

美國高等教育認證組織的品質問責回應*

宋鴻雁

西北政法大學高等教育研究所

概要：品質認證是美國高校品質保障的傳統項目，具有鮮明的特點，如它是高等教育發展的自律機制、是最低品質門檻的保障、高度尊重院校使命和多樣化發展等。以美國高等教育認證委員會（CHEA）為核心的高等教育認證共同體在確保美國高等教育品質方面發揮著重要的作用。在問責壓力下，高等教育認證共同體不斷遭遇來自高等教育發展自身以及聯邦政府等主管部門的嚴峻挑戰，也從積極對話促進共識、重視學生成就指標和資訊公開等方面做出了積極的問責回應。高等教育認證共同體回應問責的歷程將對形塑美國的府校關係、認證組織與政府主管部門的關係具有重要影響。

關鍵字：品質認證組織；品質問責；角色轉變

US Higher Education Accreditation's Accountability Response

Hong-Yan Song

Higher Education Research Institute, Northwest University of Political Science and Law

Abstract: *Accreditation is a traditional form of higher education institutions' quality assurance in US. It has prominent characteristics, such as being the self-regulation mechanism of higher education, being the threshold standard of higher education quality, being committed to university missions and diverse development. Playing the key role as higher education accreditation, the Council of Higher Education Accreditation is significant in higher education quality assurance in US. Under the pressure of accountability, the accreditation community constantly confronts with the challenges from higher education development itself and federal government administration, and it also makes active responses to the challenges, in ways of promoting agreement by constant dialogues, paying more attention to students learning result and providing more transparent information. The accreditation community's response to accountability will shape significantly the relationship between higher education and the government, and between accreditation organizations and higher education administration.*

Key Words: *Accreditation Organization; Quality Accountability; Role Transformation*

* 该文为 2013 年陕西省教学改革研究重点项目“高校本科质量报告制度研究”（13BZ41）的研究成果之一。

20 世紀 90 年代以來，高等教育品質問責逐漸在世界各國盛行起來。在美國，高等教育品質認證就是一種品質問責形式。相對於學業成就測量、大學（學院）或專業排行、高校績效報告、學情調研等名目繁多的品質問責形式，高等教育認證由於其歷史悠久以及獨特的屬性而具有不可替代的優勢與影響力，並對美國高等教育的持續健康發展發揮了重要的作用。一直以來，“認證機構一方面作為高等教育品質的守門員，另一方面為院校抵制政府干預，充當政府與院校之間的緩衝閥，促進了政府、認證機構、院校之間形成比較穩定的制衡關係”。但是，隨著時代的變化，高等教育認證共同體也在經歷著各種新的挑戰。分析這些挑戰、總結回顧其應對，對於我們清楚地認識美國高等教育認證的未來發展趨勢，更好地理解 and 把握其背後的權力關係，具有重要的意義。

1. 美國高等教育品質認證的概況及特點

1.1 美國高等教育品質認證的概況

“認證”100 多年前起源於美國，是學校等教育機構和民間專業團體為了維護行業聲譽、保證教育品質和便於學生流動，以會員制或協議的形式結成聯盟，依照共同約定和認可的標準，在自願申請和加盟的基礎上，進行自我診斷、自我規範、自我約束、自我提高的自律性的品質保障活動。高等教育品質認證是一種“目標達成”的評估，由民間的非營利性私立機構研製一套品質最低標準，對高校的教師、課程、學生服務、圖書館等方面做出引導性的要求，判斷被認證高校是否具備通過認證的最基本條件，並促使學校不斷改進。

美國的認證具有地理區劃特徵，分設新英格蘭地區、中部地區、南部地區、中北部地方、西北部地區和西部地區這 6 大區域認證協會，分工負責開展本地區範圍內大學和學院的品質認證，共擔負全美幾千所高校的認證工作，在美國高等教育認證體系中佔有重要地位。除了院校認證外，美國有多達 61 個專業認證機構，主要是對高校開設的專業進行認證。認證專業覆蓋了工程技術、商業、醫學、法律、教師教育等各個領域。

