

從認可評鑑走向品質保證

文／吳清山

臺北市政府教育局局長

王令宜

臺北市立教育大學教育學系博士候選人



近年來，世界主要先進國家有感於國際競爭力的壓力，紛紛將企業成本效益、品質管理等觀念，用在高等教育機構的經營，同時成立各種高等教育評鑑暨認可機構，以評鑑及確保高等教育品質。當前我國高等教育面臨學校過度膨脹、人口少子化壓力與全球化競爭等挑戰，如何提升高等教育品質與發展特色，亦成為教育施政與學校經營的重要課題。

認可之後 迎向品質保證新時代

我國辦理大學評鑑雖有30多年歷史，但由於缺乏專責機構規劃與執行，導致評鑑素質始終無法與歐美先進國家相比；在評鑑理論宣導或實務執行上，進步亦屬有限。直至2005年正式成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」，透過大學評鑑指標與機制之研發、評鑑觀念與共識之宣導，以及持續辦理大學評鑑工作，已逐漸奠定良好基礎與可觀成效。

目前大學系所評鑑，係採「認可制」（accreditation）精神，經過評鑑之後，

通過系所都具有一定水準；即使被評為「待觀察」的系所，經過追蹤評鑑和改善之後，也會達到一定水準；其他屬於「不通過」的系所，透過再評鑑或者進行轉型之後，也會有所改善，以達到一定水準，避免為市場所淘汰。

此一為期五年的系所評鑑，即將於2009年結束，未來是否繼續下一波的認可制評鑑，或者開啓另一階段的品質保證制（quality assurance）評鑑，需要及早研議，以利高等教育評鑑有效運作。基本上，美國高等教育評鑑偏重於認可制評鑑；而英國、北歐和澳洲則偏重於品質保證制的評鑑，兩者各有其發展的背景和價值，十分值得我國發展高等教育評鑑機制之參考。

由於我國系所經過評鑑之後，通過系所都能達到一定門檻水準，未來如何透過內部自我改善及外部標準評核，以確保品質持續改善與提升，實為高等教育未來評鑑重要課題，如何研擬一套適合我國的「高等教育品質保證機制及架構」，的確值得

思考。

認可制評鑑與品質保證制的不同取向

高等教育評鑑的類型主要可分為五大類：學門評鑑（discipline evaluation）、學程評鑑（programme evaluation）、機構評鑑（institutional evaluation）、審核（audit）與學位認可（accreditation）。在這些評鑑類型中，基於不同目標和需求，分別採取不同的評鑑方式，其中認可制評鑑和品質保證，可說是最常使用的評鑑方式。

認可評鑑：

符合目標，強調自我改善

認可制評鑑的主要精神，在於針對系所或機構所訂的目標，透過外部評鑑或同儕評鑑方式，了解其目標達成的情形，以及達成目標過程中是否有一套自我改善機制。經過評鑑之後，能夠達到所訂目標及自我改善機制，則發給「認可證書」。

而品質保證之觀念源自於工商業界，係指品質稽核人員定期性地針對產品服務之流程與產出，檢核是否符合既定的要求和規範，以監控和改進產品與服務，並有效確保產品或服務的品質。基本上，品質保證至少應包含「設計、生產及售後服務」等三階段的品質保證，才足以確認品質成效；而透過合乎品質保證的程序、進行具有品質保證的評鑑歷程，以獲得具有品質保證的結果，則是品質保證機制不可或缺三個重點。

品質保證：

符合標準，重績效與持續改進

高等教育品質保證（quality assurance of higher education）即秉持品質保證之精神，將強調效率與績效的經營管理模式運用於高等教育，聯合國教科文組織（United Nations Education, Scientific and Cultural Organization，簡稱UNESCO）於2004年提出其定義為：「對高等教育機構及學程之品質，進行測量、監督、保證、維持與改進的方法和程序；或依教育機構、專業團體、政府及其他建立品質標準的單位所設定的標準，來測量高等教育機構所提供課程或學程所達成就之過程」。

品質保證制度大致可分為「內部品質保證」與「外部品質保證」，以歐盟「EHEA品質保證標準與指引」為例，在受評機構的內部品質保證標準上，應針對學門設立與學位頒發，建立一套品質保證的政策與程序，並建立一套定期檢核機制，定期出版內部品質保證報告；在外部專責評鑑機構的品質保證標準上，應以評鑑機構的內部品質保證報告為參考依據，建立外部訪視評鑑的評鑑流程和評鑑效標，並提出述明評鑑結果、相關意見和建議事項之訪評報告。

簡言之，認可制評鑑係以「符合目標」為導向，而「品質保證」則是以「符合標準」為導向。前者重視目標達成、自我比較和自我改善；後者強調績效和改進，必須達到一定標準，使具有一定品質。所以認可制評鑑只是達到最低門檻水準，而品質保證則是必須具備較高水準。兩者之比較如表一所示：

