

歐洲高等教育品質保證的發展與展望

文／王如哲

國立臺灣師範大學教育學系暨教育政策與行政研究所教授
高等教育評鑑中心兼任研究員



在當前歐洲高等教育改革上，高等教育機構（higher education institutions, HEIs）品質的保證和制度發展已經是一項核心議題。透過品質保證或評鑑機構（agencies）之支援，運用外顯方式實施的內部和外部評鑑（internal and external evaluation），以及結果的公開出版等，對歐洲而言是一項嶄新的現象（Hopbach, 2004）。

高等教育品質保證發展的 歐洲脈絡

在1980年代之前，歐洲這類評鑑活動較不明顯，其基本主張是品質無法予以測量，只能由大學學術人員自主認定品質之存在與否。直到1990年代初期，有很多歐洲國家才開始出現品質之有關爭辯，歐洲國家因為社會環境變遷而使高等教育體系面臨嚴峻的問題。這種變遷一方面是由於學生數量的增加，特別是公共經費的匱乏；另一方面是就業市場要求的文憑類型亦出現變化，影響所及，高等教育品質不

僅是國家的關注焦點，也成為國際的問題與爭議。尤其是和全球化有關的學術、政治與商業發展，諸如高等教育市場影響勢力的興起，以及需要技術專業人員與畢業生之全球化市場的出現，更助長了對高等教育品質的關切。

這些問題彰顯的是，現今更要求要有「高等教育機構品質」（quality at HEIs），但不能簡化為僅是「教學與學習品質」（quality in teaching and learning）而已。雖然教學與學習品質經常是核心焦點，但教學與學習品質的改善，也可以從教與學以外的其他高等教育活動領域予以促進。

上述是最近歐洲高等教育品質保證發展的脈絡，一是高等教育的大眾化和預算刪減的同步發展帶來的品質問題；二是績效責任（accountability）的要求；三是由於提升競爭力之實際需要。

波隆納宣言和歐洲品質保證合作

相較於美國而言，歐洲喪失了作為世

界海外留學目的地的領先地位，跨國接受教育（transnational education）的成長加劇了高等教育的國際競爭，歐洲區域之內亦復如此，這些均是造成「波隆納宣言」（the Bologna Declaration）的主因。

根據波隆納宣言，為了建立「歐洲高等教育區域」（European Higher Education Area, EHEA），以及提升在世界上歐洲高等教育體系的地位，歐洲各國必須達成下列目標（ENQA, 2008d）：

- ◆採行一項易於瞭解且可相互比較的學位制度。
- ◆採納大學部和研究所的二環制度。
- ◆學分制度的建立－諸如「歐洲學分轉換與累計制度」（European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS），以方便歐洲各國學生的流動。
- ◆有效克服自由流動的障礙，來提升歐洲各國師生之交流。
- ◆發展出可比較的標準和方法，以便在品質保證上提升歐洲的共同合作。
- ◆提升所需要的高等教育歐洲向度（European dimensions），亦即建立歐洲共通的課程發展、跨機構的合作、交流方式、統整的學程、訓練與研究等。

由上述可知，歐洲各國共同合作來發展出高等教育品質保證之共通性標準與方法，乃是波隆納宣言的一項重要目標。

ENQA誕生 並訂定品質保證標準與準則

在1999年的波隆納宣言中，歐洲教育部長們共同承諾在2010年之前建立歐洲高等教育區域（EHEA）。前已指出，波

隆納宣言鼓勵歐洲各國在高等教育品質保證上的合作，以發展出可比較的品質保證標準與方法。2000年，「歐洲高等教育品質保證網絡」（the European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA）因而宣告誕生，而且後來於2004年的會員大員通過，將此一網絡轉變為「歐洲高等教育品質保證協會」（the European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），亦即將原本的品質網路改為正式協會，但仍沿用已經熟悉之簡稱ENQA（ENQA, 2008b）。

目前該協會已擁有的品質保證或評鑑機構之歐洲會員，包括奧地利、比利時、賽普勒斯、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、匈牙利、愛爾蘭、義大利、拉脫維亞、荷蘭、挪威、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、英國等20個國家共35個機構。