美國高等教育認證委員會（CHEA：The Council for Higher Education Accreditation）成立於 1996 年。CHEA 的的組建也是為了緩解高等教育與認證共同體內部及之間的認識分歧。第一個分歧在於認證目的與受眾的認識，如認證需要確保最低標準還是促進院校品質提升，認證應該服務於內部受眾還是外部受眾。第二個分歧在於，一方面人們普遍強烈地感到需要繼續使用認證機制作為一種問責機制來獲得聯邦財政資助和其他需要的資源，另一方面又對聯邦在認證方面的角色越來越感到不適。協力廠商面的分歧在於對於下列觀點的明顯抵制，即如果要保障品質，高等院校則必須服從額外的管制，無論是州政府還是聯邦政府；同時又認識到高等教育需要一些全國性的方式來確認其品質承諾以及確定公眾在品質保障方面的利益。CHEA 的成立旨在促進高等學校與認證共同體內部和之間的溝通，從而在這些分歧的領域儘量促進理解，達成共識，更好地服務於高等教育的品質管制。這也表明了 CHEA 的出現本身就是對認證組織與聯邦政府在高等教育品質管制中的緊張關係的一種應對。

CHEA 致力於通過對高等教育認證組織的正式認可，來服務學生、家庭、院校、贊助團體、政府和用人單位，來通過認證來協調和促進高等教育的自我管理。其職責包括：(1) 認可良好和有效的高等教育認證機構；(2) 協調促進認證的各種研究、辯論和進程；(3) 通過認證為自願型自我管理提供全國性支援；(4) 收集和傳播有關認證的資料與資訊；(5) 在認證機構之間以及認證機構與高校之間協調爭議，促進溝通；(6) 致力於保持院校的品質與多樣化。它由所有認證組織和經過其認可的機構所認可的院

校組成，這些院校以提交年費的形式作為 CHEA 的會員單位。其作用在於：為公眾提供公信力高、專業性強的高校品質證明；為聯邦和州政府撥款提供依據；為用人單位篩選應聘者提供依據；便於學生在院校之間進行學分轉換。

1.2 美國高等教育品質認證的特點

它是美國高等教育的自律機制。也稱為美國高等教育的自我管理機制。認證機制最初是由高等教育共同體內部因為某些共識性需要而產生的，是美國高等教育創造的一種深思熟慮的職業化的自我反省和自我評價方式。強調高校組織自我管理的價值，以及強調對學術自由、院校自治等理念的堅守。認證機構始終認為，院校和專業在教學及其人才培养品質的判斷上居於毋庸置疑的主導地位。認證機構將自己視為學術專業與品質提升的同行，而非聯邦政府的代理。認證機構的最終目的是服務好學生，保護院校自治，更多考慮的是高等教育自身的利益。認證因此也是一個基於信任和基於同行評議的過程。

它是最低辦學品質標準的保障。學校與專業/學科認證主要考察高校是否達到最基本的辦學品質標準，而不是對學校的教育水準高低做出評判。儘管是最低標準，它也重視對每次評估中高校存在問題的挖掘，並要求評估高校提出相應的整改對策以及報告相應的整改進展。認證機制只是進行最低標準保障，這樣有利於給高校留有更大的空間去發展自身的優勢，自主進行卓越標準與目標的設定及達致卓越的路徑選擇。從而有利於高校對對院校使命與發展定位的明確與共識。認證只是進入競爭市場的准入證，至於在比較中確認最優，則由大學排行、專業排行等評估方式來激勵和實現。認證作為品質保障的一種形式，堅守自己的定位，而不是奢望攬盡其他多種品質保障與提升形式的風光。

