

# 高等教育品質保證的國際觀點與國內變革

林劭仁

國立臺北藝術大學教授兼教務長

## 一、前言

受到近年全球高等教育趨勢與國內社會經濟發展的影響，臺灣高等教育生態順勢產生變化，高等教育的品質保證系統自然不會置身於事外。2019年10月，在財團法人高等教育評鑑中心基金會所辦理的國際研討會中，曾任愛爾蘭高等教育管理局（Higher Education Authority, HEA）資深顧問的Ellen Hazelkorn提出他對全球高教與品質保證發展的觀察，認為近年在國際跨國流動與合作的影響下，跨國與跨校的資歷認證議題已成為各國政府、品質保證機構與大學需共同面對的問題。而為了提升國際聲望並吸引國際學生，大學在教學品質上的表現比以往更強調測量、可比性、績效與產出，國際排名影響下使得品質評估模式仍趨向外部導向（林芳仔、楊燦、龔泉、侯永琪，2019）。從競爭性的排名到門檻式的認可，無形中讓全球性的文憑承認、共同學分轉換，以及大學辦學共同數據定義、資訊透明度等議題浮上檯面，成為世界各國發展高教品質保證制度時必需認真關注的重點。另一方面，少子化等多元競爭也使得大學必須對自身辦學成效負起更多的責任，以品保機構為主的外部品保機制必須提供可參考的標準與指引方針，並將大學內部品質保證過程納入考量，協助大學發展及精進內部品保制度。歐洲高等教育品質保證網絡（European Network for Quality Assurance on Higher Education, ENQA）在其品質保證標準與指引中（ESG）更直接規範出大學內部品保參照架構，要求大學應對自我品保及教學過程有更多的關照與投入（ENQA,2015）。

## 二、全球高等教育品保的三個取向

若具體的探討近年高等教育品質保證的發展方向，我們可以從Cardoso, Rosa & Stensaker（2016）的觀點切入，他們基於高等教育品保多元發展的國際觀點，彙整出三個代表性的意識形態取向，各有其偏向重點，分別是：(1)品質即文化（quality as culture）；(2)品質即規範（quality as compliance），及(3)品質即一致（quality as consistency）。品質即文化的觀點說明高等教育的學術社群對專業與品質信念的堅持，大學內部不論是教學或非教學人員，都對教育品質提升具有承諾及責任，會運用結構的經營管理模式，在符合內部生態及領域專業情況下持續品質的推升，這氛圍與情境就是品質的文化。而此文化的焦點在於品質否能有所轉化與質變（qualitative change），而非僅是目標的有效性與達成程度。所以內部的持續創新、自我省察、發展有效率的機制，都來自品質文化所形成的內部動能。

品質即規範指的是大學受限於市場、政府與大眾需求，而做出符合外部要求

的因應作為。這取向引導大學推動品保時會聚焦於呈現大學的績效責任、透明度與辦學效能，就算大學有成熟的內部品保，通常也會根據政府及品保機構的規範，包括制度、標準到程序而做出妥協。在這種狀況下，有些非預期的負面效應就可能會衍生而出，例如行政階層化、非學術任務增加等構成壓力的形式要件。

品質即一致是指社會大眾對大學辦學品質的要求有其一致性，亦即辦學過程和結果間有其恆常及穩定性，不應有太大的落差。此取向也與近年愈益重視學生學習成效有所連結，強調品保過程中，預期的目標、過程和結果產出必須趨於一致，故大學內部品保實施應聚焦於教學與研究活動的過程，掌握過程的訊息才足以確保辦學品質的穩定與效能。

