

高等教育品保組織與制度系列

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

■ 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

歐洲高等教育自1990年代明顯受到知識經濟訴求的影響，傳遞知識的高等教育和發展歐洲區域經濟的政策目標有了明確地交集。首先，歐盟將大學教育品質視為是強化知識鐵三角（亦即教育、研究和創新）的基礎（European Commission, 2003）。其次，歐洲區域內部的跨國合作也被界定為提升高等教育經濟規模，進一步提高歐洲高等教育機構品質與全球競爭力的有效途徑（Thissen & Ederveen, 2006）。在這樣的政策論述影響之下，歐洲國家政府逐漸開始認同發展「歐洲高等教育區」（European Higher Education Area）的重要性（Marginson & van der Wende, 2007）；這個政策脈絡也促使波隆納歷程（Bologna Process）於1999年逐步展開。

歐洲國家高教品保機制的共同特徵

在波隆納歷程中，外部品質保證（external quality assurance）機制的導入是眾多高等教育政策中的要項。早在1980年代，部分位處西歐的國家即已開始發展這項系統，其中以英國、法國和荷蘭為重要的先驅國家（Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens,

2007）。這些國家所採取的模式和1990中葉以後中歐和東歐才開始發展的品質保證機制不太相同，最明顯的差異在於這些在共產政權垮台後才引入品保機制的國家，多半傾向採用國家掌控的認可機制（Westerheijden, 2001）。

雖然截至目前為止，不同歐洲國家在高等教育品質保證機制仍有相當大的歧異，但大體而言，歐洲國家層級的高等教育品質保證機制多半具有以下特徵：一個管理機構、自我評鑑（self-evaluation）、同儕審查（peer review）、公開報告，以及結果將影響高教經費分配（funding consequences）（van Vught & Westerheijden, 1994）。

品保機制的跨國合作趨勢

隨著波隆納歷程的展開，簽約國（不限於歐盟會員國）在品質保證機制方面的跨國合作也逐年增加，這項趨勢可以從下列三項明顯的結構性發展看出端倪：

1. 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



◀倫敦大學瑪莉皇后學院（Queen Mary University of London）。(陳秉宏／攝)

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）。

2.波隆納歷程簽約國的部長會議中，決議邀請ENQA協同「歐洲大學協會」（European University Association, EUA）、「歐洲高等教育組織協會」（European Association of Institutions in Higher Education, EURASHE）、「歐洲學生組織」（National Unions of Students in Europe, ESIB）和「歐盟委員會」（European Commission），共同發展歐洲高等教育區的品質保證機制。這些國家最後在2005年簽署「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）。

3.2008年「歐洲品質保證機構註冊局」（European Quality Assurance Register, EQAR）成立（Eurydice, 2010）。

以目標導向而非程序規範為特質的品質保證標準和指導方針（ESG）
若仔細分析上述三項改革，三者事實上

是相輔相成、相關密切的。首先，ESG代表了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。其次，對於欲加入ENQA和EQAR的品質保證機構，符合ESG相關的標準和指導方針是基本的條件。這兩個跨國組織的宗旨其實非常相似，都在促進歐洲高等教育區資訊透明和機構合作，然而ENQA和EQAR不同的是，ENQA為歐盟設立的組織，但EQAR則為獨立組織，非公立的品質保證機構也可以參加（Huisman & Westerheijden, 2010）。自1999年波隆納宣言簽訂後的十多年發展，幾乎所有的簽約國都已經發展出各自的品質保證系統，而ESG也成為歐盟高等教育系統建構或調整品質保證機制的參照模式（Huisman, Adelman, Hsieh, Shams, & Wilkins, 2012）。

歐洲高等教育區包含40多個參與國，各自擁有不同的政治、社會和文化傳統，教育制度也不盡相同。為了獲得多數簽約國家的同意，同時也為了能夠一體適用於不同結構的高等教育系統、不同理念的品質保證機構和不同類型的高等教育機構，ESG相當程度上反映了目標導向的特質（what should be done），而非程序性的規範（how they should

be achieved）。換句話說，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（例如採取的是機構評鑑或是學程認可）則相當有彈性，歐盟允許各國高等教育系統視國家在地脈絡的不同而彈性發展。

以下，本文將從高等教育機構的內部品質保證（internal quality assurance of higher education institutions）、高等教育機構的外部品質保證（external quality assurance of higher education）、外部品質保證機構的品質保證（quality assurance of external quality assurance agencies）等三個部分，分別說明ESG的要點（ENQA, 2009）。