它高度尊重高校的使命，並珍視高等教育的多樣性。認證組織會與相關被認證院校與專業圍繞構成高等教育“品質”的核心要素形成系列標準與指標，展開評估認證活動。在這裡，對高等教育“品質”的理解是基於院校使命的，是認證機構與院校在相互理解的基礎上達成的共識，而不是適用於所有高校的“萬能”品質標準。這一特點使其有利於鼓勵辦學特色，也符合美國高等教育體系的多樣化特徵。美國高等教育從世界一流的研究型大學，到一般的州立大學，到社區學院，從公立高校到私立高校，從世俗性高校到宗教性高校，從一般高校到為特定人種性別等舉辦的高校，如黑人高校、女子學院等等，在功能定位、服務物件、屬性等方面呈現千姿百態的生態群落。認證機構認為，多樣化正是美國高等教育的重要優勢之一，正是多樣化這一生態特徵孕育了高等教育的卓越發展。多樣性是美國高等教育不可丟失的優勢，而多樣性的保持必須以尊重各個不同高校的獨特使命定位為基礎。這種多樣化的特徵自然要求品質管制上的去中心化和分權性特徵。

基於這些特點的美國高等教育認證共同體，其基本的工作原則有四項。第一，負責任的院校學術獨立和教師學術自由是維持品質與成功的關鍵要素。第二，通過認證進行的自我管理是評估和判斷院校提供的各種複雜高等教育經驗的最有效方式。第三，牢固的高校與評估機構關係對於確保恰當的評估至關重要。第四，明確和履行適當的問責是獲得聯邦與州政府、學生、公共信任的關鍵要素。

2. 認證機構面臨的挑戰

高等教育認證具有悠久的歷史，也在美國高等教育界得到廣泛認可，並且影響到世界高等教育的品質保障領域。但是，過去二十多年來，特別是十多年來，美國的高等教育發生著翻天覆地的變化，聯邦政府對高等教育的期待也有了新的變化。它們對

高等教育認證提出了更多的期待與挑戰。

2.1 高等教育變革促使認證的變革

首先是高等教育品質成為人們的重大利益關切。儘管美國高等教育進入大眾化的時間比較早，但是，近一二十年來，這種規模的變化更是明顯，高等教育遠遠不再是一種選擇性的機會，而是一種普及程度極高的機會。也就是說，高等教育作為一種利益，其群體規模龐大。這也是高等教育品質以及高等教育認證成為人們關注焦點的關鍵所在，也是人們對於高等教育認證的權力、合法性、自願認證、公共問責這些問題爭論的原因所在。對這些議題的爭論其實只是手段，確保大眾所享有的高等教育品質，也就是保障大眾在高等教育方面的利益才是目的所在。當前有很多調查發現高等教育的問題，如學生思維能力提高不能令人滿意；教學與學習挑戰性不足；學生投入不足；學生基本技能培養不足；用人單位對畢業生工作技能不滿意；學生支持不足；鼓勵學習的環境營造，未能很好地應對教學不足等問題。這些被認為是認證機制在確保高校品質方面作用不力的表現。

其次是全球化資訊化促動下高等教育的新挑戰。如高等教育的國際化中面臨的分校教育、國際學分認證等，以及移動互聯網背景下產生的慕課教育的品質認證，包括由非傳統高等教育機構舉辦的各種低價而又便捷的教育培訓的品質認證問題。新的高等教育機構可能提供廉價而高品質的教育，但不符合當前認證有關終身教職、正規學位、校園設施以及治理結構等的要求。新的高等教育機構對於歷史上形成的具有地理分割特點的認證體制提出挑戰，這種地理分割的認證體系本身有著一定的局限性。因此，有不少人認為傳統的高等教育認證有可能阻礙了高等教育創新，需要進行再造以便適應高等教育新形勢的挑戰。

2.2 聯邦教育部對認證活動不斷提出要求

20世紀末以來，隨著上述變化，美國聯邦政府對高等教育及其認證的影響日益加深，不僅是提高了對認證機構的要求，甚至某種程度上已經僭越了認證機構的職能範疇，或者甚至直接危及院校自治的傳統。

