

亞洲高等教育的區域化發展 與資歷相互認可

■ 文／侯永琪・高等教育評鑑中心執行長

林劭仁・高等教育評鑑中心品質保證處處長

目前高等教育最令人關注的問題是國際人員流動及區域化發展。愈來愈多區域性的大學聯盟、學生流動交換計畫、高等教育品質保證組織、泛區域性網絡紛紛在世界各地成立。而這些區域性高等教育組織、聯盟通常背負著經濟及政治性的目的，希望藉由高教各項計畫與合作，達成經濟政治制度的區域整合。

亞洲區域化的發展階段及重點

受到歐洲影響，亞洲各區域組織在討論高教區域化議題時，已將國家資歷架構、資歷認可、學分轉換、品質保證架構等納入推動區域整合的重要工具之一（Hou, Hill, Chen, Tsai, & Chen, 2017）。高等教育區域化的主要目的為促進經濟成長、社會進步及文化發展。為了能便利學生及專業人員的跨境流動，以推進區域間人才的共享，東南亞及東亞各國紛紛發展國家資歷架構及區域品保結果相互認可，以使跨國學習歷程及專業資歷可以被認可（Hou, Morse, & Wang, 2017）。

為了解高教區域化對亞洲品質保證制度的影響，高等教育評鑑中心於今（2017）年9月21、22日辦理「國際高峰會」，除邀請英國邦聯高等教育諮詢機構（Commonwealth Tertiary

Education Facility, CTEF）主席、馬來西亞理科學（University of Science, Malaysia）Morshidi Sirat 教授以「全球品保趨勢與東協品保機構及大學之挑戰」為題發表演說，第一場會議主題並針對「品質保證、區域網絡與資歷認可」三者的關聯，邀請專家學者分享馬來西亞、紐西蘭及臺灣案例。

高等教育跨境發展與品質保證

Sirat（2017）認為，因全球化及跨境趨勢的影響，大學在人員、課程、知識、理念、計畫及服務等面向相互交流合作。然而，如果要讓此跨境效應在發展中國家產生效益，政府須在高等教育投入大量資源，以能確保跨境成效。藉此，各國品保機構除應致力於對國內大學辦學品質的認可與提升外，彼此還須發展出跨境資歷的互認協議。

Sirat即提出品保機構在跨境發展應考量的幾個面向：(1)在規劃及實施品保制度時，須考量並納入跨境教育的規範與原則。(2)維持並強化與現有區域或國際品保網絡的互動與參與。(3)增進對其他國家品保制度的了解，推動彼此資歷的相互認可。(4)運用現今國際間採用的通用模式及優良守則，作為推動跨境合作的參考。

馬來西亞高教品質保證制度 及資歷架構發展

馬來西亞教育機構分別由教育部、高等教育部、人力資源部管理，一般大學、學院、科技大學與一般社區大學等屬高等教育部管轄。目前馬來西亞有20所公立大學、96所私立大學及學院與34所科技院校，皆須接受外部評鑑。2007年，馬來西亞通過「馬來西亞學術鑑定局法」（Malaysian Qualifications Agency Act 2007），並成立「馬來西亞學術鑑定局」（Malaysian Qualifications Agency, MQA），是馬來西亞法定且主要的評鑑專業機構。MQA會與其他13個專業領域評鑑機構，如工程師局、醫學協會、建築師局等，進行共同專業評鑑。

MQA主要進行校務審核與系所認可。系所認可主要區分為「資格初步認可」（provisional accreditation）、「完全認可」（full accreditation）及「持續審核」（Maintenance Audit）。「資格初步認可」是針對剛成立學系之課程進行審核，以決定學校是否有資格開設該課程；「完全認可」則是初步審核通過之課程再次接受MQA的評鑑；「持續審核」階段為獲得MQA「完全認可」的資格之後，至少三至五年之間，大學須確保該課程授予的學位，能持續符合被列在「馬來西亞資歷名冊」（Malaysian Qualifications Register, MQR）之品質（Soo, 2017）。

MQA成立的主要目的除了確保高等教育機構的品質外，另一重要任務為建立馬來西亞資歷架構（Malaysian Qualifications Framework, MQF），在2016年之後，MQA已成為政府唯一法定可認可國內外資歷的單位。國內資歷被認可的條件，必須是MQA所評鑑通過之學位學程；國外資歷的部分則必須與MQA完成下列程序，才會由馬來西亞政

