

高等教育品保制度與組織系列

歐洲高等教育區 大學內部品保制度的發展現況

■ 文／謝卓君

國立東華大學教育行政與管理學系助理教授

／詹盛如

國立中正大學教育學研究所副教授

歐洲地區不同國家之間的高等教育系統原本存在極大的差異性，然而，自從波隆納宣言（Bologna Declaration）在1999年簽訂以來，已經有研究指出，此一區域內的高等教育政策和制度相似性逐漸增加。這股歐洲高等教育系統之間政策聚合（policy convergence）的趨勢，同樣地展現在品質保證制度方面（Voegtle, Knill, & Dobbins, 2010）。特別當2005年導入「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）之後，這些以建構歐洲高等教育區為共同目標的國家，逐漸開始接受來自歐盟對於國家內部高等教育品質保證制度的規範，並願意採取ESG作為國家推動外部品質保證機制以及大學設置機構內部品保措施的參照架構（謝卓君、詹盛如，2012）。在這股政策聚合走勢的影響之下，這些參與波隆納歷程國家的品保制度之間，明顯呈現出類似的設計元素和執行策略（謝卓君、詹盛如，2013）。

相對於上述針對國家層級品保制度的比較，本篇文章將聚焦在高等教育機構層級，分析不同國家的大學內部品保策略和制度之

發展現況，以期了解機構層級的政策聚合走勢是否一如國家層級品保制度那般明顯。以下的分析，將採用「波隆納歷程：歐洲高等教育區」官方網站（<http://www.ehea.info/>）所提供的文件與報告，分別從高教機構內部品保制度的規範層面、學生參與高教機構內部品保機制的程度，以及高教機構內部品保機制的資訊公開程度等三方面，比較這些參與國機構層面制度的異同，以作為對歐洲大學發展機構品質保證制度的現況描繪。

高教機構內部品保制度的規範

● 歐盟區域性政策的影響

從區域的層面來看，大學內部品保制度受到ESG的影響非常明顯。首先，在49份參與波隆納歷程國家的高等教育報告書可以發現（<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86>），在簽署波隆納宣言後的十年，只剩下4個國家的高等教育系統並未採用ESG，作為檢視大學機構內部品保制度的參照架構。這4個國家分別為安道爾、法國、哈薩克和英國。另外有11個國家已經開始著手規劃符合ESG規範的機構內部品保制

度，其中更有8個國家表示將在當年度（2009年）立刻開始推動實施。

事實上，ESG的採用影響了許多國家的高教機構內部品保制度。根據統計，有26個國家坦言，該國是為了符合歐盟區域性的共同規範，才開始規劃和設置高教機構內部品保措施。

隨著波隆納歷程影響力的擴大，2012年已經有高達37個國家在其國家報告書中表示，國內有超過半數以上的高等教育機構已經針對確保和提升該教育品質提出對策；其中更有高達20個國家指出，國內所有的高教機構均已設置內部認可（internal approval）、監控（monitoring）、週期性檢視系所或學程（periodic review of programmes）或給予獎勵（award）等機構內部品保措施（請參照圖一）。

● 國家政策的影響

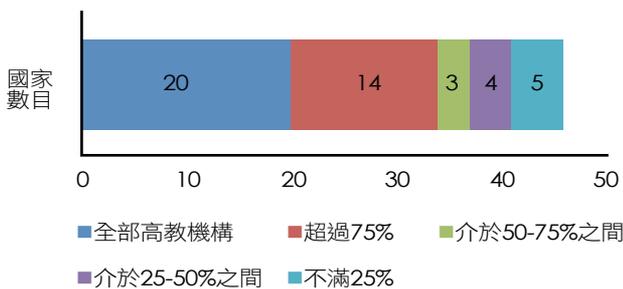
除了歐盟和區域性的政策規範外，國家對於高等教育機構的內部品保制度也有一定程度的影響。以荷蘭為例，機構內部的品保制度必須符合國家外部品保制度的規定，高教機構內部的系所和學程才能有機會取得國家認可，進而獲得政府經費的補助。另外，盧森堡政府和大學會簽訂共同契約，彼此相互

約定，大學必須確保機構表現能夠符合契約內含的要求。這些要求通常是由客觀化成就指標所組成的。

整體來說，國家層級對於高教機構內部品保制度的影響程度，可以從2012年波隆納歷程參與國家的高等教育報告書（<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86>）得到佐證。在眾多參與國家中，只有愛沙尼亞、斯洛伐克、烏克蘭、英國（蘇格蘭除外）4個地區沒有法律明文規定大學必須要發展機構內部品保制度。但是從這些資料也可發現，歐洲國家是否有明文規定大學應設置內部品保制度，與高等教育系統設置大學內部品保制度的普遍率，並不能等同而論。以英國為例，所有的高等教育機構都已經設有機構內部品保制度，在愛沙尼亞也有超過75%的高等教育機構具備內部品保。雖然這兩個國家並沒有明文規定大學必須要設計機構品保，但因為國家傳統上採取非成文法的慣例，才會在這項指標中呈現例外的情況。

