

# 亞洲高等教育品質保證制度的推動及挑戰

文／侯永琪

高等教育評鑑中心副研究員  
輔仁大學全人教育中心副教授



▲泰國朱拉隆功大學校景。

21世紀的亞洲已是全球經濟活動最為活躍的地區之一，也因經濟力量的提升，使得各國政府更積極於投資各項高等教育軟硬體的發展，急速擴充高等機構數量，除了增加國內學生多元入學管道外，也向歐美國大學一樣，努力吸引更多的國際學生與老師，以將高等教育轉型為另一高產值的出口產業。因此，如何確保所投資的教育資源能符合整體高教發展需求，並真正提升大學教育品質及學術競爭力，是目前亞洲各國政府、大學及所有高等教育相關成員最關心的問題之一。

## 亞洲各國 對高等教育品質保證的定義

全球高等教育系統由不同成員組成，其對品質的解讀也不盡相同。如學生會由學校所提供設備與未來就業力來考量，教師

著重「教—學」的歷程，父母注重學生的學習成效，雇主則以畢業生的能力為主，而大學行政管理階層強調學術表現。因此，若由一單一概念來規範高等教育品質定義，是不太可能的。

因文化背景的多元發展，目前亞洲各國的高等教育制度與規模的差異性相當大，間接造成各國對高等教育「品質」解讀與其高等教育品質保證機構所採用研究方法之不同。檢視現今亞洲各國之高等教育品質保證機構，其在設立、管理、財務來源、法律地位、獨立性層面等方面均有相當大的差異，並直接影響到品質指標建立與內涵、評鑑過程、被評鑑單位及範圍、評鑑委員的態度、評鑑結果公布、運用及追蹤等。

2007年，澳洲品質保證局（Australian Universities Agency）審計主任（Audit

Director) Antony Stella就以參與高等教育「亞太品質網絡」(Asia-Pacific Quality Network, APQN)會員組織，來分析亞洲各國品質保證指標發展模式，並歸類出兩大類：一、以目的為導向(fitness for purpose)，品質保證主要是指評鑑一所大學或系所如何達到自我設訂目標的過程；二、以標準為導向(conformance to standards)，是以一種責任績效方式，去了解被評鑑單位是否有達到外部評鑑機構所預設的標準。

然而，Antony Stella也指出，亞太地區大部分品質保證機構是綜合以上兩種模式，但較為傾向何種模式，則是以國家高等教育制度的特質及政府當局對大學要求所需負起績效責任的程度，為主要的影響關鍵。

## 日、印、越、泰、菲等國 高教評鑑機構與方式

亞洲各國高等教育在90年代快速擴充，如印度擁有18,000所大學與學院，1,000萬以上學生，日本有4,700所高等教育機構，將近400萬學生，而菲律賓也擁有1,600所，約240萬學生。相較以上三者的規模，越南與泰國相對較小，越南約310所，150萬學生，而泰國則與臺灣數目相當約160所，但有200萬以上學生。

### 目的導向

#### 引導大學建立持續自我改善機制

雖然各國規模差距相當大，但評鑑制度的規劃與發展有一些相似之處。比較亞洲日本、印度、越南、泰國、菲

賓等國高教評鑑機構與方式可發現，除了菲律賓發展較早，在1957年就成立「菲律賓學校、學院及大學評鑑協會」(the Philippines Accrediting Association of Schools, Colleges and Universities)之外，其他日本、印度、越南、泰國等國皆在90年中、20世紀初才陸續成立，正在進行第一輪的大學評鑑。但不論評鑑機構是為政府部門或非營利獨立單位，政府皆是推展其成立的重要推手與經費的主要提供者。評鑑過程皆著重自我評鑑與實地訪評，而且指標發展模式皆為「以目的為導向」，主要是作為評鑑委員考評的依據，並引導各大學建立持續自我改善機制(self-improvement)。

### 多為被動非自願式評鑑

在被評鑑性質方面，大部分國家仍以被動非自願性的方式進行，評鑑的單位以「大學」，非「系所」為主。評鑑標準項目以日本11項最多，印度7項最少，包含內容大致為目標使命、課程、教學、學生事務、財務、管理、設備、自評機制等，但各國又略有不同，如泰國重視藝術與文化保留，越南強調國際合作，日本則是教育成果展現(見表一)。

## 內部及外部評鑑的整合

### 一 建立校內品質保證機制與單位

#### 菲律賓：外部評鑑前，學校先自評

亞洲各國政府已相當積極地建立自己的高等教育品質保證系統，成立時間最悠久的「菲律賓學校、學院及大學評鑑協會」(PAASCU)目前已有500所學校會員，除了大學機構及系所外，也負責評鑑所有

