

思考與行動的全球化

■ 文／周華琪·高等教育評鑑中心助理研究員

今 (2019) 年INQAAHE雙年會的第二場專題講座，由任職挪威教育品質保證機構 (the Norwegian Agency for Quality Assurance in Education, NOKUT) 外國教育主任的Stig Arne Skjerven擔任講者，Skjerven亦是「歐洲地區資訊中心網絡暨歐盟國家學術資歷認可資訊中心」(ENIC-NARIC, ENIC全名為European Network of Information Centres in the European Region; NARIC則為National Academic Recognition Information Centres in the European Union) 的主席。Skjerven在「思考與行動的全球化」(Thinking and acting globally) 此一主題下，以「認可、品質保證及資歷架構在學生與人材流動之角色：挑戰與機會」(The role of recognition, quality assurance and qualifications frameworks for student and talent mobility: challenges and opportunities) 為講題進行演講，相關內容摘述如下。

挪威NOKUT之簡介

挪威的NOKUT成立於2003年，是由挪威教育與研究部 (Ministry of Education and Research) 所成立的獨立專家機構 (independent expert body)。NOKUT的職權範圍和機構任務在《大學與學院法》(Act relating to Universities and University Colleges) 和《高等職業教育法》(Act relating to Tertiary

Vocational Education) 中皆有明確的規定，即確保挪威高等教育及高等職業教育除能符合國家資歷架構 (National Quality Framework, NQF) 的要求及其應有的品質外，並肩負認可國外學歷的責任。挪威的大學及學位課程依法皆須由NOKUT進行認可評鑑作業，若大學或學位課程無法達到法定標準，則NOKUT可依法撤銷該大學或學位課程之認可。

NOKUT除了是國家級的專業品保認可機構外，也是ENIC-NARIC網絡平台中的重要一份子，分享歐洲各國高等教育相關的透明資訊，協助建立歐洲各國品質與學術資歷的信任。

信任、品質保證及認可的相互作用

從NOKUT的機構任務中可看出，品質保證與認可為其主要的業務，而在這些機制或措施的背後，隱含了一個重要的基礎概念，意即信任。品質保證、認可及信任三者間具有密切的相互作用關係，以認可而言，可將其視為對品質的信任，描述了實際的內容，也是一種對於信任的意願表達；因此，品質保證認可簡言之即為對於實際證據與選擇的信任。

高等教育認可機制的發展是全球化下重要的產物之一。為了要達到學生與人才流動的目的，相關資歷的認可就成了先決條件。在跨境的流動下，如何為品質定義出共通標準之議題一直是高等教育關注的焦點，而在接下來的歐洲模式介紹

時，也會有更多的相關說明。雖然跨境認可的標準與模式目前無法定義出最佳之方式，但綜合言之，認可或品質保證都是表達信任的最基本表現，也可反映出高等教育機構對於了解其自身資歷的品質及品保過程的能力為何。

歐洲模式：發展高等教育區

關於跨境認可方面，由於歐盟自1990年代起即開始推動「歐洲高等教育區」（European Higher Education Area, EHEA）政策，因此也發展出了許多高等教育認可措施，成為了獨特的歐洲模式。關於高等教育認可方面，為了要解決長久以來歐洲各國的學術資歷認可問題，因此歐洲理事會與聯合國教科文組織（UNESCO）在1997年推動「里斯本公約」（Lisbon Recognition Convention, LRC），採用具有法律約束力的共通原則，來對資歷、學習期間及高等教育前之學習經驗進行認可。隨後，自1999年波隆納宣言（Bologna Declaration）簽署後，波隆納進程（Bologna Process）即開始執行，以達到成立歐洲高等教育區之目的。在此一大型的跨國政策下，為了既能取得制度上的一致性、又要能維持各國多元化的文化背景，因此波隆納進程陸續發展出如「歐洲學分轉換與累積制度」（European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS）、「歐洲高等教育區資歷架構」（Qualification Framework for EHEA, QF-EHEA）、「歐洲資歷架構」（European Qualifications Framework of Lifelong Learning, EQF）等制度，做為跨國間認可的基礎。由於里斯本公約對於歐洲高等教育的認可具有重要的法律意義，因此波隆納進程亦將其納入各國績效執行的檢視項目之一，然而根據2015年的波隆納進程執行報告顯示，多年下來在歐洲徹底執行里斯本公約仍是一重大挑戰，仍然需要持續推動。

里斯本公約簽署後，為了能讓各國共享高等教

育相關資訊，因此ENIC-NARIC網絡資訊平台也據此而生，對歐洲高等教育制度和品質保證過程的透明度作出了重大貢獻。而為了讓ENIC-NARIC在實際執行認可作業時有所依據，因此在「歐洲區認可方案」（European Area of Recognition Project, EAR）的推動下，發展出了「歐洲區認可作業手冊」（EAR Manual），手冊內容包含了關於認可國外資歷的所有標準和準則。

