CHEA的認可方式採取自願申請的方式，但評鑑機構必須符合下列6項條件： 1. 機構之宗旨與CHEA目的一致。 2. 非政府機構。 3. 所要認可的高等教育機構具有頒授相關學位的授權。 4. 建立完整公開的書面認可政策與程序書。 5. 證實具備認可決策之獨立超然地位。 6. 訂有高等教育評鑑機構對認可決策之公平申訴程序。	USDE的認證方式亦採取自願申請的方式，並由NACIQI進行審查。
認可標準	1. 評鑑機構須有清楚的品質定義以提升學術品質。 2. 機構要求教育機構提供可信的學術品質，以展現績效責任。 3. 鼓勵有目的的變革和所需的改善。 4. 採用適當且公平之決策程序。 5. 持續檢討認可實務。 6. 機構擁有充足資源。	評鑑機構必須證明具備認可與預審標準，此標準須能確保其受評的教育機構或學程所提供的教育品質。如果該評鑑機構的認可標準能有效地檢視受評機構或學程在以下幾個方面的品質，則符合此項要求： 1. 與機構任務有關的學生成就之成功情形，包括完成課程、國家資格考試，以及就業率。 2. 課程。 3. 教職員。 4. 設施、設備和資源。 5. 符應發展規模的財務和行政能力。 6. 學生支持服務。 7. 聘用教職員和入學許可的作法、學術日曆、目錄、出版物、評定成績和行銷。 8. 學程修習期與所提供之文憑或學位目標的規範的衡量。 9. 機構能掌握學生投訴的紀錄。 10. 根據教育部長所提供最近的學生貸款違約率的數據、機構財務審計的結果、學程審核以及任何教育部長可能提供給機構的資訊，來審核機構符應高等教育法案第4章規範下，機構之學程責任達成情形。

資料來源：Recognition of accrediting organizations: Policy and procedures, by CHEA, 2010. Retrieved Nov. 25, 2011, from [http://www.chea.org/pdf/Recognition\\_Policy-June\\_28\\_2010-FINAL.pdf](http://www.chea.org/pdf/Recognition_Policy-June_28_2010-FINAL.pdf)

An overview of U.S. accreditation, by J. S. Eaton, 2009. Retrieved from [http://www.chea.org/pdf/2009.06\\_Overview\\_of\\_US\\_Accreditation.pdf](http://www.chea.org/pdf/2009.06_Overview_of_US_Accreditation.pdf)

認可組織的認可評鑑機構之目的、申請認可條件、認可標準請見表一。

綜上所述，美國的高等教育品質保證制度係由CHEA與USDE兩個認可組織做高等教育評鑑機構的把關任務，經過這兩個認可組織認可過的評鑑機構，才具有認可高等教育機構的資格。因此，對於高等教育評鑑機構的認證權力來自政府與非政府雙方，但是對於大學校院的認可權力只來自非政府的評鑑機構，政府並不介入認可大學校院的行列。

根據CHEA的最新報告顯示，2011年全美共有82個評鑑機構通過USDE及（或）CHEA的認可，包括8個區域性評鑑機構、11個全國性評鑑機構、63個專業和學程評鑑機構；其中，CHEA與USDE共同認可的機構有30個，CHEA認可的機構有43個，USDE認可的機構有37個（CHEA, 2011）。

### 美國高等教育認可的目的

CHEA執行長Judith S. Eaton（2004）認為，美國高等教育認可的目的包括以下4項：

#### 1.確保品質

認可是大學教授和校院系所對學生和社會大眾品質保證的主要方式。取得認可地位對學生和社會大眾傳達的訊息是：一所機構或其開授的學程至少在師資、課程、學生服務和圖書資源方面已達到門檻水準。只有當機構或學程能提出財務穩健的證明時，才會頒予認可的地位。

#### 2.取得聯邦補助款資格

認可在取得諸如學生資助和其他

聯邦補助方案的補助款上是必要的。聯邦對學生的資助只提供給獲得評鑑機構認可的大學機構或學程之修讀學生。

#### 3.助益學分採計

認可對大學校院學生在課程與學程學分採計上相當重要。對學生想要就讀的機構而言，其學分是否是在獲得認可之機構所取得，有其重要性。雖然認可只是機構採計學分必須考慮的諸多因素之一，但這被視為一項重要的品質指標。

#### 4.增進雇主的信心

一所大學或學程的認可地位，對雇主在評估應徵者，和決定是否提供對現有進修員工之學費補助上十分重要。

### 美國高教評鑑制度的特色

王瑞璦（2009）在其編著的「美國高等教育評鑑制度」一書中，認為美國評鑑制度可歸納成6大特色，包括：非政府主導；重視各專業領域、高等教育機構發展之獨特性與特殊性；強調高等教育機構品質改進；評鑑標準因地、因時、因機構制宜；認可具有



▲茱莉亞音樂學院。

一定時程及重視同儕評鑑、同儕訪視；兼重內部與外部評鑑。本文則認為美國認可制度所以成功，有兩大主要特質，即自願性參與評鑑，與評鑑機構蓬勃發展，整合後可歸納為以下6點特色：