府所認可：(1)所取得國外資歷的國家與馬來西亞有相似的評鑑制度及程序；(2)兩國須相互比較彼此的品保制度；(3)共同發表信任聲明（Statement of Confidence）；(4)兩國共同簽署相互認可協議（Mutual Recognition Agreement）。然而，畢業生是否可持MQA認可資歷報考政府公職，仍應受到馬來西亞公共服務部（the Public Services Department, JPA）的審核。

馬來西亞的資歷架構共分為八級，其中六、七、八級分別屬於學士、碩士及博士學位資歷。而學習成效是資歷品質判定的重要依據，主要包含以下八大面向及核心能力：(1)知識；(2)實用技能；(3)社交技能；(4)價值、態度與敬業精神；(5)溝通、領導與團隊合作；(6)解決問題與科學探索；(7)資訊管理與終身學習；(8)管理與創業。為了使大學了解並確保不同專業領域所授予學位應達成的學習成果，MQA共發展出20項學位學程品質標準（standard）與標竿（benchmark），其中包含法律、會計、旅館觀光、中醫、表演藝術、創意多媒體、伊斯蘭金融、測量等（NZQA & MQA, 2016）。

紐西蘭高教品質保證制度 及資歷架構發展

紐西蘭高等教育／後中等教育（Tertiary Education）包括八所大學、16所公立技術與理工學院（institutes of technology and polytechnics, ITPs）、三所公立毛利人高等教育機構（Wananga），468所私立訓練機構／私立專科學校（Private Training Establishments, PTEs）及職場訓練。高等教育／後中等教育機構提供包括過渡期課程（自中學至工作轉換期）至研究所碩博士課程，但這些課程皆須符合「紐西蘭資歷評審局」（New Zealand Qualifications Authority, NZQA）

所訂的資歷品質標準（McMahon, 2017）。

在「紐西蘭教育法」（the Education Act）之下，成立於2010年的NZQA主要負責全國資歷架構指標制定、推動及認可，同時也負責紐西蘭境內科技大學與技術學院，以及非大學之教育機構課程、學程的評鑑，以及私立訓練中心機構設立的審核，以能確保紐西蘭高等教育／後中等教育不同層級資歷的品質及學生學習成效。同時，NZQA也被賦予認可國外資歷的責任。除了NZQA外，紐西蘭還有兩個大學品質保證機構，分別負責審核課程審核及校務評鑑（NZQA & MQA, 2016）：

1.大學學術課程委員會

「大學學術課程委員會」（the Committee on University Academic Programs, CUAP）是附屬於「紐西蘭大學校長協會」（New Zealand Vice-Chancellors' Committee, NZVCC）之下的品保機構，主要任務為建立大學品質保證的流程、訂定校際間課程認證標準、促進校際間課程發展與合作，以及審核各學校新成立或轉型的課程、學程。

2.紐西蘭大學學術審核機構

為了確保並持續改善紐西蘭八所公立大學教學與學習品質，1993年，「紐西蘭大學校長協會」設立「紐西蘭大學學術審核機構」（The New Zealand Universities Academic Audit Unit, NZUAAU），進行大學校務學術品質審核，是現今紐西蘭主要高等教育外部評鑑機構，該機構並於2013年更名為「紐西蘭大學學術品質局」（The Academic Quality Agency for New Zealand Universities, AQA）。至2017年，AQA已進行了四輪的校務學術審核（academic audits）。

●紐西蘭資歷架構

紐西蘭資歷架構（New Zealand Qualifications

Framework, NZQF）於2010年實施，取代早期1991年以來實施的國家資歷架構（National Qualifications framework, NQF）。NZQF主要目的在促進紐西蘭經濟、社會與文化的進展，提升紐西蘭資歷在國際上的可比較性。紐西蘭資歷架構由NZQA負責，每一資歷至少須修滿40學分，才能列入NZQF內。

紐西蘭資歷架構為一套完整的全國性單一架構，包括自高中教育、職業教育與訓練，至大學以上教育的資歷層級，共分為十層級。學士學位以上為七、八、九、十級等四級，而且必須是評鑑通過者，才能被列入資歷名冊之中。