● 機構層面的影響

最後，從機構的層面來看，這些國家在規劃大學內部品保制度時，雖然參與政策決策的利害關係人不少，但絕大多數的國家仍是交由高等教育機構自行決定內部品保的措施。根據2012年參與國繳交的高等教育報告來看，共計有34個國家的大學可以自行發展機構內部品保機制。然而必須注意的是，不同國家參與高教機構內部品保制度制訂的主要決策者仍有差異。例如，Rauhvargers, Deane, and Pauwels（2009）的研究報告就指出，在義大利、西班牙、瑞



圖一 波隆納歷程參與國家中高等教育機構已經採取內部品保制度的比例

士、英國等地區，國家品質保證局對於高教機構內部品保的規劃具有顯著影響。在希臘和愛爾蘭，高教機構內部品保制度則是完全交由這些國家層級的品質保證局進行規劃。另外，除了高等教育機構本身和國家品質保證局，有些國家的教育部長在這項政策制訂的過程中扮演關鍵的角色。例如，在喬治亞、列支敦斯登和西班牙等國，教育部長負責協調不同利害關係人的意見，並從中決定最後的方案。在亞塞拜然和蒙特尼哥羅，大學內部品保制度則完全交由教育部長全權規劃和決定。

● 不同大學或國家間

大學內部品保措施的異同

在上述三種層級和不同政策參與者的交相影響之下，歐洲高等教育區裡的大學所採取的機構內部品保措施有很大的差異。有些大學採用以學習結果為基礎的評量（assessment），或是動員組織內部和外部成員，一起進行系所評鑑（evaluation）、認可（accreditation）、檢視（review）或是審核（audit）。除此之外，有些大學合併採用國際標準化組織（International Organization for Standardization, ISO）、歐洲品質管理基金會（European Foundation for Quality Management, EFQM）等推動的方式，或是採取全面品質管理（Total Quality Management）或共同評量架構（Common Assessment Framework, CAF）等品保措施。

然而，在這些差異性之間，仍存在一定程度的相似性，其中最為常見的措施有：(1)內部認可（internal approval）：系所或學程需要對大學內部的批准委員會、課程委員會或是評議委員會提出申請並獲得認可。(2)監



▲法國里昂第二大學。（圖片來源：維基共享資源）

控（monitoring）：利害關係人（教師、學生、有些國家還包括雇主代表）共組課程委員會監督系所和學程的運作及表現。根據調查，有超過半數以上的國家（共計28個），其高等教育系統的機構內部品保制度有將利害關係人的諮詢納入機制中（Rauhvargers et al., 2009）。(3)週期性檢視（periodic review）：透過學生問卷、畢業生意見反饋等管道，蒐集評鑑所需的資訊；多半會先等機構自我評鑑結束並產生自我評鑑報告後，再進行外部同儕檢視。(4)對於表現優異的系所和學程，給予獎勵（award）：根據2009年的調查顯示，有25個國家已經採取財務獎勵（financial incentives）措施，在這些國家裡，表現優異的高等教育機構將可從政府或歐盟取得額外的資金補助（Rauhvargers et al., 2009）。

整體觀之，歐洲高等教育機構內部品保制度的政策聚合程度並不如這個地區的國家外部品保制度那般顯著。事實上，大學內部品保的界定和實施方式，在不同國家之間也存在著相當大的不同。例如，有些國家將大學自我評鑑等同於機構內部品保制度，完全不考慮大學內部品保制度是否能正確符應國家外部品保機制的內涵（這些內涵包括提升品質取向或是績效責任取向的差異。關於這兩個取向的差異，請參閱謝卓君和詹盛如，2013）。另外，也有國家直接將機構內部的管理系統（management system）當成是內部品保系統。除此之外，有些內部品保機制只關注學程和教學人員的表現，對於內部品保機制是否符合ESG的規定則不是機構檢核的重點（Rauhvargers et al., 2009）。