2001年，歐洲教育部長們於布拉格召開會議時，邀請ENQA共同合作，以建立品質保證之共同參照架構，並朝向於2010年前建立起歐洲品質保證架構（European quality assurance framework）。二年之後在柏林，部長們希望ENQA能更直接貢獻於歐洲品質保證程序，亦即能探討出適當的品質保證機構同儕審查制度（peer review system）之確保方法，以及發展出品質保證上有共識之標準、程序及準則。

在2005年5月挪威的卑爾根會議，歐洲教育部長們採納了由ENQA草擬出的「歐洲高等教育區域品質保證標準與

準則」(Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area)，其中包含相當重要的歐洲對於外部品質保證機構之標準與準則(參見表一)。

成立歐洲品質保證機構註冊處

除了上述，教育部長們承諾在國家的基礎上，引進品質保證機構同儕審查模式，

以及對在此之上成立一個評鑑機構「歐洲註冊處」，以評鑑這些以國家為基礎的品質保證機構之提議，部長們亦表示歡迎。在2007年5月17、18日，歐洲教育部長會議於倫敦舉行，其中一項最受注目的決定就是通過「歐洲品質保證機構註冊處」

(European Register for Quality Assurance Agencies, EQAR)之設置(參見表二)，教育部長們並且強調EQAR之自發性和獨

表一 歐洲外部品質保證機構標準與準則

1	使用高等教育外部品質保證程序(Use of external quality assurance procedure for higher education)：外部品質保證機構應該參照歐洲標準與準則(European Standards and Guidelines)所述之外部品質保證程序，建立其品保程序及效能。
2	法定地位(Official status)：品質保證機構應獲得歐洲高等教育區域(European Higher Education Area)之內合法公共部門的正式承認，以作為肩負外部品質保證職責之機構。品質保證機構必須遵循營運所在地之任何法定要求。
3	活動(Activities)：品質保證機構應該定期對高等教育機構或其學門層級進行外部品質保證活動。
4	資源(Resources)：品質保證機構應擁有足夠和相當比例的(人力和財務)資源，確保機構能有合宜過程和程序的發展，以有效組織並實施外部品質保證程序。
5	任務宣示(Mission statement)：品質保證機構應有清楚和外顯的工作目標與目的，並對外公布。
6	獨立性(Independence)：品質保證機構應在其運作上、自主職責上，以及報告中的結論與建議上，擁有不受第三者，諸如高等教育機構、政府部門及其他利害關係人左右的獨立空間。
7	品質保證機構使用的外部品質保證標準與程序(External quality assurance criteria and process used by the agencies)：品質保證機構使用的程序、標準及程序應該先行界定並對外公布。這些過程通常會包含： <ul style="list-style-type: none"> ●受評對象從事的自我評鑑(self-assessment)或相類似之程序。 ●由同儕專家進行之外部評鑑(external assessment)，包括由高等教育機構決定的合適學生數量與實地訪視。 ●報告的出版，包含任何決定、建議或其他正式的結果。 ●根據報告中所包含的建議，針對受評對象採行的改善行動之追蹤評鑑。
8	績效責任程序(Accountability procedures)：外部品質應該建立本身的績效責任程序。

資料來源：European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005

表二 歐洲品質保證機構註冊處的目標

目 標
歐洲品質保證機構註冊處(EQAR)旨在提升品質保證的透明度，因而可增進對歐洲高等教育的信賴與信心。EQAR將列出在歐洲營運的品質保證機構名單，並且參照歐洲品質保證標準和準則來評鑑這些品質保證機構，以證實它們的可靠性和可信賴度。

資料來源：EQAR, 2008

立性本質 (ENQA, 2008a)。

歐洲品質保證機構註冊處之成立，意味著負責高等教育品質保證的機構本身，也必須接受評鑑才能取得獲認可之地位，這也顯示歐洲高等教育品質保證制度的發展已進入一個新的里程碑。

展望—當前面臨的問題與挑戰

截至目前，大多數歐洲國家在品質保證制度 (QA system) 的建立上，有相當多如前所述之努力措施和成果，但未來仍有不少有待克服的問題與挑戰 (Hopbach, 2004)：

國際化

首先是國際化問題。高等教育的國際化取向 (international orientation) 需要重新檢視，並調整原來歐洲國家各自在國家層級上對於課程、其他課程單元的學分認定或研究準則之規定，因而高等教育品質保證也必須走向國際化 (internationalization)。歐洲的實際發展經驗顯示：波隆納宣言有助於促進歐洲共同合作，以迎合國際化取向。但此種合作不應侷限於要有國際同儕參與評鑑和認可程序之實施而已，也應包含發展出與其他