1992年高等教育修正案就提高了對認證機構認可的要求，以便認證機構更好地履行品質保障責任。該修正案將當時聯邦教育部的10頁法律規定擴展為28頁長的規章，包括88頁附則以及93個具體的認可指標。聯邦教育部甚至要求認證機構做出有關課程長度與專業學分學時的界定。這些出乎認證機構的傳統角色，傳統上，認證機構將自己視為學術專業與品質提升的同行，而非聯邦政府的代理機構。2006年的教育部“高等教育未來委員會”報告進一步嚴格了對認證機構的要求，包括學生學習結果與評估的標準化要求。2008年的高等教育再授權則明確規定將學生成就作為認證程式的內容納入一般大學的認證中。它提出要求學校公佈學費、學費增長情況、教材、教師教學準備、學分轉移、院校預算等資訊。很多要求使得美國高等教育認證委員會主席Judith Eaton認為，該次修正案把聯邦政府的監督責任轉向對認證機構的細緻管理，甚至構成對院校自治的嚴峻挑戰，她還認為聯邦政府這種試圖對高校很多事務直接發揮權威或責任的做法在歷史上都是罕見的。該立法成立的“國家院校品質與完整顧問委員會”(the National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity: NACIQI)在2012年發表報告，對高等教育品質認證提出三項建議：把認證的未來角色主要聚集於公共問責與消費者保護，對品質提升的強調要小一些；要求擴展聯邦政府在學術品質判斷和建立品質標準方面的作用；呼籲學術品質標準更加基於共同的界定與資料，即認證標準的一致性。2008年之後，聯邦政府陸續採取了自己的

學術標準判斷工具，如全美品質框架、全美院校排名系統等，以加強政府對高等教育品質的管理。

聯邦教育部對認證的指責主要集中在三方面。首先是它只能保障最低品質門檻，不能起到強化品質的作用。如果絕大部分院校與專業都達到最低標準，那麼品質認證的意義與合法性值得懷疑。其次它缺乏問責回應。過去很長時間裡，認證只要實現了院校品質保障的目的就可以了，更多是對院校負責。現在這樣已經不夠了，必須重構認證機制，以便包容更多的公私參與，包含平衡的利益代表，諸如雇主、聯邦與州政府等。最後是它缺乏透明度。現在不僅要求認證機構公佈運作與認證的決定，還應該公開和評估廣泛的院校資料背後的含義，以便學生、家長等使用，並作為高校績效與品質提升的措施。

聯邦政府的種種立法建議傾向於減少學校在學術品質事務上的核心角色，而將責任上移至聯邦層面。它以各種立法行動對認證這種自我管理的有效性提出質疑。這些使得人們追問：認證還能擔負品質保障的責任嗎？高等教育自我管理的時代是不是過時了？實際上，每次高等教育再授權（大約五六年一次）都會激化這方面的爭論，推進認證機構與聯邦政府在教育品質問責方面的權力劃分。這實際上是挑戰美國高等教育的傳統價值：院校自治、學術自由和院校使命的中心地位。

3. 認證機構對品質問責的回應

CHEA 認為，認證機構的可信度將來有賴於其承擔更困難的任務的決心。要坦率評估認證機構與聯邦政府的關係，重估看門人角色；要更好地回應公共問責；要強化本科教育的活力與嚴肅性。

3.1 展開對話 強化改革共識

面對各種挑戰與質疑，以 CHEA 為代表的認證界始終保持開放的姿態。2008 年秋天，CHEA 特別启动了“创新行动”，這是一個有關認證制度未來的全國性討論。2008 年開始，用兩年時間與成員院校、認證機構、政府、高等教育學會以及公眾，進行了空前範圍的對話。共舉辦了幾十次會議，涉及千餘位同行專家。主要圍繞對認證的贊助、認證與政府的關係、認證與問責、認證組織與州政府的關係、認證組織與院校以及認證機構之間的關係、院校與專業教育的國際化及其認證、營利性教育的增長及其對認證的影響等議題展開討論。

在對話中，認證組織瞭解到，對話參與者更多關注認證組織在以下領域的有效責任擔當：擴大高等教育規模、促進學生成功、拓展教師的作用和保持專業評估的效率與效益。但是，隨著 2008 高等教育機會法的出臺及隨後相關規章的形成，對話參與者對聯邦政府的期待以及認證組織執行這些要求的情況有了更嚴肅的思考。這實際上是給了認證組織及其認證的院校與專業以更大的壓力。2011 年，CHEA “創新行動”將聚焦行動計畫的討論，大致在 2011 春季年會和夏季工作坊期間就前期關注的問題領域及其改革路徑達成共識。

