

國立交通大學

教育研究所

碩士論文

高等教育外部治理與品質保證機制-

以北歐四國為例

External Governance and Quality Assurance Mechanism  
in Higher Education–A Study of the Nordic Countries

指導教授：戴曉霞博士

研究生：鄭宇君

中華民國九十八年六月

高等教育外部治理與品質保證機制：以北歐四國為例

External Governance and Quality Assurance Mechanism

in Higher Education–A Study of the Nordic Countries

研究生：鄭宇君

Student: Yu-Chun Cheng

指導教授：戴曉霞

Adviser: Dr. Hsiou-Hsia Tai

國立交通大學教育研究所

碩士論文



The Thesis

Submitted to Institute of Education

College of Humanities and Social Science

National Chiao Tung University

in partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of

Master

in

Education

June 2009

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十八年六月

# 高等教育外部治理與品質保證機制：以北歐四國為例

學生：鄭宇君

指導教授：戴曉霞博士

國立交通大學教育研究所 碩士班

## 摘要

本研究係以北歐四國高等教育品質保證機制為研究對象，並以文件分析法與比較分析法為主，探討高等教育外部治理轉變與品質保證制度趨勢之間的相互關係。第一章探討影響今日高等教育運作之重要因素及我國高等教育發展轉變，說明高等教育外部治理已成為各國高等教育變革之重要議題；第二章探究高等教育治理意涵、架構及模式，並從外部治理轉變，指出市場力量崛起及高等教育評鑑熱潮；第三章轉向分析高等教育評鑑制度之發展、內涵與運作，並與高等教育外部治理轉變連結，進而說明高等教育品質保證制度之特性；第四章則以高等教育品質保證制度之興起與趨勢，說明高等教育品質保證之意涵、歐洲品質保證運動與國際趨勢；第五章針對北歐四國高等教育外部治理轉變及品質保證機制之發展，進行探析、比較與統整；第六章綜合前述研究發現與分析結果，提出以下結論：

- 一、高等教育治理具有多元性與高度複雜性；
- 二、市場力量於高等教育外部治理中逐漸崛起；
- 三、高等教育品質保證制度成為國際趨勢；
- 四、品質保證機制與高等教育外部治理轉變有密切關係；
- 五、市場力量為北歐四國高等教育外部治理轉變與品質保證機制建立之重要趨力。

本研究之建議如下：

- 一、推行高等教育改革政策應循序漸進；
- 二、擬訂高等教育評鑑政策應考量社會文化脈絡；
- 三、發展高等教育評鑑政策應有策略性規劃；

- 四、應加強評鑑後續的回饋和追蹤機制；
- 五、評鑑宜重視外部利害關係人的觀點；
- 六、高等教育機構應負起教育品質保證責任。

關鍵詞：高等教育外部治理、品質保證、北歐四國



# **External Governance and Quality Assurance Mechanism in Higher Education–A Study of the Nordic Countries**

Student: Yu-Chun Cheng

Adviser: Dr. Hsiou-Hsia Tai

Institute of Education

National Chiao Tung University

## **ABSTRACT**

The thesis aims to investigate the change of external governance and the trend of quality assurance in higher education, with that of the Nordic countries as case study, by the methods of document analysis and comparative analysis. In Chapter 1, the factors inducing change in higher education external governance are illustrated. Chapter 2 discusses the definition, framework, and models of higher education governance, with an emphasis on how market mechanism has affected the higher education evaluation. Chapter 3 combines the proceeding analysis of higher education evaluation with the trend of external governance, and then shows the characteristics of the quality assurance accompanying the change of external governance. In Chapter 4, the researcher explores the trend of quality assurance in higher education, by the definition of quality assurance, quality assurance of higher education in the Europe, and international organizations. Furthermore, Chapter 5 focuses on the reforms of higher education in the Nordic countries responding to the change of external governance and quality assurance in higher education. Finally, five conclusions are made in Chapter 6 including: (1) Governance of higher education is diverse and complex. (2) Market forces have been promoted to the change of external governance in higher education. (3) Quality assurance of higher education will become an international trend. (4) There is close relationship between quality assurance and the transformation of external governance in higher education. (5) Market mechanism has become one of the most important forces leading the transformation of

external governance and quality assurance of higher education in the Nordic countries.

According to the findings and discoveries above, six suggestions are proposed as follows:

(1) Implementation of policy and reform of higher education should be arranged in proper sequence and be executed step by step. (2) Formulating policy of higher education evaluation should consider socio-cultural context. (3) Developing policy of higher education evaluation should have strategic plan. (4) Feedback and follow-up mechanism should be strengthened in higher education evaluation. (5) Stakeholders should be taken into account in evaluation process. (6) Higher education institutions should hold accountable for quality assurance of education.

Keywords: external governance in higher education, quality assurance, Nordic countries



## 誌 謝

近十八年的求學歷程，一路輾轉從台北到高雄，再從高雄至新竹，很高興自己能於交大接受兩年的學習與研究訓練，伴隨著燠熱的空氣、微亮的檯燈、滿桌的研究資料，撰寫多時的碩士論文也終將付梓。回首忙碌而豐富的碩士生涯，還記得剛放棄教育實習、非教育本科系出身的我，懷著忐忑不安的心情進入教育所，但在師長、同學、學長姐、家人與朋友的支持與鼓勵下，使我面臨研究或人際上的挫折、困境時，能有繼續前進的動力。因此在這個值得喜悅的時刻，我由衷地向每位愛我、關心我、支持我和幫助我的人獻上最真摯的謝意。

首先，最需要感謝影響我至深的指導老師：戴曉霞教授，帶領著我邁入學術的殿堂。老師悉心的指導、溫暖的關懷以及對學生的包容，協助我開拓研究視野，並引領我多方思考，並從中涵養我對學術的品味與堅持，使我能浸潤於發現新知的喜悅。每當我遇到研究瓶頸時，老師也適時給予鼓勵及建議，讓我滿心溫暖。更要感謝老師平日生活上的諄諄教誨與不吝分享，使我在老師身上學得的不僅是知識，更有待人接物的智慧與人生哲理。另外，非常感謝王如哲教授、陳琦媛教授、楊瑩教授三位口試委員對於論文的肯定，並於公務繁忙時，撥冗細審論文，不吝給予指導和寶貴的建議，使其臻於嚴謹完善，三位老師的指導使我獲益許多。

同時，亦需感謝辛勤教導研究所課業的所有老師們，給予我在學識和研究態度上的啟迪。並感謝三位美麗的助理，嘉凌姐、佩萱姐、雅怡姐在這些日子裡的關心及照顧，都令我心裡充滿謝意。雖然研究所的同學不若大學時期能朝夕相處，但彼此心中那份關心依然純真溫馨，需感謝柔蓁學姐、昭銘學長於研究及生活上的提攜和鼓勵，並不厭其煩地讓我請教；謝謝甲組小妞們，文君、宜靜、芊勻、明佳、柳如、巧苓，和你們一起學習與成長，使研究所生活增添許多色彩；也謝謝一路相伴的研究夥伴，艾妘、蕎宇和岱穎，從研究上的討論至生活上的分享，彼此相互支持和鼓勵，這兩年來一起擁有的回

憶都成為碩士生涯中最深刻的部分。還要感謝這一路上不斷鼓勵我的摯友，昭文、筱雯、和沛霓，不論距離遠近，彼此的心依舊緊密連著，共同分享著喜怒哀樂。

最後，特別感謝一直支持我的家人，謝謝爸媽從小的養育與栽培，雖然他們不懂何謂學術研究、撰寫論文等，但默默給予我全心的關懷和支持，期許我追求理想，感謝你們多年來為我付出的一切，也謝謝弟弟在撰寫論文過程中貼心的關懷，家人永遠是支持我努力前進的動力。還有謝謝振宇在這段時間的關懷與鼓勵，不僅給予許多建議和協助，也常耐心地安撫我不安的情緒，讓我在生活、研究的路上並不孤單。

真心感謝所有曾經幫助過我的人，在未來即將開展的人生另一階段，我要帶著研究所期間所累積的能量和一顆感恩、學習的心，持續不斷地追求進步。至此，僅將此文獻給所有愛我及我愛的人，與大家分享此刻的喜悅與成就。



宇君 謹誌于新竹

九十八年七月十四日

# 目 錄

中文摘要 .....	i
英文摘要 .....	iii
致謝 .....	v
目錄 .....	vii
表目錄 .....	ix
圖目錄 .....	x
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究問題與背景 .....	1
第二節 研究動機與目的 .....	3
第三節 研究方法與架構 .....	10
第四節 名詞釋義 .....	14
第五節 研究範圍與限制 .....	15
<b>第二章 高等教育治理及其發展 .....</b>	<b>17</b>
第一節 高等教育之發展與理念 .....	17
第二節 高等教育與治理 .....	26
第三節 高等教育治理之架構與模式 .....	39
第四節 高等教育外部治理 .....	56
<b>第三章 高等教育評鑑之發展、內涵與運作 .....</b>	<b>71</b>
第一節 高等教育評鑑之發展 .....	71
第二節 高等教育評鑑之內涵 .....	77
第三節 高等教育評鑑之運作 .....	85
<b>第四章 高等教育品質保證制度之興起與趨勢 .....</b>	<b>115</b>
第一節 高等教育品質保證之內涵 .....	115
第二節 高等教育品質保證之趨勢 .....	129

<b>第五章 北歐四國高等教育外部治理及品質保證機制之發展及比較 ...</b>	<b>147</b>
第一節 丹麥高等教育外部治理及品保機制之發展 .....	148
第二節 挪威高等教育外部治理及品保機制之發展 .....	161
第三節 芬蘭高等教育外部治理及品保機制之發展 .....	172
第四節 瑞典高等教育外部治理及品保機制之發展 .....	184
第五節 北歐四國高等教育外部治理及其品保機制之比較 .....	194
<b>第六章 結論與建議 .....</b>	<b>207</b>
第一節 結論 .....	207
第二節 建議 .....	211
<b>參考文獻 .....</b>	<b>215</b>
中文部分 .....	215
英文部分 .....	221
<b>附錄</b>	
附錄一 .....	238
附錄二 .....	239
附錄三 .....	240
附錄四 .....	241



# 表 目 錄

表 1-1 1976-2001 年國內大學院校、學生數成長表 .....	4
表 1-2 北歐四國 2003-2008 年在 WEF 之全球競爭力排名.....	8
表 1-3 北歐四國 2006-2008 年在 WEF 之「高等教育與訓練」指標排名....	8
表 2-1 治理與統治比較表 .....	29
表 2-2 市場模式與階層模式比較表.....	34
表 2-3 交易成本之來源及特徵.....	36
表 2-4 美國公私立大學經費來源比率（%） .....	47
表 2-5 高等教育治理的三種模式.....	49
表 2-6 Williams 六個細部發展模式 .....	61
表 3-1 機構評鑑與專業領域評鑑之比較表.....	88
表 3-2 高等教育內部評鑑與外部評鑑之比較表.....	91
表 3-3 高等教育評鑑單位之分類表.....	93
表 3-4 美國六大區域性認可協會之認可宗旨與目的.....	99
表 4-1 品質管理概念之沿革 .....	121
表 4-2 歐盟推動高等教育品質保證運動重要計畫、宣言 .....	139
表 5-1 2007-2009 年丹麥在研發方面之撥款編列表（丹麥克朗） .....	148
表 5-2 2006 年芬蘭教育部編列經費（百萬歐元；%） .....	162
表 5-3 2007 年挪威高等教育機構數量（所） .....	173
表 5-4 「挪威教育品質保證局」對高教機構、課程與學程設置之認可....	181
表 5-5 瑞典高等教育機構數量（所） .....	184
表 5-6 瑞典高等教育總支出佔所有教育公共支出之百分比.....	184
表 5-7 1997/2004 年瑞典高等教育總收入（百萬瑞典克朗） .....	185
表 5-8 北歐四國高等教育外部治理發展表.....	198
表 5-9 北歐四國高等教育品質保證機制之內涵.....	203

## 圖 目 錄

圖 1-1 研究架構圖 .....	13
圖 2-1 交易成本之發生 .....	36
圖 2-2 高等教育之協調三角 .....	57
圖 2-3 各國高等教育體系在協調三角中的位置 .....	60
圖 3-1 高等教育評鑑體系之利害關係人架構圖 .....	79
圖 4-1 品質管理四大階段 .....	118
圖 4-2 品質保證關係概念圖 .....	123
圖 5-1 丹麥高等教育品質保證機制之內涵 .....	157
圖 5-2 芬蘭高等教育品質保證機制之架構圖 .....	168
圖 5-3 瑞典高等教育品質保證機制 .....	192



# 第一章 緒論

本章首先針對本研究之研究背景、問題、研究動機與目的進行說明，以對於本研究之形成脈絡有所認識，接著再闡述本研究之研究方法與架構，確立本研究之進行方式與程序，最後則透過重要名詞界定以及釐清本研究的研究範圍與限制，使得本研究的研究架構和意涵更為明確。

## 第一節 研究問題與背景

高等教育發展自中世紀傳統大學建立以來，高等教育機構即被賦予不同於其他公共機構之目標與使命，不僅是既有知識之保存與傳遞、培育社會菁英份子的場所，亦被視為人類創造知識、追求真理的精神殿堂，因此擁有相當程度的自主空間，讓高等教育機構得以和外界保持一定的距離，而被視為遺世獨立的「象牙塔」。但隨著產業變革與社會變遷，高等教育必須走出象牙塔，開始回應社會的需求，並在國家、社會大眾的高度期許下，進一步被視為提升國家競爭優勢以及影響人力資源發展的核心因素。高等教育發展與國家、社會、經濟之間的互動日益緊密，尤其20世紀中期以後，在全球化趨勢、高等教育大眾化以及新自由主義興起影響下，對高等教育運作以及高等教育與政府、社會間的互動產生衝擊與挑戰（教育部，2001；蓋浙生，2004；莫家豪、羅俊浩，2002；戴曉霞，2007：322）。

### 壹、全球化趨勢

在全球化趨勢下，受到科技與通訊發達所賜，時間與空間的壓縮使得世界各國經濟、文化與政治等層面交流頻繁。全球化不僅是超越國界與地域的限制，國家之間除了加深依賴關係，彼此之間的競爭意識也日益強烈，維持、提升高等教育品質即是各國欲增進國家競爭力的主要焦點（吳清山、林天佑，2006：153）。為了因應全球化帶來的國際競爭壓力，美國、英國、澳洲、紐西蘭、日本等國，先後重新檢討高等教育機構的辦學績效與運作，並以提升高等教育品質、加強高等教育體系以適應國際競爭

為重要目標，對高等教育政策與制度提出許多相對應的變革與調整，對於高等教育的運作模式、功能也產生影響（蔡明田、莊立民，2001；楊靜子，2004）。

## 貳、高等教育大眾化

Trow (1975) 在經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 召開的國際高等教育會議上，發表《從菁英型走向大眾型高等教育轉型過程所面臨的問題》(Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education) 一文，他在論文中指出許多國家的高等教育就學率已趨於就學率 15% 至 50% 的大眾型，引起各國對於高等教育大眾化的討論，而且依據聯合國科教文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 的估計，1960 年代全世界高等教育學生人數是 1300 萬人，到 1991 年已增至 6500 萬人 (UNESCO, 1995)。高等教育大眾化的實現，不只是顯示大學校院數量的增加，當高等教育由菁英教育轉向大眾化時，也使高等教育性質、結構等方面進行深刻轉變。除此之外，高等教育品質之維持與提升也逐漸成為許多國家關注的要點，許多國家成立品質控管單位和評鑑機制來專責辦理，如澳洲、紐西蘭、丹麥、瑞典、荷蘭、日本、新加坡等（楊瑩，1998：132），高等教育與政府、社會之間的關係亦面臨到調整的局面。

## 參、新自由主義興起

1980 年代以後全球景氣低迷，政府對於經濟的干預或保護，不但無法改善國內經濟狀況，反而龐大的公部門體系也因過度保護而缺乏競爭力，人們對於過去「小市場/大政府」的理念開始提出質疑，強調效率、自由競爭及「大市場/小而能政府」的新自由主義漸受重視。歐美各國政府在面臨財政赤字日益增加的困境下，開始力行新自由主義的「小而能政府」理念，推行一連串的政府再造運動（戴曉霞，2002：21；蓋浙生，2004：35）。為了減輕財政負擔並確保公共資源有效利用，政府透過縮減官僚部門規模、減少對公部門的補助以及引進市場機制，使公共服務效率提高，而需要龐

大公共補助與高度自主性的高等教育自然也成為改革對象。如何讓高等教育在降低對政府經費補助的依賴，同時能提升國際競爭力、積極回應產業和社會需求、為經營與辦學績效負責等，已成為現今各國高等教育變革所關注的重要焦點（戴曉霞，2007：323-324）。

在全球化趨勢、高等教育大眾化以及新自由主義興起的影響下，高等教育受到國家與社會更多的期待，導致高等教育的功能與角色的改變，如何維持、提升高等教育品質、政府與高等教育之間應維持何種關係、高等教育如何積極回應社會、產業的需求等議題成為各國高等教育改革的重要焦點。然而，這些問題皆與高等教育治理機制具有密切關係，因此高等教育治理也逐漸成為各國高等教育政策與研究的重要議題。

## 第二節 研究動機與目的

本節主要說明引發本研究之動機及目的，以期能夠對於本研究之形成背景與起因有更進一步的認識。



### 壹、研究動機

#### 一、我國高等教育發展呈現外部治理型態之轉變

我國高等教育發展之變化，亦與國家、社會、經濟發展變遷有著緊密的關係。自1949年國民政府遷台以後，透過實施「戒嚴令」來維持社會的安定，高等教育之運作與發展同時也受政府所限制，由政府主導高等教育政策以及相關典章規則之制定，大學校院本身並無太多自主空間。然而，自1980年代以後，我國高等教育與國家、社會間的互動關係開始產生變化，戒嚴令的解除加上民主化浪潮，整個政治、社會環境瀰漫一股挑戰權威、解除禁錮、熱衷參與的氛圍，雖然讓高等教育從中獲得「鬆綁」空間，但也使得我國高等教育運作與外部治理展開大規模的變革與調整（教改會，1996；教育部，2001）。1994年《大學法》之修訂，即是回應社會重視校園民主與大學自治的訴求，包括大學校院之組織、人事、課程、招生、師資聘任

等事項，均回歸學校自主運作；公立大學校長不再由教育部直接聘任，改為學校遴選產生；校務會議為大學最高決策會議；大學評鑑工作取得法源依據等，讓大學得到某種程度的自主空間，對於我國高等教育的運作型態產生關鍵地改變（教育部，2001）。

自1981年以後，國內公私立大學院由於政策上引導數量擴充，學校數與學生數都快速成長（如表1-1所示），為了解決政府財政緊縮壓力與高等教育大量擴充之間經費不足的困境，政府於1995年起推行「國立大學校院校務基金制度」，並於1999年全面強制執行，使得國立大學校院預算由傳統的「公務預算制」改為「非營業循環基金」，對於大學的財務管理課以績效責任，另外，學校自籌款占學校總收入比例亦逐年上升，由2001年的46.48%，上升至2006年的57.83%，改變過去高等教育依賴政府補助款為主的情形（教育部，2001；教育部高教司，2008：22）。雖然國立大學校務基金制度之施行，賦予學校對於預算的編制與執行具有較大的自主與彈性，但也藉此加重學校財源籌措的壓力，促使學校必須重視經營管理，注重成本效益觀念，強化了高等教育經營績效的訴求。

表1 -1 1976-2001年國內大學校院、學生數成長表

學年度	1976	1981	1986	1991	1995	2001
大學校院數	101	104	105	123	137	154
學生數	299,414	342,528	428,576	576,623	751,347	1,187,225

資料來源：整理自教育部統計處（2009）。

此外，為因應全球化競爭趨勢以及配合政府組織改造，行政院2003年通過的《大學法修正草案》中增列了「行政法人國立大學」專章，做為「公立大學法人化」之依據，以增進高等教育機構的自主彈性（教育部，2003），但也引起許多大學校院與學者的反彈與討論。雖然「行政法人國立大學」相關條款並未通過，但政府仍然透過大學校院競爭性經費「發展國際一流大學及頂尖研究中心」之申請資格限制，聲明申請該計畫之大學校院必須承諾優先法人化並提出計畫，藉以推動公立大學法人化之實踐，希望透過落實大學自主管理，使大學負起辦學成效及教學控管的責任。

（吳清山、王令宜，2007：25；教育部，2008：31）。

近年來，我國高等教育的發展方向亦以追求卓越為重要目標，政府開始推動各項高等教育追求卓越之相關計畫，並積極推行高等教育評鑑，希望透過政策的實施、競爭性經費的投入、高等教育品質控管機制之建立，提昇我國高等教育品質的國際競爭力。然而，在強調卓越與品質的同時，政府對於高等教育績效責任的訴求、高等教育評鑑指標之運用、進退場機制之建立等引發了大學價值、自主性、政府角色定位之相關討論（顏秀如，2004；陳伯璋，2005）。

探究我國高等教育政策之演變，不僅呈現我國高等教育發展與國家、社會及經濟之間的密切關係，也顯現國家/政府對高等教育事務逐漸不再直接干預，而以「鬆綁」使大學校院獲得較多自主空間，並調整政府在高等教育中的主導角色。然而，政府卻也藉由一些政策與法規之執行，以監督高等教育機構運作以及教學、研究品質與績效，國家和社會大眾對於高等教育變革的訴求似乎已不只是重視「自主」的落實，反而有更強調品質、卓越、效率以及績效責任的趨勢，並逐漸將市場機制引入高等教育領域中。事實上，這樣的發展呈現了一種高等教育外部治理型態的轉變。在學術研究上，高等教育治理可區分為許多類型與模式，隨著治理模式之差異，高等教育機構的特質、權限範圍、自主程度等也有所不同，探索高等教育治理之模式、內涵、變化因素以及高等教育與外部環境的互動關係轉變，為本研究動機之一。

## 二、我國高等教育評鑑制度仍有改進空間

我國自1975年即已透過推行高等教育評鑑，以確認高等教育的辦學績效，但是一直缺乏系統性制度規劃（教育部，2001：58）。但面對高等教育迅速擴充，高等教育數量與品質如何並重，已引起社會大眾的關切，而且世界各國亦以「追求卓越、提升品質」為高等教育的重要目標，並將教育評鑑視為提升教育品質的重要策略（郭昭佑，2007：5）。因此教育部於2005年委託台灣評鑑協會進行全國性大學校務評鑑，促使我國高等教育評鑑進入變革時期，但是變革過程中也引發許多爭議和探討。

教育部於2005年與國內大學院校共同出資成立「財團法人高等教育評鑑中心基金會」（Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan, HEEACT），透過專業評鑑機構負責我國高等教育評鑑的相關工作。於同年12月28日發布的修正《大學法》中，再次修訂、增添與大學評鑑相關的規定，並直接將大學評鑑結果作為補助大學院校之經費補助增減的基礎。另外，在2007年發布的《大學評鑑辦法》，除了確立我國高等評鑑機制之具體法源，當中也明訂以評鑑結果作為大學院校「退場機制」之參考依據，但是政府將評鑑與退場機制相互結合，引起了許多大學院校與學者的反對。

即使我國高等教育評鑑運作，已由教育部主導轉為委託專業評鑑機構進行第三者評鑑，讓政府退為「監督者」的角色，但是《大學評鑑辦法》卻明訂以評鑑結果作為大學院校「退場機制」之參考依據，可見政府在高等教育事務中仍具強勢主導地位。雖然我國現行的高等教育評鑑制度是參考美國「認可制」之作法，但是政府與高等教育之間仍具有國家管理的色彩，使得認可制著重自願性、自我評鑑的精神似乎減弱許多，也致使我國高等教育評鑑之運作備受爭議（潘慧玲，2005）。事實上，美國認可制的形成與發展有其特殊的歷史、文化與民族性之脈絡因素，而且如何建立完善的高等教育評鑑制度來維護、提升高等教育品質，已是各國高等教育變革的重要焦點。因此藉由探討高等教育評鑑內涵以及他國高等教育評鑑經驗，並配合我國高等教育體系的特質與文化，以尋求高等教育評鑑機制改進的途徑，為本研究動機之二。

### 三、歐洲品質保證機制漸受國際重視

相較於美國高等教育評鑑的認可制，品質保證制為歐洲國家高等教育評鑑的重要特色，主要國家如英國、法國、荷蘭皆以建立高等教育品質保證機制為其高等教育品質把關。近年來，歐洲高等教育品質保證的作法也開始受到重視，其主因在於歐洲國家經過半世紀的努力與整合，於1993年正式成立「歐洲聯盟」（European Union, EU），匯集了歐洲成員國家的力量，以龐大的政治、經濟實力影響著全世界的發

展。但有鑑於成員國之間教育制度差異大、知識經濟發展以及全球化競爭等因素，使歐洲各會員國開始關心高等教育的品質與水準（楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006）。為了促成歐洲各國在高等教育品質保證上的相互合作，歐盟於2000年設置了「高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance, ENQA），肩負建立歐洲品質保證架構的責任（呂美嫻，2006：34）。除了歐洲國家外，目前亦有許多國際組織致力於教育品質保證機制之推廣，以及促進跨國品質保證合作和交流，例如「高等教育品質保證國際網絡」（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）及「亞太品質網絡」（Asia-Pacific Quality Network, APQN）。

其實歐洲高等教育品質控管最早是由高等教育機構自主管理，但今日歐洲各國卻紛紛積極建立與推行品質保證機制，可見歐洲高等教育品質保證機制應有其發展脈絡，並經歷過國家與高等教育間互動關係之調整。此外，品質保證機制亦日益受到國際重視，因此探討歐洲高等教育品質機制之發展、內涵、架構及高等教育外部關係互動之轉變，為我國高等教育評鑑政策之制定與發展提供借鏡，此為本研究動機之三。

#### 四、北歐四國品質保證機制架構明確值得參考

北歐國家雖然位於歐洲大陸上長年嚴寒的斯堪地那維亞半島，並且缺乏豐富的天然資源，但近年來在國際競爭力排名上卻有極佳的表現，如世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）所提出的《全球競爭力報告》（The Global Competitiveness Report），2002年至2008年丹麥、芬蘭、挪威及瑞典都有極佳的表現，如表1-2所示。

表 1 -2 北歐四國 2003-2008 年在 WEF 之全球競爭力排名

	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
2008	3	6	16	4
2007	3	6	16	4
2006	3	6	17	9
2005	4	1	9	3
2004	5	1	6	3
2003	4	1	9	3

資料來源：整理自WEF(2003-2008)。

此外，WEF於2006年起加入教育指標，除了以統計資料比較各國就學率指標外，也以問卷調查全球一萬多個企業家的看法，在「高等教育與訓練」指標中，北歐四國也均呈現出優異表現，如表1-3所示。

表 1- 3 北歐四國 2006-2008 年在 WEF 之「高等教育與訓練」指標排名

	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
2008	6	1	11	12
2007	3	1	9	2
2006	2	1	9	3

資料來源：整理自WEF(2003-2008)。

而且根據「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）於2008年所公佈的統計資料，在教育經費方面，丹麥、芬蘭、挪威及瑞典2004年教育經費支出占國民生產毛額（GDP）之百分比皆高於OECD國家的平均值（5.7%），丹麥和芬蘭分別居第3、第8，挪威及瑞典則為第7、第5（見附錄一）（OECD, 2008a）；若從2004年高等教育投入經費之總金額來看，也是皆高於平均值，分別位居第4、第8、第5以及第3（見附錄二）（OECD, 2008b），顯示北歐國家對於教育投資之重視，值得我國參考學習，並在OECD國家中也具備相當高的水準。此外，北歐國家的高等教育評鑑機構共同組織區域性高等教育品質保證組織「北歐高等教育品質保證網絡」（Nordic Quality Assurance Network in Higher Education, NOQA），自1992年來定期於各會員國輪流舉辦年會，不只是進行北歐國家高教品保機制之經驗和意見的交流合作，並提供品保機制實務運作的改善建議等，對於激勵歐盟成員國建立高教品質保證機制亦有極大貢獻。

另外，參考國內外相關研究，發現丹麥、芬蘭、挪威及瑞典的高等教育品質保證機制已有良好架構，借重北歐四國的小國家高等教育評鑑機制的成功經驗，對於同樣為島國的台灣在高等教育評鑑政策之制訂與改進應具有參考性，因此值得深入探究，所謂「他山之石，可以攻錯」，期待以此尋得我國高等教育評鑑機制改進之途徑，為本研究動機之四。

## 五、以外部治理角度探討高等教育評鑑制度之研究較為不足

目前我國關於高等教育治理之相關碩博士論文，不少研究者由大學校院的組織運作、教授治校、大學自主與學術自由、大學法與大學法人化角度切入，探討高等教育治理的不同面向（見附錄三），但較缺乏關於高等教育治理之內涵、模式與轉變的綜合性研究，而國外高等教育研究也開始關注到高等教育治理內涵與變化之相關議題（如Baldridge et al, 1974; Burton, 1983a; Braun & Merrien, 1999; Marginson & Considine, 2000; Mok, 2005; Sporn, 2006）。此外，國內高等教育評鑑制度之碩博論文，大多是以介紹各國高等教育評鑑制度及比較研究為主，對於高等教育品質保證機制之相關研究有逐漸增加的趨勢（見附錄四），但以不同角度探討高等教育評鑑仍是付之闕如。

本研究之所以選擇以高等教育外部治理角度探討品質保證制度，主要是透過現今各國高等教育之變革發展，可以發現政府與高等教育之間的關係產生微妙的轉變，即使以中央集權為主的歐陸國家亦逐漸不直接干預高等教育相關事務，使高等教育機構獲得較多的自主性，但政府卻也積極推行強調卓越、品質、重視高等教育消費者、自由競爭以及績效責任訴求等相關政策與措施，使高等教育外部治理機制產生了偏重市場力量之轉變。此外，高等教育評鑑制度之建立與運作亦與政府、社會與高等教育之間的互動有密切關係。因此希望透過高等教育外部治理轉變的角度，探究高等教育評鑑制度之內涵、發展與運作之相關性，對於我國政府在高等教育評鑑政策之研擬與決策能夠提供另一種參考，為本研究動機之五。

## 貳、研究目的

依據上述研究動機，本研究擬以高等教育外部治理轉變為架構，探究高等教育評鑑制度之趨勢，並且以丹麥、芬蘭、挪威以及瑞典之高等教育品質保證機制為研究對象，做為我國高等教育評鑑政策制定之參考。因此本研究的研究目的有以下七項：

- 一、探討高等教育治理之內涵、理論基礎、模式及其轉變。
- 二、分析高等教育外部治理之內涵與演變。
- 三、探討高等教育評鑑制度之發展、內涵與運作。
- 四、探究高等教育品質保證之意涵、發展與機制。
- 五、了解北歐四國高等教育外部治理之轉變。
- 六、探討北歐四國高等教育品質保證機制之發展、策略與特色。
- 七、了解北歐外部治理轉變與品質保證機制建立之間的作用關係。
- 八、藉由綜合研究結果，為我國未來高等教育評鑑政策之制定提供參考與建議。

## 參、待答問題

基於上述研究動機與目的，發展本研究之待答問題，依序分述如下：

- 一、高等教育治理之內涵、理論基礎以及模式為何？
- 二、高等教育外部治理關係如何互動與轉變？
- 三、高等教育評鑑制度之發展、內涵與運作為何？
- 四、高等教育品質保證之意涵、發展與機制為何？
- 五、北歐四國高等教育外部治理如何轉變？
- 六、北歐四國高等教育品質保證制度之發展脈絡為何？策略內容為何？有何特色？
- 七、北歐高等教育外部治理轉變與品質保證機制建立的作用關係為何？

## 第三節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

本研究採用理論分析法、歷史分析法、比較研究法與文獻分析法進行研究，分析高等教育外部治理轉變與高等教育評鑑制度發展之間的相互關係。茲將本研究使用的研究方法說明如下：

#### 一、理論分析法

本文以理論分析法，探討高等教育與治理間的相互關係，並從經濟學與公共管

理學視角，分析高等教育治理之理論基礎。另外，藉由高等教育與國家、市場之三角協調理論，探討高等教育外部治理之轉變。

## 二、歷史分析法

本研究以歷史分析法，從高等教育發展、理念與角色之轉變，探究高等教育外部關係的互動關係，並對高等教育外部治理轉變與高等教育評鑑制度之發展背景，作一歷史脈絡分析，以了解高等教育外部治理與高等教育評鑑制度間的相互關係。

## 三、文件分析法

蒐集高等教育治理、高等教育評鑑、高等教育品質保證以及北歐四國高等教育品質保證制度之相關著作、期刊論文、法案、研究報告、宣言、及官方與國際組織提供之統計數據等，以客觀角度，分析文件內容的背景脈絡及意義，將高等教育外部治理轉變與高等評鑑制度發展及模式進行詮釋。



## 四、比較研究法

藉由蒐集北歐四國高等教育外部治理轉變及其高等教育品質保證制度之相關資料，透過比較北歐四國高等教育評鑑政策之發展、策略、作法等，以檢證高等教育外部治理關係轉變與高等教育品質保證制度推行之間的相互關係。

# 貳、研究步驟

本研究之進行分為五個步驟，茲說明如下：

## 一、確定研究題目

分析研究議題之可行性與發展性，以確定研究題目，並著手進行研擬本研究之研究架構，以及撰寫研究計畫。

## 二、蒐集相關文獻

利用圖書館、網際網路以及電子資料庫，廣泛蒐集國內外有關高等教育發展、

高等教育治理、高等教育評鑑與高等教育品質保證制之相關書籍、碩博士論文、期刊、法案、宣言、官方文件與研究報告等文獻，茲作整理。

### 三、理論探討與確立研究架構

依據所蒐集的相關資料為基礎進行文獻分析，探究高等教育治理之意涵、外部治理轉變以及高等教育評鑑制度內涵，論析高等教育外部治理變化與高等教育評鑑模式間的相關性，以發展本研究的研究架構。

### 四、描述與詮釋資料

透過步驟三的理論探討，展現高等教育外部治理轉變與高等教育品質保證機制趨勢之相互關係，並將蒐集到北歐四國高等教育品質保證制度的相關文獻資料加以整理，瞭解北歐四國高等教育品質保證制度之建立、發展與規劃概況，以窺探北歐四國高等教育外部治理轉變與高等教育品質保證制度之間的作用關係。



### 五、結論與建議

歸結北歐四國高等教育品質保證制度之重要內涵，進而推論高等教育外部治理模式轉變與高等教育品質保證制之間的關聯性，藉以尋求我國未來高等教育評鑑政策之參考與建議。

## 參、研究架構

依據本研究之研究動機與目的，本研究之研究架構首先就高等教育發展與理念、角色之轉變進行脈絡性分析，了解高等教育的發展與特性之後，接著說明高等教育治理之相關概念、架構與不同模式，並陳析今日高等教育治理之轉變，然後從高等教育與國家、市場之互動，探討高等教育外部治理之轉變，並從中揭示市場力量崛起及高等教育評鑑熱潮。然後，再以高等教育評鑑制度之發展、運作與高等教育外部治理變化相互連結，闡述高等教育品質保證機制為國際趨勢，並以丹麥、瑞典、芬蘭與挪威四國的高等教育品質保證制度作為研究對象，最後提出結論與建議（如圖1-1所示）。

據此，本研究依序分為六章，第一章先探討影響今日高等教育運作與治理之重要脈絡因素及我國高等教育發展轉變，說明高等教育外部治理已成為各國高等教育變革的重要議題；第二章主要是說明高等教育治理之意涵、架構以及模式等，並從外部治理轉變，點出市場力量崛起以及高等教育評鑑興起；第三章轉向分析高等教育評鑑制度之發展、內涵與運作，並且與高等教育外部治理轉變相互連結，進而指出高等教育品質保證制度的特性；第四章以高等教育品質保證制度之興起與趨勢，說明高等教育品質保證之相關意涵、歐洲品質保證運動與國際趨勢；第五章將針對北歐四國高等教育外部治理轉變及品質保證機制之發展，進行探析、比較與統整；第六章綜合前述章節所得之結論，以供我國政府擬定高等教育評鑑政策之參考。

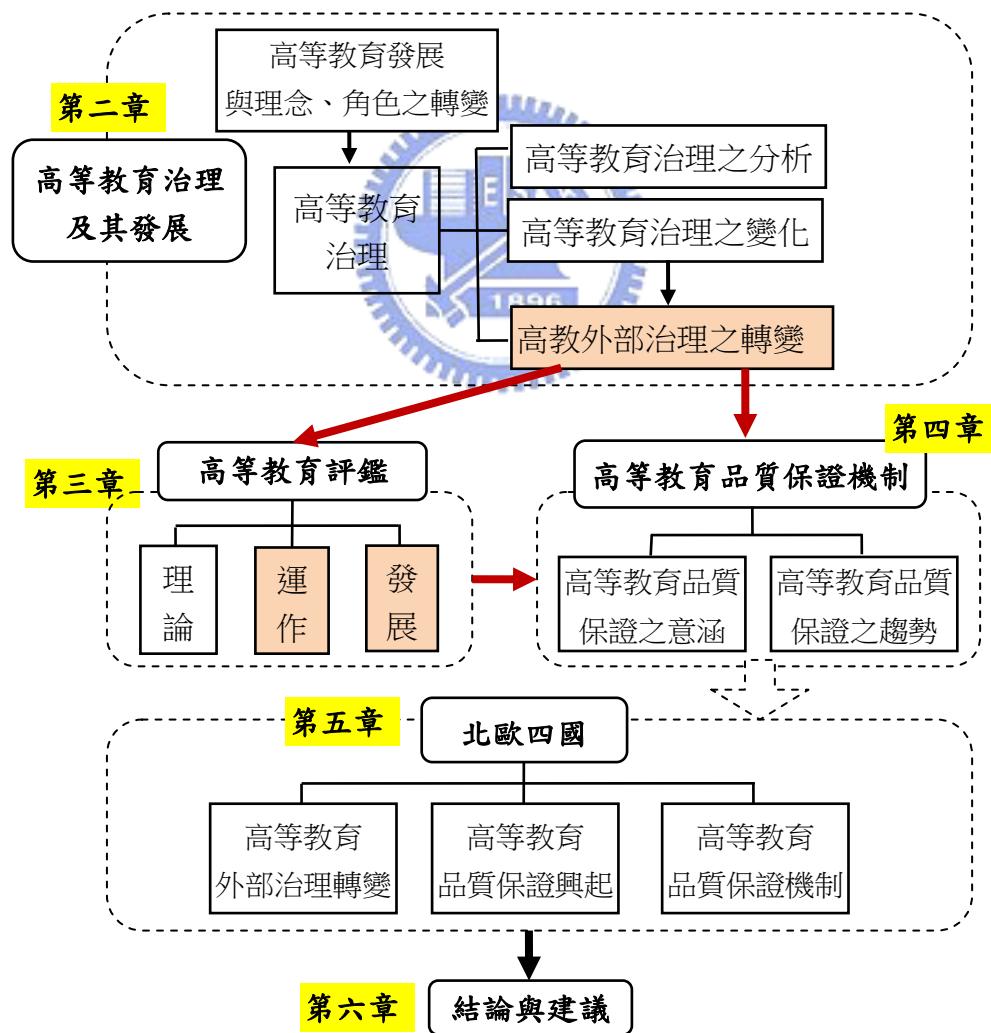


圖1-1 研究架構圖

## 第四節 名詞釋義

### 壹、高等教育

本研究所稱之高等教育，係指中等教育後所實施的教育，基本上是經由教育主管機關核准設立之公私立大學、獨立學院、社區學院和專科學校等授予學位之機構共同組成的體系，亦稱為後中等教育（postsecondary education）或第三級教育（tertiary education）。

### 貳、高等教育外部治理

本研究所稱之高等教育外部治理，即偏重於高等教育機構和外部利害關係人間的關係，如大學校院與政府、社會和產業之間的互動等。這些高等教育的外部利害關係人將透過外部治理機制來監督學校運作，決定高等教育機構如何受到外部法令與政策之規範，包括大學校長如何指派、高等教育品質如何進行監控，以及高等教育機構的經費補助如何決定等議題。



### 參、高等教育評鑑

高等教育評鑑主要是透過高等教育機構內外部相關成員之參與、多元的評鑑指標，對於高等教育機構的績效進行完整而詳細的考核，以確保及促進高等教育機構之教學、研究、服務品質之歷程。

### 肆、高等教育品質保證

本研究所稱之高等教育品質保證，主要是秉持「品質保證」的精神，將強調效率、績效責任的企業管理模式運用於高等教育機構管理中，重視高等教育機構品質的維持、改進，讓高等教育機構對於政府、社會大眾與高等教育消費者負起責任，並要求高等教育機構內的每個人對高等教育機構品質之持續改進，皆有所努力和貢獻。高等教育品質保證之具體政策，則是以英國與歐洲國家的高等教育品質保證制度為代表。

## 第五節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

一、本研究主要研究範圍以高等教育外部治理轉變為主，並以高等教育與國家、市場間關係的轉變為分析依據，雖著重於高等教育發展歷史脈絡及高等教育政策之縱貫式分析，但較偏重於1980年代後迄今之發展，由於目前高等教育政策趨勢與1980年代後經濟衰退、新自由主義政策思想具有密切關係，故以1980年代後高等教育發展為重要分析範疇。

二、本研究係以丹麥、芬蘭、挪威以及瑞典四國為研究對象，嘗試透過北歐四國高等教育品質保證制度之建立、策略與特色，與高等教育外部治理轉變相互連結，以說明高等教育外部治理中市場力量之崛起。

### 貳、研究限制



一、高等教育治理以及高等教育評鑑的相關文獻雖多，但由於各個學者切入角度與看法皆不盡相同，以致於在某些論述上難以取得一致性的基礎，雖然本研究已力求客觀周延，然在引用文獻或學者的論點時，難以避免主觀性認定與選取，而無法兼顧理論的廣博性與全面性，為本研究限制之一。

二、高等教育外部治理轉變所涉及的層面與相關因素複雜繁多，本研究僅從世界主要國家的高等教育變革之相關法案、宣言與文獻來進行說明，但由於無法完整了解各國文化與社會脈絡，以致分析或詮釋高等教育外部治理之轉變，可能有所侷限與不全，為本研究限制之二。

三、北歐四國資訊雖多以英文呈現，但受限於個人學識、語言能力等因素，本研究僅能以中英文相關文獻進行探討與分析，無法有效利用第一手的丹麥語、芬蘭語、挪威語、瑞典語文獻資料，在文獻蒐集、分析及詮釋上過於窄化，恐有疏漏未能竟全之處，為本研究限制之三。

四、由於研究者本身研究能力、經費、時間等主觀因素之限制，本研究無法進行跨國實地訪談或問卷調查，僅能透過文獻探討、分析來進行研究，為本研究限制之四。



## 第二章 高等教育治理及其發展

高等教育自中世紀大學興起以來，高等教育機構即建立了不同於社會其他公共機構的特質與重要使命，擁有較多的自主空間和自治性，但20世紀中葉後，隨著各國高等教育的擴充及知識經濟發展，不僅讓國家/政府、社會民眾對於高等教育有更多的重視，也使大學的理念與角色有所變化，而高等教育的相關議題也逐漸成為社會關注的焦點。

本章將以四節分析高等教育治理之概念與發展：第一節首先就高等教育發展與理念、角色之轉變進行脈絡性分析，在對高等教育的發展與特性有初步了解後，接著第二節開始說明高等教育與治理的關係與概念；第三節則是分析高等教育治理的架構與不同模式，並陳析今日高等教育治理之轉變；本章最後即從高等教育與國家、市場的角度，探討高等教育外部治理的互動變化，並揭示績效責任與高等教育外部治理之關係。

### 第一節 高等教育之發展與理念

高等教育外部治理的變化必然包涵著高等教育與國家、社會之間的互動關係，為了能夠充分理解其演變與發展脈絡，本節由探討現代大學之發展和理念的角度探究高等教育的概念及其社會脈絡，呈現大學於不同時代背景下與國家、社會之間的相互關係，作為有關高等教育外部治理發展之分析與詮釋的基礎。

#### 壹、現代大學之興起與發展

大學為中世紀至今仍然不停地運轉與變革的少數社會體系，於西元前後，大學在東、西方開始逐漸萌芽，但現今除了以伊斯蘭法律、神學為主之埃及開羅的 Al-Azhar 大學，中國與印度原有的大學都已經消逝，就教育性質與管理的角度而言，歐洲中古世紀大學已經初具今日各國現代大學之組織雛型與特徵（林玉体，1994：40；戴曉霞，2000：4；薛天祥主編，2001：28；金耀基，2003：11）。然而，從中世紀大學興起

以來，由於時代和社會需求的變遷，使得古今天大學呈現不同的樣貌，而現代大學之源起與發展依序為中世紀大學的興起、現代化大學的崛起、大學與工業革命、大學與高等教育擴張、高等教育大眾化五部分：

## 一、中世紀大學的興起

歐洲地區自從西羅馬帝國崩析後，進入了「黑暗時代」，直到11世紀末，十字軍東征（1096-1272）刺激了東西方文化交流，同時亦帶動了歐洲社會的工商業發展及城市興起，阿拉伯文化也隨著貿易發達傳入了歐洲，尤其當時阿拉伯人的數學、天文學發展蓬勃，而且他們還保存著古代希臘文化，古希臘的哲學、醫學與自然科學拓展了歐洲學者的視野，這些經濟、政治、文化因素成為中世紀大學興起的重要條件（戴本博，2003：215）。

為了配合政治、經濟發展的需求，教會開始興辦以醫學、法學或神學為主的學校（studium），在教會附屬學校之基礎上，大學型態也逐漸出現（戴曉霞，2000：5）。12世紀以後，教會附屬學校的發展日益興盛，成為歐洲各地學者的聚集地，也吸引許多青年前來學習，於是逐漸由學校（studium）轉變為大學（studium generale），而studium generale指的是一個接納來自世界各地的學生的地方，充分描述了當時中世紀大學的特色。

在這樣的風氣之下，義大利、法國的新興城市誕生了沙列諾（Salerno）大學、波隆納（Bologna）大學、巴黎大學等歐洲中世紀的第一批大學。大學教師群體和學生群體受到當時的行會（guild）的影響，也共同爭取成為合法的學術團體，以保障自身權益與安全，終於在1208年取得「教師與學生行會」（universitas magistrorum et scholarium）之資格，而後universitas取代原有的 studium generale成為組織的名稱，即是現今天大學的英文名稱university之由來，顯現出大學不受地域限制、超國界與世界精神之特色。但是，無論是studium generale或是universitas，於12世紀和13世紀初期，當時的大學尚非是一種機構（institution），其性質上還是屬於一種結社

的形式，直到13世紀中葉後，大學才逐漸有學術機構之性質。

由於大學能夠吸引各地學者與年輕學子的聚集，為當地帶來經濟上的效益和聲望，使得許多城鎮爭相邀請學者設立大學，但也由於大學師生來自於各地，經常與大學所在地居民產生衝突，大學常以遷校、罷課（cessation）作為抗議手段，而當時各地的大學皆以拉丁語教學，教授和學生可以自由地雲遊四方，故大多選擇以遷校來抵制當地居民的不合理待遇，如1209年，由於英國牛津大學與當地市政單位發生衝突而未得滿意的解決，於是部分師生乃遷移至劍橋，成立劍橋大學，大學的遷徙不只是引導了新大學的設立，也對於促進學術自由、尊重學者的風氣以及知識的傳播有所助益（林玉体，1989：134）。但是大學也因需要當地政治勢力的庇護，而長期受制於教會之下，教學只能傳播特定知識，為了爭取大學的尊嚴與學術自主而對教會進行激烈的抗爭，也以遷校和罷課等手段，促使教會承認大學擁有獨立的審判權和罷課權。大學的「獨立審判權」被視為大學「內部自治」權力的依據，讓大學進一步地擺脫教會的束縛，此外，大學也成為教會以外唯一被允許進行教學的權威機構，讓大學從封建帝王與教會獲得許多優惠，給予大學相當程度的自主空間與獨立性；保護大學學者能夠自由地進行知識探索，因此中世紀的大學已經呈現了自主性、國際性之特質。

14世紀以後，大學課程範圍已較為寬廣，課程內容也更為豐富，但是大學依然受到教會所影響，其教學內容還是以解釋、論證基督教的教義為主，但是大學對教會也有著部分的影響，大學不僅能帶來大量的消費，同時也是許多教皇、主教、貴族與政府高階官員的母校，也由於大學師生特權的運用，大學學者勇於批判教會及君王的作風，使得大學在當時的社會各階層具有一定程度的影響力。尤其大學在教皇和封建帝王爭取權力的角力過程中，教會和君王兩方都想拉攏大學，期望透過大學學者的聲望、博學、法學知識及擅於辯論，以增進自身權力的理據與合法性（戴曉霞，2000：9；戴本博，2003：216），於是大學成為一個既不屬於教會；也非聽命於君王的獨立學術組織，因而獲得了「象牙塔」的別稱。

但大學學者勇於懷疑與挑戰的精神卻也造成教會的威脅，當時威騰堡（Wittenberg）大學教授馬丁路德（Martin Luther, 1483-1546）對於教會斂財、教會人士生活糜爛等提出抨擊，將他本人反對販賣贖罪券及教會誤用權力的種種行為，詳列九十五條條文（Ninety-five Theses），而激發了宗教革命。宗教革命的興起，不僅動搖中世紀以教會為主的社會秩序，同時也擾亂大學在教會和封建帝王之間的平衡，基督教的分崩離析促使民族國家逐漸成形，雖然大學逐漸脫離教會的控制，但是國家的力量卻更為直接的介入。

16、17世紀所設立的大學，其成立目標與課程內容在民族主義的影響下，大都較具有鮮明的地方色彩，也更加注重民族國家和地方的利益與需求（黃福濤，1999：92；戴曉霞，2000：10）。對於外在環境的改變以及民族國家的壓力之下，具有悠久歷史傳統的古老大學也需要回應教會和國家之間的權力消長，而且國家勢力的興起對於大學的發展也帶來深遠的影響。

## 二、現代化大學的崛起



17、18世紀為歐美傳統大學的「冰河期」，科學革命與啟蒙運動並沒有給予傳統大學太多的刺激（薛天祥，2001：33），雖然啟蒙運動使得當時大學課程中神學的色彩減退，但是在課程設計與教學目標上並沒有太大轉變，課程中也沒有引進新興學術（郭為藩，2004：19）；對於科學革命之激發與推動，反而是大學以外的科學團體，如英國倫敦的皇家學會、巴黎科學院等，對於支持科學研究的發展有極大的貢獻，可見傳統大學對於社會的變化、科學的興起採取保守態度，大學的發展已逐漸無法跟上時代的變化（戴曉霞，2000：11），同時加上宗教革命之後，由於教會的特權被削減，大學中部分具有神職的學生被迫離開，也讓有意成為神職人員的求學動機減退，使得大學的學生人數亦隨之減少，為了改革傳統大學的課程與吸引學生就學，大學必須進入改革的階段。

德國於1694年創辦了哈勒（Halle）大學，對於課程有了創新性規劃，納入現代

語言（特別是法語）、數學、自然科學、政治、法律、歷史等課程，甚至部分課程以德語授課，研究工作也擺脫神學的權威解釋，採取科學概念，還大力宣揚哲學及理性主義，與中世紀大學以神學為主的課程內容相較，更為現代化和反映時代精神，也為1810年創立的柏林大學奠定穩固的基礎（戴曉霞，2000：11；郭為藩，2004：14）。柏林大學繼承哈勒大學的精神，校長洪堡德（Wilhelm von Humboldt, 1767-1835）強調「學術自由」、「教學與研究相結合」等新穎的觀點與做法，不只是吸引其他國家學生前來就讀，而柏林大學重視研究的新典範也被視為研究型大學之濫觴，為世界各國大學競相仿效，使得逐漸沒落的大學開展新機，尤其柏林大學的高等教育理念對於美國大學走向研究型大學有很大的影響（林玉体，1989：454；戴曉霞，2000：24；郭為藩，2004：21）。除了德國設立現代化大學之外，其他國家也針對課程結構進行改革，例如蘇格蘭的大學打破傳統的文/哲、神、法、醫的四學院結構，改為專門化的單一科系，開創了新的學術領域與課程，而蘇格蘭模式也為19世紀英國新興大學所仿效（戴曉霞，2000：12）。



事實上，伴隨著課程的多元與科學的分化，大學所需的費用與資源也與日劇增，已經不是學者自治團體所能負擔，因此維持大學運作和設立大學所需的龐大資金必須由國家和社會來承擔，而國家開始介入大學的創設，如出資興學或募款助學，例如德國於1810年設立柏林大學，是由普魯士王國撥經費資助的（林玉体，1989：392），於是大學在無形中讓出部分權力，國家和社會的力量也逐步地介入。

### 三、大學與工業革命

18世紀，英國的工業革命的浪潮正席捲了歐美各國，但是大學就像「沒有窗戶的城堡」（Kerr, 2001：8），對於生產技術與科學的突破視若無睹。然而，面對新興的工業資產階級以及產業人才的需求，各國開始針對工商業以及國家發展所需的人才，在傳統大學系統外，設立專門學院或專門性研究機構，例如1789年法國大革命後，法國新政權強制關閉22所中世紀成立的大學，改設各種與工業發展相關的專門學院；而英國也於19世紀後期，將各個工業城市的城市學院先後升格為城市大

學（civic universities）。

雖然德國柏林大學開創了大學重視研究的風氣，亦引進許多新發展的科學課程，但是柏林大學偏重理論性學術研究，幾乎沒有再開設技術或實用性學科，為了加速產業的工業化，德國政府不顧傳統大學的阻礙，1870年代以後，德國政府展現了國家意志，將各地的專科學院都陸續升格為大學（Technische Universitae），以發展高等科技教育。隨著時代與產業的變遷，大學與社會、政府之間的關係越來越密切，大學逐漸無法抵擋外界的期待與壓力，政府對於大學的干預也隨之增強。

#### 四、大學與高等教育擴張

第二次世界大戰期間，英、美兩國大學教授組成研究團隊，研發原子彈和雷達，並改良軍方的醫療與技術、參與戰略規劃等，使大學教授、學生與戰爭相關事務的關係日益密切，而學術界的貢獻讓社會大眾相信學術研究和訓練能對社會提供實質幫助，二戰結束後，各國迫切需要恢復和發展經濟，大學的科學技術與研究則作為經濟發展的推動力而備受重視（戴曉霞，2000：14；薛天祥，2001：37；葉志誠，2002：21）。社會對於學術界如此的肯定和重視，讓大學角色比以往更加複雜，政府與民眾對於大學有著更高的期望，大學不僅是追求真理、傳承文化與傳播知識，更需要為社會與國家提供實際利益。