高等教育機構的內部品質保證

第一部分的ESG，主要在提供高等教育機構一個參照架構，協助其發展各自的機構內部品質保證機制，換句話說，這個機制是由高等教育機構自主發展的品保機制，以高等教育機構本身為評鑑對象。相關的歐盟要求列舉下列七點：

1.品質保證機制的政策與程序

標準：高等教育機構需針對其教授的課程和授予的學程制訂正式的品質保證政策，並擬訂相關的執行程序。

實施方針：這些政策方針需包含：(1)研究和教學的關係；(2)針對品質和標準的策略；(3)負責品質保證機制的組織；(4)系所、學院、其他單位與個人對於品質保證的責任；(5)學生的參與；(6)相關政策執行、監控與修改的方式。

2.學程與學位的批准、監控與定期檢視

標準：為了讓學生和其他利害關係人對

於高等教育機構的品質具有信心，高教機構需要建立正式的定期檢視程序和品質監控機制。

實施方針：課程和學位的品質保證機制需要：(1)發展並明確公布預期的學習結果；(2)關注課程和學程的設計與內容；(3)包含不同學習方式（例如：全職、在職、遠距學習、網路學習）和學習類型（例如：學術發展、職業和專業取向）的特殊需求；(4)交代可供利用的適當學習資源；(5)包含正式的學程批准程序；(6)包括學生學習進度和成就的監控過程；(7)定期進行課程學程檢視（檢視小組需包含組織外部成員）；(8)包含來自就業市場（如雇主、工會）的定期意見回饋；(9)必須有學生參與。

3.學生評量

標準：採用一套公開的標準與規範，針對學生學習進行評量。評量結果除了會影響學生的未來發展外，也將對於教學效果提供有價值的訊息。

實施方針：學生評量需要：(1)能夠測量出學生學習成果和達成課程目標的情況；(2)符合診斷性、形成性和總結性評量的規準；(3)有明確公開的評分標準；(4)由教育專業者執行，他們知道評量對於學生學習發展的重要性與功能；(5)盡可能由一個以上的評量者進行；(6)考慮所有評量規則的可能結果；(7)清楚規範學生的缺席、病假和其他狀況；(8)確保評量的執行能夠完全符合該高等教育機構明訂的評量程序；(9)透過行政查核，確保評量程序的正確性；(10)需清楚地告知學生評量的程序和方式。

4.教學人員的品質保證

標準：高等教育機構能夠運用適當的方法

確認教學人員是否具備足夠知能，並能在外部檢視時提供相關的說明。

實施方針：(1)高等教育機構需有明確的方法確認新聘用的教學人員是否具備基本的知能；(2)教學人員需要有機會發展其教學能力並肯定其教學技巧；(3)高教機構需要協助教學能力不佳者改善其教學技能；(4)高教機構需有方法淘汰教學能力不佳的人員。

5.學習資源和學生支援

標準：高教機構需確保各學程的學生都能獲得適當與足夠的資源，協助其學習所需。

實施方針：(1)這些資源包含物質資源（如：圖書與電腦設備）、人力支援（例如：導師和諮詢人員）；(2)學習資源和其他支援系統需依據學生需求設計，並能反映資源使用者的意見回饋；(3)機構需能監控並定期檢視服務支援的有效性，並針對缺失加以改善。

6.資訊系統

標準：為了有效管理課程和其他學習活動，高教機構需要能夠蒐集、分析和使用與品質相關的資訊。

實施方針：這些資訊包含：(1)學生進步和成功的比例；(2)畢業生就業情況；(3)學生對於課程的滿意度；(4)教師教學有效性；(5)學生概況；(6)可使用的學習資源和其成本；(7)該機構的關鍵成就指標。

7.公開的訊息

標準：高教機構需定期公布其授予課程和學位的訊息。這些資訊必須客觀、無偏頗，同時能兼顧量化和質化的特性，不可僅反映市場競爭的考量。

實施方針：這些訊息包括：(1)預期的學習結果；(2)授予的資格證書；(3)所使用的教學

和評量程序；(4)學生的學習機會；(5)學生概況；(6)畢業生的就業情況；(7)該機構是否達成其預期的目標。

高等教育機構的外部品質保證

第二部分的ESG，主要在提供品質保證機構一個可供參考的標準和指導方針，協助其發展各自的外部品質保證制度，亦即建構一個以高等教育機構為評鑑對象，並由品質保證機構外部主導與執行的品保機制。歐盟對於外部品質保證機制的相關標準和實施方針如下：

