

外部品質保證與其合法性之論述、爭論與相互依存關係

■ 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

外部品質保證（External Quality Assurance, EQA）可被視為現今高等教育國際化和全球化發展中最顯著的成果之一。由國際發展的觀點來看，外部品質保證的基本原理、用途和功能已產生了巨大的轉變。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Dr. Bjørn Stensaker指出一些目前與外部品質保證相關的全球發展趨勢，與評鑑執行過程中，不同參與者的相互依存關係。他提出在未來幾年，外部品質保證可能會發展的方向，而外部品質保證在各國高等教育政策中之合法性角色的討論，將會是決定其未來幾十年發展的關鍵因素。

外部品質保證之合法性的角色與任務

Stensaker認為，外部品質保證的成功各種因素，與其在高等教育所扮演的各種角色與功能，及如何確切地回應大學之需求有相當緊密的關聯，其中包括外部品質保證系統的有效性、效能和高等教育發展的相關性。現今，外部品質保證受到各國政府普遍的採用，原因並不在於其高等教育體系性質（公立或私立為主），而是因為外部品質保證是一種可以成為與大學治理之相關議題相互連結的政策性工具，例如用來規範新高等教育機構。此外，外部品質保證之重要的功能也

在於能向政府和學生，及不同的高等教育互動關係人，提供了有用的大學品質相關資訊，這也使得外部品質保證，在促進教育品質提升和其培訓角色發揮了關鍵性的作用（Brennan & Shah, 2000）。

外部品質保證扮演的角色相當多元，但往往與政府行政制度及政策模式有關，從以嚴格控制與效率為目的，到以教育發展和自我改善為目標皆有。在一些區域和國家，外部品質保證是作為確保品質的一種管制工具，在放寬管制和以市場為導向的教育系統中發揮了重要的作用；在另一些區域和國家中，由於高教機構本身已建立完善品質制度，因此，外部品質保證主要工作在促進高教機構內部的發展。另外，如歐洲，外部品質保證被視為縮減區域中，各國教育制度差異的重要基礎，以能促進區域內各教育系統的互相信任與高等教育資歷的相互認可。是故，若將外部品質保證視為能平衡政府與各部會之間對於政策建議的一種工具，或者是能提供高教機構促進其品質提升建設性意見，那在品質保證相關的論述中，外部品質保證應聚焦在績效責任或自我改善，就更令人一目了然。

現今全球正在對外部品質保證進行一連串的反思，並提出相當多的批判。然而，外部品質保證

的「合法性」是可以透過不同的方式和形式來取得，因此確認其「合法性」能確保其有效運作與角色未來的發展。現今，更令人關切的是未來外部品質保證機構如何因應全球高教的迅速改變，對其多元的角色與任務有著不同的想像與更多的可能。

外部品質保證的全球論述與爭論

如果將外部品質保證視為一種政策工具——一種解決「品質」相關問題的有效工具，則一些問題與彼此間緊張的關係就會隨之出現。基於國家本身對於如何有效使用公眾資源，負有政策責任，因此有三個問題相當關鍵：1.外部品質保證是否可以作為一種被信任的政策工具；2.外部品質保證作為政府政策工具是否真的有效；3.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。

一、外部品質保證是否可以作為一種被信任的政策工具（Can external quality assurance be trusted？）

無論外部品質保證的目的是為了改善或績效責任，還是兩者兼具，所採取評鑑方法皆包含數據的蒐集和分析，結合自我評鑑與外部審查。因此，如果外部品質保證的目的是績效責任（accountability），那麼其過程往往是以審核（audit）和評鑑（evaluation）為主；若目的是以改善（improvement）為導向，那麼典型的外部品質保證方式則是以認可（accreditation）為主。然而，以上這些方式採用的數據，並不會與教學及學習活動有直接相關，而是與評鑑計畫內容、實施程序、教職員人數與資歷、師生比或其他如畢業生就業率、薪資水準等各種成果導向數據有關。這也是為何外部品質保證越來越受到外界批評，因為它一方面為高等教育中不那麼重要的面