表一 認可制與品質保證制之比較

類別	認可制	品質保證制
導向	符合目標	符合標準
目的	改善	績效、改進
方式	外部評鑑	內部評鑑、外部評鑑
內容	目標、師資、課程與教學、學生服務、行政管理、資源提供……等	包含學術標準管理、學習機會管理、提升品質作法、出版資訊……等
結果處理	通過後發給證書，具有一定有效期限	通過後發給證書，定期追蹤檢核
採行國家	美國	歐盟各國、澳洲
評鑑機構	民間設立之評鑑機構，屬私人性質	政府捐資或大學聯合成立之評鑑機構，具官方性質

品質保證比認可 更具主動積極精神

「認可制評鑑」與「品質保證」雖皆可促進受評機構改善，達到一定的品質水準；但比起被動接受外部機構的認可評鑑，後者強調高等教育品質保證的責任，主要在於受評機構本身，機構為確保品質與持續改進，必須針對評鑑結果提出具體改善計畫，並進行定期追蹤考核，更具主動積極的精神。

就國內高等教育發展而言，達到最低門檻水準，已經不符合社會期望。社會所要求的是能夠達到適切的標準和具有更高品質的高等教育，所以「品質保證」要比「認可制評鑑」，更符合社會的需求。

品質保證逐漸成為高教評鑑主流

隨著社會大眾對於教育品質的要求以及教育市場的競爭，教育品質保證愈來愈受到重視，先進國家對於高等教育品質保證機制之建立與落實，更是不遺餘力。

英國QAA與HEFC

英國自1980年代以來，隨著績效責任要求的增加及高等教育預算的削減，開

始成立不同的評鑑組織，監督各高等教育機構品質保證制度的運作與執行情形，然效果不盡理想，造成人力及資源的浪費，故在1997年整合不同的評鑑機構及作法，成立高等教育品質保證機構（Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA）負責高等教育機構對教學品質保證機制及機構課程學術品質的審核工作。至於研究品質的評鑑，仍由高等教育撥款評議委員會（Higher Education Funding Council, HEFC）負責。

基本上，英國高等教育品質保證制度，係採用「品質管制」、「品質審議」和「品質評估」方式，結合「內部評鑑」和「外部評鑑」，達到「績效」和「改進」的目的。

歐盟ENQA

歐盟為促成歐洲各國在高等教育品質保證上的相互合作，在2000年設置了「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance in Higher Education，簡稱ENQA），主要負責交換歐洲高等教育機構（大學、學院與品質保證機構）有關品質評鑑及保證的資訊、經

驗及典範，以及推動彼此間品質評鑑與保證方面的合作，擔負起建立歐洲品質保證架構的責任。

跨國組織INQAAHE與APQN

目前有許多國際性組織致力於教育品質保證觀念之宣導，以及促進跨國性品質保證合作與交流，例如「高等教育品質保證國際網絡」（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）、亞太品質網絡（Asia-Pacific Quality Network, APQN）等，其成立之主要目的，均為蒐集與傳播有關高等教育品質評估、改善及維持當前與發展中的理論與實務資訊，並且加強全球或區域間之教育、培訓與品質保證機構間的聯繫。

ISO認證

此外，亦有許多國際機構致力於品質保證機制之建立，其中較著名且具公信力者，首推國際標準組織（International Organization for Standard, ISO）之認證，國內已有高等教育機構申請並通過ISO認證，以彰顯其教育品質。

有鑑於認可制評鑑偏重於外部評鑑，且以達到最低門檻品質為依據，處在高等教育講究「績效責任」和「持續改進」的今天，可能不完全符合我國當前高等教育機構的需求，邁向「高等教育品質保證機制」，將成為未來高等教育評鑑走向。

該是研議

我國高教品質保證機制的時機

評鑑是提升高等教育品質的一股動力，建立適切評鑑機制和善用合理評鑑方式，

有助於發揮評鑑的效果。

建立以績效、改進為主的高教評鑑制度

未來我國高等教育評鑑的主流，必須建立在「績效」和「改進」的基礎之上，才能可大可久，所以不可能走向傳統的「排名」方式來呈現結果，這種「排名」式評鑑，缺乏實質改進的價值。

大學功能主要以教學、研究和社會服務為主，所以大學評鑑範疇，亦應以教學、研究和社會服務為主軸。如何設計一套教學品質保證機制、研究品質保證機制和社會服務保證機制，以及大學管理品質保證機制，實為高等教育評鑑的重要議題。

借鏡他國經驗，成立規劃小組

高等教育品質保證評鑑機制的建立，不管是目標訂定、標準確立、內部和外部評鑑過程、工具和指標研發、人員研習、結果處理，都是相當複雜和費心的工作。因此，成立「高等教育品質保證評鑑制度規劃小組」，積極規劃我國高等教育品質保證制度，實有其必要性。

為了解英國、荷蘭、澳洲和北歐國家實施的高等教育品質保證制度，可邀請這些國家的實務工作者來訪，傳授他們的作法和經驗；教育部或財團法人高等教育評鑑中心亦可組團出國參訪，吸取這些國家經驗，作為研擬高等教育品質保證評鑑機制的參考。

建立一套新的高等教育品質保證制度，包括大學內部品質保證制度和外部品質保證制度，實屬相當不易，需要研發時間，也需要群體智慧，現在正是開始行動的時刻！

