

全球高等教育趨勢及學術績效責任對品質保證之啟示

■ 文／林芳仔·國立政治大學教育系博士生

楊燦·國立政治大學教育系博士生（金華職業技術學院）

龔泉·國立政治大學教育系博士生（溫州大學）

侯永琪·國立政治大學教育系教授、高等教育評鑑中心執行長

高教評鑑中心在2019年10月2日以「內部品質保證機制的發展與大專校院面臨的挑戰」（Development of Internal Quality Assurance Mechanisms and Challenges for Higher Education Institutions）為主題，進行一系列高等教育品質保證機構之經驗交流與分享，會議邀請愛爾蘭都柏林理工學院（Dublin Institute of Technology）高等教育政策研究所主任暨榮譽教授Professor Ellen Hazelkorn擔任首場專題演講講者（Keynote speaker）。

Professor Hazelkorn以「高等教育趨勢及學術績效責任影響之啟示」（Higher Education Trends and Impacts on Academic Accountability: Some Implications）為講題，探究高教品質保證在全球系統變革下的挑戰與未來可行之路徑，尤其在人口增長、經濟與勞動力市場變化的大趨勢（mega trends）下，高等教育生態之轉變，促使大專校院與品質保證機構被賦予多元的角色定位（multitasking），以下內容摘錄其演講重點，探究全球大趨勢與學術績效責任對高教品質保證帶來之影響與挑戰。

全球高教八大趨勢

關於高教環境面臨的挑戰，Professor

Hazelkorn開宗明義指出在人口增長、經濟與勞動力市場變化的大趨勢下，全球化形塑經濟、社會、文化與政治樣貌，同時結合國際化更推動社會對高教參與及高教畢業生之需求，以下內容整理Professor Hazelkorn對全球教育趨勢觀察的結果：

1. 地緣政治（geo-political）因素漸居主導地位

在過去的數十年中，歐盟、日本與美國主導全球的科學技術發展，然而近年來，東亞／東南亞和南亞的研究與發展績效迅速增長，反映世界經濟平衡正因亞洲新興經濟體產生劇烈變革，此變化亦體現於全球大學排名，近十年美國與歐洲大學列入全球前500名的數量不增反減，反之，亞洲與大洋洲大學躍升進全球排名的數量快速成長，具體呈現全球地緣政治之轉變。

2. 世界人口成長以亞洲與非洲區域為主

聯合國經濟和社會事務部報告指出世界人口將在21世紀快速增長，從2017年的76億增加到2030年的86億，甚至2050年的98億，並在22世紀達到112億的人口數量，其中80%以上的人口成長來自於亞洲與非洲國家（United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2017），此人口規模急速擴增的情勢，將改變未來全球高教人口的分布與對發展中區域教育議題的重視。

3. 高等教育大眾化 (massification) 現象

根據預測，從2000年到2035年，在全球範圍內接受高等教育的學生人數將急劇增加，2000年時，全球15歲至79歲的人口中有2.38%接受高等教育，預估至2035年，接受高等教育人口將佔世界人口的8.68% (Calderon, 2012)，高度體現高等教育大眾化之國際情勢。

4. 中產階級擴張牽動教育需求增長

世界人口結構在近幾年快速變遷，至2020年中產階級數量將達到歷史性高峰，首度佔人口比例的最大宗。根據預測，至2030年更將有88%的中產階級來自亞洲區域 (Kharas, 2017)，亞洲新興經濟體所帶動之經濟擴張不僅將促使社會對教育需求的增長，更可窺見亞洲國家對於研究及科學工作之投資比重提高 (Desjardins, 2019)。

5. 全球人才庫 (global talent pool) 的地域轉移

據數據統計，過去10年，25至34歲年輕人接受高等教育之比例成長45%，凸顯年輕世代教育程度提高之全球現象 (OECD, 2015; Van Damme, 2018)。除數量增長外，全球25至34歲高教畢業生之分佈亦將產生劇烈變化，前三名國家的比例由2013年的中國 (17%)、美國 (14%)、印度 (14%)，轉變為2030年的中國 (27%)、印度 (23%)、美國 (8%) (OECD, 2015)，可見亞洲區域高教人口增長帶來之高教人才版圖重整。

6. 跨國研究合作鏈結增強

在全球一體的時代，國家與國家間的合作關係逐步提升，以全球科學領域而言，將近1/5的國家是高度合作並共享資源的，同時全球研究網絡涵括各區域，並以美國、英國、德國與日本等為主要核心國家，而學者的跨國合作關係亦愈趨緊密，國際間學術著作共同作者的比例已為單一作作者5倍之多，凸顯在全球一體的時代，全球性共同議題之解決須仰賴世界各國之合作。

