

高等教育品保制度與組織系列

歐洲高等教育區國家外部品保機制的共同性與相異性

■ 文／謝卓君

英國巴斯大學高等教育管理博士

／詹盛如

國立中正大學教育學研究所副教授

自波隆納歷程展開以來，確保和提升高等教育品質即成為歐洲高等教育區（European Higher Education Area, EHEA）相當重要的政策目標。受到這股脈絡的影響，歐洲高等教育的國家外部品質保證機制（external quality assurance systems operating at national level）從1999年開始出現顯著變化。根據Eurydice網絡（the Eurydice Network）專為2010年3月於維也納與布達佩斯進行之歐洲部長會議準備的研究報告顯示，在邁入波隆納歷程之前，歐洲只有部分高等教育系統具備外部品質保證機制；但在歷經十年有餘的發展過程，幾乎所有的波隆納歷程參與國都已經將外部品保程序納入國家層級的高等教育制度。這些參與國之中，有22個是在簽署波隆納宣言後才設置負責全國高等教育品質保證事務的機構，另有約半數以上的品質保證局是在2005年後才設置（Eurydice, 2010a）。Eurydice網絡是由38個國家單位所組成（截至2012年），和EACEA（Education, Audiovisual and Culture Executive Agency）同為歐盟執行委員會（European Commission）的下屬單位，負責分析歐洲教育系統和政策，並提供相關單位所需的資訊。

著眼於外部品質保證機制近年在歐洲高等教育區的成長與發展，本文利用「波隆納歷程：歐洲高等教育區」官方網站（<http://www.ehea.info/>）提供的文件與報告，介紹這個區域國家外部品質保證機制的相似和相異之處，以期使相關實務工作者對於歐洲高等教育評鑑制度有進一步的了解。

歐洲高等教育區國家外部品保機制的相似性

● 制度設計具備五要素

針對歐洲不同國家外部品質保證制度的共同性，可以區分為制度設計的相似性和制度執行的相似性。首先，這些國家在方法設計上大多具備五項要素：(1)自我評鑑報告（self-assessment report）；(2)外部審查（external review）；(3)公開評鑑的結果（publication of results）；(4)後續追蹤程序（follow-up procedures）；和(5)對於國家品質保證機構的同儕審查（peer review）。透過一項針對波隆納歷程發展現況的分析報告可以發現，所有參與調查的48個歐洲高等教育制度，幾乎所有的國家（共計47個）都表示已經設有高等教育外部品質保證制度。在這些國家

中，有33個國家外部品質保證制度包含上述一至四項的程序，另有16個國家表示，各自國家的高等教育品質保證制度已經含括上述五項要素（Rauhvargers, Deane, & Pauwels, 2009）。

● 制度執行有學生與國際人士參與

除了制度設計層面的相似性外，這些參與波隆納歷程的歐洲國家特別重視執行國家外部品質保證程序時，學生和國際人士的參與。事實上，這項共同性和歐洲自1990年代開始致力於區域整合和增加歐洲高等教育國際競爭力有關。在發展歐洲高等教育區的政策訴求刺激下，為了暢通這個區域不同國家之間高等教育品質保證機構的合作，歐洲先後設置了區域層級的溝通網絡，這些互動網絡包括2000年設置的「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），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），以及2008年成立的「歐洲品質保證機構註冊局」（European Quality Assurance Register, EQAR）。

● ESG影響深遠

除此之外，2005年共同簽署的「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）也對國家層級的品質保證機制產生相當程度的影響。根據一項由歐盟執委會資助的研究報告結果指出，在ESG開始實施後的四年，已經有超過半數以上的波隆納歷程參與國開始採用這套歐洲品質保證標準和指導方針（Rauhvargers et al., 2009）。相信隨著時間

的演進，歐洲高等教育國家層級外部品質保證制度受到ESG精神和規定的影響將會更趨顯著。

● 符合三大基本要件

根據ESG，所有波隆納歷程參與國的國家外部品質保證機制必須反映三個基本要件：

1. **利害關係人的利益**：外部品質保證制度必須通盤考量高品質高等教育可能為學生、雇主和社會整體帶來效益。

2. **高等教育機構的自主性**：在高等教育機構能體認其具有維持和提升教育品質的責任之前提下，外部品質保證制度必須體現機構自主性的重要。

3. **高等教育機構的最低負擔**：在達成實施品質保證制度的之前提下，外部品質保證制度必須確保高等教育機構因執行相關程序所產生的負擔是必要且適當的。

● 學生參與外部品質保證機制的五種方式

這些要件的重點在透過品質保證機制，建立或增進相關利害關係人對於歐洲高等教育的信心（ENQA, 2009b）。有趣的是，在眾多利害關係人中，歐洲國家外部品質保證制度對於高等教育內部利害關係人參與（例如學生和高等教育機構代表）的重視程度，似乎更勝於對外部利害關係人的參與（例如學者專家和雇主）（CHEPS, INCHER-Kassel, & ECOTEC, 2010）。根據Rauhvargers等人（2009）的研究報告，他們將學生參與國家外部品質保證機制的方式分成五類：(1)參與全國性品質保證局的決策；(2)以觀察者或是決策者的身分參與外部評鑑小組；(3)以諮詢者或是資訊提供者的身分參與外部評鑑的過程；(4)參與內部評鑑的過程；(5)參與自我評鑑報告的準備工作。在所有參與調查的48個

