

從外部評鑑到內部評鑑的論辯

——亞洲觀點

■ 文／侯永琪

高等教育評鑑中心研究發展處處長

高等教育品質保證是一系統性、結構性且持續性關注品質的過程，除了可以確保品質，也能不斷的改進品質。大部分品質保證體系是由「內部評鑑」——即自我評鑑——與「外部評鑑」兩者所組成，更為具體地說，自我評鑑完成後，接著進行外部評鑑。「內部評鑑」係指高等教育機構內部人員來執行的評鑑，所有機構內相關人員，包含教師、學生、行政人員、校友等皆需參與。而「外部評鑑」則是由機構外部人員所執行的評鑑活動，是由專業評鑑機構，邀集評鑑委員了解機構品質的一個過程。兩者各有其目的，但彼此之間必有一定的關聯性嗎？能夠只取其一嗎？「內部評鑑」是否可以取代「外部評鑑」？亞太各國對於此議題，有其不同看法。

亞太國家品質保證制度 與內外部評鑑的觀點

與歐美國家相較，除了菲律賓之外，大部分外部品質保證機構是在90年代末或2000年之後在政府的支持下成立。大部分是直接隸屬於政府部門，如泰國、馬來西亞、柬埔寨、印尼、越南、大陸、日本、澳洲等；

有些屬於獨立機構，如菲律賓、紐西蘭、香港、臺灣、印度等。以上之亞太地區高等教育品質保證系統皆包含大學自我「內部評鑑」、評鑑機構「外部評鑑」與決定評鑑結果三大基本程序。另外，它們彼此也有一些共同點，例如：皆有預設透明指標、對外公佈評鑑結果、設定評鑑結果的有效期限等（Martin & Stella, 2007）。

● 大學與評鑑機構觀點互異

發展至今，亞太各國開始思考外部評鑑對大學品質提升的影響程度，探究是否大學內部自我管控就足以確保其品質。2012年亞太品質保證網絡（Asia-Pacific Quality Network, APQN）年會的主題即是探討如何藉由外部評鑑來落實機構的品質文化（Building Quality Culture within Institutions: Role of External QA）。來自各國的與會者有相當激烈的討論，尤其是兩位來自大學機構的代表認為，高等教育品質的建立須完全由大學來進行，若大學本身已能充分的將品質融入至教育的各面向之中，那外部評鑑則無存在的需要。然而，來自品質保證機構代表則有不同的看法，其認為只有「內部評鑑」無法將大學本身未能發現的盲點找出，惟有藉由外部評

鑑，才能完整的將大學全貌展現。

● 品保系統成熟度，影響內外部評鑑未來發展

從不同論述中可以發現到，高等教育具有相當規模且已建立外部品質保證機構的亞洲國家，皆強調外部評鑑在品質保證系統中不可被取代的角色，如印度、菲律賓、馬來西亞等。而一些尚未建立成熟的品質保證系統小國，且其外部品保是由政府直接或其他外國專業機構協助完成者，即認為外部評鑑並非有必要存在，如斐濟。另外，也有一些亞洲國家認為，

外部品質保證的未來發展，取決於各國大學內部評鑑機制的完整性及整體品質保證制度的成熟度。換言之，若大學自我評鑑制度已相當上軌道，而且外部評鑑已進行一段時間，外部評鑑的角色則會逐漸削弱，如已邁入第四輪評鑑的紐西蘭。

● 授予大學自我評鑑資格後，仍定期進行外部檢核

此外，也有部分國家朝授予大學「自我評鑑資格」(self-accredited status)方向規劃，例如馬來西亞即是給予4所已建立完整品保制度之公立大學與4所已被該國當地評鑑機構評鑑之外國大學，以自我評鑑代替外部評鑑，但馬來西亞國家資歷品質保證局(Malaysian Qualifications Agency, MQA)仍會做5年一次定期的外部檢核。這與臺灣授予大學免評資格的方式，略有不同。

● 重新思考外部評鑑機構定位

現今，仍有相當多的亞洲國家，基於高等教育機構數目的龐大，或是屬於非強制性的評鑑，而尚未完成國內所有大學的評



▲內部評鑑能否取代外部評鑑的功能？2012年APQN年會上有相當激烈的討論。(張詠詠／攝)

鑑，此一情況更為強化外部評鑑的重要性。另一方面，一些已完成國內所有大學評鑑的國家，則開始重新思考外部評鑑機構的定位，如「澳洲大學品質保證局」(Australian Universities Quality Agency, AUQA)轉變成「高等教育品質與標準署」(Tertiary Education Quality and Standards Agency, TEQSA)即是一個相當重要的例子。

內外部評鑑的功能與類型

根據聯合國教科文組織的研究調查，目前全球各國高等教育品質保證系統可分為三種主要類型：「品質控制型」、「績效責任型」及「品質改善與引導型」。「品質控制型」是以訂定一致標準來嚴格管控機構品質，品質管控的過程，大部分以外部評鑑為主，而且是強制性的。「績效責任型」的品質保證系統會以「目的取向」(fitness for purpose)方式，運用內外部評鑑，協助不同類型之大學達成大眾所期待的品質目標。「品質改善與引導型」也是採用「目的

