

外部品質保證合法性與未來相互依存關係之剖析

■ 文／Bjørn Stensaker · 挪威奧斯陸大學學習、創新與學術發展中心主任
侯永琪 · 高等教育評鑑中心執行長、國立政治大學教育學系教授
周華琪 · 高等教育評鑑中心助理研究員

近年來國際高等教育的外部品質保證 (External quality assurance, EQA) 在基本原理、用途和功能都產生了極大變化。挪威知名高等教育學者，奧斯陸大學 (University of Oslo) 學習、創新與學術發展中心主任Bjørn Stensaker教授 (2018) 指出，若將外部品質保證視為一種政策工具，則衍生出的相關問題，如外部品質保證是否可以作為一種被信任的政策工具；外部品質保證作為政府政策工具是否真的有效，政府當局 (public authorities) 是否需為外部品質保證實施，負起最大的責任等。Stensaker (2018) 也更進一步說明外部品質保證的三個合法性定義及與互動關係人間的相互依存關係，並嘗試為外部品質保證描繪出未來可能發展的方向。

外部品質保證的之三種合法性的觀點

在前述所討論議題或多或少都與外部品質保證的合法性有關，雖然EQA以往的合法性通常與它們的法律授權有關。在此種授權中，合法性是取決於政府的支持，或至少是授予的程度，但全球高等教育體系的變化卻帶了合法性其他方面的問題，如EQA蒐集數據和方法的有效性、現有EQA系統的效率，以及誰應該負責執行EQA等。雖然與EQA合法性相關的問題一直以來是品質保證討

論的議題之一，但對於合法性如何，以及以何種方式與EQA相關聯的理解仍然有限。在接下來的討論中，將概述三個不同的合法性視角，為EQA在高等教育中的未來定位提供了新見解。

Deephouse和Suchman將合法性定義為給予組織或其環境中一種實踐的文化支持，而其存在、運作與行動皆是合宜且適當的。因此，合法性是一種兩個或多個參與者之間相互作用下的產物。儘管如此，合法性通常被認為是一種被給予的東西，而非可被索取的，並且通常由環境控制，但組織會嘗試操縱或影響參與者的環境感知 (perception)。

然而，Suchman認為合法性的概念是多面向的，它是基於實用主義、道德和認知的假設和期望的。在實用上，合法性是環境由組織或具體實踐之實際知識所獲得的。這種形式的合法性往往是由歷史決定的，是建立實踐和組織行為的結果，培養對社會的信任。簡而言之，為了實現「以實用的合法性」，EQA需要採用已建立的治理常規與做法。由於EQA需依賴於機構與組織的實際參與，因此它合法性往往只會被侷限在特定區域內。換句話說，EQA只能在國內實施，因此產生無法與區域或全球標準符合的問題。

另一種是「道德的合法性」雖與成果無關，但需建立在明確的目標或被社會所接受的角色之

上 (Marginson, 2011)。在許多國家和社會中，教會和警察即享有這種形式的合法性，他們被認為是對大眾利益作出貢獻，而且被認為對社會整體運作是相當重要的。道德合法性可能會嵌入在特定的環境中，就如同社會規範和價值觀會因國家而異，舉例而言，如將高等教育視為促進經濟成長、繁榮之方式的觀點即是。藉由EQA可以確立出新全球道德規範，如政策透明度、反貪腐、戰勝貧窮等皆是現今受關注的議題。另外，聯合國發展目標將「品質教育」(quality education) 列為重要優先事項，是EQA如何提高其「道德合法性」的一個例子。第三種是「認知合法性」(cognitive legitimacy)，是建立在社會可接受、正流行的現象。如「世界級大學」概念 (Salmi, 2009) 的傳播即是「認知合法性」如何影響社會的一個例子。

以上這三種形式的「合法性」是可相融合的，若能將這三種形式都考慮在內，則EQA在社會的合法性會更高。一般而言，EQA因歷史的因素或是由政府所規範而來，都已經獲得了其「實用」和「道德」上的合法性。EQA成為一種全球現象，並成為一種風潮或流行的同時，也可能會挑戰EQA本身最初的目的。在本質上，EQA合法性是由與大學機構及整體高教環境相互互動而產生的，因此其未來合法性的增強與否取決於其與所有不同互動關係人之關係。

EQA與高等教育互動關係人之相互依存關係

從歷史上來看，許多EQA機構都是建立在重視高等教育改進與提升的年代，雖然已有些品保機構已發展不同的任務，但仍有相當數量的機構仍忠於此一目標 (Shah & Nair, 2013)。人們可能會問的是，一旦建立了品保機構，政府是否會繼續把提升品質教育列為優先事

項？目前尚未有定論，需要再從全球發展趨勢 (global convergence) 的角度來思考EQA的發展 (Stensaker, 2011)，以了解EQA與其它互動關係人的依存關係。