在此時代背景下，高等教育的培育人才、學術研究、為社會服務的職能表現得更為明顯，而戰後興起的民主浪潮使得平等主義深入人心，接受高等教育不再是特權，而成為大眾的需求，加上1960年代人力資本論的影響，改變了傳統把教育視為是一種消費的觀點，而改視教育為一種對社會及個人有很高的投資報酬率之投資行為（戴曉霞，2000：14），促使許多國家積極投資高等教育，也讓大學在數量和質量上都有很大的發展，因而產生「高等教育」（higher education）之名，於是高等教育進入一個變革、發展的時期，在世界各地更加蓬勃發展。高等教育的發展與國家競爭力的關係也越來越密切，許多政府願意投入經費以擴大高等教育的規模，增進

高等教育的受教人口，不僅是增進經濟與國力的考量，也避免高等教育受教機會不均而造成社會動盪。

Kerr (2001: 5) 以multiversity來形容大學結構的特殊性與複雜化，以及與社會息息相關的特質，大學愈來愈朝向專業化，高等教育已被視為「人力投資」，而大學更成為「知識工廠」，訓練社會各業的人力資源，高等教育發展的方向產生明顯的改變。各國除了增進高等教育的規模，還設立許多非大學高等教育機構 (non-university sector)，例如日本短期學校和我國專科學校等，高等教育擴張也使得高等教育的辦學方式、教學內容、培養目標、學生來源等方面更加多元化。

## 五、高等教育大眾化

Trow(1974)在經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 召開的國際高等教育會議上，發表《從菁英型走向大眾型高等教育轉型過程所面臨的問題》(Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education)，他將世界高等教育區分為三種類型，分別是菁英型(elite)、大眾型(mass)和普及型(universal)，並指出工業國家的高等教育正由菁英(elite)階段進入大眾化(mass)階段，顯示許多國家的高等教育就學率已經從就學率15%以下的菁英型，趨向就學率15%至50%的大眾型，因而受到許多國家的重視與討論，世界大學人數由1950年的660萬增至1988年的5800萬，大學數目由1940年的3500所增至1988年的26000所(葉志誠，2002：20)，但是高等教育大眾化的實現，不僅意味著量的增加，也在高等教育系統的結構、功能等方面開始進行深刻轉變(趙婷婷，2002)。

高等教育的急速擴張下，逐漸為政府帶來困擾。1980年代以後，全球經濟發展衰退，導致國家財政緊縮，無法充分支持高等教育的龐大經費，使得高等教育發展面臨經費不足的困境，而國際團體如經濟合作與發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)及世界銀行(World Bank)大力要求各國政府減少干預以及政府部門對國家的依賴，以促進經濟自由化(Taylor et al.,

1997)，為了減輕政府的財政負擔，以及維持高等教育品質和回應社會期待，各國高等教育的發展逐漸有了明顯的轉變，政府逐漸賦予高等教育機構更大的自主空間，亦將市場邏輯引入高等教育（戴曉霞，2000：41；葉志誠，2002：20），不僅是政府和高等教育之間互動關係產生變化，市場力量也在同時間逐漸擴大。

## 貳、大學理念與角色之轉變

Barnett (1990) 指出大學的理念包含追求客觀真理、研究、博雅教育 (liberal education) 、學術自主與自由、為質疑提供中立且客觀的討論空間、培養學生批判思考能力與自主性及涵養學生的人格和保存社會的智識文化等。然而，透過探討現代大學的源起與發展，可得知過去傳統大學重教學而未重視研究，如今各國現代大學大都兼重教學與研究，顯現大學理念與角色並非一成不變的，如同Altbach (1998) 所強調，大學發展絕非靜態，乃是隨著環境而改變。事實上，政治、經濟和社會的變化對於大學理念和發展目標具有深遠的影響力，而以往大學所享有的自主空間，也在多變複雜的社會中越來越受到限制。



18、19世紀前，歐洲大學偏重理論和哲學性的探究，而無實證性的研究，也不重視培養學生的研究能力，以培養紳士 (gentleman) 為主要目標，大學即是一個重視知識的內在價值與目的，提供博雅教育、培養德術兼備的社會菁英的場域；面對西方民主、工業化與科學革命的浪潮，大學難以只限於紳士層級的道德文化培養，而德國柏林大學強調「學術自由」、「教學與研究合一」的設立宗旨，科學與研究取代了哲學探討與教學，同時也影響歐洲各大學的教育理念，科學與研究成為大學的另一目標。然而這種情形近百來逐漸有了轉變；第二次世界大戰以後，高等教育在世界各地更加蓬勃發展，大學成為社會結構中心，出該國的高等教育品質優劣也足以影響整個社會文化的興衰，政府期待大學走出象牙塔，以成為社會的服務站，因此大學培育人才的功能逐漸受到重視。金耀基 (2003：230) 指出，由一個國家的大學之質與量來看，幾乎可判斷出國家的文化素質及經濟水平，甚至可以預測其在未來的發展潛力與遠

景。大學發展更加全面與社會需求結合，要求大學應具備「取之於社會，用之於社會」的胸懷，肩負起傳承、創造知識和培育人才的責任，並與社會緊密結合，為國家帶來更多利益與競爭優勢，20世紀的大學不斷擴大其角色與功能（金耀基，2001）。

自從19世紀以來，大學的理念與角色已不再只是傳承知識、創造知識，更增添了培養為社會所用的人力以及服務社會的期待，大學如何在社會定位、該發揮何種功能的理念之爭，總是在質與量、科技與人文、實用與價值、政治力的介入與社會參與之中成為大學理念與價值之爭議所關注的議題（盧增緒，1994），如同史丹佛大學前校長Donald Kennedy主張「大學與社會是一種動態平衡」（引自戴曉霞，2000：36），大學一方面遠落在社會後面，沉湎於歷史或追懷昔日最高的文化地位；另一方面大學卻又是引領社會前進的舵手，創造知識、發展新科技以及孕育新的思想文化，因此隨著產業變遷、科技與經濟的快速發展以及社會對於大學的高度期待，不僅使得大學有所變化，也改變了社會與大學的關係。



隨著知識普及、高等教育大眾化，及社會、政治經濟發展的影響，高等教育迎合社會變遷的需求，更趨於多元化和國際化，在學術上則更趨市場化。然而，高等教育數量的快速擴張，卻也帶來品質上的質疑，政府期待大學能以有限資源發揮最大效用，充分提升教育品質。今日高等教育講求的是績效責任或具體效能，尤其引入市場邏輯於高等教育之後，讓高等教育也成為注意投入和產出的區域（Gumpert, 2000），大學必須注意供需情況、滿足消費者需求、重視品質與績效等。Trow (1993) 強調高等教育發展過程的本質上涵蓋著許多複雜矛盾（*inverse and unexplained*）關係與連鎖（*correlations*）關係（引自Rothblatt & Wittrock, 1993: 8）。其中可確定的是，大學已不再是遺世獨立的象牙塔，大學理念與角色也非本身可界定，而是與其利害關係人（*stakeholders*）有密切關係，透過分析大學發展過程、理念和角色轉變與外部環境的相互脈絡關係，對於有關大學外部治理變化之探討有其必要性。

## 第二節 高等教育與治理

從高等教育的發展歷史來看，傳統大學的社會責任並不像今日如此重大，其理念與角色相也較為狹隘。在高等教育急速擴張與知識經濟蓬勃發展下，大學逐漸成為社會發展的重要中心，本節透過高等教育公共責任之探討，理解國家、社會與高等教育治理間的脈絡關係，而後說明高等教育治理之意涵及其理論基礎。

### 壹、大學的公共責任

自中世紀大學興起以後，大學具有與社會保持距離以維護學術和教學自由的歷史傳統，而使大學獲得「象牙塔」之別稱，但隨著社會變遷，大學與外部社會的關係日益緊密，一方面，大學越來越依賴政府、企業或基金會等外部經濟資助；另一方面，大學對於國家政治、經濟、科技與社會進步的推動也有極大的影響，因此高等教育發展也涵蓋公共責任的體認與實現。



首先，大學的產生即源於具有共同興趣的學者與學生組成探究知識與真理的學術團體，為人類創造知識與傳承文明的精神殿堂，1952年英國學者紐曼(John H. Cardinal Newman)在《大學的理念》(The Idea of a University)一書中指出，大學為提供博雅教育的場所，也是培育人才、保存文化傳統的機構，其主要功能在於傳遞知識（引自金耀基，2001：13），因此大學的公共責任是大學發展自身理念及實現自身價值中必伴隨而生的。

其次，大學對於公共責任的承擔，乃自中世紀以來得以存在與發展之前提。中世紀以來，大學之所以能得到教會與封建君主的各種特許，獲得相對獨立的地位與自主空間，甚至能與君主、教會鼎足而立，除了教師與學生不斷努力爭取外，更重要的是大學對於知識領域的不斷追求及成果能滿足君主、教會和社會的公共需要，美國學者Dressel (1976)也指出，大學不僅從社會得到了支持和權威，而且必須以社會為導向，

承擔起社會責任。更進一步而言，大學的資源與經費多來自社會大眾繳給政府的稅收，整個國家與社會挹注大量資金於興辦大學和維持大學營運，憲法明文保障人人有平等受教的權利與自由，但卻非每個人都享有高等教育的服務，這意味著大學承載著整個社會對大學的高度期待，期待大學能引領社會與國家前往更美好的未來，因此，大學是否能符合社會期待，主要是大學能否體認與完成自身公共責任（林文瑛，2001：15）。簡言之，大學得以存在與發展，在於大學承擔社會發展與進步的公共責任。

最後，公共責任也是大學走出象牙塔的重要職責。教育在民主化、大眾化以及社會歷史發展推動下，大學已無法繼續在象牙塔中遺世獨立，而是與社會互動越加密切，大學以提供社會實用知識以為其存在的合法性基礎，逐漸成為「社會服務站」（Kerr, 2003: 4；金耀基，2003：31）。Bok（1982）在其著作《超越象牙塔：現代大學之社會責任》( *Beyond the Ivory Tower: Social responsibilities of the modern university* )一書，強調現代大學應超越象牙塔，直接承擔社會公共責任。理由包括：大學幾乎壟斷某些有價值的資源，如授予學位；大學對於教育、研究之專長與能力並非其他社會機構可輕易取代；大學接受政府巨額資助，而這些資助來自於納稅人，因此大學有責任回報社會，幫助解決社會問題（引自徐小洲，2002：23-24）。

大體上，大學公共責任主要有三，一是追求人類的進步與發展；二是培養社會的公民與適用的人力；三是服務社會，但有部分學者認為大學被動接受政府與企業所確定的議程來為社會服務，反而喪失維護學術自由與價值中立的原則，大學將不知不覺被社會化（徐小洲，2002；金耀基，2003）。因此大學猶如在一條狹窄小路上行走，深受兩側的擠壓，一側是學術自由原則；另一側是社會大眾、政府所賦予的至高無上的公共責任，而這些外部利益者透過外部治理機制以達到督促大學履行其公共責任之重要目標。

## 貳、高等教育治理之意涵

### 一、治理之溯源與意義

一九八九年，世界銀行（World Bank）對撒哈拉沙漠以南的非洲地區提出的研究報告《治理與發展》（Governance and Development），當中率先使用了「治理」一詞，報告指出這些地區存在著治理危機（crisis in governance），而治理就是在一個國家的經濟與社會資源管理中運用權力的方式（鍾京佑，2003；World Bank, 1992），從世界銀行的《治理與發展》研究報告之後，西方政治經濟學家賦予「治理」全新的含義，之後不只侷限於政治學領域，也廣泛使用於其它領域，治理概念相繼出現在政治學、經濟學、國際關係學、國際政治經濟學的討論中，意指一系列活動領域裡的管理機制，它們雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用。

govern 意指「管控治理」，源自於古拉丁文 gubernare，原本是指掌舵、導航（to steer）之意，而治理（governance）一詞則可追溯於中世紀拉丁文 gubernantia 以及中世紀法文衍生的古英文 governaunce 而來（黃照耘、江湘玲，2008），長久以來與統治一詞交互使用，而無明顯的差異，主要是用於與國家的公共事務相關的管理活動和政治活動中以及限用於處理各類利害關係人的特定機構或專業單位中（Jessop, 1998）。然而，國際關係學者 Rosenau 在 1992 年出版的《沒有政府的治理：世界政治中的秩序與變革》（Governance Without Government: Order and Change in World Politics.）中，他認為治理與統治的概念不同，治理是指一種由共同目標支持的活動，目標本身可能來自法律的和正式規定的責任，而活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力來實現。Stoker（1998）亦認為治理概念不應只限於指涉一套新的管理工具，其目的也應不限於只提高公共服務生產的效率，治理雖有各種不同的用法，但卻都有一個基本的共同點，即治理是統治方式的一種新發展，其特徵是公私部門之間的界線已經模糊，其本質顯示不再偏重以政府權威和制裁作為治理機制。因此顯示「治理」應是一種相對於「統治」的形式，兩者內涵確有不同之處（如表 2-1 所示），可從本質性及權力運行方向顯現其基本差異（俞可平，2003：6-8）：

## (一) 本質性差異

統治的權威必是政府本身，治理的權威並非一定來自政府；統治的主體是公共機構，但治理的主體還包含私人機構或第三部門；治理是多元合作，而且主要特徵是契約承包、權力分散、依市場原則管理，不再是由國家指導，而是公私部門共同協力。

## (二) 權力運行方向

兩者在實施過程中權力運行方向並不同。統治的運行方向是上而下的（top-down），藉由發號施令、制定和實施政策，對公共事務實行單一方向管理。但治理則是上下互動的過程，主要是經由合作、協商、夥伴關係、確立共同目標等對公共事務進行管理。治理主要是建立在市場原則、公共利益和認同上的合作，管理機制是在於合作網絡的權威，如政策網絡，因此權力方向是多元的。

表 2-1 治理與統治比較表

項目	治理	統治
主體	公、私部門、第三部門	公共機構
權威來源	不一定來自政府	政府
權力分配	分散	集中
互動模式	多元合作	政府指導
管理運行	市場原則	行政部門
權力方向	上下互動	由上而下
管理技術	合作、協商、夥伴關係、確立認同及共同目標	政府指導、監督
管理機制	合作網絡	政府權威

資料來源：修改自劉哲榮（2003：48）。

治理一詞似乎已逐漸取代了統治，許多學者都曾嘗試對其意義進行界定，Rosenau（1992）認為，治理是一系列針對特定活動之管制機制，即便缺少正式權威之授與，也能使治理過程發揮正常之功能，治理所追求的最終目的是創造條件以保證社會秩序與集體行動的存續，因此治理的產出與統治並無任何不同之處。如果有什麼差別僅在於過程的不同。聯合國全球治理委員會（Commission on Global Governance）於1995年發表了一份題為《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，針對「治理」列舉四項特徵：

- (一) 治理不是整一套規則，也不是一種活動，而是一個過程。
- (二) 治理過程的基礎不是控制，而是協調。
- (三) 治理既涉及公部門，亦包含私部門及第三部門。
- (四) 治理並非一種正式的制度，而是持續的互動。

這個定義改變傳統以政府為中心的政治觀點，治理是政府與非政府、國家與社會間的協調而非單純的政府控制。治理不僅重視正式法律，也重視非正式的規範。Stoker (1998: 19-26) 就各種治理概念進行整理，將各國學者關於治理的觀點歸納為五方面，分別為：

- (一) 治理意指著出自政府，但不限於政府的公共機構和行為者：

認為政府絕非唯一權力中心，各種公共和私人機構只要其行使的權力獲得公眾認可，皆可能成為不同層面上的權力中心。

- (二) 治理在處理社會和經濟問題時，也引發了界線與責任的模糊：

治理亦顯現責任轉移的問題。國家逐漸把自己應承擔的責任轉移至公民社會，而私部門與第三部門團體分擔的責任越來越多。國家與社會間、公部門與私部門之間的界限與責任日益混淆不清。

- (三) 治理明確指出涉入集體行動的各類機構間，存在著權力依賴：

「權力依賴」意指集體行動的組織需要依賴其他的組織。各組織之間必須交換資源和協商以達成組織目標，而交易結果不僅取決於參與者的資源，也取決於交易規則和環境脈絡。

- (四) 治理是指行動者的自主網路 (self-governing networks)：

在治理概念下，共同參與的行動者終將形成自主網路。這些自主網路不僅影響政府的決策，同時亦接收原本應由政府處理的事務。此外，在某些政策領域還擁有一定的權威，與政府在特定領域中合作，分擔管理責任。

- (五) 治理意味著辦好事情的能力並不限於仰賴政府行使權力，也不限於指揮或運用權威，而在於政府運用新工具和技術做好引導和領航的工作。

透過對於治理之源起與涵義所做的探討，可理解到「治理」概念非常廣泛，從政府擴大至非官方，而且治理亦是一個具有廣泛適用性的概念，泛指國家、公共組織、私人機構及社會個人等各種活動主體之間的關係。從高等教育發展脈絡來看，事實上，高等教育無法只固守在象牙塔中，國家、社會等外部力量顯然對於高等教育發展具有深遠的影響，而大學本身也是具有相對自主性與獨立性的特殊組織，因此高等教育更需要透過「治理」的多元參與、互動概念與技術，增進大學內外部的協調與溝通，以獲得政府與社會的廣泛支持，然而「高等教育治理」亦是具有多元與高度複雜之特性。

## 二、高等教育治理之意涵

大學是從事高等教育和學術研究的機構，不同時代發展下，高等教育的表現形式也相異，從課程、教學方法甚至辦學模式都不相同，此外，高等教育機構也是一個以培養高級專業人才為重要功能的特殊社會組織，其中不只包含多元專業學科以及各種形式的學術組織，同時也是個嚴密的系統性行政組織，存在著較為複雜的層次結構和隸屬關係，因此大學作為一個非營利機構，高等教育治理自然是不同於公司治理。



在澳大利亞、美國、英國等國，高等教育治理問題逐漸成為高等教育探討的熱門話題，美國第一本研究高等教育治理的著作是 Corson 於 1960 年出版的《大學院校之治理》（Governance of College and University）。Sporn (2006: 143) 將高等教育治理定義為「高等教育機構形成決策的結構與過程」，而 Birnbaum (2004: 6) 更進一步闡釋高等教育治理的內涵，他認為高等教育治理是平衡兩種不同而都具合法性之組織控制力和影響力的結構與過程，一種是董事會和行政機構擁有的基於法定的權力；另一種是以專業權力為基礎的教師擁有的權力。Gayle 等人 (2003: 1-2) 對高等教育治理則提出一個較為簡潔的定義，即是大學內外利益相關者參與大學重大事務決策的結構和過程，還列舉出高等教育的利益相關團體如高等教育協會、教育部、認證機構、立法機構、社區、學生、教師以及校長等。

另外，高等教育治理還涉及大學自身價值的確立、決策機制、資源配置、大學使命與目的、權力結構和科層體制，處於不同學術領域內的高等教育組織間的關係，以及處於不同政府、商業和社會環境下大學與外部的關係（Meredith, 2001）。因此高等教育治理不只要求組織成員服從正式與非正式制度和規則，其中也包括組織本身與其利益相關的各個外部團體之互動，現今全球競爭的時代下，高等教育治理成為高等教育領域備受矚目的議題，而良好的治理系統將能為高等教育帶來卓越、提升品質，並保有學術競爭力。

## 參、高等教育治理之理論基礎

治理長期主要用於國家公共事務相關管理活動和政治活動，1970 年代後，經濟學家討論所有權與經營權分離下的公司問題時，引入治理概念以區別傳統式企業的管理問題；而政治學和公共管理學在反思政府官僚體制行政困境時，意識到「統治」並非唯一方式，進而賦予治理新的內涵，因此治理的理論基礎可分為經濟學中的治理概念與公共管理學中與政府有關的治理，而高等教育治理之理論基礎即可就此兩方面進行探究。



### 一、經濟學的視角

#### (一) 委託－代理人理論 (Principal-agent Theory)

委託－代理人理論源於新制度經濟學 (new institutional economics) 或組織經濟學 (organization economics)，最早可追溯至經濟學者 Berle 與 Means 研究生產事業組織中，所有權與經營權的分離現象，當時關注的議題是瞭解所有者與經營者間的利益衝突與機制，及不同機制對經濟提升的效應（陳敦源，2000）。

該理論建立在兩個基本概念，其一是社會分工，指的是社會即是一個分工體系，而且不同個體有其工作職能優勢，社會透過適當分工，可以創造並提升集體福利 (collective good)。社會每個人都可能委託他人完成某些任務功能，而自己亦可能成為受他人委託去完成某些任務的代理人；其二為契約關係 (contract)，

意指委託者與代理人之間具有契約關係，透過代理人以增進委託者的地位。除此之外，委託者與代理人之間關係之建立，也需具備某些前提，首先是委託者並沒有足夠的時間、知識或能源，以適當的方式實現其自己的需要，其次則是代理人能夠在必需的時間、特殊技能代表委託者執行，而委託—代理人的互動關係方能成立（Lane, 2007）。

然而，委託人與代理人之間存在著一個巨大的矛盾，Guesneric 等人（1988）認為代理問題有兩類，一為逆選擇（adverse selection）；二為道德危機（moral hazard）。前者是指委託人與代理人在簽訂契約前所存在的知識或資訊不對稱，而使雙方產生誤會；後者則是基於人性有自利傾向且理性是有限的，委託人與代理人將基於自利的觀點，而產生雙方「目標」不一致。由於委託人相信代理人的決定都將會對自己是有利的，但是代理人卻往往基於自我保護和自我利益的觀點所影響，因此並非所有決定與行事總是對其委託人是有利的，於是就造成了組織中雙方的目標產生不一致。雖然基於某種形式合作，但契約之下卻隱藏了欺騙等投機行為的可能性，委託人需要透過獎勵、監督機制，以確保和約束代理人之行為能夠符合契約。

委託—代理人理論認為，只要當一個人的利益對另一個人的行為有所依賴時，彼此的委託—代理的關係隨即產生，採取行動的是代理人，而受影響的那方即是委託人。因此在高等教育治理的結構之中，從外部結構來看，社會、政府是委託人，大學是代理人；就內部結構而言，教師是委託人，行政人員是代理人，但由於委託人與代理人在目標上並非完全一致，加上資訊不對稱的條件下，高等教育治理即產生兩個核心問題：首先是資訊不對稱的脈絡下階層控制的問題；其次則是政府、社會與大學之間的利益衝突（Moe, 1984）。政府與社會為了確保能從大學收到適當的投資回報，因而促使了高等教育外部治理機制的產生。

## (二) 交易成本理論 (Transaction Cost Theory)

古典經濟學派認為在完全競爭市場下，透過競爭及價格的調節機制，市場將形成一個極佳的管理結構去引導交易進行，使資源分配達到最大的效率，新古典經濟學家則以生產函數<sup>1</sup>解釋廠商的行為，但是英國經濟學家 Coase 於 1937 年發表《廠商的本質》(The Nature of the Firm) 論文中，採取不同以往經濟學家的觀點，而是加以解釋廠商之本質及為何存在等問題。他認為交易促成的過程將會產生交易成本 (transaction cost)，並隨著交易方式不同，而有不同的交易成本，例如按照交易歷程可分為事前成本(如搜尋資訊、契約協商和簽訂的成本)和事後成本(監督契約執行的成本)。他觀察到一個專業分工的經濟體制下，由於市場機制並非完美，當使用市場的價格機制所耗費的成本會較高時，交易將會被企業「內部化」(internalized) 轉為各種長期供給或僱用契約，進而形成廠商機制。因此他將治理模式分為市場 (market) 與階層 (hierarchies) 模式兩種，市場模式將提供個人較強的誘因，可以藉由自己努力而取得所有收益，其調適性以自主能力為主，可隨市場情況而迅速改變價格，各自追求效能與利潤的極大值；階層模式則具有較強的控制力，有助於工作的密切協調，其調適性是來自於合作能力（如表 2-2 所示）。Coase 強調廠商與市場是兩種相對的治理方式，採取哪種治理方式取決於哪種方式的交易成本相對較低，因此交易成本觀點是以「效率」為主要考量，交易之治理結構取決於交易總成本（引自許惠珠，2003：79）。

表 2-2 市場模式與階層模式比較表

要素	統治架構	
	市場模式	階層模式
個人動機強度	強	弱
組織管理控制	弱	強
個人自主能力	強	弱
組織合作能力	弱	強
契約法則	強	弱

資料來源：修改自許惠珠 (2003：83)。

<sup>1</sup> 生產函數係指在廠商既定的技術水準下，生產過程中生產要素（資本、勞力）的投入，以及所能達到最大產出之間的相對應關係，以此來描述廠商（生產者）的行為。

Williamson以Coase的理論為基礎，進一步延伸與整合，提出較為完整的交易成本理論架構，主要可以分為交易成本產生之因素、交易成本之特徵，以下分別敘述之（整理自許惠珠，2003：80-81；謝叔芳，2008：8-10）：

### 1. 交易成本之發生

Williamson（1975）提出交易無法順利進行是因為在交易過程中受人性因素及環境因素所影響，而造成交易的困難與交易成本的發生，人性因素包括有限理性及投機主義，而環境因素則是包含環境不確定性與複雜性以及少數交易，Williamson假設當有限理性與環境不確定性與複雜性或是少數交易與機會主義同時發生時，便易產生資訊不對稱與氣氛之干擾因素（如圖2-1所示），而透過這六項因素的交互作用進而決定交易成本大小，各因素依序敘述如下：

- (1) 有限理性：參與交易的人，因身心因素，在追求最大效益時所產生的限制。
- (2) 投機主義：指交易進行中為了自我利益而採取欺詐手段，同時也增加彼此不信任與懷疑，因此導致交易過程監督成本的增加而降低經濟效率。
- (3) 環境不確定性與複雜性：由於環境因素中充滿不可預期性和變化，使交易過程增加不少訂定契約的議價成本，並使交易困難度上升。
- (4) 少數交易：指某些交易過程過於專屬性（proprietary），加上資訊與資源並非完全流通，以及人性的投機心態，使市場交易為少數人把持，而讓市場運作失調。
- (5) 資訊不對稱：由於環境變化及人性的投機心態，而使交易雙方握有不同程度的資訊，為了獲得交易資訊，就必須增加交易成本，易導致先行動者(first mover)得利，並形成少數交易。
- (6) 氣氛：交易雙方若處於對立的立場，整個環境充滿懷疑與不信任的氣氛，使得交易過程非常重視形式，徒增交易成本。

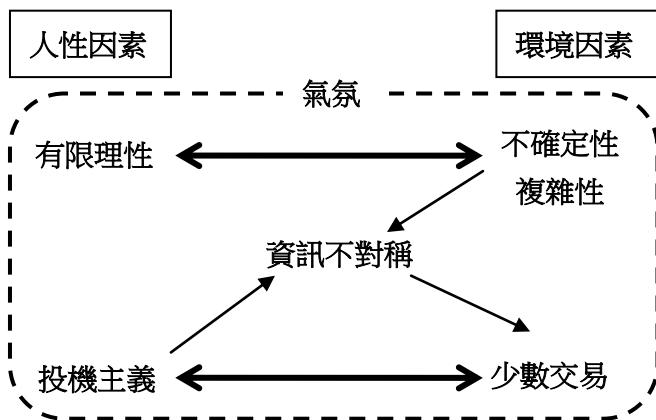


圖2-1交易成本之發生

資料來源：出自謝叔芳（2008：9）。

## 2. 交易成本之特徵

Williamson亦於1985年指出，此六項因素進一步追根究底可發現此乃源自於交易本身的三項特徵，而由這三項特徵形成的三項構面影響交易成本的高低（見表2-3），分別為交易頻率、不確定性及資產特殊性，針對交易成本之三項特徵，依序敘述如下

- (1) 交易頻率：意指在既定的交易合約中進行的交易次數。當交易頻率越高，管理成本與議價成本也將升高，但也使企業將該交易經濟活動內部化，以節省企業交易成本。
- (2) 交易不確定性：指交易過程中各種風險的發生機率，交易不確定性的升高也將伴隨著交易成本增加。
- (3) 資產特殊性：交易所投資的資產本身不具市場流通性，該產品的特殊程度很高，一旦終止契約，投資於資產上的成本難以回收或轉換用途。

表 2-3 交易成本之來源及特徵

來源	特徵
內 涵	交易頻率
	交易不確定性
	資產特殊性

資料來源：作者自行整理。

交易成本理論對於公共政策與組織的影響，在於說明了公共政策和公共組織之產生乃是源於促使交易成本的降低，合理化了政府的介入。對於高等教育治理而言，也可藉由交易成本理論說明高等教育機構的存在原因與必需性。高等教育機構的主要目標為學術研究、人才培養和服務社會，實際上這三項目標並非一定要由高等教育組織來完成，其實個人也可進行科學研究；透過師徒制也可進行培育人才；服務社會的形式更是多元，然而為何國家需要高等教育機構，原因即是群體合作將比個人活動更有效率，也降低成本的耗損。除此之外，大學組成的過程中也塑造了自身的學術權威與管理權威，透過高等教育機構本身權威的命令機制與協調活動，一方面可以減少活動風險；另一方面亦可以降低交易成本，進而產生更好效果，也可以更有效率地實現目標。

但是高等教育機構運作的過程中，亦包含著有限理性、投機主義、資訊不對稱等提高交易成本之因素，政府負責起管制高等教育市場與保護消費者（如學生、家長、社會大眾）的責任，進行數量或品質的管制，而隨著財政緊縮與績效責任之追求，國家逐漸針對高等教育機構提供競爭機制以降低其成本花費，使得高等教育外部治理產生了變化。

## 二、公共管理學的視角

在公共管理學中，治理被定義為一種與統治不同的管理機制，Peters (2000) 在其《政府未來的治理模式》一書中指出傳統治理模式可歸納為六項特徵，分別為：（1）政治中立的文官體制；（2）科層體制與法規命令；（3）常態化與穩定性；（4）制度化文官體制；（5）內部管制；（6）平等，並且指出 1980 年代以後各國政府面對急遽改變的經濟與社會環境，政府的控制力也隨之不斷被削弱，因而需要重新思考其對公共服務及公共管理的治理方法，並強調以績效薪給制和運用私部門管理技術來管理公營事業或制定公共政策的「市場式政府」治理模式為不少國家及政府所採取。此外，學者 Rhodes (1996) 歸納了六種公共管理中對治理的觀點，分別是：

(一) 治理即是最低限度的國家：重新確立公共干預的範圍與方式，國家逐漸削減公共開支，以最小的成本取得最大的利益。

(二) 治理即作為公司管理的治理：意指政府利用市場、準市場（quasi-markets）機制以及企業經營的方式來實現公共服務。

(三) 治理即是新公共管理：讓政府的角色僅扮演導航者的任務，而不是實際工作的控制者。

(四) 治理即是社會操控系統：以政府和社會互動關係為主軸所建立，強調沒有任何單一行動者。

(五) 治理即是自我組織網絡的治理：重視這些多元行動者所形成的網絡關係，各個行動者皆有其自我組織能力，彼此基於信任互惠和互相依存的關係而達成治理的目的。

(六) 治理即是善治：善治強調績效責任、公開透明和法律架構，在這些特點下，善治應是有效地解決問題、決策制定或有效地配置和管理公共資源等。

在公共管理學的視角下，「治理」已關注到公共組織與利害關係人的互動關係，並且需要增加組織的自主空間，其中還運用市場價值與策略來管理公共機構與制定政策，政府角色也隨之改變。在這樣的理據下，高等教育治理可視為：（一）政府應從高等教育事務中撤離，儘量減少政府控制程度，只有高等教育機構本身不能完成的事務才由政府完成；（二）對於高等教育治理，應運採用類似企業的績效管理手段，透過市場機制實現高等教育的有效競爭和品質；（三）高等教育目標應是各組織間互動、協調的結果，因此應重視高等教育與政府、社會之間的關係和互動；（四）高等教育治理應是高等教育機構本身為具相對自主性的組織，增進自我負責的能力；（五）高等教育治理應該尊重法律，並擁有一個有效而開放的監督機制，以達到高等教育的「善治」目標。雖然高等教育組織具有不同於一般公共機構的特性，自主空間較為寬廣，但是藉由公共管理學視角對於治理的理解，可以增進理解高等教育治理的積極理念，也顯示出高等教育治理所要面臨的變化與挑戰。

## 第三節 高等教育治理之架構與模式

高等教育治理乃是一個複雜的概念，不僅由於其組織本身的獨特性而有內部與外部治理架構之探討，也因各國不同的政治、文化與歷史脈絡，使得高等教育治理呈現了不同的治理模式，然而，隨著時代的變化，高等教育治理也因應外部環境的急劇變化及意識型態轉變而造成衝擊。因此本節分為三部分，首先是針對高等教育治理之架構進行說明，其次將分別探討不同的高等教育治理模式，最後則是討論現今高等教育治理之變化。

### 壹 高等教育治理之架構

Marginson & Considine (2000) 從「關係」的角度說明高等教育治理，他們認為高等教育治理所涉及的範圍相當廣泛，包括高等教育組織內部關係之處理、高等教育機構與外部關係的處理、以及這些因素之間的交互關係，而高等教育治理所蘊含的複雜因素與關係都將影響高等教育機構自身價值之確立、決策機制、資源配置、權力結構等。因此透過高等教育治理內、外部關係之視角，高等教育治理之架構可區分為外部治理及內部治理兩層面進行探討，以下依序析論之 (Kim & Lee, 2006；陳維昭，2007；戴曉霞，2007)：

#### 一、外部治理

高等教育外部治理偏重於大學和外部利害關係人 (stakeholders) 的關係，例如高等教育機構與政府、社會和產業之間的互動，高等教育的外部利害關係人還可依據與高等教育組織的利害程度分為三個層次，第一層是重要利益相關者，包括校友和財政撥款單位；第二層次為間接利益相關者，即是與高等教育組織有合作或契約關係的單位，例如與大學有產學關係的企業、研究經費的提供單位等；第三層次則是邊緣利益相關者，如社會大眾和當地社區 (李福華、尹增剛，2007)。由於政府、社會大眾為高等教育機構的重要出資者，因此擁有對於高等教育組織進行控制或監督之權力與責任，這些外部利害關係人將透過外部治理機制來監督學校運作，也就

是決定大學如何受到外部法令與政策的規範，其中包括大學校長如何指派、高等教育品質如何進行監控，以及高等教育機構的經費補助如何決定等議題。

## 二、內部治理

內部治理意指高等教育機構內部的管理結構、決策措施、領導角色以及管理單位（governing bodies）內部功能與角色之間的關係（Middlehurst, 2004: 59），主要關切高等教育的內部權力之配置與決策過程，其中決定了高等教育組織內部的權力分配，例如學校的校務會議或董事會之運行，或是這些行政團體與校長之間的關係等。高等教育內部治理也涵蓋了高等教育組織的定位與目標、組織結構、內部經費分配等，根據 Braun 與 Merrien (1999 : 19) 的研究分析，高等教育內部治理可具體反應在五方面：（一）財政（如政府經費之分配、貸款的權利）；（二）一般性管理議題（如簽約自由、高等教育機構的法定地位）；（三）教育事務（如對課程、教學內容與評量的決定權）；（四）人事決定（如教職員之聘任）；（五）學生事務（如入學標準、學費）。



透過對於大學興起與發展的探討，可以理解高等教育機構自中世紀建立了獨特的學術地位和社會使命，使其相較於其他公共組織擁有較多的自主空間與自由，因此對於大學內部治理之探討與研究，尚且包含以「學術自由」、「教授自治」等角度切入，來探究大學內部治理機制之不同面向，但是「學術自由」與「教授自治」未必是高等教育組織擁有自主性之必要條件，而於高等教育內部治理中是相輔相成的。由於成立高等教育機構和維持營運所需的龐大資金，大部分是由國家、社會共同所承擔，使得高等教育組織對於國家、社會有了績效責任，故高等教育之自主性必然受國家、社會所限制（Tight M., 1992 : 1384）。

綜合以上所述，不論外部或內部治理都和大學自主的程度密切相關，Berdahl (1990) 將大學自主分為實質性自主 (substantive autonomy) 與程序性自主 (procedural autonomy) 兩個層面，實質性自主意指高等教育組織擁有自主決定其組織目標和計畫

的權力，例如為了實現大學或學院的目標和計畫，大學或學院可以「做什麼」；而程序性自主則是指高等教育組織擁有自主決定「實現」其目標和計畫之手段或方式的權力，如為了實現大學或學院的目標和計畫，大學或學院可以「如何做」( Tight M., 1992)。當高等教育機構所享有的實質性自主及程序性自主較高時，外部利害關係人較不易干涉高等教育組織的各項事務，高等教育組織擁有較大的空間決定「做什麼」以及「如何做」，換言之，當高等教育組織的實質性自主較低時，高等教育組織比較容易受外部利害關係人的監控，其自主空間僅侷限於程序性自主的部分（陳舜芬譯，2003：7；戴曉霞，2007：323）。

## 貳 高等教育治理之模式

由於各個國家有其特殊政治、文化與歷史脈絡，同時高等教育內外部治理也常涉及政府法令規定與政策變遷，所以各國對於高等教育相關事務有著不同的規範，有的國家管控嚴格；有的國家則訴諸自主或市場機制，而這些差異也構成了不同的高等教育治理模式。Burton (1983a) 與Harman (1992) 依據國家與大學之間的互動關係、權力分配等特徵，將高等教育治理模式區分為三種模式，分別是歐陸模式、英國模式和美國模式。此外，Balridge等人 (1974：18)則將高等教育組織的內部治理的權力運作模式分為科層（bureaucracy）、同僚（collegial）及政治（political）三種模式，主要內容如下所述：

### 一、歐陸模式

#### (一) 外部治理

歐陸國家的高等教育體系傳統上是由國家所設立，經費也由國家來提供，因此其高等教育外部治理主要是由國家主導和控制。例如德國自第二次世界大戰後改制為聯邦國家，根據德國的基本法規定，教育權是分屬於十六個邦單獨負責，雖然德國於1976年頒布《高等學校框架法》（Hochschulrahmengesetz），詳定高等教育的任務、研究與教學的原則、人員規定等，但由於高等教育機構經費主要

是由各邦政府進行撥款，因此邦政府對於高等教育之發展負有重責，除了不干涉學術研究之外，高等教育機構幾乎所有事務皆受到邦政府所管轄，包括招生入學、課程、學位、人事、財務等，另外，經由邦政府議會所審核通過的高等教育經費，也必須按預算來執行，高等教育機構不能在項目上相互挪用（葉志誠，2002；梁福鎮，2007；戴曉霞，2007）；而法國的高等教育管理則由於歷史傳統因素，一直採行中央集權制，即使1982年以後已實施地方分權，但是高等教育機構之師資招聘、支薪、人事管理、課程等決定權仍由中央負責（江麗莉、盧貴美，2001）。

其次，有些國家的政府委派行政人員或校長，代表政府管理大學，並且直接對政府負責而不受高等教育機構所限制，例如德國除了有校長（rektor）以外，還由邦教育部選派一名大學總長（Kanzler；Kurator）負責行政管理工作，因此在國家主導之下，政府對於高等教育治理被賦予極大的主導權力。

## （二）內部治理

歐陸模式的校級決策單位不盡相同，如法國在1984年通過《高等教育法》（亦稱 Savary 法案）之後，大學校務由內部行政諮詢理事會（le conseil d'administration）、學術諮詢理事會（le conseil scientifique）與大學生活與學業諮詢理事會（le conseil des études et de la vie universitaire）三大諮詢理事會來決定，其成員包括各個學院院長、教授代表、研究中心主任及校外人士，過去法國的大學校長（rector）是由教育部指定的教授擔任，而今則改為三大諮詢理事會代表共同集會遴選產生，任期為五年且不得連任。由於其任期較諮詢理事會代表長一年，故其獨立地位與行政權力都較過往提高許多。另外，中央教育部所指派的大學區總長則是成為大學區內的大學區總長暨各大學執印長，必須列席參加各大學的行政諮詢理事會，以協調大學與其他層級或公共研究單位之事務。雖然法國大學逐漸擁有了自主權，但目前中央教育部仍擁有其對高等教育的優勢主導權（黃照耘、江湘玲，2008）。德國則以「校務會議」（großer senat）為高等教育機構

決策單位，組織成員由正副教授、助教授以下師資或中級行政人員和學生代表等三個團體各派三分之一代表參加，由校長擔當主席，主要處理之事務在於學術事務，如考試、課程章程之制訂，或是決定特別重要事務。

然而，歐陸模式的高等教育內部治理是以「講座制」為重要核心。在「講座制」下設有講座教授一人，其下配有數名助教，整個單位權責是集中於講座教授一人手中，若設有與講座教授相關的研究機構，通常也是由講座教授來擔任主管，或是各學系講座教授共同管理（黃炳煌，1998：295），因此幾乎所有的教學與研究事務多由講座教授來掌控。例如法國的講座制使教授擁有很大的決策權，國家或學術團體很少對教授的人事權進行監督與檢視；德國的大學講座教授則是直接與教育部討論研究機構之預算、規模、圖書與實驗設備等問題，並受到法律所保障，另外，講座教授還可依自己領導的教學或研究團隊之需要，選擇適宜的學術人員和行政人員（鍾海青、陳時見，2001：292）。「講座制」使講座教授擁有相當大的權力，使其在國家和學校都發揮不小的影響力。此外，由於經費多由政府直接編列給講座教授，因此學校需得到講座教授的同意方能分配或調整學術經費，即使是學校的人事經費也是編列於全國公務人員的預算中，因此高等教育機構在經費上所能控制的部分較少（戴曉霞，2007：325）。

歐陸模式之內部治理機制，主要是強調合法性、理性職權以及重視正式階層組織，呈現了科層式組織的層級節制特性，大多數的歐洲國家及日本的高等教育治理是屬於此種模式。

## 二、英國模式

### （一）外部治理

英國高等教育外部治理主要是由政府和大學協商，國家/政府只扮演監督的角色，此源於其特殊的高等教育發展脈絡。英國於19世紀初期之前，一直只有牛津、劍橋兩所大學，而牛津、劍橋大學不但培育國家的重要官員與社會人才，同時也塑造其獨特的菁英大學文化，兩校創建初期就形成以書院為主；大學為輔的管理

體制，由於政府相信高等教育是追求真理、創造與傳播知識的精神殿堂，並隨著高等教育發展的日益興盛，政府給予其許多特權，並對於高等教育機構之事務皆秉持「信賴、理解」的原則來運作（張泰金，1995；戴曉霞，2007：326），因此英國高等教育行政的階層性及層級管控較不明顯，並由大學自行負責管理、學生入學、課程及人事。英國高等教育機構擁有高度自主性之因素，可就皇家憲章之頒授和以中介組織進行撥款之機制來說明。

### 1. 皇家憲章（Royal Charter）

英國除牛津、劍橋等少數歷史悠久之傳統大學外，通常大多數高等教育機構均必須獲得英國政府的樞密院（Privy Council）所頒授之「皇家憲章」（Royal Charter）才能成立，而獲得皇家憲章的高等教育機構被賦予了一種半私人（quasi-private）的地位，並直接向皇室負責，其地位與政府相當，擁有相當程度的獨立自主性，除確定校名、享有自行頒授學位之權力外，再另外訂定學校章程、條例及規則，以作為各校內部教學與行政之法源依據，藉此建立各校體制。這也使得英國的高等教育相較於歐陸國家及美國的公立大學較少受到政府管制及干預，而享有較多的自主性，也讓英國大學能繼續延續中世紀大學的自治性與自由。

### 2. 中介組織的存在－間接的撥款機制

傳統上英國政府較少直接管理高等教育機構，主要的管理責任是落在中介組織身上，而形成「政府－中介組織－大學」管理體系，此中介組織成立於第一次世界大戰後1919年，過去稱為「大學撥款委員會」（University Grants Committee, UGC），直到1988年則改由「大學經費委員會」（University Funding Council, UFC）所取代，然而1993年起，依據1992年所公布之《擴充及高等教育法》（Further and High Education Act 1992），英國境內則分別成立了英格蘭、威爾斯、蘇格蘭三個「高等教育經費委員會」（Higher Education Funding Council, HEFCs）。

UGC直屬於財政部，屬於半官方組織，其成員主要為來自各大學的學界人士，只有少數成員來自中學及產業界。成立之初，該委員會之職責是向政府提出大學所需經費的建議，並把政府經費分配給大學，1946年擴大了大學撥款委員之職責，委員必須蒐集英國大學教育的資料，並以專業素養協助大學擬訂並實施發展計畫。UGC分配給各大學的經費分兩部分，一部分為非經常性開銷（Non-recurrent），包括了校舍修建、設備購置、專業支付等，為不定期地依照大學之需要來撥給；另一部分為經常性經費，為五年一期的整筆經費（block grant），大學有權獨立分配這些經費，撥款委員會和教育部均無權干涉。這種分配高等教育經費的模式，讓高等教育機構不必迎合政府政策的需要，即可獲得公共經費，使其內部管理保有相當大的自主性。UGC成為英國政府和高等教育機構之間的「緩衝器」，一方面是確保大學的學術自主，使免受政府的直接干預；另一方面也是對英國人民及政府負責，以確保國庫經費之適當運用，成為世界上高等教育行政的一種特殊模式。

## （二）內部治理



英國高等教育內部治理主要是以同僚的方式推動，其內部管理結構為系院校三層級制（王如哲，1999；鍾海青、陳時見，2001；戴曉霞，2007），第一層級為各個學系，經費也是以學系為單位來撥給，由系主任負責教學工作的分派、資源分配以及人事聘用建議等，教師雖也分為教授、高級講師、講師之層級，但由於教授不只一位，所以權力不會全被講座教授所掌握，英國則採用投票的集體決策方式；第二個層次為學院，「院務委員會」（faculty board）的主席為院長，成員包括系主任、教授、講師等，院務委員會負責各學系間共同行政法規，考試及管控、審核課程、教師升等與聘用等事宜；第三層級包含學術評議會（academic senate）、校務會議（council）及校長（vice-chancellor）。

此外，英國模式的另一特色為外部代表參與大學治理（戴曉霞，2007：327），大學內部最高治理單位是董事會（court），其成員是由社區人士、教職員及學生

代表組成。董事會是透過校務會議作為執行單位，因此校務會議的主要成員為外部代表，負責學校的財務規劃及維護建築等，大學校長也是由校務會議進行遴選，校長的權力是源自於統合各個學院、學生及外部代表的觀點之溝通與協調能力，並非來自於校長的法定地位。為了維持不同大學之間的專業水準，英國高等教育內部治理透過聘用外部考試委員，以維護相同領域中大學間的學位水準和學生成績評量的公平性。外部考試委員通常由學術評議會聘任，主要工作是審核、批改各學系的試卷、參與口試以及協同考試委員分數之評定等。

英國模式的內部治理機制顯現集體決策以及賦予教授一定程度的自治空間的特色，但是董事會及學校行政主管如校長、院長等又具有相當的影響力，其內部治理強調學術團體共同的價值和傳統，呈現非階層性的管理機制（戴曉霞，2007：324），大英國協之成員國也大都較類似此種模式。

### 三、美國模式

#### （一）外部治理



美國高等教育外部治理是以市場力量為主導，依據1791年美國聯邦憲法第十條修正案之規定：「凡憲法未授與聯邦，而又未禁止各州行使之權力，均保留於各州或人民」，授予州政府「一般性」（general）的權力，並將「有限的」權力委託給聯邦政府，由於當中未提及教育事務，以致教育的權限屬於各州及其人民，所以美國並無全國性的高等教育政策和規範，而大學所在地的州政府才是主要影響高等教育的政府組織。除此之外，美國很早就是一個公私立高等教育機構並行的體系，雖然幾十年來公立院校迅速擴張，但仍舊有許多私校頗負盛名，不只提供學生較多選擇機會，更使得公立院校面對高度競爭，必須力爭上游，而美國政府對於各高等教育機構的發展並無太多限制，也不提供保護，高等教育是處於自由競爭的市場機制之中，加上美國人民對於自由主義的崇尚，因此高等教育的發展受到市場力量所左右也被視為理所當然（戴曉霞，2000：203；van Vught & Westerheijden, 1994: 357）。即使第二次世界大戰後，美國聯邦政府透過一連串

法案逐漸涉入了高等教育入學機會、研究經費、獎助學金等高等教育的相關事務，但聯邦政府所提供的補助經費低於一般大學校院總收入15%（如表2-4所示），且大部分是投注於學生獎補助金以及研究發展（R&D）經費方面，並非直接補助高等教育機構，所以對高等教育外部治理並不易產生極大的影響。

表 2-4 美國公私立大學經費來源比率（%）

	1990/1991		1995/1996		2000/2001	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立
學費	16.1	40.4	18.8	43.0	18.1	87.5
聯邦政府補助	10.3	15.4	11.1	13.8	11.2	3.8

資料來源：整理自NCES（2008a; 2008b; 2003; 2000）。

然而，州政府卻不斷強化高等教育教學與研究的主要購買者的重要性，如科羅拉多州長Roy Romer在1994-1995年度擔任跨洲教育聯席委員會主席時，對於高等教育重新檢視，之後所發表的報告書《重視大學教育品質》（Making Quality Count in Undergraduate Education）顯示內外部關係人，如學生、家長、雇主、企業界和政府的重要性（引自王麗雲譯，2003：212-213），強調了高等教育消費者的權力，及州政府越來越重視高等教育產出，這樣作法無形中也增強了美國高等教育原本存在的市場機制，在教育市場的高度競爭之下，使得美國高等教育的外部治理發展出以市場機制為主的治理模式。

## （二）內部治理

雖然美國高等教育承襲歐洲之發展，但由於能彈性地回應社會需求，亦逐漸發展出屬於自己的特色，美國高等教育內部管理結構也屬於系院校三層級制，以學系為基本單位，系內的運作也和英國一樣採用一人一票的集體決策方式，但能夠大量爭取研究計畫的傑出教授，也能擁有相當的地位，其影響力卻是依經費有無而定；第二層級為學院，院長可以控制、分配預算和員額、人事決策等，其職權較歐陸模式和英國模式大；第三層是校長，為該大學的象徵，主要任務是依據遴選委員會之推薦意見聘任副校長，並處理學校與外界的互動關係及籌募校務基

金，例如公關、募款、和聯邦政府、州政府建立良好互動等，而校內行政管理則由數位副校長負責。此外，美國高等教育的教育行政主管多由專業教育行政人員擔任，不同於歐陸模式及英國模式由學術人員兼任的情形（鍾海青、陳時見，2001：298；戴曉霞，2007：328）。

由於美國聯邦政府殊少過問高等教育行政事務，即使是州教育廳的影響力也相當有限，雖然近年來美國高等教育行政組織改革，有朝向建立「州立大學教育系統」的趨勢，但此系統之目的在於「協調」而非「控制」各高等教育機構行政（黃炳煌，1998：297），因此在美國高等教育系統裡，高等教育機構之行政當局和董事會最有權力。雖然英國大學內部也設有董事會，但由於美國州政府將高等教育機構運作的管理責任交給董事會，因此美國大學的董事會的運作更為制度化和實質化。



美國大學董事會稱為Board of Trustees、Board of Regents或Board of Visitors，因各州各校董事會運作相異而有不同規範，一般公立大學董事會約有13位董事，私立大學約為30位，董事大部分是當地受敬重的業界人士或專業人士組成，但僅以個人身份擔任，有些董事會也包括學生代表（鍾海青、陳時見，2001：287）。董事會掌握許多職責和權力，董事會之下通常設有各類委員會，以處理相關議題，例如財務、執行、學術及建築與校園等委員會，董事會及其委員會的主要任務包括（戴曉霞，2007：329-330）：釐清與確認該高等教育機構的價值、目標與服務對象；任命、支持及評鑑大學校長；有效管理學校資源；核備大學課程；作為大學與外部環境之橋樑與中介單位；保護大學的自主性；處理教師和學生的申訴，及評鑑董事會本身表現，由此看來，美國大學董事會之職權較英國大學董事會更為積極，也掌握更多權力和影響力。

美國模式的高等教育內部治理機制，其大學之管理是揉合董事會、行政體系以及教授共同執行的管理方式，但與英國相較則教授治校的權力較弱，而董事會與行政體系的權力較大，其高等教育內部治理則強調不同利害關係人間相異的觀點與價

值之協商與調和，也突顯出市場機制中重視外部團體之影響力的特色。

就高等教育治理模式而言，歐陸、英國以及美國三種模式的外部治理與內部治理，依其不同的權力分配與特色，其特徵可歸納為如表2-5所示：

表 2-5 高等教育治理的三種模式

歐陸模式	英國模式	美國模式
外部治理	國家控制	國家監督
內部治理	科層模式	同僚模式
權力分配	講座教授	教授、行政體系
		董事會、行政體系、教授

資料來源：引自戴曉霞（2007：324）。

## 參 高等教育治理之衝擊與變化

高等教育機構一向被認為是一個敏感度不足；無法立即回應社會脈動的機構，但從1980年代以後，政治、社會環境的變遷似乎較以往更為劇烈而快速，處在如此急遽變動的時代，高等教育機構的運作與治理機制也面臨到更大的衝擊與挑戰，無法再以不變應萬變。陳維昭（2007）認為，主要是由於人口結構的改變、全球化的趨勢、知識經濟的發展及商業化的現象等外在因素，影響了高等教育的運作，而學者Sporn（2006: 141）則提出當前高等教育機構所面對的主要挑戰有四個，分別為（一）經費緊縮的問題；（二）資訊科技的發展；（三）競爭與市場化；（四）學術管理的專業化，而且這些因素都會影響了高等教育治理。除此之外，學者陳伯璋與宋玫玲（2004）分析美國大學治理影響的因素，也強調了財政緊縮以及高等教育市場化等外部環境變數，影響美國大學的經營與治理。因此，對於高等教育治理造成衝擊之因素，可歸納為政府財政緊縮的影響、全球化的趨勢以及高等教育市場化與競爭。

### 一、政府財政緊縮的影響

高等教育治理議題通常與政府補助高等教育經費有所關係，透過政府決定編列多少高等教育預算、預算如何分配，以及高等教育機構能有多少自主性運用政府補助經費等問題（Hauptman，2006：90-91），都可看出經費問題影響高教機構與政府

間的關係，也影響高等教育外部治理。過去，由於高等教育規模不大，政府能負擔大多數經費，尤其公立大學校院，其經費來源高度依賴政府補助，因此大都擁有充裕的財政資源，也獲得相當程度的自主性。

1960年代末期，歐美各國經濟逐漸衰退，失業人口不斷增加，再加上1970年代初期兩次石油危機的衝擊下，導致西方各國面臨到高通貨膨脹及高失業等困境，進而爆發了前所未有的停滯性膨脹之局面，然而，第二次世界大戰後高等教育機構數量以及學生人數大幅增加，更增添了政府經費負擔的壓力，1979 年英國首相柴契爾夫人 (Margaret Thatcher, 1925-) 以及1981年美國雷根 (Ronald Reagan, 1911-2004) 總統主政時期，相繼倡導新自由主義理念，實施多項新自由主義政策，推動「小而有效率的政府」，主張教育改革並減少政府的教育支出，鼓勵市場導向與家長選擇學校的權利，強調能力本位的學校經營與評量，注重學校組織管理的效能等措施，顯示了教育與全球經濟的密切關係。在新自由主義的引導之下，市場的力量逐漸抬頭，帶來了國家、市場力量的更替。然而，政府面對財政日趨困難的情況下，預算支出與財政上的赤字，使得社會大眾對政府產生不滿，在加上全球化帶來一體意識、國家界線的消弭以及國家與地區間高度依賴，都限制了國家的施展空間，致使傳統而龐大的官僚體系無法處理快速變遷、知識密集的社經體系，為了回應社會的新需求及維持或提高國家的全球競爭力，政府功能與角色的重新定位已刻不容緩。