7. 高教提供者日益多元 (廣納公共/私人參與者)

隨著勞動力市場的發展與對教育需求之上升，傳統大學已無法滿足全球知識社會的所有需求，故高教提供者數量與類型呈指數增長，以滿足社會、經濟及學生之多樣化需求，在公私立提供者充斥且高教品質不一的情況下，將私人高教提供者納入國家系統管理已然成為大專校院與品質保證機構的首要任務之一。

8. 全球流動與跨境高等教育之增長

在過去四十年內，國際學生人數呈爆炸式指數級增長，從1970年代末的80萬增加到45年後的460萬。在此增長趨勢，國家、區域、地方、超國家或機構層級的協議亦促進學生的跨國流動 (OECD, 2017)。綜整上述全球趨勢，包含高等教育大眾化、學生跨國流動性激增等，都促使高等教育提供者之數量與形式愈趨多元，在此趨勢引領之下，跨境高等教育數量如雨後春筍般增長，致使高教品質控管與學術資歷認可成為國家、大專校院與品質保證機構急需重視之議題 (侯永琪、蔡小婷, 2015)。

績效責任促使傳統品質保證轉型

同時擔任愛爾蘭高等教育管理局 (Higher Education Authority, HEA) 資深諮詢顧問的 Professor Hazelkorn提出，全球經濟與勞動力市場的融合及教育產業的國際化，將改變大眾對於品質與績效的思考方式，對於傳統品質保證之作法，Professor Hazelkorn歸納出兩大特點：(1)高度注重品質之改善和提升，積極促進與嵌入品質文化、(2)以學術專業自我規範與自我治理規範為指導原則，大專校院擁有學術自主權與品質責任；然而現今社會卻出現兩大指責聲浪：(1)大專校院被批評在學生學習成效、畢業生素質和就業技能培養

方面對學生及社會缺乏充分負責、(2)認證與品質保證機構被指控對於公、私立大專校院對上述問題之處理未能有效地究責與監督。

基於全球對於高等教育品質保證之重視與需求，品質保證本身亦遭受以下質疑聲浪：(1)國際間對於品質的定義與衡量標準不一致，其評估方法與指標多元，品質評估著重於教學、學習與研究三者，反映出高等教育滿足各式社會需求之能力，但卻意味品質是多變的（variable），其判斷並非取決於固定標準，而是基於對方法（質性 / 量化）及指標之不同選擇、(2)品質保證之執行過於強調過程導向（process-oriented），且對於可測量結果的關注不足。**品質保證常被認為僅是一簡單「過程」，更被批評未能有效運用公共資源。且相較於大專校院，學生及社會未能因此受益，這些反映出大眾對於品質保證在資源有效運用與對社會貢獻有更高期待。**

而在品質保證內涵受質疑之際，全球對於大學學術績效責任的重視，更使高等教育品質保證需面對以下外部環境挑戰與趨勢：(1)強調績效與生產力。績效部分關注大專校院在實現自身目標與社會目標的運作狀況，重視實際成果與產出，同時將注意力轉移至學術、專業人員與學生身上，而非僅簡單地關注過程；生產力則強調教師透過教學產生之成果，例如學生的升學及就業發展，同時重視學術產出與結果。而對於績效與生產力的逐步重視，更是直接向公眾與政界表述學術界所做事務之看法、(2)公共訊息提供與透明度之趨勢。隨著高等教育之擴張與多樣性，愈來愈多人擁有經驗並需要發言權，包含第三方的參與，如學生、企業與雇主，在難以避免的多元參與下，新興科技之運用更使公民參與比以往來得簡易。相較於以往，品質保證機構常被指責提供的訊息不足，無法解釋教育品質及成果，甚至難以比

較，另外，過多的外部調查與排名報告，更讓大眾難以掌握真實的高教品質。

在全球脈動下，高等教育系統需要建立全球性文憑（credentials）認可制度、共同的學分轉換及累積系統、共同的數據定義、資訊透明度與高品質之可比性的品質保證制度，以確保在開放的高教系統內，所有學習者、提供者，甚至研究者皆能在品質保證制度的維護下永續發展。

關於品質保證的重新思考

對於全球趨勢下品質保證面臨之質疑，Professor Hazelkorn認為社會出現愈來愈多對於品質保證的不滿與挑戰，包含如何衡量學生學習成效與獲取之成就，以及人員、機構與系統如何全面協助學生取得成功。同時Professor Hazelkorn也拋出社會對品質保證存有之疑慮：(1)就個人、制度和國家競爭力而言，文憑如何進行國際比較？(2)由於全球經濟的結構取決於經濟區域的相互依存關係，目前的國家、雙邊和區域的績效責任制度是否足以應對全球化時代？如果無法，尚需要哪些改變？