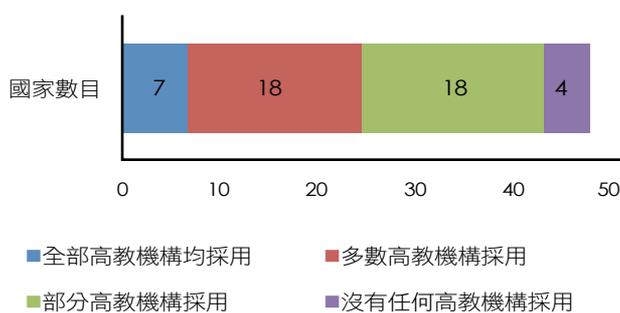
學生參與高教機構內部品保機制的程度

歐洲高等教育區所建構的品質保證機制，特別重視利害關係人的利益，因此，學生的參與無論是對外部或內部品保機制都非常重要。仔細來看，學生參與高教機構內部品保制度的管道大致可分為兩類，一類是指學生

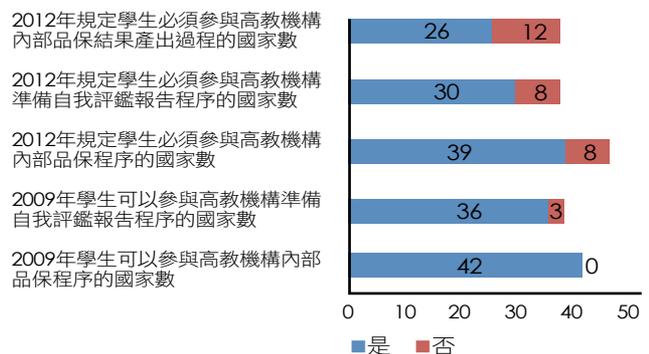
被動或間接提供機構內部品保程序所需的資訊，以學生學習表現和學生（或是畢業生）的意見回饋等訊息，作為大學進行品質保證的參考依據；其二是學生主動和直接參與高教機構內部品保的程序。

針對第一類的學生參與活動，2009年49份國家高等教育報告書的內容可以幫助我們一窺參與國的情況（請參閱圖二）。在眾多國家裡，英國（包含蘇格蘭）、荷蘭、丹麥、蒙特內哥羅、盧森堡、列支敦斯登境內的所有高教機構，都會將學生評量的結果作為評估該學程或系所是否達成預期學習成果的依據。另外，有18個國家表示，國內多數的高教機構會採計學生評量的結果，以作為衡量學程和系所表現的依據。換句話說，絕大多數位於歐洲高等教育區內的大學，會將學生學習的成果當成高教機構內部評鑑的評量依據。

然而，波隆納歷程的官方報告書也指出（Rauhvargers et al., 2009），有些國家是把學生的總結性評量結果當成衡量系所和學程是否達成預定學習成果的參考依據；有些國家則是運用全國性標準分類等級來認定學程和系所達成預期學習成果的程度。整體而



圖二 波隆納歷程參與國家的高等教育機構採用學生評量結果作為評估依據的情況



圖三 學生主動性參與歐洲高等教育機構內部品保程序的情況

言，該報告表示，對於許多歐洲大學來說，如何適當地將系所和學程學習成果納入機構內部品保制度，仍是其中相當複雜困難的一環。

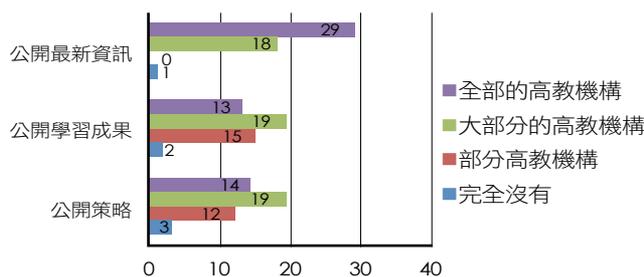
最後，針對第二類學生參與機構內部品保制度的管道，無論是從2009年或是2012年的國家高等教育報告書，都可看出波隆納歷程參與國對於學生參與內部品保機制的重視。整理49份2009年國家報告書的資料發現，絕大多數的歐洲大學已經將「學生參與」納入機構內部品保制度中；其中，允許學生參與機構內部品保程序（例如週期性系所評鑑）的國家數高達42個，允許學生參與機構內部自我評鑑報告書準備過程的國家有36個。另外，統計47份2012年國家報告書，共有39個國家明文規定「學生必須參與高教機構內部品保程序」；有30個國家規定「學生必須參與高教機構自我評鑑報告書的準備過程」；26個國家規定，「高教機構內部評鑑結果的決策產出過程，必須有學生參與其中」（參閱圖三）。