歐美各國自1980年代後也推動一系列政府再造運動，全球的公共行政出現五個顯著的趨勢：（1）限制政府規模的擴大；（2）公共行政的國際化；（3）公共行政的自動化；（4）公共行政的私有化；（5）新公共管理 (New Public Management) 的興起，其中以新公共管理的影響最為深遠（戴曉霞，2002：21）。在新公共管理強調三E，即經濟 (economy)、效率 (efficiency) 與效能 (effectiveness) 的思潮之下，企業精神、管理主義、市場機制、品質與績效等概念逐漸成為各國的最高原則，為促使公部門更具有效率，政府對高等教育的成本、效益也開始提出質疑，因此在高等教育治理上有了重大變革，例如英國自1980年代以後，由於國家財政緊縮與對

於績效責任之重視，致使政府要求接受公共經費的高等教育機構需要對社會大眾負起責任，進行高等教育撥款機構之裁撤、改組以及調整經費分配機制，而對於高等教育機構運作的涉入程度漸增（劉秀曦，2008）。我國則將大學財務制度由過去採行的公務預算制度轉變為校務基金制度，增進高等教育機構財務運用的自主空間與彈性，同時也課以學校財務經營責任（教育部高教司，2008：22）。因此高等教育財務制度的改變，也代表高等教育機構與政府的關係正產生改變，國家對於高等教育的財政撥款逐漸減少，使政府的角色由「主要提供者」（sole provider）轉向「監督角色」（regulator）（莫家豪、羅浩俊，2002：188）。

## 二、全球化的趨勢

### （一）全球化概念與定義

「全球化」一詞出現於1960年代，但首度引用於社會科學研究則是1992年Robertson所著的《全球化》一書，對於全球化的概念與定義，Robertson（1992）將全球化界定為「指涉全世界被壓縮、使世界各國的意識合而為一的一種概念」，Kettle（2000）認為全球化為「一種包含政治、科技、經濟和文化等面向，逐漸貫穿個人生活和影響世界未來發展的力量」，強調全球化其廣泛的影響和無遠弗屆的特性。德國社會學家Back針對全球化、全球性和全球主義有更細部的區分，他認為全球化是指「在跨國行動者及其權利機會、取向、認同和網路運作之下，民族國家及其主權受到大壓及穿透的過程」（孫治本譯，1999：14），對於全球化提出批判的觀點。Mortimore（2000）提出全球化是「世界上的人類及國家漸漸的結合在一起成為單一整體的過程」。社會學者Giddens於1990年《現代性的後果》（The Consequences of Modernity）一書中，認為全球化的概念最好被理解為「展現重要的的時空距離的面向」，全球化關心存在與空缺的相交（intersection of presence and absence）；關心社會事件與「遠方的」（at distance）地方脈落之社會關係的交織（interlacing）；全球化被視為「辯證的現象」（dialectical phenomenon），在遠方的一端通常會產生不同甚至相反的事件（produce divergent

or even contrary occurrences）。此外，Harvey以時空壓縮（compression）來說明全球性的劇烈變動，主要因為運輸和資訊科技的發展使得生活的速度有劇烈改變，空藩籬也因此被打破（引自戴曉霞，2002：7）。綜合而論，全球化的概念與定義大致可分為兩類，第一類即是主張全球化乃是全球相互關聯和相互依賴的強化、跨國流動的增加，以致全世界趨向單一化的發展結果；第二類則是認為全球化乃是時間與空間的壓縮。

大前研一（1996：10-29）主張在全球化經濟體的趨勢下，區域經濟興起將導致民族國家的終結，國家引導經濟與社會發展的掌控力逐漸減弱，但卻仍然必須對國內經濟與社會問題負責，人民開始質疑政府的正當性，並挑戰其權威（李宛蓉譯，1996）。Holton（1998）雖然認知到國家勢必面臨全球化經濟「趨同」（convergent）力量嚴峻的考驗，卻不認同民族國家將會終結的論點（引自孫同文，2005：4）。事實上，強調全球化於不同時間、地區對於經濟、政治、文化等各社會層面的影響，而依其廣度、深度、速度之不同將產生不同的影響（莊勝義，2007；戴曉霞，2002）。而 Featherstone & Lash（1995）指出，面對全球化趨勢，各不同組織團體（如民族國家、多國合作組織、跨國組織等）以不同資源（如經濟、文化）導入全球化場域，以部屬不同行動方案（引自莊勝義，2007：67），因此全球化趨勢不只是「趨同」，也潛藏全球的「差異」或「不平等」之基礎。

然而，全球化趨勢對於國家仍產生不小的衝擊，全球化被視為重新塑造社會與世界秩序的過程，國家機關與民間社會之間的連繫更為密切，在經濟全球化將促使國家經濟活動空間將無法與國家領土疆界契合，在加上通訊科技的發展與網際網路的興起，更助長全球化互賴程度增加與時空壓縮的特質，不但國際與國內議題產生交互影響，國家與市場之間的角色區隔日益曖昧不明，而公私部門之間的界線也將更趨模糊化。無論採用哪種觀點面臨來勢洶湧的全球化趨勢，國家很難置身事外，國家機關須重新界定自身在國際政治、經濟體系的角色與定位，並相對應調整與國內社會互動關係的功能與職能，國家必須開始改變治理方式。

## (二) 全球化對高等教育治理之影響

全球化的趨勢，對於世界主要國家的政治經濟、社會文化、教育等造成相當大的衝擊，透過便捷的交通與資訊科技發展建立起全球網絡，使得與全世界接軌更加快速便利，但也導致國家、企業與個人都進入無可避免的高度競爭環境，為了能在國際間激烈競爭中取得優勢的地位，各國無不致力於經濟環境、人力素質的提升，以增進國家競爭力（戴曉霞，2002：23）。在全球競爭的脈絡下，掌握國家大部分知識與科技之創新、發展和傳遞，為國家教育出高知識人才的高等教育學府自然成為各國所關注及極力發展的焦點。

許多學者指出全球化所帶來的時空壓縮和世界一體意識以及日益激烈的國際競爭，不只對高等教育有深遠的影響，並導致相似的發展趨勢（戴曉霞，2002：4），Rhoads（2005）強調全球化是型塑世界各地高等教育改革的主要力量，在全球化趨勢下對高等教育治理產生了極大的挑戰，學者 Vaira（2004：487）認為在全球化的經濟與競爭壓力下，全球化的主要特徵之一「國家最小化」（minimalist state），中央政府逐漸減縮公共支出與資金，並採取解除管制、權力下放等變革，如經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）在1998年所發表《重整高等教育》（Redefining Tertiary Education）報告中，提出當前高等教育應該進行治理模式（governance model）的變革，並鼓勵各國政府應「權力下放」，並賦予高等教育機構更多自主權，期望國家/政府對於高等教育治理應該要由過去的微觀面的控制（micro-governance）轉為宏觀面的調控（macro-governance）（引自莫家豪，2002：47）。於是國家/政府對公共政策的掌控能力，以及國家/政府、市場與其他非國家團體對政策及公部門之管理的互動關係便產生了變化，不只對經濟層面產生影響，也對於高等教育治理產生了衝擊。雖然國家/政府的權力減弱，減少了對於高等教育的直接管制與干預，使得高等教育機構的自主空間變大，但在權力分散化的過程中，國家/政府並沒有完全的撤退，政府也利用不同形式的治理來統籌高等教育，例如引進市場機制、刺激高

等教育機構的競爭意識以及獎勵效率等，反而是弱化了高等教育的「公共財」(public-good)功能，政府/國家開始從過去是高等教育這種公共財的保證人，轉向成為消費者與高等教育機構之間居中協調者以及績效評鑑的角色(Vaira, 2004: 487；莫家豪，2002: 62)。

### 三、高等教育市場化與競爭

1980年代全球面臨經濟持續低迷，政治上有多位新自由主義者如英國首相柴契爾夫人等，宣揚自由經濟市場的理念必須注入在經濟、政治、以及教育等等革新，強調自由競爭、私有以及「小而能」的政府，新自由主義風潮下市場的力量持續擴張，國家和市場力量的角色因此有所更替，國家的干預力量逐漸示微，同時在面臨全球化的衝擊之下，各國若是要維持自身在國際上的競爭優勢，則必須在高度競爭的環境裡採取市場機制中追求效率與效能的觀點，於是歐美各國為了減輕財政負擔以及確保公共資源的有效利用，試圖透過減縮政府官僚部門的規模，以使公共服務回歸市場，不但將社會福利服務的提供走向市場化或私有化(privatization)或民營化，由市場的供求規律來決定服務的供給，使公共服務效率得以提高，甚至於高等教育改革工作中也開始引進市場化的做法(許靜雪，2002；戴曉霞，2000: 67)。

基於市場的基本概念，市場化(marketization)係指在自由經濟體制下，藉由消費與生產的需求法則，產生自由競爭的市場以促進品質的提升，所以「外部的競爭機制」與「內部的品質提升」便成為市場化的兩大重點(蓋浙生，2004)。而市場自由化則是指政府對已經存在的市場管制予以解除，希望藉由開放參與，使公共領域中產生內部競爭，並引入自由競爭及市場機制之運作，以達到更高效益(莫家豪，2002: 45)。當市場化觀念引入高等教育領域裡，政府必須改變由國家/政府主導的方式，並解除對於公私立高等教育機構的各項管制，賦予更多自主空間等，同時也引導市場邏輯於高等教育中。學者Kim & Lee (2006)即主張政府必須採用更多市場導向的策略，以市場力量迫使高等教育機構更有成本概念，透過競爭讓高等教育機構積極回應產業與社會的需求，提升高等教育機構的教學與研究品質。

根據莫家豪與羅浩俊（2001：187）比較不同有關於高等教育市場化的趨勢，認為「教育市場化」應有八項特徵：自負盈虧原則、市場興起、國家提供者角色減弱、採納市場管理原則、市場主導課程、校院創新、內部競爭、強調效益。蓋浙生（2004）進一步歸納多位學者之觀點，指出高等教育市場化的特色包括：減少干預及解除管制、尊重市場機能、重視消費者（家長、學生）權益、以競爭提高效率、反映成本並確保品質。陳伯璋與宋玫玲（2004）指出，近三十年來，市場機制與企業理念已深植於美國高等教育的經營模式，用企業經營的手法來重整高等教育機構，以降低成本、提高表現，達成社會大眾與政府的期許。Gumpert（2001）與Keller（2001）強調隨著美國高等教育越來越往市場導向傾斜，大學教授對於學校內部的重大決策的影響力便會越來越往財務需要考量所稀釋，甚至可能敵不過外部市場力量，也就是高等教育或許將越來越難拒絕高等教育消費者的需求，而監督高等教育機構運作的董事會，也希望迎合學生的喜好，讓學生對於大學生活感到愉快，使家長對於高漲的學費較不易抱怨（引自陳伯璋、宋玫玲，2004：6）。



然而，台灣近年來的高等教育政策，也逐漸由「政府管制」走向「市場機制」（蓋浙生，2003：23），即是對高等教育鬆綁化並將市場機制引入，例如《大學法》之修訂、大量增設私立大學院校、公立大學法人化等，並且透過學生對學校的選擇以及高等教育機構之間的競爭，以市場調節的方式來促進高等教育競爭力與教育品質的提升，教育部也陸續推出發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫、大學教學卓越計畫等，期望以競爭性的獎勵機制，提升研究、教學成效，發展卓越的高等教育。因此在市場化的影響下，高等教育機構面臨激烈的競爭環境，高等教育機構為求生存逐漸重視經營的理念，將企業管理的組織架構和管理程序引入高等教育機構內部，使得高等教育機構的經營方式逐漸轉為重視成本效益概念、學生需求導向的企業經營方式。另外，面對高度競爭激烈的環境，各高等教育機構莫不努力追求卓越，以從中脫穎而出，但在今日高等教育環境中，追求聲望與卓越將需要更豐厚的財力，然而，政府對高等教育的撥款補助卻逐漸減少，於是高等教育機構需要多元化

的經費來源，開始轉向企業界尋求資金，如產學合作、募款等，私部門力量逐漸投入於高等教育中，將使高等教育治理接受新的挑戰。

## 第四節 高等教育外部治理

高等教育自中世紀大學興起以來，高等教育機構建立了不同於社會其他公共機構的特質與使命，雖因各國不同的政治、歷史與社會文化脈絡，國家/政府介入高等教育的程度不一，但大多數高等教育機構仍擁有較多的自主性，保持著自中世紀以來「國中之國」（Imperium in Imperio）的特質（戴曉霞，2007：322），同時高等教育的發展初期，學生數不多而規模也都較小，維持運作並不需要龐大的公共經費支持，因此不會成為社會大眾所關切的焦點，就高等教育治理而言，高等教育機構始終和社會保有一定距離。但20世紀中葉之後，隨著各國高等教育的急速擴充及知識經濟發展，不僅讓國家/政府與社會對於高等教育有更多的重視與期待，也使得大學理念與角色有所變化，而後受到政府財政緊縮與全球化影響，高等教育的經費、課程、入學機會、效益、對國家的貢獻等高等教育相關議題，逐漸成為社會關注的焦點，並隨著市場力量的逐步擴大，也使得國家與高等教育之間的互動關係產生轉變，使高等教育外部治理產生變化。

### 壹、高等教育與國家、市場間關係之變化

對於高等教育外部治理的探討，1960年代即有國家控制（the state control）與國家監督（the state supervising）兩種模式提出（王瑞琦，2006：33；Neave & van Vught, 1994），國家控制模式即以歐陸模式（continental model）為代表；而國家監督模式則以英國模式為代表，但實際運用中可發現有些國家採取鬆綁；有些國家的政府角色有所強化，還有國家出現兩者皆有，而且隨著市場力量的快速發展，國家監督與國家控制模式對於探討高等教育發展中不同因素間互動產生侷限。關於高等教育與國家、市場間的關係轉變，以Burton R. Clark所提出的三角協調模式最被廣為引用（Miller, 1995；Williams, 1995；Dill & Sporn, 1995；戴曉霞，2000；莫家豪，2002；詹盛如，

2008），從國家/政府、學術寡頭與市場三個相對力量的互動關係，為各國高等教育特質來定位，Williams則是再依據Clark的三角協調模式提出六個細部模式，說明高等教育與政府、市場間關係的變化（戴曉霞，2000：48）。以下針對Clark的三角協調模式與Williams的六個細部模式，探討1980年代後，高等教育外部治理中高等教育與國家、市場關係間的變化。

### 一、Burton R. Clark的三角協調模式

1983年，Burton R. Clark在其著作《高等教育體系：學術組織的跨國研究》(The higher education system: academic organization in cross-national perspective)一書中，他認為高等教育發展的四個基本要素為：學科、制度、權力與理念（引自王瑞琦，2006：34），並從比較教育角度，建構國家權力(state authority)、學術寡頭(academic oligarchy)與市場力量(market)的高等教育三角協調模式(the triangle of coordination)（如圖2-5所示）。依據這三大因素的互動關係，說明各個國家的高等教育體系特質與發展方向的主要力量。Clark認為政府權力、學術寡頭、市場是高等教育治理中三個關鍵因素，政府權力代表社會的集體意志；學術寡頭為專業權威；市場則是個別消費者的意願（引自戴曉霞：2000：47），不僅呈現一種利益團體競逐的模式，也呈現高等教育外部治理不同的主導方向與價值體系。以下依Clark的理論中所包含的三個面向進行內涵介紹：

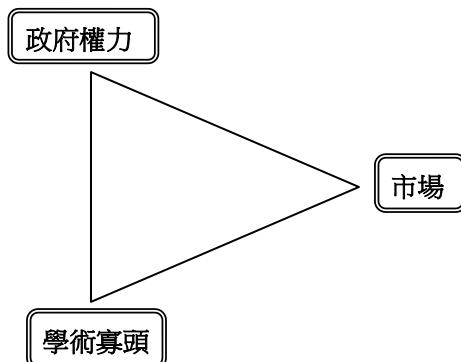


圖2-2高等教育之協調三角

資料來源：Clark ( 1983b: 143)；戴曉霞 ( 2000 : 47 )。

## (一) 政府協調 (state coordination)

### 1. 官僚協調 (bureaucratic coordination)

Clark指出觀察各國高等教育體系的改變中，官僚的一般現象主要體現於制度的 (institutional) 與體系的 (system) 層次，而官僚協調至少有五個發展途徑，分別是組織階層 (layering) 的增加、行政機關裁量權的擴展 (jurisdictional expansion) 、官僚人員數目的擴增 (personal enlargement) 、行政工作的專業化 (administrative specialization) 、法令規章的擴增 (rule expansion)。「階層增加」將致使行政的金字塔越顯高聳，擴展了上層行政結構；「裁量權的擴展」增加了行政權力，將產生更為寬廣且具堅固結構的行政金字塔；「人員的擴增」使官僚體系更加龐大；「行政專業化」使體系中增添更多專家；「法令規章的擴增」則確立龐大而複雜的結構將具備適當的管制法規，而這些過程都將增加官僚協調的影響力，使政府能夠更加涉入高等教育政策之形成與執行。

### 2. 政治協調 (political coordination)

政治協調意指高等教育體系中的政治權威與政治性，其所代表的是一種合法化的權力形式，當高等教育日益受到重視時，政府與相關政黨團體更容易藉由政治上的管制，更深入地涉入高等教育的發展，Clark指出，在1970至1980年代以來，西歐國家高等教育如西德、瑞典、丹麥或義大利等，已日趨政治化，他們趨向於視高等教育為國家所建立的基本部門，認為國家必須進入干涉，以保證高等教育體系可解決實際問題（如貧窮、土地使用或工業化）。而高等教育內部也將發生利益競逐，更多團體強烈要求參與決策的過程，不論在高等教育或其他領域，當政治越官僚化時，即表示國家/政府越具有權力 (Clark, 1983 : 146-158) 。

## (二) 學術寡頭－專業協調 (professional coordination)

專業協調的主導者在高等教育學術人員，由資深教授組成，其權力與影響力是建立於專業知識上。有些學者在許多體系中轉換其所具之地方權威至國家

權力，與國家學者同樣具備與官僚及政治家相對立的地位，並共同訂定決策。學術人員透過三個途徑擴展影響力與協調效力，主要包含：一、專業知識擴增（expansion of subject expertise），由於許多的運作層次是需要透過專家的獨有知識來做出判斷，因此權威被國家體系賦予下放至專業體系中，由於各學科能提出被肯定的專業且產出具權威的知識，而可宣示為具權威性的單位。二、核心學術組織擴增（expansion of central collegial bodies），當教授或機構代表所掌控的核心團體，其數量及力量有所增加時，其協調權力亦隨之增加，例如在法國，校長會議進一步成為政策制定中有影響力的團體。三、教職員利益團體組織擴展（expansion of faculty interest organization），藉由學者力量的延伸，專業的聯盟可與高層次的政府權威與行政單位進行協議。（Clark, 1983 : 158-161）。

### （三）市場協調（market coordination）



市場協調則不同於政府協調與專業協調，其說明高等教育體系中含有三種市場類型：第一種是消費者市場（consumer markets），意指人們以金錢換取物品與服務的地方，在教育中學生繳交學費給受教機構即是一個明顯的例子，「學費」即是象徵消費者市場的出現。在此種市場中以「消費者選擇」為最主要的特徵，隨著學生可擔負高等教育能力之提高，以及學生對機構、系所、課程等選擇權之增加，將使消費者市場獲得延伸，而且也因高等教育體系複雜性與入學率的提升，進而成為一股協調的勢力。第二種是勞動力市場，指人們付出能力與勞力以獲得金錢的地方，在高等教育體系中由學術人員與行政人員所成此種市場，雖然政府對於控制學術領域的教職員仍具影響力，使教職員的選擇權被減少，但受到學術寡頭與在單一機構中終身職的文化因素之影響，其流動程度與範圍將有所差異，如日本傳統上的終身教職制度減少了國內學者的流動性，但是英國或美國國內學者的流動性則顯而易見。然而，若國家欲追求「高品質」的研究表現，應該就比較依賴此種市場的運作，相關研究也顯示當國家體系呈現去中心化且具競爭

性時，此種氛圍將有助於年輕學者轉移至更為吸引他們的環境，以發展理想並促進科學研究的進步。；第三種則是機構的市場，此種市場則由各個高等教育機構相互影響所構成，「聲望」為機構市場中最主要的影響因素（Clark, 1983：161-169）。

由Clark的三角協調模式，可看出各國高等教育體系之特性與所趨向的位置（如圖2-6所示），較極端的例子如前蘇聯偏向政府權威、義大利偏向學術寡頭以及美國較偏向市場，瑞典亦與政府協調部分較為相近，而法國則趨於學術權威。然而，1980年代以降，受到全球化趨勢、政府財政緊縮影響，世界各國高等教育發展產生一股市場化浪潮，市場機制中所強調的競爭、效率、成本效益與自由選擇等概念，引入高等教育改革之中，改變了高等教育與國家、市場間的關係。

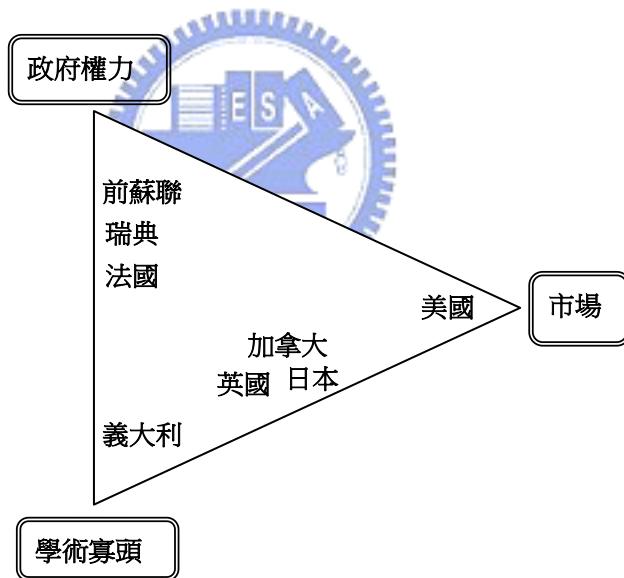


圖2-3各國高等教育體系在協調三角中的位置

資料來源：Clark ( 1983b: 175)。

## 二、Gareth L. Williams的六個細部模式

Williams( 1995)根據Clark的三角協調模式再發展出六個細部模式(如表 2-5)，說明1980年代後大部分國家的高等教育體系所顯示出市場力量之增強，並更進一步呈現各國文化、社會、政治或經濟的改變，以及市場如何影響和致使各國政府與高等教育間關係的轉變（戴曉霞，2000：48；詹盛如，2008：83）。

表 2-6 Williams 六個細部發展模式

模式	意涵
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式一：三權鼎立</b> </li> </ul> <p>政府、市場與大學三者之間的權力關係是平衡的，即供應者的專業技能（高等教育）、個別消費者的需求（市場）、以及政府所呈現的集體利益三者間呈現良性制衡與互動的發展。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式二：政府作為監督者</b> </li> </ul> <p>市場與高等教育處於對立狀態，與政府採取不同的發展方向，顯示政府不再與兩者保持平衡關係，政府對於兩者則產生有限的影響力。在此模式中政府扮演仲裁者的角色，以保障公平性。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式三：政府作為促進者</b> </li> </ul> <p>政府與高等教育往同方向發展，而且兩者與市場採相反方向。政府在此模式中扮演的是更為積極的介入角色，政府與高等教育合作發展出與市場制衡的力量。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式四：政府作為供應者</b> </li> </ul> <p>政府不僅是促進者，更進一步完全供應高等教育所需，並加以引導發展，成為高等教育的供給者。市場與政府及高等教育的發展方向是相反的，而強度與模式三相比也較為弱。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式五：政府支持消費者</b> </li> </ul> <p>高等教育與政府、市場往不同方向發展，而政府與市場的發展方向是相似的，顯示政府支持市場機制，透過與市場的合作，發展出制衡高等教育發展的力量，引導高等教育趨於市場化方向發展。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li style="list-style-type: none;"> <b>• 模式六：政府作為消費者</b> </li> </ul> <p>高等教育仍與市場、政府發展方向相異，政府還進一步以國家政策導引市場的發展方向，成為高等教育的唯一消費者。</p>

資料來源：Williams, G. (1995: 173)；戴曉霞（2000：48-49）；詹盛如（2008：83）。

模式一顯示的是政府、市場與高等教育學術人員間三權分立的局面(*competing claims*)，高等教育外部治理的趨向主要是受供應者的專業技能、個別消費者的需求、以及政府所代表的集體利益三者間競爭所影響。教學與研究的供應者，意指高等教育機構的學術人員，其行為是受到專業領域與本身利益所影響；代表消費者的學生需要獲得知識與技能，以提升自身未來的職業與所能帶來的價值；而國家/政府追求大眾整體的利益，以鞏固統治的法定權力。

在模式二中政府的角色不再是中立的，而是扮演仲裁者(*referee*)的角色。當高等人才與專業知識的需求大於供應，或政策有利於高等教育時，高等教育機構的勢力就會擴大，傳統菁英式高等教育體系就屬於此種情形。反之，若高等人才與專業知識供應充足，或高等教育機構的權力被削弱時，高等教育機構的力量就會減弱，而明顯受到政府或市場的影響。若從消費者的角度來看可以發現，當高等教育的附加價值高時，學生對高等教育機構就比較不會有過分要求，若高等教育的附加價值減退時，則學生對學校的要求將會增加，屆時無法滿足學生需求的高等教育機構將可能陷入困境。因此在這個模式清楚地顯示出，政府將扮演仲裁者的角色，以居中平衡供給與需求這兩股力量，確保公平競爭(Williams, 1995: 174)。而美國、英國的高等教育治理模式中國家/政府的傳統角色，較近似於模式二中做為仲裁者與監督者的角色。

模式三、模式四呈現的是政府自身視為促進者(*promoter*)的角色，由政府供應高等教育機構所需以及制定法規，政府與高等教育合作進而達到超越市場力量之目的，如政府可確保具有品質的人力之充分供應或社會結構的穩定，因此政府扮演「強化高等教育的供給者」，或甚至直接「擔任供給者」的角色(Williams, 1995: 174)。許多歐陸國家傳統上多屬於模式三或模式四，政府即是高等教育的供應者，政府聘用教授、設定入學標準、並對課程與考試進行控制，因此政府與高等教育便產生了部分重疊。

在模式五中，政府支持市場運作，並且放任大學自由發展的趨勢，但政府也進一步利用與市場之間的合作，透過支持消費者的選擇權，以發展出牽制高等教育發展的力量，並進一步導引教育市場化之發展。而模式六中，政府開始以國家政策支持市場機制的發展，成為高等教育服務市場中的「獨買者」（monophony buyer）以及代理消費者（proxy consumer）的角色。於模式五與模式六中，政府改變過往對高等教育機構的支持，轉而支持消費者（學生、家長）以及市場邏輯，由政府補助高等教育經費預算之轉變或許可以呈現此樣的趨勢，例如部分歐陸國家在90年代因為政府經費緊縮，開始改變國家扮演的角色，逐漸轉向支持市場機制，高等教育機構與國家之間的合約關係決定了經費的多寡，並以教學、研究的表現指標做為一般性經費的分配基準，而以高等教育機構所提出的計畫來分配競爭性經費（Sporn, 2006）。



1980年代以後，市場力量的再度崛起逐漸改變了高等教育、國家與市場間的互動關係，在全球化趨勢、市場化的影響下，市場逐漸成為引導各國高等教育發展的力量，也使高等教育外部治理模式已非模式二裡高等教育、政府與市場的三足鼎立的情形，逐漸從模式三或模式四的狀態，朝向模式五與模式六發展，即從促進者或供應者的角色，轉向支持消費者或代理消費者的角色（詹盛如，2008：83）。例如傳統歐洲高等教育國家，逐步由國家控制模式轉向國家監督模式，以法國為例，2007年5月法國首先頒布《高等教育暨研究部部長權限職權行政法令》（Ministre de l'enseignement supérieur et la recherche），於中央新成立「高等教育暨研究部」，重新定位當前全球化與國際化下國家於高等教育所應改革的新方向，同年8月通過《大學自主與權責法案》（Loi du 10 aout 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités；亦稱貝凱絲法案），更清楚國家與高等教育之間的權責，並且為了確保其高等教育教學與研究品質，各個大學校長必須與各系所組織籌劃多年期的大學發展契約，由科學研究暨教育評鑑局進行評鑑，不再由國家直接引導高等教育的發展（Eurbase, 2008a；黃照耘、江湘玲，2008）。此外，較偏向學術寡頭的英國也透

過中介機構 UGC 的裁撤、經費政策的改變以及修改皇家憲章，取消教授終身聘用制度，使英國高等教育外部治理開始注入國家與市場的力量（戴曉霞，2007：338-340）。

## 貳 高等教育與教育績效責任

高等教育外部治理模式逐漸從過去以國家控制為主、權力集中的「官僚型治理」，開始轉變以競爭為手段，強調效率、成本效益及社會力量為主的「市場型治理」（Mok, 2005；莫家豪、盧一威，2004）。然而，在政府宣稱給予高等教育更多「程序自主」的同時，實際上卻透過對於效率以及績效責任的訴求，規範了高等教育「實質自主」的空間。

### 一、教育績效責任的概念

績效責任一詞，其原來使用的範圍，廣泛得無所不包。凡有權授與他人職位者，就能要求在此一職位者，對其被期望的工作結果，應負起責任。例如政府官員須對人民負責；下屬須對長官負責；經理人員須對董事會及股東們負責等，凡此種種都是績效責任的概念，可說由來已久。吳清山與林天佑（2004：）將「績效責任」定義為：「個人或單位對於職責範圍內工作成效與成敗負起完全的責任」。因此「績效責任」可說是個人或團體對其行為或工作負責的狀態或表現，然後就其表現情形，給予適當的獎懲，其概念如圖2-4所示：

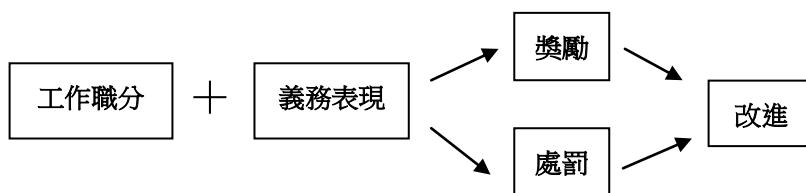


圖 2-4 繢效責任之概念

資料來源：引自吳清山、黃美芳、徐緯平（2002：4）。

當績效責任引入教育領域中，即產生教育績效責任，從廣義而言，教育績效責任是教育機構及其相關人員和學生自己負起教育和學習成敗的責任；若由狹義觀

之，乃是教育機構及其相關人員（教育行政機關、教育政策制定人員、學校、學校行政人員、教師、家長）負起學生學習成敗的責任（吳清山、黃美芳、徐緯平，2002）。因此教育績效責任關注於教育品質以及效能，責任的歸屬可涵蓋教育行政機關、教育政策制定人員、學校、學校行政人員、教師、家長以及學生，責任的表現作為獎懲依據。另外，教育績效責任之要素，可歸納為五項（吳清山、黃美芳、徐緯平，2002：9-10），依序如下（如圖2-5所示）：



圖 2-5 教育績效責任之要素

資料來源：出自吳清山、黃美芳、徐緯平（2002：8）。

（一）職責：意指確認個人或團體的工作職責，將來進行績效責任之評估時，方能確認責任之歸屬。

（二）指標：確認責任歸屬後，履行責任的過程需要以指標（criteria）做為評斷依據，依照教育輸入面（如教育經費投入）、過程面（如教師研究產出、組織氣氛）和產出面（如畢業生之表現、學生學習成效）建立指標。

（三）表現：蒐集質性描述及量化數據資料，進行評估工作。

（四）評估：依據教育機構整體的表現資料，即可進行評估作業，透過外部專家小組或自我評估，評估個人或團體是否負起教育職責。

（五）獎懲：以一套適當的獎懲制度作為約束和規範，配合評估要求進行學校再造或藉以增加或減少經費。

尤其處於全球化、市場化的高度競爭環境，教育績效責任帶給教育消費者和教育相關人士對於教育成效的信心，最早將績效責任和教育結合的美國，於1960年代

初期，發覺長年投資於教育並未提升學生的學習成效，因此逐漸重視教育投資與成效之間的關聯性，希望藉由對教育績效責任的訴求，來改善教育品質不佳、學生學習成就低落等問題（吳清山、蔡菁芝，2006）。於強調教育權力下放和自主的今日，政府乃藉由權力的賦予，提高教育機構之責任，進而提升其各方面的競爭力與教育品質，同時對於績效較差的機構予以輔導或懲戒，以確保教育消費者的權利及教育品質。

## 二、高等教育與績效責任

過去，高等教育曾被賦予高度的信任，然而自第二次世界大戰結束以來，各國高等教育快速擴充，使得高等教育的特質在下列五個方面有了很大的轉變：（一）高等教育開始進入大眾化或普及化的階段；（二）高等教育的功能已不僅包含社會領導階層的培育，還涵蓋職業的準備；（三）高等教育必須採取多樣性的發展如課程、教學、經費來源、研究取向等。（四）高等教育的擴充造成政府財務的沈重負擔，高等教育機構自籌經費的比例逐年上升；（五）為了提昇教育資源之分配與效率，高等教育的內部效率（例如學生單位成本）及外部效率（如研究成果、畢業學生品質、課程是否配合社會及企業需求），逐漸成為社會大眾關注的焦點（戴曉霞，2000：40-41）。另外，大學生人數的劇增以及入學門檻的降低，使得高等教育品質難以管控，而有學生素質下降的憂慮，然而，面對全球化趨勢以及知識經濟時代的來臨，各國在人力素質以及科技發展方面與全世界競爭，因此高等教育品質對於政府提升國家競爭力而言，也日益受到重視與要求。

以美國為例，自1990年代晚期，社會大眾（如議會、社區領袖、學生、家長）對於高等教育的表現提出質疑，例如高等教育的財政政策、入學政策、課程等都發表強烈意見，民眾對於日益高漲的學費、每況愈下的品質、效率低落等提出批判，也影響州政府對高等教育經費補助的意願，在眾多政治、社會壓力下，高等教育機構「績效責任」備受重視（陳伯璋、宋玫玲，2004）。如澳洲大學品質機構執行長Woodhouse（引自許媛翔，2007：45）所述：

大學學府一向強調學術自由，且大學任教者有權批判當今社會；大學並強烈堅持唯獨他們才瞭解適當的課程內容。但當社會走向多元化，尤其當政府及社會大眾（企業界、家長、學生）投入可觀的經費於高等教育，他們開始表態他們有權利知道他們投入的金錢與資源是用在哪裡、起了哪些作用、呈現了哪些績效。

對於高等教育需要負起何種績效責任？以及向誰負責？Frazer (1992: 16-17) 主張高等教育績效責任關係中涵蓋了三個要素，如圖2-6所示：

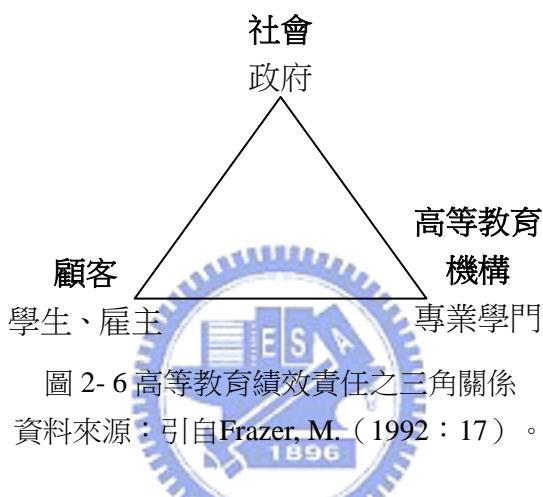


圖 2-6 高等教育績效責任之三角關係  
資料來源：引自Frazer, M. (1992 : 17) 。

- (一) 向社會負責：政府將納稅人的稅款用於補助高等教育經費，因此政府有責任向社會大眾確認高等教育品質是可接受的，並具備「貨幣價值」。
- (二) 向顧客負責：如學生與畢業生的雇主。
- (三) 對專業學門負責：指學門的專業性不應被扭曲，教師必須對專業同僚負責，而且學生們必須對該學門及其學習後對社會的貢獻抱持正向心態，讓該學門領域獲得應有尊重與永續發展。

在政府財政緊縮、全球化趨勢及教育市場化的環境脈絡下，非政府與市場力量逐漸進入高等教育領域，高等教育績效責任被許多國家廣泛討論，也被視為提升高等教育品質的重要途徑之一，不僅在美國受到關注，其他先進國家如加拿大、法國、芬蘭、英國、挪威、荷蘭、瑞典、澳洲等，亦逐漸成為政府重視的議題（吳清山、蔡菁芝，2006；Woodhouse, 2007）。我國高等教育司長何卓飛曾於「2007年高等教

育績效責任國際學術研討會」中表示：

高等教育機構既然向學生收取學雜費、向教育部爭取經費預算，就應對學生、家長、納稅人、產業界與學術界的專業負責，這即是大學績效責任要負責的對象，至少於教學研究上，清楚明確的達成最基本的品質要求門檻，如此才能既符合成本效益，又具有一定品質（引自陳曼玲，2007：63）。

雖然1980年代後，由於全球化趨勢與市場力量崛起，使得高等教育能從國家/政府手中獲得較大的自主性，然而，國家/政府以及社會大眾對於高等教育績效責任之訴求，也逐漸影響高等教育外部治理的方式。莫家豪與羅俊浩（2001：36）認為，隨著教育市場化的趨勢，高等教育、政府與市場之間的關係產生了變化，政府角色已由高等教育的提供者轉為「監督者」，但政府依然承擔教育供應品質的責任，為了保證由非國家以及市場所提供的高等教育品質，政府藉由重視績效責任和強調外部評鑑，提出一連串評鑑活動。戴曉霞（2005：549-551）亦指出，政府/國家開始扮演「評鑑者」的角色，積極建立高等教育機構教學、研究評鑑制度，不僅提供高等教育消費者充份且透明的資訊，以協助學生、家長和雇主進行選擇，也對高等教育機構形成重視教育品質及績效責任的壓力。

例如1991年英國的教育與科學部（Department of Education and Science, DES）在向國會提出《高等教育新框架白皮書》（Higher Education：A New Framework）中明確指出，政府在大學教育方面的大量資金投入，是必須要建立適當的績效責任制度，並建議未來英國需設一個全國性的品質審議單位，對大學教育進行評鑑（湯堯、成群豪，2004：406）。歐盟在1999年《波隆那宣言》（Bologna Declaration）之後，對於教育品質之提升更為重視，透過歐盟政策之推動，開始提倡歐洲品質保證制度，並於2000年時，歐盟各國成立了「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance, ENQA）。以市場力量為導向的美國，白宮於1991年四月發布《2000年教育》政策白皮書，公布六項欲於2000年達成的國家教育目標後，

隨即積極展開各項評鑑的相關事務，以提升美國高等教育品質（楊國賜，2005：3）。因此透過「高等教育評鑑制度」之建立與推行，以提升和控制高等教育品質，不僅成為許多國家高等教育政策的重點之一，也成為高等教育外部治理的另一途徑。





### 第三章 高等教育評鑑之發展、內涵與運作

近 20 年來，各國高等教育體系急速擴充，使得高等教育進入大眾化甚或普及化的發展模式，但國家同時又面臨到全球經濟榮景不再，促使高等教育經費補助來源縮減，在政府財政拮据及高等教育品質難以嚴格控管的情形之下，引發了政府和社會大眾對於如何確保高等教育品質之關注及爭議，並隨著全球化趨勢與市場化浪潮，讓高等教育外部治理產生轉變。雖然國家的力量減弱，但依然肩負著確保教育品質之責任，因此國家/政府透過對高等教育機構提出「績效責任」要求，以確保其高等教育之品質與競爭力，然而，亦導致世界主要國家對於高等教育評鑑制度之重視與建立。

本章分為三節，首先是對於高等教育評鑑之發展脈絡進行探討，將有助於了解高等教育外部治理變化與高等教育評鑑之間的關係；其次為針對高等教育評鑑的理論進行探究，闡述高等教育評鑑之重要內涵；最後則是從理論進入到實務領域，說明高等教育評鑑之執行與模式等。



#### 第一節 高等教育評鑑之發展

由於社會大眾的期許、投資成果的保證、績效責任之概念或是大學對其自主性的維護，高等教育評鑑便應運而生（教育部，2001）。然而，現代高等教育評鑑制度的理念與實務均源於西方國家，因此對於高等教育評鑑發展之歷史脈絡進行通盤探討，將有助了解高等教育外部治理變化與高等教育評鑑之間的相互關係。關於高等教育評鑑發展之歷史脈絡，本節依序分為三時期：「中世紀歐洲大學之品質管制」、「早期美國高等教育評鑑之興起」、「1960 年代後之高等教育評鑑」，分別說明如下：

##### 壹、中世紀歐洲大學之教育品質管控

今日的現代大學起源於歐洲中世紀的學術行會組織，以爭取講學及研究的自由，並獲得政治的庇護與優渥待遇，由具有專業素養之學者與學生共同組織而成。行會成員可

以選舉其內部管理人員、擁有自治權等，並進行專業的自主性活動，不受當地政治勢力之干擾與市民的侵害，因此中世紀大學即已呈現獨立自主之特色，而大學自治與學術自由之理念更是深蘊其中，政府甚少干預其品質之維持。然而，在中古世紀的歐洲，大學本身的過程、產出品質依然受到大眾的重視，對於大學教育品質之維護與管制，大致可以區分為兩種模式，一是法國模式，另一模式則為英國模式 ( van Vught & Westerheijden, 1994 )。

「法國模式」意指由外在權威來控制品質，此可追溯至法國巴黎大學於十三世紀初期爭取大學自主的過程。巴黎大學主要由巴黎聖母院附屬天主教學校的教師行會發展而來，當時巴黎教會主教認為大學乃是為教會服務，自然應由教會所管轄，因此大學內部重要權力是由教會主教所派任的教會執印長 ( chancellor ) 所掌握，雖然大學被視為較高等的教育形式，但卻被整合於教會結構之中，並且延續了教會主教的權威，被視為「教會的殖民地」 ( ecclesiastical colonies ) 。除此之外，教會執印長亦成為巴黎大學教師行會之上的外部官方階層，教會執印長有權授予或保留大學教師的教學許可證，也擁有決定教學與課程內容的權力等。大學教師們對教會執印長的做法十分不滿，堅持認為教會執印長只享有教師任命權而無教師資格審核權，教師資格之審核應是大學教師的權利，因而導致巴黎大學教師們為擺脫教會執印長的控制而進行強烈反抗，經過長期而激烈的衝突後，直到 1231 年教宗格列哥里九世 ( Gregory IX ) 頒布了「知識之源」 ( parens scientiarum ) 特許狀 ( 亦稱大學憲章 )，賜予巴黎大學對於該行會組織、課程、教學、考試、學費及學位授予等有自主決定的權力，而讓巴黎大學教師們擁有自主的空間。

「英國模式」則源於中世紀英國的牛津、劍橋大學擁有完全獨立於外的管轄權，其管理機制來自於組織的主權及自治的學術成員，其擁有遷校與罷課的自由，甚至也可因為對於當地的環境與風氣不滿意等理由而遷校，同時也有權力解職不適任的教師而自由招募新成員，因此大學的教育品質多由該學術社群成員所掌控。 van Vught 與 Westerheijden ( 1994 ) 分析法國與英國高等教育品質管控模式對於日後高等教育的評鑑與品質評量模式之影響，它們認為法國模式演變為今日對教育品質講求績效責任之導

向，高等教育機構的外部力量可以決定高等教育的研究方向、教學內容或課程安排等，進一步來說即是讓高等教育的教學與研究符合外部知識的需求，意即高等教育提供服務以滿足社會的需求，重視高等教育的公共功能之實現；而英國模式則屬於今日品質管控的同儕評鑑與檢核之模式，強調學術社群內在的自治性與管控，進而發展為高等教育品質管理系統，進一步而言是講求高等教育內部知識的需求，重視對於真理知識追求的理想與目標。

檢視中世紀歐洲大學品質管控模式之歷史脈絡中，可以發現在歐洲的大學興起之時，大學對其本身所提供的教育品質已相當重視，但是在機構中管理層級及政策方面上尚無特定的執行機制，然而，亦顯現高等教育的內在品質（internal quality）以及外顯品質（extrinsic quality）都在高等教育發展中扮演著核心角色，因此高等教育機構需要保持很大的彈性以回應外在環境的改變以及需求，而法國模式與英國模式便是現今高等教育評鑑之基石，廣泛影響高等教育評鑑之發展。

## 貳、早期美國高等教育評鑑－認可制之興起

認可制評鑑最早發源自美國，為目前發展最為完整的高等教育評鑑模式之一，學者 H. R. Kells (1992) 將認可制評鑑定義為：

認可是一個透過非政府學術團體而由同僚來執行的自願過程，此一活動至少有兩個目標：首先，機構或學程目標要能夠在定期的條件下，清楚，適當地說明已達到的績效；其次，評估機構或學程符合預設標準之程度。也就是說，認可評鑑過程的主要目的在促使機構和學程不斷改善，且確認達成目標的程度；同時在符合一致同意的既定標準下，對大眾提出品質保證（王保進譯，2002a：19）。

El-Khawas (1998a：47) 強調「認可」是個很難界定的名詞，而且在美國是將「認可」視為品質的註記。此外，認可制評鑑的過程主要是教育機構（或學術學程）提供外部獨立評鑑單位其運作與績效的相關資訊，經過外部單位審核以後，並公開報告此機構

或學程的價值或品質，因此認可制評鑑的重要功能即是公開證明教育機構或學術學程的價值。Woodhouse (1999 : 32) 則認為，認可制評鑑指的是「機構是否達到某特定狀態 (status)」的評鑑，此狀態可提供機構本身或學生指引（例如允許機構運作或學生具備獎助金的資格）。綜合而言，美國高等教育藉由認可制評鑑之運作以維持、改進與提升教育品質，並且具有提供高等教育消費者（學生、家長）公開資訊之特色。事實上，認可制評鑑之形成與美國高等教育的歷史脈絡具有相當密切的關係，因此透過以下對於美國高等教育發展之探索，亦可從中了解認可制評鑑之形成與特色。

美國在獨立前的殖民時期，由於人民大多來自歐洲各地的移民，因此在不同的移民據點，通常有著不同的教育模式，但整體而言，此一時期的高等教育仍以英國模式為主。美國的高等教育體系直到 1776 年獨立戰爭後才逐漸產生改變，各州開始籌辦州立大學校院以提供洲民接受高等教育，另外，美國國會於 1862 年通過「莫瑞爾法案」(Morill Act)，藉由結合職業性課程與學術性課程的「贈地學院」普遍設立，使得實用導向課程迅速普及全國，讓美國高等教育機構逐漸走出以博雅教育為主的英國模式，之後為了改善與提升美國的高等教育水準，1876 年 John Hopkins 大學仿效德國柏林大學的注重學術自由、強調研究與教學統一的模式，也促進了研究型大學之興起，(林玉体譯，2003；戴曉霞，2000)。

然而，除了捐地學院與研究型大學的興起之外，美國高等教育的多樣性在 1865 年南北獨立戰爭結束以後也急遽發展，在 1860 年至 1890 年期間高等教育機構的數量增加三倍（戴曉霞，2000 : 202），形成了高等教育的混亂局面，其中也醞釀了美國高等教育評鑑—認可制之興起。造成美國高等教育混亂局面的主要原因為：(1)傳統必修課程的崩潰以及選修制度擴張；(2) 新學術領域（如心理學、教育、社會學等）的發展與合法化；(3)滿足發展中社會需求的新類型高等教育機構（如師範學院、二年制學院；贈地學院；研究型大學及專業學院等）的崛起(4) 中等及高中後教育的擴張及其後與高等教育的重疊；(5)大學院校入學與畢業標準不一的問題（戴曉霞譯，2003 : 84）。

為了部分解決上述問題，密西根大學於 1871 年派遣該校教師到中學訪視，並允許獲經該校核發之中學文憑的學生進入密西根大學就讀，此做法很快地為美國各地的學校所仿效，陸續成立了六個區域性的各級學校與學院協會，並制定了入會規準與條件，獲准加入這些協會，成為被認可的學校與學院，但是這些區域性協會起初只限於一般性的大學院校加入，於是各個專業團體開始設立各自的專業協會，並制定認可的標準與名單。1910 年美國醫學協會（American Medical Association, AMA）公布了教育史上第一份高等教育評鑑報告書—「佛萊克納醫學院評鑑報告書」（The Flexner Report），將當時美國 155 所醫學院淘汰了約 40%，充分發揮了評鑑的「去蕪存菁」的特性，此後許多專業團體也競相跟進（陳漢強，1997a：3）。經過數十年的發展，美國的評鑑型式依照性質可分為三種：一、機構（institution）認可；二、專業領域或學門（specialized）認可；三、機構內部學程評鑑。



1972 年以後，由於聯邦政府大力協助學生接受高等教育，聯邦編列合格機構名單的過程就變得格外重要，因此雖然認可是一種自願性活動，但大多數美國高等教育機構都必須加入認可協會以便成為會員（戴曉霞譯，2003）。為了確保認可協會之品質，各區域認可委員會在 1975 年整合為「後中等教育認可評議委員會」（Council on Postsecondary Accreditation, COPA），包括六個全國性以及八個區域性協會的機構認可團體以及四十多個專業認可團體，其組織任務主要是承認、協調及定期審查會員認可團體的資格與工作，同時也決定認可的方針，凡是由 COPA 認可的認可團體，方能擁有評鑑與認可高等教育機構的資格，其評鑑結果也才為教育部與高等教育機構所接受（蘇錦麗，1997），經過一連串改革後，1997 年改由「高等教育認可評議委員會」（The Council on Higher Education Accreditation, CHEA）來接掌其職務。

透過探討美國認可評鑑的歷史脈絡得知，美國對於高等教育機構的認可制度方面有其濃厚的自主特色，並且已有多年的經驗與成效，而對於現今各國的高等教育評鑑制度發展亦有相當程度的影響性。

## 參、1960 年代後之高等教育評鑑

第二次世界大戰期間，由於大學師生所組成的研究團隊積極參與戰爭的相關事務，讓社會大眾相信學術訓練與知識對於國家發展將提供實質的幫助，認為高等教育可以促進國家與社會的進步，加上戰後興起的民主浪潮使平等主義快速散播以及 1960 年代人力資本論的影響，高等教育被視為一種高報酬的投資行為，在促進教育機會均等、提升人力素質的引導之下，許多國家對於高等教育日益重視，並投入大量資源，促使高等教育機構數量與學生人數大量擴增，各國的高等教育體系也臻於完備。

然而，隨著 1960 年代後期，世界主要國家的經濟狀況逐漸衰退，高等教育品質開始受到政府與大眾的質疑與討論，國家與社會大眾不只重視高等教育內部品質之維持與提升，更加要求高等教育外顯品質之表現，Crown 在 1996 年其所編定的《高等教育體系之評鑑》(The Evaluation of Higher Education Systems) 中亦指出，自 1960 年代以後，各國政府開始注意到高等教育機構的產出品質，重視高等教育機構是否能夠產出對於社會有用的知識，世界各國如台灣、南韓、新加坡、香港、馬來西亞等，對於高等教育都逐漸進行品質的控管。就美國而言，其高等教育體系原本就深受市場化影響，公私立高等教育機構皆處於自由競爭的市場機制之中，因而市場邏輯同時也影響了高等教育政策，面對 19 世紀末混亂而不安定的局面，高等教育機構之間透過自我管控與定期同儕評鑑的方式，進而發展了美國高等教育認可評鑑制度，但是第二次世界大戰後，聯邦政府大規模介入高等教育的經費提供，已相當程度地影響認可評鑑的整體功能（戴曉霞譯，2003；王保進譯，2002a）。

在西歐方面，1970 至 1980 年代時，政府受到「物有所值」(value for money) 觀念所影響，為了有效運用公共資源，並且滿足社會大眾的需求，使得政府對於高等教育的經費補助政策產生了轉變，開始重視高等教育機構的效益與表現，作為政府補助或相關政策決定之參考，相對而言，對於如何評估高等教育機構的品質與表現，則成為西歐高等教育近十幾年來的重要議題，除此之外，許多政府也開始對於高等教育機構採取「自

我管制」的策略，藉由減少政府對於高等教育的干預機制，進而增加高等教育機構的自主性與自我管理之責任，以鼓勵高等教育機構的革新及提升高等教育之品質，讓高等教育機構能夠迅速回應社會變化與大眾需求（van Vught & Westerheijden, 1994），因此高等教育外部治理上的轉變亦影響了近代歐洲高等教育評鑑機制之建立。

國家/政府透過對高等教育機構提出「績效責任」要求，以確保高等教育品質與競爭力，並反映市場需求，然而，也導致世界各主要國家如火如荼地從事品質評估體制之建立與調整的相關工作（Boyle, P. & Bowden, J., 1997；蘇錦麗，1997），Crown（1996）也指出政府為了維持以及管控高等教育品質，總是絞盡腦汁與組織工作網絡以執行高等教育評鑑，例如簽訂契約、制定評鑑政策的相關討論會與研討會、參考世界主要國家的評鑑政策等。

然而，有效運用評鑑機制，將可為高等教育辦學品質提供具公信力的保證，同時作為高等教育消費者在選擇時的參考依據。因此對於維持、改進、檢討與提升高等教育機構品質，高等教育評鑑制度之建立與執行將日益重要。

## 第二節 高等教育評鑑之內涵

透過探討高等教育評鑑之發展脈絡，可知高等教育為何需要評鑑以及高等教育與評鑑之間的歷史關係，顯示高等教育評鑑即是改善、審核大學校院之教學、研究以及管理等方面之品質的一種手段。關於高等教育評鑑之內涵，本節將針對高等教育評鑑的理論進行探討，分別說明高等教育評鑑制度之意義、目的、內容以及需求。

### 壹、高等教育評鑑之意義

高等教育是推動國家永續發展與提升國家競爭力的關鍵因素，高等教育發展和整個社會經濟發展息息相關，全世界的國家將高等教育的發展當作是國家競爭力的主要競技場（教育部，2001），高等教育之教學、研究、服務品質評鑑亦日益受到國家與大眾重

