

品質保證機構國際認可之全球發展： 亞洲經驗

■ 文／侯永琪・國立政治大學教育學院專任教授、高教評鑑中心兼任研究員暨前執行長

過去二十年，全球競爭與經濟成長，使得高等教育擴張成為全球最重要發展趨勢之一。根據聯合國教科文組織（UNESCO）的資料，各國大學數量與學生人數倍增，全球共有 2.54 億名學生就讀於 21,000 所大學，其中有 640 萬名學生赴海外就學（IAU & UNESCO Information Centre, 2025）。在新自由主義的脈絡下，高等教育機構被賦予自主權以持續改進，但同時也被要求確保高課程品質，以展現其辦學績效（Harvey, 2018）。

高等教育擴張與品質保證機構發展

當學習機會需求不斷增加之時，各國政府則紛紛建立國家品質保證（quality assurance）系統，以確保公私立高等教育機構的教育品質（Jarvis, 2014; Hou, et. al., 2015b）。在國家政策監管架構之下，外部品質保證機構被賦予制定品質保證機制與評鑑標準之任務，同時它們也要求各大學能確實建立內部品質保證機制，以確保校務運作效能、課程品質與學生學習成果。但Harvey 與 Newton（2007）卻擔心若此一相輔相成之內外部品質保證機制產生失衡，可能會阻礙受評高等教育機構投入創新與品質持續改進之動能。就如Zajda 與 Jacob（2022）所指出：「在

不同地區，高等教育體系往往存在著如何平衡介於政府嚴格管制與新自由主義取向之間的光譜」。

新冠疫情期間，全球高等教育機構運作受到嚴重影響，隨之而來的是，外部品質保證機構如何回應高教多樣性，強化與社會相關連性與知識創新等立即需求。特別是三類型教育模式快速成長——遠距教育、短期學習課程與跨境教育，驅動外部品質保證機構需快速回應這些新發展，建構新的品質框架與指標。目前，已有國際品質保證組織，如高等教育品質保證機構國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）、歐洲高等教育品質保證協會（European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA）及美國高等教育認證委員會（Council for Higher Education Accreditation, CHEA）發布相關品保指引與原則，支持外部品質保證機構採用更具彈性的品質保證模式回應高等教育需求。

品質保證機構之「品質保證」

高等教育品質保證包含外部與內部品保兩項機制，正如Vroeijenstijn（2008）所指出，兩者「如同一體之兩面，其密不可分、相互關聯」，

目的在確保高等教育機構在投入、過程及成果面向，可達到最低品質標準門檻，並符合不同互動關係人期望。現今，高等教育品質保證已被視為一門專業領域，當品質保證機構在對大學進行品質檢視時，其本身也需自我建立一套系統性品保機制，同樣接受外部第三方檢視，以確保其運作效能。同樣的，品質保證機構自身的品質保證也需包含內部品質保證（internal quality assurance, IQA）與外部品質保證（external quality assurance, EQA）兩個層面。換言之，建立「品質保證之品質保證機制」（meta-quality assurance mechanism）是檢驗外部品質保證機構是否符合嚴謹標準並維持良好治理的重要基石（Szanto, 2010; Hou et al., 2015b）。同時，也可促使外部品質保證機構能與時俱進，符合國際高等教育趨勢，協助大學持續改進，以支持整體教育體系的競爭力。

目前全球共有超過462個外部品質保證機構，分佈於約150個不同的教育體系與國家。國際品質保證組織開始發展具公信力的框架與標準，作為品質保證機構建立內外品質保證機制的基礎。目前四個最有影響力國際組織，包含INQAAHE、ENQA、CHEA和亞太品質網絡之亞太品質註冊系統（Asia-Pacific Quality Register, APQR），已發展出認可外部品質保證機構的評鑑準則，組成專家評審小組進行訪視，認可品質保證機構品質。根據Hou et al.（2015a）研究，大部亞洲品質保證機構利用焦點談座、問卷方式收取互動關係人的意見作為自我改善依據。在外部品質保證與認可方面，則希望由國際品質保證網絡組織來進行，而非由政府本身組成外部評審小組來進行。其主要原因為國際組織更為公正，可真正協助其與全球接軌，以符合國際準則。然而，這些國際組織公布的指導方針也受到學