3.2 開始高度重視學生成就指標的證據展現

CHEA 高度重視學生成就指標的展現，以此作為回應品質問責的突破點。20 世紀 80 年代以來，美國高校區域認證圍繞“以學生為中心”的理念，持續改進認證標準和流程等，並引導高校內部品質保障向注重學生學習效果轉變，建構了一種新的高等教育質量保障體系。21 世紀以來，學生成就指標的重要性得到進一步體現。CHEA 在其 2001 年的相關報告中指出，“學生學習結果快速登上前台，成為高等教育有效性的主要標

志。”在 2003 年形成名為“學生學習結果共同責任宣言”的報告。出臺了兩套分別針對認證委員會以及針對院校的“學生學習和學業成果評價的標準和實踐”指導原則。對院校而言，認證委員會期待其：保證學生學習在其使命中的核心地位；記錄學生學習；編輯各種證據；請利益相關者參與證據的搜集、解釋與應用；通過廣泛參與各種學生學習結果的議題與行動來促進教育品質提升。對認證委員會自身而言，其需要：保證學生學習在認證中的核心地位；重視學生學習的證據在認證中的地位；健全證據形式；通過認證提升學生學習；加強對評估團隊與成員的培訓。在 2005 年設置了优秀奖，獎勵那些在促進學生學習結果方面取得成功的院校。其指標體系包括院校專業預期學生結果的陳述、提供結果相關的成功證據、告知公眾結果方面的預期與證據、將結果用於院校提升、提供院校因此受益的證據。

3.3 開始高度重視品質資訊的公開化

CHEA 在 2004 年指出，在未來其必須有效對待對學生與公眾的資訊公開，並提出了三條應對措施。為了幫助學生與公眾更好地認知美國高等教育的品質，認證組織和 CHEA 可以與學生及公眾一起探索檢驗一種基本的認證模式；認證組織、院校和專業可以探索形成一種“認證評估的總結性報告”；院校和專業可以探索一種“信息展示樣板”。認證組織必須告知公眾更多的資訊，而非僅僅是通過認證與否的裁決，還應該包括通過認證的潛在含義。2006 年，認證組織與高等教育系統指出，必須打破當前有關更大透明度的爭論，而致力於為公眾提供超越認證結果的更多資訊；並進一步指出，需要建構一種包含一小套關鍵品質指標的全國性比較的能力，從而便於公眾利用這些做出有關品質的比較。提出認證組織應當探索院校可能接受的比較與排行形式，探討是否院校和認證組織需要向這方面努力以便獲得全國和國際性競爭力。但 CHEA 也認識到，在致力於更大程度資訊公開的同時，必須注意所給出的資訊要便於公眾理解，並不能對院校與專業或對基於信任的認證程式構成危害。必須由高校、專業和認證者共同討論透明化的途徑。有關教育品質的更多資訊必須在院校和專業使命範圍內，以便精確和有用。儘管應該更加開放和透明，高等教育仍需保持一定私密性，以便為坦率的品質觀點交流留有空間，這也是認證機制有效展開的基本要求。

2010 年進入認證 2.0 時代，認證組織要求被認證院校與專業定期向公眾公佈有關績效的便於理解的資訊，特別是如畢業情況、轉學生轉學情況、考研情況等等院校績效和學生成就方面的資訊，將此作為認證的條件；其次，認證組織會向公眾定期公佈其對院校與專業的認證結論與原因。認證組織必須以便於理解的方式告知公眾其授予認證資格的原因，例如利用諸如管理報告之類的工具，並將之作為認證 2.0 時代的常規動作。

3.4 努力堅守認證機制的傳統信念

儘管以 CHEA 為核心的認證組織認識到必須不斷改革與創新，以應對高等教育的時代變化，但是，在變化中，認證組織始終盡最大的努力來堅守認證機制的傳統信念。這些信念就是：同行評估、院校自治、尊重院校使命、尊重學術自由。這些信念是認證組織賴以產生的理論基石，也是其有效履行其品質保障使命的依據所在，更是美國高等教育在發展中逐漸積澱的傳統優勢和生命力所在。換言之，必須堅持同行評估與自我管理的價值。因此，在 20 世紀 90 年代以來，儘管以 CHEA 為核心的高等教育認證共同體也在積極關注時代所賦予的變化與要求，並做出積極的努力來不斷完善其高等教育品質保障功能，滿足主要利益相關群體的品質訴求，但是，該共同體也在反思與改革中不斷明確自身的使命，一再澄清和表達對認證機制上述傳統信念的堅守。通過