視。關於高等教育評鑑之意義，各個學者所提出的見解與論述不盡相同，整理分析如下：

Beck (1981) 在《教育評鑑方法學》(Education Evaluation Methodology) 一書中，強調評鑑 (evaluation) 乃是為作決策前的測定貨獲得資訊的方法，認為高等教育評鑑之意義為「以科學的手續，收集資訊、資料來測定構成高等教育機構所做各種活動與機能和意義價值的一種過程」(引自李聰明，1997：13)；Dressel (1977) 也指出「高等教育評鑑即是測定高等教育機構能有效運用人力、物力、財力等各種資源與策略，以達到其所標舉的目標」，依據 Beck 以及 Dressel 所提出的高等教育評鑑意義之論述，顯示高等教育評鑑對於檢視高等教育機構的資源運用、目標達成等具有積極而重要的功能。

蘇錦麗(1997)對於高等教育評鑑則有更進一步的定義，其主張高等教育評鑑係為一評鑑團體依據系統及科學化之方式（如公正客觀的評鑑標準、周詳適切的評鑑方式），蒐集並分析相關資料，以評估高等教育機構以及專業領域之目標達成程度、輸入條件、運作情形及教育成果的過程。王保進（2003）認為高等教育評鑑應是一個優良的審核模式，能有效評估受評學校在教育品質上之優劣過程，或指陳校務經營上之缺失，以作為校務改善之依據；同時將這些評鑑資料 (data) 轉化成有用之資訊 (information)，提供相關利害人之參考。

針對高等教育評鑑中利害關係人之參與，Macus (1983) 指出高等教育評鑑要達到預定目的，則參與人員中必須包括大學內、外部的成員，包括大學教師、行政人員、學生、民意代表、政府行政機關代表、企業人士，如此高等教育評鑑活動才能促進進步與改善；Staropoli 亦於 1991 年認為，高等教育評鑑系統中相關成員包括政府機構、企業界、捐款人、學生以及高等教育機構本身，如圖 3-1 所示。

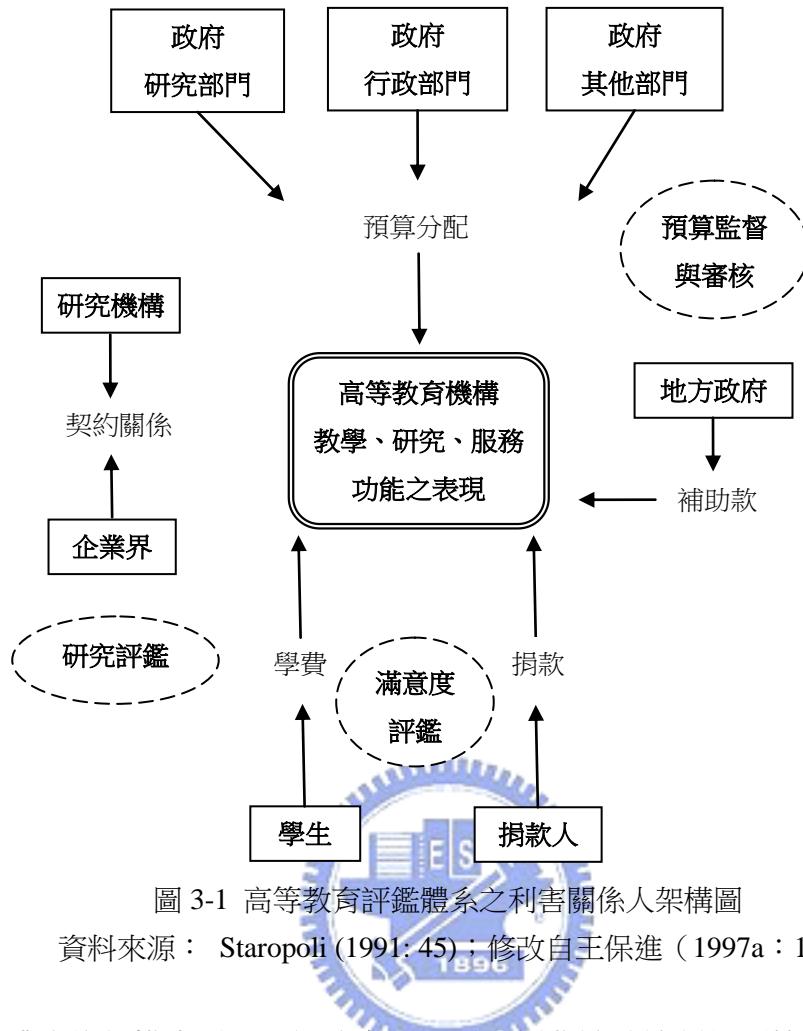


圖 3-1 高等教育評鑑體系之利害關係人架構圖

資料來源： Staropoli (1991: 45)；修改自王保進（1997a：182）。

從評鑑體系的架構來看，可知政府可以透過經費補助機制如預算分配、補助款，透過對於經費的相關監督與審核來介入高等教育機構之運作；企業界則以研究計畫之委託和產學合作與高等教育機構之間有契約關係，並以針對高等教育機構研究品質的研究評鑑結果來決定是否繼續贊助經費；捐款人則是基於校友或是高等教育機構本身聲望給予捐款，進而對高等教育機構進行內隱的滿意度評鑑；而學生則是以繳交學費的方式對高等教育機構進行外顯的滿意度評鑑。因此一個良好的評鑑模式若要順利運作以達成既定的評鑑目的，則必須在五個角色之間取得平衡，唯有讓其擁有相同機會參與高等教育評鑑活動，保持彼此間良好關係，評鑑才能發揮最大的功能。

綜合而論，儘管不同學者對高等教育評鑑意義的定義不一，但高等教育評鑑主要是透過高等教育機構內外部相關成員之參與、多元的評鑑指標，對於高等教育機構的績效進行完整而詳細的考核，以確保及促進高等教育機構之教學、研究、服務品質之歷程。

## 貳、高等教育評鑑之目的

高等教育評鑑是一種管理的手段，其主要目的在於改進與提升高等教育機構之教學、研究以及服務方面的品質。一個完整的高等教育評鑑模式至少應該包含五個要素：完整的評鑑目的；明確的評鑑內容；精確的評鑑方式；具體的評鑑方式以及評鑑結果處理與應用。評鑑目的為評鑑工作中最重要的工作，目的不同，其所使用的評鑑方法及所選擇的評鑑內容勢必不同；若目的決定錯誤，將會造成資源的浪費（王保進，1997a）。以下就評鑑目的加以說明。

針對高等教育評鑑之目的，國內外學者各有不同看法，國外相關研究學者，Sallis E. 與 Hingley (1991: 6) 指出高等教育評鑑的具有下列功能：一、改善大學或學程經營表現；二、改善高等教育機構的競爭力；三、改善高等教育機構的行程制度與程序，以提升效率；四、改善服務品質；五、改變學校文化；六、改善教學品質；七、提升成員之士氣與動機。Kells (1992) 則主張高等教育評鑑之目的應包括(引自蘇錦麗，1997: 12)：

一、針對學程或機構的目標是否達成，顯示其效能和提供績效責任的證據。

二、向大眾確保品質的要求水準已被達成。

三、向大眾確保某一專業領域標準已被達成。

四、提供學程或機構做出合理、有效率的決策。

五、作為經費補助的參考。

六、改善學程或機構之參考。

七、證實或影響改進機構或學程運作效率。

Kells又於1995年強調高等教育評鑑之目的要達到以下作用：一、改進；二、品質保證；三、品質控制；四、功能重新設計；五、資源的掌控；六、經費合理化與緊縮的依據（王保進譯，2002a）。Frazer (1992: 17) 則認為高等教育評鑑之目的應該包括：一、作為相關規劃或經費補助的決策參考；二、甄審（validating）；三、授予學門專業的承認；四、認可（accreditation）；五、學位授予。另外，學者Smith (1982) 提出評鑑的目的可細分為十項目，任何評鑑目的可能包含一個或多目的，這十項目分別是：評估學

生品質、解決問題或改善學程、改變學程的方向或計畫、改變學程以配合需求之變遷、維持對學程之管理、使學程得到認可、維持學程之持續性、配合特定需求、確保學程之績效責任以及增加對師資培育過程的了解（引自王保進，1997a：184）。

在國內相關研究方面，陳漢強（1997b）主張大學評鑑的真正目的在於發揮大學自主的精神，藉由自我研究（自我評鑑）以改進校務，以提升教學品質，而不是比較校院或系所的優劣。蘇錦麗（1997）認為高等教育評鑑目的可歸納為兩種目的導向：一為協助高等教育自我改善其教育品質；二為促進高等教育機構符合其績效責任之需求。而王保進（2003）則指出高等教育評鑑主要目的不外乎品質保證（高品質與績效責任）、以及自我品質改善兩項；次要目的為提供大學決策及擬定發展計畫的資訊、提升成員士氣以及組織革新等。

綜上所述，高等教育評鑑之目的大致可歸納為兩種導向：其一為「改進與發展導向」（improvement & development-oriented）；其二為「績效責任導向」（accountability-oriented），茲分別說明如下：



## 一、改進與發展導向

美國評鑑學者Scriven曾說：「評鑑之目的不在證明什麼，而在求改進。」（The goal of evaluation is not to prove, but to improve.）（引自黃炳煌，1997：51）。Frederiks等人（1995）認為改進導向主要是重視高等教育體系自我管制的精神，旨在改進教學、研究以及管理等方面的品質，其理論基礎在於高等教育機構對解釋及了解其組織目標、設備使用效率、更新課程與教學方法，以及對減少學生輟學率等，應自行負責（引自蘇錦麗，1997：13）。

## 二、績效責任導向（accountability-oriented）

其意指針對高等教育機構的教學、研究、行政管理等方面的品質加以評量、報告與控制，此導向的評鑑通常都藉由外部團體，或受委託之團體來進行；而其理論基礎則在於評鑑團體應向社會大眾顯示高等教育機構所做事務之價值（Frederiks,

Westerheijden & Weusthof, 2005；引自蘇錦麗，1997：13）。

關於這兩種導向該如何使用，學者們亦提出不同的看法，Dill（1995）主張改進導向與績效責任導向不能並用，認為兩種評鑑導向將會彼此衝突，若高等教育機構符合績效責任的需求，便會妨礙改進導向評鑑的功能；而Vroeijensijn（1995）即主張改進導向與績效責任導向應可相互結合，改進導向的評鑑能使高等教育機構的公共功能彰顯（引自蘇錦麗，1997：14）。蘇錦麗（1997）則根據以上學者的論點，歸納出在基於自我評鑑和同僚評鑑之下，改進與績效責任二者可結合，但不應該對相關人員有直接的威脅，而結合兩者最好的方法是先建立對主題與結果報告方式的共識。

事實上，績效導向評鑑所使用的「績效責任指標」並不適於改進導向評鑑之目標，另外，評鑑結果勢必與獎懲制度相連接，而賞罰方式對受評對象將構成實質上威脅，使其不願意誠心接受評鑑，而有隱惡揚善的可能，而造成評鑑無法真正實施，這也是改進導向與績效導向難以結合並行的重要原因之一。

## 參、高等教育評鑑之內容

決定高等教育評鑑的目的後，接著是根據評鑑目的確定評鑑內容。王保進（1997a）認為，雖然評鑑目的不同，將會影響評鑑進行的重點，例如為了要確保品質、審核績效責任，評鑑內容將會著重在組織外部的標準、結果和表現。但是不論評鑑目的是改善高等教育機構品質或是確認經營績效責任，兩者只是焦點不同，評鑑內容應是一致的。Gilmore(1991)則強調不論採用何種評鑑方式，結果、附加價值、資源、學校聲望或入學的篩選性均可作為評鑑一所大學或學程品質的內容（引自王保進，1993：8）

一般而言，依據評鑑歷程可將評鑑內容分為輸入、過程、及輸出三個部分，評鑑人員對其所蒐集的資料進行下列三種不同的評估，即為主要的評鑑內容（Plomp, T., Huijsman, H. & Hluyfhout, E., 1992：66；王保進，2003）：

一、輸入評估：指對一學程所使用的人力或物質資源的評估，其目的在確定學程是否

按預定之標準實施。

二、過程評估：對學程實施過程的評估，其目的在確定實施過程是否對產出有所貢獻。

三、輸出評估：意指對輸入與實施過程交互作用結果的評估，其目的在確定學程是否達成預期之進步。

另外，亦有其他研究者主張由高等教育機構之功能來決定評鑑的內容，亦即從高等教育的教學、研究、服務之品質作為評鑑的內容，因此高等教育評鑑內容可以歸納為三層面（陳立軒，2007；陳儀綸，2005；王保進，1993）：

### 一、教學層面

學者紐曼（John H. Cardinal Newman）在《大學的理念》(The Idea of a University)一書中主張，大學理念側重在教學工作，大學是「教學的機構」，是培育「人才」的機構（金耀基，2001）。因此高等教育機構的最初功能在於教學、創新與傳遞知識、文化、培育人才等，而這些功能需要透過教學得以實現，此層面的評鑑分為輸入、過程、輸出三方面來評估：

（一）輸入面：在展開教學活動前，必須先安排課程，對於課程設計與安排，高等教育機構不僅應注意傳統博雅教育之傳承，同時也須因應社會與就業市場之需求與訓練，並重視師資與教學設施、圖書資料等硬體的完備（李聰明，1995：15）。

（二）過程面：進行教學活動時，應重視學生學習情形及教師的教學過程，定期實施教學評鑑或教學意見調查，了解學生學習成效和教師教學是否符合課程目標。

（三）輸出面：例如高等教育機構應定期調查和追蹤畢業生就業情形，以了解畢業生在校所學是否能符合就業市場的需求，作為日後課程設計與調整之參考。

### 二、研究層面

高等教育亦是引領國家發展與社會前進的舵手，肩負著創造知識、發展新科技以及孕育新的思想文化的重大使命，高等教育機構的研究創新能力也是高等教育評鑑中所關注的焦點，分為輸入、過程、輸出三方面來評估：

(一) 輸入面：高等教育機構應妥善規劃經費，例如投入於人力、圖書添購、研究設備等資本以拓展學術領域以及研究，並獎勵或補助各類研究專案和計畫，以吸引更多人才投入科技研發與知識創新的工作（李聰明，1995：15）。

(二) 過程面：如高等教育機構應設立專責學術研發之單位，定期追蹤各研究計畫與專案的進度，以提供協助及發表相關報告。另外，高等教育機構亦積極爭取舉辦國際會議或學術研討會，與國際接軌並且增進學術交流。

(三) 輸出面：高等教育應注意產學合作，與企業建立互利互惠之關係，例如設立育成中心、辦理在職訓練等，不僅有助國內產業研發水準之提升、有助於學生直接就業，並且可以檢視學校所提供的課程、技術是否能夠有助於社會發展（葉至誠，2002：325-326）。

### 三、機構服務層面

高等教育在民主化、大眾化以及社會歷史發展浪潮的推動之下，高等教育機構已經無法繼續在象牙塔中遺世獨立，而是與社會的互動越來越密切，也更加強調其社會服務之功能，將分為輸入、過程、輸出三方面來評估

(一) 輸入面：如高等教育機構應重視行政效率與效能之提升，並且將社會服務納為學校任務之中，例如辦理推廣教育課程與定期舉辦社區服務等，以回饋社會大眾（陳立軒，2007：39）。

(二) 過程面：如高等教育應定期並廣泛發布其開設推廣教育課程或學分學程之訊息，並調查當地社區居民對於推廣教育之課程需求，以提高、滿足社會大眾終身學習的意願。

(三) 輸出面：例如高等教育也需重視推廣教育課程學員的學習成效，並進行問卷調查，以作為將來開設和調整課程的參考依據。

因此高等教育評鑑之內容應基於高等教育機構的重要三項功能：教學、研究、服務來進行評估，並可從輸入、過程、輸出之三方面途徑發展評鑑指標，以檢視教學與課程、學校軟硬設備、行政支援、服務與經營管理等品質與效能，達到評鑑的真正目的。

## 肆、高等教育評鑑之需求

關於高等教育評鑑之需求，Sallis & Hingley (1991) 歸納為以下四點：

### 一、專業需求

高等教育機構想要改進其教育品質的動力，即為一種對專業的需求。

### 二、職業道德需求

高等教育為了滿足社會大眾、家長、學生等顧客之需求而建立評鑑制度，即是出自職業道德上的需求。

### 三、競爭需求

尤其其他同行機構已建立相關的評鑑制度，高等教育機構未能跟上趨勢，亦相繼建立相似的機制，此即是基於競爭的需求。

### 四、生存需求

為因應政府或其他具有影響力的外部團體要求，高等教育必須建立一評鑑制度，以能夠繼續生存。



## 第三節 高等教育評鑑之運作

先前兩節主要是說明了高等教育評鑑之發展脈絡以及重要內涵，本節將從理論面進入到實務領域，依序說明高等教育評鑑之實施方式、執行單位以及高等教育評鑑模式。

### 壹、高等教育評鑑之實施方式

高等教育中任何的人員、事務和活動都將是高等教育評鑑的受評對象，如教學評鑑、專業領域評鑑、學生成就評鑑或教師評鑑等，皆為高等教育評鑑工作的範圍，而其所採用的方法，將依評鑑工作本身性質或是依其評鑑工作執行者之不同而有所區分，茲整理如下（王保進，1997a，2003；蘇錦麗，1997；陳怡綸；2005）：

#### 一、以評鑑工作性質區分：

##### (一) 機構評鑑

受評對象為學校整體，評鑑重點在於學校的教育目標、師資與其他資源的投入、教學歷程及教學成果，強調的是機構的效能。評鑑的主要目的是以績效責任為導向，關注在高等教育機構的教學、研究、服務品質之提升，並期望能夠達到一定水準。

由於各國教育評鑑或品質保證活動性質之差異，因此機構評鑑之名稱也不盡相同，例如美國實施認可制，故稱為「機構認可」；香港是先檢討一所校院的學術與一般水準，再決定是否可以認可，故其機構評鑑活動包括「機構認可」與「機構審核」兩種；英國是對高等教育機構施行品質控制的作法作調查，故稱為「機構審核」；而我國雖然亦採用認可制，但對於整體大學校院所進行的評鑑活動，稱為「大學校務評鑑」。

其優點在於能對學校整體的辦學績效可提供全面而完整地瞭解，但缺點在於個別專業領域之教職員的參與度較為低落，因而無法獲得專業領域教職員的回饋，此外，亦無法針對機構之課程或個別系所提出改進建議，為增進機構評鑑之客觀性及評鑑結果的信效度，通常再配合專業領域同儕評鑑或外部成員進行評鑑，而部分國家則會藉由專業領域評鑑或來補足機構評鑑之不足。

## （二）專業領域評鑑

專業領域評鑑之評鑑對象是以某一專業領域、學院、系所、學門或學程為主，強調其專業領域中的教學品質，大多引用專業學術標準來評估該專業領域符合之程度，評鑑的主要目的是以品質改進為導向。

因為專業領域評鑑會因各國實施範圍的差異，所以使用名稱上亦有所不同，例如美國實施的是專業（如醫學、心理、師範教育等）評鑑與認可的活動，故稱專門領域認可；英國與香港針對可開辦學位的課程加以評鑑與審核，故稱學位課程評鑑（course validation & program validation）。而英國部分的高等教育機構目前亦使用 program review 來表示學術性的課程評鑑以及非學術性的方案評估活

動；法國實施的是與教學研究有關的特定學門為主的評鑑（如地理、傳播、牙醫等），故稱學門評鑑（disciplinary review）；我國則是於 1992 年至 1993 年遴選「中國電機工程學會」、「中華民國管理科學學會」以及「中華機械工程學會」試辦專業領域評鑑，係以系所為單位，故有學者稱為學門評鑑或系所評鑑，在 1998 年至 1999 年的通識教育評鑑，則是一種課程評鑑（亦稱 program evaluation），除此之外，於 1999 年成立「台灣醫學院評鑑委員會」(Taiwan Medical Accreditation Council, TMAC)，針對醫學教育進行五年一期的醫學院評鑑，亦屬於專業領域評鑑。

Kells (1992) 曾歸納其研究指出歐洲各國實施的專業領域評鑑，較為偏重學位課程的內容與教學方面；美洲各國則以學系或單位為受評對象，評鑑之重點除了學系或單位的課程內容與教學外，亦包括其研究與管理方面之成效。而 Lamb (1993) 則是指出專業評鑑有以下優點：

1. 通常採取同僚評鑑，而同行之專家能對評鑑標準的相關性、彈性、以及國際性有所瞭解，故專業領域評鑑為一最常使用的評鑑方式。
2. 較能對教育政策中某一專業特定目標的達成，有一詳細的評估。
3. 較容易針對特定領域的不同課程或學程，進行比較。
4. 同時採用不同評鑑機制的機會較多。
5. 在進行機構或系統評鑑時，除了一般性的評估外與比較外，其評鑑結果亦可作為機構評鑑之參考。

專業領域評鑑因為評鑑範圍較小，故較容易實施，通常採用專業領域同儕評鑑的方式來進行，對於評鑑標準、受評對象能有較為深入的了解，同時也可搭配不同的評鑑機制，因此大部分國家緊實施專業領域評鑑，然而，其缺點在於專業評鑑的參與成員之同質性較機構評鑑高，因而比較容易產生學術主觀的缺失，因此實施時需要加以注意。關於機構評鑑與專業領域評鑑之比較，如表3-1所示：

表 3-1 機構評鑑與專業領域評鑑之比較表

	機構評鑑	專業領域評鑑
<b>受評對象</b>	整體學校教育機構	某一專業領域、學院、系所、學門或學程
<b>評鑑重點</b>	機構的效能	某一專業領域的教學品質
<b>優點</b>	對學校的整體辦學績效提供全面性的瞭解	較易實施
<b>缺點</b>	1.無法獲得專業領域單位之回饋 2.無法對課程、個別系所提出改進建議	1.較無法對學校整體效能提供全面性瞭解 2.參與成員同質性高，易流於學術主觀
<b>代表</b>	美國認可制的機構認可	1.美國認可制的專門領域認可 2.我國的系所評鑑、醫學院評鑑

資料來源：作者自行整理。

## 二、以評鑑執行者區分：

依據高等教育機構實施評鑑之不同驅使動力和執行者，可將其分為內部評鑑與外部評鑑，所謂的「內部評鑑」係指機構內部人員來執行的評鑑，而「外部評鑑」則是由機構外部人員所執行的評鑑活動（潘慧玲，2005），整理不同學者之說法，說明如下：



### (一) 內部自我評鑑

內部自我評鑑是指高等教育機構基於自動自發精神，發揮自我反省與自我批判的能力，由高等教育機構本身或其指定團體規劃及執行評鑑活動，而其意涵又可分為二類（王保進，2002b）：

- 當評鑑之目的主要注重在品質的保證或績效責任的確保時，自我評鑑是受評機構內部人員根據外部標準，對本身之目標、現況、過程、及結果做敘述或分析，並將其所得結果撰寫成報告，以供進一步外部訪評之依據，此種自我評鑑稱之為「self-evaluation」。
- 當學校因應校務發展之需求，基於品質持續改善與組織更新，強調學校全體成員參與，並在學校高階主管領導下，以有效的評鑑機制，對學校的輸入、過程、結果面進行評鑑，達到改善目的，此種自我評鑑稱之為「self-study」，常與組織策略規劃相結合。

在自我評鑑過程中，相關資訊的蒐集方式，Marcus (1983) 指出除了教師與行政人員是主要的訊息來源外，還應蒐集學生、及相關外部人員（如畢業生或政府機關人士）的意見，如此所進行的自我評鑑才算是完整。而在進行自我評鑑的活動時，Froh (1991) 指出因自我評鑑旨在品質的改善，所以對過程與結果的評鑑應該同樣重視，量化的表現指標與質化的標準應該兼顧，如此才能精確地評鑑出優勢與缺失（引自蘇錦麗，1997）。

為了有效實施自我評鑑，首先校內必須成立規劃小組，負責規劃設計有效的自我評鑑過程，Kells (1992) 認為一個有效的自我評鑑過程應具備五個主要條件，包括領導者的主持、專業的技術、提供資源、發展成員的內在動機、以及機構需求的診斷（王保進譯，2002a：62-70）。

1. 領導者的主持：為成功的自我評鑑第一要件，如果行政主管對自我評鑑過程並不持積極支持，將無法建立信賴氣氛以及提供充裕的資源，評鑑工作亦無法順利進行。
2. 專業的技術：是指團隊中每個成員具有相當程度的評鑑經驗及專業技識，如此才能落實自我評鑑的目的。
3. 提供資源：乃是機構應為評鑑過程提供適當的人力和財務資源。
4. 內在動機：係指發展成員具有適當的內在動機，如此一來，成員們才能全心投入，而不會敷衍應付。
5. 機構需求的診斷：針對機構本身問題與需求，進行適當的初步診斷。

內部評鑑的優點在於透過高等教育機構內部成員的參與，可發現較為精確而深刻的問題或缺失，而且比較資深的教職員對於組織內部情況掌握較為清楚，評鑑結果也能較貼近實際的情形，但缺點則是缺乏以不同角度以及與其他同儕組織的相互比較，反而流於主觀而不易發現缺點。

## （二）外部評鑑

外部評鑑是基於外部認證或認可的要求下，由高等教育機構之外的團體或小組來執行評鑑活動，包括：政府、督學、甄審或訪評小組、同儕以及畢業生之雇

主等，通常以符合績效責任、品質的保證之要求為目的（蘇錦麗，1997）。Marcus (1983) 指出，外部評鑑是對自我評鑑結果做品質判斷最理想的方式；Frazer (1992) 也認為由外部專業團體進行品質審核（audit）是十分的重要，對整個專業或是學程做出一個判斷，同時也是對自我評鑑做品質判斷最理想的方式之一；Kells (1995) 亦認為外部評鑑除了可對內部自我評鑑的效度加以驗證外，也可以讓學程內部成員感受到來自外部的壓力而作出必要的調整。

王保進（1993：9）提出，綜合多位學者之看法，訪評人員在進行訪視評鑑時，必須完成下列工作：1. 根據大學或學程既定的目標與評鑑標準，審查大學或學程所提的自我評鑑報告；2. 舉行各種座談會議；3. 訪視各項設施；4. 實地參觀教學現況；5. 瞭解教師的研究品質與生產力；6. 提出與當前及未來計畫相關的問題；7. 撰寫訪視評鑑報告，並提出具體建議。在訪問評鑑結束後，評鑑委員宜儘快提供回饋資料，其一般的作法是先給予受評機構非正式口頭報告；此外，並召開檢討會，使受評機構能有機會對與事實資料不符之處提出說明，並與訪評委員針對評鑑的作法加以反應意見，以作為未來實施相關活動時的參考依據。

外部評鑑的優點在於評鑑委員異質性高，可以透過不同的角度提供多元看法與建議，也能較客觀評估組織狀況，但由於進行外部評鑑時，受到外部趨力的壓力影響下，高等教育機構本身處在「被動」的狀態，因而評鑑的成效往往不易充分彰顯，而且評鑑結果未必符合真實情境，此外，外部評鑑不如內在評鑑是以組織自發性的內在動力所趨使，所以也不易為組織成員所接受。關於高等教育內部評鑑與外部評鑑之比較，如表 3-2 所示：

表 3-2 高等教育內部評鑑與外部評鑑之比較表

項目	內部評鑑	外部評鑑
意義	自我管制	外在認可
目的	1.自我改進導向 2.提供外在評鑑之參考	1.績效責任導向 2.外在品質之管制
時間	長	短
評鑑執行者	機構本身、機構內同僚 (偏質性)	審議者、表現指標(偏量化)
評鑑作法	品質評估、品質保證	品質審議 (基於法規對品質保證要求)
實施方式	自我評鑑、實地訪評	自我評鑑、實地訪評
報告處理方式	不公開 (通常只提供校內有關人員)	公開 (有時排定名次、具競爭性)
報告運用方式	作為改進之參考	1.作為學生、家長和雇主選校、 選才之依據 2.作為政府或其他單位提供經費 補助之依據
優點	1.較能發現深刻的問題 2.評鑑結果較貼近真實情境	1.客觀 2.多元的評鑑角度與建議
缺點	1.易流於主觀 2.缺乏多元角度	1.自發動力不足 2.評鑑結果未必貼近真實

資料來源：修改自蘇錦麗（1997：22）。

## 貳、高等教育評鑑之評鑑單位

評鑑單位又稱為評鑑團體，主要負責規劃與推動高等教育評鑑工作之單位或機構，依據不同的分類方式，概分類如下（蘇錦麗，1997）：

### 一、依據任務不同區分

評鑑單位依工作任務不同而有所差異，大致可分為評鑑者、認可者、審議者（或後設評鑑者），及綜合角色者，如美國區域性及專業性認證團體，同時扮演評鑑者與認可者角色，主要業務涵蓋政策發展、期刊發行、執行訓練計畫、資助或從事相關研究工作，並保證教育品質和保護社會大眾擁有了了解的權利。我國高等教育評鑑中心，除了辦理大學評鑑，擔任評鑑者角色外，其任務尚包括發展各類評鑑指標、開發更好的評鑑機制、與國外重要評鑑機構進行交流、培育專業評鑑人員、建立評鑑人才庫與資料庫、發行評鑑期刊叢書等，亦為綜合角色者。

### 二、依據運作範圍區分

部份評鑑單位只負責高等教育教學方面品質之評鑑；有的單位則是強調研究與

管理方面之品質，例如英國的高等教育品質保證體系之中，分別將高等教育的教學與研究交給「品質保證局」( Quality Assurance Agency, QAA ) 以及「研究評量作業小組」( Research Assessment Exercise, RAE ) 來負責。

### 三、依評鑑對象區分

高等教育評鑑可分為機構評鑑與專業領域評鑑，機構評鑑主要是針對機構整體本身（如學校）；專業領域評鑑則負責專業領域（如醫學、心理學等）。故有的評鑑單位只負責機構評鑑或是單一專門領域之評鑑；有的則是同時包含機構評鑑以及專業領域評鑑。

### 四、依評鑑單位之定位區分

以評鑑單位之定位來區分，可分為各大學自組的評鑑單位、政府負責的官方評鑑單位以及非官方民間組織三種（王保進，2003；蘇錦麗，1997；楊國賜，2005）：

#### （一）各大學自組的評鑑單位



例如英國大學校長委員會 ( Committee of Vice-Chancellors and Principals, CVCP )。但事實上，英國大學校長只是榮譽職，委員會中的副校長才是真正負責校務的最高主管，相當於我國大學校長。該組織積極倡導大學行政要採取「管理導向」，以確保高等教育品質。並於 1983 年組織「學術標準小組」( Academic Standard Group, ASG )，審查大學品質與學術標準，同時大學校長委員會於 1990 年設立「學術審議會」( Academic Audit Unit, AAU )，以監督各大學在「品質保證」方面落實的情形，在 2000 年改名為「英國大學委員會」( Universities UK )。

#### （二）政府負責的官方評鑑單位

依據政府與該單位的權力關係，可分為官方與半官方兩類，所謂的「半官方」意指該團體雖由政府設立，但實際運作上擁有獨立自主的權力，如法國 1985 年成立大學評鑑委員會 ( Comite National D'Evaluation, CNE )，負責以學術的角度監督高等教育品質，並直接向總統報告，為獨立超然的組織；而澳洲 1992 年成立高等教育品質保證委員會 ( The Committee for Quality Assurance in Higher

Education) 負責針對品質保證議題向政府提供建議，同時進行獨立審核大學品質保證政策與程序，以及對政府建議、分配年度與品質相關的經費；此外，香港學術及職業審議局（Hong Kong Council for Accreditation of Academic & Vocational Qualification，HKCAAVQ）亦是學術與評鑑政策上獨立於政府的組織。

### （三）非官方民間組織

由民間團體發起並執行評鑑活動，團體具認可功能，依對象不同可分為一般性校院評鑑團體，如美國六大區域性評鑑學會；以及專業學門評鑑團體，如美國專業學門評鑑學會。評鑑單位之分類，如表 3-3 所示：

表 3-3 高等教育評鑑單位之分類表

種類	實例
一、各大學自組之單位	英國「大學校長委員會」
二、官方評鑑單位	
1. 具有視察/評鑑功能	法國「大學評鑑委員會」
2. 具經費補助功能	德國「德國研究協會」
3. 具認可功能	香港「香港學術及職業審議局」
4. 具授予學位功能	紐西蘭「紐西蘭資格機構」
三、民間組成評鑑單位	
1. 一般性校院評鑑	美國六大區域性認可學會
2. 專業學門評鑑	美國四十六個專業學門認可學會

資料來源：引自蘇錦麗（1997：24）。



## 參、高等教育評鑑結果之處理及運用

高等教育評鑑結果通常是做為報告書，但報告書之運用與評鑑目的具有密切關係，不僅會影響各大學校院之發展與相關權益，也將影響評鑑功能之發揮，更影響社會大眾對於高等教育的觀感，因此需要審慎以對。對於評鑑結果之處理與運用，依序分述如下：

### 一、評鑑結果之處理

高等教育評鑑結果報告書之品質，反映了評鑑單位的公信力，一般而言，評鑑結果報告書可分為公開與不公開兩種處理方式，然而，高等教育評鑑結果之處理方式與評鑑目的有著密切關係，如果評鑑目的只是在於改進高等教育機構的內在品

質，而自我品質之改進是高等教育本身的責任，因此評鑑結果報告書就不一定要對外公布。但是若評鑑目的在於高等教育機構之績效責任以及外顯品質保證，則評鑑結果之公開將會是非常重要（蘇錦麗，1997）。目前各個先進國家之高等教育評鑑結果報告書之處理方式，無論美國的認可制評鑑或是以英國為代表的品質保證制度，基於市場邏輯以及資訊公開透明化的原則，都採用將評鑑結果對社會大眾公開的方式，不僅可以讓高等教育消費者（如學生、家長）了解他們所「消費」的高等教育品質確實符合績效責任；也將透過結果報告書之公布，對高等教育機構形成一股壓力，讓大學院校努力去改善其辦學品質（王保進，1997a）。

事實上，評鑑結果報告書之公開與否，各有利弊。若將詳細的評鑑結果報告對外公布於媒體或以刊物出版，可以滿足社會大眾了解高等教育辦學品質的權利，Green（1994）認為此舉不僅符合績效責任的訴求，也藉由公共壓力迫使高等教育機構必須改進（引自蘇錦麗，1997）。但是公開評鑑結果報告書的缺點在於受評機構擔心完全公開將會引起不良的效應，因此企圖掩飾缺失與問題，造成評鑑功能受到損害，評鑑結果無法真正反映實際情境。若只將詳細評鑑結果報告書交給受評機構，維護了報告書的機密性，也達到協助機構自我改善之目的，但卻又無法滿足大眾想要了解高等教育機構教育品質的訴求。

為兼顧兩者，目前可行的折衷方法有兩種，其一將詳細的評鑑結果報告書交給受評機構，對外僅公佈報告概要，例如若有量化評鑑指標，只公布最大值、最小值或平均值，若是質性評鑑標準，則以文字敘述一般實施情形；其二是將詳細的評鑑結果報告書交給受評機構，由其自行決定是否公佈評鑑結果。但是無論對評鑑報告書採用哪種處理方式，評鑑團體或相關單位不應根據各校的評鑑結果來進行比較高下、排等第之解讀，更不宜以總分來區別受評機構間的差異（王保進，2003；蘇錦麗，1997）。另外，在完成報告書之期間內，應給予受評機構對於報告內容有所質疑處，擁有說明澄清的機會；而且當受評機構對於評鑑結果有所不服時，也有適當的申訴管道。

## 二、評鑑結果之運用

由於高等教育評鑑的受評對象為各大學院校，評鑑結果之運用將會影響高等教育機構之權益與發展，因此需要妥善處理，而評鑑結果的運用亦與評鑑目的有密切之關係。若是評鑑結果是運用於高等教育機構本身的辦學品質之改善，而評鑑結果報告書僅作為高等教育機構自我改進研究、教學品質與辦學績效之參考，教育行政機構與相關單位就不宜將評鑑結果另外有其他運用；若是評鑑目的在於考核高等教育機構外顯品質或績效責任的訴求，評鑑結果報告書將可以提供政府的相關單位作為相關決策的依據，相關決策包括：承認或認可資格之授予或撤銷、經費分配或經費補助、增設或調整系所、增加學生註冊人數以及學校申請專案貸款或補助之審核等（蘇錦麗，1997：37）。上述決策中最常見的就是根據評鑑的結果決定經費補助的多寡，此種將評鑑結果視為經費補助唯一依據的作法，不僅讓高等教育的自主性受到傷害，但是對政府而言，若不採取經費補助的措施，亦會讓政府不知如何確保高等教育品質的績效責任。



關於評鑑結果與經費補助間的連結，學者們提出不同的見解。Van Vugh 與 Westerheijden (1994：368) 主張評鑑結果與經費補助間不應是直接而嚴格的關係，而應是間接非自動的關係，意味著評鑑結果不應是政府作為是否給予補助的唯一條件，否則將扭曲評鑑制度本身的意義，也忽略學校間的背景差異與不同取向，然而，學者 Ewell (1996) 則認為在現今講求教育績效責任的趨勢下，評鑑結果報告之運用，不應消極作為提升辦學品質之用途，若能積極作為經費補助或獎懲依據，將更能落實評鑑的效果（引自蘇錦麗，1997：37）。綜上所述，無論採用何種方式處理評鑑報告以及運用評鑑結果，應先思考評鑑工作之目的為何，並了解各種處理與運用的優缺點，將缺失減到最低程度。另外，評鑑結果報告的處理與運用歷程中，也應盡量符合多元參與及民主化原則，讓受評機構有機會發表意見與申訴，使評鑑過程更加透明而公平，達到彼此間的共識。

## 肆、高等教育評鑑之模式

在高等教育評鑑模式中，目前發展最為成熟的評鑑模式即是美國的「認可制」以及歐洲國家的「品質保證制度」，同時都採用內部評鑑與外部評鑑作法，包括美國、英國、瑞典、芬蘭、丹麥、挪威、荷蘭、法國與澳洲等國都設有高等教育評鑑的專責機構來負責評鑑工作。此外，Millard (1983) 強調，認可並不等於品質保證，教育品質是機構或學程所擁有的特徵，認可只在決定機構或學程是否接受並實踐確保教育品質的承諾，同時提供改善品質的誘因（引自顏若映，1997：222），因此認可制與品質保證制應有所差異。以下依序說明認可制與品質保證制之形成與施行。

### 一、認可制

#### （一）美國認可制評鑑形成之社會外部因素

美國認可制評鑑起源於19世紀末和20世紀初期，關於其興起之背景因素已於本章第一節進行探討，主要是由於19世紀末美國高等教育面臨動盪與混亂的局面，而醞釀了認可評鑑之形成，除了高等教育的內部因素外，其社會外部因素還包括教育權為一般性權力、各州政府的教育管控標準不一以及民間團體為美國社會重要改革力量（蘇錦麗，1997；El-Khawas, 2001；戴曉霞譯，2003； El-Khawas, 2005），分別說明如下：

##### 1. 教育權為一般性權力

依據1791年美國聯邦憲法第十條修正案之規定：「凡憲法未授與聯邦，而又未禁止各州行使之權力，均保留於各州或人民」，授予州政府「一般性」(general)的權力，並將「有限的」權力委託給聯邦政府，由於當中未提及教育事務，以致美國的「教育」屬「一般性」權力，為各州政府及其公民所管轄。

雖於1980年經《教育部組織法》（Department of Education Act）成立「聯邦教育部」（U.S. Department of Education），但據《教育部組織法》之規定：「國會設置教育部，旨在保障州政府、地方政府、及公私立教育機構在制定教

育政策及行政管理上的權利，並改進它們對自身教育工作及政策的控制。教育部之設立並不增加聯邦政府對教育的權力，也不減低州、地方、及州其他機關所保留的教育職責。除非經本法律授權，教育部長或其他官員所提供的教育計畫，不應被視為該部已獲授權從事對課程、教學、行政、教育人員、認可機構或協會、圖書資源之選擇及內容、教科書、或其他教材的指揮、監督、和控制」（引自謝文全，2001：81），因此美國聯邦政府對於教育並無直接管轄之權。

## 2. 各州政府的教育管控標準不一

依美國聯邦憲法規定，教育行政為各州的保留權，故各州可以自主地辦理教育事務，也由於教育權是屬於州政府及其公民，因此美國高等教育機構極少數是由聯邦政府成立，超過99%的校院是由州政府、自願性組織與營利機構所設立。但是各州審核尺度標準不一，有些州需要學校合乎標準才允許辦學；有些州則無設立標準，造成當時各州的辦學、教學及學生學習成就並無統一標準，致使各州間高等教育品質參差不齊，因此透過自願性團體、州政府授權之私人團體運用其權力來管理、監督美國高等教育機構教育品質，以保護消費者權益。

## 3. 民間團體為美國社會之重要改革力量

美國社會有習慣以自願組成之民間團體來解決社會問題的傳統。陳樹坤（1983：17）指出：

美國人在各個時代、各種情況、各種問題之處置均不斷組織協會以解決問題，除有商業性及製造業公司之外，尚有其他上千的各種組織，如宗教性的、道德性的、普遍性的或特殊的、大的或小的等。美國人可用協會（association）於娛樂方面，更可用以建設學校、教堂、傳播知識，…，美國民間認可協會成立實與此一社會傳統具有密切關係。

於是促使有志之士組成民間團體，設立認可機構辦理學校評鑑與認可的工作。

## (二) 美國認可制評鑑之現況

在大部分國家中，維持與建立高等教育機構之標準通常是政府的責任，然而，認可制評鑑卻是透過高等教育機構或專業性協會組織組成自願性民間組織，協助各校實施認可評鑑，而改進教育品質。Kells (1983) 將認可制度定義為，「透過非官方的學術團體，採用同儕評量，以檢視被認可之校院，是否達成自我評鑑中自訂的目標，以符合評鑑標準的自願過程」（王保進譯，2002a），而因此認可制評鑑具有濃厚的自願、自主與自我管制的色彩，可說是美國相當獨特的制度，對於美國認可制評鑑之現況，依據認可制度之分類、執行認可之機構以及認可制度之運作來說明。

### 1. 認可制度之分類

認可制度依對象可分為兩類型，一為「機構」認可，另一為「專業」認可，依序說明如下（王保進，1993；蘇錦麗，1997；顏若映，1997）：

#### (1) 機構認可 (institutional accreditation)

機構認可係由區域性 (regional) 及全國性 (national) 的認可團體負責，通常以整體高等教育機構之校務為認可對象，認可評鑑範圍包括：辦學宗旨與目標、管理與組織、教師素養、教學措施、與學生有關的服務、圖書館、設備與學校財務等，以確認每一項功能之運作。

#### (2) 專業領域認可 (specialized accreditation)

專業認可是由特定專業或學門組織所進行的認可活動，認可對象通常是高等教育機構之某一專門學程、學系或學院，對於學程師資、課程、教學及教材進行認可評鑑。大多數專業領域認可學會所認可的學程，通常必須是已經獲得區域性認可學所認可之高等教育機構所屬之學程，而專業認可也可能會認可單一學門之專業大學校院，也可能是非學術機構，如醫院。

專業認可強調的是受評機構的自我管制精神，以達成確保教育與訓練品質之目的，然而，隨著專業領域不同，標準也不一，每一個專業領域評鑑團

體都有一套對於該專業領域的評鑑標準，充分反映了美國認可評鑑的自願性精神。

## 2. 執行認可之機構

目前執行認可之機構總共有三類，包括：區域性認可機構、全國性認可機構、專門及專業認可機構，分別說明如下：

### (1) 區域性認可學會 (regional accreditors)

因為美國地域幅員廣大，高等教育機構多達數千所以上，因而便以區域來劃分，組成區域性認可學會，美國區域性認可學會共有六大認可協會，包括：新英格蘭院校協會 (New England Association of Schools and Colleges) 、中區各州院校協會 (Middle States Association of Colleges and Schools) 、中北區院校協會 (North Central Association of Colleges and Schools) 、南區院校協會 (Southern Association of Colleges and Schools) 、西北區院校協會 (Northwest Commission on Colleges and Universities) 、西區院校協會 (Western Association of Schools and Colleges) ，其宗旨與目的如表 3-4 所示。六大區域性協會認可對象包括公立或私立、非營利或營利、兩年制或四年制的校院機構，對校院功能進行綜合性檢視，所執行認可類型為機構認可。

表 3-4 美國六大區域性認可協會之認可宗旨與目的

認可機構名稱	宗旨與目的
新英格蘭院校協會	確保機構或學成之品質、協助品質改善。
中區各州院校協會	教育品質卓越、品質改善。
中北區院校協會	確保高階學習之品質、強化高等教育之品質與統整、降低外部控制，確保社會信任。
南區院校協會	提升教育品質、持續品質改善、確保機構目標達成之效能。
西北區院校協會	確保品質卓越、鼓勵品質改善、機構教育目標符合利害關係人需求、提供設立機構之諮商服務。
西區院校協會	品質與效能之卓越、品質改善、建立最佳實務、確保建立決策與校務發展之指標。

資料來源：引自王保進（1993：19）。

## (2) 全國性認可學會 (national accreditors)

全美共十一個全國性認可學會，認可對象通常為單一特定目的設立支機構，如私立專門機構、宗教大學校院等，包括公私立、非營利或營利機構。主要確認學校的合法性與課程訓練的適切性，針對機構本身進行評鑑而非個別教育學門評鑑。另外，高等教育認可審議會 (Council for Higher Education Accreditation, CHEA) 將其區分為專評宗教機構 (Faith-Related Accrediting Organizations)、專評私立營利職校 (Career-Related Accrediting Organizations) 兩類 (CHEA, 2008)。

## (3) 專業領域認可學會 (specialized and professional accreditors)

專業領域認可學會是以特定學程或學院為認可對象，針對校內特定學院、系所、學程或專業領域進行評鑑與認可，包含高等教育中各學位層次，目前共有六十六個學會，各專業組織所覆蓋的學科範圍大小不一。分佈在醫藥衛生、工程、人文、社會科學、農業等領域，如工程和技術認證委員會 (Accreditation Board for Engineering and Technology, Inc., ABET)、國際商管學院促進協會 (The Association to Advance Collegiate Schools of Business, AACSB International)、美國心理學協會 (American Psychological Association, APA) 等。

專業領域評鑑也是有所限制，規模較小的國家可能沒有足夠的專業領域專家，可以對所有領域進行有效的外部同儕評鑑，而且在大眾化高等教育之下，專業領域快速成長，然而在新的跨領域學程之快速發展下，其外部同儕專家卻十分有限，專業領域認可評鑑將會難以實行 (王如哲, 2005)。

### 3. 認可制評鑑之程序

自認可制評鑑實行百餘年以來，認可程序也越來越完整，綜合整個認可程序，所有認可機關的認可過程之主要步驟包括 (Adelman, 1992: 1314；王保進譯, 2002a : 21)：

- (1) 確定申請認可校院之聯絡人（通常為院長或其他資深人士）；
- (2) 機構或學程申請認可前，先進行自我評鑑過程，並提出報告；
- (3) 確定實地訪視日期，於實地訪視前一年，認可協會再次確認訪視日期、認可目的及訪視範圍；
- (4) 訪視前數月，訪視小組成員名單送至申請認可機構或學程，並請其表示意見，認可協會提供訪視小組成員差旅費和住宿費，無其他酬勞。
- (5) 根據認可協會提供的手冊和準則，申請認可機構或學程繳交「自我評鑑報告書」初稿給認可協會，由其提供意見和建議；
- (6) 在實地訪視前二至三個月，申請認可校院必須將自評報告書、機構資料、教師/學生手冊、課程大綱等送至認可協會；
- (7) 訪視小組前往申請認可機構或學程，核對自我評鑑報告書及其他資料的真實性，確認該機構或學院之設置目標、師資、課程、設備等，並進行訪談；
- (8) 訪視小組提出訪視報告，申請認可機構或學程對於訪視報告提出正式回應；
- (9) 認可委員會將以自我評鑑報告、訪視報告以及機構或學程的回應意見決定是否認可（包括認可、未認可、有條件認可）；
- (10) 申請認可機構或學程必須持續進行定期的評鑑。



因此美國高等教育認可制評鑑可歸納五項特徵（Eaton, 2003: 3-4）：

- (1) 自評：申請認可的高等教育機構和學程必須準備一份依據認可機構標準之書面績效摘要報告。
- (2) 同儕評鑑：認可評鑑是由專業同儕所執行。這些同儕在大學機構或學程完成自評後擔任訪視委員，以便對機構和學程進行評鑑。
- (3) 實地訪視：通常會派出一組訪視委員，以便評鑑申請認可的機構或學程，並以自評報告為實地訪視的基礎。除了上述訪視委員外，也包含公眾成員（對高等教育感興趣的非學術人員），所有委員為自願性質，通常沒有固定薪資。

(4) 認可機構的行動：認可機構之委員會，由機構和學程的行政人員、教師及社會大眾所組成，這些委員會對新設機構和學程進行認之再確認，以及對不通過的機構和學程之認定。

(5) 持續的外部評鑑

### (三) 聯邦政府、州政府與認可制評鑑

認可制評鑑原是由高等教育機構向認可學會提出認可申請，亦即大學校院是否願意接受認可學會的評鑑，由大學自行決定。然而，自第二次世界大戰後，聯邦政府大規模介入高等教育經費提供，從 1952 年《退伍軍人再適應法案》(Veterans Readjustment Act) 授權聯邦政府撥款給招收退伍軍人的高等教育機構，並由各高等教育機構直接交給學生本人，但聯邦政府並無為此建立一套高等教育機構的品質控管系統，而是透過認可評鑑制度進行篩選。於公法 550 第 253 條，聯邦政府要求接受經費補助的高等教育機構需符合兩項條件：一為該機構需有所在州的授權或核准，其二為該機構需為國家許可之認可機構認可（戴曉霞譯，2003）。此外，1965 年聯邦政府通過《高等教育法案》(Higher Education Act, HEA)，提出大規模聯邦政府學生貸款計畫(federal government student loan program) 之規範機制，欲申請學生貸款的高等教育機構必須通過認可。聯邦、州政府與認可制評鑑三方開始相互影響，原是因應退伍軍人法案補助之用，之後聯邦政府大力協助學生接受高等教育，提出相關補助方案，因此聯邦編列高等教育機構之合格名單的過程就變得日益重要。

然而，構成聯邦、州與認可制評鑑三方連結的合法條款為 1992 年《高等教育法案》之修訂，其中增添：州政府的角色與責任之明定、認可機構之許可、合格與檢定程序、方案審查與資訊、規章審查，使得聯邦政府、州政府以及認可制評鑑成為了高等教育機構之品質控管的責任三方。然而，認可制評鑑與聯邦政府之間的連結也導致其「自願性」受到限制，將聯邦經費補助與認可制評鑑相互結合，使得部分學者認為認可制評鑑將成為準政府(quasi-governmental) 機制的

性質，而失去「自願」的原則（王保進譯，2002a）。

#### （四）美國認可制之重要變化

美國認可制的發展已百年之久，成為一種相當成熟健全的高等教育評鑑模式，認可結果不只提供學程或機構作為品質提升與改進的依據，另外，還成為提供聯邦政府與州政府高等教育機構品質相關資訊的重要途徑，並提供社會大眾與高等教育消費者判斷高等教育機構品質、入學選擇及私人捐助的重要參考。但隨著政治、經濟與社會變遷，今日美國認可制發展也必須面對許多變化與挑戰，其中包含：

##### 1. 高等教育多元化所帶來的挑戰

隨著全球化、高等教育大眾化以及資訊科技高度進步等因素影響，美國高等教育機構的發展也越來越多元化，新興的遠距教學型以及營利型的高等教育機構亦成為需要接受認可評鑑的對象，因此對於美國認可制之運作、評鑑準則以及與政府的關係產生了變化與挑戰（El-Khawas, 2001: 105-117; 蘇錦麗，2008：16）。



##### 2. 政府的涉入逐漸增強

美國認可制中聯邦政府、州政府與認可組織之間的三角關係，也產生了變化。過去 20 幾年以來，部分州政府逐漸開始增加其監督職能，例如透過使用表現指標使公共機構達成其所預期結果之績效責任、法律明定執行內部學生學習評估、將學校的表現結果與預算結合等（El-Khawas, 2005: 6-7）。

聯邦政府的涉入也逐漸增強，尤其當全國高等教育政策中心（National Center for Public Policy on Higher Education）提出《2000 年美國各州高等教育評鑑》（Measuring Up 2000），以及 2004 年的商學全國教育論壇（Business National Education Forum）兩份報告對於高等教育品質、學費的可負擔性（affordability），以及畢業生進入職場之適切性（suitability）提出質疑，成為

美國聯邦教育部開始檢討高等教育品質與認可評鑑過程的基礎（蔡小婷譯，2009）。2008 年 8 月 14 日美國聯邦政府頒布新修訂的《高等教育機會法案》（Higher Education Opportunity Act, HEQA），就 1965 年發布的《高等教育法案》進行修訂與擴增。於八大方面進行重要變革，包括：學生成就、學分轉換、向大眾提供資訊、正當程序：審核與申訴、遠距教育、機構宗旨之角色、聯邦政府諮詢委員會成員之任命與組成，以及監控成長，雖然仍維持聯邦政府對認可制的監督架構，但也加深聯邦政府對於高等教育的控制（Eaton, 2008; U. S. Department of Education, 2008; 蘇錦麗，2008：16）。

2008 年《高等教育機會法案》引起許多美國高等教育學者抨擊與探討，美國高等教育認可評議委員會（CHEA）執行長 Eaton (2008) 針對此法案指出，美國未來 2014 年修正案中，聯邦政府可能將透過聯邦法令消除認可制為「品質裁決人」（arbiter）的角色，此外，國會可能將撤消對於認可組織的許可（recognition）法條，並解散聯邦政府審核認可組織的諮詢委員會，也可能停止以認可制作為聯邦政府補助經費之參考關係，許多作為證明認可組織可靠性的相關法律可能被廢止。因此 Eaton 亦強調美國高等教育以及認可組織，若是未來不加以採取積極的行動，以因應社會對於公共績效責任日益重視的訴求，認可制的萎縮將極有可能會實現。

### 3. 強調績效責任與結果本位（outcome-based）評鑑

1980 年代起，為因應經濟衰弱所帶來的財政壓力，高等教育績效責任受到政府與社會大眾的普遍重視。然而，政府與社會大眾的期望也使得認可制受到影響而變化，如 CHEA 所公布的認可組織之許可方針與程序（Recognition of Accrediting Organizations Policy and Procedures）的五項許可標準中，其中即強調了「績效的證明」（Demonstrates accountability），不僅強調認可組織必須建立要求申請認可的機構或學程提供一致而確實的學術品質、學生成就之相關資訊之標準，以增進社會大眾的信心和投資，而且

於 2006 年增訂認可組織本身一定要維持和鼓勵公眾參加與品質、績效相關的決策，公眾代表包括學生、父母、企業或學術界人士、政府官員等 (Dill et al., 1996; Eaton, 2003: 5) 。