為了推動歐洲的品質保證的發展，歐盟在2000年設置「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），這個機構提供歐洲各國負責高等教育品質保證事務的機構一個共同溝通的管道；此組織在2004年改名為「歐洲高等教育品質保證協會」（European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），不斷致力於推動具歐洲面向（European dimension）的高等教育品質保證工作。ENQA在2005提出「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），代表歐盟對於波隆納簽約國在執行高等教育品質保證過程的基本要求，亦即波隆納參與國家的品質保證機制只需符合經各國共同同意的ESG即可，至於品質保證機制的執行過程和細節則可視國家文化背景脈絡的不同而彈性發展。

綜上所述，從歐洲所發展出的相關認可策略而言，所謂的歐洲模式也可以說是一種藉由品質來使信任制度化的過程（processes institutionalizing trust through quality）。

QA、QF及品質相關之趨勢與挑戰

根據波隆納進程2018年部長集會的巴黎公報（Paris Communiqué）內容，顯示波隆納進程目前將焦點重新關注在QA、QF及認可三者連結上，

以強化和支援歐洲高等教育區的品質與內部合作。也因此，巴黎公報要求在2018至2020年間，波隆納工作小組必須針對「與EHEA銜接的三層級高等教育制度」、「里斯本公約的遵守」以及「符合ESG的品質保證」等項目進行追蹤。部長們亦在公報中直言，在歐洲高等教育區中，品質保證是發展相互信任、增進流動、公平認可資歷及學習期間的重要關鍵，因此必須就品質保證的相關策略持續積極的推動。

在認可的議題方面，要如何從自動認可 (automatic recognition) 走向到自動化 (automated) 認可，是目前重要的發展趨勢之一。根據波隆納進程的2012年、2015年公報內容，歐洲高等教育區在2020年時，各會員國的高等教育資歷應可互相自動 (automatically) 認可；而為了達成此一目標，歐盟執行委員會 (European Commission) 也提出了「文憑與外國學習期間自動相互認可」 (Proposal for a Council Recommendation on the Automatic Mutual Recognition of Diplomas and learning periods abroad) 建議案，邀請會員國做出政治承諾，以期在2025年時可實現自動認可。在目前的認可程序上，絕大多數仍是依賴機構與機構間的文書交換，因此若要實現自動化認可，則需要推動認可數位化 (Digitization of recognition)，藉由相關數位技術的發展，來減少學術流動的障礙。為此，發展出認證的、可信任的資歷數據網或資料庫，也成為時勢所需。目前歐洲正開始嘗試推動EMREX方案，希冀以線上電子傳輸學生檔案 (student records) 之方式，來解決歐洲高等教育機構間自動認可問題。EMREX的概念是由學生主動申請後，相關的學生檔案資料即可以線上方式傳遞給不同國家的大學，甚至是僱主使用。由於各國所採用的認可格式與內容皆不相同，因此

EMREX也發展出了ELMO XML資料格式，來作為線上學生檔案資料交換結果的基礎。EMREX目前仍是在推廣階段，參與的國家仍屬極少數，但已為歐洲自動化認可建立了可行的發展方向。

此外，由於近年來歐洲面臨移民危機，因此也衍生而出難民與強迫遷移者 (forced migrants) 的教育資歷認可相關議題。歐洲理事會 (Council of Europe) 為了解決相關問題，提出了「歐洲難民資歷護照」 (European Qualifications Passport for Refugees) 方案，以一份制式的文件表格型式，來呈現難民的高等教育資歷評估結果。評估的方式主要是採取結構性訪談以及現有文件的綜合評斷，該文件內亦提供了當事者的工作經驗及語言能力等相關資訊，而NOKUT亦為此方案的主要研發者之一。根據聯合國所提出的2030永續發展目標 (Sustainable Developments Goals, SDGs)，在教育相關的目標四「優質教育」 (Quality Education) 方面，是以「確保有教無類、公平以及高品質的教育，及提倡終身學習」 (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all) 為其主軸，因此基於各國集體合作及行動的全球性方案仍會持續推動。

綜合以上所述，可以說品質保證與認可程序是國家和國際在建立教育信任生態體系 (ecosystems) 上，相互依賴的重要因素；而從歐洲的例子中亦可看出，合作可創造信任，而信任則是建立認可的最重要基礎。因此若要具有負責任的品質保證認可機制的話，學術認可的品質保證標準及程序、建立具透明度且共同、公平的認可標準、結構化的資訊工具與平臺、國家間的合作平台，以及品質保證與認可機構的合作平台等，皆是缺一不可。只有當品質保證與認可間能互相了解，並且與高等教育機構有良好對話與溝通時，通行無礙的流動與具品質的高等教育即可能實現。🌟