會議、報告、認證實踐等各種途徑，在持續的應對中努力維護著高校自治的傳統，維持認證界與聯邦及州政府之間權力關係的微妙平衡，努力堅守認證組織與聯邦政府以及高校與聯邦政府的關係的底線，即院校自治、高等教育通過認證進行自主管理。

4. 結語

作為一種自我管理的方式，美國高等教育認證在全世界都是獨特而成功的。現在隨著問責運動的推進，它正在經歷著前所未有的衝擊與變革。它是否能夠繼續堅守美國高等教育事業發展繁榮的核心價值，即學術自由、院校自治、同行評價、使命驅動，這些事關重大。在高校與市場、政府的關係間，到底需要一種什麼樣的距離？不同時代背景下這種距離又怎樣變化？美國高等教育品質認證是一種根源於高校共同體的自律管理機制，更多代表高等教育自身的利益與意願。高等教育與社會的發展已經密不可分，早已成為重要的公共領域，但是，高等教育自有其自身的發展規律。正如基礎科學的發展有賴於遠離政府控制的自由閒逸的探索才能夠在恰當的條件下發揮累積性頓悟，產生具有重大深遠影響的關鍵性成果一樣，高等教育對社會的最佳影響，往往不是政府直接干預的結果，或者要設法免於政府直接的干預，無論是立法的、財政的還是行政的干預。因此，高等教育認證機制的改革與發展在美國高等教育與社會的關係、高校與政府的關係的形塑中具有重要的意義。

參考文獻

- [1]周海濤等“高等教育質量認證模式和院校審核模式”，《山東高等教育》(5)，p. 8(2015)
- [2]Judith S. Eaton，The Emergence of CHEA: From "Disconnecting" to "Reconnecting"，*The CHEA Chronicle*, Vol. 1, No. 9, September 1998 .
- [3]遊柱然“美國高等教育質量認證的特點、爭議與啟示”，《外國教育研究》(5)，p. 21(2010)
- [4]Alexander of Tennessee, Higher Education Accreditation : Concepts and Proposals, March, 2015.*EB/OL*]<http://www.aacu.org/about/statements/2015/comments-on-senate-help-committee-paper>
- [5]Judith Eaton, "THE SECRETARY SHALL REPORT TO THE PUBLIC": MEET THE NEW NATIONWIDE SPOKESPERSON – THE FEDERAL EDUCATOR-IN-CHIEF , *Inside Accreditation* , Volume 4, Number 2, November 14, 2008.
- [6]Judith S. Eaton, NACIQI'S Draft Final Report:Continuity, Change and Challenge , *Inside Accreditation* , Volume 8, Number 1, February 22, 2012
- [7]Judith S. Eaton, Is Accountability Accountable? The Continuing Conversation Between Accreditation and the Federal Government,*CHEA Monograph Series* Number 1,2003.
- [8]Judith Eaton , Is the Era of Self-Regulation Over? January 2004.
- [9]Accreditation and Accountability: Looking Back and Looking Ahead, Appendix 1 The CHEA INITIATIVE :The First Three Years(2008-2011).CHEA Occasional Paper, August 2011.
- [10]劉紅琳“美國高校認證對我國大學教育質量保障的啟示”，《北京教育》(高教版)(4)，pp. 64-66(2014)
- [11]Council of Regional Accrediting Commissions. Regional Accreditation and Student Learning : Principles for Good Practices 2003 [*EB/OL*] . [http ://www.msche.org/publications/Regnl5105_0208135331.pdf](http://www.msche.org/publications/Regnl5105_0208135331.pdf).
- [12]Accreditation and Accountability: Looking Back and Looking Ahead, CHEA Occasional Paper, August 2011,pp.9-10