認可制的認可標準與作法，開始重視申請認可的機構或學程績效責任的達成，從早期重視「輸入」的評鑑，轉而重視「輸入」與「輸出」的評鑑，例如認可標準中強調機構或學程所培育學生的能力或技巧，是否能獲得證書或滿足就業市場需求；於規劃性的學生結果表現水準及其測量方面，必須呈現達到目標的證據（王保進，1995：252；蘇錦麗，2008：16），也使得「結果本位」評鑑受到認可組織的重視（Bowman & Brown, 1994: 6-8）。

## 二、品質保證制

相較於美國高等教育認可制評鑑，品質保證制為歐洲國家高等教育評鑑之特色，藉由探討品質保證之脈絡因素及歐洲主要國家中英、法兩國的高等教育保證機制，以理解高等教育品質保證制度之概略情形。

### （一）品質保證制之脈絡因素

除了英國之外，大多數歐洲國家的高等教育制度長期以來由政府所掌控，而經費也多由政府所提供之，雖然品質保證是歐洲大學的核心概念，但並沒有產生機構管理或政策上之特定機制或工具，品質管理僅是學術社群的自主機制之一，並沒有與績效責任和市場概念相互關聯。然而，面對1980 年代以來，各國政府逐漸受到財政緊縮的壓力，開始強化對公共部門「品質」的要求下，「錢花在刀口上」之概念成為政府補助經費的重要依據，Sizer (1990) 指出「錢花在刀口上」就是符合 3E 原則，即符合經濟 (economy) 、效率 (efficiency) 及效能 (effectiveness)，以達成績效責任 (王保進，1997b)。另外，在高等教育機構追求品質與績效責任的同時，政府也逐漸減少對於高等教育之管制，增加大學校院的自主性，透過自主管制來確保教育品質，並回應社會與經濟的需求，也助長了

歐洲高等教育品質保證制度之形成，除此之外，促使歐洲高等教育品質保證制度的快速發展可歸納為四個因素（王如哲，2005：25-26）：

### 1. 高等教育大眾化之影響

大眾化高等教育引發對學術水準下降之憂心，此外，偏好於較多的高等教育入學機會和社會融合政策，造成機構面臨放寬入學的壓力。

### 2. 利害關係人之訴求

高等教育機構的部分利害關係人，特別是企業、專業團體、畢業生和雇主，逐漸喪失對傳統學術品質管理之信心，無法確定高等教育機構能培養出具有競爭力和全球化市場所需之人力；其他對高等教育機構的批評還包括：中途輟學和失敗學生數量的增加，以及學習時間的拉長，可見高等教育機構為了確保內部效率，而於產出面和學生數快速增加之品質上面臨到難題。

### 3. 政府的財務危機

面臨預算限制與財務緊縮的危機下，政府逐漸減少高等教育之單位學生之撥款經費，並強調公共經費之效率。

### 4. 高等教育環境的日益競爭

由於傳統入學政策受到改變，學生流動以及專業人員、學術人員流動之增加，還有來自私立高等教育機構的壓力，使高等教育環境變得更加競爭。

## （二）歐洲主要國家之高等教育品質保證制度

歐洲國家中，由英國及法國首先在1980年代末進行全國性的高等教育評鑑，並在歐盟、UNESCO和OECD等國際組織的鼓勵之下，歐洲各國開始在1990年代積極推動高等教育評鑑制度之建立及實施（戴曉霞，2005）。因此對於高等教育品質保證制度之實務探討，以下由英國、法國的高等教育品質保證制度來說明。

### 1. 英國高等教育品質保證制度

#### （1）品質保證機制之發展脈絡

早期英國高等教育機構經費主要來自於中介機構「大學經費補助委員

會」(University Grants Committee, UGC)，由UCG扮演英國政府與高等教育機構間的緩衝及溝通橋樑，以避免妨礙高等教育的學術自主性，使英國高等教育機構擁有相當程度的自主空間。另外，當時英國高等教育以「雙軌制」(binary system)為主，一軌是經由授與「皇家憲章」(Royal Charter)而享有充分自主權的大學及高等技術學院(Colleges of Advanced Technology, CATs)；另一軌則是多元技術學院(Polytechnics)及師資訓練機構，而「雙軌制」高等教育體系使得英國高等教育呈現兩軌分立的狀態，然而，當時英國高等教育並非沒有任何評鑑機構，尚有「國家學歷頒授委員會」(Council for National Academic Awards, CNAA)對於多元技術學院進行監督，其透過高等教育機構之既定標準，對於課程品質進行自我檢測，並且經由CNAA的外部檢視，對多元技術學院所授予的學位加以認可(王保進，1997b；楊瑩，2004)。



自1970年代以後，英國開始受到龐大經濟發展衰退之壓力，經濟衰退直接影響到國家發展的遲滯(王保進，1997b：280)，1979年保守黨執政後，因為財政赤字增加，新自由主義強調的經濟、效率、效能概念受到重視，對高等教育而言，政府對高等教育的表現與管理日益關注，並於1981年大幅刪減高等教育的補助經費，引起高等教育不滿，認為政府企圖限制大學的自主性。但當時的「教育與科學部」(Department of Education and Science, DES)認為高等教育機構過往太過依賴政府補助，不與企業雇主溝通，以致無法回應社會需求，主張高等教育應減少依賴政府經費補助，以及有效資源分配，同時必須有成本觀念，以提升效能與效率(蘇錦麗、詹惠雪，2006：179-180)。然而，1988年的《教育改革法案》(The 1988 Education Reform Act)更是一改英國教育長久以來地方分權精神，朝向中央集權的重大轉變(溫明麗，2004：75)，通過《教育改革法案》後，UGC改組成為「大學撥款委員會」(University Funding Council, UFC)，UFC亦明確宣示高等教育機構若不採取

行動，檢視並改善教育品質，則必須自籌經費來源，之後成立非官方性質的高等教育評鑑機構「學術審核單位」( Academic Audit Unit, AAU )，負責評鑑英國高等教育品質保證相關事宜。

英國於1992年通過《擴充高等教育法案》( Further and Higher Education ACT )後，正式廢除高等教育之大學與多元技術學院的二元並行制，使得原有的多元技術學院以及各種高等教育學院皆升格為「新」大學，而AAU與CNAA也隨之廢止。為了繼續進行維護高等教育品質之工作，各大學乃組成「高等教育品質審議會」( Higher Education Quality Council, HEQC )，之後又將UFC與「多元技術學院及一般學院經費委員會」( Polytechnic and Colleges Funding Council, PCFC )合併改制為「高等教育撥款委員會」( Higher Education Funding Councils, HEFCs )，並在HEFCs之下，結合原有的HEQC而設置了新單位：「教育品質保證局」( Quality Assurance Agency, QAA )，負責評估高等教育機構的品質，以評估結果作為經費撥款之建議，以提供HEFCs在經費補助決策方面之參考依據（蘇錦麗，1997；王保進，1993）。

## （2）品質保證機制之運作

自1988年來，英國改採研究經費與教學經費補助分離政策，而且也是唯一將「研究品質」與「教學品質」分開進行評鑑的國家。研究品質方面，主要由三個高等教育撥款委員會（Higher Education Funding Councils, HEFCs）負責實施研究評鑑作業（Research Assessment Exercise, RAE），RAE的主要作法是透過對高等教育的研究品質進行評鑑活動，激起各大學對於研究品質的競爭，評鑑對象依學術領域分為70個學門作為評鑑單位，採用同儕評鑑以及後設評鑑對各學門及個人的研究產出進行評鑑（蘇錦麗，1997）。評鑑標準有四項，分別是：1.學術品質，即研究產出品質；2.學術生產力，意指不同類科的研究出版；3.相關性，是指對社會、經濟、科技發展需求之相關性；4.學程活力，即學程的全國和國際競爭力。RAE目前已進行六次評鑑作業活

動，第一次於1986年進行，第二、第三次分別於1989年、1992年辦理，第四次於1996年，第五次於2001年公佈結果，第六次評鑑結果在2008年公佈(RAE, 2008)。

教學品質方面，則由英國高等教育品質保證局(Quality Assurance Agency for Higher Education, QAA)負責，進行學門評鑑(Subject Review)，QAA旨在確認高等教育機構之學位標準與教學品質，以提升大眾之信心，因此規畫一套學術審議的模式來建立、維持、提升高等教育的學術品質，其學術審議可以分為兩種評估模式，一是學科的品質評估，QAA的「學科」是跨學程概念，高等教育機構內具有相同性質的學程，即可根據大學意願歸為同一學科接受品質評估，以6年為循環週期；另一為機構的品質審議，主要是對於整個機構本身的學術標準和學習資源的品質進行審核工作。



然而，近幾年英國的研究和教學評鑑出現一些重要變革，其一為QAA負責的教學品質評鑑，自2005年之後停止以學科層次的教學評鑑，而是以機構為對象，稱為「機構審核」，致使部分學者以「輕輕觸碰」一詞，來描述QAA對機構進行的教學評鑑(楊瑩，2006：50)；其二為英國現任首相Brown於2006年擔任財務大臣時，在2006年預算演說中主張研究評鑑作業(RAE)需要進行變革以後，英國政府正醞釀一套新的評鑑與撥款機制以取代RAE。然而，隨著2008年RAE研究評鑑結果公布，如今可確定的是，日後英國的高教研究評量仍繼續進行，但有一部分改以「書面文件審查」取代同儕訪視。(王如哲，2008；楊瑩，2008)。

## 2. 法國高等教育品質保證制度

### (1) 品質保證機制之發展脈絡

法國高等教育體系整體上分為兩大系統，分別是大學系統(universities)與高等專業學院(Grandes Ecoles, GE)。但就高等教育品質與責任方面而言，

大多數由教育部（Ministere de l'Education）所直接管理，而且高等教育經費方面也是由國家撥款，因此法國的高等教育型態較傾向於中央集權體制，也因此教育行政人員任命、教師資格、經費分配與學位鑑定與授予等，皆由國家教育部統一管理。

然而，受傳統中央集權式的品質控管影響，法國高等教育機構本身欠缺實際的自治性，而趨為統一化、嚴格化及科層化（蘇錦麗，1997：140），加上高等教育大眾化以後，高等教育學生數激增，亦造成高等教育品質低落問題，因此於1968年爆發法國五月學運，迫使高等教育面臨變革。新任教育部長佛賀（Edgar Faure）於同年十一月通過《高等教育發展導向法》（亦稱佛賀法案），此法案不僅部分改變高等教育體系的行政結構，也強調高等教育自治與民主參與（黃照耘，2007）。



之後，在1984年通過《高等教育法》（亦稱Savary法案）亦秉持先前《高等教育發展導向法》中強調高等教育自主的精神，賦予高等教育機構更多行政、學程、課程、財政與研究的自主權，並於法令中建議政府必須設置專責的高等教育評鑑機構，以負責高等教育品質之評估，並提供教學、研究上的建議。因此法國政府於同年成立「國家評鑑委員會」（le comité national d'évaluation, CNE），負責法國高等教育品質評鑑工作，並於1986年開始作業，在1989年修改組織法，不再隸屬於教育部，而是直接對總統負責，獲得更多自主空間（湯堯、成群豪，2004）。

然而，法國政府為了提升高等教育聲望與品質，在2007年開始主導高等教育改革活動，而高等教育評鑑亦於2007年3月改由「科學研究暨教育評鑑局」（Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, AERES）取代「國家評鑑委員會」（CNE）。此外，由評鑑預測效能司（Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, DEEP）與「全國教育行

政與科學研究總督學處」為主要的中介機構（Eurbase, 2008a: 204; 黃照耘，2008）。

## （2）品質保證機制之運作

在高等教育品質保證機制方面，是由「評鑑預測效能司」（DEEP）掌握高等教育各項統計資料，並據此做初步預測和估計；「全國教育行政與科學研究總督學處」負責全國與地區相關高等教育與產學整體發展之建議與規劃；而「科學研究暨教育評鑑局」（AERES）即為目前法國高等教育評鑑之獨立專責機構。由於法國政府期望透過實施高等教育評鑑，除了確保高等教育品質之外，更希望以發展科學研究為主要目標，是以評鑑目標在於了解科學研究如何引導高等教育教學之發展。

「科學研究暨教育評鑑局」（AERES）並非隸屬於教育部或高等教育暨科學研究部，其主要由「諮詢理事會」為最高行政管理部會，內部共有25個諮詢理事，其中9位為國際學術研究卓越代表、7位大學校長或研究機構主管代表、7位大學各學術或教學領域專家、以及2位國會議員，並由理事會選出理事長（即為科學研究暨教育評鑑局長）。此外，評鑑局還設置71位學門代表，以深入了解各學門的特性與發展，促使評鑑順利進行。目前法國高等教育品質保證的評鑑活動，依據各大學校院之區位與規模，分為A、B、C、D四波，政府再依四波順序與高等教育機構簽定四年經費計畫，進行經費撥款，其中「計畫準備期」即為各機構接受評鑑的時間。評鑑內容則包括：「機構運作評鑑」、「研究單位評鑑」以及「教學與學位文憑評鑑」三類，分別由「科學研究暨教育評鑑局」之下所屬的三大處室負責進行（Eurbase, 2008a; 黃照耘，2008）。

「機構運作評鑑」的評鑑對象為各高等教育機構以及研究組織，評鑑目的在於確認研究與教育政策是否明確、與地區和國際化發展是否具有效益，

以及組織架構和管理模式是否完善等。「研究單位評鑑」較重視學校經營策略方面，因此有較為量化的評鑑評分與評等排名結果。「教學與學位文憑評鑑」主要是促使教學機構能夠實施自我評鑑，建構教學自主，並進行學士、碩士與博士文憑之認可評鑑（Eurbase, 2008a）。

英、法兩國在追求高等教育品質卓越的理念是相同的，雖然在追求教育績效責任的策略有所差異，然而，整體上，面臨高等教育大眾化、全球化競爭以及政府財務緊縮等困境，兩國皆以調整高等教育的結構與制度為改革的基礎，並且建立高等教育品質保證機制。同時兩國皆透過評鑑專責機構之建立，以維護、提升高等教育在研究與教學方面之品質，但是評鑑方式卻因歷史、社會文化脈絡不同而呈現差異性。英國較偏向多元方式；而法國則較偏向以政府主導的方式推行高等教育品質確保工作，但兩者皆注重高等教育績效責任之達成。

### （三）高等教育品質保證制之趨勢

透過探究認可制與品質保證制之形成與執行，可看出兩種高等評鑑模式之取向差異。認可制評鑑的主要精神，在於針對系所或機構所訂的目標，以外部評鑑或同儕評鑑方式，了解其目標達成的程度，以及組織內部是否建立一套自我改進機制，經過認可評鑑之後，對於能夠達到自訂目標及建立改進機制之機構或系所，給予「認可證書」；而品質保證制則是秉持品質保證的精神，將強調效率與績效責任的企業管理模式運用於高等教育機構管理中，以「表現指標」作為評鑑的標準。

因此認可制評鑑以「符合目標」為導向，重視目標達成和自我改進；而「品質保證」則以「符合標準」為導向，強調績效責任和持續改進，強調該機構或系所必須達到某種程度的標準，使其教學、研究與社會服務具備一定的品質水準，因此認可制評鑑的標準是達到最低的門檻水準，而品質保證則是必須具備較高的標準（王保進，1997b；吳清山、王令宜，2008）。

雖然兩者皆可促進高等教育品質之改善、維持與提升，但比起被動接受外部機構認可的認可制評鑑，品質保證制更強調高等教育機構的品質保證責任。在面對全球化競爭、市場化趨勢之下，若只要求高等教育機構之教學、研究品質只需達到最低限的水準，恐怕已無法因應國家社會發展以及高等教育消費者所需，同時社會大眾對高等教育品質日漸重視以及教育市場競爭激烈，高等教育機構必須更進一步確保其教育品質能夠維持並增進，因此重視外部標準、績效責任與市場力量的高等教育品質保證機制將越受到重視(蔡小婷, 2008: 64; 蔡小婷譯, 2009: 35)。如同Hawkins (2008: 4) 的研究中指出，品質保證機制逐漸取代國家對高等教育的外部控制，各國政府開始極力參與一系列品質保證運動。





## 第四章 高等教育品質保證制度之興起及趨勢

為了因應全球化競爭趨勢與市場化浪潮，不只高等教育機構的教學、研究品質之維護和提升成為政府、社會大眾的重要焦點，也促使高等教育與政府、市場之間的關係產生轉變。政府在高等教育事務上的主導角色逐漸減弱，但藉由績效責任訴求和強調外部評鑑，將高等教育品質保證責任轉移至學校本身，使高等教育機構必須肩負確保教育品質之責任，而高等教育品質保證機制亦逐漸取代國家對於高等教育發展的直接控制。

本章分為兩節，首先是對於高等教育品質保證相關意涵進行探析，接著在第二節透過對於歐洲高教品質保證運動，以及高教品質保證國際趨勢之探究，藉以了解品質保證制度興起以及推行之歐洲脈絡與國際發展。

### 第一節 高等教育品質保證之意涵

本節探討高等教育評鑑模式中「品質保證制度」之內容，首先是對於品質保證之興起及其相關內涵進行剖析，了解品質保證的概念和特徵後，接著再對於「高等教育品質保證」進行探究。

#### 壹、品質保證之興起及其相關內涵

對品質的重視，最早源於買與賣的關係。任何品質保證計畫的最終目的，即是有効提升品質以及確保其所提供的產品能使顧客感到滿意，而品質制度也隨著時代的變遷而不斷變化。針對品質保證之興起及其沿革，以下將依品質管理概念之演進過程及品質保證相關意涵，加以探討說明。

##### 一、品質的意涵

品質保證是複雜而多重的概念，探討此概念前，需先就「品質」的意涵加以探究。Pfeffer和Coote（1991）探討社會福利事業品質時提及「品質」是個應該小心處理的概念，難以處理是因為該字意義多變，對不同的人而言，指的是不同的事，品

質的概念是如此分歧，因而有必要了解品質的各種意義，否則品質將可能淪為口號（引自何瑞薇譯，2001：23）。Green針對品質的定義亦指出：「雖然人們對於『品質』能夠有直覺地理解，但卻難以清楚表達，就像是『正義』和『自由』一樣，品質是一個難以準確界定的概念」（Green, 1994:22）。即使「品質」概念模糊而不易掌握，易受個人主觀認知、感受而影響，但仔細檢視，探究其複雜意義，仍然很重要。因為需要透過理解品質的意涵，才得以建構一套適當的管理架構，達成改進或提升品質的目標。

對於品質的定義，品質管理的專家學者抱持不同的看法。如Deming（1986）主張品質是「以最經濟的手段，製造出市場最有用的製品」，他認為經營者必須不斷改進品質，以符合顧客日益增進的需要，Deming亦指出品質能夠改善生產力以及增強競爭力（引自中國生產力中心，1998：9）。然而，Juran（1988）強調品質是一種「合用性」（fitness for Use），即適合顧客使用，產品在使用期間能滿足顧客需求。適用性越高，則顧客的滿足感越高，就越有高品質，因此強調品質係由顧客來決定。Crosby（1979）則以生產者的立場，認為品質即是「合乎標準與規格」（conformance to specification），而標準與規格是必須配合消費者的需求。而且產品規格一致，無論是製造規格、檢驗程序都要訂立明確標準，進而生產能滿足顧客所要求品質的產品，其對品質要求的標準是零缺點（zero defect, ZD）。Crosby認為品質是可被要求的，事先預防勝於事後檢查，沒有任何藉口去解釋為何產品有缺失（引自徐世輝，2006：7）。

Feigenbaum（1983）則認為品質是以最經濟的方式使顧客得到滿足，並且主張「品質絕對不會是最好的，而是在某種消費條件下最好」，而這些條件即是產品的價格與實際用途（引自中國生產力中心，1998：13）。此外，Besterfield（1995）主張品質為產品功能/期望（Q=P/E），如果Q大於1，即是顧客認為這項產品或服務是好的，而其所提出的理由乃是因為人們通常會認定一個優秀的產品或服務，大多是因為產品或服務超乎消費者的期待，如此才被消費者認定是有品質的，而對產品

的期待主要建立在有意義的使用和銷售價格（引自徐世輝，2006：6-7）。Garvin（1984）綜合學者專家對品質的定義，歸納出以下品質概念的五觀點：

#### （一）形而上導向（transcendent approach）

說明「品質」沒有明確定義，而是一種直覺上的優劣。顧客需親自接觸產品才能感受品質的好壞，因為涉及個人不同的價值觀，因此也較為主觀。

#### （二）產品導向（product-based approach）

「品質」是指產品的優劣是來自於客觀的比較和衡量。若某種產品的屬性或特質是大家所想要的，而該產品擁有這些特質，即可被視為擁有較高的品質。因此產品擁有越多顧客想要的特質，該產品品質即越好。但是產品只是擁有特質，而不考慮其他配合條件，將會有所不足。

#### （三）使用者導向（user-based approach）

係指品質優劣取決於使用者的決定，以是否滿足使用者需求來決定品質好壞。若能夠符合使用者需求，即「有品質」；反之則否。此觀點特別強調顧客期望、需求及滿意度，並以此為決定品質的最重要指標。此品質觀點以Juran和Deming為代表。

#### （四）製造導向（manufacturing-based approach）

以生產者角度定義品質，「品質」是指符合產品規格的程度。若產品與規格間的差距越大，表示品質越低劣。顧客滿意度高低，也與產品是否符合特定要求或規格有密切關係。此觀點的優點在於能客觀測量產品品質標準，減少成本浪費，此品質觀點以Crosby為代表。

#### （五）價值導向（value-based approach）

此品質觀點以價格、成本的角度定義品質。「品質」係指顧客所能接受的產品價格的範圍內，提供顧客的效用及滿意程度。然而，顧客決定購買產品前，必先考慮是否有其價值，故此品質觀點較為主觀，以客觀效標來評量並不有效。

綜合以上品管專家對於品質的各種觀點，雖見解不盡相同，卻顯現「品質」內

涵並不限於有形產品，其中更包括顧客期望、需求及無形的服務，並透過市場機制決定品質優劣。因此顧客需求成為設定品質標準的重要依據。

## 二、品質保證之興起

就品質制度來看，Dale (1994: 21-22) 將品質管理的發展概分為以下四時期：（1）品質檢驗（Quality Inspection, QI）；（2）品質管制（Quality Control, QC）；（3）品質保證（Quality Assurance, QA）；（4）全面品質管理階段（Total Quality Management, TQM），並指出每一個品質階段都是奠基於前一個階段（如圖4-1所示）。

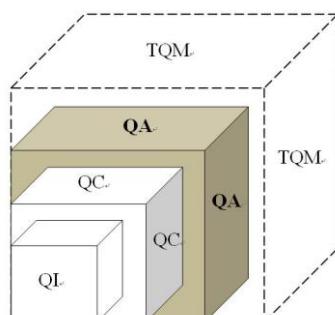


圖4-1品質管理四大階段  
資料來源：Dale (1994 : 21-22)。

實際上，品質制度與觀念是隨著不同生產型態與消費者需求而不斷演進，品管學者亦因應時代需求發表許多重要品管概念或理論，因此融入時代需求及品管理論，品質管理概念之沿革可依序整理出下列六個階段：

### （一）品質檢驗時期

於工業革命前，由於產品生產主要由工匠以手工製造，自行設定產品標準，所以產品品質掌握於工匠，也是自身名譽與生計的寄託。隨著進入工業化時代，生產型態產生巨大變化，轉為大量且快速製造，作業型態也轉為專業分工，品質管制工作開始由專業檢驗員來負責（何瑞薇譯，2003）。由於此時期是依靠「檢驗」以維持產品品質，故稱為「品質檢驗時期」（中國生產力中心，1998：2）。

## (二) 品質控制時期

然而，品質檢驗屬事後歷程 (after-the-event process)，雖可查出產品缺陷，卻不保證作業員能關心品質，雖在大量生產中，檢驗工作是必要的，但也昂貴而浪費，除了人力費用外，亦包括大量的廢品與重複作業。因此希望能夠提早發現缺陷並加以修正，於是將品質管制作業提前至製成階段 (何瑞薇譯，2003：10)。於1924年，貝爾電話實驗室 (Bell Telephone Laboratories) 的Shewhart發展管制產品變數的統計圖，激發學者致力於發展統計方法以應用於品管制度，進而為統計量化的過程管制 (statistical process control)。因此1940年代，品質制度進入了統計品質管制 (statistical quality control, SQC) 時代。SQC制度強調將產品檢驗結果回饋至製成階段的改善，預防不良品的產生，以「品質是製造出來的」為焦點，使品質制度發展以回饋改善為重心的「品質控制」制度(中國生產力中心，1998)。

## (三)品質保證 (QA) 時期

然而，產品製造過程的管制只注意到工廠本身產品的品管（廠內品管），卻忽略廠外的品質管理，如產品儲藏與運輸等 (中國生產力中心，1998)。並隨著消費者意識的抬頭，消費者不再只是單方面接受產品，而是要求其所購買的產品能夠符合他們的需求 (何瑞薇譯，2003)。因此企業若要維持長期競爭力，並能保持領先，必須找出顧客的需求，所以廠外品管也涵蓋著顧客使用產品階段的品管。為了解決產品運輸及使用兩階段所產生的困擾，在企劃及設計階段就需先考慮顧客需求。透過全面性計畫、有組織的活動，以提供「證據」，以確保顧客對產品品質的信任 (中國生產力中心，1998：3-4)。因此1940-1960年代，品質的觀念開始提升至「品質是設計出來的」，以達到消費者對產品零缺點的要求，而品質制度也進一步演化為考慮顧客需求、產品設計，客訴處理為重心的「品質保證」制度。

## (四) 全面品質控制(TQC)時期

由於品質保證制度已延伸至產品設計品質之管制，並強調「預防異常」，因

此企業需將品質管理工作擴展至市場調查、研發甚至是售後服務，全公司人員都必須參與品管活動。基於這樣的概念，Feigenbaum於1951年在《品質管制：原則、實踐和行政》（Quality Control: Principles, Practice, and Administration）提出「全面品質管制」（Total Quality Control, TQC），他強調品質不再只是品管部門的責任，而需要全員參與。品質觀念進入「品質是管理出來的」階段，而且對於品質的認知進而擴大至工作面和服務層面上，此品質制度為「全面品質管制」（中國生產力中心，1998：5）。

#### (五)全面品質保證（TQA）時期

在「全員參與」的品質觀念下，企業開始注重組織成員管理，因為員工對工作的認知與價值觀都將影響工作績效，所以提供優良品質的重要條件，即是企業需要先擁有良好的工作文化（何瑞薇譯，2003：32）。在新的品質觀念影響下，企業逐漸重視自身品質文化之塑造，於是先從組織成員的認知加以訓練陶冶，進而使組織行為產生變革。透過組織行為之革新，除了可保證產品能夠符合顧客需求，也促使品質系統下的全體員工擁有生產讓消費者滿意產品的能力與信心，進而贏得消費者信賴，讓公司內部品質保證與外部品質保證同時達成（林公孚，1996）。由於此改變需由員工習慣的生活方式所養成，品質觀念演化為「品質是習慣出來的」，此時期稱為「全面品質保證」制度（中國生產力中心，1998：4）。

#### (六)全面品質管理（TQM）時期

於全面品質保證的基礎之上，發展出的品質管理是對確定和達到品質所必需的全部職能、活動之管理，其中囊括品管圈（Quality Circles）活動以及全員教育訓練，為「全面性」的經營管理。強調管理者責任、人性管理、團隊精神、教育訓練、為自己工作品質負責、將供應商當做夥伴，不斷改善品質系統與產品品質以滿足顧客需求等概念，於是品質制度開始進入管理哲學式的「全面品質管理」。

歸納以上所述，品質管理概念之沿革，如表4-1所示。

表 4 -1 品質管理概念之沿革

	品管的內涵	品質的觀念	品質的制度
1900年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事後檢驗</li> <li>• 成品的檢驗</li> </ul>	品質是檢查出來的	品質檢驗 (QI)
1920年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事後檢驗</li> <li>• 統計的品質管制</li> </ul>	品質是製造出來的	品質管制 (QC)
1940年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 事前檢驗</li> <li>• 生產過程的改進</li> <li>• 重視顧客需求</li> <li>• 提供證據</li> </ul>	品質是設計出來的	品質保證 (QA)
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全員參與</li> </ul>	品質是管理出來的	全面品質管制 (TQC)
		品質是習慣出來的	全面品質保證 (TQA)
1980年代	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 企業文化之塑造</li> <li>• 兼顧企業的內部與外部品質保證</li> </ul>	品質是全面性經營	全面品質管理
至今	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 管理哲學</li> <li>• 品管圈概念</li> <li>• 團體學習</li> <li>• 全面經營</li> </ul>		(TQM)

資料來源：修改自中國生產力中心（1998：1）。

從表4-1顯示，品質檢驗、品質管制的做法較不具「事前預防」的積極性，品質保證著重於預防缺陷以及顧客需求，並透過完善的計畫或組織，提供消費者信任產品品質之證據，因而「品質保證」是企業發展的基本要素。

### 三、品質保證之相關意涵

從品質管理概念之沿革，可知品質保證是品質管理學中的一個部分，對企業而言，為確定產品品質而採取品質管理，並藉由品質計畫、品質控制、品質保證和品質改進等活動組成的品質體系（Quality System）來完成，因此品質保證不只是企業發展要素、策略或社會責任，也是目的與手段（徐玉枝譯，2004）。

國際標準組織（International Organization for Standardization, ISO）之「品質管制和品質保證技術委員會」於1986年所正式發佈的ISO8402《品質詞彙》，將品質保證定義「使人們確信某一產品或服務，能夠完全符合品質要求所必需的全部計畫

及有系統的活動」。ISO9000:2000<sup>2</sup>對於品質保證的概念，則主張「品質管理中致力於達成品質要求而必須提供信任的部分」，主要是從計劃生產過程方面去滿足事先說明的品質要求，即合約內的品質要求。Ellis (1993: 3) 則強調品質是包含「標準」與「卓越」意涵，並認為品質保證即是生產者保障消費者所購買產品具有一致的標準過程。Boyle和Bowden (1997) 對於品質保證意涵採取較寬廣的觀點，包括：需要透過計畫性和系統性行動達到品質保證；品質保證涵蓋達成顧客需求、計畫、激勵、評鑑、有效改進等；品質需符合組織的價值和目標，並服務顧客和利害關係人的需求。綜合上述，可歸納出「品質保證」具有以下特色：

- (一) 需要機構內所有成員之共同參與；
- (二) 重視滿足顧客的品質需求，並提供顧客對於產品品質之信賴；
- (三) 為品管系統內所實施的一系列提供實證之計畫性、系統性活動。



依據ISO於1986年所公布的《品質-術語》中指出，品質保證具有內部和外部目的，是以又可分為內部品質保證及外部品質保證。內部品質保證為「在組織內部，品質保證提供管理階層信心」，是指為了使組織管理階層確信組織提供的產品能夠滿足品質要求所進行的活動；外部品質保證則是「向提供顧客或他人提供信任的依據」。並指出品質保證和品質管制於某方面是相關聯的，只有品質要求全面反映顧客要求時，品質保證才能對顧客提供足夠的信任。關於如何確認產品品質是否符合顧客要求，提供下列證實方法：1.合格聲明；2.提供形成文件的基本證據；3.提供其他顧客的認定證據；4.顧客親自審核；5.由第三方進行審核；6.提供經國家認可的認證機構出具的認證證據（ISO8402: 1986<sup>3</sup>）。故品質保證與相關品質概念的相互關係，以圖4-2表示。

<sup>2</sup> ISO9000:2000 係指國際標準組織（ISO）於 2000 年針對其 1987 年發佈的品質管制及品質保證之國際標準「ISO9000 系列標準」進行修改，該文件的內容主要是品質管理系統之基礎和術語。

<sup>3</sup> ISO8402: 1986 係指國際標準組織（ISO）於 1986 年 6 月 15 日發布名為《品質-術語》之文件，內容是關於品質保證相關術語之內涵。

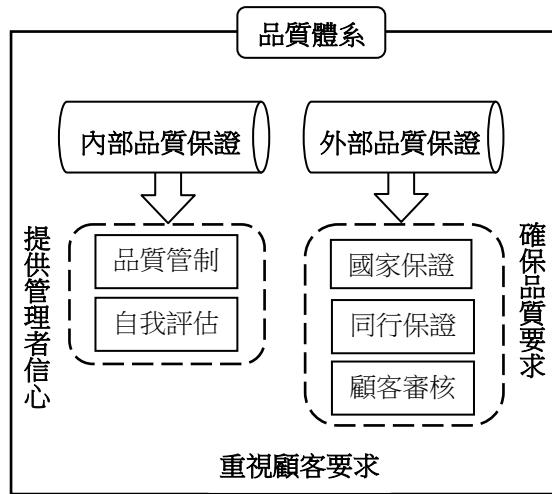


圖 4-2 品質保證關係概念圖

資料來源：ISQ8402: 1986；修改自田恩舜（2007：19）

如圖4-2所示，品質體系中涵蓋品質保證與品質控制。內部品質保證主要是為了取得組織內部管理階層之信任及提供信心，其中包含著自我評估與品質控制，因此品質保證和品質管制兩者為相互關聯的。外部品質保證即是對顧客提供信任。因此必須提供品質管理、品質體系、品質管制與內部品質保證方面的「證據」，透過一系列驗證方法證實品質能符合顧客要求，方能對顧客提供足夠信任。

是以品質保證的主要內涵為「提供顧客信任；對顧客負責；重視顧客要求」，為了使顧客能相信該產品的品質符合一定程度的要求，因此需提供充分證據，以證明組織擁有充分的能力滿足顧客對品質的要求，向顧客保證品質，使其能安心購買，使用時也能對產品產生信心及滿足感而長期使用（陳耀茂，1987：3）。因此品質保證並非一蹴可幾，需長期努力才能奏效。

## 貳、高等教育品質保證之意涵與架構

### 一、高等教育品質之相關探討

過去大學處於象牙塔中，較缺乏競爭壓力，但近年來「品質」逐漸受到國際高等教育的重視，尤其1980年代後，各國政府普遍受到財政壓力，開始強化對於高等教育機構「品質」的要求。Frazer (1992: 9) 與Harvey等人 (2003: 69) 皆強調1990年代是一個重視「品質」的年代，但在高等教育領域中，「品質」的定義至今含糊

不清，無一致的說法。Barnett (1992: 18-19) 在《改善高等教育：全面品質的考量》(Improving Higher Education: Total Quality Care) 一書中，提出現今高等教育品質的特徵包括：（一）培養具有能力的人力資源；（二）訓練及培養研究人員；（三）有效地提供教學；（四）拓展生涯。Green (1994: 12-17) 則將高等教育品質之定義，綜合為以下六種觀點：

（一）傳統品質概念：強調產品應極具有特色，並秉持高度產品標準，不過由於成本過高、使用較珍貴的資源，並非一般人可以享有，因此傳統品質概念中隱含著排他性(exclusivity)。就高等教育而言，以英國劍橋、牛津大學為例。

（二）以預定的規格、標準確認：以預定的規格、標準視為判斷「品質」的依據，因此不同類型的高教機構應設有不同品質標準。

（三）與機構目的相符合性：品質是對於產品或服務達到目的程度的評斷，因此不同類型的高教機構應依據辦學目標來評定。

（四）有效達成機構目標：高品質的高教機構應能清楚闡明自身使命和辦學目標，並有效率地達成機構目標。

（五）符合消費者需求：品質定義為高教機構是否能滿足消費者（學生、家長、政府等）的需求。

（六）實用主義的定義：高等教育品質是個相對的概念，不同利益群體或利害關係人所關注的焦點有所不同，因此高等教育品質應沒有統一定義，而是每個利害關係人判斷品質時所依據的標準。就Green的觀點而言，要對高等教育「品質」做出統一性定義，幾乎是不可能的。

然而，為何高等教育品質比一般產品或服務的「品質」更難以定義，Vroeijenstijn (1995) 認為是由於高等教育品質包含以下特質（引自蘇錦麗，1997: II）：

（一）高等教育品質是多層面的，無法用一個指標加以評估，其中還包括內在品質和外在品質；

（二）在某個層次上的品質是可以加以評估，但整體品質卻很難評估；

(三)不容易滿足所有顧客的需求。例如：對某些人而言，某間大學的品質很好；但某些人可能覺得不滿意；

(四)品質可以「質」的文字或是「量」的指標分別予以表示。

聯合國教科文組織(UNESCO)亦主張，高等教育品質是一個多層面、多層次、動態的概念，並取決於：(一)不同高等教育模式中顧客及利害關係人的互動關係；(二)與其輸入、過程、產出、任務、目標有關；(三)所重視之焦點或學術特質；(四)高等教育發展的歷史階段，而有不同定義。此外，也指出高等教育品質意涵應包含下列四點(Vlăsceanu et al., 2004: 70-73)：

(一)強調卓越：在傳統的精英觀點下，強調「卓越」是唯一最佳標準，並顯示出真實的學術研究品質。

(二)符合目的；需要符合外在標準，例如那些由認可團體或品保團體所訂定的標準，重視機構的工作效率或履行報告，以及在計畫中給予的使命。

(三)目的之適合性：重視目標的定義和機構的使命，或確認過程適合所有外在的宗旨或期望的計畫等概念。

(四)重視改善或改進：重視持續改善，並注重高教機構的績效責任，具有自治權及決策自由。此外，也重視機構能於學術品格、理念上達到品質，並理解優良品質之定義。

綜合上述，可知高等教育品質概念呈現多層面而複雜的特性，而且學校教育中的師生關係並不能等同產品與消費者之間的買賣關係，所以一般的產品品質概念並無法全然運用於高等教育領域中。但無論從何種觀點來探討高等教育品質，大致都無法脫離「符合標準」和「滿足需求」兩方面。因此，若「高等教育」為一種使用者付費的產品或服務，並應用企業的「品質保證」概念於高等教育機構管理中，以提升或監督高教品質。「高等教育品質」或許可視為高教機構在符合一定的品質標準下，其產出或服務（如教學、設備、技能等）以能夠滿足消費者（如學生、家長、雇主）需求為目標，並使消費者感到一定的滿意程度。

## 二、高等教育品質保證之內容

由上述探討可知，高等教育品質保證之概念主要是源於企業的品質管理相關理論，「品質保證」被企業視為永續發展的命脈。各國政府有感於全球競爭的壓力，逐漸引入品質保證概念於高等教育管理中（吳清山、林天佑，2006：153；楊國賜，2006），如澳洲高等教育受到高教政策影響，高教機構在品質運動中展現出「企業」氣息，並以突顯「品質」作為行銷澳洲高等教育之標記（Tootell, 1999）。

關於高等教育品質保證之探討，Frazer（1992：10-11）指出，高等教育品質保證包含四個基本要素：（一）組織中的每個人都有責任維護產品或服務；（二）組織中的每個人有責任增進產品或服務品質；（三）組織中的每個人都能瞭解、使用和感受到用以維護、提高品質之品質系統的存在；（四）管理者（有時是消費者或顧客）定期檢核品質系統之合理性與可行性。Frazer亦指出，若將品質保證應用於大學院校中，大學院校將成為由學生、教師、行政人員及高層主管組成的「自我批判」（self-critical）社群，每個人都貢獻己力並追求持續品質改進。雖然Frazer並沒有直接對於高等教育品質保證做出定義，但強調全員參與、品質責任、自我批判以及持續改進。Woodhouse（1999: 30）則認為，高等教育品質保證即意指確保品質維持、提升之政策、態度、行動和規程，而過程中可能包含審核（audit）、評價（assessment）、認可（accreditation）等方法。學者Lim（2001：13）則提出較簡潔的定義，他認為品質保證機制是確保高等教育品質得到維持、提升之政策與過程。

Duff、Hegarty和Hussey（2000: xv）主張，「高等教育品質保證」是高教機構確保自身及其利害關係人在教學、學習和其他服務持續達到「卓越」之過程。而且高教機構越來越需要公開地對提供財務補助之政府和社會大眾負起「績效責任」，以確保學校能提供「物有所值」（value for money）的服務。將品保機制引入高教機構內部，將有助高等教育品質之評估、維護與改進。此說法強調高教品質保證重視「卓越」、「績效責任」與「物有所值」的特色。

Harvey (2004) 提出較為綜合的看法，認為高等教育品質保證核心意義在於「建立利害關係人信心之過程」，如輸入、過程與輸出皆滿足期望或符合最低門檻的要求標準。並指出高等教育品質保證已成為表示外部品質監控、評鑑或檢閱的通用術語。雖然品質保證主要是對於利害關係人之績效責任保證，但其中也蘊含提升、改善品質的功能，不只是透過外部機構進行檢核，也可能成為自我管理過程的一部分。更重要的是，「品質保證機制」雖分為內部與外部，但由於品質相關理論基礎重疊，也難以精確界定品質保證 (assuring)、評鑑 (evaluating)、評價 (assessing) 或審核 (auditing) 的定義。如同OECD (2004: 18) 亦強調，不同國家其高等教育保證及資格認證時，所採用的專有名詞有所差異，但即使是相似的名詞，在不同國家中也可能代表著不同的意涵。

雖然不同學者、不同國家或地區對於高等教育品質保證之意涵有不同的考量，也存在著差異。但對於高等教育品質保證需要考量的方向，Boyle和Bowden (1997) 提出五大要點，包括：（一）願景、初步目的與計畫：例如組織的願景、長程計畫、目標、策略型計畫、品質政策等；（二）領導與管理：其中包含領導者的願景、有效的管理制度、責任分工、團隊合作以及信任等；（三）人力資源：如人力資源管理政策與計畫、全員參與、專業發展、績效管理等；（四）消費者或顧客之重視：如顧客的需求、期望、差異性等資訊、顧客滿意度、關係管理；（五）評鑑資訊、持續地品質改善：例如進行高品質的評鑑以提供成果之品質資訊、依據回饋資訊做為持續改進的動力等；（六）結構、政策與程序：意指透過政策與程序以支持最初目的、透過政策與程序使得過程與成果達到最佳化，同時整合與凝聚政策與程序。

歸納以上學者看法，可知高等教育品質保證的主要意涵在於兩方面：（一）促進教育品質（教學、研究、服務）之維持與提升；（二）對高等教育的利害關係人或顧客提供品質證據，包括政府、學生、家長、教師、雇主等，證明高等教育機構提供的服務品質是可信賴的，增強他們對高等教育品質的信心。此外，必須透過一系列政策與過程，如設立相關評鑑機構、制定品質標準、建立評鑑方法與程序等，

以達到這些目的。

### 三、高等教育品質保證架構

品質架構主要是以「品質保證」與「品質改進」為核心要素，也是品質管理系統的重要根基，而「品質管理系統」亦依據品質架構而設立，因此品質架構需要明確詳列組織品質的要點與範圍，以及相關標準和指標（江愛華，2007：113-114）。在高等教育領域中，Harman（1998）針對西歐、美國以及部分亞洲國家之品質保證制度進行國際比較，並提出高等教育品質保證架構應涵蓋六要素，包括：（一）負責機構或單位：包含國家機構、相關組織或是機構內部品質保證之團體責任；（二）自願性參與或強迫參與；（三）方法：如自我評鑑、外部同儕評鑑、統計分析、對學生、畢業生、雇主和專業團體進行調查、學生評量；（四）焦點：如教學、研究、教學研究二者兼具、機構、全國系統等；（五）目的：包括績效責任、改進與延續等；（六）報告和後續追蹤（引自Billing, 2004: 115）。

Smeby和Stensaker（1999：12）則是針對四個北歐國家進行研究，指出高等教育品質保證架構主要有六項要點：（一）是否存有一個獨立經營的機構；（二）由誰創始和決定將被評鑑的領域或單位；（三）評鑑方法和程序的標準化程度；（四）由誰提名和任命評鑑者；（五）使用何種資料庫和評鑑類型（六）評鑑結果之處理。Van Damme（2000）對品質保證架構也有所主張，認為品質保證架構應包含：（一）品質的概念；（二）與品質保證系統相關的目的或作用：改進教學和學習、公眾責任、根據資源和計劃運作國民高等教育系統；（三）方法：自我評鑑、同儕評鑑、績效指標、後設評鑑；（四）負責的機關/單位；（五）參與是自願或被強迫性質；（六）重視研究、教學或整合；（七）重視計畫、學科或機關的審查；（八）報告是機密或公開性質(有或沒有分級)；（九）後續活動的範圍；（十）政策與品質保證結果之運用。Hawkins則是簡單地將品質保證過程分為：系統、機構、基本單位（如系所）以及個人四層次，並且強調可透過獎勵、改變政策或組織結構、改變高等教育文化，使品質保證達到效果。更值得注意的是，Hawkins強調高等教育與外

部利害關係人之間的關係必須重新調整，才能有利於品質文化之塑造（Hawkins, 2008: 5-6）。

綜合各個學者對於品質保證架構之定義，可得知高等教育品質保證架構的核心要素應涵蓋以下幾點：（一）重視高等教品質保證概念，並加以強化品質文化；（二）成立相關評鑑單位，並確立其法律地位；（三）專業團體參與；（四）評鑑方法與程序之明確；（五）內部和外部品質保證過程之透明化；（六）考量利害關係人的想法；（七）評鑑結果之審慎運用與處理。但如同Woodhouse於2006年在其所撰《機構的品質架構》（Quality frameworks for institution）一文所主張，高等教育機構實施品質架構時，必須特別注意品質架構的一致性與明確性如何適用於複雜且極具不確定性的組織之中，並強調「品質架構並非束縛組織的緊身衣」（引自江愛華，2007：144）。因此，雖然可透過「品質架構」引導高等教育組織之思維、行動與計畫，但遇到例外事件而無法依照品質架構規定時，則應該彈性處理。

## 第二節 高等教品質保證制度之趨勢

高等教育品質保證制度為歐洲國家高等教育之重要特色，於 1980 年代晚期英國、法國已率先進行全國性高等教育品質保證之評鑑活動，並在歐洲聯盟的鼓勵下，歐洲地區於 1990 年代掀起一股高等教育品質保證運動熱潮。因此關於高等教育品質保證制度趨勢之探究，首先即是針對歐洲高等教育品質保證運動之相關背景、政策以及機構進行探索，接著再對於 1990 年代後國際上興起的國際高等教育品質保證組織，加以探析與說明。

### 壹、歐洲高等教育品質保證運動

近十年來，以歐盟會員國為主的歐洲國家十分積極地推行高等教育品質保證之相關政策，各國接二連三地推出品質保證方案，形成一股品質運動的風潮。然而，歐洲品質保證運動之興起，乃有其特殊背景以及相關政策之推動，以下即由背景、相關政

策與計畫及其品質保證機構之成立與發展，進行探析。

## 一、歐盟推動高等教育品質保證之背景

歐洲國家經過半世紀的努力與整合，於 1993 年簽訂《馬斯垂克條約》後，正式成立「歐洲聯盟」(European Union, EU)，匯集了歐洲成員國家的力量，以龐大的政治、經濟實力影響著全世界的發展，不論在對外貿易、開發援助、外交事務及其它政策上的變化與調整，對於世界許多主要國家都可能造成直接或間接的影響。然而，各成員國的高等教育體系不僅在教育制度上因各國傳統而有不同，其所頒發的學位證書亦不同，無論名稱、學分、課程內容或修業年限等皆存在相當程度的差異。不同國家間的相互認證產生了許多困難，如學位或文憑水準被高估或被低估；同時加上知識經濟發展以及全球化競爭等因素，使歐洲各會員國日益關心高等教育品質與水準 (Van Damme et al., 2004; 楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006)。雖然「教育」屬於各會員國之國家主權事務，歐盟也未訂定各國統一共用的教育政策，但是當歐盟成員國逐漸增加，在歐盟開放的教育市場下，促使高教國際學生之高度流動，加上高等教育大眾化所導致的高等教育快速擴充，使社會大眾要求高等教育機構提供更透明化資訊與課程的呼聲漸起 (Schwarz & Westerheijden, 2004: 4-5; 楊瑩，2008：68)。

除此之外，當時歐洲國家多以公立為主，並由政府控管高等教育之相關事務，如高等教育機構設置、教師聘任、資源等進行嚴格把關，因此較少發生高等教育品質低落的問題。但自 1980 年代以後，各國政府開始逐漸賦予高等教育較多自主權，不再直接干涉高等教育事務，透過建立與推行品質保證制度，將高等教育品質管理責任轉由非政府機構負責 (van Vught & Westerheijden, 1994)，在高等教育變革下，也影響著歐洲高等教育發展與品質保證制度之建立。

## 二、歐盟高等教育品質保證之相關政策與計畫

事實上，歐盟高等教育品質保證之相關政策與計畫，係促使高等教育品質制度於歐洲蓬勃發展的重要因素之一。歐洲執行委員會 (European Commission) 於 1987

年執行伊拉斯莫斯計畫（Erasmus Program）及之後的索爾本宣言（Sorbonne Declaration）、波隆納宣言（Bologna Declaration）等計畫、政策及宣言，內容中皆有強調高等教育品質保證的重要性和必需性，以下即分別說明各個與高等教育品質相關之計畫和宣言的重要內容：

### **(一) 伊拉斯莫斯計畫（Erasmus Program）**

於 1987 年歐洲地區即已開始推動「伊拉斯莫斯計畫」，最初目的是鼓勵和贊助歐洲共同體（European Community）各國高等教育機構的學生能進行跨國學習，透過促進學生流動，以提升學術水準和學生品質（楊瑩，2008）。1995 年，「伊拉斯莫斯計畫」與新的蘇格拉底計畫（Socrates Program）進行整合，因此現今的「伊拉斯莫斯計畫」也被稱為「蘇格拉底－伊拉斯莫斯計畫」，這項計畫如今已不只是促進高等教育學生交流，同時也包含教師交流、成人終身學習、國際深入學程、語言課程等（楊瑩、楊國賜與張倍禎，2006）。更值得注意的是，為了讓各國留學生能獲得學分轉換的認可，於 1989 年開始推行「歐洲學分轉換與累積制度」（European Credit Transfer System, ECTS），這卻間接地促使歐盟會員國間相繼重視高等教育品質，激發對於品質保證之重視。

### **(二) 歐洲高等教育品質評鑑試辦計畫**

#### **(European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education)**

歐洲執行委員會於1994年11月至1995年6月期間實施這項歐洲地區跨國評鑑的實驗計畫，共有17國(會員國15國及冰島、挪威)，以教學活動為評鑑焦點，其中選取46所高等教育機構參與。其實歐洲執行委員會已於1991年開始嘗試推動這項跨國評鑑計畫，雖然當時學界對於高等教育品質的相關爭論仍十分激烈，而且只有少數國家已建立高等教育評鑑機制，但這項實驗計畫卻讓歐洲各國開始注意到建立高等教育評鑑機制之必要性（楊瑩、楊國賜與張倍禎，2006）。計畫結果不僅讓許多國家從他國汲取到的範例與經驗，開始嘗試建立國內的高等教育品質保證機制，甚至讓部分國家認為歐盟應擴大評鑑範圍，延伸至研究方面，或繼

續執行跨國高等教育評鑑工作。如此透過已建立評鑑機制國家之經驗分享，不只從中激發會員國的評鑑文化，也可藉此尋覓提供歐洲會員國參考之共同原則（楊瑩，2008：107）。

### （三）索爾本宣言（**Sorbonne Joint Declaration**）

1998年5月25日，德國、法國、英國與義大利的教育部長於慶祝巴黎大學成立800年的場合中共同簽訂「索爾本宣言」，強調歐洲各國高等教育體系「調和化」（harmonization）的重要性。宣言內容指出，歐洲學生仍較缺乏至他國進修與學習的經驗，因此呼籲歐洲各國應建立一個開放的高等教育學習場域，並建構歐盟會員國家間一致性之共同學位架構，相互承認彼此的學分、學位，以促進學生流動與就業能力（王保進，2005）。宣言的重要內容如下（EU, 1998）：

1. 鼓勵歐盟成員國間教師與學生之跨國流動。
2. 呼籲建立兩層級（two cycle）的高等教育體系：建議各國高等教育體系應由大學教育和研究生教育兩層級組成，在大學階段要有多樣化，重視科技整合的能力，並且加強外語能力與運用資訊科技之能力；在研究生階段，以研究和獨立工作為重點，並提出適當縮短攻讀碩士學位的時間，並延長攻讀博士學位的時間，以便跨國進行學習。
3. 建議推動歐洲高等教育區域（European area of higher education）：希望透過建立歐洲高等教育區域，增進各國的國家認同（national identities）及共同利益（common interests）間之互動，促進歐洲高等教育的和諧性發展。

在索爾本宣言中，雖未提到品質機制之建立，但可發現到歐盟各會員國已開始注重歐洲地區高等教育整合交流的相關問題，對於歐洲高等教育品質保證制度之建構與發展上，為重要開端。

### （四）波隆納宣言（**Bologna Declaration**）

歐盟29個國家（當時15個會員國及14個非會員國）的教育部長在1999年

6月19日共同簽署波隆納宣言。宣言中指出「索爾本宣言」已強調高等教育對於歐洲發展之重要性，建置「歐洲高等教育區」將有助於歐洲各國學生及人才的流動，並增進就業力（employability）和歐洲整體發展。各會員國的高等教育也開始進行相對應的改革，並體認到強化歐洲高等教育交流合作的重要性。為了確保歐洲高等教育對世界各國的吸引力，會員國也需以提升歐洲高等教育競爭力為重要發展目標，因此決定於2010年完成建構歐洲高等教育區（European Higher Education Area, EHEA）（EU, 1999）。為能促使歐洲高等教育區之建立，波隆納宣言亦建議各會員國可採行的具體策略，如下所示（EU, 1999; ENQA, 2009a）：

1. 建立易理解及可比較之學位制度。
2. 採用至少兩層級的高等教育體系，將大學分為大學部與研究所兩層級，大學部層級至少需修業3年；研究所層級又分碩士學位與博士學位。
3. 推動學分轉換制度。
4. 建立品質保證制度，促進歐洲在品質保證領域之合作，並試著發展可比較的效標與方法。
5. 提升高等教育之歐洲取向（European dimensions），即建立歐洲共通的課程發展、校際合作交流、統整的學程、訓練與研究之整合型計畫等。
6. 有效克服自由流動的障礙，提升歐洲各國師生之交流。



由上述可知，波隆納宣言並未要求所有會員國需建立一致的高等教育制度，而是希冀各國能於共同的高等教育學位架構下，進行高等教育改革。此外，簽署此宣言後，歐盟為了鼓勵會員國能夠發展一套可比較的效標與方法，並強化高等教育品質保證之相互合作，於是在2000年建置「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA）。由此可知，波隆納宣言對於歐洲高等教育品質保證之發展具有實踐的意義。

## （五）布拉格宣言（Prague Declaration）

為了讓波隆納宣言內容加以落實，簽署國的教育部長於2001年5月19日和

高等教育機構與學會代表於布拉格召開另一次會議，以評估會員國之落實程度。並由在波隆納宣言至布拉格會議期間擔任歐盟主席之國家，組成「波隆納追蹤小組」（Bologna Follow-up Group, BFUG），以監控波隆納宣言內容的落實和進度，並協助、協調會員國落實宣言目標；同時也提供 2001 年於布拉格召開會議時所需的相關資料。除此之外，BFUG 也需要負責歐洲層次及各國、高等教育機構執行進展之評估與研究。