向提供保證；而另一方面卻極少關注到教學與學習的問題，如學生是否有學習到，以及學習了些什麼。

現今認可制仍是各國主要採用的外部品質保證模式（Stensaker, 2011），但最近許多國家開始在檢討其採用外部品質保證模式，並試圖深入了解教學和學習過程。此一發展的方向，主要受到外界對於學生學習成果和高等教育整體效能之關心的影響（Coates, 2014）。雖然近年來高等教育專業化（professionalization）程度的提升，可以被視為外部品質保證的一個重要附帶成果，但這對於參與評鑑的人員來說，並不認為這是可作為學生學習改善，或是教學與學習有明顯進步的充分證據（Newton, 2002）。隨著國家資歷架構（NQF）在全球迅速發展，各國也對其進行積極研究，這顯示出資歷架構在未來將可能成為主導外部品質保證準則發展的重要基礎，以確保學生學習成果有確實評量與評估，並作為認可高等教育機構之新標準（Stensaker & Sweetman, 2014）。

目前學生學習成果將如何改變外部品質保證，仍是一個開放性議題，尚未有明確的答案。如美國實施認可系統已多年未有改變（Zemsky, 2011），儘管品質保證機構對其批評聲音提出辯護，但他們也承認，美國認可制的確需要有更多的創新（Eaton, 2018）。對於政府而言，外部品質保證的確可被視為是一種解決特定品質問題的工具，如私有化（privatization）、大眾化（massification）、放寬管制（de-regulation）等。然而，外部品質保證是否能真正解決「品質問題」，仍然未有一個明顯答案。雖然有許多證據顯示，外部品質保證對於高等教育專業化發展有影響，也提供了社會大眾更多資訊，並且增加了更多注重品質管理的高等教育機構（Manatos,

2015)，但卻很少有實證研究顯示，外部品質保證與改善教學及學習之間有明確的連結。

二、外部品質保證作為政府政策工具是否真的有效 (Is external quality assurance efficient ?)

第二個論述主題—至少在那些具有豐富外部品質保證經驗的國家，是與節省成本和簡化外部品質保證程序之需求有關，這些屬於政治性的新措施 (initiatives) 實施的方式有兩個方向是值得關注的。首先，重新思考外部品質保證在國家層級的傳統角色，即整個體系需「標準化」。「標準化」的考量是因高等教育擴張而產生的，在一些小規模且成熟的高教系統，則較沒此一問題。另外，外部品質保證如何回應高等教育系統多元化發展的現況，也成為一個相當重要議題，尤其是當一些高等教育機構已開始抱怨外部品質保證所帶來之價值已逐漸減少了 (Rosa & Amaral, 2014)。因此，以「風險為導向」(risk-based) 之外部品質保證的評鑑模式，了解大學運作是否已產生「品質風險」也就大家普遍所接受。以「風險為導向」的外部品質保證模式與「輕輕寬鬆式」(lighter touch) 的評鑑方法有類似的目的。如在澳洲，高等教育機構若表現不符預期，就應面對「風險」；英國對高等教育機構採用金、銀、銅三級排名的教學卓越架構 (teaching excellence framework) 亦是一例。另外，許多國家亦已嘗試了一系列其他節省成本的替代方案，如英格蘭，使用全國性的學生調查做為外部評鑑的指標 (Breneman, 2010)，或是由高等教育機構本身來提出自我評鑑報告書，以作為經費分配的依據，也相當程度節省評鑑的成本。中國大陸目前從校務外部評鑑，轉為以系所評鑑為主，即被視為一種欲提升外部品質保證效能的政策措施。

此外，在歐洲及其他一些地區也關注外部品

質保證之「獨立性」。在波隆納進程 (Bologna process) 之初，外部品質保證之「獨立性」、「自主性」即被提出，希望確保其運作能不受政府和高等教育機構的干涉，並以評鑑過程「透明化」(transparency) 和評鑑結果「相互認可」(mutual recognition) 為終極目標。隨著時間發展，一些國家政府也對品保機構制定了相關管理辦法與規則，這對品保機構的角色的轉變有極大的影響。對於政府而言，外部品質保證是一個增進「有效治理」的工具，可運用於因應各種政治議題時，作為確認資源、時間與精力分配的最佳參考。即便如此，各國政府仍在尋找一個更為簡便及聰明的方式，以作為其政治上的使用。

三、外部品質保證的執行者應為誰 (Who should conduct external quality assurance ?)

