



▲紐約大學校景。

美國高等教育認可 的流變

文／Deane Neubauer

Professor Emeritus, University of Hawaii, Manoa

夏威夷大學瑪諾亞校區榮譽教授

譯／蔡小婷

美國高等教育認可制度在發展之初，便是以自我管制（self-regulation）為傳統，以區域為基礎，各區的協會（association）針對當地的高等教育，以機構為單位進行認可。

以分權及自我管制作為認可傳統

高等教育機構為了獲得認可，必須先加入協會成為其中的一員。專業的教職人員制定了實地訪察、進行認可的制度流程，同時也是委員會（commission）的成員。委員們多來自身為會員的高等教育機構，或是代表社會大眾。認可最主要的模式乃是針對高等教育機構，進行自我管制導向的「同儕評鑑」（peer review）；自願性認可的精神在於促進高等教育機構的品質。同樣地，專業的協會也依據類似的模式，發展出學程評鑑（program level accreditation）。

整體而言，美國高等教育認可體系是分權式的（decentralized）（意即高等教育機構乃是由州政府管制、授權的，而非由

聯邦或法案直接治理）、多樣性（diverse）（展現了高等教育機構的各種類型）與多元性（pluralistic）（反映出公立與私立高等教育的多種型態），就像是私立的非營利機構。

高等教育法案

開啓聯邦政府監督大學之責

美國高等教育的職權主要在各州，而非聯邦政府，因此，直到1979年，美國教育部才成立。甚至到了今天，美國教育部在全國僅有5,000多位的員工，是所有內閣部門中員工數最少的。

戰後，聯邦政府透過經費補助，逐漸增強其在高等教育的重要性與影響力。1965年，聯邦政府通過《高等教育法案》（the Higher Education Act, HEA），提出大規模聯邦政府學生貸款計畫（federal government student loan program）的規範機制，欲申請學生貸款的高等教育機構，必須通過認可。高等教育階段中，共有超過6,600個學位學程與非學位學程適用此一

聯邦補助計畫。

1985年，聯邦政府根據《高等教育法案再授權法》(The reauthorization of the HEA)，成立了全國機構品質與整合諮議委員會(National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity, NACIQI)，由教育部長任命。此委員會的任務在於提供教育部對認可機構審查及授權之相關建議。這意味著聯邦政府對美國高等教育的認可與監督往前邁進了一步。

認證認可組織

CHEA以高等教育績效保證自許

針對於此，大學校長也有所回應，他們成立了「高等教育認可審議會」(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)。此組織的任務為監督聯邦政府立法與規範的過程，並且在國會代表高等教育機構發聲(請參見<http://www.chea.org/default.asp>與Bloland, 2001)。《高等教育法案再授權法》要求所有的認可機構都必須接受認證(recognize)，並每隔一段時間接受再認證(re-recognize)，通常五年為一個週期。CHEA也發展出一套程序，公布「符合CHEA認證標準的機構」(CHEA, 1998)。

CHEA視自身在品質保證的角色上比美國教育部還要重要。「長久以來，CHEA一直抱持的理念為：認證認可組織是保證高等教育品質、績效責任(accountability)、自我改善(self-improvement)的重要政策。一旦認可機構受到CHEA認證，就代表該機構的認可標準與流程，均符合CHEA在品質、自我改進、績效責任方面所設立的標準。」(CHEA, 1998) CHEA

認證的對象包含區域性的、技術性的、全國性的、專業性的認可機構。而在立法過程中，CHEA代表高等教育認可機構，扮演遊說、協調的角色。高等教育機構可以選擇加入由美國教育部或CHEA認證的認可協會。但若該機構有意申請聯邦政府學生貸款計畫，就必須接受教育部認可，且其認可機構亦必須受到教育部的認證。