在此次會議，簽署國的教育部長亦邀請歐洲高等教品質保證協會（ENQA）推派代表，共同參與歐洲高等教品質保證共同架構之建立。於布拉格宣言中，除了指出建構「歐洲高等教育共同區」將增進歐洲高等教育之吸引力與競爭力外，也同意高等教育應屬於公共財，具有公共責任，應視學生為高等教育社群之正式成員。因此布拉格宣言不僅再次強調執行波隆納宣言的六項目標外，又再新增三項（EU, 2001）：

1. 強調為建設以知識為本的社會與經濟體，必須終身學習。
2. 增進歐洲高等教育區的吸引力與競爭力。
3. 持續追蹤各國對波隆納宣言和布拉格宣言之落實情形



布拉格宣言不僅督促會員國在品質保證方面的合作，而且再次呼籲歐盟各會員國應視品質保證制度為確保高品質標準及資格鑑定的一個重要因素，鼓勵大學及其他高等教育機構分享良好的執行範例或經驗，並且設計可相互接受的評量、評鑑機制。另外，也計畫於2003年於德國柏林再次召開會議（EU, 2001）。

## （六）柏林公報（Berlin Communiqué）

接續 2001 年的布拉格會議，簽署國的教育部長於 2003 年 9 月 19 日在柏林召開會議，就波隆納歷程（Bologna Process）的內容進行檢討與意見交流，會議中各國教育部長達成共識，擬定柏林公報。其中，品質保證為柏林會議中的重要議題，除了再次重申對於波隆納歷程的各項方案與行動給予充分支持，也於具體

建議中主張強化歐洲在品質保證之合作，包含促進大學內部品質文化以及改進外部品質評鑑（EU, 2003）。

為了能夠加以落實歐洲地區高等教育之品質保證，於該會議中決定，在大學內部品質保證方面，由歐洲大學協會（European University Association, EUA）進行一項試驗方案，大學與高等教育機構組成六個團體在一年內針對教學、研究管理、執行波隆納改革等議題進行研究，希望藉此協助學校引進內部品質保證機制；外部品質保證方面，由歐洲高等教育品質保證協會（ENQA）針對訂有一套共同評鑑標準的三個學科：歷史、物理、獸醫科學之 14 個系所進行外部評鑑（EU, 2003）。另外，此次會議決議，歐盟會員國在 2005 年必須推動二層次的學位結構，而且於 2005 年各國高等教育品質保證架構需包含以下四點（EU, 2003）：

1. 對相關聯的單位與機構責任之評定
2. 對學程、機構進行評鑑，其中包括內部評量、外部審核、學生參與及公布評鑑結果。
3. 建構一套認可、證明或可比較之程序的體系
4. 加強國際參與、合作與網絡系統之建構與運作

值得注意的是，此次會議對於各國高等教育品質保證之建構與合作，不只是要求歐盟會員國承諾進行相關改革，更是透過試驗性方案及跨國評鑑計畫引導會員國了解高等教育品質保證之內涵與執行。

## （七）柏根公報（Bergen Communiqué）

2005 年 5 月 19-20 日，參與波隆納歷程之各國教育部長於挪威的柏根召開會議，檢視建構歐洲高等教育區域（EHEA）的進展。其中以「品質保證機制」和「歐洲文憑架構」為該會議的主要議題。關於品質保證的部分，與會教育部長同意接受由歐洲高等教育品質保證網絡（ENQA）所提出的「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, ESG），並套用其所提出的同儕評鑑制度；同時由 ENQA 與歐洲大學協會（EUA）、歐洲高等教育機構協會（European Association of Institutions in Higher Education, EURASHE）及歐洲各國學生會（National Unions of Students in Europe, ESIB）等 E4 夥伴，持續合作發展更實際的執行方法，再由追蹤小組（Follow-up Group）回報各會員國執行狀況。

歐洲議會與歐盟部長理事會亦提出未來歐盟可建立「歐洲品質保證機構註冊處」（European Register of Quality Assurance Agencies, ERQAA）的構想，評鑑以國家為基礎的品質保證機構，以落實品質保證的原則。此外，柏根公報對於2007年的英國倫敦會議提出了建議，要求於2007年倫敦會議中，針對「波隆納歷程」簽署國執行成效進行「績效清查」（stocktaking），並將以下要項列為倫敦會議需檢視會員國之進展情形（EU, 2005）：

1. 品質保證標準和準則之實施需根據ENQA之報告建議。
2. 全國文憑資格架構方面之執行情形。
3. 聯合學位（包含博士學位）的授予和許可。
4. 創造高等教育更彈性的學習管道。

#### （八）倫敦公報（London Communiqué）

2007 年 5 月 18 日於英國倫敦再次召開會議，總共有 46 國參與，此此會議將高等教育整合連結國家層級，要求會員國儘速修訂相關法規，讓學生、教師或相關人員具法律保障，加速流動性，以便完成歐洲教育區域之目標。因此，該會議之重要任務即是進行「柏根公報」中建議優先發展政策之清查，並檢視清查結果，是以於 2007 年 3 月發布「2006-2007 歐洲高等教育結構聚焦：波隆納歷程國家趨勢」（Focus on the structure of higher education in Europe, 2006-2007: National trends in Bologna Process）報告書，針對全國品質保證機構之建立、三層次學位架構之建置、歐洲學分轉換與累積制度之實施、聯合學位之頒授與認可情形等項目進行績效清查。其中關於全國高等教育品質保證機構之建立，主要進展如下所示（EU,

2007a: 37-57) :

1. 於 2006-2007 年，約 3/2 的國家已建構一所具獨立自主性之全國性品質保證機構，其中有 9 個國家有超過一所的全國性品質保證機構，但也有 9 個非歐盟會員之波隆納歷程簽署國，其全國性的品質保證機構尚未被認可為具獨立自主權的機構。
2. 有 22 個國家，將學生代表之參與納入其品質保證機制。
3. 不到 3/1 的國家將同儕檢視 (peer review) 納入品質保證機制的一環。
4. 在具有獨立自主性之全國性品質保證機構的國家中，超過半數的國家已是 ENQA 的會員。
5. 許多 EU 會員國的品質保證機構也加入其他國際高教品質保證網絡。
6. 大部分國家的高等教育品質保證機制都包括內部自評及外部評鑑。
7. 有 26 個國家要求高等教育機構必須針對評鑑結果提出具體改善計畫，並進行追蹤考核。



除了報告書外，參加該會議的46國教育部長共同簽署「倫敦公報」，於2007年5月18日發布的「倫敦公報」是以「邁向歐洲高等教育區：回應全球化世界的挑戰」(Towards the European Higher Education Area : responding to challenges in a globalised world) 為副標題，其主要內容可分為「邁向歐洲高等教育區之進展」、「2009年的優先工作項目」以及「2010年及其後之展望」三部分 (EU, 2007b)。尤其在「邁向歐洲高等教育區之進展」方面，值得注意的是，各國部長同意通過「歐洲品質保證機構註冊處」(ERQAA) 之設置，並強調ERQAA的自發性及獨立性。歐洲品質保證機構註冊處的成立，即表示各國高等教育品質保證機構本身也需要接受評鑑，方能得到授與認可的權力，也顯現出歐洲高等教育品質保證機制已逐漸邁入另一階段的發展。此外，於2006年由E4團體舉辦第一屆歐洲品質保證論壇 (European Quality Assurance Forum)，為各國高等教育品質保證提供討論的平台，各國教育部長也希望E4團體往後能持續舉辦類似的論壇活動。

最後，倫敦會議決議於 2009 年 4 月 28、29 日由荷蘭、比利時、盧森堡三國共同負責，在比利時 Leuven/ Louvainla-Neuve 召開會議，並要求簽署國於開會前必須提出其國家在促進師生流動、全球架構下建構高等教育區、推動三層級學位制度等方面之執行進度報告，由波隆納追蹤小組（BFUG）彙整為清查結果報告書，以檢視波隆納歷程之落實程度，提出新一期的歐洲高等教育整合目標與計畫。

### （九）魯汶/新魯汶公報（Leuven and Louvain-la-Neuve Communiqué）

2009 年 4 月 28、29 日於比利時魯汶召開部長會議，共有 46 個波隆納歷程之簽署國參與，針對波隆納歷程之落實程度進行績效清查，並共同討論 2010-2020 年歐洲高等教育區之優先政策。公報的內容，除了前言之外，主要議題分為三部分（EU, 2009），分別是：1.成就與強化；2.未來的學習之高等教育今後十年優先要點：內容包含 10 個要點，分別是追求公平受教機會、終身學習、就業力、以學生為學習中心及教師任務、教育、研究與創新、國際開放性、流動性、資料收集、多向度透明化工具以及資金；3.組織架構與追蹤。

其中關於高等教育品質保證部分，各國部長強調，歐洲高等教育區之跨國高等教育應以「歐洲高等教育區域品質保證標準與準則」（ESG）及 UNESCO/OECD 的「跨國高等教育品質準則之原則」（Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education）做為品質保證之參考準則。另外，部長們亦要求 E4 團體應持續發展歐洲地區高等教育品質保證，並且必須確保「歐洲品質保證機構註冊處」（ERQAA）接受外部評鑑，參考所有利害關係人的看法。最後，會議決定波隆納歷程年會將於 2010 年 3 月 11 日在匈牙利的布達佩斯及奧地利的維也納聯合舉行，為歐洲高等教育區之落實及未來相關教育政策之發展進行績效清查及共同討論（EU, 2009）。

綜合上述，茲將歐盟推動高等教育品質保證運動之相關計畫、宣言的重要內容

列於表 4-2。

表 4-2 歐盟推動高等教育品質保證運動重要計畫、宣言

名稱	簽訂日期	重要內容
伊拉斯莫斯計畫	1987	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1989 年推行「歐洲學分轉換與累積制度」</li><li>• 1995 年整合為「蘇格拉底－伊拉斯莫斯計畫」</li></ul>
歐洲高等教育品質評鑑試辦計畫	1994.11-1995.6	<ul style="list-style-type: none"><li>• 以教學活動為評鑑焦點</li><li>• 透過已建立評鑑機制國家之經驗分享，激發評鑑文化</li><li>• 藉此尋覓提供歐洲會員國參考之評鑑共同原則</li></ul>
索爾本宣言	1998.5.25	<ul style="list-style-type: none"><li>• 建議推動歐洲高等教育區（EHEA）</li><li>• 呼籲建立兩層級（two cycle）的高等教育體系</li></ul>
波隆納宣言	1999.6.19	<ul style="list-style-type: none"><li>• 同意於 2010 年建立歐洲高等教育區</li><li>• 建立高等教育品質保證制度</li></ul>
布拉格宣言	2001.5.19	<ul style="list-style-type: none"><li>• 邀請歐洲高等教育品質保證協會（ENQA）推派代表，共同參與歐洲高等教育品質保證共同架構之建立</li><li>• 督促會員國在品質保證方面的合作</li></ul>
柏林公報	2003.9.19	<ul style="list-style-type: none"><li>• 強化歐洲在品質保證之合作<ul style="list-style-type: none"><li>(1)促進大學內部品質文化（推動試驗方案）</li><li>(2)改進外部品質評鑑（進行跨國評鑑計畫）</li></ul></li></ul>
柏根公報	2005.5.19-20	<ul style="list-style-type: none"><li>• 以「品質保證機制」、「歐洲文憑架構」為主要議題</li><li>• 接受歐洲高等教育品質保證網絡（ENQA）提出的「歐洲高等教育區域品質保證標準與準則」（ESG）</li><li>• 提出建立「歐洲品質保證機構註冊處」（ERQAA）之構想</li></ul>
倫敦公報	2007.5.18	<ul style="list-style-type: none"><li>• 針對「波隆納歷程」簽署國執行成效進行「績效清查」</li><li>• 同意「歐洲品質保證機構註冊處」之設置</li></ul>
魯汶/新魯汶公報	2009.4.28-29	<ul style="list-style-type: none"><li>• 討論 2010-2020 年歐洲高等教育區之優先政策</li><li>• 確保「歐洲品質保證機構註冊處」接受外部評鑑</li></ul>

資料來源：作者自行整理。

### 三、歐洲高等教育品質保證機制之重要推手—ENQA

透過以上對於歐盟高等教育品質保證相關政策與計畫之探討，可知歐洲高等教育品質保證運動之概念與策略，無不受到 1999 年波隆納宣言及其後續發展所影響。歐盟會員國致力於追求歐洲高等教育的可理解性、可比較性、透明度與卓越發展。因此也從數項宣言與會議之發展脈絡中，可發現到歐盟並非要求各國建立一致的高等教育體系，而且許多歐洲國家仍由政府主導高等教育政策及改革。因此歐盟在高等教育品質保證方面，主要希望以歐盟的「歐洲文憑資格架構」做為效標，由各會員國各自確保與提升其高等教育品質（楊瑩，2008：98）。

為了鼓勵會員國能發展一套可比較的效標與方法，並強化各國高等教育品質保證的合作，歐盟於 1999 年簽署波隆納宣言後，在 2000 年建置「歐洲高等教育品質保證網絡」（European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），並於 2004 年 11 月起轉型為「歐洲高等教育品質保證協會」（European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA），其內部組織又分為三個單位，分別是大會、理事會（Board）以及秘書處（Secretariat）（ENQA, 2009b）。

ENQA 的主要目標即為促進歐洲國家品質保證之合作、交換良好的執行範例及促進會員國的專業發展，扮演著高等教育品質保證倡導者的角色。關於申請會員的資格，只要是「波隆納歷程」簽署國所轄的品質保證機構、政府高等教育機構以及歐洲高等教育機構協會，皆可申請成為該品質保證協會的會員，但 ENQA 對於申請加入之團體或機構會先給予候選會員的身分，之後最長還需經過兩年的觀察期，才能成為正式會員，至今已有 21 個國家 36 個會員機構。自 2000 年成立至今，ENQA 為歐洲品質保證運動的最大推手。2001 年於布拉格召開會議時，即被邀請參與歐洲品質保證共同參照架構之設置，並朝向於 2010 年前建立起歐洲品質保證架構（European quality assurance framework）目標發展；2003 年的柏林會議，與會部長希望 ENQA 能夠更直接地貢獻於歐洲品質保證程序，發展出品質保證之共識標準、程序和準則。因此在 2005 年的柏根會議中，ENQA 即提出「歐洲高等教育區域品質保證標準與準則」（ESG）報告書，此報告書由 ENQA 及其 E4<sup>4</sup>夥伴共同合作與諮詢，報告書內容尚包含高等教育機構進行內部、外部品質保證應參考之標準與準則以及歐洲對外專責評鑑機構品質保證之標準（ENQA, 2005）。與會部長同意接受「歐洲高等教育區域品質保證標準與準則」並承諾將 ENQA 所建議的全國性高等教育品質同儕檢視模式引進實施。

於 2009 年波隆納歷程之部長高峰會前，ENQA 先在 3 月發布一份名為《基於魯

<sup>4</sup> E4 係指歐洲高等教育品質保證協會（ENQA）、歐洲大學協會（EUA）、歐洲高等教育機構協會（EURASHE）及歐洲各國學生會（ESIB）。

汶/新魯汶會議之ENQA立場聲明書》( ENQA Position Paper in View of the Leuven/Louvain-la-Neuve conference )，內容包括前言、原則與未來優先事項三部分，其中值得注意的是，ENQA未來優先發展方向有以下八點( ENQA, 2009c: 7)：

1. 重視「歐洲高等教育區域品質保證標準與準則」( ESG )之實踐，尤其是專有名詞、標準和準則之澄清與解釋，並於2010前完成ENQA會員機構之外部訪視；
2. 維持與強化歐洲高等教育區 ( EHEA ) 之品質保證共同合作，且更加廣泛地與E4團體針對品質、卓越議題進行持續對話；
3. 外部品質保證監督計畫應納入國家文憑資格架構( qualifications frameworks )以及前學習認證<sup>5</sup> ( recognition of prior learning )；
4. ENQA同意支持EHEA的流動性及國際化目標，也將致力於跨國教育議題和外部品質保證的國際聯合研究方案；
5. ENQA樂意參與歐洲大學協會 ( EUA ) 之終身學習憲章 ( Charter for Lifelong Learning ) 之發展與執行，並尋求確保終身學習之品質方案；
6. ENQA已意識到學生以及高等教育利害關係人對於高等教育機構相關資訊之需求日益增加，因此將尋求適當方法協助會員機構，以滿足大眾的資訊需求；
7. ENQA將持續發展針對會員機構的職員及品質保證專業人員之培訓，並透過舉行講習會、研討會等，推廣良好執行範例；
8. 為了解決外部品質保證程序與最後結果的不一致現象，ENQA將協助改善所有夥伴及利害關係人對於健全品質保證機制之意識。

從這份2009年的報告書可知，歐洲高等教育品質協會不僅是致力於歐洲高等教育品質保證機制之傳播與宣導，更是持續致力於促使歐洲面向以及歐洲各國的高等教育品質保證機制能更臻於完善，並主動提供會員機構協助與諮詢，以協助歐洲高等教育品質之維持與提升。

---

<sup>5</sup> 前學習認證係指提供個體於非正規或非正式教育環境中所習得之技術與能力，能夠獲得被正式認可的機會及途徑。

## 貳、高等教育品質保證制度之國際趨勢

除了歐洲國家外，在全球化趨向的影響下，目前亦有許多國際組織致力於國際高等教育品質保證機制之推廣，以及促進跨國高等教育品質保證之合作和交流，其中以「高等教育品質保證國際網絡」（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）及「亞太品質網絡」（Asia-Pacific Quality Network, APQN）最受矚目，以下針對此兩個國際高等教育品質保證組織進行探析。

### 一、高等教育品質保證國際網路

「高等教育品質保證國際網路」（International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE）於1991年在香港成立，成立之初只有8個會員機構，如今已發展至擁有208個會員機構，為目前整合世界各國高等教育評鑑機構最重要的國際組織。該組織的主要使命如下所示（INQAAHE, 2009a）：

- 
- （一）收集與傳播關於高等教育品質保證之資訊與經驗；
  - （二）探討與研究世界各國高等教育評鑑之理論與實務；
  - （三）提供諮詢服務及專業知識，以協助成立新的品質保證機構，並促進和加強國際間教育品質保證機構之相互瞭解、溝通；
  - （四）協助發展和使用學分轉換制度，以提高國內教育機構間以及跨國教育學生之流動性；
  - （五）讓會員機構警覺可疑的認可組織和做法；
  - （六）維持、改善並提升全球高等教育品質提供交流平台。

INQAAHE在2003年公布「優良評鑑準則」（Guidelines of Good Practice, GGP），做為世界各國評鑑機構自我評鑑的重要標準。雖然INQAAHE首先創立外部品質保證機構之國際準則，而且也有其他團體致力於相關議題，但彼此往往是朝著不同方向發展。在此情況下，INQAAHE作為全球性高等教育品質保證機構國際組織，如何在全世界發揮更好作用，如何更有效地促進各國教育品保機構的交流合作，成

為INQAAHE的重要問題（Morse, 2006: 253）。因此INQAAHE於2006年修改「優良評鑑準則」，希望在自願性原則之下實施至不同國家之各類型的外部品保機構，並增加補充條例，藉此有助於解釋關鍵條款及解決執行過程中所遭遇到的實際問題。

「優良評鑑準則」內容大致為四部分，如下所示（INQAAHE, 2007）：

（一）外部品質保證機構：績效責任、透明度及資源：

其包含品質保證機構之治理、資源、品保機構之品質保證、資訊公開。

（二）高等教育機構與外部品質保證機構：

包括高等教育機構與品質保證機構間的關係、品質保證機構要求高等教育機構或學程之表現、品質保證機構要求高等教育機構自我評鑑以及回報。

（三）外部品質保證機構之機構審查：包含評鑑、決定與申訴

（四）外部活動：例如與其他機構合作、跨國高等教育



自成立以來, INQAAHE每年召開一次研討會（自2008年改為會員論壇），每2年召開一次雙年會。2009年研討會於阿拉伯聯合大公國舉行，主題為「在不斷變化的世界高等教育中的品質保證新途徑」（New Approaches to Quality Assurance in the Changing World of Higher Education.），主要議題分別為：（一）強化品質保證；（二）不同品質保證方法及其對效率、效能、可持續性之影響；（三）品質文化：將品質保證引入機構中；（四）遠距教育品質保證（INQAAHE, 2009b），INQAAHE主席Woodhouse於「遠距教育品質保證」專題演講中強調，遠距教育品質保證與一般高等教育機構評鑑的模式雖然相似，但評鑑內容仍需依其特性而有所調整(Woodhouse, 2009)。另外，INQAAHE將於納米比亞召開2010年的雙年會。

## 二、亞太品質保證網絡

亞太品質保證網絡（Asia-Pacific Quality Network, APQN）為亞太區內的國際品質保證網絡組織，2003年1月成立於香港。為了獲得世界銀行的發展捐贈基金（Development Grant Facility, DGF），以拓展組織發展及資源協助較貧窮會員機構，於是在2004年12月於澳洲維多利亞省註冊為合法的實體組織，並獲得澳洲政府的

官方證照。之後，再透過與澳洲大學品質機構（Australian Universities Quality Agency, AUQA）的合作，由 AUQA 主持 APQN 的秘書處，企圖以澳洲為基地在亞太地區逐漸擴展影響力（池俊吉，2008；APQN, 2009a）。

該組織使命主要是為亞太地區內高等教育品質保證機構服務，不只為亞太地區的會員機構建立聯繫，亦為尚未設立品質保證機構的國家和地區提供有關高等教育質素保證方面的協助。此外，APQN 也藉由書面或電子文件、期刊、書籍等傳遞資訊給會員機構，並開辦研討會、工作坊、會議及人員交換，以協助會員機構之人員訓練與發展（APQN, 2009a）。值得注意的是，APQN 與 INQAAHE 之間具有密切的合作關係，透過 INQAAHE 的資料庫及資源提供，APQN 迄今已有 58 個會員機構。

有鑑於 INQAAHE、ENQA、UNESCO/OECD 等國際組織大力推展跨國高等教育品質保證機制之建立，亞洲各國除了積極提升自身高等教育品質保證系統，也希望能夠建立整合平台，發展亞太地區共通的高等教育品質保證原則，並藉此加強各國高等教育品保之國際合作與經驗分享（APQN, 2008）。APQN 在 2008 年 2 月 18 日於日本千葉縣所舉辦「布里斯班公報」（Brisban Communiqué）研習會中，即以建構符合亞太地區高教品保原則之可行性為討論主題，隨即在年會提出討論。同年 3 月，APQN 正式公布「千葉原則」（Chiba Principles），做為亞太地區高等教育機構及外部品保機構之評鑑政策、執行的重要參考與指引，其主要內容包含以下三部分（APQN, 2008；侯永琪，2008：26-27）：

#### （一）高等教育機構內部品質保證：

提供高等教育機構品質保證之原則，包含的要點有：1.品質保證文化之建立、定義、支持以及頒布；2.必須與機構獨特的辦學目標即使命相互聯結；3.內部品質管理系統、政策和步驟之確立；4.定期檢視、監督學程以及成果；5.持續發展品保機制之改善；6.教職員品質之維護；7.機構與系所相關資訊的公開。

#### （二）品質評量：

提供高等教育及外部品質保證機構進行內部、外部評鑑程序之主要原則，其

包含的要點有：1.定期循環進行機構或學程的品質保證活動；2.所有利害關係人須共同參與評量標準與指標之發展；3.評鑑委員利益迴避原則之建立；4.評量內容主要包含四大部分：（1）機構自我評鑑；（2）外部評鑑以專家訪視為主；（3）公布評鑑報告，須包含結果與建議；（4）根據評鑑的專業建議進行追蹤活動；5.申訴機制之建立。

### （三）品質保證機構：

提供外部品質保證機構的架構及管理原則，使其能夠評鑑對象進行有效地審核、認可工作，其中包含的要點有：1.運作具備獨立性及自主性；2.清楚地定義任務、目標與目的；3.充分而可使用的人力與資金；4.公布評鑑方法、步驟、過程與結果報告，並完整提供這些資訊讓社會大眾瞭解；5.有正式文件清楚說明評量標準、過程、重要指標及申訴過程；6.定期評量機構之活動、影響及價值；7.與其他評鑑機構及跨國重要組織合作；8.進行相關評鑑研究並提供資訊及建議。



2009年3月4日至6日，APQN於越南召開年會以及「高等教育品質保證：國內脈絡發展與國際趨勢之平衡」(Quality Assurance in Higher Education: Balancing the National Contexts and International Aspirations) 學術研討會。在此次研討會的主要議題包含高等教育機構內部品質保證之建立、國內與區域品質網絡、文憑架構(Qualification Framework, QF) 跨國教育品質保證、小國推動品質保證之策略、開放與遠距教育之品質保證。此外，亦在研討會中，特別與會員機構代表共同討論「千葉原則」的內容，希望達成共識以後，能夠做為提供亞太地區各國制定與執行評鑑政策之重要參考 (APQN, 2009b; 侯永琪, 2009: 41)。



## 第五章 北歐四國高等教育外部治理及 品質保證機制之發展及比較

北歐四國係屬社會民主福利國家，在以國家為核心政治意識型態下，高等教育經費來源主要由國家進行撥款，因此政府不僅是高等教育的最大投資者，在教育品質保證上也承擔著重要的責任。然而，隨著全球化、經濟及產業的變遷，使得具有濃厚中央集權色彩的北歐高等教育趨向權力下放、去中央化、重視市場概念之轉變，如擴大高等教育的自主空間、經費補助以績效為導向、董事會為高教內部管理中心、強化外部利害關係人參與等高教政策，皆為北歐高等教育改革發展的重要趨勢（Fagerlind & Stromqvist, 2004）。此外，高等教育發展目標也由過去「重視入學機會平等」轉為以「品質與績效責任」為重要發展方向。



北歐高等教育外部治理關係中，國家與市場力量的角色開始有所更替，市場力量已經逐漸崛起，但是因為各國高等教育體系及特質不一，使得各國政府引入市場概念於高等教育政策之中，所呈現的做法、廣度與深度有所不同。雖然北歐高教機構擁有更大的自由空間，但權力下放及責任轉移，也強化政府對於高教機構本身的績效責任。因此維護高等教育自主性、監督高等教育品質以及落實高等教育績效責任之平衡重點，即是落在高等教育品質保證機制之建立。

本章旨在探討北歐四國高等教育外部治理轉變與品質保證機制建立的相互作用關係。因此一共分為五節，前四節透過三層次：「高等教育外部治理轉變」、「品質保證機制興起」以及「品質保證機制運作」，對於北歐四國高教外部治理轉變以及品質保證機制進行探析，第五節即進行北歐四國高教外部治理轉變及其品保機制之比較，以探究其作用關係。

## 第一節 丹麥高等教育外部治理及品保機制之發展

### 壹、高等教育外部治理之轉變

丹麥高等教育可追溯至 15 世紀，於 1479 年設立丹麥第一所大學：哥本哈根大學（University of Copenhagen），但直到 19 世紀後，丹麥高等教育才逐步建立起多元而複雜的教育體系。現今丹麥高等教育體系採取「雙軌制」，一部分是大學（university），主要提供 5-6 年長期（long-cycle）的高等教育課程；另一部分是非大學（non-university）的部分，主要是專業取向，提供 2 年短期（short-cycle）以及 3-4 年中期（medium-cycle）高等教育課程。短期高等教育有 46 所機構；中期高等教育有 132 所；長期高等教育部分，2006 年起為了增進研究、教育與創新，12 所大學校院整併，集中 8 所大學進行，其中 3 所為主要大學（Eurybase, 2008b: 91）。

關於丹麥高等教育經費方面，由於丹麥高等教育機構皆是公立，因此運作經費亦由國家提供為主，學生無需負擔學費。丹麥政府對於高等教育之發展，相當注重教學與研究品質，期許丹麥高等教育機構能夠具備國際級的卓越水準、培育國際級菁英人才。因此對於高等教育經費的支出相當高，約佔國民生產毛額（GDP）比例 1.7%，高於 OECD 國家之平均值（1.5%），並在北歐國家中僅次於芬蘭（OECD, 2009）。此外，丹麥政府在高等教育的投入經費方面，從 2007 年至 2009 年呈現著持續增加的現象，成長幅度亦急劇上升（如表 5-1 所示），顯現出丹麥政府對高等教育之重視。

表 5-1 2007-2009 年丹麥在研發方面之撥款編列表（單位：丹麥克朗）

	2007	2008	2009
高等教育	6893.45	7408.85	8186.90
研究協會	2051.11	2256.10	2468.30
機構活動	366.45	382.96	491.10
其他計畫	1543.71	1366.56	1405.00
研究機構	719.59	606.85	556.30
其他	1497.83	1915.75	1826.20
總和	13072.15	13937.07	14933.80

資料來源：Statistics Denmark (2009)。

然而，事實上，在 20 世紀初期時，丹麥政府並沒有特別重視高等教育的發展，但隨著社會結構變化及經濟發展因素之影響，丹麥的高等教育於 1960 年代晚期至 1970 年代逐漸受到政府關注，開始於教育體系中獨立發展，並在 1970 年代面臨第一波變革。隨後因應外部環境變遷和社會不斷變化之需求，使得政府開始將政治與社會因素納入高教政策中，亦促使高等教育外部治理產生轉變，關於 1960 年代後丹麥高等教育外部治理的變化，依序分為三階段：

### 一、政府主導高等教育發展（1960—1970 年代）

從 1960 年至 1975 年，丹麥高等教育入學人數由 3900 人快速增加至 13800 人，除了顯示社會大眾對高等教育之受教需求大增，更引起了丹麥政府面對不斷增加的高等教育經費支出可能陷入無法控制的憂慮。另外，當時丹麥的公共部門大量擴充，加上丹麥的就業水準普遍較高，因此也擔心大量的大學畢業生恐將引起一波失業潮。為了解決這些可能發生的社會問題，丹麥教育部於 1970 年代針對高等教育提出全面性計畫，由國家直接干預高等教育發展活動及其經費分配，這也是丹麥政府首次將高等教育視為一獨立部門，以「系統」觀點與國家人力規劃相互配合（Rasmussen, 2004: 56）。針對 1970 年代初期的高等教育改革，丹麥政府提出以下四個相互關聯性的發展目標（Rasmussen, 2004: 57）：

- （一）拓展高等教育之整體化發展；
- （二）平衡大學校院與短期專業高等教育機構之學生數量；
- （三）透過高等教育機構內部廣泛設立學系，促使高等教育體系彈性化；
- （四）藉由課程與教學改革，使高等教育能滿足社會學習新技能之需求。

丹麥政府期望透過主導高等教育變革，進行高等教育體系整合，藉以促使高等教育受教機會趨於平等，畢業生也能夠符合人力市場所需。但實際上，這波改革運動中並非很成功，如嚴格限制高等教育機構之入學人數，引起社會爭議；政府試圖將不同類型的大學與高等教育機構整合於共同框架下，但成效也不顯著等。其中更重要的是，丹麥政府於 1973 年起受到經濟衰退及失業率上升之影響，其政治意識

型態開始產生變化，這也影響往後丹麥高等教育政策走向（Rasmussen, 2004: 58）。

## 二、績效責任與彈性化導向（1980—1990 年代）

從 1980 年代初開始，地方分權以及以績效為基礎的預算編制，也開始引入於丹麥的公共部門中，因此由國家提供經費補助的丹麥高等教育自然也受到影響。高等教育品質問題逐漸引起社會各界的關注，丹麥亦正式引進教育評鑑，政府開始推行一系列的品質保證運動，藉以控管經費和課程內容、強化教育機構之管理，並透過開放而彈性的教育體系提升教育品質（Rasmussen, 2004; Eurybase, 2008b: 135）。

1990 年代，隨著高等教育朝向大眾化發展，除了高等教育學生數量急遽增加外，提供短期和中期課程的高等教育機構也大量湧現，如何維護學生入學品質及有效分配經費，成為丹麥政府所必須面對的問題，於是 1992 年丹麥政府正式設立「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」（The Danish Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, EVC），成為歐洲國家中率先建立全國性高等教育外部評鑑系統的國家，並於隔年頒布新修改的大學法（Thune, 2001）。



1993 年所頒布的《大學法》(University Act)，是在法律框架下使丹麥大學校院獲得較多自由並進行自治，以強化個別大學之管理。為使大學內部管理架構更為明確、簡化，開始減少大學內部治理團體的成員數，大學校務會議（senata）的權力同時縮減，各大學校長（rector）和院長（dean）的權力則大幅增加。此外，明文規定校務會議與教授評議會（Faculty Council）的成員中必須包含兩位「外部代表」（由學校指定），以增進大學校院與社會之間的互動關係（Thune, 2001: 5; OECD, 2005: 34），並顯示出高等教育外部治理關係中，外部利害關係人之參與逐漸受到重視。

另外，由於當時丹麥高等教育能夠完成學業的註冊學生人數偏低，而且傳統的預算編制是根據「入學學生數之預測」擬定的，即使實際情況與預測不一致也無法進行調整，學校亦無法進行資源的重新分配（如給經濟系的經費就不能用於其他系），因此這種分配方式非常缺乏效益和彈性（孫志軍、金平，2003：90）。有鑑於

此，丹麥高等教育經費政策亦進行變革，政府於 1992 年正式引入績效撥款機制，將高等教育之教學經費撥款改採「計價系統」( taximeter system ) 的績效撥款機制，並改以總額經費補助 ( lump sum grant )，依據畢業學生數、通過考試的學生數進行分配和撥款，藉以提升高等教育品質 ( Thune, 2001: 5 )。丹麥政府不僅讓各高等教育機構擁有較多財務自主的權力，也由「投入」角度轉以「產出」角度進行經費撥款 ( Danish Ministry of Education , 2005 )。

1999 年大學表現契約(University performance contracts)之引進，亦是延續 1993 年丹麥大學法(Danish University Act from 1993)改革的一部分，藉以強化高等教育機構品質保證發展，希望能夠提升自信、鼓勵創新、改善研究品質等。為了尊重大學自主，大學校院可於契約中提出自身標準及目標，並於契約中規定每所學校的目標及規範需達到最低標準。除了聚焦在大學及教育部一致認為重要的發展部分，同時也會共同選擇關鍵領域，設定特定目標。丹麥教育部希望以「目標、結果管理」取代過去「資源消耗、預算緊縮與共同規範」，並且以「對話」和「協議」取代「控制」、「由上而下」的規範 ( Ministry of Research and Information Technology, 1999 )，這亦使得丹麥高等教育外部治理關係中，政府的威權角色更為削弱。

丹麥政府透過修法及經費政策，由細節控制轉向架構及目標規範，從中讓出部分權力。使大學校院擁有較多經營與財務自主空間、經營能夠更為彈性化，但這也促使教育品質責任從教育部轉移至大學本身，讓學校必須重視經營管理與績效表現，強化政府對高等教育經營績效之訴求。

### 三、開放導向（2003 年至今）

丹麥政府於 2003 年再度進行大學法之修訂，主要是延伸和詳述大學應負起的傳播知識之責任，期望大學能夠成為社會的「第三支柱」( the third pillar )，除了增進科學方法知識及研究成果外，也必須與社會、產業進行知識及能力上之相互交流，促進知識社會之發展 ( OECD, 2004: 33 )。關於大學校院之機構管理，不僅是延

續 1993 年之改革意念，更是強化大學經營的效率，把企業管理的精神帶入大學校園中，如設置大學董事會（Board），成員必須以大學的外部成員為主，大部分是社會中重要的業界人士或專業人士，董事長由成員中選出。另外，大學校長過去是由校務會議選舉，現今則改由董事會遴選，並且由學校所聘僱，政府亦不加以干涉。透過外部代表的參與，促使大學決策制定過程進行改革、鼓勵大學教育目標重新定位以適應人力市場等，讓學術研究與產業更密切地結合（OECD, 2004）。

2004 年教育部與各大學再次簽定「大學表現契約」，以監督各大學校院對於核心領域之目標達成程度，並且強調大學校院與社會、國際上其他大學或研究機構之合作，並且支持大學教育品質保證之行動、鼓勵進一步發展以研究為基礎之教學與研究品質。另外，契約中亦設定量化及可測量的工作和成果指標，做為決策與評量的參考依據，其關鍵指標主要包括：

- (一) 國際學生流動性；
- (二) 學生畢業率、授予學士、碩士以及博士學位人數；
- (三) 研究範圍、品質、傳播以及出版；
- (四) 研究成果之商業化與專利數量。



另外，教育部亦於 2004 年所發布一份名為《丹麥教育制度中之革新、企業家精神與獨立文化》（Innovation, Entrepreneurship, and a Culture of Independence in the Danish Education System）報告，報告內容中指出丹麥未來高等教育發展趨向，期望高等教育課程中能夠兼顧實用技能與一般理論課程，在研究發展上具有開創性、前瞻性，並且能夠與其他高等教育機構相互交流合作，成為社會的知識中心。

從丹麥高等教育 1960 年代後的改革發展中，可發現到丹麥政府對於高等教育的介入逐漸減弱。從 1970 年代由中央主導高等教育改革以配合國家政策發展、解決社會與經濟問題，逐漸於 1980-1990 年代轉為尊重大學自主及自治，並以績效責任訴求對高等教育機構進行監督，以確保高等教育品質。進入 21 世紀以後，更明顯看出丹

麥受到全球化趨勢影響，高等教育發展重點開始關注於國際化、產學合作及競爭力成長，著重研究發展領域，並將企業管理原則引入大學內部治理中，強化外部利害關係人對校內事務的參與，使高教機構與外部利害關係人之間的互動真正地重新調整，高等教育品質卓越化更備受注目。

因此丹麥高等教育外部治理變化中，不僅是政府與高等教育機構間的關係產生轉變，市場力量並從中崛起，因而監督高等教育品質與績效責任的工作也轉移至中介組織負責，也促使丹麥高等教育品質保證機制之興起與發展。

## 貳、高等教育品質保證之興起

### 一、高等教育品質運動之推行

自 1980 年代起放鬆管制、地方分權及績效管理開始引入丹麥的公共部門，高等教育品質問題也逐漸引起政府及社會大眾的關注；同時，歐洲各國也紛紛引入教育評鑑，丹麥受此影響，也開始推動一列的品質運動（陳照雄，2005：138；Eurybase, 2008b）。



首先，在 1987 年於教育部內設「前瞻委員會」（Perspectives Committee），成員共有 5 位，分別是來自文化、貿易、商業、工商業之菁英，此委員會之任務在於調查各級學校學生之基礎知識以及一般價值觀之探討，以積極面對 21 世紀競爭時代來臨。1988 年底教育部又發起一項「內容及品質發展計畫」（Content and Quality Development Project），從三方面評量教育的品質（Eurybase, 2008b: 135）：

- （一）垂直方面：評量各中小學教師之任教科目是否統整、銜接是否良好。
- （二）水平方面：分析各種教育制度之優缺點。
- （三）各級、各類教育機構方面：評鑑各學校之辦學績效。

同時，隨著高等教育大眾化發展，高等教育學生數量和短期、中期高等教育機構急遽增加，為了維護高等教育入學品質及有效分配經費，丹麥政府於 1992 年正

式設立「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」(The Danish Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, EVC)，成為歐洲國家中率先建立全國性高等教育外部評鑑系統的國家，負責高等教育之學科課程評鑑。「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」(EVC)不僅發展評鑑方法，進行學程評鑑、學科評鑑、機構認可及品質保證機制審核外，也相當重視後續的追蹤機制，使得丹麥高等教育品質保證系統之雛型逐漸形成。

1997 年教育部再度發起「品質看得見」(Quality That Can Be Seen) 運動，開始建立起評鑑指標、標準等，並且加以量化，用以評鑑丹麥教育品質，其評鑑焦點在於 (Eurybase, 2008b: 135)：(一) 教學方案之架構與目標；(二) 考試制度；(三) 教師資格，包括教師在職教育與訓練；(四) 學生入學之資格與條件；(五) 教學品質，包含學校或行政機關之管理的責任及角色。然而，從這項品質運動之推行，可看出丹麥試圖發展各教育階段各領域的品質評鑑，而非侷限於高等教育領域。丹麥政府隨後於 1999 年依據國會法案成立「丹麥評鑑協會」(Danish Evaluation Institution, EVA)，負責所有教育階段各領域的品質及發展工作與特別任務，成為現今丹麥維護、監督高等教育品質保證機制之重要部門。

## 二、丹麥評鑑協會之設置

受高等教育大眾化、政治脈絡以及歐洲品質運動等因素影響，丹麥教育部於 1990 年決定成立一個獨立的評鑑團體，以蒐集相關評鑑資料、發展評鑑方法，並促進高等教育品質之提升 (蘇錦麗，2005：169)。雖然當時的丹麥大學校長評議會對於該組織的獨立性及非官方性提出質疑，但政府仍於 1992 年正式設立「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」(EVC)，成為歐洲國家中率先建立全國高等教育外部評鑑系統的國家，當時中心被賦予的任務包括 (Thune, 2001: 6)：(一) 發動丹麥高等教育之評鑑；(二) 發展評價 (assessing) 課程之適當方法；(三) 激發及引導高等教育機構對於評鑑及品質之觀點；(四) 收集全國、國際教育系統及品質發展之評鑑經驗。評鑑中心在 7 年內針對丹麥所有高等教育機構進行系統性的學科評鑑，另

外，該中心還對新成立的學程和課程進行認可。透過評鑑中心之設置與評鑑工作之進行，不僅發展評鑑方法，進行學程評鑑、學科評鑑、機構認可及品質保證機制之審核等之外，也相當重視後續的追蹤機制，使得丹麥高等教育品質保證系統之雛型亦逐漸形成。

1998 年時，由國際專家小組對於「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」(EVC) 進行外部評鑑，評鑑報告顯示該中心所進行的評鑑活動已能夠將「改進發展導向」與「績效責任導向」相互結合，肯定其評鑑活動之科學性與合理性，並建議該中心應成為一個永久性機構。於是在 1999 年依國會法案成立「丹麥評鑑協會」(EVA)，此協會即是由原來的「丹麥高等教育品質保證及評鑑中心」(EVC) 轉型而成，為獨立機構，主要是負責各教育階段之各領域品質保與教學的發展工作。

轉型後的評鑑協會 (EVA) 雖由「董事會」進行管理，其下設有代表委員會，協會每年也需向董事會提出行動計畫，並說明未來一年的規劃，教育部主要是確保行動計畫能夠確實符合評鑑協會目標。但由於董事會主席是由教育部長提名，而且其他 9 位教育部門諮詢委員來自於教育相關的不同諮詢會，並由教育部長推薦，加上協會經費預算約有 95% 由政府負擔，因此較具有政府色彩 (Danish Evaluation Institute, 2009a; 李曉蓉，2009：89）。

此外，評鑑協會 (EVA) 需要負責所有教育階段的各個領域品質及發展工作及特別任務，主要評鑑活動包括：學程或學科評鑑、主題評鑑、機構評鑑、系統評鑑及機構品質保證機制審核 (audit)。其中「審核」活動是於 2003 年正式引入評鑑活動中，2003-2005 年共進行 4 次審核活動，以「目的契合性」 (fitness for-purpose) 為評鑑活動的焦點，2006 年後的審核活動則依據「事先規範」 (pre-defined criteria) 進行發展。近年來由於機構品質保證機制越來越受到重視，因此「審核」方式在未來的評鑑活動中的運用將會日益重要 (Wahlén et al, 2007: 11; 李曉蓉，2009)。另外，評鑑協會也相當強調高等教育評鑑以「改進」為主要目的，因此不以評鑑結

果對高等教育機構進行排名，也不與政府的高等教育經費相互掛勾。

丹麥評鑑協會（EVA）不僅是繼續延續「丹麥高等教品質保證及評鑑中心」（EVC）之經驗與傳統，亦進行許多具創新性之評鑑工作，主要工作如下（Thune, 2001: 9）：

- (一) 每一次進行評鑑前，事先進行前置性評鑑，邀請與受評單位之教育活動相關的利益團體進行對話。並蒐集受評單位的相關資料，如相關條例、規章、課程架構等；
- (二) 先進行事前預備工作，擬定評鑑活動之詳細資料，以確定評鑑標準、框架、重點領域、日程與流程等，並由董事會進行最後調整；
- (三) 由個別教育機構提出自我評鑑報告，分析本身優缺點；
- (四) 針對每項評鑑成立評鑑小組，並由該領域學者專家所組成，負責評量以及提出評鑑報告及建議，而且評鑑成員必須是獨立於受評單位及評鑑協會以外者；
- (五) 評鑑小組及專業團隊將會至所有自評單位進行訪視，除了取得更多資料外，訪視過程中也和受評機構的教職人員、學生進行晤談；
- (六) 對於受評單位之利害關係人進行訪談調查，如學生、家長、雇主等；
- (七) 最後階段是撰寫評鑑報告，在報告公佈前，會將報告草案送至受評單位進行最後確認與修改。所有的報告都必須包含結論、機構優點及對於品質改進的一些特別建議。

目前「丹麥評鑑協會」正在積極實施「2009策略計畫」（Strategy 2009），策略內容包括願景、使命、抱負、價值、扮演角色、新任務與對話等，其中願景方面，評鑑協會期許自身能夠扮演領導者的角色，並在教育品質保證以及兒童照顧方面獲得國際之間的認同，依據此策略計畫，評鑑協會希望自身能達到以下目標（Danish Evaluation Institute, 2009b）：

- (一) 於公共辯論中引導議題：評鑑協會期望能成為強而有力的資訊中心，並帶著充分學識進入公共辯論，使教育品質及幼兒照顧成為重要議題；

- (二) 具備可用性：評鑑協會將應用相關知識，以建立有效的評鑑方式，提出建議以及發展方法；評鑑協會亦希望確保「研究的公共補助」以及「利害關係人委託」之間的關聯性，並符合市場需求；
- (三) 發展創新方法及任務之組成：創新發展方法、擴大組織能見度以及參與國內外合作網絡；
- (四) 成為具有吸引力且有效率的工作單位

因此由上可知，目前「丹麥評鑑協會」（EVA）之發展，不僅關注於發展多元評鑑方法，也逐步發展為對公共政策具決策影響力的組織。丹麥政府於1990年代以後，將高等教育品質控制與發展從教育部轉移至評鑑協會負責，使高等教育品質保證機制更具獨立性，而「評鑑協會」不只是丹麥高等教育外部治理中重要的第三機構，也隨著協會發展，將逐漸成為影響丹麥教育政策之重要團體。

## 參、高等教育品質保證機制之運作

丹麥高等教育品質保證機制主要包含「教育部視察」、「審查系統」、「利害關係人參與」「品質法規」、「丹麥評鑑協會」、以及「透明度與公開性」（如圖5-1所示），以維護和提升丹麥高等教育競爭力。因此以下即從這六方面，進行丹麥高等教育品質保證機制之探析（Danish Ministry of Education, 2005; Omar & Liuhanen et al, 2005: 36-39）。

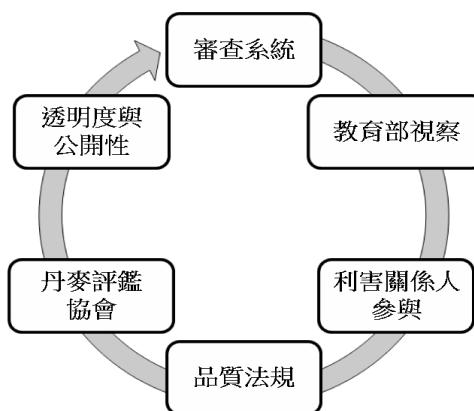


圖 5 -1 丹麥高等教育品質保證機制之內涵  
資料來源：修改自 Danish Ministry of Education (2005)。

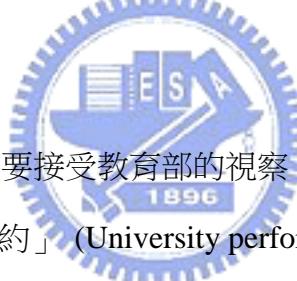
## 一、審查系統

丹麥的外部審查委員系統 (system of external examiners) 始於 1871 年哥本哈根大學，為丹麥各級各類教育品質保證之重要特色。外部審查委員是由政府任命的，成員來自於各個領域，包括教育專業人士、企業代表、學生家長等。

在高等教育方面，外部審查委員主要是負責檢視特定科目及學術標準的品質能否維持，並且能與其它機構或課程進行比較，例如在職業教育及短期高等教育方面，由當地的企業代表作最後的外部審查委員，以確保學生知識與學生達到的學術標準之間是相互關聯的，並且能夠符合學科課程之要求及人力市場所需。丹麥政府強調外部審查委員工作的獨立性與公正性，強調審查委員必須對受審單位有較深入的了解，加強審查委員和受審單位之溝通與聯繫，也顯示出高等教育機構對於課程品質和標準必須負起主要責任 (Omar & Liuhanen et al, 2005: 36-37)。

## 二、教育部視察

丹麥的高等教育並不需要接受教育部的視察，主要是依照各大學校院與教育部共同簽署的「大學表現契約」 (University performance contracts) 的內容進行，契約的主要重點在於發展架構與條件，以確保研究、教學及其活動的品質，核心重點則是組織發展及品質管理機制，將高等教育機構的經營管理責任由政府轉移至學校本身，並強化績效訴求。



## 三、利害關係人參與

學生、家長及企業雇主是高等教育系統中主要的利害關係人，和教育機構一樣可提供意見給教育部，不僅大學董事會以外部代表為多數，促使大學校院進行教育目標之重新定位，以適應人力市場外，在職業教育及短期高等教育的學科課程之品質要求，則必須考量人力市場需求，以改善學校教育與人力市場間的關聯性 (Danish Ministry of Education, 2005)。

#### 四、品質法規

由於商業學院的學程大量增加，丹麥短期高等教育於 2000 年進行重大的教育改革，政府開始規定每個新成立的學程都必須建立起「自我評鑑機制」，以及實施追蹤改善計畫。因此這些專業學院被要求發展自身的品質發展與評量系統，其中必須包含：教學方法是否達成目標、教學方法的應用情形、教師指導學生學習的情形、教學評量和學校課程之組成情況，以及教師是否持續在職訓練等。此外，丹麥政府於 2003 年修改大學法時，亦要求各大學校院的教學品質改善及發展加以系統化，所有的大學校院皆必須參與機構和學程的外部評鑑，並持續進行追蹤。如此亦使得丹麥高等教育品質保證機制有其法源（Omar & Liuhanen et al, 2005: 37）。

#### 五、丹麥評鑑協會

「丹麥評鑑協會」（Danish Evaluation Institution, EVA）在丹麥高等教育外部品質保證之中，扮演極重要的推動角色。評鑑協會於 1999 年成立，其主要任務在於（Omar & Liuhanen et al, 2005: 38）：（一）發展教學品質保證之評鑑方法；（二）透過系統性評鑑，發展並強調教學品質保證；（三）與政府當局以及教育機構進行品質相關議題之合作；（四）國內及國際上教育評鑑之知識中心。

丹麥高等教育品質保證之評鑑活動亦受到國際脈絡影響，先後於 2003 年、2004 年開始引進「審核」（audit）以及「認可」（accreditation）活動。原先「認可」只用於私立短期高等教育課程申請政府的獎助款。評鑑協會決定於未來五年將採取循環方式進行認可，新成立的專業學士學位必須經過認可的核准過程，以檢視是否符合教育部所規定的規範（Wahlén et al, 2007: 11；李曉蓉，2009）。

更重要的是，由於 2007 年 3 月「高等教育新認可法」（New Accreditation Law）制定完成，丹麥評鑑協會已不再負責所有高等教育機構之學程評鑑，而只負責短期及中期高等教育之學程評鑑，改由新成立的「丹麥認可局」（Accreditation Agency,

AMK-Denmark) 以 5 年為週期，對於新成立的及現有的高等教育課程進行認可，同時「認可」將與公共資助以及學程之設立進行連結(Danish Evaluation Institution, 2009c)。

## 六、透明度與公開性

2002 年 5 月，丹麥國會通過保障教育的透明性及公開性之相關立法。讓學生及家長能充分獲得教育機構的相關訊息，並提供大眾比較並進行選擇；也提供機構可和其它類似機構進行比較，學習他人經驗。根據立法，所有的機構需有詳細的學校資料置於網站上提供大眾查詢，而學校不只要明定組織管理及教學的教育原則，也要公開每年級每科目的學生平均成績，同時必須公開教學評鑑結果。此外，亦立法規定教育機構必須提供相關資訊作為教學品質評鑑之參考(Danish Ministry of Education, 2005)。

另外，在高等教育評鑑活動結束後，丹麥評鑑協會也將評鑑報告書以及相關附件公開出版，提供大眾訂購，而且依據丹麥教育部所頒部的辦法，所有受評單位必須在評鑑結束後擬定後續的追蹤機計畫，並把評鑑報告書的建議納入，於評鑑報告書公開的 6 個月內，將追蹤計畫放在網路上提供社會大眾檢視。

綜合上述，丹麥高等教育品質保證機制具有一定的系統性，品質保證活動與高等教育相關政策、法規間呈現緊密的關係，也強化公開性與透明度，並相當重視外部利害關係人之參與，使丹麥高等教育發展能夠符合高等教育消費者(學生、家長、雇主等)所需。此外，丹麥評鑑協會之運作，也能依據國際趨勢引入新的評鑑活動，並且改變運作層級，相當具有彈性。

## 第二節 芬蘭高等教育外部治理及品保機制之發展

### 壹、高等教育外部治理之轉變

芬蘭的高等教育起源甚早，最早可追溯於 17 世紀，芬蘭政府將高等教育視為發展國家競爭力以及彈性回應區域所需的重要實體。目前芬蘭的高等教育體系採用「雙軌制」，分為大學以及多元技術學院（polytechnics; AMK-institution）兩類型高等教育機構，其中技術學院為芬蘭高等教育於 1990 年代後發展的新興領域，在 1996 年正式成立第一所技術學院，以提高職業教育與訓練的水準為主要目的。

目前芬蘭共有 20 所公立大學，26 所公私立技術學院。大學和技術學院之間的差異主要在於「教學導向」與「經費補助方式」，大學的教學以「學術導向」為主，如理論發展、基礎研究和訓練研究人員，所有大學校院歸為中央政府所有，其運作經費約有 65%來自於教育部；技術學院則是培育職場所需專業技術人才並頒授專科學位（AMK），歸為地方政府所有，由中央政府與地方政府共同負擔學院的運作經費，其資助比例約為 57% 與 43% (Ministry of Education, 2008: 36-40; 張家倩, 2007: 275)。由上述可知，芬蘭將高等教育視為國家資源，無論大學或技術學院，所有的高等教育機構運作經費皆由國家提供，而且高等教育經費佔國民生產毛額（GDP）比例 1.8%，高於 OECD 國家之平均值（1.5%），也是北歐國家中比例最高（OECD, 2009）。表 5-2 為 2006 年芬蘭教育部的經費編列表，其中大學教育和研究與技術學院經費比例高達 25.9%，僅次於基礎義務教育之經費比例，顯示出芬蘭政府對於高等教育發展之重視。