表一 日本、印度、越南、泰國、菲律賓等國高等教育評鑑機構與方式之比較

|                | 印度   | 日本  | 菲律賓  | 越南  | 泰國  |
|----------------|--|---|--|---|---|
| 高教規模<br>(學校數量) | 18,000   | 4,700   | 1,600  | 310   | 160   |
| 學生人數           | 1,000萬   | 400萬  | 240萬   | 150萬  | 200萬  |
| 主要評鑑機構名稱       | NAAC (National Assessment and Accreditation Council) | NIAD-UE (National Institution for Academic Degrees and University Evaluation) | PAASCU (the Philippines Accrediting Association of Schools, Colleges and Universities) | GDETA (General Department of Education Testing and Accreditation) | ONESQA (the Office for National Education Standards and Quality Assessment) |
| 品質保證指標<br>發展模式 | 以目的為導向   | 以目的為導向  | 以目的為導向   | 以目的為導向  | 以目的為導向  |
| 組織性質           | 非政府單位獨立機構  | 非政府單位獨立機構   | 非政府單位獨立機構  | 屬政府教育部門   | 公立機構(直接隸屬於總理)   |
| 建立時間           | 1994年  | 2000年   | 1957年  | 2003年   | 2000年   |
| 經費來源           | 政府   | 政府  | 政府   | 政府  | 政府  |
| 評鑑性質           | 被動   | 被動  | 自願   | 被動  | 被動  |
| 評鑑單位           | 大學   | 大學/專業學院   | 系所   | 大學  | 大學  |
| 評鑑標準(項目)       | 7  | 11  | 9  | 10  | 9   |
| 評鑑指標           | N/A  | N/A   | N/A  | 53  | 44  |
| 評鑑方式           | 自評/實地訪視  | 自評/實地訪視   | 自評/實地訪視  | 自評/實地訪視   | 自評  |
| 評鑑有效期限         | 5年   | 5或7年  | 3-5年   | 5年  | 5年  |

資料來源：研究者整理自2008年APQN Internal Quality Assurance on-line Forum from <http://www.apqn.org/forums/>。



▲菲律賓雅典耀大學校景。(Fr. Louis S. J. Shen/攝)



▲柬埔寨National University of Management校景。  
(許芷維/攝)

中小學教育課程。此外，菲律賓教育委員會（Commission of Higher Education）已認可5所大學評鑑機構。菲律賓PAASCU在進行外部評鑑之前，各校須花1至2年先進行內部自我評鑑。

#### **印度：55%大學建立內部品質保證機制**

由於各國皆強調經由自評及實地訪視，協助大學達成自我改善的目標，因此，校內品質保證機制與單位的建立是相當重要的。印度已進行第二輪評鑑，目前已有55%大學建立內部品質保證機制與單位。

#### **越南：積極建立大學品質文化**

相較於前兩者，越南有1/3大學雖已建立內部品質保證機制與單位，但實施成效並不理想，因此，越南「教育、測驗及評鑑部」（GDETA）除了引導各校在行政層面上建立自評的機制，並給予大學經費補助，更重要的是，在高等教育體系中積極建立「品質文化」（quality culture），以確定品質保證的落實。

#### **日本：落實校內自我評鑑**

日本方面，也是強調大學進行自我評鑑的重要性。自2004年4月1日起，日本89所國立大學全部變成獨立法人後，必須由外部評鑑即獨立於政府和大學的第三方評價機構「大學評價・學位授與機構」（NIAD-UE）檢查和評價大學教育及研究表現，而各校都有責任在校內進行自我評鑑。

#### **泰國：評鑑專業獨立性受考驗**

泰國評鑑機構「國家教育標準與品質評價局」（ONESQA）是所有評鑑機構中直接隸屬政府之最高單位，與內閣各部會屬同一層級，除了訂定外部評鑑標準，

也直接引導各大學根據「教育委員會」（Commission of Higher Education）所制訂的9項標準進行自我評鑑工作。也因具有官方身分，泰國「國家教育標準與品質評價局」比其他國家面臨更多的評鑑專業性與獨立性，及大學學術自主性的問題。

### **亞洲各國高教評鑑 面臨的挑戰與困境**

高等教育品質保證工作已在亞洲各國如火如荼的進行，政府皆扮演重要角色，除了協助評鑑機構的成立，也鼓勵大學積極發展符合自我文化與特色的品質保證機制。

#### **政府強勢規範**

##### **影響大學發展自我品質管控標準**

儘管高等教育全球化競爭促使亞洲各國政府紛紛採用人法化、市場化等治理模式，使得大學經營更有彈性，以應付外在諸多挑戰與問題，但另一方面，為了確保鬆綁後高等教育的品質，政府在評鑑方式、標準、過程與結果等方面，又扮演著非常強勢的「規範者」角色，致使大學與評鑑機構之間的關係緊張，而不易真正發展出「以目的為導向」之各校自我品質管控標準。

#### **自我評鑑機制未成熟**

##### **影響實施品質**

這也造成高等教育體系產生美國加州大學洛杉磯校區（UCLA）國際教育發展中心主任John Hawkins所提出「集權一分權化」（centralized-decentralized）的矛盾情結。此外，亞洲各國大部分評鑑的實施是在近幾年才開始展開，大學準備自我評