第三個論述與前兩項也有相關，即為外部品質保證之「所有權」和「責任」問題。在許多國家，外部品質保證在發展的初期是屬於國家的責任 (Stensaker & Harvey, 2011)。然而，在一些國家強調外部品質保證的「大眾參與」，而且有關「品質」的相關資訊，往往是由高等教育互動關係人所提供。雖然這些資訊會引起社會大眾的興趣，但也使得政府不易為外部品質保證的「公共性」辯護。促動此一發展眾多因素之一即是全球性的大學排名。全球大學排名提供社會大眾最容易獲取且方便使用的高等教育資訊，其中包含最佳與品質不良之校院課程與機構之資訊。另一個趨動因素是外部品質保證之跨境發展。目前已有越來越多的品保機構被允許，或是被邀請至其他國家進行評鑑。歐洲一些國家 (如奧地利) 已開放高等教育機構可自行選擇適合的品保機構進行外部評鑑；在亞洲，日本與臺灣也有同樣的政策。

由於公立或非公立「新」品保機構的快

速發展，外部品質保證逐漸朝「私有化」(privatization)與「商業化」(commercialization)靠攏，換句話說，政府已不再強調「外部品質保證」是其「公共責任」。另外，會朝此一方向發展的因素，是因與意識形態有某一程度的連結，如政府需減少公共支出，鼓勵評鑑多元參與，或是另一種政治影響力的展現(Westerheijden et al, 2014)。但對於品質保證機構來說，這確是一個如何增進品質保證「專業化」的問題。為品質保證機構將會以「使用者為中心」的概念，來提升參與評鑑活動之互動關係人對所有過程的滿意度程度。由於品質是一個相對的概念，所以對於品質的各種看法也就成為了一個民主議題，即每個

人皆有發言權，而且所有的聲音都應該得到同等的重視。是故，外部品質保證是否必須為政府的責任，以及是否應該把它完全留給市場決定，就成為了日益激烈爭論的議題。

結語

過去幾十年，外部品質保證在政府「合法性」的支持之下，已逐漸在大部份國家發展成熟。但也因其具有「公共性」的特質，造成社會大眾對其「獨立性」與「專業性」上的疑慮。此時，全球化的浪潮已衝擊到傳統高等教育體系原本穩固的疆界，這也提醒品質保證機構仔細思考如何「跨域」與誰相互「依存」的時刻已到。🌐

◎參考文獻

- Breneman, D. W. (2010). National report card on higher education in the US. In Dill, D. D. & Beerkens, M. (Eds.). *Public Policy for Academic Quality*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Brennan, J., & Shah, T. (2000). *Managing quality in higher education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Buckingham, England: SRHE and Open University Press.
- Coates, H. (ed.). (2014). *Higher Education Learning Assessment: International Perspectives* (pp. 237-259). Berlin, Germany: Peter Lang Publishers. Dill, D. D., & Beerkens, M. (Eds.). (2010). *Public Policy for Academic Quality*. Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Eaton, J. (2018). How disruption can contribute to the future success of accreditation. *Inside Accreditation*, 11(1). Washington D.C.: CHEA.
- Liu, S. (2016). External quality assurance in China. *Chinese Education & Society*, 49(1-2), 1-6.
- Manatos, M. J., Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2015). The integration of quality management in higher education institutions: A systematic literature review. *Total Quality Management and Business Excellence*. doi:10.1080/14783363.2015.1050180.
- Newton, J. (2002). Barriers to effective quality management and leadership: Case study of two academic departments. *Higher Education*, 44(2), 185-212.
- Rosa, M. J., & Amaral, A. (eds.). (2014). Quality assurance in higher education. *Contemporary Debates*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Stensaker, B. (2008). Outcomes of quality assurance: a discussion on knowledge, methodology and validity, *Quality in Higher Education*, 14, pp. 3-13.
- Stensaker, B. (2011). Accreditation of Higher Education in Europe – Moving towards the US-Model? *Journal of Educational Policy*, 26, 757-769.
- Stensaker, B., & Harvey, L. (eds.). (2011). Accountability in higher education. *Global perspectives on trust and power*. New York, NY: Routledge.
- Stensaker, B., & Sweetman, R. (2014). Impact of assessment initiatives of quality assurance. In Coates, H. (ed.). *Higher Education Learning Assessment: International Perspectives* (pp. 237-259). Berlin, Germany: Peter Lang Publishers.
- 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.
- Zemsky, R. (2011). Accountability in the United States: Sorting through an American muddle. In Stensaker, B., & Harvey, L. (eds.). *Accountability in Higher Education: Global perspectives on trust and power*. New York, NY: Routledge.