三種意識取向同時也點出大學發展內部品質保證時必須著重的方向與作為。在營造品保文化上，大學應思索如何提供不同專業學門自我改善的友善環境，檢視教學與學術表現，鼓勵大學教師與行政人員依循專業特性，勇於嘗試創新性與實驗性的想法與策略，並經由自我覺察與反思來調整品保過程。Hazelkorn就認為，傳統以來高等教育以學術專業自我規範與自我治理為指導原則，大學擁有學術自主，但亦須肩負教育品質的責任，因此品質保證制度應注重大學整體品質之改善，並努力促進大學嵌入品質保證的文化（引自林芳仔、楊燦、龔泉、侯永琪，2019）。其次，承受著外部趨勢與壓力，為避免大學在學生學習成效、畢業生素質和就業方面的表現，受到大眾對缺乏社會及學生充分負責的質疑，大學辦學投入、過程與結果都必須更為透明公開，並某種程度的回應辦學績效責任。因此，大學順應政府與品保機構的外部評鑑或認可時，內部品保的重點之一可先思索如何降低行政科層體制因任務分配不斷擴增，以及過多行政形式作業對專業系所帶來的負擔與干擾，才能進而引導校內人員檢視政府、品保機構及社會所重視的規範及辦學方針、過程和成果，建立品保正向的文化。再者，品質一致性的取向提醒大學對內部品保的過程應更加關切。長久以來，品保的「輸入型」資訊或指標，如：生師比、教師結構與資格、設備與設施等，以及「輸出型」資訊或指標，如：教學評量結果、滿意度調查、就業率等，因為資訊取得與操作上的便利性，常運用來衡量大學與系所的辦學表現。有關教學「過程型」的資訊蒐集一直是最忽視與困難的部分（林劭仁，2018）。為了讓品質保證更有效率與效能，一項重要的品保作為就是蒐集過程資訊並發展出評估標準，評估過程的一致性能協助呈現輸入、過程與結果的穩定，以獲取校內、外互動關係人對品質保證的信心與信賴。

### 三、近年國內大學評鑑的重大變革

國內大學評鑑與品保制度面對全球化發展與國內政經變化，也在近年有了重大的變革。楊瑩（2005）曾整理國內大學評鑑的發展，將之分成六個時期，其中

分別是 1975-1990 年教育部主導並辦理的學門評鑑期、1991-1994 年委託學術團體辦理學門評鑑及審查中程校務發展計畫期、1995-2000 年修法後依法辦理評鑑期、2001-2004 年鼓勵學校辦理自我評鑑期、2004-2005 年委託民間團體辦理大學校務評鑑期，以及 2005 年後迄今主要委託財團法人「高等教育評鑑中心」期，亦有臺灣評鑑協會（TWAEA）、醫學院評鑑委員會（TMAC）、中華工程教育學（IEET）等評鑑機構，及中華民國管理科學會的 ACCBE 認證。此分期可大致看出從教育部主導轉變到委託專業評鑑機構辦理的輪廓。

2017 年教育部宣布不再主動辦理系所評鑑，無疑是近年國內高教品保政策上最重大的變革，國內品保機構也因應政策變化推出系所品保的相關制度與方式。新週期大學系所評鑑政策自宣布後，由過去的強迫性改為自願性，目前已有學校陸續選擇或完成系所品質保證。根據高等教育評鑑中心的統計，自 2018 年開始至 2022 年間，有向該中心提出「委辦認可」及「自辦認定」的學校及系所數如表 1 與表 2 所示。

表 1 國內大學向高教評鑑中心申請系所「委辦認可」數量一覽表

| 辦理方式 | 年度      | 學校數 | 系所數 |
|------|---------|-----|-----|
| 委辦認可 | 107 下半年 | 1   | 8   |
|      | 108 上半年 | 5   | 67  |
|      | 108 下半年 | 14  | 242 |
|      | 109 上半年 | 8   | 130 |
|      | 109 下半年 | 6   | 129 |
|      | 110 上半年 | 5   | 114 |
|      | 110 下半年 | 8   | 131 |
|      | 111 上半年 | 3   | 9   |
|      | 111 下半年 | 4   | 31  |
|      | 合計      | 54  | 861 |

註：本表學校數僅呈現已簽約者，不含已連繫但尚未簽約之學校  
資料來源：研究者自繪

表 2 國內大學向高教評鑑中心申請系所「自辦認定」數量一覽表

| 辦理方式 | 年度  | 機制審校數 | 結果審校數 | 系所數 |
|------|-----|-------|-------|-----|
| 自辦認定 | 107 | 5     | 0     | 0   |
|      | 108 | 8     | 1     | 11  |
|      | 109 | 7     | 8     | 238 |
|      | 110 | 1     | 9     | 292 |
|      | 111 | 0     | 2     | 102 |
|      | 合計  | 21    | 21    | 549 |

