

高等教育評鑑機構認可之國際探討



▲荷蘭萊登大學校景。

——— 文／侯永琪

高等教育評鑑中心副研究員兼國際交流組組長
輔仁大學全人教育中心副教授

共同捐助成立的評鑑中心，更是國內第一
所由政府部門經費資助的專業評鑑機構。

從評鑑的集權化到分權化

近十年來，臺灣高等教育急速擴張，大學院校數目與學生人數倍數成長，至2008年止，整體入學人口淨學率為55.3%，粗學率也達78.6%，大學錄取率更已突破97%，使得臺灣高等教育由大眾化邁向普及化的時代。如何建制一套整體的有效監督制度，以維持大學學術品質，是國內社會大眾關心已久的議題。

我國大學評鑑制度發展初期主要由教育部主導，至2005年「大學法修正案」的通過，引領國內高等教育評鑑邁入另一個新的里程碑，至今，國內已有8個以上辦理高等教育評鑑的機構，包含財團法人高等教育評鑑中心基金會、台灣評鑑協會、國立雲林科技大學技術及職業教育中心、中華民國管理科學學會、中華工程教育學會、醫學院評鑑委員會、台灣護理教育評鑑委員會等機構，分別負責校務（institutional）與專業（program）領域兩大類評鑑，2005年底由教育部與153所大學

整體來看，國內高等教育評鑑已由「集權化」（centralization）體制階段—完全由政府主導執行，發展為「分權化」的模式（decentralization）—由各不同專業評鑑機構分別進行不同類型的大學評鑑，也確立了外部評鑑機制在我國高等教育評鑑系統發展中所需扮演公正獨立的監督角色。然而，國內高等教育外部評鑑系統仍面臨一些挑戰，首先在多元化的發展之下，應如何有效的整合與分工，以及對於綜合與專業評鑑之合理評鑑頻率應該為何，彼此之間又該如何相互配合，才不會導致過程重覆（process duplication），使得大學疲於應付不同評鑑機構在同一時間內的重覆評鑑（overlapping）。

其次，高等教育全球化推動評鑑機構跨國發展，不僅挑戰著各國政府對高等教育品質擁有的管轄權，也可能衝擊到本國評鑑體系的發展與生存。以上這些問題皆是在「分權化」的評鑑體系中產生，也是現

今亟需被解決的。

邁向分權化的自我管制模式

各國高等教育評鑑制度的建構與其高等教育體系發展有密不可分的關聯。大部分歐洲、亞洲國家的評鑑制度仍以「政府－評鑑機構－大學」之科層化模式為主，而在此一模式之下，評鑑機構皆是在政府的支持下成立，或直接隸屬於政府部門，也接受政府的財務補助，而政府當然也扮演認可評鑑機構的角色，但也間接造成外界對評鑑機構專業自主性與行政獨立性的批判，以及大學與評鑑機構之間的對立緊張關係。

然而，現今已有少許先進國家，已將品質保證制度發展為「認可機構－評鑑機構－大學」的自我管制模式，也就是對評鑑機構的認可，是由一非政府的專業專責單位負責，目前美國、荷蘭及德國已較具有制度性。

美國：CHEA與USDE

與其他國家相較，具有多元化、分權化特色之龐大美國高等教育系統，早在50年代即開始發展出「自我管制」(self-regulation)的品質保證制度。目前美國有二個最重要的評鑑機構認可組織：一為「高等教育認可審議會」(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)，是非營利的性質，由6,000多位美國大學校長組成；二為美國教育部之「認可機構評鑑單位」(U.S. Department of Education, The Accrediting Agency Evaluation Unit, USDE)，為聯邦政府教育部的直屬單位。評鑑機構可以選擇兩者或其中之一接受認

可，但若申請聯邦學生助學貸款的大學，必須通過由USDE所認可的評鑑機構之評鑑。目前已總共有將近80個評鑑機構分別通過CHEA及USDE認可。

荷蘭：NVAO

2003年，荷蘭與比利時政府正式簽定協議文件，共同設立「荷蘭－比利時認可組織」(Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, NVAO)，其主要的任務是評鑑高等教育機構新設的學位學程，但也進行如CHEA之認可國內外品質保證機構的工作。既有的高等教育學位學程則可選擇接受已被NVAO所認可的品質保證機構之評鑑，也就是說，NVAO將外部評量工作委託給評鑑機構，高等教育機構可依據評量結果決定是否繼續申請NVAO認可，另一方面，NVAO也依據外部評鑑機構的報告，決定該學程是否達到認可制度所要求的標準。雖然NVAO成員由部長聘任，但皆是在高等教育領域，特別是品質保證方面有相當實務經驗的專家學者。目前NVAO已認可了7個評鑑機構，包含了2個德國機構：工程、資訊科學、自然科學與數學課程認可機構(Accreditation Agency for Degree Programmes in Engineering, Informatics/Computer Science, the Natural Sciences and Mathematics, ASIIN)，與國際工商管理課程評估基金會(Foundation for International Business Administration Accreditation, FIBAA)，分別屬於工程及管理學門的評鑑機構。