1.考量內部評鑑程序

標準：外部品質保證的機制需要將內部品質保證的過程納入考量。

實施方針：(1)外部品質保證機制需要仔細評估高教機構內部的品質保證程序，以了解該機構在上述機構內部品質保證相關標準的符合程度；(2)如果高教機構能夠證明其內部品質保證機制的有效執行，則外部品質保證程序可以允許採行較為寬鬆的標準。

2.發展外部品質保證機制的過程

標準：在品質保證機構發展外部品質保證程序之前，需要確定該機制的目的和目標，並將這些訊息公開。

實施方針：(1)在發展外部品質保證機制時，主要的利害關係人（包含高等教育機構）需要參與其中；(2)為了確保目的清晰和程序透明，最後確認的機制目的、目標和程序都要公開；(3)需有先前的衝擊評估，以確認外部品質保證機制將對高教機構可能造成的影響，以避免對高教機構造成非必要的干預。

3.決策的標準

標準：所有經外部品質保證程序所產生的決策，需符合業經公開的規準。

實施方針：(1)由於外部品質保證的決策結果將會對於高教機構造成重大影響，因此品質保證機構必須將決策的佐證資料記錄下來；(2)品質保證機構的決策必須基於公開一致的規準。

4.符合目的的程序

標準：由於不同品質保證機構的設立目標和目的可能不同，外部品質保證的執行程序必須針對這些目的和目標加以設計。

實施方針：(1)執行外部品質保證程序的專家需有適當的技術與能力；(2)謹慎選擇參與的專家；(3)對於專家在執行外部品質保證程序前，給予適當的訓練和說明；(4)國際專家的參與；(5)學生的參與；(6)確保所採行的審查程序能夠提出充分的證據，支持審查的結果與結論；(7)使用自我評鑑、實地訪視、初稿報告、公開報告、後續追蹤(follow-up model of review)；(8)能夠確認提升高教品質是外部品質保證機制的根本要素。

5.報告

標準：外部品質保證機制需要公開最後的結果報告，這些報告需以書面的方式呈現，並確保預期的讀者都能輕易地取得報告。

實施方針：(1)為了確保外部品質保證的最大效益，最後的結果報告必須能夠符合預期讀者的不同需求；(2)結果報告通常需包含描述、分析(包含相關佐證)、結論、推薦與建議；(3)報告需包含初步的說明，讓讀者能夠了解審查的目的、形式和做成最後結論的規準；(4)結果報告的讀者能有機會反映其個



▲瑞典烏普薩拉大學城（Uppsala Universitet）。（陳秉宏／攝）

人對報告的意見。

6.後續程序

標準：外部品質保證機制需要包含一套已經事先決定的後續程序，其中應包含建議接受評估的高教機構未來可採取的行動，或是要求高教機構提出未來的改善計畫。

實施方針：(1)在結果報告公開後，外部品質保證機制需要包含一套後續行動程序，以確保高教機構能夠確實針對報告建議，做出適當的改善；高教機構也可能需要自行擬出一套改善的行動計畫；(2)這些後續程序的目的在確保高教機構會確實針對結果報告進行改進，以進一步達成品質的提升。

7.週期性審查

標準：外部品質保證程序需採取週期循環性的實施程序；審查的週期和程序需清楚定義並事先公布。

實施方針：(1)品質保證是一個動態的過程，需要不斷地更新與進行，因此下一階段或下一週期的審查需要考量上一階段的結果或是上一週期的實施經驗；(2)品質保證機構需要明確清楚地界定外部審查程序；(3)品質保證機構要求高教機構在程序上的參與必須

適度，不能超過達成審查目的之必要程度。

8.高等教育系統的分析

標準：品質保證機構需要不時地總結結果報告內的描述和分析，提供針對該高等教育系統的結構性分析。

實施方針：品質保證機構所提出的分析結果，將能有助於相關政策利害關係人對該高等教育系統發展趨勢的了解，並能呈現好的範例和當下實施的困難。這些資訊都將有助於高等教育品質的提升。

外部品質保證機構的品質保證

歐洲品質保證機構自1990年代開始蓬勃發展，許多機構紛紛成立以從事高等教育機構的品質保證程序。為了能夠同時兼顧這些品質機構的專業自主性，以及其在執行品保過程的公信力和品保結果的可信度，第三部分ESG的制訂目的在提高品保機構之間的專業認可，以及相關資訊的公開透明。和品質保證機構有關的標準與指導方針，列舉如下：