#### ●由非政府機構主導大學校院認可

民間機構在美國高教評鑑扮演著舉足輕重的角色，政府機構僅扮演認證評鑑機構的角色，並不介入大學校院的認可。

#### ●重視學科專業與高教機構發展之獨特性

美國因區域性的差異，無法以統一標準訂定認可指標，所以評鑑機構需要有其獨特性與特殊性以因應個別差異，也造就評鑑機構多元發展的可能性。

#### ●強調高等教育機構品質改進

美國認可制的認可程序，包含自我研究（self study）與外部評鑑，希冀藉由高等教育機構的自我提升而確保機構的永續發展。

#### ●自願性參與評鑑

美國大學校院並無參與評鑑的義務，若要參與，各校可以依各自的情況，規劃參與時程與提出申請。

#### ●認可有一定期限

評鑑機構均採週期式的訪視程序，建構一個品質保證迴圈。

#### ●同儕訪視為關鍵程序

不論是機構評鑑、專案評鑑或是專業評鑑，皆須運用評鑑委員來進行品質查核，並透過共識決的方式，提出認可結果。

### 挑戰與難題

雖然美國認可制度自1900年推動以來，隨著時間已有相當地改變，不過許多人認為，由於聯邦對學生財務援助的金額已達一

年將近1,500億，更大幅度地改革時機或許已經成熟。再加上美國近日爆發15所營利型大學運用引誘學生入學的招生策略，增加學生總數，以利浮報聯邦政府的學生助學貸款，除影響入學學生權益外，也浪費公帑，美國國會將矛頭指向評鑑機構，為何不能及時在實地訪視察覺，造成評鑑機構的公信力受到損傷，也讓美國教育部有了主導品質認證的機會。

因此，美國聯邦教育部長唐肯（Arne Duncan）委託NACIQI對現行高等教育法（Higher Education Act）進行檢討，並要求2011年底前提出修改建議，供2013年該法修訂的參考。

認可制度長久來為人垢病的批評包括以下4點：

#### 1.評鑑透明度不高

認可過程、內涵及評判標準等提供大眾認可的資訊不夠公開。

#### 2.評鑑標準一致化

認可觀念已過時，因為對社區學院與長春藤名校的認可標準都相同，不能呈現校院特色與優劣。

#### 3.認可結果過於粗略

認可結果的辨別度不高，只有通過或不通過二種結果，通過亦非代表優良，僅代表辦學品質通過設定的門檻水準。

#### 4.評鑑委員的公正性受挑戰

評鑑委員面臨的一項主要挑戰則是受評機構的認可與否決定了聯邦對學生資助的資格。因為聯邦的學生資助對高等教育機構相當重要，幾乎甚少有機構能在得不到此項資助的情況下繼續存活。此情形使得評鑑委員在頒給機構認可上承受非常大的壓力。

## 美國評鑑制度未來變革

因應上述認可制度施行上的問題，未來美國有可能走向政府主導品質認證的單軌制方式，民間的認可組織轉型為查核與諮詢角色。

此外，為確保聯邦政府補助學生獎學金、貸款，以及研究和課程經費補助的有效性與公平性，聯邦政府已經在發展判斷學術品質的方法，希望用以取代認可標準：

### ● 由政府與民間認證雙軌制走向政府主導認證

#### 1. 發展資料蒐集的工具，以展現機構特質和成效

2008年教育部發展資料蒐集工具，獲取機構提供的重要資料，如畢業狀況、轉學、工作狀況、升學等。

#### 2. 發展學術品質的官方標準工具

2009-2010年，美國政府使用資料蒐集工具，發展出評定機構品質的指標。

#### 3. 發展資歷認證構想



▲德州大學奧斯汀校區。

研議依據不同學位層級設定特定的學生成就能力，以制定全國性的基準。

### ● 認可組織角色的轉變

而認可組織的角色亦可能會有以下轉變：

1. 轉為提供大學校院查核與諮詢服務，為政府品質控管的推動者，協助受評機構蒐集政府所需的資料。

2. 提供如何分析和運用資料以展現大學校院努力的建議（Eaton, 2008）。



### ◎ 參考文獻

- CHEA. (2010). Recognition of accrediting organizations: Policy and procedures. Retrieved Nov. 25, 2011, from [http://www.chea.org/pdf/Recognition\\_Policy-June\\_28\\_2010-FINAL.pdf](http://www.chea.org/pdf/Recognition_Policy-June_28_2010-FINAL.pdf)
- CHEA. (2011). Recognized accrediting organizations. Retrieved Nov. 25, 2011, from [http://www.chea.org/pdf/CHEA\\_USDE\\_AllAccred.pdf](http://www.chea.org/pdf/CHEA_USDE_AllAccred.pdf)
- Eaton, J. S. (2004). Accreditation and recognition of qualifications in higher education: The United States. In Centre for Educational Research and Innovation (Ed.), *Quality and recognition in higher education* (pp.63-74). Paris, France: OECD.
- Eaton, J. S. (2008). *The future of accreditation*. Retrieved Nov. 25, 2011, from <http://www.insidehighered.com/views/2008/03/24/eaton>
- Eaton, J. S. (2009). *An overview of U.S. accreditation*. Retrieved Nov. 25, 2011, from [http://www.chea.org/pdf/2009.06\\_Overview\\_of\\_US\\_Accreditation.pdf](http://www.chea.org/pdf/2009.06_Overview_of_US_Accreditation.pdf)
- 王九遠等(譯)(2003)。21世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰（原作者：Philip G. Altbach, Robert O. Berdahl, and Patricia J. Gumport(主編)）。臺北市：高等教育出版社。
- 王瑞璦(2009)。美國高等教育評鑑制度。臺北市：台灣評鑑協會。
- 顏若映(1997)。大學評鑑模式(一)認可制度。載於陳漢強(主編)，大學評鑑。臺北市：五南。