註：本表學校數僅呈現已簽約者，不含已連繫但尚未簽約之學校  
資料來源：研究者自繪

從表 1 與表 2 可看出，108 至 110 年度間是系所委辦與自辦的高峰期，不過因認可效期的關係，111 年度可能還會有新增的學校。2007 年第一週期系所評鑑時由於是強迫辦理，接受高評中心評鑑的系所數約達二千多個，2012 年第二週期因開放部分學校自辦，系所數降至一千個左右，到本週期則為八百多個。數量的消長變化和高教評鑑政策、國際認可、品保機構作為等因素息息相關。以高等教育評鑑中心為例，政策改變產生新的系所委辦方式，最大的轉變在於從過去偏重績效責任轉到重專業發展，品保目的是為了協助大學系所整體品質改善，除了外部品保機構外，大學自身也應負起維繫內部品質的重責大任，高教評鑑中心不再獨自擁有品質保證主導權，從過去強調監督考核，轉變為提供協助與諮詢的角色（林劭仁，2019）。此外，新的委辦認可也精簡了認可項目與指標，聚焦於「系所經營發展與改善」、「教師與教學」、「學生與學習」三個面向；在認可歷程與結果呈現上也大幅調整，如實地訪評日程縮短為 1 日、以「認可效期」取代「認可結果」等，品保機構因應新政策的調整，也引導了國內高教品質保證適應時代脈動而持續進化。

#### 四、國內大學因應品保趨勢的發展之道

綜前所述，整理國內外高教品保趨勢與發展應可看出以下五個方向，包括：(1)強化大學國際流動下的學位與學分認證；(2)重視大學內部品保機制與文化形塑；(3)簡化政府與品保機構主導之外部評鑑制度；(4)強調學生學習歷程與成效訊息蒐集；(5)關切大學辦學與品保歷程透明公開之需求。這些方向除了品保機構應肩起一部份責任外，更需要大學能具備品保理念，並投入機制的發展。不過一般來說，大學並不會把建立內部品保機制及文化視為理所當然的事，一來因為內部品保的部分範疇不容易執行，例如如何定義及衡量學生學習成效？如何在人員更替中維持學校成員品保知能等；二來因為內部品保增加了額外的的工作，耗時也耗成本。日本獨立行政法人大學改革支援・學位授與機構（National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 簡稱 NIAD-QE）也發現，日本的大學大多在外部「認證評鑑與認可」（CEA）的要求下進行辦學的自我檢視，對於內部品質保證則仍屬於較為被動的狀態（周華琪、郭玟杏，2019）。然而，品保文化是持續性的型塑工程，需要時間的養成與歷練，大學若不啟動或深化自我品保，除了疲於應付愈益複雜的外部評鑑要求外，可能也會因制度與訊息的缺乏而錯失多變情勢下的即時作為，產生校務發展遲滯或其他不利影響。針對大學因應國內外高教品保趨勢的發展，以下從兩方面提出建議。

##### (一) 依學校自我定位與需求選擇系所品保模式

當系所評鑑成為「需要」導向，會讓大學選擇辦理評鑑的主要原因不外有二，一是國際學歷接軌認證的需要；另一則是教學品質保證的認可。國際間專業領域

的認證需尊重專業機構各自認可，例如醫學、工程、商管領域。而一般系所則可透過品保機構的相互認可來協助國際學歷接軌。所以如果大學系所內的國際學生或僑生數量較多，會涉及到學生返回母國後學歷是否被採認的議題，則系所應透過各種管道來暢通國際學歷採認，其中之一就可經由品保機構的認可，協助國際對系所辦學品質的認定，國內大學就可委託高教評鑑中心或臺灣評鑑協會辦理系所品保事宜，並提供認可結果。

當然大學也可選擇自行規劃與辦理系所品保機制，再交由高教評鑑中心進行機制與結果的認定，並給與認可週期。選擇「自辦認定」或「委辦認可」各有其依優缺點，如果大學內部已經有行之有年或較成熟的品保機制，亦有專責單位或人力可規畫推動，那選擇自辦品保是比較適合的做法，比較能規劃出符合內部背景脈絡的制度。但如果學校尚未有成熟的內部品保機制、或組織編制規模小、人員品保意識尚待建立，在推動自辦品保時就會較為辛苦。不過自辦品保就是建立大學內部品保的學習歷程，人員知能及校園品保文化是需持續型塑的工程，並非一蹴可及，將自辦品保視為組織及人員成長的機會，也是值得思考的方向。