德國：認可委員會

在荷蘭之後，德國也設立認可評鑑機

構之組織，但並未如荷蘭NVAO也評鑑高等教育機構。2002年，「德國各邦文教部長常設會議（Standing conference of the ministers of education and cultural affairs, KMK）」正式公告德國高等教育認可制度之相關法令，2005年，16個邦共同授權成立「認可委員會」（Accreditation Council），共18位成員組成，包含4位邦立大學代表、4位各邦政府代表、5位

學界專家、2位學生代表、2位國外評鑑專家、1位評鑑機構代表。「認可委員會」主要任務為負責「制定評鑑的基本條件，而且必須確定評鑑機構在一個可靠、透明及國際認可標準之基礎下進行學門認可」。「認可委員會」前已認可7個德國國內「評鑑機構」（accreditation agency），包含4個專業及3個綜合評鑑機構（見表一）。

表一 美國、荷蘭及德國評鑑機構認可組織之比較

	美國	荷蘭／比利時	德國
高等教育機構數目	7009	137	317
認可組織	1. 高等教育認可審議會 (CHEA) 2. 聯邦政府教育部 (USDE)	荷蘭－比利時認可組織 (NVAO)	認可委員會 (Accreditation Council)
成立時間	1996年／1985年	2003年	2005年
國內評鑑機構數	80個 (CHEA認可60個；USDE認可58個)	5個 (NQA, QANU, Certiked VBI bv, EAPAA, Hobeon)	7個 (ACQUIN, AHPGS, AKAST, AQAS, ASIIN, FIBAA, ZEvA)
國外評鑑機構數	無	2個 (ASIIN, FIBAA)	無
有效時間	10年	2年	8年
認可指標	1. 學術品質 2. 責任績效 3. 適當自我檢視及改進機制 4. 適當公平的決策步驟 5. 足夠資源	1. 獨立性 2. 評鑑小組組成 3. 內部品質保證系統 4. 評量準則協定 5. 其他相關資料，如先前評鑑資料及架構、專家評委檔案等	1. 瞭解評鑑工作 2. 組織結構 3. 評鑑步驟 4. 人力及物力資源 5. 內部品質管理 6. 申訴步驟 7. 過程及結果透明公開

資料來源／作者自行整理

開放、專業取代政府集權

美國CHEA及德國認可委員會之認證的有效期限較長，分別為10年及8年，尚未認可國外評鑑機構；荷蘭為2年，已認可國外評鑑機構。3個組織也都訂定了認可指標，都包含對評鑑機構專業性、獨立性、人力財務資源、內部自我審核機制等進行審核。

由以上分析可以瞭解，美、荷、德3個國家之評鑑體系已發展為自我管制、分權式、多元化的專業系統，大學也有選

擇外部評鑑機構的自主權。整體來說，高等教育評鑑已朝較為開放的方向發展，取代由政府集權式的管理，這是未來評鑑制度的一個重要趨勢。如CHEA執行長Judith Eaton (2004) 所強調的「自我管制評鑑的重要任務，就是要保有大學行政自主、尊重學術自由及支持大學的中心使命」。

雖然如此，仍然有許多學者擔心現今政府會以確保高等教育品質理由，積極介入管控，導致大部分大學與評鑑機構仍被受制於「政府管制」的所有評鑑準則之中，

而使「自我管制」分工模式仍不易真正落實於各國評鑑系統中。

評鑑跨國發展及管轄權爭議

綜合目前全球評鑑機構認可制度發展，大致可分為下列三種模式：

1. 認可組織只認可國內評鑑機構，但鼓勵國內評鑑機構至國外評鑑大學，如美國、德國。

2. 認可組織認可國內外評鑑機構，也鼓勵國內大學接受國外評鑑機構評鑑，如荷蘭。

3. 尚未發展出認可評鑑機構的認可制度，而本地評鑑機構尚無法至國外進行評鑑，但鼓勵國內大學接受國外評鑑機構評鑑。事實上，目前大部分國家皆屬此類。

這些顯示現今高等教育全球化所造成人員與資訊的流動，不僅影響了高等教育品質保證機構的國際化發展，相對地也衝擊到各國政府對高等教育品質的管轄權，並將漸失對大學機構的管制力。政府一方面想藉由對大學品質重視，要求大學必須接受評鑑機構評鑑，另一方面也希望大學能更具有國際競爭力，鼓勵其獲取國際評鑑機構認證。對於大學本身來說，獲取國外評鑑機構的認證，除了可證明其學術品質已在國際的標準之上，也使其在本國的高教市場中更具有競爭力。

認證市場的全球競爭

2008年，Peter T. Ewell在為CHEA所出版的《美國認可及品質保證未來》(U.S. Accreditation and the Future of Quality Assurance)一書中，歸納出現今高等教