歐洲高等教育制度中，已經有42個國家允許學生參與上述三項以上的品保活動，有2/3的國家外部評鑑制度允許學生參與上述四項以上的活動，有19個國家的學生代表可以參與上述五項的品保活動。

● 2/3國家有外國人士參與評鑑

除了學生參與之外，國際參與對於歐洲外部品質保證制度也是相當重要的。根據Rauhvargers等人（2009）的研究，已經有2/3的波隆納歷程參與國，其國家品質保證局已經具備國際品保協會（例如ENQA）的會員資格。另外，在這2/3的國家中，無論是對高等教育機構或是學程、系所進行外部品保的評鑑小組，都有外國人士（或是以專家學者身分）的參與。另外，在針對國家品質保證機構的評鑑，有16個國家甚至延攬外國人士參與該國對於品保機構的審查程序，並參與國家高等教育外部品保制度的決策過程和治理。

歐洲高等教育區國家 外部品保機制差異性

歐洲高等教育的多樣性（diversity）並不會

因為歐盟高等教育政策的實施和波隆納歷程的展開而消失；相反的，這些區域層級的政策反而可能讓不同國家高等教育制度的差異更加明顯（Huisman & van Vught, 2009）。由於波隆納歷程參與國必須定期（每隔兩年）繳交該國高等教育的現況報告，這些報告可以在「波隆納歷程：歐洲高等教育區」官方網站<http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86>取得。

以下，作者透過47份2012年參與波隆納歷程國家的高等教育國家報告，分析不同國家之間外部品質保證機制的差異（EHEA, 2012）。

相異性一：

提升品質導向 vs. 績效責任導向

目前歐洲高等教育區內各國採用的外部品質保證機制大致可分成兩類。透過Eurydice網絡在2009和2010年之間對於所有波隆納歷程參與國的調查結果，可以輕易區辨出差異（請參閱圖一）。

● 提升品質導向

第一類品保制度重視品質提升（quality



- 諮詢：改進導向
- 監督：准予高等教育機構和（或）學程許可
- 未設置品質保證局
- 安道爾
- 比利時德語區
- 列支敦斯登
- 盧森堡
- 馬爾他
- 羅馬教廷

圖一 2009/2010年波隆納宣言簽約國
採行品質保證機制的取向

資料來源：“Focus on higher education in Europe 2010: New report on the impact of the Bologna Process” (MEMO/10/68), by Eurydice, 2010b. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-68_fr.htm?locale=en

enhancement or improvement) 的目的，認為國家設置外部品質保證制度是為了提升高等教育品質。因此，評鑑結果應該著重在幫助高教機構確認自身缺



▲德國波昂大學。

失，並協助其改進。採取這類制度的國家（圖一中標示為紅色的區塊）傾向主張，高等教育機構對於各自課程的品質負有絕大部分的責任，而且對於高等教育品質的判斷屬於專業考量，國家層級負責品質保證的機構只能依據評鑑結果提供高等教育機構建議和諮詢，無需也無能對於高教品質進行判斷。基於上述邏輯考量，國家外部品保機構產出的評鑑報告，多半不會影響政府的高等教育決策；例如，大學並不會因為在評鑑中的表現較差而獲得較少的政府經費。

● 績效責任導向

相對的，第二類品保制度強調，設置國

家外部品質保證機制的重點在於確保高等教育機構或大學學程能夠符合國家要求的最低品質標準。採取這類制度的國家（圖一中標示為粉紅色的區塊）認為，大學品質應由高教機構的外部進行控制和把關；例如，由國家機關或是國家特別設置的高教品質保證局負責品質控管。在這類制度下，負責品質保證的機構必須依據評鑑結果，判斷高等教育機構或課程是否符合規定的品質標準；唯有符合品質標準的機構，得以開設高等教育課程，其授予的學歷也才具有合法效力。對於無法通過最低品質門檻的大學或課程，將可能無法取得政府的經費補助，或是其授予的