必須提醒的是，未來的系所品保勢必要改變以績效責任為主的訴求，轉變成以學校品保文化建立為主軸的發展方向。建議系所品保宜以「教學」與「學習」為核心，強調形成性與總結性的持續作為。同時可藉由品保機構做為橋樑，與區域性或全球性高等教育品質保證趨勢連結，確保發展方向以提升品保的實務價值。

## （二）在法令與政策規範下調整面對外部評鑑的方式

教育部雖不主動辦理系所評鑑，但依大學法等相關規定，大學仍須接受校務評鑑。此外，亦有配合各種專案、計畫的訪視，如高教深耕計畫品管、師資培育及教保評鑑、私校校務經費審查、特教學輔性平審查等，顯示除系所評鑑轉型為自願辦理外，各大學校院仍須依法或規定接受各類評鑑或查核，這還不包括教育部以外的政府機構。建議大學在推動各項專案計畫時，除依規範完成各項要求，應積極的融入自我品保概念與作為，將評鑑或查核項目整合至日常資訊維護，導入校務研究（IR）數據本位的分析，以系統性的方式規畫、執行及評估方案歷程，讓外部評鑑立基於「參與者主導」與「賦權增能」的評鑑文化，展現大學更多的特色及自主管理權力。學校負責評鑑或內部品保的單位，平常就要和負責校務研究的單位有例行性會議，針對校務評鑑項目、計畫案審查標準、校庫資料填寫內容等交流意見，排定順序以漸次完備品保項目與資訊蒐集，接著再與系所等學術單位溝通說明，並接納系所提出的需求與修正意見，以落實內部品保於日常景框。

## 五、結語

從高等教育品質保證的五個重要發展方向來看，國內大學在推動品保業務時應聚焦於辦學歷程與成果的呈現，大學與系所基於自訂的教育目標，直接向社會大眾具體呈現教師、學生在專業及領域上的產出及成就，而非僅重視投入與空泛的敘述。同時，在高等教育互動關係人益加多元與投入下，大學治理等公共訊息也必須公開透明，以免除大眾對品保機構或大學在辦學資訊說明上不足的指責。再者，大學應統合內部意見，依自身需求選擇委辦或自辦模式，並建立以教學與學習為中心的價值觀與規範，將「教」與「學」做為品保核心的概念，視其為內部品質保證的本質，也是形塑內部品質文化最基本的訴求（林芳仔、楊燦、龔泉、侯永琪，2019）。

近年國內因系所評鑑政策改變，使得大學系所品保展現了不一樣的風貌，大學必須更為自身的辦學品質負責。為能鼓勵國內大學發展有效能的自我檢視，並選擇適當的品保模式，大學與品保機構的關係應更為密切，應有更多的相互合作，由品保機構提供專業協助，特別是將外部評鑑或查核項目整合至日常業務，讓大學「由外而內」的型塑品質文化。當大學內部品保機制能落實執行，教學與學習品質就無須擔憂，也無須過於應付週期性的外部評鑑或審查，可說是高等教育品質保證的具體實踐。

## 參考書目

- 林劭仁（2018）。大學推動內部品質保證之國際觀點。評鑑雙月刊，76，取自 <http://paper.heeact.edu.tw/archive/2018/11/01/7051.aspx>。
- 林劭仁（2019）。大學系所委託辦理品質保證之變革：高等教育評鑑中心委辦方案與第二週期系所評鑑的主要差異。評鑑雙月刊，77，取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/01/01/7078.aspx>。
- 林芳仔、楊燦、龔泉、侯永琪（2019）。全球高等教育趨勢及學術績效責任對品質保證之啟示。評鑑雙月刊，82，取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/11/01/7219.aspx>。
- 周華琪、郭玟杏（2019）。臺日大學內部品保制度建立與學生學習成效評估之比較分析。評鑑雙月刊，78，取自 <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2019/03/01/7106.aspx>。
- 楊瑩（2005）。臺灣地區大學評鑑之實施。發表於兩岸高等教育改革與發展

學術研討會。淡江大學主辦，臺北。

- Cardoso, S., M. J. Rosa, and B. Stensaker. (2016). “Why Quality in Higher Education Institutions Is Not Achieved? The View of Academics.” *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 41, 950-965.
  
- European Association for Quality Assurance in Higher Education. (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Retrieved from <https://enqa.eu/wpcontent/uploads/2015/11/ESG2015.pdf>