者批判，如「一體適用」（one-size-fits-all）方式，會使創新性、多元性與適應性受到侷限。更為嚴重的是，可能與當地社會文化與高教脈絡產生衝突（Blackmur, 2008; Dill, 2011; Hou, et. al, 2015a）。

INQAAHE之品保機構國際認可基準

成立於1991年的INQAAHE是目前最大全球品質保證國際組織，已有超過350個以上外部品質保證機構會員。INQAAHE於2003年首次發布了國際品質保證標準與指引「優良實務準則」（Guidelines of Good Practice, GGP）。要求外部品質保證機構需在功能、運作、財務及制度等面向，展現其效能。共有六項標準，包括品質保證機構的合法性、品質保證機構的績效、評鑑機制、決策與申訴程序、對外公眾關係和跨境教育品保。

在新冠疫情期間，既有的品質保證體系受到嚴峻挑戰，衍生出多項議題，如高等教育的多元化、相關性及永續性等（INQAAHE, 2022）。為了回應新挑戰，INQAAHE在2022年修訂INQAAHE GGP，重新發布《高等教育品質保證國際標準與準則》（International Standards and Guidelines for Quality Assurance in Tertiary Education, ISG）。INQAAHE ISG旨在「確保高等教育（包括正式與非正式體系）的多樣性，並強化外部品質保證機構需追求多元化、效率、相關性與轉化能力方面的發展潛能」（INQAAHE, 2022）。INQAAHE ISG共包含四個模組，除了保留原本基本認可模組，發展出三個新認可模組，包含跨境教育、短期學習課程及遠距教育（INQAAHE, 2022）。申請INQAAHE認可之品質保證機構可透過以下三種途徑之一進行認可：(1)由INQAAHE組成外部專家小組進行完整外部評鑑與訪視；(2)認可其先

表一 INQAAHE GGP 與 INQAAHE ISG 之比較

項目	INQAAHE GGP	INQAAHE ISG
發布年份	2003（2009、2016 年修訂）	2022
目的	支持品質保證專業化與國際能力建構	協助高等教育與品質保證因應多元化、相關性與互動關係人參與
標準架構	一個模組	四個模組：基準模組、跨境教育、短期學習課程、遠距教育
基準模組標準	外部品質保證機構治理、績效、品質保證框架與制度、與公眾關係、決策、跨境教育	外部品質保證機構之合法性、高等教育機構外部評鑑架構、評鑑決策與申訴機制、國際化與外部關係、誠信與透明度、互動關係人參與
焦點	專業化與績效	多元化、相關性與轉型能力

資料來源：作者自行整理。

前已接受由具公信力之國際組織所進行的外部評鑑結果，如ENQA；(3) 與其他具聲譽之品保組織共同進行聯合認可評鑑（INQAAHE, 2024）。INQAAHE GGP與ISG之比較如表一。

三個亞洲品保機構之INQAAHE GGP與ISG認可分析

目前，全球共有22個外部品質保證機構被認可為符合 INQAAHE GGP 或 ISG機構。其中有8個為亞洲品質保證機構，分別為印尼經濟、管理、商業與會計學門獨立認證機構（Lembaga Akreditasi Mandiri Ekonomi, Manajemen, Bisnis, dan Akuntansi, LAMEMBA）、印尼獨立教育認證機構（Accreditation Council for Education, ACE）、泰國國家教育標準與品質評估中心（Office for National Education Standards and Quality Assessment, ONESQA）、台灣評鑑協會（Taiwan Assessment and Evaluation Association, TWAEA）、日本大學基準協會（Japan University Accreditation Association, JUAA）、香港學術及職業資歷評審局（Hong Kong Council for Accreditation of Academic and Vocational Qualifications, HKCAAVQ）、臺灣高教評鑑中心（Higher Education Evaluation and