表一 歐洲高等教育區國家設置外部品質保證制度的目的和功能差異

品保機制的特性	波隆納歷程參與國
建議／提升品質	比利時法語區、芬蘭、法國、希臘、羅馬教廷、冰島、愛爾蘭、土耳其、英國
監督／績效責任	阿爾巴尼亞、亞美尼亞、亞塞拜然、比利時荷語區、保加利亞、克羅埃西亞、賽普路斯、捷克、丹麥、喬治亞、德國、匈牙利、義大利、哈薩克、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、賽爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、瑞典、烏克蘭
建議／提升品質和監督／績效責任	奧地利、愛沙尼亞、列支敦斯登、瑞士

資料來源：“National Report 2012” by EHEA, 2012. Retrieved from www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86

附註：表一的資料來源為2012年各國高等教育報告書，圖一的資料來源是於2009年8月至2010年2月之間蒐集，因此表一和圖一的內容有些微差異。

學位無法獲得政府認可，或者可能會被迫要求關閉。

● 兩種設計理念的差異

事實上，這兩類品質保證機制背後隱含的政策邏輯和制度設計是相當不同的。簡單而言，第一類機制認為大學品質好壞須由機構內部的利害關係人來界定，而且品質的提升和維持只能仰賴機構內部的力量；基於這樣的觀點，品保制度的設計重點在匯集各方對於改進高等教育機構和課程品質的建議，大學可以利用這些建議，透過擬定必要的行動方案以提升該機構的品質。

相對於上述的諮詢或建議功能，第二類品保制度強調監督或控制的功能，這類制度主張高品質的大學教育在於能有效地運用高等教育資源，滿足不同利害關係人（例如納稅人、學生、教授、企業主）的需求。換句話說，這類品保制度的設置目的在促使高等教育機構或學程更具績效責任。

● 多數國家採取績效責任導向

大學品質由機構外部控制及把關

根據從官方網站蒐集而來的47份2012年國家報告，我們首先去除無法判斷或是未提供相關訊息的國家（包括安道爾、波希尼亞和赫塞哥維那、馬爾他、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、俄羅斯、西班牙、馬其頓），然後將波隆納歷程參與國依據其國家外部品質保證機制的特性差異，分成三類（請參見表一），分別為呈現第一類品保制度特性的國家、呈現第二類品保制度特性的國家，以及同時呈現第一類和第二類制度特性的國家。

從表一中可以看出，絕大多數歐洲國家外部品質保證制度強調品質控制或監督的功能，並且以績效責任（accountability）做為

預設的政策效果；設置外部品質保證制度的目的在確定高教機構或是大學課程能夠符合最低要求的品質。換句話說，對於絕大多數參與波隆納歷程的歐洲國家而言，高等教育機構的品質是由機構外部控制和把關的（例如政府機關或品質保證機構）；唯有符合品質標準的大學才得以開設高等教育課程，其授予的學歷也才因此具有合法效力。為了篩選出不合格的高教機構或學程，採取這類品保制度的國家大多設有國家層級的品質保證局，透過制度賦予這個機構核准大學或學程是否能夠運作的權限。同時，為了確保這類全國性品質保證機構決策的客觀性，多數國家的品保制度都會要求這些機構的獨立性，其設置和運作需要獨立於國家政府和高等教育機構。因此，目前僅有少數的歐洲國家（例如冰島、土耳其、斯洛伐克、烏克蘭、亞塞拜然）是由部長負責維持國家外部品質保證機制的運作（Eurydice, 2010a）。

相異性二：

評鑑結果對經費分配的影響

從1980年代新自由主義興起以來，許多歐洲國家的高等教育制度開始採用競爭式經費分配方式；在眾多新公共政策取徑的政策工具中，利用外部評鑑結果分配高等教育經費是其中最為常見的手段之一。透過47份2012年國家報告的比較也可以發現，多數的波隆納歷程參與國都已經採用上述的這項政策工具（參見表二）。

另外，從表二的比較也可以發現，國家外部品質保證機制的取向（採取績效導向或是提升品質導向）和是否依據評鑑結果分配高教經費並無絕對的關連。例如，德國和奧地利採

行績效責任導向或是監督控制取向的品保制度，不過評鑑結果並不會影響經費分配；但像法國、英格蘭和盧森堡，雖然採用提升品質導向的品保制度，但外部評鑑結果卻會對大學經費分配造成影響。

相異性三：

外部品質保證的評鑑標的和項目

最後，透過這47份國家高等教育報告可以發現，扣除國家報告無法判別或未提供資料的國家，目前絕大多數的歐洲國家外部品質保證機制，皆同時針對系所／學程

（programmes）和機構（institutions）進行評鑑或是認可，而且評鑑的項目同時包含教學與研究（參見表三）。

影響這些歐洲國家決定採取系所／學程評鑑或是高等教育機構認可的原因相當複雜。除了國家自身不同的脈絡和歷史因素外，歐洲層級的高等教育政策和波隆納歷程所發展出來的政策目標，也是相當重要的影響因素。例如，波隆納歷程強調的兩階段學位結構與資歷架構（qualification frameworks），都將焦點擺在學程課程。因此，如果選擇學程或課程做為評鑑標的，無論是採用評鑑或

