

美國高等教育機構認證制度的批評與回應

駐洛杉磯辦事處教育組

美國聯邦教育部不認可高等教育機構及學程，但美國教育部長依法須出版全國認可的認證機構，這些可信賴的認證機構審核高等教育機構的教育品質，美國教育部也認可各州機構，這些機構認證公立高等職業教育與護士教育。

認可的認證機構為私立區域性或全國性教育組織，研發評鑑標準與進行同儕評鑑，高等教育機構向認證機構申請評鑑作業，符合標準者則獲得認證。

美國沒有一個高等教育管理的中央機構，對高等教育的管理辦法各州立法寬鬆不等，但是總的來說，高等教育機構是獨立的自治機構。為確保高等教育品質，高等教育機構的認證代表非政府的同儕評鑑大學校院與學程，私立區域性或全國性認證機構研訂認高等教育機構與學程品質所需之標準，並研發評鑑大學院校或學程之作業程序。

認證的功能：

對政府機構等利害關係人而言：

- 提供政府決定聯邦經費補助對象的相關資訊，
- 讓經費捐助者確認哪些機構或學程是值得投資者，
- 使學生獲得有關申請入學學校的相關訊息，
- 促進整個高等教育學術品質。

對高等教育機構而言：

- 可使機構免受內外壓力的傷害，同時針對機構或學程的缺失進行自我改善，
- 根據認可標準提升品質，也可激勵教職員工參與評鑑與校務發展過程，凝聚共識。

美國學生在未認證的大學就讀，無法獲得美國聯邦政府的補助，美國聯邦教育部要求大學校院申請聯邦政府的學生補助須獲得認證，方具資格申請，同樣地各州教育主管補助計畫也僅補助認證的大學校院。

認證目的：

- 確保品質：當大學或機構獲得認證地位時，就代表其教師素質、行政運作、課程設計與教學、學生服務、圖書資源等符合認證最低標準。

- 取得聯邦政府經費補助基本資格：包括學生貸款以及相關聯邦補助方案，均規定申請機構必須獲得認證資格。
- 簡化學生轉學的學分轉換作業：只要學生在已經獲得認證機構或學程所修讀的學分，在其轉學時，都能被視為具備應有之品質。
- 贏得企業雇主信心：機構或學程獲得認證地位，是企業雇主在遴選員工時相當重要的參考依據，同時也是企業決定提供員工在職專業進修學費補助的重要基準。

認證程序：

1. 標準 (Standards)：認證機構與大學校院合作共同建立認證標準。
2. 自我評鑑 (Self-study)：大學校院或學程依認證機構訂定之標準進行自我評鑑。
3. 實地訪視評鑑 (On-site Evaluation)。
4. 公告認證結果。
5. 監督：在認證期限內，接受認證機構的檢核。
6. 再評鑑：認證機構定期重新評鑑。

基本上，認證(accreditation)為外部評鑑，審核大學校院與學程之品質保證與品質改善。在美國認證由私立非營利認證機構負責，認證機構有三大類型：

- 區域性認證機構：如美國西部學校與大學協會(Western Association of Schools and Colleges, WASC)等，認證全美逾 98%頒授學位及非營利之大學校院。區域性認證機構也認證非開授學位及營利之高等教育機構。
- 全國性認證機構：認證全美與宗教或生涯職場相關之高等教育機構，如 Council on Occupational Education。
- 專業領域認證機構：如 National Association of Schools of Art and Design, Commission on Accreditation。

目前上述這些認證機構由美國聯邦教育部(United States Department of Education, USDE)及私立的高等教育委員會(Council for Higher Education Accreditation, CHEA)二者認可(recognize)這些認證機構，美國教育部依據聯邦法律與規定執行，美國高等教育委員會(CHEA)依據 17 位理事之委員會通過的政策執行。上述這些認證機構須符合 USDE 或 CHEA 訂定的標準，才能獲得認

可。二者差別在於經由美國教育部認可的認證機構認證之大學校院可向美國聯邦政府申請經費補助，CHEA 則重點放在確保及提升學術品質。

依美國聯邦法律規定，認證機構之認可週期最長 5 年，新認證機構最多 2 年，並向美國教育部每年提出年度報告與最新認證名冊，CHEA 認可的認證機構期限最長 10 年，認證機構每 5 年必須繳交 CHEA 期中報告。

雖然認證由非政府的認證機構執行，但為美國政府使用認證結果，作為聯邦政府投資高等教育機構的保護工具，也確保學生與家長高等教育機構符合基本的品質要求。

美國聯邦政府自 1952 年實施認證制度，認證制度不能保證學生學習成就，但學生學習成就缺乏時，認證制度為解決之道，認證機構要求大學校院提供詳盡之教育有效性之報告資訊，有利學生與家長充分了解。

目前美國聯邦政府與社會大眾期望有學生學習成果的證據，其實施作法機制則是多元化，CHEA 一直以來強調學生學習成就，於 2005 年創辦學生學習成就傑出獎。

美國強調有效的高等教育機構具有四大特色為：自主、競爭、選擇與追求卓越。自主代表提供學生最佳教育，競爭與選擇提升學生成就與成功，追求卓越則具有企業家精神。政府與大學校院須共同合作確保學術領導性與公共績效，產生一個有創意、活力與富有成效的大學校園。