Accreditation Council of Taiwan, HEEACT），以及紐西蘭大學學術品質局（Academic Quality Agency for New Zealand Universities, AQA）（INQAAHE, 2025a）。其中臺灣高教評鑑中心和香港學術及職業資歷評審局已通過INQAAHE GGP 及 ISG認可，但後者2020至2023 年間接受ENQA的認可。目前所有INQAAHE認可機構皆無申請新模組認可。以下為三個亞洲INQAAHE認可之品保機構分析。

一、臺灣高教評鑑中心（HEEACT）

高教評鑑中心於2005年在教育部與153所大專校院的共同努力下成立。作為國家級的評鑑機構，高教評鑑中心受教育部委託，負責辦理校務及系所評鑑工作，並認可國內外之評鑑機構。鑑於自我改進與強化其社會公信力，高教評鑑中心於2020年接受INQAAHE GGP之認可審查，並於2025年通過新INQAAHE ISG再認可；兩次認可皆依據INQAAHE GGP 和ISG指引撰寫自我評鑑報告。2020年認可報告提出若干建議，包括強化大學品質保證機制、增進互動關係人參與，及提升委員線上培訓（INQAAHE, 2020）。這些建議與INQAAHE ISG中所強調之「多元化」、「參與」與「數位化」趨勢相呼應。2025年INQAAHE

表二 三個通過INQAAHE認可之品質保證機構比較

	HEEACT	ONESQA	ACE
成立時間	2005	1999	2019
評鑑範圍	校務、系所	校務	教育系所
INQAAHE認可	2020 GGP / 2025 ISG	2024 GGP	2025 ISG
目的	國際認可與社會公信力	國際認可	政府要求與國際認可
認可結果	六項完全符合	二項完全符合／三項實質符合／一項不適用	四項完全符合／二項實質符合
需增進項目	社會影響力 學生與僱主參與	思考其定位 學生及僱主參與 與當地機構合作 跨境高等教育（CBHE）品質 保證標準或框架	使命與目標透明 避免評鑑利益衝突 增進與被評鑑單位溝通 強化學生及僱主參與 落實評鑑結果追蹤機制

資料來源：作者自行整理。

認可報告指出高教評鑑中心已是一個相當成熟的品質保證機構，具有專業性與影響力，並與教育部、大學、產業界及國際夥伴建立了良好關係。2025年認可報告肯定高教評鑑中心已回應上期委員建議，也建議未來在社會影響力上，可思考更積極作為。並具體建議高教評鑑中心可運用評鑑資料，分析其評鑑制度對與大學發展之相關性、影響力與學生及僱主參與情形，以能回應其未來所面臨的挑戰（INQAAHE, 2025b）。

二、泰國國家教育標準與品質評估中心（ONESQA）

ONESQA成立於1999年，是泰國唯一負責外部品質保證之機構，其宗旨在於促進包括高等教育在內之各級教育的品質提升。因2019年泰國外部品質保證改為自願性，且其兩個主要合作機構——日本大學基準協會及臺灣評鑑協會皆參與INQAAHE認可，ONESQA啟動INQAAHE認可準備，但也是最後一個以INNQAHE GGP為評審標準的品保機構。根據INQAAHE評鑑報告，ONESQA已「具備明確且公開之品質保證框架，並擁有合

格且具承諾之專業人員，以實現其策略目標與行動計畫」（INQAAHE, 2024）。評鑑報告也指出ONESQA品質保證制度已充分展現其透明性、誠信、專業性與國際合作成果。建議ONESQA需因應政策轉變重新思考其定位，加強學生及僱主之參與，強化與當地機構合作，並思考發展跨境高等教育（cross-border higher education, CBHE）品質保證標準或框架。