國家在品質保證的共同標準、規準、目標與實務上的共同協議。

目前此一目標之達成，主要是透過 ENQA 的聯合品質提案 (Joint Quality Initiative) 等。但在國際化的同時，也會面臨必須考量到不同國家文化傳統差異的難題，例如在中歐和東歐，認證是居於核心，在北歐和英國，認證則扮演較為次要的地位。品質保證制度在分權化或集權化的不同國家上，其角色也甚為不同。因此如何促使歐洲高等教育品質保證的國際化，無疑是歐洲當前面臨的一項問題與挑戰。

評鑑 vs. 認可

其次是，如何維持品質保證二項主要工具—評鑑和認可之關係。現在二者的方法相似，但方向不同 (參見表三)。評鑑 (evaluation) 的首要目標是要提供 (內部) 品質改進程序之動能；相對地，認證 (accreditation) 則是對已設定的一般標準之 (外部) 維持。但是在付諸實施時，二者之程序包含：二個階段的自評報告 (self-documentation) 和同儕審查，基本上有重疊的部分，因此應儘可能減少對高等教育機構的負擔，但又不能模糊各自的

表三 評鑑與認可異同對照表

	焦點	核心問題	方法和程序	結果證明文件
評鑑	品質	1. 受評機構是否傳遞可能達到之最佳教育價值？ 2. 受評機構是否持續改進本身之教育服務？	二個階段的程序：內部自評和由同儕專家負責執行之外部評鑑，以及第三階段之追蹤	無認可之效力
認可	標準	畢業生學習成就是否符合普遍接受之學術標準？	認可與評鑑的目標和評量參照標準有很大的差異，但方法和程序大致相似	一旦獲得通過，在國家、區域，甚至全世界都是有效的

資料來源：參考 Hopbach (2004) 整理成表

方向，這是另一項挑戰。

創造全面的品質文化

最後是如何創造一項全面的品質文化。Hopbach (2004) 指出，目前有一明顯趨勢是：從高等教育機構個別領域的品質保證，朝向高等教育發展與管理核心策略要素之品質保證完整方法。這種方法是由於自先前評鑑教學的經驗瞭解到，當孤立觀察個別領域活動而不觀察與其他領域的交互影響時，品質保證程序只能獲得有限

度的成功。高等教育機構的實質競爭已逐漸增加，以及在這種脈絡之下，透明度顯得十分重要，因而也要求涵蓋整個機構的方法。

假如高等教育機構改革的核心任務是品質的話，品質保證與品質發展衡量必須擴展至超越教學與學習領域。教學評鑑只有助於策略性發展，但如果能與諸如個別機構選擇學生的能力、學位課程與機構認證、超越第三者獎助領域之研究活動評鑑，以及以學術發展、經費分配的長程策略規劃為目標，與包含組織發展的行政活動評鑑等之其他高等教育發展密切結合，則可以獲致永續的成果。

因此，未來的任務將是發展「品質文化」(quality culture)，並且協助高等教育機構，將品質改進與品質保證視為高等教育發展的核心任務。影響所及，如何促使高等教育品質保證最終走向由「大學自主」的自我品質改進，與融合為自身目的之品質保證程序，也是歐洲面臨的一大挑戰。



▲德國圖賓根大學校景。

(Matthias Weitzel / 攝)

參考文獻

- Hopbach, A. (2004). *Quality in higher education: European views and examples*. Paper presented to the launching conference of the TEMPUS-project EvQua MEDA, Paris, 19 January.
- ENQA (2008a). *ENQA and the Bologna Process*. (Online) Retrieved from Website: <http://www.enga.eu/>
- ENQA (2008b). *ENQA history*. (Online) Retrieve from Website: <http://www.enga.eu/>
- ENQA (2008c). *ENQA membership*. (Online) Retrieve from Website: <http://www.enqa.eu/membership.lasso>
- ENQA (2008d). *The Bologna Declaration of 19 June 1999 - Joint Declaration of the European Ministers of Education*. (Online) Retrieve from Website: <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna-declaration.pdf>
- EQAR, (2008). (Online) Retrieved from Website: <http://www.eqar.eu/>
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (2005). *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. Helsinki: The Author.