美國重新審視 60 年認證制度，要求更大的績效，但未犧牲大學創造學術領導性；確保培育職場人才，但未犧牲學生通識教育；強調補助學生與大學校院，但未減少高等教育社區服務與公民教育；追求品質，但立基在於學生的智能，而不是學生畢業後能賺多少錢。

美國自實施認證制度數十年以來，遭受許多批評，CHEA 也提出一些回應如下：

- 批評：美國認證制度必須對高等教育表現及有效性下降負責，如低畢業率、高學生貸款拖欠率、學術水準下滑及學生成就有限等。

回應：這種批評是建立在認證管控高等教育機構與學生表現的迷思，這種迷思也可意謂如果認證制度為高等教育學術表現與有效性的下滑負責，同樣地認證制度也負責高等教育高畢業率

與低學貸拖欠率、上升的學術表現及學生學習成就的提升，但這種觀點卻鮮為人提；事實上，認證制度什麼也沒管控。重點在於認證制度是信心建立者，為大學校院健全可信賴的主管當局，不是證明每一所大學校院的學術表現與每一位學生的學習成就。

- 批評：認證制度成本過高，也須為日增的高等教育學費負責。
回應：目前對成本高低數據有限，而且對認證成本的定義尚未有共同解釋，大部分高等教育機構未追蹤認證成本，通常只預估成本，目前研究或數據尚無法證實認證制度成本過高，或者須為高學費負責；而且現行重新認證週期不一，3年或5年或10年，不易斷定或比較成本高低。重點在於現行沒有可信賴數據顯示認證制度成本過高或其與日增高學費相關。
- 批評：認證制度無法帶動創新或為創新的障礙。
回應：反思高等教育機構與學生人數與類型的巨幅成長，回想1960年代社區學院的設立，1980及1990年代遠距教學的出現，2000年代營利部門的強勢成長，所有的趨勢都是創新，均要求認證制度研發及應用有效的實務評鑑高等教育機構的品質，代表認證制度回應時代需求。認證制度及時與有效回應高等教育的主要變遷與創新。
- 批評：認證制度是秘密的。
回應：認證機構快速提供許多認證資訊（自我評鑑、團隊報告、認證決定理由），高等教育機構可取得認證資訊且快速擴增，依法規定，數千所公立高等教育機構不能成為秘密，許多私立高等教育機構選擇不是秘密，而且公布資訊，如自我評鑑及團隊報告資訊。認證制度的透明性及大眾可取得高等教育表現及認證結果代表認證制度不是秘密的。
- 批評：認證制度是繁重的且具侵入性。
回應：有時認證需繁重與具侵入性，認證制度要求高而且仔細檢視不夠標準的高等教育機構，他們必須改善，不然無法獲得認證；對有些高等教育機構而言，認證耗時又費力，CHEA定期訪談各類高等教育機構，不是所有校長表示認證繁重且具侵入性，但大部分認為認證制度有代價，尤其在品質改善方面，很值得。

- 批評：認證制度有二種明顯利益衝突，一為高等教育機構評鑑其他高等教育機構，似乎鼓勵你幫我，我幫你的現象；另一為高等教育機構補助評鑑他們的機構。

回應：利益衝突為認證制度核心的同儕評鑑貶低說法，學者評鑑學者，專家評鑑專家，認證制度的外在評鑑，當利益衝突時，強烈要求同儕評鑑之評鑑者或高等教育機構必須迴避。而且高等教育機構間不斷競爭，減少同儕評鑑相互幫忙現象。如果為利益衝突而取消同儕評鑑，又有那一種評鑑能取代？進行更好的學術評鑑？又有證據顯示不夠格的高等教育機構因為贊助認證機構而獲得認證的嗎？

認證制度未來方向

美國國會、許多政策與評論專家、社會大眾明確表示不滿傳統認證制度，舊的批評認證制度是否有效？新的批評認證制度是否應有新的角色？以可取得性及可負擔性之名義，要求認證制度擴大評鑑，納入非高等教育機構的提供者如巨集線上課程、能力本位的教育及先前學習的評量等等；以提升畢業率之名義，要求認證制度建立學生成就最低要求，超出個別高等教育機構的標準，依據任務建立學生學習的預期成效；又以學生保護及資訊公開之名義，要求認證制度最大化運作及決策之透明度。

新的批評／對話可能混亂認證制度，挑戰同儕評鑑，挑戰高等教育傳統結構；但很清楚明白認證制度不可能如同往昔。認證制度想扮演什麼角色？或可扮演什麼角色？未來方向不定。

譯稿人：梁琍玲摘譯

資料來源：美國聯邦教育部(USDE)<http://ope.ed.gov/accreditation/>；
<http://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/index.html>；美國高等教育委員會(CHEA) http://www.chea.org/pdf/fund_accred_20ques_02.pdf