三、印尼獨立教育認證機構（ACE）

在印尼國家高等教育認可機構（National Accreditation Agency for Higher Education, BAN-PT）監督與支持之下，ACE成立於2019年，為印尼7個專業評鑑機構之一。負責高等教育與教育相關學門之外部品質保證評鑑，也包含教育科學領域及師資培育專業教育課程。截至2024年12月，該機構已完成2,584個學程的認證。雖然ACE成立時間不長，在印尼政府的支持與要求之下，積極申請INQAAHE ISG認可，以確保其評鑑制度與結果與國際接軌。而INQAAHE認可結果也顯示，ACE「實質或完全符合」INQAAHE ISG標準，尤其是評鑑委員遴選與

培訓制度與內部人員專業發展。但也建議ACE需明確並公開其使命與目標，避免評鑑過程利益衝突，增進與被評鑑單位與相關互動關係人之溝通，與落實評鑑結果的追蹤機制等（INQAAHE, 2025c）。

整體來說，INQAAHE 認可之三個品質保證機構如表二之比較，皆已建立完善品質保證制度，但如何強化與相關互動關係人溝通及參與，是其共同面臨挑戰。未來更需思考如何擴大其社會影響力，藉由更透明公正評鑑程序，增進評鑑機構的公信力。

國際評鑑觀察與省思

INQAAHE前理事長David Woodhouse（2016）指出，現今品質保證機構面臨四項議題：品質保證專業化、品質保證國際化、新型高等教育機構評鑑指標架構發展，以及品質標準改進與學生學習成果確保。在疫情之後，陸續出現品質保證機構如何對大學危機處理、永續發展、數位賦能及社會責任進行評估等嚴峻挑戰。INQAAHE GGP / ISG認可提供品質保證機構如何回應上述趨勢的原則與指南，但一些新議題也促使INQAAHE與品保機構產生反思。

首先，在INQAAHE GGP / ISG架構與實施過程，有些議題有待更多的討論。如國際評鑑委員聘請與培訓仍缺乏有系統的規範，目前皆是由少數曾經參與過INQAAHE相關職位（如理事）之專家擔任，尚未擴大委員資料庫。其次，INQAAHE在推動品質保證機構外部評審的過程中，也面臨如何兼顧「全球標準」與「在地脈絡」連結（alignment with local and cultural contexts）的挑戰。例如學生參與在亞洲的推動的確有其困難度，大部分亞洲品保機構皆面臨同樣的問題。因此，若評鑑標準與程序未能充分反映不

同社會脈絡、文化價值與社會現況，將可能導致相關建議難以落實。另一個值得關注的議題是，同一體系內評鑑報告可能出現不一致性（inconsistencies of review reports within the same system），這種情況可能影響INQAAHE國際認可的公信力。由於不同區域評鑑係由不同評鑑小組執行，而小組成員在專業背景、判準取向與文化脈絡上仍存在差異，導致可能在同一國家政策與品質保證框架下，評鑑結果落差。

對參與INQAAHE認可的品質保證機構，也有三個議題需持續關注。首先，是品質保證機構、政府與高等教育機構如何建立夥伴對等關係。在亞洲多數國家中，外部品質保證機構皆在政府設立框架下成立，扮演對大學監督審查者角色，但也挑戰機構本身作為獨立專業機構的自主性。其次，目前皆無品質保證機構申請INQAAHE三個新模組認可，這也令人擔憂是否品質保證機構不夠積極回應相關高等教育急迫性議題。另外，傳統品質保證制多著重於「效率」

（effectiveness）與「目的適切性」（fitness for purpose），然而，近年來品質保證的焦點逐漸轉向「社會影響」（social impact）。由歷經兩次INQAAHE 認可之高教評鑑中心評鑑報告顯示，若已是一相當成熟品質保證機構，需由「績效導向功能，邁向社會影響的角色」，以確保品質保證不僅是給予大學改善建議，更可促進高教體系革新。