NZQA列出可被放入認可名冊的一些要件，包含須確保品質、公開透明、在資歷架構所定義的類型及層級之中、清楚學分數，以及確認領域科目的分類。列出各層級資歷的主要目的之一，是希望可以符合產業與社會所需人力之相對應的技能。藉此，紐西蘭資歷架構也是以學生學習成果及畢業生知識、技能，及以知識與技能運用的能力為基礎所建構而成。其中，「知識」內涵由「一般」程度，至「事實性」、「操作性」、「理論性」，到「專業技術」層級；「技能」則意指「整合」、「獨立」及「創造」等能力；「知識與技能運用的能力」則是須具備「自我管理」及「領導力」。

紐西蘭資歷架構也清楚說明學生可以經由何種教育路徑獲得某一資歷；同樣地，此一資歷架構也能作為畢業生在未來就業方向的準備。在2020年前，紐西蘭預計完成與50個國家的資歷相互認可（NZQA & MQA, 2016）。

「馬紐」與「臺馬」資歷相互認可計畫

目前亞洲兩個資歷相互認可成功的個案為「馬來西亞－紐西蘭」與「臺灣－馬來西亞」認可計

畫，前者在2015年完成學士、碩士及博士學位資歷相互認可；後者在2012年完成學士學位資歷的相互認可。此兩個成功案例，皆是政府在考量人才流動與經濟發展的脈絡背景之下被積極促成。

●「馬來西亞－紐西蘭」資歷認可比較分析

在馬來西亞－紐西蘭的自由貿易協訂之下，馬來西亞MQA與紐西蘭NZQA於2011年成立工作小組，先進行學士學位資歷的比較分析，在2012年完成之後，於2013年繼續碩士及博士學位資歷認可工作，並於2015完成（NZQA & MQA, 2016）。雙方以歐盟資歷架構的五大指標為基礎，以技術比對（technical matching）方式，針對資歷架構之內涵、定義、資歷層級描述、入學資格、升學路徑、學分系統等面向進行第一階段分析。

五大指標包含：(1)NZQF與MQF被政府賦予發展及維持資歷架構的角色與責任；(2)NZQF與MQF有清楚透明納入各層級資歷的程序與規範；(3)NZQF與MQF是依據學習成效而訂定，且學分系統有可比性；(4)NZQF與MQF在資歷層級的描述內涵，與學士、碩士、博士之入學資格與學分要求之間有緊密關聯；(5)紐西蘭與馬來西亞國家品質保證制度、資歷架構與後中期教育資歷的關聯性。

在第二階段，雙方進行脈絡（contextual）及社會（social）性比對，不僅彼此互訪，也訪談相關高等教育利害關係人，以能真正了解資歷架構如何與品質保證、教學、學習與評估相結合。此外，雙方也藉由比較畢業生的學習成果與其資歷運用方式，相互檢視資歷架構為社會大眾所了解的情形，及其各層級內涵形成的要素。

此一認可計畫也邀請國際專家參與，給予客觀意見。在歷經五年的努力，最後雙方同意彼此的學士、碩士及博士學位資歷是具有可比性的（表一）。

表一 馬來西亞－紐西蘭學士以上資歷可比性

學 位	NZQF 層級	MQF 層級
學 士	七	六
碩 士	九	七
博 士	十	八

●「臺灣－馬來西亞」資歷相互認可計畫

在雙方政府的支持及留臺馬來西亞畢業生的期待下，MQA及臺灣高等教育評鑑中心於2011年展開學術資歷相互認可計畫，並於2012年7月20日共同簽訂「學歷資歷互認聲明」，自此兩國畢業生之大學學歷品質由MQA與高教評鑑中心相互認可，並向政府推薦（Recommendation），以此方式認可其畢業生大學學歷資格（Bachelor Degree）（Hou & Fahmi, 2014）。

此計畫的進行主要是參酌「歐洲高等教育認可聯盟」（European Consortium for Accreditation in Higher Education, ECA）的路徑模式（roadmap），以四個階段完成：(1)品保機構相互了解；(2)評鑑歷程相互認可；(3)評鑑結果相互認可；(4)認可決議相互認可。