高教機構內部品保機制 資訊公開的程度

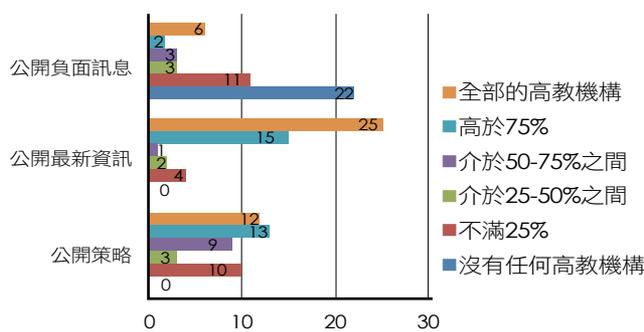
為了促進歐洲高等教育區人員的流動和就業，確保跨國之間資訊流通是波隆納歷程非常重要的政策目標（Huisman, Adelman, Hsieh, Shams, & Wilkins, 2012）。在此前提下，每當波隆納歷程追蹤小組（Bologna Follow-up Group, BFUG）對所有參與國進

行調查研究時，都會將各國在這方面的表現情況納入。

首先，由BFUG彙整的2009年國家高等教育報告書特別關注：(1)國內有多少高等教育機構已經公開內部品保策略？(2)有多少高等教育機構會針對系所和學程學習成果進行說明？(3)有多少高等教育機構會公開系所和學程的最新資訊？我們將相關的數據彙整在圖四。從圖四可以看出，大多數的高等教育機構都會將系所最新訊息、學生學習成果和機構內部品保策略等，公開給機構外部的人員參考。另外值得特別關注的是，有7個國家（英國、荷蘭、冰島、愛爾蘭、義大利、捷克、列支敦斯登）於機構內部品保資訊的公開程度相較其他國家來的開放，他們對於上



圖四 2009年波隆納參與國在公開機構內部品保相關訊息的情況



圖五 2012年波隆納參與國在公開機構內部品保相關訊息的情況

述三項問題都給予非常正面的答案。

其次，2012年的國家高等教育報告書關注下列三項和內部品保有關係的訊息：(1)國內有多少高等教育機構在過去五年間曾經公開機構內部的品保策略？(2)有多少高等教育機構會公開系所和學程的最新資訊？(3)有多少高等教育機構會公開負面或不佳的機構品保結果？相關的數據彙整於圖五。透過最新的國家高等教育報告書也發現，丹麥、芬蘭、義大利、盧森堡和挪威等5個國家的資訊開放透明度最高，他們對於這三個問題均給予非常正面的答案。最後，交叉比較2009和2012兩年的資料可以發現，歐洲大學對於機構內部品保制度相關的資訊，以系所和學程最新資訊為普遍，但對於負面的評鑑結果和訊息則相較其他選項不樂意被公開。

重視學生參與 但負面資訊的公開程度不足

從上述三項分析結果可以發現，就規範層面而言，歐洲大學機構內部品保制度的策略和程序存在差異。換句話說，大學機構內部



▲丹麥哥本哈根大學。(圖片提供：維基共享資源)

品保制度的政策聚合程度並不如國家外部品保制度那般明顯。然而，比較這些大學機構品保制度可以發現兩個共同點。第一，對於學生參與內部品保制度相對重視；透過參與機構自評報告書的準備，或是參與機構評鑑結果的決策程序，歐洲大學明顯地將學生的參與視為是機構內部品保制度的基本要件。歐洲大學在執行機構內部品保制度的第二個相似點，表現在積極公開系所和學程的最新資料（例如，哪個學程獲得大學的特殊獎勵等）；至於公開系所和學程負面的資訊，大多數波隆納歷程參與國家的高教機構並沒有很積極地做到。



◎參考書目

- Huisman, J., Adelman, C., Hsieh, C. C., Shams, F., & Wilkins, S. (2012). Europe's Bologna Process and its impact on global higher education. In D. K. Deardorff, H. d. Wit, J. Heyl, & T. Adams(Eds.), *The SAGE handbook of international higher education*. New York, NY: SAGE Publications.
- Rauhvargers, A., Deane, C., & Pauwels, W. (2009, April). *Bologna Process stocktaking report*. Paper presented at the Bologna Follow-up Group to the Ministerial Conference, Leuven/Louvain-la-Neuve.
- Voegtli, E. M., Knill, C., & Dobbins, M. (2011). To what extent does transnational communication drive cross-national policy convergence? The impact of the bologna-process on domestic higher education policies. *Higher Education*, 61(1), 77-94.
- 謝卓君、詹盛如(2012)。歐洲高等教育區品保機制的發展：後波隆納時期的歐盟標準與指導方針。《評鑑雙月刊》，40，44-50。
- 謝卓君、詹盛如(2013)。歐洲高等教育區國家外部品保機制的共同性與相異性。《評鑑雙月刊》，41，43-49。