面對瞬息萬變的高等教育發展，品質保證機構在新自由主義的影響下，除了協助與強化高等教育機構管理和治理效能外，也需擔任起高等教育品質持續進步之先鋒。參與INQAAHE 認可評鑑之品質保證機構也充分證明，它們已有足夠量能帶領高等教育機構面對更多不確定性與未來艱巨挑戰。🌱

◎ 參考文獻

- Blackmur, D. (2008). A critical analysis of the INQAAHE guidelines of good practice for higher education quality assurance agencies. *Higher Education*, 56(6), 723–734.
- Dill, D. D. (2011). Governing quality. In R. King, S. Marginson, & R. Naidoo (Eds.), *Handbook on globalization and higher education* (pp. 361–378). Edward Elgar.
- Harvey, L. (2018). Lessons learned from two decades of quality in higher education. In E. Hazelkorn, H. Coates, & A. C. McCormick (Eds.), *Research handbook on quality, performance and accountability in higher education* (pp. 15–29). Edward Elgar.
- Harvey, L., & Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: Moving on. In D. F. Westerheijden, B. Stensaker, & M. J. Rosa (Eds.), *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation* (pp. 225–245). Springer.
- Hou, A. Y. C., Ince, M., Tsai, S., & Chiang, C. L. (2015a). Quality assurance of quality assurance agencies from an Asian perspective: Regulation, autonomy and accountability. *Asia Pacific Education Review*, 16(1), 95–106. <https://doi.org/10.1007/s12564-015-9358-9>
- Hou, A. Y. C., Morse, R., Ince, M., Chen, H. J., Chiang, C. L., & Chan, Y. (2015b). Is the Asian quality assurance system for higher education going glonacal? Assessing the impact of three types of program accreditation on Taiwanese universities. *Studies in Higher Education*, 40(1), 83–105. <https://doi.org/10.1080/03075079.2013.818642>
- International Association of Universities (IAU) & UNESCO Information Centre. (2025). *World higher education database*. IAU/UNESCO.
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2020). *The INQAAHE external review report for HEEACT*. INQAAHE.
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2022). *International standards and guidelines for quality assurance in tertiary education*. INQAAHE. <https://www.inqaahe.org/wp-content/uploads/2024/05/INQAAHE-International-Standards-and-Guidelines-ISG.pdf>
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2024). *The INQAAHE external review report for ONESQA*. INQAAHE.
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2025a). *GGP aligned agencies*. INQAAHE. <https://www.inqaahe.org/recognition-process/aligned-agencies-database/>
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2025b). *The INQAAHE external review report for HEEACT*. INQAAHE.
- International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE). (2025c). *The INQAAHE external review report for ACE*. INQAAHE.
- Jarvis, D. S. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education—A critical introduction. *Policy and Society*, 33(3), 155–166. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.09.005>
- Szanto, T. (2010). Background and purposes of external reviews of quality assurance agencies: ENQA membership, national purposes. In *First external evaluations of quality assurance agencies—Lessons learned* (pp. 5–15). European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).
- Vroeijenstijn, T. (2008). *Internal and external quality assurance—Why are they two sides of the same coin?* http://www.eahep.org/web/images/Bangkok/28_panel_ton.pdf
- Woodhouse, D. (2016, September). *Global trends in quality assurance* [Conference presentation]. International Quality Assurance Conference, University of Nottingham, Liverpool.
- Zajda, J., & Jacob, W. J. (2022). Discourses of globalisation and higher education reforms: Emerging paradigms. In J. Zajda & W. J. Jacob (Eds.), *Discourses of globalisation and higher education reforms Vol. 1. Globalisation, Comparative Education and Policy Research* (pp. 1–17). Springer.