表二 歐洲高等教育區國家外部品質保證制度和高教經費分配的關係

	績效責任導向國家	提升品質導向國家	綜合導向的國家
外部評鑑結果會影響高教機構或是學程的經費	亞美尼亞、比利時荷語區、克羅埃西亞、捷克、丹麥、義大利、拉脫維亞、立陶宛、荷蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、賽爾維亞、斯洛維尼亞、瑞典、瑞士	法國、英格蘭、威爾斯、北愛爾蘭	愛沙尼亞、盧森堡
外部評鑑結果不影響高教機構或是學程的經費	阿爾巴尼亞、保加利亞、賽普勒斯、德國、匈牙利、挪威、波蘭	比利時法語區、芬蘭、希臘、羅馬教廷、冰島、愛爾蘭、土耳其、蘇格蘭	奧地利、列支敦斯登

附註：這項分析已經去除無法判斷或未提供相關資料的國家，這些國家包括安道爾、亞塞拜然、波希尼亞和赫塞哥維那、喬治亞、哈薩克、馬爾他、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、俄羅斯、斯洛伐克、西班牙、馬其頓、烏克蘭。

資料來源：“National Report 2012” by EHEA, 2012. Retrieved from www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86

表三 歐洲高等教育區國家外部品質保證制度的評鑑標的和項目分配的關係

	評鑑項目包含教學	評鑑項目包含研究和教學
以高等教育機構為評鑑標的	英國	芬蘭、愛爾蘭
以學程／系所為評鑑標的	瑞典、土耳其	比利時法語區、捷克、丹麥、希臘、波蘭
以高等教育機構和學程／系所為評鑑標的	比利時荷語區、賽普勒斯、德國	阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、保加利亞、克羅埃西亞、愛沙尼亞、法國、羅馬教廷、匈牙利、冰島、義大利、拉脫維亞、列支敦斯登、立陶宛、盧森堡、荷蘭、挪威、葡萄牙、羅馬尼亞、賽爾維亞、斯洛維尼亞

附註：這項分析已經去除無法判斷或未提供相關資料的國家，這些國家包括安道爾、亞塞拜然、波希尼亞和赫塞哥維那、喬治亞、哈薩克、馬爾他、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、俄羅斯、斯洛伐克、西班牙、馬其頓、烏克蘭。

資料來源：“National Report 2012” by EHEA, 2012. Retrieved from www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86



►瑞士蘇黎世大學。

認可方式，將可以促進學科之間的比較以及學程資訊的流通。這點對於波隆納簽約國家而言，可以有助學歷認證和設置跨國學位課程等歐盟推動的政策納入國內高教制度。

當然，選擇機構導向品保制度的國家，並不是不考慮歐洲層級的高等教育政策。這些國家除了可能是顧忌學程導向品保制度的昂貴執行成本，或是對於學程品保制度對改善

機構教學品質管理的成效有限之外，2005年導入的歐洲高等教育區品質保證標準和指引（ESG）也是其中一項考量。這項標準和要求特別強調高等教育機構對於品質保證的責任，因而對於機構內部品質保證程序特別重視；在這種情況下，機構導向的品保制度因為可以包容不同高等教育機構的差異，比較具有彈性和吸引力（ENQA, 2009a）。

◎參考書目

- CHEPS, INCHER-Kassel, & ECOTEC. (2010). *The Bologna Process independent assessment: The first decade of working on the European Higher Education Area-Volume 1: Detailed assessment report*. Enschede, The Netherlands: CHEPS.
- EHEA. (2012). *National Report 2012*. Retrieved from <http://www.ehea.info/article-details.aspx?ArticleId=86>
- ENQA. (2009a). *Programme-oriented and institutional-oriented approaches to quality assurance: New developments and mixed approaches*. Helsinki, Finland: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- ENQA. (2009b). *Standards and guidelines for quality assurance in the European high education area* (3rd ed.). Helsinki, Finland: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Eurydice. (2010a). *Focus on higher education in Europe 2010: The impact of the Bologna Process*. Brussels, Belgium: Eurydice.
- Eurydice. (2010b). *Focus on higher education in Europe 2010: New report on the impact of the Bologna Process* (MEMO/10/68). Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-68_fr.htm?locale=en
- Huisman, J., & van Vught, F. A. (2009). Diversity in European Higher education: Historical trends and current policies. In van Vught, F. A. (Eds.), *Mapping the higher education landscape: Towards a European classification of higher education* (pp. 17-37). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Rauhvargers, A., Deane, C., & Pauwels, W. (2009). *Bologna Process stocktaking report*. Retrieved from http://www.aic.lv/bologna/2007_09/Leuven_conf/reports/Stocktaking_report_2009_FINAL.pdf