表 5-2 2006 年芬蘭教育部編列經費（百萬歐元；%）

項目	歐元（百萬）	%
學前教育	272	2.8
基礎義務教育	3,538	36.7
高等中學教育	618	6.4
職業教育	1264	13.1
師徒訓練經費	139	1.4
技術學院經費	762	7.9
大學教育和研究	1,736	18.0
其他教育	374	3.9
行政	191	2.0
學生獎助	740	7.7
總計	9,634	100.0

資料來源：Statistical Finland (2008)。

雖然芬蘭的高等教育發展甚早，政府為了因應全球化與知識經濟發展趨勢，也相當重視高等教育與研究之發展，但事實上芬蘭在 1908 年以前只有一所赫爾辛基 (Helsinki) 大學，高等教育如同象牙塔般，由教授及社會菁英分子掌握，並未真正納入芬蘭教育體系的一環，而且芬蘭政府亦無特定高等教育發展政策指引，直到 1960 年代中葉後，芬蘭高等教育體系及政策發展產生劇烈的變化 (Rinne, 2004: 92)，也從中呈現出芬蘭高等教育外部治理之轉變，其變化歷程大致為以下兩階段：



### 一、國家發展導向（1960—1980 年代）

第二次世界大戰以後，芬蘭政府為了回應經濟、產業轉變、學術人才需求以及社會對高等教育受教機會平等之訴求壓力，於是 1967 年頒布《高等教育發展法 1966-1987》( 1966-1987 Higher Education Development Act )，以確保大學資源之充分配置，達成高等教育擴張、平衡高等教育區域性落差，並提高芬蘭的科技、自然科學及醫學能力，維持國際競爭力等國家發展目標。因此 1960-1980 年代，芬蘭的高等教育進入增進國內區域平衡發展的階段，政府持續增加對教育的投資，大學校院在芬蘭東部與北部迅速擴展，藉以平衡區域發展和提升人力素質( Vossensteyn, 2008: 28)。雖然在政府的大力推動下，芬蘭的高等教育體系得以有系統地發展，但高等教育相關事務及資源分配卻受到政府的嚴格控制，甚至禁止大學校院接受私人捐贈

( Kalpazidou Schmidt, 2006: 525 )。因此在 1960-1980 年代期間，國家/政府對於高等教育發展具有相當程度的影響力，而芬蘭的高等教育也逐漸朝向大眾化的方向前進 ( Rinne, 2004: 92-93 )。

## 二、績效管理及競爭導向（1980 年代末—1990 年代至今）

直到 1980 年代晚期，芬蘭面臨到經濟蕭條的嚴重衝擊，政府必須縮減公共部門的支出，這也使得政府對於高等教育的經費補助受到影響，但大學校院學生數卻一直持續增加，促使芬蘭高等教育體系於 1990 年代進行重大教育變革。芬蘭政府首先於 1987 年修改《高等教育發展法》，為芬蘭高等教育改革奠定發展基礎，賦予大學校院較多自主性 ( Vossensteyn, 2008: 28 )。隨後於 1991 年提出發展高等職業教育政策，以追求「知識經濟」目標，開始推動高等職業教育並設置多元技術學院。更值得注意的是，芬蘭政府亦於同時進行中央行政體系的權力下放，將教育決策權和責任從中央移轉至地方，由教育部和國家教育委員會 ( National Board of Education ) 統籌全國教育政策之規劃與執行教育制度，其他教育相關事務則交由地方政府或其他單位負責。在「權力下放」及「去中央化」的政府再造運動下，芬蘭教育部在 1994 年起逐漸改變高教經費分配方式，預算編制由傳統分項經費 ( line item ) 改為總額經費 ( lump sum ) 補助，並撤銷預算管制規定 ( Vossensteyn, 2008: 61; 吳淑娟，2009：28)。雖然經費編制模式改變，讓大學的自主空間獲得更大發展，但也使管理機制與教育品質責任轉至教育機構本身，因此高等教育評鑑也成為芬蘭重要的教育政策之一。國會於 1995 年通過《高等教育評鑑協會法案》( Decree Higher Education Evaluation Council and its amendment )，隔年教育部撥款設立「芬蘭高等教育評鑑協會」( Finnish Higher Education Evaluation Council, FINHEEC )，以協助推行與建立高等教育品保制度。

另外，芬蘭政府將歐美國家強調績效及競爭的管理模式引入芬蘭的公共行政管理中 ( Rinne, 2004: 93 )，1997 年、1998 年芬蘭政府陸續頒布修訂《大學法》( Universities Act with amendments ) 與《大學法令》( Universities Decree with

amendments)，在《大學法令》中除了對於大學的功能、目標及運作進行一般性陳述，並且明文規定大學自主權，機構內部組織結構及課程內容、安排等全交由大學本身自主決定，換言之，在法律的原則下，大學校院具有相當程度的自主權。但是大學校院之經費編排亦於 1998 年進行調整，於 2003 年全面實施，大學預算分配依據各大學之表現成果為參考依據，不僅分為核心經費（Core funding）、計畫經費（Project funding）兩部份，並另設有以辦學績效為基礎的經費（Performance-based funding）。芬蘭政府期望透過以績效為基礎經費的競爭機制，激勵高等教育與研究之提升與創新。教育部也委託「芬蘭高等教育評鑑協會」（FINHEEC）擬定評鑑準則，進行高等教育「卓越中心」（Centres of Excellence）之評鑑，從各大學校院中遴選出高品質者給予經費補助，為了鼓勵更多機構參與競爭，規定每個機構只能連續入選兩次（Rinne, 2004: 108；Ministry of Education, 2005: 61-65）。除此之外，教育部與各大學校院簽訂一份表現契約（performance agreement），內容規範兩方共同承諾特定的發展目標、計畫以及經費補助比例高低，每 3 年教育部將與各大學校院重新協商與簽署，然而，經費運用及補助方面，則是每年進行協議與審核（Vossensteyn, 2008: 61；吳淑娟，2009：30）。

雖然芬蘭高等教育經費政策的變革，使得高等教育機構擁有較多、較彈性的財務自主性，但事實上，現今芬蘭的高等教育經費撥款，無論是大學校院和技術學院，皆以每年的辦學績效做為政府經費補助的重要依據，因此芬蘭高等教育外部治理之變化，不只是高等教育自主性之提升，績效管理與競爭也成為芬蘭政府管理高等教育的重要手段。而且為了因應現今芬蘭高等教育機構經營環境之轉變，並呼應大學經營效率及教育品質的改革聲浪，芬蘭政府於 2009 年起計畫進行新一波的大學改革，預計通過大學法草案，主要目的是進行高等教育機構之整併與合作，並賦予大學校院法人地位，增進高等教育機構經營之彈性（Ministry of Education, 2009）。

總而言之，芬蘭政府隨著時代與社會經濟變遷，其高等教育體系與政策也不斷進行調整，從過去傳統的菁英大學模式，於 1960-1980 年代改由政府/國家主導高等教育

發展，但是面對經濟衰弱、全球化競爭、知識經濟發展等因素影響，自 1990 年代後，對於高等教育轉而採取「自我管制」策略。雖然相關法令及經費政策的改變，使得芬蘭政府從中降低主導地位，進而增加高教機構本身的自主性與經營彈性，但也意味著高教機構必須負起自我管理及經營績效責任。雖然芬蘭政府強調高等教育發展是建立於「共識、信任、平衡、合作」的基礎上，政府尊重高等教育的自主性，但卻透過績效責任來督促高等教育發展；另一方面，政府在政策導引下，並配合經費補助，使芬蘭高等教育發展重點日益朝向重視品質提升、強調競爭、效率及卓越等方向發展。是故，為了維護高等教育機構自主性、高等教育品質控管與提升以及社會大眾、高等教育績效責任訴求之間的「平衡」，於是芬蘭高等教育品質保證機制亦應運而生，成為高等教育發展中重要一環。

## 貳、高等教育品質保證制度之發展

現今許多國家經入高等教育擴充階段後，隨之而來的是面臨入學門檻下降以及教育品質低落等問題，然而，芬蘭高等教育發展卻能持續維持高度品質。部分學者認為，不僅是因為芬蘭政府嚴格控制高等教育入學品質，而更要歸功於芬蘭知識型社會發展及其高等教育品質文化之建立（Davies et al, 2006: 45）。

### 一、高等教育品質文化之興起

芬蘭高等教育品質文化之興起始於 1980 年代中期，由於社會、經濟環境的劇烈變化，使得完全接受國家經費補助的大學校院，其教育品質與運作開始受到政府及社會大眾的檢視。於 1983 年由芬蘭科學院（Academy of Finland）針對特定領域進行學術評鑑，並於 1985 年由教育部工作小組針對大學校院之績效進行系統性評鑑，在該小組報告中指出，大學校院接受評鑑是必要的，將有助於反映大學現存及預期的需求、提高績效以及改善缺點（Liuhanen, 2001）。

隨後於 1986 年時，芬蘭政府希望大學校院能夠建立起一套評鑑系統，以提供有關大學教學、學術研究成果與政府投入資源之間的比較資訊，於是亦建立起大學資料

庫。大學資料庫設置初期，所需資料皆由大學校院自行提供，但隨著政府將評鑑視為對大學教育品質負起績效責任的重要機制，並且能藉以收集大學資料庫所需資訊，因而間接地促使機構評鑑的興起（Ministry of Education, 2005: 77; Vossensteyn, 2008: 82）。但也由於芬蘭教育部擁有經費分配、目標設定與評鑑的獨立權，因此大學校院在評鑑制度之建立上，大多居於被動的地位（蘇錦麗，2003：168）。

## 二、芬蘭高等教育評鑑協會之設置

直到 1980 年代末期至 1990 年代期間，芬蘭的公共行政及高等教育管理體系開始進行重大改革，其中包括：決策權力分散、將結果導向的經營模式引入於大學管理、高等教育相關事務進行鬆綁、提升大學自主、改變預算編列方式、設置多元技術學院等，這些變革皆促使政府開始積極推行高等教育評鑑制度，因此建構高等教育品質保證機制成為芬蘭高等教育發展政策的重點之一（王保進，2003：66；蘇錦麗，2005：165-168）。



在 1991-1992 年期間，曾由高等教育審議會（Council of Higher Education, CHE）負責，分別針對人文社會學院及科學與數學學院進行實驗性評鑑計畫。隨後在 1992 年至 1995 年期間，芬蘭教育部先導性地對於兩所大學試辦大學機構評鑑，此次評鑑的範圍包括 6 個機構和 2 個教育領域的評鑑（行政管理與科學領域、經濟及商業管理領域），評鑑目的則在於評鑑大學教育品質及建立適用於全國大學評鑑之程序（Välimaa et al, 1998; Liuhanen, 2001: 12）。

1995 年芬蘭政府決定所有大學校院應於 2000 年完成大學評鑑，並於同年通過《高等教育評鑑協會法案》（Decree Higher Education Evaluation Council and its amendment），為高等教育評鑑之推行確立法源。隔年「芬蘭高等教育評鑑協會」（Finnish Higher Education Evaluation Council, FINHEEC）即正式運作，該組織的主要任務在於負責訂定高等教育評鑑程序的長期發展，並支持與協助評鑑工作之進行，並將高等教育評鑑目的定義為「提升高等教育機構之辦學品質；向高等教育投資者與顧客反映學

校的表現與努力；提高學校進行自我評鑑的意識與能力」。另外，芬蘭政府更於 1998 年所頒布的《大學法》中，第五條即明文規定：「大學應主動評鑑其自身之教育、研究及藝術活動，評估其效能；評鑑時應加入外部訪評，並主動公布評鑑結果」( Liuhanen, 2001: 12 )。

由此可知，芬蘭的高等教育品質保證機制主要是強調大學校院的「自我管制」精神，並要求大學必須向政府與社會大眾負起績效責任，因此學校本身必須確保該機構所提供的教育品質與服務。故芬蘭政府撥款設置「芬蘭高等教育評鑑協會」，以及修改大學法以確立評鑑制度之推行，不只使得中央政府與高等教育機構間具有中介機構做為緩衝，也刺激大學校院開始進行評鑑活動。更重要的是，確保高等教育品質的責任及管理機制由教育部轉移至大學校院本身以及第三機構，顯使芬蘭政府在高等教育領域中的主導角色減弱，轉以市場概念引導高等教育發展。

## 參、高等教育品質保證機制之運作

芬蘭教育部不僅建立「芬蘭高等教育評鑑協會」以負責高等教育評鑑之實施與追蹤，更成立「高等教育品質保證委員會」( Quality assurance committee )，調查歐洲及世界各國高等教育品質保證之實施概況，以及芬蘭高等教育政策之變化，並依據國際需求以確保芬蘭高等教育品質 ( FINHEEC, 2006 )。

「高等教育品質保證委員會」指出，芬蘭高等教育品質保證機制之主要內涵包含三大要項，分別是國家政策引導、全國性評鑑及機構本身品質保證（如圖 5-2 所示）。該委員會強調，由於受到現今國際高教育策趨勢和國際高教市場發展越來越重視「品質」之影響下，全國性高等教育品質保證之影響力也與日俱增 ( FINHEEC, 2006: 24 )。以下即針對芬蘭高等教育品質保證機制，從政府政策、全國性評鑑以及高等教育機構內部品質保證之內涵進行探析。

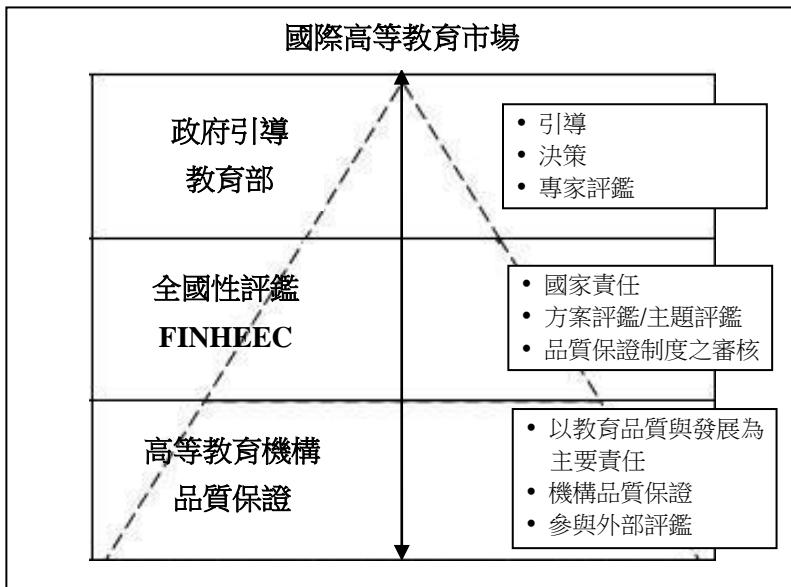


圖 5-2 芬蘭高等教育品質保證機制架構圖

資料來源：引自 FINHEEC (2006: 24)。

## 一、國家高等教育政策

芬蘭的高等教育政策主要是由教育部發布與擬定，並透過大學法（Universities Act）以及多元技術學院法（Polytechnics Act）掌管芬蘭高等教育機構之相關事務。芬蘭高等教育機構之設置主要是立基於「政府決定」以及「統一性標準」，例如大學校院是依法大量擴增，但技術學院則必須符合 14 項審核標準，方能夠得到政府所授予的經營執照。另外，芬蘭高等教育的運作經費亦以國家提供為主，教育部與大學校院及技術學院共同簽署「表現契約」，每三年進行調整與協商。但大學校院與技術學院每一年將必須接受績效檢視及考核，並以績效清查結果將做為教育部預算分配的主要依據。芬蘭政府也利用大學資料庫及多元技術學院資料庫之建置，針對高等教育進行有效的「績效管理」。

「高等教育品質保證委員會」也指出，芬蘭政府透過建立評鑑程序與標準，促使某些新興領域之學程設置，並以特定領域審查淘汰舊有學程（FINHEEC, 2006: 25）。換言之，教育部每年必須依據國家教育執行方針以更新品質保證方案，並透過品質保證機制，確保高等教育品質。因此芬蘭政府對於芬蘭的高等教育發展與品質保證機制仍具有相當程度的影響力。

## 二、全國性評鑑

芬蘭高等教育外部評鑑主要由「芬蘭高等教育評鑑協會」(FINHEEC)負責，評鑑方式將依據個別高等教育機構之層級、所設定的教育目標與任務，進行評鑑活動。但另一方面，全國研究系統之審查、校院風紀評量、研究方案影響力之評量以及針對研究方案所提建議之評量，皆由「芬蘭科學院」(Academy of Finland)負責，以確保高等教育機構之研究成果與品質。

「芬蘭高等教育評鑑協會」為推動芬蘭高等教育品質保證之重要組織，於1996年正式運作，獨立於教育部及高等教育機構之外，並由教育部提供基金。成立初期共12名成員，包括5名大學校院代表、2名技術學院代表、2名企業界代表及2名學生代表，藉以整合高等教育利害關係人之觀點。隨後因應高等教育改革，評鑑範圍擴大，成立「技術資格認證委員會」及「專業課程認證委員會」，使得委員數至今已增至36人，但多數委員仍由教育部指派(吳淑娟，2009：61)。該協會所負責的評鑑活動包含：機構、學程及主題評鑑、多元技術學院技術執照認證、高等教育專業課程認證，以及接受教育部委託，進行高等教育「卓越中心」評鑑，分別從芬蘭各大學校院及技術學院中選出具備品質優良表現者，以獲得教育部之經費補助(FINHEEC, 2009a)。

就評鑑範圍與評鑑方法而言，其評鑑範圍以高等教育機構為主，評鑑項目與內容則是隨著協會發展而改變，例如過去是以大學校院的機構評鑑以及學程、主題評鑑為主，但隨著技術學院之建置，不僅評鑑範圍擴大，也將國家高等教育政策發展納入考量標準。此外，「芬蘭高教評鑑協會」並無預先設計一套標準化的評鑑模式，而是依據不同評鑑目標和問題，評鑑型態有所差異，因此在評鑑執行前，將事先把所有評鑑過程與目標予以確定，評鑑方法之選擇，也將依照之前所設定的目標與方向做為依據(FINHEEC, 2009a)。

但為了確保品質，「芬蘭高教評鑑協會」訂定六項引導評鑑作業之運作原則

(引自 Vossensteyn, 2008: 84) , 如下所示：

**(一) 獨立性**：FINHEEC 獨立決定評鑑目標及方法之確立，並不受限於行政機構及高等教育機構。

**(二) 專業技術**：聘請國內外專業人員參與評鑑，從規劃、實施、運用評鑑資料及數據、機構間同儕訪視、外部評鑑小組撰寫報告等過程中，皆有專業人員參與，以確保評鑑的專業技術性。

**(三) 多元化**：評鑑目標即包涵多元組織及特點，例如芬蘭高等教育機構涵蓋綜合型大學及技術學院，各高等教育機構發展領域、重點相異，因此反映於評鑑取向上，如評鑑方法、步驟、策略等。另外，品質定義也隨著不同學科及訓練部門而不同，將透過各領域的評鑑專家之協助，達成真正的評鑑。

**(四) 互動性**：不同的高等教育機構將影響目標、方法之選擇及評鑑焦點，因此將主動邀請不同評鑑現場之專家及不同利益團體參與討論。

**(五) 透明性**：評鑑的目標、方法及結果等都是資訊公開，並且記錄於專案計畫及其他文件中，並公開發行審核報告。希望透過資訊公開的程序，讓受評單位的優點受到獎勵，缺點得以儘速改善。

**(六) 影響力**：提供高等教育機構及教育政策決策者了解及改善其政策。

### 三、高等教育機構品質保證

在法律框架下，芬蘭高等教育機構擁有一定度的自主權，但也必須對其所提供的教學與研究品質負起主要責任，故高等教育機構內部必須建構起品質保證制度，針對教學、研究發展、行政與社會服務等活動進行評鑑，因此目前芬蘭各大學校院及多元技術學院皆正在發展其機構內部高等教育品質保證系統。除此之外，依據法律規定，芬蘭的高等教育機構皆必須參加全國性評鑑，目前為止芬蘭的大學校院皆已接受過機構評鑑，而且大多繼續參加追蹤評鑑，除了參加機構評鑑外，各個高等教育機構亦參加其他類型的外部評鑑，以多重方式對機構自身提出品質保證。

關於高等教育機構內部品質保證制度之確保與提升，為了回應歐盟「柏根會議」（Bergen Conference）對推動高教品質保證之呼籲以及 ENQA 所提出的歐洲高等教育品質保證準則（ESG），FINHEEC 於 2004 年開始嘗試推行「芬蘭高等教育機構品質保證系統之審查」（Audits of Quality Assurance Systems of Finnish Higher Education Institutions），經由 FINHEEC 諮詢教育部、大學及多元技術學院後，於 2005 年春天開始進行前導性審查作業，預計於 2011 年底完成所有高等教育機構品質保證系統審查，未來每隔六年將進行全國性高等教育機構審核（FINHEEC, 2009b）。

高等教育機構品質保證系統審查之主要作用，在於協助芬蘭高等教育機構品質保證系統之發展，以符合歐洲品質保證原則，並且從而增加國際高等教育市場之競爭力，FINHEEC 亦認為，透過客觀的審查活動，可以蒐集和宣傳品質保證之最佳實務，並藉由分享良好範例，使得通過審核的高等教育機構得到鼓勵，此外，也經由審查過程及公開審查報告，將刺激品質議題之討論以及高等教育機構與利害關係人之互動關係。因此芬蘭高等教育機構品質審查活動之主要目的，有以下三點（FINHEEC, 2007: 10）：

- （一）協助各高等教育機構依據本身教學或研究活動，訂定品質目標；
- （二）對於各高等教育機構其確保、發展品質的過程與程序進行評鑑；
- （三）評鑑高等教育機構品質保證工作是否如實進行、其品保過程是否有效，並能否提供促進效率及改善之資訊。

關於機構品質保證系統的審核活動，審核重點不僅關注於機構品質保證系統與其本身基本任務之契合程度，審核目標也將依據該機構的發展前提及目的而有所不同。並以全面性（comprehensiveness）、績效（performance）、效能（effectiveness）及透明性（transparency）做為審查原則，將審核規範（criteria）分為四個不同品質保證系統發展階段，分別是：不存在的（absent）、新興的（emerging）、發展中的（developing）及進階的（advanced）。每一次機構審核都將由 FINHEEC

指定的審核小組負責，小組共有 5 名成員，包括 3 名高教機構代表、1 名學生代表以及 1 名職場代表（work life representative）組成，並事先提供專業訓練。審核小組之任務除了分析機構送交的品質保證系統相關證明文件外，還要進行 2-3 次的外部訪視，以增進對於該高等教育機構品質保證系統的了解（FINHEEC, 2007）。最後，由審核小組提出審核報告書，其內容大致包含：該機構品質保證系統之陳述與發展目標、審核小組提供的建議、審核規範之檢視結果，以及是否通過審核。若未能通過審核，審核小組將提出該高教機構品質保證系統上之理解度、績效、效能及透明性方面的重大缺失，而且該高等教育機構需要重新接受審核（re-audit）（FINHEEC, 2007）。

綜合上述，芬蘭高等教育機構品質保證系統分為國家、全國性評鑑機制以及高等教育機構內部三個層次，使得芬蘭高等教育品質保證機制能夠回應國家以及高等教育機構之需求與目標，維護兩者之間的平衡。此外，芬蘭高等教育機構已開始進行審核活動，並依據系統發展的不同程度而有不同審核規範，使高等教育機構之多元性受到重視，並且過程中也相當重視高等教育外部利害關係人的參與，品質保證成為高等教育機構本身的主要責任。最後亦以審查報告書呈現審查結果，未通過審核者仍需重新接受審核，試圖將品質文化融入於高等教育機構運作之中。

### 第三節 挪威高等教育外部治理及品保機制之發展

#### 壹、高等教育外部治理之轉變

挪威高等教育最早可溯源至 18 世紀，並於 1811 年正式在 Oslo 設置第一所大學，少數的高等教育機構於 19 世紀初陸續建立，直到第二次世界大戰以後，挪威名高等教育機構數量才開始大量增加（Eurybase, 2008c）。挪威名高等教育系統主要分為「大學」與「大學院」兩部分，大學方面可分為一般大學、專業大學兩類；大學院方面則有一般大學院、藝術學院，主要是提供專業訓練。目前挪威名共有 70 所公私立高等教育機

構（如表 5-3 所示）。

表 5-3 2007 年挪威高等教育機構數量（所）

	公立	私立
一般大學	7	
專業大學	5	1
大學院	24	2
藝術學院	2	
高等教育機構		31

資料來源：整理自 Norwegian Ministry of Education and Research (2009a)。

雖然挪威設有少數的私立大學及學院，但 31 所私立高等教育機構中有 25 所接受政府補助，由政府負擔其 85% 教育經費。一般而言，挪威的高等教育幾乎是免學費，但因為少數專業學程、繼續教育、特殊教育學程及私立機構仍需要學生繳交學費，於是在 1947 年創設「挪威國家貸款基金」（the Norwegian State Education Loan Fund, NSELF），貸款或補助經濟較差的高中生及大學生，以確保均等的高等教育受教機會，因此挪威的高等教育相關經費幾乎是由國家提供(Norwegian Ministry of Education and Research, 2007: 16)。依據 2008 年統計，挪威政府投入高等教育之經費約 2020 萬克朗，並新設置 350 個新獎學金以培育卓越學術人才，2009 年高等教育之預算則增加至 2390 萬克朗，編列高等教育學生之生活津貼約 8.76 萬克朗，並預計增建 1000 棟學生公寓 (Norwegian Ministry of Education and Research, 2009b)，不僅顯現挪威政府對高等教育之重視，也呈現出濃厚的公共特質。

長久以來，挪威的一般大學與專業大學在研究與教學上具有一定的自主空間；學院方面則是於 1970 年代時，因應國家政策發展而進行大量擴充，並且隨著教育部的政策導向，逐漸增加自主權以及被賦予較多責任 (NOKUT, 2004)。此外，政府為了回應國際環境、產業變遷等需求變化，挪威的高等教育於 1990 年代進行劇烈變革，然而，挪威高等教育相關法規及政策之發展歷程中，亦顯現高等教育外部治理關係之轉變，大致為以下三階段：

## 一、配合國家發展（1960 年代-1970 年代）

過去，挪威的高等教育較少受到政府政策所影響，但如同其他歐洲國家一般，挪威的高等教育亦於 1950 年代晚期開始大量擴充，加上 1960 年代挪威高等教育入學率急速成長，同時訴求高等教育受教機會平等之呼聲漸高，挪威政府為了回應大學學位、專業訓練之需求，並基於區域發展的考量，於是要求「高等教育委員會」（Committee on Higher Education）提出高等教育地方化相關報告。於 1969 年起陸續在全國設立地區性學院（regional colleges），以促進高等教育普及化，使學生具備不同專業所需的知識與技能（Eurybase, 2008c: 85），不只建構起龐大的學院系統，亦使得挪威高等教育架構產生變化。然而，如同 Tønder 和 Aamodt（1993）所言，雖然當時挪威的大學校院有其內部學術自由，但經營運作方面仍受政府極大的干涉（引自 Kvål, 2004: 191），如高等教育機構之學程設置、課程、學位授予與名稱、經費等，皆必須遵照教育部制定的標準執行，高等教育機構自主權相當有限。

## 二、市場概念引入（1980 年代晚期-1998 年）

1960 年代-1970 年代，挪威的高等教育體系隨著國家政策目的之發展，進行大量的機構擴充。1980 年代時，挪威至少設有 127 所地區性學院，並有 20 所私立大學院，但是學校規模過小而浪費資源、同質性過高等問題亦隨之而生。於是 1980 年代晚期，挪威政府委託三個的官方委員會，分別針對國家高等教育和研究之結構與組織、教師教育及外國學生情形，進行高等教育檢視（Eurybase, 2008c: 86）。據此，挪威政府即於 1991 年提出「高等教育教育白皮書」（1991 White Paper on Higher Education; Fra visjon til virke），而該白皮書即為此一時期的高等教育發展奠定基礎，特別是主張重組與合併高等教育、建置「挪威網絡」（Network Norway）連結所有高等教育機構，進行研究交流合作，以及重視高等教育機構品質評估等建議（Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 23）。

基於「高等教育白皮書」的報告結果，挪威政府於 1994 年進行學院改革，將原有的 98 所公私立地區性學院整合為 26 所公立學院，提升機構間專業合作及有效

利用資源。隨後於 1995 年頒布《大學和學院法》( Universities and Colleges Act )，不僅提供大學校院一套共同法律基礎，同時也為挪威高等教育內部治理建立一套管理機制，影響高等教育機構決策過程及行政活動 ( Norwegian Ministry of Education and Research, 2005 )。當中明文規定各大學校院必須以「董事會」( Board ) 為校內最高行政機關，除了負責教學、研究和其他學術活動之決策，也需根據政府對學校提出的目標訂定學校發展計畫。並以校長為董事會主席，其他成員大部分以校內人員為主 ( 副校長、5 名學術委員、1 名技術或行政人員以及 1 名校外委員 ) 。

另外，隨著高等教育入學人口大增，對國家財政造成負擔，引起了社會大眾和政府對於學生學習品質和學術品質的關注，因此挪威政府自 1996 年起對高等教育經費預算進行管理控制，並於 1998 年設置高等教育諮詢單位「挪威網絡審議會」( Network Norway Council, NNR )，除了是加強全國性高等教育品質保證工作外，亦顯示教育部將部分高等教育品質保證責任逐漸轉由第三單位負責 ( Kalpazidou Schmidt, 2007: 529-530 )。



雖然挪威教育部仍握有監督學術發展，以及管控私立高等教育機構之公共補助的權力，但是從確立大學董事會、控制經費預算及設置 NNR 等高教政策中，可發現到政府逐漸將「目標管理」、「行動規劃」、「追求效率」等企業管理原則引入高等教育中。此外，藉由推行評鑑制度、經費控制，對於學校進行績效責任訴求，促使大學校院經營必須有效運用資源 ( Kvil, 2004: 195 )，是以挪威高等教育外部治理關係中已逐漸呈現出市場概念。

### 三、品質改革 (2002 年至今)

挪威的高等教育於 2001 年展開另一波變革。首先，挪威政府在 1998 年 4 月任命挪威大學理事會前主席梅耶斯 ( Mjøs ) 為主席，組成「高等教育委員會」( Mjøs-Commission )，針對高等教育學生人數增加進行影響評估，以及對評鑑系統之調整提出建議。委員會於 2000 年 4 月提出名為《具有責任的自由》( Freedom with

Responsibility) 報告書 (Kvil, 2004; Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 93)。2001 年時，政府則基於高等教育委員會之報告建議，提出《高等教育之品質改革》白皮書 (The Progress Report for the Quality Reform in Higher Education)，開始進行品質改革活動。

白皮書中指出進行「品質改革」主要因素有兩項：其一為知識經濟興起對於挪威的高等教育形成挑戰，使得高等教育及研究品質改進之需求漸增；其二則是為了配合歐洲的「波隆納進程」，挪威進行「品質改革」作為回應 (Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 80)。白皮書中指出，為了能夠有效提升挪威高等教育教學、研究品質，強調學校必須獲得更多學術、財政與組織架構的自主權，並且彈性運用人力資源，以主動回應社會不斷變化的需求。另外，主張大學校院應被賦予確保自身教育品質之責任，所有高教機構應提供品質相關的工作計畫，並系統地記錄品質工作，致力於發展品質工具。



為了進一步強化教育品質改革，挪威教育部在 2002 年提出《大學與學院法》及《私立學院法》修正案，並於隔年頒布實行。其中賦予大學校院更多的自主權，例如可自由調整學院、系所的組織架構，以符合自身的發展特色和環境、建立新課程、學程方面也較自由等。另外，也進行大學內部管理機制之調整，大學董事會由原本的 13 人縮減至 11 人，其中 2 名為學生代表、4 名校外委員（由教育部指定），擴大外部利害關係人對高等教育內部事務的參與權。各學院院長和系主任改由董事會任命而非選舉產生 (Norwegian Ministry of Education and Research, 2005: 80)。

在高等教育經費補助方面，則是採行新的計算公式，著重於學校的產出品質而定，藉以提升高等教育投資效率，其中學生基本能力佔 60%、教育成果佔 25%、研究成果佔 15%；同時，基於品質控制與監督，在修訂法中增訂有關認可、評鑑之法條，並設置「挪威教育品質保證局」（Norwegian Agency for Quality Assurance in Education, NOKUT），於 2003 年正式運作，藉以加強對高等教育品質監控，並開

展以國家為基礎的高教品質保證系統。2005 年時，《大學與學院法》以及《私立學院法》整合為《高等教育法》，公私立高教機構皆施以相同法規，並明確指出大學與學院必須具有令人滿意的內部品質保證機制、學生對課程的評價必須包含在品質保證系統中、教育部可對教育品質保證系統提出補充要求等。針對挪威高等教育「品質改革」之發展重點，雖然政府增加高等教育機構之自主性，但也對於學校提出更嚴格的規範，不僅是經費補助之參考依據改採「結果導向」，而且也引進高等教育機構的正式認可系統，對於教育品質保證工作進行更加嚴格的要求。

綜合上述，透過進行挪威高等教育外部治理轉變之探析，可發現 1960 年代前挪威高等教育與國家發展並沒有特別密切的關聯，1970 年代則由政府主導高教發展，以配合國家政策，進行大規模高等教育擴充，於全國各地設立地區性學院，但高教機構本身並無太多經營自主權。直到 1980 年代，受到高等教育大眾化、財政壓力等因素影響，政府進行高等教育體系整頓，並將企業管理原則、市場概念引入高等教育管理中。於 1990 年代大力推行高等教育品質改革，不只是尊重高等教育的自主性，也增進校外力量對學校事務之參與，並輔以法令修正，使教育品質保證責任轉移至學校本身。雖然政府/國家在高等教育事務的干預程度減低，但對於大學校院的績效責任訴求卻也隨之增加，高等教育自主性與政府績效責任訴求之間平衡，則必須透過挪威高等教育品質保證機制之建立維持。

## 貳、高等教育品質保證之興起

挪威的高等教育品質保證活動的歷史並不長，在 1980 年代以前，挪威高等教育品質之維護與提升，是由「挪威大學協會」(Norwegian Council of Universities) 提供政府建議，大學和學院成立新課程、學程前也必須經過教育部同意，因此高等教育品質保證工作主要是在機構層次上進行，並沒有針對全國高等教育系統進行評鑑活動。挪威的高等教育品質保證機制主要是從 1990 年開始發展，由「品質發展」朝向「品質控制」(Haugland, 2004: 6)。

## 一、高等教育品質保證運動

1980 年代晚期為了改善挪威高等教育品質，挪威政府委託皇家委員會針對高等教育發展進行檢視，並於 1990 年提出「高等教育白皮書」，其中強調有效運用資源、高等教育機構進行品質評量之重要，以及高等教育機構負有對自身教育和研究品質保證的責任，於是高等教育品質保證與品質提升問題才逐漸引起政府、社會大眾的注意。因此挪威教育部於 1990 年代起，開始委託「挪威研究與高等教育研究所」（Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education, NIFU）針對高等教育方面發起幾個國家級學科評鑑方案；研究方面的評鑑，則由「挪威研究審議會」（Norwegian Research Council）負責（Haakstad, 2001: 23）。

1990 年時，教育部委託「挪威研究與高等教育研究所」針對全國大學和學院的英語系進行評鑑工作。接著，1992 年-1995 年，教育部又委託該研究所，針對全國 113 個大學和學院的 5 個學科（商業與管理、社會學、工程、數學、音樂）進行 5 年的國家評鑑前導性方案。之後又於 1997、1998 年，教育部針對普通教師教育中的挪威語教學進行學科評鑑（Eurybase, 2008c: 149）。綜合來說，此時期所進行評鑑活動，由於缺乏全國性高等教育品質保證組織之設置，各校品質保證系統的範圍、方法皆不相同，而且高等教育品質保證工作主要還是在機構層面進行。此外，國家級評鑑方案也只是依據教育部要求隨機進行，缺乏系統性規畫，評鑑方式、評鑑範圍也較單一狹窄。

然而，隨著挪威高等教育入學學生急遽增加，不僅僅造成政府財務壓力，也因學生人口增加，使學生日趨多元化，背景、能力上各不相同，加上越來越多學生將更多時間放在工讀上，這些情況對挪威高等教育品質造成極大的挑戰（Eurybase, 2008c: 150）。是以挪威政府於 1998 年成立高等教育諮詢組織「挪威網絡審議會」（Network Norway Council, NNR），該組織不僅是對於教育部提供諮詢服務，更要負起規劃、執行國家高等教育品質保證機制的責任；但是研究品質之評鑑工作，仍由「挪威研究審議會」進行。

但是「挪威網絡審議會」為了尊重高等教育的自主性，並基於高等教育品質保證與發展為機構內部管理的一部分，因此僅針對高等教育機構內部品質保證機制進行品質審核，而成為品質保證機制的輔助角色（王保進，2005）。直到 2001 年底，「挪威網絡審議會」已開展不同類型的高等教育品質評鑑活動，如機構評鑑、學程評鑑以及處理公立學院和私立高等教育機構之學程認可等，但是課程、學程或機構之核可仍由教育部負責核發。

雖然與 1990 年代初期的評鑑活動相較，高等教育評鑑範圍已較為擴大、評鑑方式更為多元，但由於教育部保留簽發正式批准以及評鑑後續相關工作之所有權力，對政府而言「挪威網絡審議會」依然只具諮詢性質，並非是一個專責評鑑活動的獨立機構。

## 二、挪威教育品質保證局之設置

1998 年挪威政府委託「高等教育委員會」（Mjøs-Commission），針對高等教育學生人數之增加進行影響評估，以及對評鑑系統之調整提出建議，並於 2000 年提出報告書。報告書中不只是強調機構的績效責任，以及品質保證系統的需求，並且針對挪威長期無國家教育品質保證機構之情況，建議應成立具有獨立於教育部和高教機構之間的高教評鑑機構，以負責高等教育課程和教育機構之評鑑和認證。

基於品質控制及回應「波隆納進程」之改革活動，挪威政府於 2002 年正式設置「挪威教育品質保證局」（Norwegian Agency for Quality Assurance in Education, NOKUT），並於 2003 年開始運作。在大學法第三章第 13 條（University and College Act）中明確授權由「挪威教育品保局」（NOKUT），負責評鑑高等教育機構品質保證系統，以及對機構進行認可。而且「挪威教育品質保證局」並非屬於政府機構，而是一個在法律架構及教育部規範下行使權責的獨立單位。該局每年皆能自政府獲得一筆總經費，並由 8 名主要委員及 3 名代理委員組成董事會（Board），以負責該局的決策與活動，其中主要委員和代理委員分別由一名學生代表擔任，委員會主

席則由教育部指派（Haugland, 2004; NOKUT, 2009a）。關於「挪威教育品保局」之重要職責有以下幾點（NOKUT, 2009b）：

- (一) 依教育部規定及「挪威教育品保局」的擬定標準，針對機構品質系統進行評鑑；
- (二) 認可機構，如公立學院、專業大學和學院進行機構認可；
- (三) 依教育部規定及「挪威教育品保局」的擬定標準為基礎進行認可，獲認可機構之學程認可，也需依「挪威教育品保局」的擬定標準進行；
- (四) 在《大學和學院法》的規範下，進行學位和考試的認可；
- (五) 主動進行或經教育部指示進行高等教育評鑑；
- (六) 對於外國大學或不受《大學和學院法》規範之機構進行一般認可。

「挪威教育品保局」之認可和評鑑活動是由專家委員會（expert committee）進行，專家必須至少具備評鑑、品質保證與被評鑑領域三項專長之一，成員包括同儕、學生代表與其他利害關係人。此外，「挪威教育品保局」也相當重視學生代表的參與，視學生為高等教育最大的利害關係人，而且相信學生代表能夠依學習者的角度進行評估，不僅專家委員會中包含學生代表，品質保證局之董事會中亦有兩名學生代表參與（NOKUT, 2003; Haugland, 2004: 9）。另外，教育部還為「挪威教育品保局」任命一個由 7 名成員組成的「申訴委員會」，負責處理高等教育機構或個人對評鑑結果之申訴，以尊重受評單位的意見。

雖然教育部在法律規範下，無法控制「品保局」的評鑑活動和決定，但教育部對某些事項仍有最後決定權，如設立新大學、改變高教機構所屬學校層級，以及對國際高等教育證照之認定（Norwegian Ministry of Education and Research, 2005），可見挪威政府對於高等教育事務仍保留一定的監督權力。

## 參、高等教育品質保證機制之運作

挪威政府對於高等教育品質保證之評鑑活動主要包括兩個層次，其一為國家層級

的品質保證機制；其二則是機構層次的內部品質保證機制，以下即就此兩層次的運作內涵進行探究（Holmen, 2004）。

## 一、國家層級

挪威的國家層級品質保證機制主要從「認可」及「認可控制」（accreditation control）兩方面進行，其中「認可」包括機構認可及學程認可；「認可控制」則包括機構審核和認可修正（Holmen, 2004: 59-61）。

### (一) 認可

依據《大學和學院法》之定義，認可是指針對高等教育機構，或機構提供的教育是否符合既定標準之專業評鑑，而且以「挪威教育品質保證局」委派的外部專家進行的評鑑活動為基礎，同時也是機構提供學程的先決條件（Norwegian Ministry of Education and Research, 2005）。

#### 1、機構認可

挪威高教機構通過「機構認可」後，大學校院即有權力可授與國家學位或文憑證書，於 2002 年法令修正後，所有公立高等教育機構均自動被視為已認可的機構，擁有頒授學位的權力，並依機構類型不同而頒發不同學位證書（Holmen, 2004）。挪威的高等教育機構認可類型主要有三類，分別是學院、大學和專業大學，而不同機構類型決定該機構設置新課程時是否需要先向「挪威教育品質保證局」提出申請，和該機構可設置何種課程的權利（NOKUT, 2009c）。由表 5-4 可知，獲得認可的學院在設置碩、博士學程，以及未經認可的機構在設置所有課程與學程之前，皆需向「挪威教育品質保證局」提出申請。

表 5-4 「挪威教育品質保證局」對高教機構、課程與學程設置之認可表

	大學	專業大學	認可的學院	未經認可的機構
半年至兩年課程	✓	✓	✓	✗
學士學程	✓	✓	✓	✗
碩士學程	✓	✓	✗	✗
博士學程	✓	✓	✗	✗

資料來源：NOKUT (2009c)。

機構認可的標準及規範，一般是依據教育部的規定進行。但也授權「挪威教育品質保證局」可依教育部訂定的標準（standards）發展出具體的評鑑規範。但在訂定評鑑規範前，必須先與品保局各部門進行諮詢，考量內部品質保證機制、學術能力、研究活動、現有學程數量、國際化程度，以及機構組織與管理等各項因素。

## 2、學程認可

學程認可主要是適用於高等教育機構中尚未被認可的特定課程、學程，或是變更既有課程之認可。自 2003 年起，所有公私立高等教育之課程、學程都已自動被賦予認可地位（Holmen, 2004）。課程開設與變更之認可申請必須視其申請的學位層級而定，已獲得認可的機構所開設或變更認可課程，無需向「挪威教育品質保證局」提出申請，但若是新開設課程已超過該機構原本被賦予的開課權力，則必須通過全國性標準；若未被認可機構所提出的新課程，則需先進行學程認可。



## （二）認可控制

認可控制是結合機構審核及特定學科課程或學科評鑑來實施，認可控制之主要方式有機構審核及認可修正（revision）兩種。

### 1、機構審核

主要是指高等教育外部監督之系統性綜合機制，對象包括所有獲認可的各類型機構，而且每次機構受評時間的間隔不可超過六年。評鑑的參考架構主要是根據政府所規定的內部品質保證標準，要求品質保證系統必須能夠察覺出品質不良處，並提出品質保證之書面文件證明。若機構未能依據規範進行內部品質保證工作，則該單位將不被允許提供新的學程，但並不會因此喪失認可資格（Holmen, 2004; NOKUT, 2009d）。

## 2、認可修正

認可修正則採取特定評鑑形式，例如特定學程、課程、學科或機構評鑑，「認可修正」主要是依據審核時所發現到的情況，或是採取隨機測驗進行。若產生負面結果，將會使得該機構失去認可資格，甚而是公共經費補助(NOKUT, 2009d)。

## 二、機構層級

由於《大學和學院法》賦予高等教育機構有權提供學程之自由，因此也要求所有高等教育機構必須具備品質保證相關系統之責任。在國家層次的高等教育品質保證機制之下，挪威政府要求所有高等教育機構皆必須具備內部品質保證機制，並於2004年1月前完成(Holmen, 2004: 59)。

雖然高等教育機構進行品質保證系統之規劃時擁有相當大的自主性，但挪威政府亦提出相關標準，例如品質保證系統中必須包括教育品質之所有重要過程，機構本身也必須進行教學評鑑、自我評鑑和追蹤評鑑，並包含機構對整體學習環境和品質保證活動內容之相關文件說明(NOKUT, 2009e)。由此可知，挪威政府將「確保教育品質」視為高教機構本身的責任，但「挪威教育品質保證局」只是提出內部品質保證系統之參考標準，並沒有明定相關程序與內容，因此高教機構可依其個殊性，決定需要蒐集何種資料，以確認品質變化和選擇品質改進的相關方法。期望機構能夠進行自我品質保證系統之發展與實施，並藉以釐清教職員任務與責任，以發展高等教育機構品質文化(Lucke, 2004: 225; Omar, P.-L. & Liuhanen, A.-M., 2005: 44)。

綜合以上所述，挪威高等教育品質保證機制之發展歷史並不長，但從中發現到其運作程序與內涵卻相當慎密嚴謹，而且高等教育機構內部與外部品質保證制度兼備，使其有效達到確保高等教育品質之目的。

## 第四節 瑞典高等教育外部治理及品保機制之發展

### 壹、高等教育外部治理之轉變

瑞典高等教育發展至今已五百多年歷史，為北歐最早設立大學的國家，自 1477 年創立第一所綜合性大學後，目前共有 61 所高等教育機構，其中分為大學、大學院以及單科學院 (single faculty institute) 三類型高等教育機構（如表 5-5 所示），並以公立高等教育機構為主。

表 5 -5 瑞典高等教育機構數 (所)

類別	國立	私立
大學	14	3
大學院	22	9
單科學院		13

資料來源：Studera.nu (2009)。

關於瑞典高等教育經費方面，主要是由政府直接從公共預算中撥款支付，以國家提供為主。所有公私立高等教育機構的學生均免學費，半數以上的博士生可獲得經費補助。無論公、私立高等教育機構，其運作經費 80%來自於政府，其中 65%以上是由政府直接補助。高等教育與研究經費佔所有教育的公共支出之比例約有 20% 以上 (Swedish National Agency for Higher Education, 2008: 28)（如表 5-6 所示）。

表 5 -6 瑞典高等教育總支出佔所有教育公共支出之百分比

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	21.4	20.5	20.9	21.1	21.1	21.1	21.7	21.7

資料來源：Swedish National Agency for Higher Education (2006: 80)。

瑞典政府對於高等教育機構之撥款自 1997 年至 2004 年增加 26%，可見瑞典政府對於高等教育之重視（如表 5-7 所示），但由於外籍生數日益增加，使瑞典政府的財政支出相對提高，近年來開始研擬針對非歐盟外籍生收取學費，將改採獎學金的方式吸引國際學生（Regeringskansliet, 2009）。

表 5 -7 1997 / 2004 瑞典高等教育部門總收入（單位：百萬/瑞典克朗）

	1997	2004	增減	增減 (%)
直接由政府撥款	22,704	28,516	5,812	26
中央政府機關	7,142	7,898	737	10
地方機關	1,000	1,084	84	8
來自國際機構和其他國外 資源				
私人企業與非營利團體	2,840	4,070	1233	43
其他來源	1,921	1,174	-747	-39
總額	36,432	44,168	7736	21

資料來源：Swedish National Agency for Higher Education (2006: 81)。

雖然傳統上認為瑞典高等教育具有濃厚的國家出資的色彩，但在現今高等教育法 (Higher Education Act) 之架構下，瑞典高教機構已具有相當的自主權，法律只明文規定主要原則，細部作法則是由機構本身自主執行，即使機構所分配到的資源是由國會 (Riksdag) 決定，但機構內部還可自行分配，亦自主決定組織內部工作及安排課程等 (Skolverket, 2009)。透過高等教育相關法案及政策的推行，瑞典高等教育已非過去完全由政府/國家控制，高等教育機構與國家/政府之間的關係已產生轉變。瑞典高等教育外部治理轉變依序分為以下三階段：



### 一、國家主導 (1960 年代 - 1977 年)

瑞典高等教育自 15 世紀末即已建立，在 1477 年成立第一所綜合型大學—烏伯薩拉大學 (Uppsala University)。直到 1963 年「大學及大學院委員會」(University and University College Commission, U63) 提出應該廣設大學的建議，同時國會也提出了《國會調查研究》(Parliamentary Inquiry into Research)，不僅促使瑞典高等教育開始側重學術研究之發展，也讓瑞典高等教育機構數量逐漸大幅度地成長 (Salerno, 2002: 19; Kalpazidou Schmidt, 2007: 531)。

但是因為高等教育的急速擴充，當時瑞典高教機構已多達四類，分別是大學 (universities)、大學院 (university colleges)、研究所 (institutes) 及職業學校 (vocational schools)。瑞典政府為了整合高等教育體系，以及達到高等教育受教機會平等之目標，政府於 1977 年主導高等教育改革政策。首先，透過高等教育法案 (1977) 之

頒布，將四種不同類型的高等教育機構整合為統一體系，稱為「*högskola*」。其次，高等教育相關事務如教育經費、教學目標、設校及規則等，由瑞典國會和「教育與科學部」（Ministry of Education and Science）管轄；高等教育課程則是統一由「瑞典國家大學與學院委員會」（National Swedish Board of Universities and Colleges, UHÄ）進行計畫。此外，為了回應勞力市場需求，同時將大學課程加重職業類科訓練，讓學生具備實用技能，以便順利就業。

雖然瑞典政府希望藉由統一化，使不同類型的教育之間創造更多平等的機會，並加以開展不同部門之間的合作（Deen, 2007: 15），但是瑞典高等教育機構之課程安排、經費分配、人事等相關事務，皆由政府單位所掌握，呈現出國家對高等教育發展之高度控制。

## 二、高教自主及績效導向（1980 年 - 1993 年）

瑞典高等教育持續進行擴張並以發展綜合型大學為目標，建立教授等級、採用聘任制以及要求所教授從事教學、研究與行政等（Salerno, 2002: 20；陳照雄, 2007 : 107），並於 1989 年開始修改對大學生之補助，增加學生的補助費用，以減輕學生的經濟負擔。然而，瑞典社會也於此時逐漸出現要求進行教育改革之聲浪，主要是由於社會大眾開始對於學校教育無法消除或減少來自於階級、性別或地區之社會差異感到不滿，而且新興的新自由主義支持者，也對於效率低下、費用龐大而過於一致的公共部門、學校校育進行嚴厲的批判（Lisbeth, 626）。在訴求改革的社會風潮下，瑞典在 1991 年建立了非社會民主主義聯盟（non-social democratic coalition）政府，並在 1992 年 1 月發表一份「獨立大學與大學院之備忘錄」（Memorandum on independence of universities and university colleges），為另一波大規模的高等教育改革奠基（Salerno, 2002: 20）。

為了促進瑞典高教機構在教學與研究之靈活性，國會於 1993 通過高等教育改革法案，並於 7 月發布新修訂的高等教育法以及《高等教育條例》（The Higher

Education Ordinance)，在新法中賦予瑞典高等教育機構更多的獨立自主性，機構本身可自主地調整組織架構、管理以及分配機構內部資源，進而降低了中央政府之干預（王保進，2003：60；Kalpazidou Schmidt, 2007: 531）。此外，瑞典政府也撤除「瑞典國家大學與學院委員會」(UHÄ)，並建立了「國家高等教育署」(Swedish National Agency for Higher Education, HSV)、「大學校長室」(The Office of the Chancellor of the Universities and Colleges in Sweden, UKÄ)、「高等教育申訴委員會」(Board of Appeal for Higher Education)，不僅讓高教機構有更多規劃教學的自由，亦有權自定學生的入學標準，同時也允許學生可自由選修課程 (Deen, 2006: 16)。

然而，瑞典政府也對於高教機構經費補助政策進行修改，於 1993 年前，大多以基本需求為依據，但自 1993 年後，改採入學學生數、各項績效指標如學生評量成就作為依據，即是以「產出」因素做為政府補助經費的原則 (Deen, 2006: 16；陳照雄，2007：108)，瑞典政府對於高等教育開始引入「以結果為本位」的管理模式。



1993 年進行的高等教育改革，使瑞典政府降低對高等教育之控制，並賦予高等教育機構較多的自主空間。但更值得注意的是，瑞典政府也開始將「權力下放」的概念導入決策制訂中，並要求高等教育機構增進運作效能以及強調績效之控制，同時訴求高等教育機構必須開始回應當地社區所需，積極發展其「服務社會」的角色 (Kalpazidou Schmidt, 2007: 531)。瑞典高等教育於 1993 年的改革之中，逐漸朝向大眾化、大學自主、品質、創新與競爭力等重點方向發展

### 三、品質導向（1995 年至今）

1995 年「大學校長室」、「高等教育申訴委員會」合併至「國家高等教育署」(HSV)，由高教署 (HSV) 負責高等教育品質檢核、視導、授予學位、評論及分析高等教育制度等工作。由於權力下放使高等教育機構的績效責任更加提升，高等

教育有義務向政府、社會大眾展現其確保教育品質之過程與結果，於是政府大力推行高等教育品質審核與評鑑，自 1995-1998 實施第一循環高等教育品質審核評鑑，由當時 39 所高等教育機構中檢核 33 所，全國性高等教育品質保證機制才正式完成。此外，也進行「國家高等教育入學室」(National Admissions Office to Higher Education) 職責的調整，改為提供入學相關問題等諮詢服務 (Salerno, 2002: 21)。

自 2000 年起，瑞典法律明文規定「學生」有權透過法律對於高等教育機構提出訴求，並具有教育決策權，無論是全國性評鑑或一般行政、教學都必須有學生代表參與，學生代表也具備決策權力 (Swedish National Agency for Higher Education, 2006: 28)，學生開始正式被視為高等教育相關事務的重要利害關係人。另外，國會於 2001 年通過「開放高等教育」(Open Higher Education) 法案，主要是推動大學校院之擴大招生及增加入學途徑，訂下以 25 歲以下年齡層就讀大學人數為 50% 之目標，也成立招生委員會、修改高等教育法等，使得高等教育機構在制定招生規程以及實施過程中擁有較多的彈性，並鼓勵具有工作經驗者回流高等教育繼續學習，同年也實施高等教育「品質檢核與評鑑」，對於瑞典高等教育品質之提升，有很大的助益 (陳照雄，2007：108；劉德勝，2007：267；Salerno, 2002: 21)。