1.考量外部品質保證機制

標準：對於外部品質保證機構的品質保證程序，需將高等教育機構外部品質保證程序的有效執行情況納入考量。

實施方針：第二部分有關高等教育機構外部品質保證機制的標準，乃是綜合歐洲自1990年代開始實施外部品質保證機制後的經驗和值得學習的方式，因此，品質保證機構是否能夠有效的執行這些品質保證程序，將會是對該機構進行外部品質保證的基礎。

2.法定地位

標準：品質保證機構需具有法定地位，並以法律確定其權責。

3.活動

標準：品質保證機構必須針對高等教育機構或是課程，定期從事品質保證相關的活動。

實施方針：(1)這些活動可以是評鑑(evaluation)、檢視(review)、審核(audit)、評估(assessment)、認可(accreditation)或是其他相似的活動；(2)品質保證機構需以上述活動為核心。

4.資源

標準：品質保證機構需要掌握充分足夠的人力和財力資源，使其能有效的組織和執行外部品質保證機制。

5.宗旨

標準：品質保證機構需要確立清楚明確的工作目的和目標。

實施方針：(1)除了實施外部品質保證機制的目的和目標外，這些陳述也需要交代高等教育相關利害關係人（特別是高等教育機構）在此過程中的分工情況；(2)品質保證機構需要清楚說明如何系統化地達成其設定的宗旨和目的；(3)品質保證機構需要交代其如何將該機構宗旨轉化成清楚的策略和管理運作計畫。

6.獨立性

標準：品質保證機構需要具有自主的權責，能夠獨立執行其業務。外部品質保證的結果報告不能受第三方（例如高等教育機構、政府部長或其他利害關係人）的影響。

實施方針：品質保證機構需要透過以下方式證明其獨立性：(1)其獨立於高等教育機構和政府的狀態必須透過官方文件（法律或政府政策）加以確認；(2)品質保證機構的獨立性，包含：品質保證程序與方式的定義和執行、外部專家的提名與任命、品質保證過程

最後結果的確定；(3)雖然品質保證機構會諮詢相關利害關係人（特別是學生）的意見，但該機構仍掌握品質保證程序最後結果的決定權。

7.品質保證機構使用的標準和程序

標準：這些決策標準、品質保證程序和過程，需要事先確認並公開。這些過程包含自我評估、專家團體的外部評估、公開的結果報告、後續追蹤等程序。

實施方針：(1)即使外部品質保證的結果可能是由不同的團體共同形成，但品質保證機構必須確保決策的過程能符合該機構事先規定的程序和要求；(2)品質保證機構需針對其決策結果，設計可供申訴的程序。

8.績效程序

標準：品質保證機構需要針對績效責任設計適當的程序。

實施方針：(1)品質保證機構需在其網站公開該機構確保其自身品質的政策；(2)該機構需要能夠證明，高等教育機構外部品質保證的程序和結果能確實反映當初設立的宗旨；(3)該機構需要能夠證明，其和外部專家並沒有利害衝突關係；(4)該機構需要能確保其外包給其他單位執行的活動品質；(5)該機構需要有內部品質保證程序，包含機構內部意見回饋機制（機構成員的意見）、機構內部反省機制、機構外部意見回饋機制（外部專家和受評高等教育機構的意見）；(6)至少每五年要對品質保證機構進行外部檢視。



◎參考書目

- ENQA. (2009). *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area (3rd ed.)*. Helsinki, Finland: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- European Commission. (2003). *Communication from the commission. The role of universities in the Europe of knowledge*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:EN:PDF>
- Eurydice. (2010). *Focus on higher education in Europe 2010: The impact of the Bologna Process*. Brussels, Belgium: Eurydice.
- 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.
- Huisman, J., & Westerheijden, D. F. (2010). Bologna and quality assurance: Progress made or pulling the wrong cart? *Quality in Higher Education*, 16(1), 63-66.
- Marginson, S., & van der Wende, M. (2007). *Globalisation and higher education*. Paris, France: Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD.
- Thissen, L., & Ederveen, S. (2006). *Higher education: Time for coordination on a European level?* Hague, Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- van Vught, F. A., & Westerheijden, D. F. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education*, 28(3), 355-371.
- Westerheijden, D. F. (2001). Ex oriente lux?: National and multiple accreditation in Europe after the fall of the Wall and after Bologna. *Quality in Higher Education*, 7(1), 65-75.
- Westerheijden, D. F., Hulpiau, V., & Waeytens, K. (2007). From design and implementation to impact of quality assurance: An overview of some studies into what impacts improvement. *Tertiary Education and Management*, 13(4), 295-312.