取向」的方式，但著重在大學本身內部品質保證建構的能力，而且外部評鑑是傾向於自願，而非強制性（請見表一）。

根據高等教育品質保證國際網絡（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQA/AHE）前秘書長Ton Vroeyenstijn分析，現今在大部分國家之自我內部評鑑發展型態，可分為三大類型：1.由高等教育機構以非正式性的方式自行執行；2.由高等教育機構以非常正式性的方式執行，但對整體品質沒有正式決定權力；3.由高等教育機構以非常正式性的方式執行，且對整體品質好壞有正式決定權力。

相對於內部評鑑，外部評鑑則具有兩項主要功能，一方面可以協助高等教育機構改善品質；另一方面，外部評鑑有責任提供政府、教育政策制定者及社會大眾相關大學辦學的資訊。Martin & Stella（2007）指出，「外部評鑑」在高等教育全球化的發展中，有其被需要的理由，共歸納為六點，包含：社會要求與高等教育擴張、績效導向之新公共管理概念、全球高等教育私有化、高等教育在國際貿易各項條約中日益重要的角色、跨國教育的發展，以及國際市場對品質保證服務需求日益增加等。

內部評鑑與外部評鑑是一體兩面

然而，不管是那一模式，許多學者認為，

在品質保證系統中，若是缺乏外部的檢核機制，只有內部自我評鑑是不足夠的。換句話說，外部評鑑若無法建立在有效的自我評鑑上，則無法完全成功。Ton Vroeyenstijn即清楚指出：「內部評鑑與外部評鑑如同一個雙面幣，是不可分割、緊密相聯的。也就是說，你不可能只擁有其中的一個」。因此，現今各國面臨最主要的問題，不在於內部評鑑與外部評鑑究應取誰捨誰，而在於如何有效地結合這雙重角色，且同時可以不干預自我評鑑的自主性。

評鑑機構與政府和大學的關係 影響內外部評鑑角色甚鉅

檢視現今大多數的評鑑機構，其皆無法不受政府的影響，尤其是那些直接隸屬於政府部門的評鑑機構。有些雖獨立於政府部門，但經費卻皆來自政府部門，則難免會受制於政府相當程度的干預。一些由大學機構所成立，並由其運作的評鑑機構則較不受政府影響，但其與大學的關係可能會影響其專業性。其次，也有愈來愈多專業性評鑑機構，獨立於政府與大學之外，如工程、管理專業評鑑機構，但因收費的因素，與大學之間仍有相當的利益關係。由此可見，評鑑機構的性質對內外部評鑑的角色有相當大的影響。對於大學來說，全球化跨國競爭，獲取品質標章是其主要目標，自我改善則是其次。在

表一 品質保證系統類型

類型與目的	品質控制型	績效責任型	品質改善與引導型
機制	證照	認可／評量	
品保架構	標準指標模式	目的取向模式	目的取向模式
過程	大部分以外部評鑑為主	內外部評鑑	以內部評鑑為主
本質	強制	強制／自願	自願

資料來源：External quality assurance in higher education: making choices, by M. Martin & A. Stella, 2007, Paris: UNESCO.

此一現象之下，極可能會導致外部評鑑的過度政治化，產生政府與大學的對立性，造成評鑑價值遭受質疑。

前INQAAHE理事長David Woodhouse即認為，這是現今評鑑機構不可迴避的問題，當大學對外部評鑑價值產生疑慮時，適時的對社會大眾提供相關具體的研究報告是需要的。截至目前為止，大部分的亞洲各國品質保證機構尚無具體證據證明外部評鑑對高等教育品質提升的貢獻。是故，若未來外部品質保證機構本身的績效無法有更具體的呈現，其與政府及大學夥伴關係的建立將可能受到衝擊。因此，西部大學校院認可協會（Western Association of Schools and Colleges, WASC）執行長Ralph Wolff就認為，評鑑機構現今最大的挑戰，即是在愈來愈被政府控制的績效導向品質保證系統中，如何努力學習在政府與大學之間扮演好兩者的夥伴角色。

少了外部評鑑檢核 大學自我評鑑動力將降低

內部評鑑與外部評鑑可擇一嗎？對於已建立起品質保證制度之大部分亞洲國家而言，答案仍傾向於否定。但有一共識是，提升品質的責任在於大學本身，這是毫無疑問的。然而，外部評鑑機構扮演大學品質最後的把關者，並為其品質作認證，也是其必須負起的責任。馬來西亞國家資歷品質保證局



▲內部評鑑與外部評鑑如同雙面幣，不可切割。圖為大學校務評鑑實地訪評情景。（逢甲大學提供）

副執行長Zita Mohd Fahmi教授就表示，「若無外部評鑑，大學推展自我評鑑的動力將會降低」。因此，雖然一些亞洲國家如馬來西亞、澳洲已推行「自審大學」政策，但外部評鑑機構仍週期性的進行審核。事實上，當每一所大學在內部皆建立有如評鑑機構般之常設性品質保證單位時，外部評鑑自然就會減少其檢核之角色了。同時，這也使得所有品質保證機構必須趕緊思考，「下一步，我們還能夠為大學做些什麼」？

◎參考文獻

- Martin, M., & Stella, A. (2007). *External quality assurance in higher education: making choices*. Paris: UNESCO.
- Wolff, R. (2010). Key trends for quality assurance in the US today. *Evaluation in Higher Education*, 4(2), 55-88.
- Vroeijenstijn, T. (2008). *Internal and external quality assurance- Why are they two sides of the same coin?*
Retrieved March 31, 2012, from http://www.eahep.org/web/images/Bangkok/28_panel_ton.pdf