育評鑑全球化四大現象：

1. 在國內與國外大學的學術合作之下，各國國內評鑑機構將面臨與國際評鑑機構之間對品質解讀的差異，及評鑑管轄權之問題。

2. 國際學生在國外接受之高等教育品質是否有達到其母國的品質，且評量國際學生的標準是否有考量不同文化與社會的因素。

3. 愈來愈多的評鑑機構已開始進行跨國發展，除了評鑑本國的大學，也為世界各地的大學進行評鑑工作，特別是管理、工程及醫療專業領域評鑑機構。

4. 全球化促使大學須思索如何提供相關課程，以培養具有世界公民智能之學生；相對地評鑑機構也須發展出評量課程及學生學習成果在全球化能力培養之指標，如多元文化知識、外國語文能力及地緣政治知識等。

因此，高等教育全球化將影響各國評鑑分工制度的國際發展，換句話說，當國內評鑑系統也開放國際評鑑機構進入時，除了各國政府須解決高等教育品質管轄權被挑戰的問題之外，本國評鑑機構也將面臨國際市場競爭。根據CHEA2007年年鑑，美國已有40個被CHEA及USDE認可之評鑑機構，亦已對52個國家進行385個非美國大學或學程之評鑑。此間接地印證了Kinght (2005)所提出「國際認證市場競爭」(international race for accreditation)時代已來臨。但Kinght也提出警告，不要因過度商業化，使得評鑑機構成為一個只是為了爭取評鑑市場利益的「認證工場」(accreditation mill)。

結語：

國際競爭力 vs. 品質管轄權

在考量不同文化、制度、語言等因素之後，各國間如何對品質定義達成共識，以降低跨國評鑑對各國所產生的負面衝擊，其實至目前為止仍是不易被解決的。

2004年，UNESCO/OECD已開始進行跨國高等教育品質比較研究，並於2005年12月公布「跨國高等教育品質準則之原則」(Guidelines for Quality Provision in Cross Border Higher Education)，以支持並鼓勵學術機構跨國合作，並讓政府及高等教育其他成員，包含大學、學生、評鑑機構等瞭解跨國高等教育品質的重要性，依據下列三項主要原則採取積極交流活動(The Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2005)：

1. 國家間相互信賴與尊重及認同高等教育國際合作的重要性。

2. 國家主權認同的重要性及高等教育體系多元化。

3. 認同高等教育相互認可的重要性，也重視不同國家之語言、多元文化、經濟發展與社會整合。

是故，未來高等教育評鑑的跨國發展是必然趨勢，而開放之後評鑑系統將會使得各國政府在國際化競爭力與品質管轄權兩者之間，面臨如何取得平衡的棘手問題。

現今，臺灣的高等教育評鑑體系朝分權式發展已具有相當基礎，但下一步除了整合各類評鑑資源外，更需積極思考是否成立如歐美各國認可國內外評鑑機構之組織，以更能確保我國高等教育及評鑑品質。另一方面，國內各評鑑機構也須瞭解到，在認證市場全球競爭中，保有社會大眾所信賴的專業性、公正性及獨立性，仍是作為一品質保證機構最重要的核心價值。



◎參考資料

- Accreditation Council (2007). *Criteria for the accreditation of accreditation agencies*. Retrieved Nov. 11, 2008, from <http://www.akkreditierungsrat.de/index.php?id=44&L=1>.
- Accreditation Council (2007). *Decision of the Accreditation Council: Types and their effects*. Retrieved Jan. 11, 2009, from http://www.akkreditierungsrat.de/fileadmin/Seiteninhalte/Beschluesse_AR/englisch/Decisions_AC.pdf.
- Council for Higher Education Accreditation (2006). *Recognition of accrediting organizations: Policy and procedures*. Retrieved Dec. 30, 2008, from http://www.chea.org/recognition/CHEA_Recognition_Policy_and_Procedures.pdf.
- Council for Higher Education Accreditation (2007). *Quality review (CHEA almanac of external quality review)*. Washington, D.C.: CHEA.
- Eaton, J. (2004). *Is the era of self-regulation over?* Retrieved Jan. 19, 2009, from <http://www.chea.org/pdf/SelfRegulation-0104.pdf>.
- Ewell, P. (2008). *U.S. accreditation and the future of quality assurance*. Washington, D.C.: CHEA.
- Knight, J. (2005). The international race for accreditation. *International Higher Education*, 40. Retrieved Nov. 13, 2008, from http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/Number40/p2-Knight.htm.
- Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2005). *Guidelines for recognition of quality assessment agencies*. Retrieved Jan. 11, 2009, from <http://nvaio.net/quality-assurances-agencies>.
- Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2005). *Protocol for quality assessment agencies*. Retrieved Jan. 11, 2009, from <http://nvaio.net/quality-assurances-agencies>.
- The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). *Guidelines for quality provision in cross border higher education*. Retrieved Nov. 30, from <http://www.oecd.org/dataoecd/27/51/35779480.pdf>.