為了完成認可計畫，雙方皆成立工作小組負責資料蒐集、交換、相互參訪的安排，並完成以下11個指標架構的比對分析，包含：(1)品保機構被賦予的權利及責任；(2)資歷架構層級；(3)學習成果描述；(4)學分系統；(5)入學資格與升學路徑；(6)品質保證系統及評鑑類型；(7)品質保證指標；(8)評鑑委員；(9)評鑑程序；(10)評鑑與審核結果；(11)通過評鑑資歷及名冊的公開資訊。

雙方討論發現，在11個比對指標中，十個指標屬於「極度可比性」（strongly comparable），只有一個指標「資歷架構層級」屬於「中度可比性」（moderately comparable）。依據分析結果，雙方同意相互認可彼此在學士學位評鑑結果（Hou & Fahmi, 2014）。

品保機構應在高教區域化 扮演積極角色

Sirat (2017) 認為政府應持續推動高等教育的跨境合作，目前在東南亞國各國已有共識，而高教品保機構應持續地扮演政府間協調中介的角色，在跨國的資歷架構、品保機制、相關法規等問題上提供專業的問題解決策略。是故，高等教育資歷跨國相互認可更是促進各國了解彼此高等教育品質與建立互信的重要基礎。

為了區域整合，現今亞洲各國紛紛開始思考如何將品質保證的機制，導入國家及區域的資歷架構之中。馬來西亞與紐西蘭的認可計畫，即因雙方同時是資歷局與品質保證機構，較易在此兩個整合概念的基礎之下，完成彼此高等教育資歷的比對。在臺馬的個案中，雖臺灣尚未建立資歷架

表二 「馬－紐」與「臺－馬」資歷相互認可計畫之比較

實施國家	馬來西亞－紐西蘭	臺灣－馬來西亞
實施時間	2011-2012／2013-2015	2011-2012
資歷架構	八級／十級	無／八級
比較方法	1.採用歐洲資歷架構（European Qualifications Framework, EQF）指標架構 2.分為技術、脈絡及社會比對等三階段 3.國際專家	1.依據ECA模式 2.分為制度了解、脈絡調查、指標比較、結果接受等四階段
比對指標	5個	11個
認可範圍	學士、碩士、博士	學士
結果	同意三層資歷架構之可比性	相互認可學士學位評鑑結果及資歷

構，但因雙方對彼此品質保證制度的信賴，以間接認可評鑑結果的模式，完成學士學位資歷的相互認可。

此二案例除了說明國家學術及專業資歷品質確保的重要性外，也同時更促使各國政府審慎思考，如何讓品質保證機構在未來高教區域化發展中，扮演更為積極的角色。📍

◎參考文獻

- Hou, A. Y. C., & Fahmi, Z. M. (2014). Mutual recognition of quality assurance agencies in Asia: A case study of HEEACT and MQA. *Higher Education Evaluation and Development*, 8(2), 71-86.
- Hou, A. Y. C., Hill, C., Chen, K. H. J., Tsai, S., & Chen, V. (2017). A comparative study of student mobility programs in SEAMEO-RIHED, UMAP, and CAMPUS Asia: Regulation, challenges, and impacts on higher education regionalization. *Higher Education Evaluation and Development*, 11(1), pp.12-24.
- Hou, A. Y. C., Morse, B., & Wang, W. (2017). Recognition of academic qualifications in transnational higher education and challenges for recognizing a joint degree in Europe and Asia. *Studies in Higher Education*, 42(7), 1211-1228.
- McMahon, E. (2017). *Quality assurance in a borderless world*. Paper presented at the HEEACT-APQN Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.
- Neubauer, D. E. (2012). Introduction: Some dynamics of regionalization in Asia-Pacific higher education. In K. H. Mok, J. N. Hawkins, and D. E. Neubauer (Eds.), *Higher Education Regionalization in Asia Pacific* (pp. 191-206). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- NZQA & MQA (2016). *The comparability of qualifications in New Zealand and Malaysia: A comparative analysis of bachelor's, master's and doctoral degrees*. Retrieved from <http://www.nzqa.govt.nz/assets/About-us/Our-role/NZQA-MQA-publication-final-online-version.pdf>
- Sirat, M. (2017). *Global trends in QA - Challenges for the ASEAN QA agencies and universities*. Paper presented at the HEEACT-APQN 2017 Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.
- Soo, S. T. (2017). *Quality assurance and aualification recognition*. Paper presented at the HEEACT-APQN Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.