高等教育法案再授權法實施 提高大學品質言論高漲

當2003年《高等教育法案再授權法》通過之際，美國高等教育已經成為眾矢之的，除其品質與學費的可負擔性(affordability)受到批評外，畢業生進入職場的「適切性」(suitability)方面尤其飽受質疑。同樣也受到關注的為高等教育在學生身上花費成本的議題。高等教育機構的績效責任，整體而言均繫於教師身上。兩份批判性極高的報告—由全國高等教育政策中心(National Center for Public Policy on Higher Education)提出的《2000年美國各州高等教育評鑑》(Measuring Up 2000)，以及2004年的商學全國教育論壇(Business National Education Forum)，給予美國教育部檢討高等教育品質與認可過程的基礎，而《高等教育法案再授權法》內容之執行，須耗時五年方能完成。另一份由教育部長提出的《高等教育未來委員會》(Commission, 2006)，則確立了美國教育部在這之中的定位。

以上三份報告都相當強調認可機制對於高等教育品質來說，扮演著舉足輕重的

角色：「……每一份報告都提到，高等教育認可應該更聚焦在高等教育的公共責任（public accountability），並應特別強調學生學習成果（student learning outcome）。」（Wolff, 2009）

聯邦政府擬以法定標準 評鑑學生學習成果

布希政府極受爭議的《把每個孩子帶上來法案》（No Child Left Behind Act），乃是針對中小學教育（K-12 education）建立學生學習成果的全國系統，美國教育部部長欲循此計畫的路線引導高等教育走向，意即，藉由發展全國性的學習成果標準，改變美國教育系統由地方區域自治的特質。在美國的政治環境中，這項計畫不但侵蝕了地方區域自治授權的基礎，聯邦政府對各州的控制更深入。而在教育政策方面，此法案將直接強調學生學習成果，並設定法定的國家標準，聯邦政府則根據成果測驗之結果，建立詳盡的獎懲系統。

當時擔任美國教育部部長的Margaret Spellings，欲以高等教育學生學習表現之測量為中心，建立相近的標準。這項政策挑戰了長久以來美國地方分權、協會式、自我管制的認可模式等傳統，這項政策同時也質疑認可過程中同儕評鑑的重要性，指出學術團體的自身利益會阻礙品質管理的效率，建議品質管理的成果應該要由政府設立的法定標準主導。

當政府鬆綁醫療體系、金融體系、銀行業的同時，對於高等教育的管控卻越來越嚴密—這與布希政府以新自由主義（neo-liberal）為精神的其他政策對照來看，實

為一大諷刺與矛盾。

關鍵的2008法案

自我管制與政府管制之間的角力

高等教育法案的內容當然不只包含認可部分。2008年通過的《高等教育機會法案》（Higher Education Opportunity Act of 2008），內容為超過了8,000頁的立法規定，並花了幾個月制訂規則。在通過此法案的前18月間，高等教育社群試圖組織起來，對抗政府對於高等教育越來越高的影響力。美國教育部也面臨了許多潛在的挑戰。

首先，此法案以全國畢業標準測驗（national standardized graduation examinations）為基礎，提出全新的「大學生學習成就」（undergraduate achievement）模式。高等教育行政部門主張實施大學生學習成就測驗對國家來說非常重要（Wolff, 2009），應由國家政府行政體系來落實此項政策，此實與美國高等教育的理念與承諾背道而馳。高等教育社群認為，高等教育作為一個體系，不管其缺點為何，總有許多與眾不同的獨特面向，包含多樣性與創造性。美國高等教育能有目前的成就，可歸功於多樣性與創造性兩大特性。妙的是，這兩大特性是在高等教育發展過程中，經由不斷的創造、試驗、創新，無心插柳得來。而教育部部長與該委員會卻想要設立嚴密的標準與要求，壓制高等教育的多樣性與創造性。

政府統一控管大學品質，取代大學自我品管

以美國教育部部長的觀點來看，重點

就是「品質」。部長與委員會都認為，許多的證據顯示，美國高等教育體系的產出一即畢業生，無法符合企業的要求。當高等教育的成本越來越高，可能代表著高等教育的包袱越來越多，能做的卻越來越少。以公共政策責任為由，教育部部長認為，這樣的情形應該結束了。高等教育社群之中也出現了兩種觀點，有的反對任何形式的外部評鑑（包含認可機制），特別是針對學生能力者，有的則認為在某些情形下，適度的政府規範與管理能夠有所幫助。而CHEA的執行長Judith Eaton便曾提到：