首先，第一個預想是品質保證機構需能夠適應高等教育中的變動而進行漸進式改變。由於EQA高度依賴於其政治合法性以及政府的關係，漸近性的模式是最為可行的，並且這些改變皆會與上述三種形態的合法性有所關聯。但是也有可能發生的是，EQA以全球最可接受的方式運作但卻無法在「實用」合法性上真正回應社會大眾對高教品質的疑慮，並獲取大眾的信任。如「歐洲高等教育區品質保證標準和指引」(Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ESG) 需為歐洲各國遵守，但這些標準和指導方針確又難以被各國的立法者和政府所支持 (Bollaert, 2014)。瑞典即是一個例子，雖然它試圖挑戰歐洲共同規範，最後仍在相對較短的時間內重新適應了區域規範 (Gornitzka & Stensaker, 2014)。在此一場景下，依存關係由國家政府擴及全球整個EQA社群間。因此，為了要發展EQA認知合法性，品保機構持續國際化發展是有必要的。

預想場景二則描繪了一種未來：國家將大大改變處理高等教育品質問題的方式，而目前所進行的EQA也將轉向為一種更激進，以輸出導向形式運作。在此一情境下，學習成果、學生滿意度、畢業率、就業力即是(唯一)重要的問題，學科專業性與內部標準可能會被忽略了。現在在一些國家，即是將高等教育經費與品保更密切的串聯起來 (丹麥即是一例)，這種串聯、聯結可能會將注意力，由傳統的EQA目的轉移為多元面向。如2015年歐洲修訂實施的ESG有更高程度上強調以學生為中心的學習、教學和評量，遠遠超過了

2005年ESG。由於高等教育機構很可能會反對只基於成果的評量和評鑑，因此品保機構需與大學之間建立起某種的依存關係。而這種相互依存可以透過不同方式去增強其合法化，包括創新EQA程序和展示EQA效能，或更多地關注EQA的正當性，以達成以平衡社會、文化和經濟等不同目的之高等教育需求。

預想場景三是EQA的市場化發展，即整個EQA「市場」的競爭將加劇，政府鬆綁將迫使各品保機構進入更具競爭的局面—無論是在國內或是國外。在高等教育機構可能被允許選擇評鑑機構的情況之下，即對高等教育機構產生了一種不同的依存性—即對「付費客戶」的依賴。品保機構能夠滿足付費大學之目標和期望。由於高等教育機構的目標和期待可能會有很大差異，因此，當品保機構可能需要承擔新的任務和活動時，其所提供的服務也將必須作出相應的調整。品保機構和其他互動關係人之間也可能形成新的依存關係，而這對EQA未來的發展有更多向想像。我們是否會看到學生利益團體和品保機構間的戰略結盟？或是品保機構和全球大學排名機構合作？這種結盟可能是以已確定的合法性形式為基礎，一方面提供相關的EQA服務，另一方面強化「優質品牌」的服務。對於EQA社群而言，此一發展

可能會對品保機構在人員配置、市場行銷、與社會溝通及品牌等方面產生巨大的變化。這還可能帶來新的倫理困境，即一方面要執行客觀評鑑與認可活動，另一方面要提供平衡更主觀的大學機構諮詢服務。這種競爭形勢甚至可能變得更加激烈，導致品保機構合併或關閉，或只有少數機構能繼續存活下去。

結語

正如Stensaker所指出的，許多國家EQA幾乎都不斷在變革，尤其是政治制度的轉變（Westerheijden et al., 2014）。雖然某些預想可能被解釋為是因應當前高等教育的動態與變化。EQA正面臨著一個不確定的時代，但可確定的是合法性的議題將在其中扮演關鍵性角色。

在一個需要「策略」作為關鍵議題的時代，當前的情況可能會造成混亂和不確定性。如果EQA的未來是可以把握的，並且有著多樣的途徑，那麼EQA機構將面臨一些艱難的抉擇，它們的命運往往無法控制。儘管以上三種場景暗示了品保機構與不同互動關係人未來將建立各種聯盟與合作關係，但Stensaker教授認為品保機構仍需強化其務實、道德和認知形式的合法性，以能真正反映出社會的需求。🌍

◎參考文獻

- Bollaert, L. (2014). *A Manual for internal quality assurance in higher education*. Brussels, Belgium: EURASHE.
- Gornitzka, Å., & Stensaker, B. (2014). The dynamics of regulatory regimes in higher education—challenged prerogatives and evolutionary change. *Policy and Society*, 33(3), 177-188.
- Marginson, S. (2011). Higher education and the public good. *Higher Education Quarterly*, 65(4), 411-433.
- Salmi, J. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. New York, NY: The World Bank.
- Shah, M., & Nair, C. S. (2013). *External quality audit. Has it improved quality assurance in universities?* Oxford, Britain: Chandos Publishing.
- Stensaker, B. (2011). Accreditation of higher education in Europe—Moving towards the US-model? *Journal of Educational Policy*, 26, 757-769.
- Stensaker, B. (2018). Quality assurance and the battle for legitimacy—discourses, disputes and dependencies. *Higher Education Evaluation and Development*, 12(2), pp. 54-62.
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B., Rosa, M. J., & Corbett, A. (2014). Next generations, catwalks, random walks and arms races: Conceptualising the development of quality assurance schemes. *European Journal of Education*, 49(3), 421-434.