鑑的機制尚未成熟，也間接影響高教評鑑的品質。

### 評鑑結果與資源分配掛鉤 學術自主現危機

再者，有些政府強調評鑑結果作為教育資源分配與政策的依據，更深化外部評鑑引導內部評鑑的方式，使得大學學術自主性面臨相當大的危機。

### 跨國高教評鑑時代來臨 APQN提出「千葉原則」

高等教育因國際化發展造成教師與學生等相關人員頻繁流動，為了證明與確保不同高等教育體系與機構所提供課程是符合彼此所認定的標準之上，世界各國品質保證機構就需有一對話的平台，彼此對「品質」的定義進行相互瞭解，以作為雙方大學交流合作的基礎。這也增強跨國高等教育品質保證制度發展（cross-border education）在亞洲受到的關注。

事實上，為了增進跨國性品質保證制度的發展，一些國際或區域的品保組織紛紛發展出可供各國品保機構參考的原則與標準，目前最為全球所注意的有下列三項準則：一、「高等教育品質保證國際網絡」（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）公布「優良評鑑準則」（Good Practice Guidelines）；二、UNESCO/OECD的「跨國高等教育品質準則之原則」（Guidelines for Quality Provision in Cross Border Higher Education）；三、「歐洲高等教育品質保證網路」（the European Network for Quality Assurance in Higher

Education, ENQA）之「歐洲高等教育品質標準與原則」（Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area）。後兩者是歐洲各國為了進行「波隆那歷程」（Bologna Process）所提出的。

有鑑於全球各地已逐漸重視跨國高等教育品質保證的發展，亞洲各國除了積極提升自我品保系統的品質外，也期望能建立整合的平台，發展出共通高等教育品質保證原則，以加強亞太各國在品保上的國際合作，各種議題與作法的討論與分享，並作為亞太地區未來發展品質保證的標竿（benchmarking）。

2008年2月18日，「亞太品質網絡」（Asia-Pacific Quality Network, APQN）在日本千葉縣所舉辦「布里斯班公報」（Brisban Communique）研習會中，開始討論建構符合亞太地區高等教育品質保證之原則的可行性，並緊接著於年會中提出，由所有參與會員共同表達意見。3月，「亞太品質網絡」即正式公布「千葉原則」（Chiba Principles），以作為對於評鑑政策及實施有興趣的亞洲高等教育機構及外部品質保證機構一個重要引導及參考。「千葉原則」共包含三部分，並分別訂出準則：

#### 一、機構品質保證

提供大學確保自我品質之主要原則：

- 1.品質保證文化的建立；
- 2.須與大學獨特辦學目標與使命相聯結；
- 3.內部品質管理系統、政策及步驟的建立；
- 4.定期檢視、監督系所；
- 5.發展持續改善機制；
- 6.教職員品質的保持；
- 7.機構與系所相關資

訊的公開。

## 二、品質保證機構

提供高等教育外部品質保證機構之架構及管理的主要原則，以能有效地對大學或系所進行認可或審核工作：

1. 獨立性及自主性的經營；
2. 清楚地定義使命與目標；
3. 充足人力與財務；
4. 公布評鑑方法、步驟、過程與結果報告，並完整提供這些資訊予社會大眾了解；
5. 有正式文件清楚說明評量標準、過程、重要指標及申訴過程；
6. 定期評量機構相關活動、影響及價值；
7. 與國內其他評鑑機構合作；
8. 進行相關評鑑研究並公開研究成果。

## 三、品質保證

提供大學及外部品質保證機構兩者在進行內部及外部評鑑時，有關品質保證內容及過程之主要原則：

1. 品質保證活動的進行須建立在定期與循環的基礎之上；
2. 所有相關成員須共同參與評量標準與指標的發展；
3. 評鑑委員利益迴避原則的建立；
4. 評量內容主要包含4大部分：（1）機構自我評鑑；（2）



以專家評量與訪視為主的外部評鑑：

- （3）評鑑報告的公布，但須包含結果與建議；
- （4）根據評鑑專業建議進行追蹤評鑑；
5. 申訴機制的建立。

事實上，「千葉原則」相當清楚地架構大學及外部品質保證機構在建立評鑑制度時，必須注意的多元面向，並作為自我評鑑的參考。但另一方面，它也點出目前亞洲各國評鑑制度發展的困境，尤其是在政府角色過度強勢之下，大部分評鑑機構皆缺乏獨立性，這也使得大學失去自主性，且兩者自評機制的建立仍尚未成熟，以致無法真正落實品質保證制度之「主動性」理想精神。

### 評鑑標準應一體適用？

### 抑或建立彈性多元評量系統？

綜合言之，現今不論是內部或是跨國評鑑制度發展，對亞洲各國來說，正面臨APQN助理秘書長Trevor Webb所提出的問題：「由外部審核系統建立『一套適用所有大學的標準』（one size fits all），是否真能確保高等教育品質，以及大學之間評鑑結果的公平性？或者它更應該建立一套較為彈性，並可反映出大學本身在發展自我評鑑機制時的多元特質之評量系統？」

對於這些困境，John Hawkins就提出他的建議：亞洲高等教育品質保證制度的未來，是需藉由教育政策制定者、學術界、學生，及其他成員共同來討論，決定大學教育價值，以建構「品質」對他們真正的意義。



◀日本北海道大學校景。 （陳智華／攝）