「長久以來，原本自我管制與政府管制為壁壘分明的兩大模式，但漸漸地，此兩者間的界線已開始模糊。2003年通過《高等教育法案再授權法》時，已有某些高等教育機構與認可機構同意將他們可接受的政府管制作為自我管制。他們忽略了學術品質的把關與大學校院的領導兩大責任的重要性。在學術品質的議題上，這些高等教育與認可機構甚至表示，他們願意讓政府力量介入，超越機構自身的領導力量。2007年，在進行認可機制的規則制訂時，便有某些高等教育與認可機構支持政府應增加法規，強化聯邦政府在學生學習成就上的管控角色，弱化長期以來高等教育機構於此部分責任的重要性。」（Eaton, 2009）

Eaton對於這項政策也是諸多疑問，她認為這項政策完全誤解了美國高等教育自我管制的根本基礎結構；此外，美國高等教育存在著相當高的多樣性與多元性，又如何定義出一體適用的品質意涵？

2014年，自我管制認可模式終結的開始？

那麼，應如何定義品質，並且跨越這些差異性進而加以落實？回顧2008年的立法過程，Eaton發揮了她的「想像力」，特別撰文指出，當2014年來臨時，高等教育社群不會再集結力量，挑戰布希政府不當的新自由主義改革：

「原本政府讓高等教育與認可機構擔負出產良好品質的責任，將會轉變為由政府以事先設定好的品質標準管理高等教育。例如，政府要求高等教育機構提交學生畢業率以作為自我改進是一回事，政府要求各校達到規定的畢業率以作為獎懲依據又是另一回事。」

當大學品質成為競爭籌碼 政府不介入自由市場也難

2008年法案的通過，在這麼龐大的高等教育體系中，某些重大的議題將會激起許多爭議，例如何謂品質、如何達到品質、如何測量品質等面向。在過去，單獨討論品質議題時，通常是「學術性」的議題，對社會大眾來說，並不具太大的重要性。但是，從現今世界上高等教育品質相關的辯論中可以窺知，高等教育品質已與經濟表現有著密不可分的關係。不論高等教育的使命為何（像是文化知識、個人發展、公民培育等），在經濟化約論（reductionism）的潮流中，高等教育品質被視為國家在全球舞台上用來競爭的籌碼。如此看來，當這樣的概念越來越興盛，高等教育的品質已重要到必須是政府治理國家的一部分，再也不能留給學術界

獨自研究處理了。

美國的例子說明了，在控管混亂的情形下，這些重要的轉變重新定義了高等教育重要的面向。過去30年來迄今，新自由主義式的管理走入了衰頹階段，甚至動搖了全球金融體系，而世界最大經濟體的領導者，在這方面也採取了與過去截然不同的立場。一夕之間英國、法國、德國、日

本、美國，以及世界各地等處，其市場化政策的擁護者願意採取任何手段避免任何災難發生，而政府的直接介入當然是手段之一。依我的觀點看來，這些轉變的過程將會帶來長期的控管混亂，而這混亂不只出現在金融界，還會蔓延到醫療體系、教育、大眾運輸、通訊界，以及其他領域。未來，我們還有很長的一段路要走。



◎參考書目

- Boland, H. G. (2001). *Creating the Council for Higher Education Accreditation (CHEA)*. Washington, DC: American Council on Education.
- Council on Higher Education Accreditation (1998). *Recognition of accreditation organizations policy and procedures*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.chea.org/About/Recognition.asp>.
- Eaton, J. (2008, March 4). The future of accreditation. *Inside Higher Education*. Retrieved January 15, 2009, from <http://www.insidehighered.com/views/2008/03/24/eaton>.
- The Commission on the Future of Higher Education (2006). *A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education*. Washington, DC: US Department of education.
- Wolff, Ralph (2009). Future directions for United States higher education accreditation. In T. Bigalke and D. Neubauer (Eds.), *Higher education in Asia Pacific: Quality and the public good*. New York: Palgrave Macmillan (forthcoming).



▲美國威斯康辛大學麥迪遜校區一景。