上述問題值得各國政府、大專校院與品質保證機構在廣泛的比較和國際框架內仔細考慮，尤其在高等教育大眾化與國際流動頻繁、跨境教育增加與高教參與者多元的情況下，高等教育品質之控管與維持，更仰賴相關單位之投入，尤其當國際間對於評估和比較國際教育品質的政策等多方工具之需求不斷攀升，「品質」不再由大專校院甚至品質保證機構所擁有，品質保證的品質將成為國際間之共同考驗。

最後，對於品質保證之重新定位，Professor Hazelkorn提到全球高教治理與科學發展進程之架構：研究合作和資金安排→國際學生 / 教師流動與雙邊協議→專業認證；品質保證和

認可協議→區域高等教育區（歐洲高等教育區 EHEA，東協ASEAN等）；專業、學生與大學機構協會→全球排名；OECD高等教育學習成果評量（Assessment of Learning Outcomes in Higher Education, AHELO） / 國際標竿（International Benchmarking）；UNESCO《全球高等教育資歷認可公約》（Global Convention on Recognition of HE）；國際網絡 / 協會。

以全球高教治理架構而言，位居中樞地位的「品質保證」，更應承擔起社會對於教育之期望與品質之需求，強化品質保證國際化（Internationalization of Quality Assurance）之強度，包含提升國家內部品質保證機構國際化能力，並確保國外品質保證機構合法性（侯永琪，2015），以作為區域及全球發展之基石。故 Professor Hazelkorn認為全球需共同思考何種績效責任制度，以及何種衡量與比較品質及成果之工具 / 模式適合21世紀的高教發展；同時思索在社會多元需求擴張之際，如何在不同觀點間取得平衡，尤其是新全球化時代的雙邊 / 多邊參與下，績效責任制度的樣貌應是如何。

結語

透過對全球高教與品質保證發展之觀察，Professor Hazelkorn表示品質評估模式愈趨向外部導向，如排名等，都可見比以往更強調測量、可比性、績效與產出。而國家對於品質保證之影響力與控制亦愈趨強大，控制權從原先的高教端，至外部品質保證機構，現在又轉移至政府身上。換言之，在全球高度跨國流動、跨國合作的趨勢下，跨國資歷認證的議題將是各國政府、大專校院與品質保證機構須共同解決之問題。全球性的文憑（credentials）認可制度、共同的學分轉換及累積系統、共同的數據定義、資訊透明度與品質保證制度，更將是品質保證未來需關注之重點。而在多方利益相關者的參與，及新興科技進步所導致資訊取得度提高之趨勢中，高等教育品質保證、規範與系統治理間更存在一緊張關係。這也揭露在高教品質保證革新中，公眾信任（public trust）將是一亟需解決的問題，誠如Professor Hazelkorn在演講末的呼籲，唯有建立公眾對於品質保證的信心與信任，品質保證之推展才能真正使得學生、大專校院與全體社會受益。

◎參考文獻

- 侯永琪（2015）。高等教育品質保證國際化：品質保證機構的角色及挑戰。*教育研究月刊*，259，10-23。
- 侯永琪、蔡小婷（2015）。歐亞高等教育跨國資歷認可與挑戰—聯合學位學程品質與認可。*評鑑雙月刊*，55，43-47。
- Calderon, A. (2012). *High Education in 2035: The ongoing Massification*. Retrieved from https://www.academia.edu/2612867/High_Education_in_2035_The_Ongoing_Massification
- Desjardins, J. (2019, January 11). Chart: The World's Largest 10 Economies in 2030. *Chart of The Week*. Retrieved from <https://www.visualcapitalist.com/worlds-largest-10-economies-2030/>
- Kharas, H. (2017). *The unprecedented expansion of the global middle class: An update*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- OECD (2015). How is the global talent pool changing (2013, 2030)? *Education indicators in focus*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js331f9jk41-en.pdf?expires=1571209764&id=id&accname=guest&checksum=85B79B02AEFD1A6DFC277EFE4D7B003A>
- OECD (2017). *Education at a glance 2017: OECD indicators*. Paris, France: Author.
- Van Damme, D. (2018). *An international perspective on higher education*. Retrieved from https://www.saco.se/globalassets/saco/bilder/forum/forum-2018/van-damme_an-international-perspective-on-higher-education---stockholm-saco-17-april-2018.pdf
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2017). *World population prospects: The 2017 revision*. New York, NY: Author.