2007 年進行第三波的高等教育改革，為了不要讓高中生只選讀容易科目以及不認真念書，只要取得 4 年工作經驗即可優先進入大學之入學方式，3 月國會通過立法，規定進入大學的資格除了以前規定的條件外，還要再加考三科核心課程：瑞典文、數學、英文，藉以提升大學學生品質，並且避免浪費高等教育資源。而且為了符合「波隆納進程」精神，也參照波隆納進程及歐洲學分轉換制度 (European Credit Transfer System, ECTS)，進行高等教育學位和學制變革 (Deen, 2007: 16; 劉德勝，2007：268)。

綜合上述，透過對於瑞典高等教育外部治理轉變之探析，可明顯地發現瑞典政府對於高等教育相關事務及政策，由中央集權、集中管理、統一化，逐漸在 1993 年後

轉為權力下放、去中央化、重視市場概念，並且強化對高等教育經營績效之訴求。政府對高等教育事務不再直接干預，改以「鬆綁」使高等教育獲得較多自主權，可自主調整機構內部組織及分配資源。瑞典高等教育政策轉為強調品質、卓越、效率及績效責任等發展目標，政府角色更由高等教育管制者（government by rule），轉為重視對目標與結果之管理（government by objects and results）（陳文彥，2008：32-33）。

雖然高等教育機構本身擁有更大的自由空間，但權力下放以及責任轉移，也表示著對於機構本身績效責任訴求，因此維護高等教育自主性、監督高等教育品質，以及落實高等教育績效責任之平衡點就落在高教品保機制之建立。

## 貳、高等教育品質保證之興起

瑞典的教育評鑑於 1960-1970 年代已開始進行，但國家級高等教育品質保證系統之發展，則起源於 1993 年高等教育改革，起初是由「大學校長室」（UKÄ）進行審核，之後便由「瑞典國家高等教育署」（HSV）接手，使得瑞典的高等教育品質保證機制能夠系統性發展（Wahlén, 2001）。



### 一、高等教育品質保證運動

過去，瑞典高等教育「品質」是被政府與社會大眾視為理所當然的存在，因此並無進行大規模的品質保證活動。在高等教育管理方面，是由政府授權給「瑞典國家大學與學院委員會」（UHÄ）負責，進行課程檢視（review）、規劃、督導（supervision）以及提供資訊等工作。在 1977 年第一波高等教育改革中，高等教育事務則改由「大學校長室」（UKÄ）負責管理（陳文彥，2008）。即使「國家科學協會」（National Science Council）於 1976-1977 年進行高等教育評鑑方面的研究，但是性質較為臨時，而且範圍也較狹窄（Salerno, 2002: 55）。

直到 1990 年代後受到新自由主義、新公共管理、權力下放以及國際競爭壓力等因素之影響，促使瑞典於 1993 年起進行大規模高教改革，並也開始推行全

國性高等教育品質保證活動。首先，瑞典高等教育於 1993 年引入碩士學位系統後，需針對頒授學位之機構進行審核，以確保學程品質。起初是由「全國大學委員會」負責審核活動，但 1995 年後則由「瑞典國家高等教育署」（HSV）接手。隨著專責評鑑機構「瑞典國家高等教育署」（HSV）之設置，不僅讓高等教育品質保證活動透過專案得以系統化地進行，評鑑範圍擴大至全國所有高等教育機構，並也讓監督高等教育品質與績效責任的工作則轉移至專責組織負責，促使瑞典高等教育品質保證機制之發展。

## 二、瑞典國家高等教育署之設置

瑞典政府於 1993 年頒布新修訂的高等教育法，不再由國家主導高等教育課程體系，並賦予高教機構自主授予學位的權力；同時加強品質監控，並修改高教經費補助政策，改採取績效導向。於 1995 年成立「瑞典國家高等教育署」（HSV），進行全國性的高教品質審核活動。



「瑞典國家高等教育署」（Swedish National Agency for Higher Education, HSV），主要是依據政府的規範進行運作，由中央政府直接撥款，隸屬於中央政府。高教署包含七大部門與大學長室，組織架構相當龐大。雖然瑞典高教署是由一位大學校長（University Chancellor）與一個外部委員會所共同領導，委員會是由 11 位委員組成，主要是決定一般性規範和整體運作方向；大學校長則處理其他事務，但委員會的委員仍是由政府任命（Swedish National Agency for Higher Education, 2009b）。

「瑞典國家高等教育署」的重要職責是負責處理高等教育方面的相關實務，包括主導高教品質審查（quality audit）、視導高等教育機構、分析高等教育發展與趨勢、提供高等教育資訊，以及對於國外頒授的學位證書進行認可（Swedish National Agency for Higher Education, 2009a）。另外，關於高等教育品質保證活動方面，包括學科與學程評鑑、授與頒發學位的權力、高等教育機構品

質審核、主題式評鑑，以監控高等教育品質。更值得注意的是，「瑞典國家高等教育署」也負責進行高等教育品質「卓越中心」評鑑，以刺激高等教育品質之提升，但此評鑑是採取自願申請的方式進行。

透過設置「瑞典國家高等教育署」，讓專責機構負責高等教育相關事務與評鑑工作，而且部門畫分也相當專業化，不只提高評鑑的專業性，亦能使瑞典的國家高等教育品質保證機制得以延續發展，以有效監督、提升高等教育品質。

## 參、高等教育品質保證機制之運作

瑞典自從 1993 年起，全國高等教育品質保證的程序及過程採用了許多不同的實施方法，如 1993 年開始學位頒授權的評鑑、1995 年開始高等教育機構品質保證之審核、1999 年的特定品質面向評鑑、以及 2001 年開始的學科與學程評鑑等 (Kim, 2004; 陳文彥，2008)，如今瑞典已發展出完整的國家高等教育品質保證系統。



目前瑞典高等教育品質保證系統進入 2007 年-2012 年的新階段，將既有的評鑑活動與國際脈絡相結合，並納入歐盟「波隆納歷程」之改革內容。新的品質保證系統，不只更加重視機構本身的品質保證程序、納入以外部品質評價（appraisal）為基礎的風險評估，而且也擴大國際參與的程度等 (Swedish National Agency for Higher Education, 2007a: 9)。該系統主要包含五大面向：一、高等教育機構品質保證程序之審核；二、學科與學程評鑑；三、學位頒授權的評鑑；四、主題式研究；五、高等教育卓越中心的評鑑。此外，同時加入高等教育外部利害關係人之參與（如圖 5-3 所示），以下即進行瑞典高等教育品質保證機制之探析。



圖 5-3 瑞典高等教育品質保證機制

資料來源：Swedish National Agency for Higher Education (2007a)。

## 一、高等教育機構品質保證程序之審核

「瑞典國家高等教育署」(HSV)以 6 年一期進行高等教育機構品質保證之審核計畫，並遵循 ENQA 所提供的品質保證準則進行。由於 1995 年至 2002 年期間，「瑞典國家高等教育局」已分別進行兩次高等教育機構品質保證程序之審核，是以現階段的評鑑焦點在於品質保證流程所產生的結果與影響，而且品質面向不只是注重書面文件之證明，也重視如何與日常活動結合與運作，因此實地訪視所進行的訪談即相當重要。



另外，6 年的審核計畫結束後，評鑑小組將提出結案報告，以分析各機構品質保證程序的共同優缺點，並針對個別機構提供建議與回饋。「瑞典國家高等教育署」的大學長 (University Chancellor) 將依據報告對受評單位的品質保證程序提出「信心度」判斷，依序為：「具有信心」、「信心有限」以及「沒有信心」。其中獲得「沒有信心」的高等教育機構，將會被要求立即改進，並給予一年進行補救 (Swedish National Agency for Higher Education, 2007a: 11-13)。

## 二、學科與學程評鑑

學科與學程評鑑方面，瑞典國家高等教育局原先已擬訂為期 6 年的評鑑周期，但受到 2007 年的「新學位法」影響，所有學位學程與課程將再進行評鑑，並由各高等教育機構進行。此外，學位與學程評鑑分為三階段進行，首先是對於

主要學科領域進行全國性調查；其次，進行學科特定議題之分析與評鑑；最後，實施深度評鑑(in-depth evaluation)，評鑑結果將影響受評單位的「學位頒授權」。

### 三、學位頒授權的評鑑

受到波隆納歷程的學位變革影響，使學位頒授權評鑑基礎也因 2007 年的新學位法而有所變化。

### 四、主題式研究

至今瑞典國家高等教育署(HSV)已進行數個主題式評鑑，例如性別平等、社區合作、學生影響力、國際化等，藉以了解高等教育品質之不同內涵。此外，也鼓勵外部利害關係人提供值得深入探究之議題。

### 五、高等教育卓越中心的評鑑

由「瑞典國家高等教育署」負責高等教育品質「卓越中心」評鑑，並採取自願申請的方式進行。透過獎勵優良的高等教育教學方案或單位，做為其他高等教育機構的學習標竿，以刺激高等教育品質提升。



### 六、外部利害關係人之參與

「瑞典國家高等教育署」(HSV)除了針對高等教育機構與學程進行評鑑外，也透過高等教育外部利害人之參與，使得品質保證系統的發展能夠更為完善。如設置國際性顧問團體「顧問委員會」(Advisory Board)，以持續監督「瑞典國家高等教育署」之評鑑活動，並提供諮詢服務。而且「瑞典國家高等教育署」和「瑞典高等教育協會」每年皆會為評鑑的負責人員、協辦者及校長安排評鑑的研討會，不僅讓評鑑參與者了解品質保證活動，也藉以收集意見，幫助評鑑活動順利執行。

另外，每次進行評鑑前，HSV 將與受評單位持續進行協商，並在評鑑結束後安排回饋會議，試圖讓雙方達到共識。再者，進行評鑑活動時不只參考顧問委員

會及相關專家的意見，同時也將學生、企業觀點納入評鑑。不只在自我評鑑中重視學生意見，評鑑小組中亦有學生代表，並也為學生代表舉行研討會；而企業代表部分，除了受邀加入評鑑小組外，亦受邀參加回饋會議、公聽會和職業證書評鑑等，將多元觀點納入評鑑活動之中（陳文彥，2008: 93-97；Swedish National Agency for Higher Education, 2007b: 8）。

綜合以上所述，可發現到瑞典高等教育品質保證系統具備嚴謹性，不只系統性地規畫各層次的品質保證之評鑑活動，並將既有的評鑑活動與國際脈絡結合。評鑑過程中也相當重視高等教育外部利害關係人（如教職員、學生、企業代表）之參與，強化高等教育消費者的權力。此外，更值得注意的是，瑞典將「學科與學程評鑑」的評鑑結果與「學位頒授權」相互連結，更加顯現政府對於高等教育機構績效責任之訴求。

## 第五節 北歐四國高等教育外部治理及其品保機制之比較

### 壹、高等教育外部治理轉變與市場力量崛起

由於北歐四國為福利國家體制，因此高等教育體系主要是由國家所設立，經費也由國家來供應，其高等教育外部治理是以政府進行主導，具有濃厚的國家控制色彩。其高等教育體系大多於第二次世界大戰後進行大量擴充，在 1960 年代-1970 年代，高等教育發展是以「追求高教受教機會平等」為核心目標，由政府嚴格掌控高等教育經費分配、學系設置、課程安排、學位、招生等相關事務，高等教育也配合國家政策進行發展，如丹麥政府直接干涉高等教育發展，提出全面性計畫；芬蘭政府計畫性地擴增大學校院，以平衡區域發展；挪威政府透過大量設置地區性學院，以促進地區發展和高教受教機會平等；瑞典政府則以政府力量主導高教體系整合。因此強大的政治力量使強調績效導向、競爭與效率等市場概念備受限制，高等教育外部利害關係人（如學生、企業）的想法亦不受重視，以「國家發展」為重要導向。

然而，北歐四國高等教育外部治理於 1980 年代後開始產生重大轉變，高等教育與政府間的互動關係產生變化，市場邏輯逐漸成為引導北歐四國高等教育發展之重要力量，其具體表現可由兩方面：教育控管政策轉變、績效導向的經費分配，進行說明：

## 一、教育控管政策轉變

### (一) 擴大高教自主、強化外部參與

北歐四國政府不約而同於 1980-1990 年代，進行高等教育相關法規之修改與頒布，做為高等教育改革之基礎。如丹麥於 1993 年頒布《大學法》，給予大學校院自主經營的空間，授與校長、校內決策團體較大的權力，並且加入外部代表的參與；芬蘭政府於 1987 年修改《高等教育發展法》對於大學校院開始進行鬆綁，並於 1998 年頒布的《大學法令》中明文規定大學的自主權；挪威政府於 1995 年頒布《大學與學院法》，明文規定各大學院校需以「董事會」為最高行政機關，並於 2003 年修改的《大學與學院法》、《私立學校法》中，擴大高教自主性與外部利害關係人的參與；瑞典政府則於 1993 年修訂《高等教育條例》，使學校本身可自主調整組織架構、管理及經費分配，並預計於 2009 年通過《大學法》草案，進行大學法人化，以及高教機構之整併與合作。

北歐四國政府不僅透過高等教育相關法規之修訂與頒布，從中賦予高等教育機構較多的自主空間，並且確立學校內部治理架構與決策權力，達到機構自主經營。而且亦強化高等教育外部利害關係人之參與，使得市場力量逐漸成為高等教育外部治理中的重要一環。此外，政府在權力下放的過程中，雖然使其全盤操縱的能力減退，但也讓教育品質保證責任從政府逐漸轉移至高等教育機構本身。

### (二) 引進大學表現契約

政府與高等教育機構之間建立契約關係，亦是北歐高等教育外部治理之中

市場力量崛起的具體表現。如丹麥的「大學表現契約」始於 1999 年，由教育部引入目標、結果管理之企業管理準則，並依據各學校自身特性設定目標，與各大學校院簽訂契約，藉以強化學校品質保證之發展，取代過去的資源消耗、預算緊縮及統一性；芬蘭則於 1998 年起與各大學校院簽署「表現契約」，每三年教育部將與學校進行目標發展的協商與重新簽署，但經費分配方面則必須每年進行協議及審核。政府與高等教育進行表現契約之簽署，除了是尊重高等教育機構之自主發展之外，政府角色亦由「微觀控制」轉為「宏觀調控」。而且也表示著政府改變以往對高等教育的無條件支持，藉由契約關係之建立，使得高等教育機構必須注重經營績效與表現。

### （三）推行高等教育品質保證機制

除了高等教育大眾化、全球化競爭以及財務緊縮等因素，引發政府與社會大眾對於高等教育品質之關注與爭議，北歐政府在賦予高等教育機構自主性之同時，如何保有監督教育品質的權力也成為一個重要挑戰，因此高等教育品質保證機制之推行及建立亦隨之而來。



丹麥於 1992 年即建立品質保證系統，成為歐洲正式建立品質保證架構之先鋒國家之一，並於 1999 年時轉型為「丹麥評鑑協會」成為永久單位，除實施評鑑活動外，亦作為教育目標達成與否的管控機制。芬蘭高等教育外部評鑑始於 1983 年，並於 1986 年起芬蘭政府要求大學院校必須建立一套評鑑系統。由於芬蘭的公共行政與高等教育管理體系在 1980 年代末至 1990 年代進行重大改革，引進結果導向的管理模式於大學管理中，促使政府開始積極推行高教品質保證活動。

挪威於 1980 年代晚期，受到高教機構自主性的增加、國際趨勢、學生人數激增、以及社會期望高等教育透明化等因素影響，開始重視教育品質保證，並於 1990 年代推動教育品質相關政策行動。瑞典則在 1993 年的高等教育改革中開始正視高

等教育品質問題，並採用不同的評鑑活動，於1995年正式設置「瑞典國家高等教  
育署」負責高等教育品質之審核與檢視。

## 二、經費分配以績效為導向

高等教育外部治理之內涵，除了決定高等教育機構如何受到外部法令之規範外，其中也包括高等教育經費補助政策。雖然現今北歐四國高等教育經費仍以國家/政府為主要供應者，但其預算編制及補助方式相較於 1990 年代前，已產生極大的轉變。如丹麥政府有鑑於傳統的高等教育預算編制缺乏彈性，無法進行動態調整，大學校院內部也無法進行資源分配的調整，使得經費運用缺乏效率，因此在 1993 年引入「績效撥款機制」。將高等教育教學經費撥款改採「計價系統」的績效撥款方式，並改以總額經費補助，依據系所通過考試的學生數進行分配。芬蘭亦於 1994 年逐步改變高等教育經費分配政策，預算編制由傳統的分項經費改為總額經費補助，並撤銷預算管制的規定。另外，又於 1998 年進行另一波大幅度的調整，除了大學預算編列分為核心經費、計畫經費兩部份，依據各大學的表現成果為主要參考依據之外，政府另設有以辦學績效為基礎的經費，促使以績效為導向的經費競爭機制的產生。

挪威則於 1996 年對於高等教育經費預算進行控管，並於 2003 年的品質改革運動中採行新的計算公式，轉為注重學校的產出品質為重要依據，其中以學生之基本能力佔 60%、教育成果佔 25%、研究成果佔 15%，藉以提升高等教育投資效率。瑞典政府也在 1993 年的高等教育改革中，對於經費補助政策進行修改，從基本需求改採「入學學生數」、「各項績效指標」如學生評量成就作為參考依據，改以「產出」因素做為政府補助經費原則。

北歐四國高等教育預算編制與經費政策之鬆綁，不只使得高等教育機構本身及其各系所擁有較多財務自主權，並且增進機構經營的彈性。從北歐四國高等教育經費補助模式之轉變，亦不難看出北歐政府對於高等教育之投資，已非

過去齊頭式平等的方式，而改以依據學校表現成果而定，逐漸由「投入」角度轉為重視「產出」以進行撥款，將結果為本位的管理模式、績效責任訴求等市場邏輯引入高等教育外部治理中。

以下將北歐四國的高等教育外部治理轉變及具體政策的重要主軸，整理為表

5-8：

表 5-8 北歐四國高等教育外部治理發展表

	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
<b>1960s</b>	<b>•國家發展導向</b>	<b>•國家發展導向</b>	<b>•國家發展導向</b>	<b>•國家發展導向</b>
1.政府直接干預	1.政府嚴格控制	1.政府嚴格控制	1.政府嚴格控制	1.政府嚴格控制
2.企圖整合高教體系	2.擴充平衡區域發展	2.擴充地區學院	2.高教擴充	2.高教擴充
3.追求高教受教平等	3.追求高教受教平等	3.追求高教受教平等	3.追求高教受教平等	3.高教體系整合
<b>1970s</b>	<b>•鬆綁/績效/彈性</b>	<b>•績效/競爭</b>	<b>•市場概念引入</b>	<b>•鬆綁/績效</b>
1.提高大學自主	1.增進大學自主	1.高教組重、整併	1.賦予高教自主	
<b>1990s</b>	2.自我管制	2.自我管制	2.設置大學董事會	2.撥款以產出為導向
3.績效撥款制	3.辦學績效經費補助	3.設置網絡審議會	3.強調績效	
4.大學表現契約	4.撤銷預算管制	4.經費控制、管理		
5.設置高教評鑑中心	5.設置評鑑協會			
	6.大學表現契約			
<b>21th.</b>	<b>•開放導向</b>	<b>•2009 年大學改革</b>	<b>•品質改革</b>	<b>•品質導向</b>
1.設置大學董事會	1.法人化	1.增進大學自主	1.設置國家高教署	
2.強化外部參與	2.機構合作、整併	2.強化外部參與	2.學生有教育決策權	
3.國際化、產學合作		3.撥款以產出為導向	2.強化外部參與	
		4.設置教育品保局	3.修改入學條件	

資料來源：作者自行整理。

綜合上述，從北歐四國高等教育外部治理發展來看，雖然傳統上北歐高等教育外部治理一向呈現中央集權、國家控制的治理特色。但自 1980 年代開始，政府因應全球化競爭、新自由主義興起、高等教育大眾化以及政府財政緊縮等內、外部因素，紛紛著手進行一連串高等教育改革行動，但也促使高等教育外部治理隨之產生微妙轉變。市場邏輯開始引入高教控管政策，以及高教經費分配模式中，並透過修訂高等教育法規對高教機構進行鬆綁，減少政府直接干預，使學校獲得相當程度的經營自主空間。

雖然政府的主導性減弱，但北歐四國政府仍為高教的主要提供者，因此政府亦

將目標管理、結果管理、競爭和效率等績效導向原則引入高教相關政策，強化對高教機構的績效責任訴求。是以在擴大高等教育自主、教育品保責任及強化績效責任等多重訴求之下，北歐四國的高等教育品質保證機制也因運而生。

## 貳、高等教育品質保證機制之相關比較

北歐四國的高等教育品質保證運動，大致於 1980 年代以後興起與推行，但由於各國高等教育體系特色與社會文化脈絡之差異，使得北歐四國的品質保證機制之運作各有特色。以下將針對北歐四國高教品質保證運動興起、獨立機構以及機制運作之比較進行分析。

### 一、政府於 1980 年代積極推行品保運動

從北歐四國高等教育品質保證運動來看，丹麥隨著 1980 年代權力下放、績效管理及放鬆管制引入公共行政中，以及國際日益重視評鑑活動之背景脈絡下，於 1987 年由政府發起一連串的品質保證運動。芬蘭的高等教育品質文化則始於 1980 年代中期，由於經濟與社會的劇烈變化，使得完全接受國家經費補助的高等教育，運作及教育品質收到政府與社會大眾的關注，在 1983 年展開評鑑活動，政府也於 1986 年起要求各大學院校建立起一套評鑑系統，並設置大學資料庫。挪威則從 1980 年代晚期後進行發展，為了改善高等教育品質，政府首先是委託皇家委員會針對高等教育發展進行檢視，之後於 1990 年開始進行第一次學科評鑑。瑞典的高教品質保證活動興起較晚，過去是由「大學校長室」負責高等教育之檢視、規劃、督導以及提供資訊，直到 1990 年代受到新自由主義、新公共管理、權力下放以及國際競爭壓力等因素影響，促使瑞典於 1993 年進行大規模高等教育改革，在 1995 年成立「國家高等教育署」進行全國性高教品質審核活動。

由上可知，北歐四國的高等教育品質運動於 1980 年代以後受到內、外部因素之刺激，使得政府關注於高等教育管理及其品質表現，同時在高等教育外部治理引入權力下放、擴大自主、績效訴求等市場邏輯之脈絡下，進而由北歐四國政

府發起高教品保運動及其機制之建立。

## 二、品質保證的專責機構具有政府色彩

丹麥高教品質保證評鑑活動於 1992 年即由「丹麥高等教品質保證及評鑑中心」(EVC)負責，成為北歐國家中率先建立全國性高教外部評鑑系統的國家，並在 1999 年轉型為「丹麥評鑑協會」(EVA)成為永久性的獨立機構。雖然該協會是由「董事會」進行管理，但其董事長由教育部長提名，其他 9 位教育部門諮詢委員亦由教育部長推薦，而協會之經費預算約有 95% 由政府負擔。芬蘭的高教品質保證的評鑑活動由 1996 年成立的「芬蘭高等教育評鑑協會」(FINHECC)負責，雖然該協會獨立於教育部及高等教育機構外，但仍由教育部提供基金維持運作，而且多數委員是由教育部指派。

挪威的高教品質保證由 1998 年所成立的「挪威網絡審議會」(NNR)負責，於 2003 年轉型為「挪威教育品質保證局」(NOKUT)，從教育部的諮詢組織轉為一個獨立行使權責的機構。雖然該機構是由「董事會」進行管理，但是董事長亦由教育部所指派，每年皆由挪威政府提供經費撥款。瑞典方面是由 1995 年所成立的「瑞典國家高等教育署」(HSV)負責，該機構為官方單位，依據政府規範進行運作，雖是由一位大學長與一個外部委員會所共同領導，但委員會成員全由政府任命，經費亦由中央政府直接撥款。

綜合而論，可從中發現到雖然北歐四國高教品質保證的專責機構，在法律框架下具有一定程度的自主性及獨立性，但由於運作經費是由政府所提供；其內部主要管理人員也大多是由政府所任命，因此呈現較為濃厚的政府色彩。

## 三、強化外部利害關係人參與

北歐四國政府不僅於高等教育治理中，增加外部利害關係人對校內相關事務之參與，在品質保證機制當中亦將外部利害關係人的觀點列為相當重要的部分，並且加以強化，使品質保證成為高教機構本身的主要責任。

丹麥將「利害關係人參與」視為品質保證機制中重要的一環。學生、家長以及雇主可以給教育部提供建議，不僅在大學董事會中以外部代表為多數，刺激大學校院進行重新定位和回應人力市場之外；職業及短期高等教育的課程品質要求，也考量人力市場所需，以促進教育與人力市場之間的連結。芬蘭在「芬蘭高等教育評鑑協會」之成員和審核小組中亦有學生代表、企業或職場代表，藉以刺激高等教育機構和利害關係人的互動，並從中整合雙方觀點。

挪威視學生為高等教育最大的利害關係人，並相信學生代表能夠依其學習者角度對於學校進行評估，不僅負責評鑑活動的專家委員會中有學生代表，品質保證局的董事會中亦有兩名學生代表的席次。瑞典方面則藉由外部利害關係人參與，使其品質保證系統更加完善，進行評鑑活動時不只是參考國內外專家的建議，也採納學生、企業觀點，不僅讓學生、企業代表參與評鑑小組，也邀請企業代表參加後續的回饋會議或公聽會等活動。

#### 四、積極發展高教品質保證機制

雖然北歐四國高教育品質保證制度的發展時間並不長，但卻已發展出完整的品質保證機制，如丹麥為了確保高等教育品質，其品保機制包含「審查系統」、「教育部視察」、「利害關係人參與」、「品質法規」、「丹麥評鑑協會」以及「透明度與公開性」，讓丹麥品質保證活動與高教政策與法規間具有相當緊密的關係，以維護和提升丹麥高等教育之競爭力。而且丹麥評鑑協會之運作，能夠依據國際趨勢引入新的評鑑活動，並改變運作層級，具有極大的彈性。

芬蘭的高教品保機制則呈現階層性，由上而下分別是「國家政策引導」、「全國性評鑑」及「機構本身的品質保證」三層次，使得芬蘭高教品保機制能同時回應國家和教育機構之需求，並達成改進與績效責任目標，維護兩者平衡。挪威亦分為兩個層次：其一為國家層級的品質保證機制；其二是機構層次的內部品質保證機制，以「認可」為主要評鑑活動。雖然挪威的品質保證機制發展時間並不長，

但內容與程序卻縝密而嚴謹，而且高等教育機構內部與外部品質保證制度兼備。

瑞典的高教品保機制有六面向：（一）高等教育機構品質保證程序之審核；（二）學科與學程評鑑；（三）學位頒授權的評鑑；（四）主題式研究；（五）、高等教育卓越中心評鑑；（六）高等教育外部利害關係人參與。不僅是系統性規畫各層次的品質保證評鑑活動，並與國際脈絡相結合，也相當重視外部利害關係人的觀點，強化高等教育消費者的權力。

## 五、品質保證機制之運作各具特色

雖說北歐四國的高教品質保證運動於 1980 年代後開始興起，但基於不同的高教體系及社會文化差異，使各國品質保證機制在實際運作上各有特色。如「丹麥評鑑協會」需要負責所有教育階段的各領域品質與發展工作，並採用以目標或規範為基礎的評鑑方法，雖然以改進精神為評鑑目標，但也透過具績效導向的大學表現契約，使「改進精神」與「績效責任訴求」加以並行和整合。另外，由於 2007 年 3 月「高等教育新認可法」制定完成，評鑑協會不再負責所有高等教育機構的學程評鑑，改為只負責短期及中期高等教育之學程評鑑，「認可」成為丹麥目前重要的評鑑方法



芬蘭的高等教育機構品保活動，並無預先設計的標準化評鑑準則，而是依據受評單位不同發展程度而有不同審核規範，使機構的多元性受到重視。審查結果亦以審查報告書呈現，但未通過審核者仍需重新接受審核，努力將品質文化融入於高等教育機構運作中。另外，協會亦接受教育部委託，進行高等教育「卓越中心」評鑑，從芬蘭各大學校院及技術學院中選出品質優良表現者，以獲得教育部之經費補助，刺激高等教品質追求提升和卓越。

挪威則透過進行高等教育品質改革，同時強化品保機制。其評鑑活動是由「專家委員會」執行評鑑活動，以專業觀點強化評鑑公信力。另外，品保局中另設置「申訴委員會」，不僅尊重大受評單位的申訴權利，也間接地增進評鑑結果之可靠

性。更值得注意的是，挪威教育部仍保留部分事項（如設置新大學、改變學校所屬層級等）最後的決定權，顯示出挪威政府對於高等教育仍保有相當程度的權力。

雖然瑞典的高教品保的專責機構為官方單位，但包含七大部門與大學長室，不僅組織架構相當龐大，部門劃分也十分專業化。同時也負責高等教育品質「卓越中心」評鑑，以刺激教育品質提升，與芬蘭的做法相當類似。更重要的是，瑞典「學科與學程評鑑」的評鑑結果與「學位頒授權」是相互連結，更顯現出政府對於高等教育機構的績效責任訴求。

以下針對北歐四國高教品保機制的主要內涵進行整理，如表 5-9 所示：

表 5-9 北歐四國高等教育品質保證機制之內涵

	丹麥	芬蘭	挪威	瑞典
興起時間	1980s 晚期	1980s 中期	1980s 晚期	1990s
獨立機構	丹麥評鑑協會 (EVA)	高教評鑑協會 (FINHEEC)	教育品保局 (NOKUT)	高教署 (HSV)
機構成立	教育部出資 95%	教育部提供基金	中央政府撥款	隸屬中央政府
委員任命	教育部推薦	多數教育部指派	教育部指派主席	政府指派
機制運作	1.教育部視察 2.審查系統 3.利害關係人參與 4.品質法規 5.評鑑制度 6.透明度/公開	1.國家政策 2.全國性評鑑 3.高教機構品保	1.國家層次 (1)認可 (2)認可控制 2.機構層次	1.機構品保審核 2.學科/學程 3.學位頒授權 4.主題式 5 高教卓越中心 6.利害關係人
評鑑結果	1.發行總結性報告書 2.未與經費掛勾	1.發行結果報告書 2.與經費間接掛勾	1.只向學校公開 受評結果 2.未與經費掛勾	1.公開評鑑報告 2.未與經費掛勾 3.學科/學程評鑑 結果與學位頒授權掛勾

資料來源：作者自行整理。

綜合而論，北歐四國高等教育品質保證運動於 1980 年代後興起，由政府大力推行，專責機構主要皆由政府提供運作經費，並由政府指派內部成員，因此較具有政府色彩。此外，北歐四國相當重視外部利害關係人對於品保機制之重要性，現今也已發展出相當成熟的運作機制，對於各層次的品保活動進行規劃，使品保機制運作具有相互連結性，以達成維護和提升高等教育品質與競爭力目標。

## 參、北歐四國高等教育品質保證機制建立與外部治理轉變

透過以上的探究及比較，可知過去北歐四國高等教育外部治理關係是以國家/政府為主導角色，其高等教育發展及政策主要由國家/政府進行高度的主導，不只是高等教育資源、課程、學程設立等事務受到中央政府的嚴格控制，高等教育體制亦趨於統一化發展。同時，政府以追求高等教育受教機會均等為主要發展目標，因此強調競爭、效率與績效責任的市場概念備受限制，而高等教育外部利害關係人（如學生、企業）的想法亦不被政府重視。但也因高等教育是在政府的嚴格掌控下發展運作，教育「品質」之維護、提升並未引起社會大眾的重視，也未產生機構管理或政策上特定機制或工具。

然而，於 1980 年代後北歐四國高等教育外部治理開始產生轉變，政府逐漸受到財政緊縮、高等教育大眾化等所帶來的壓力，接受國家全額補助的高等教育，其品質表現與管理開始受到政府關注。同時，為了有效運用公共資源，北歐四國政府也進行了政府再造運動，將權力下放、放鬆管制、結果本位、強調效率與競爭等概念引入公共行政中，並藉由減少高等教育的干預，進而增加高等教育機構的自主性和自我管理責任，高等教育經費分配或補助政策則轉為重視機構表現和品質。雖然高等教育機構本身擁有更大的自由空間，但權力下放及責任轉移，也表示著機構本身必須對其所提供的教育品質負起績效責任。此外，北歐政府亦透過教育改革政策以及增加外部利害關係人的參與，強化了高等教育績效責任之訴求，促使高等教育外部治理產生微妙的變化，市場力量逐漸從中崛起。

雖然北歐政府的主導角色逐漸式微，高等教育自主空間逐漸增加，但由於國家/政府仍是高等教育經費的主要提供者，因而承擔著高等教育品質保證的主要責任。是以在維護及控管高等教育品質、尊重高等教育自主以及績效責任訴求之背景脈絡下，重視外部標準、績效責任與市場力量的高等教育品質保證制日益受到北歐政府的重視。

故北歐四國的高等教育品質保證運動，大致也是於 1980 年代後推行，由於各國有其特殊高等教育體系與社會文化脈絡，加上對於高等教育相關事務有著不同規範，使得北歐四國的品質保證機制運作各有特色。大致而言，北歐四國的高教品質保證機制皆有專責的品質保證機構，其運作與規劃已具有相當的規模，並且有其法源依據。此外，大多能夠依據國內所需和國際脈絡，計畫性納入新的評鑑活動或調整評鑑焦點等。而且在北歐四國高教品質保證機制中，學生、企業、家長等外部利害關係人之參與被視為相當重要的一環，不僅增進高等教育品質之公開性與透明度，也加強高等教育與社會的連結。雖然品質保證機制較為重視外部標準和規範的達成，但在北歐特殊的社會文化脈絡下，努力朝向「對話」和「信任」進行發展。





## 第六章 結論與建議

本研究以北歐四國的高等教育品質保證機制為研究對象，探討高等教育外部治理轉變與品質保證制度趨勢之間的相互關係。目的在於瞭解高等教育外部治理之意涵與轉變後，從中揭示市場力量崛起及高等教育評鑑熱潮；再進一步以評鑑制度發展、運作與外部治理之轉變相互聯結，從中闡述高等教育品質保證機制之趨勢；接著以北歐四國為例，窺探高等教育外部治理轉變與高等教育品質保證制度之間的作用關係。以下就本研究第一章至第五章之研究發現和分析結果提出結論，其次以北歐四國經驗對於我國未來研擬高等教育評鑑政策上提出相關建議。

### 第一節 結論

#### 壹、高等教育治理具有多元性與高度複雜性



高等教育的表現形式隨著不同時代發展，自課程、教學方法甚至辦學模式都不相同，而且高等教育機構也是以培養高級專業人才為重要功能的特殊社會組織，其中不只包含多元專業學科以及各種形式的學術組織，同時也是個嚴密的系統性行政組織，存在著較為複雜的層次結構和隸屬關係，高等教育治理不只要求組織成員服從正式與非正式制度和規則，其中也包括組織本身與各個相關外部利益團體之互動。高等教育治理之理論基礎則可就「經濟學」視角以及「公共管理學」視角，這兩方面進行探究。

除此之外，高等教育治理不僅是由於組織本身之獨特性而有內、外部治理之探討，同時也因各國不同的政治、文化與歷史脈絡，使高等教育治理呈現不同的治理模式，依據國家與高等教育機構之間的互動關係以及權力運作模式，主要可區分為歐陸模式、英國模式與美國模式。歐陸模式中由於歐洲國家的高等教育體系大多是國家設立、出資，因此外部治理以國家為主導角色，內部治理是以「講座教授」為核心，並且呈現科層式組織的層級節制特性；英國模式則是源於其重視大學學術自由之發展脈絡，因此高等教育外部治理是由政府與大學協商，政府擔任監督角色，內部治理主要

是以同僚方式推動，並且引入外部代表參與；美國模式的高等教育外部治理即以市場力量為主導，加上洲政府日益重視學校的產出以及教育消費者的權利，也更加強化市場的力量，內部治理則是揉合多方利害關係人之觀點。雖然高等教育機構一向被認為是敏感度不足、無法立即回應社會脈動的機構，但自 1980 年代後，外部環境和意識型態之轉變較過去更為劇烈快速，因此高等教育治理也面臨到更大的衝擊與挑戰。

## 貳、市場力量於高等教育外部治理中逐漸崛起

自中世紀大學興起以來，高等教育機構被賦予不同於其他公共機構之特質與使命，高等教育也相對地擁有較多的自主性，同時高等教育發展初期，學生數不多、規模較小，也不需巨額的公共經費維持運作，因此並不會成為社會大眾所關切的焦點，因此就高等教育治理而言，高等教育機構始終和社會保有一定距離。但在高等教育急速擴張與知識經濟發展下，高等教育機構已逐漸成為社會的發展核心，並且相當依賴政府、企業等外部經費補助與支持，因此國家、社會等外部力量對於高等教育發展具有一定的影響力。但由於高等教育機構本身是具有相對自主性及獨立性的特殊組織，同時加上各國政治、文化與歷史脈絡差異，使得「高等教育外部治理」呈現多元而高度複雜的特性。

近20年來，各國高等教育逐漸進入大眾化或普及化的發展階段，同時政府又面臨全球經濟衰退，使得高等教育經費補助來源縮減。在政府財政困難及高等教品質難以控管的情形下，引發政府、社會大眾對於確保高等教品質之關注。並且隨著全球化趨勢及市場化浪潮，國家/政府的權力已逐漸減弱，對高等教育進行權力下放及放鬆管制，減少對高等教育的直接干預，使高等教育機構獲得較大的自主空間。然而，權力的賦予也表示著對高等教育機構本身的績效責任訴求。由於政府仍承擔教品質的重要責任，於是透過一連串的高教改革政策將績效管理、競爭、效率等市場邏輯引入，並對於高等教育機構提出「績效責任」訴求，針對績效較差的機構予以輔導或懲戒，藉以確保教品質及教育消費者的權利。例如法國於2007年8月通過《大學自主與權

責法案》，更清楚國家與高等教育之間的權責，並為了確保高等教育品質，各大學必須籌劃「大學發展契約」，由「科學研究暨教育評鑑局」進行評鑑，不再由國家直接引導高等教育的發展。此外，英國也透過中介機構 UGC 的裁撤、經費政策的改變以及修改皇家憲章，取消教授終身聘用制度，使英國高等教育外部治理開始注入國家與市場的力量。市場概念逐漸影響各國高等教育政策之發展，顯示出市場力量已於高等教育外部治理中逐漸崛起。

## 參、高等教育品質保證制度成為國際趨勢

過去，雖然大學已相當重視自身提供的教育品質，但在機構管理層級及政策上尚無特定的執行機制，然而，於 1960 年代後期，全球化、政府財政拮据、新自由主義興起等因素影響，不僅使得高等教育外部治理中市場力量從而崛起，也由於政府透過重視高等教育機構「績效責任」，以確保高等教育品質與競爭力，致使世界主要國家積極從事高等教育評鑑制度之建立與調整。



高等教育評鑑制度之建立可促進高等教育品質之改善、維持與提升，目前以認可制以及品質保證機制為最成熟的評鑑模式。認可制是以「符合目標」為導向，重視目標達成和自我改進；而品質保證機制則以「符合標準」為導向，強調績效責任和持續改進，重視機構或系所本身必須達到某程度的標準，使其教學、研究與社會服務具備一定的品質水準，因此與，品質保證機制相較於認可制，更是強調高等教育機構本身的品質保證責任。

在面對全球化競爭、市場化趨勢下，若只要求高等教育機構的教學、研究品質只需達到最低水準，已無法因應國家社會發展以及高等教育消費者的需求，同時高等教育品質議題日益受到重視，高等教育機構更需進一步確保其教育品質與提升，因此重視外部標準、績效責任與市場力量的高等教育品質保證制度愈來愈受到重視。不僅歐洲地區於 1999 年簽訂「波隆納宣言」後，各國即如火如荼地進行一系列的高等教育品質保證運動，亦有許多國際組織致力於國際高等教育品質保證機制之

推廣，以及促進跨國高等教育品質保證之合作交流，其中以 1991 年成立的「高等教育品質保證國際網絡」( International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE ) 以及 2003 年成立的「亞太品質保證網絡」( Asia-Pacific Quality Network, APQN ) 為重要代表，顯示高等教育品質保證機制之建立與落實逐漸成為國際趨勢。

## 肆、品質保證機制與高等教育外部治理轉變有密切關係

高等教育外部治理之互動關係，隨著全球化趨勢、經濟及社會變遷，國家與市場力量的角色已有所更替，政府趨向於權力下放、解除管制、重視市場概念等作法，使得政府的干預程度降低，進而增加高等教育機構的經營自主空間，教育品質確保責任更由政府轉移至高等教育機構本身。但由於政府依然承擔教育品質之主要責任，為了同時維護高等教育自主性、以及高等教育品質，政府藉由重視績效責任訴求，推行一系列評鑑活動。自 1960 年代後，各國政府開始注意到高等教育機構之產出品質，如香港、南韓、新加坡、台灣、馬來西亞等，對於並逐漸進行品質控管。



同時，高等教育品質保證機制即強調高等教育機構本身的品質保證責任，並在全球化競爭與知識經濟脈絡下，為了符合國家社會發展以及高等教育消費者所需，高等教育機構更需確保其教育品質之維持、提升，因此重視外部標準、績效責任、市場力量的高等教育品質保證機制之興起，與高等教育外部治理轉變，即呈現出密切的連結關係。

## 伍、市場力量為北歐四國高等教育外部治理轉變與品質保證機制建立之重要趨力

由於北歐四國為福利國家體制，高等教育主要是由國家設立，並由國家提供經費，因此高等教育外部治理即以政府進行主導，顯現以國家控制為導向的治理特色。然而，北歐四國高等教育外部治理於 1980 年代後開始產生重大轉變，市場力量逐漸

成為引導北歐四國高等教育發展的重要趨力，一方面於高教經費分配政策上，轉以注重高等教育機構之績效表現為參考準則；另一方面於高等教育控管政策上，不僅是擴大高等教育機構的自主性、增進外部利害關係人參與校內事務之權力、採用大學表現契約外，同時也開始積極推行高等教育品質保證之相關活動。

北歐四國現今已發展出相當完整的高等教育品質保證機制，品質保證之專責機構也都較具有濃厚的政府色彩，而且基於高等教育體系及社會文化脈絡之差異，使北歐四國的品質保證機制在運作上各有特色。如丹麥的品質保證機制中，雖然評鑑活動是以「促進改進」為目標，但也引入呈現績效導向的大學表現契約，使得「促進改進」與「績效責任」加以並行整合。芬蘭並無預先設計的標準化評鑑準則，而是依據受評單位的發展程度而有不同審核規範，而且未通過審核者仍需重新接受審核，將品質文化融入於高等教育機構運作中。另外，芬蘭亦進行高等教育「卓越中心」評鑑，以刺激高等教育品質提升。挪威則透過高等教育品質改革，強化其品質保證機制，並設置「申訴委員會」，間接地增進評鑑結果之可靠性。雖然瑞典的品質保證專責機構為官方單位，但其組織架構龐大，部門劃分專業化，同時也負責高等教育品質「卓越中心」評鑑，與芬蘭相當類似。另外，瑞典「學科與學程評鑑」之評鑑結果是與「學位頒授權」相互連結，更加突顯現政府對高等教育機構之績效責任訴求。

## 第二節 建議

以下即以北歐四國高等教育品質保證機制之運作經驗，對於我國未來研擬高等教育評鑑政策上提出相關建議。

### 壹、推行高等教育改革政策應循序漸進

由於北歐四國為社會民主福利國家，高等教育外部治理即由政府進行主導，以國家控制為主要治理導向。因此當北歐四國面臨到內外部環境變化，以及社會不斷變化

之需求時，北歐四國政府隨即可透過強大的政治力量推行大幅度的高等教育改革活動。然而，高等教育改革之推行應該循序漸進，並且隨時注意推行變革活動後所產生的抗拒情形，以進行相對應的調整。

## 貳、擬訂高等教育評鑑政策應考量社會文化脈絡

雖然高等教育評鑑模式中，目前以美國的「認可制」以及歐洲國家的「品質保證制度」發展最為成熟，但兩種評鑑模式之興起、運作皆有其特殊的高等教育體系、歷史脈絡與社會文化等因素。因此若欲透過參考他國良好範例或經驗，以擬訂我國高等教育評鑑政策時，應同時考量他國與我國之間高等教育體系、歷史脈絡與社會文化等差異，並依據我國情況進行修正或調整。

## 參、發展高等教育評鑑政策應有策略性規劃

我國發展高等教育評鑑政策應具有明確的策略性規劃，做為實際運作之依據，並對於各層次的評鑑活動進行計畫與整合，促使評鑑機制運作時具有相互連結性。雖然北歐四國高教育品質保證機制的發展時間並不長，但透過政府與品質保證專責機構的策略性規劃，現今已發展出相當成熟的品質保證機制，並有助於高等教育品質之有效提升及維護。例如丹麥為了確保高等教育品質，其品保機制包含「審查系統」、「教育部視察」、「利害關係人參與」、「品質法規」、「丹麥評鑑協會」以及「透明度與公開性」，讓丹麥品質保證活動與高教政策與法規間具有緊密連結性，而且丹麥評鑑協會之運作，也依據國際趨勢引入新的評鑑活動，並改變運作層級，具有極大彈性。芬蘭高等教育品保機制呈現出階層性，由上而下分別是「國家政策引導」、「全國性評鑑」及「機構本身的品質保證」三層次，使得芬蘭高教品保機制能同時回應國家和教育機構之需求，並達成改進與績效責任目標，維護兩者平衡。挪威則分為兩層次：其一為國家層級的品質保證機制；其二是機構層次的內部品質保證機制，其內容與程序相當慎密嚴謹，而且高等教育機構內部與外部品質保證制度兼備。瑞典高等教育品保機制有六面向：

(一) 高等教育機構品質保證程序之審核；(二) 學科與學程評鑑；(三) 學位頒授權的評鑑；(四) 主題式研究；(五)、高等教育卓越中心評鑑；(六) 高等教育外部利害關係人參與。不僅系統性規畫各層次的品質保證評鑑活動，並與國際脈絡相結合。

## 肆、應加強評鑑後續的回饋和追蹤機制

評鑑活動結束後，我國應加強後續的回饋及追蹤機制之建立。除了可要求受評單位在評鑑結果公布後，與評鑑中心共同發展後續追蹤計畫；或將追蹤機制計畫之設置列入評鑑項目中，也可要求所有評鑑相關人員如教職員、學生、評鑑人員、專案人員以及邀請職場代表等，必須針對此次評鑑活動提出回饋意見或是共同召開回饋會議，進行對話與溝通，並尋求雙方共識。

## 伍、評鑑宜重視外部利害關係人的觀點

北歐四國高等教育發展隨著市場力量的崛起，也相當重視外部利害關係人之參與。不僅於高等教育內部管理中，增加外部利害關係人對校內相關事務之參與和權力，在品質保證機制中也將外部利害關係人的觀點列為相當重要的部分，並且加以強化，使品質保證成為高教機構本身的主要責任。例如在評鑑機構成員或是評鑑小組中，設有學生、家長或職場代表，或是受評單位之自評報告中納入外部利害關係人的看法與建議等，將有助於高等教育機構與外部利害關係人之互動，增進高等教育發展與社會之間的連結。

## 陸、高等教育機構應負起教育品質保證責任

高等教育機構不僅有著不同於社會其他公共機構的使命與特質，也隨著時代的變遷，高等教育與政府、社會之間的互動越來越緊密，並且接受大量的公共補助以維持運作，因此高等教育機構必須履行其公共責任之重要目標：追求人類的進步與發展、培養社會的公民與適用的人力、以及服務社會。近 20 年來，伴隨政府財政緊縮影響、

全球化趨勢、以及高等教育市場化與競爭所影響，強調效率、競爭、結果導向、解除管制及卓越化等市場力量不僅於高等教育外部治理中逐漸崛起，甚而成為影響高等教育發展的重要趨力，高等教育消費者的權力也大為增加。

因此面對社會大眾與政府對高等教育品質的日益重視，以及全球化下強化各國之間競爭意識，高等教育機構本身應負起教育品質保證責任，促進教育品質（教學、研究、服務）之維持與提升，以及對高等教育外部利害關係人或消費者提供品質證據，包括政府、學生、家長、教師、雇主等，證明機構本身提供的教育品質是可信賴的，增進高等教育外部利害關係人對高等教育品質之信心。是以，高等教育機構亦應該要積極主動參與高等教育評鑑之評鑑作業，透過學校主動配合方能以全面而客觀的視角，共同找出學校或系所的缺失或不足之處，再根據評鑑結果進行檢討，作為改進的重要參考，以提昇自身競爭力。此外，學校或系所本身也必須建立起機構內部教育品質保證系統，將品質文化融入於高等教育機構運作中，透過自身的教育品質保證系統以維護機構所提供的教育品質，達到持續改進與發展目標，使得大學自主的精神與外部績效責任的訴求能夠兼重發展。



# 參考文獻

## 中文部分

- 中國生產力中心（1998）。**TQA 全面品質保證手冊**。台北市：中國生產力中心。
- 王如哲（1999）。**比較教育學**。台北：五南。
- 王如哲（2005）。高等教育品質管理機制之國際經驗。**台灣教育**，632，21-29。
- 王如哲（2008）。高等教育品質保證制度—英、美、澳、芬蘭及丹麥五國之分析和啓示。**高教評鑑**，1（2），51-76。
- 王保進（1993）。規劃成立辦理大學評鑑事務之財團法人專責單位案。臺北市：教育部。
- 王保進（1997a）。大學教育評鑑之內涵分析。載於陳漢強（主編），**大學評鑑**（頁 161-217）。台北市：五南。
- 王保進（1997b）。大學教育評鑑模式（二）—品質保證制度。載於陳漢強（主編），**大學評鑑**（頁 257-296）。台北市：五南。
- 王保進（譯）（2002a）。H. R. Kells 著，**大學自我評鑑**。台北：正中。
- 王保進（2002b）。國民中小學校務評鑑模式之內涵分析。**教育研究月刊**，91，52-62。
- 王保進（2003）。主要國家高等教育評鑑實務暨我國學門評鑑制度之規劃。台北市：高等教育。
- 王保進、郭玫杏（2005）。歐盟高等教育區域計畫之發展及其啟示。**教育研究月刊**，137，35-55。
- 王瑞琦（2006）。論中國大陸高等教育研究的新途徑—國家、學術專業與市場的三角協調。**中國大陸研究**，49（3），23-50。
- 王麗雲（譯）（2003）。Aims C. McGuinness Jr.著，州政府與高等教育。載於周志宏、王九達、王麗雲、林玉体、張雪梅、陳舜芬、湯堯、薛曉華、戴曉霞、蘇錦麗（合譯），**21世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰**。台北：高等教育文化事業。
- 田恩舜（2007）。**高等教育質量保證模式研究**。中國：青島海洋大學出版社。
- 江愛華（2007）。**澳洲高等教育品質保證制度—背景、政策與架構**。台北：高等教育。
- 江麗莉、盧貴美（2001）。法國教育指標之現況與發展。載於簡茂發、李琪明（主編）**當代教育指標**（頁 387-392）。台北：學富。
- 何瑞薇（譯）（2003）。Edward Sallis 著。**全面品質教育(Total Quality Management in**

**Education)**。台北：元照。

吳清山，王令宜（2008）。從認可評鑑走向品質保證。**評鑑雙月刊**，**16**，9-12。

吳清山、王令宜（2007）。我國大學教育改革的檢討與策進：1994-2007。**教育資料集刊**，**35**，1-28。

吳清山、林天祐（2004）。**教育小辭書**。台北市：五南。

吳清山、林天祐（2006）。品質保證。**教育資料與研究**，**70**，153-154。

吳清山、黃美芳、徐緯平（2002）。**教育績效責任研究**。臺北市：高等教育。

吳清山、蔡菁芝（2006）。英美兩國教育績效責任之比較分析及其啟示。**師大學報**，**51**（1），1-21。

吳淑娟（編）（2009）。**瑞典高等教育評鑑制度**。台北：財團法人台灣評鑑協會。

呂美嫻（2006）。歐盟高教品質保證機制。**評鑑雙月刊**，**1**，34-36。

李宛蓉（譯）（1996）。大前研一（Kenichi Ohmae）著，**民族國家的終結：區域經濟的興起**。台北：立緒文化。

李福華、尹增剛（2007）。論大學治理的理論基礎：國際視野中的多學科觀點。**比較教育研究**，**28**（8），51-56。

李聰明（1997）。**大學評鑑的研究**。台北：中國文化大學出版部。

林文瑛（2001）。行到水窮處，展望大學之道。載於楊國樞、瞿海源、林文瑛（主編）**新世紀大學教育**（頁 5-18）。台北市：前衛。

林玉体（1989）。**西洋教育史**。台北：文景。

林玉体（1994）。西洋大學教育的發展與回顧。載於歐陽教、黃政傑（主編）**大學教育的理想**（頁 37-51）。台北：師大書苑。

林玉体（譯）（2003）。Roger Geiger 著，美國高等教育三百年。載於周志宏、王九達、王麗雲、林玉体、張雪梅、陳舜芬、湯堯、薛曉華、戴曉霞、蘇錦麗（合譯），**21世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰**（頁 45-79）。台北：高等教育。

金耀基（2001）。在世紀之交談大學之理念與角色。載於楊國樞、瞿海源、林文瑛（主編）**新世紀大學教育**（頁 343-360）。台北市：前衛。

金耀基（2003）。**大學之理念**（第二版）。台北市：時報文化。

侯永琪（2008）。亞洲高教品質保證制度的推動及挑戰。**評鑑雙月刊**，**16**，22-27。

俞可平（主編）（2003）。**全球化：全球治理**。北京：社會科學文獻出版社。

孫同文（2005）。全球化與治理：政府角色與功能的轉變。**國家菁英季刊**，**1**（4），1-14。

孫志軍、金平（2003）。國際比較及啟示：績效撥款在高等教育中的實踐。高等教育研究，24（6），88-92。

孫治本（譯）（1999）。Ulrich Beck 著，**全球化危機**。台北：台灣商務印書館。

徐小洲（2002）。博克論大學的社會責任。**比較教育研究**，8，22-26。

徐世輝（2006）。**全面品質管理**。台北：華泰文化。

徐玉枝（譯）（2004）。實踐經營研究會著。**品質提升七工具**。台北市：財團法人中衛發展中心。

張家倩（2007）。芬蘭高等教育現況探析。**教育資料集刊**，35，273-288。

張泰金（1995）。**英國的高等教育歷史、現狀**。上海市：上海外語教育。

教育改革審議委員會（教改會）（1996）。**教育改革總諮詢報告書**。檢索日期：2009.01.10。

取自 <http://www.sinica.edu.tw/info/edu-reform/farea2/#all>

教育部（2001）。**大學教育政策白皮書**。台北市：作者。

教育部（2003）。**大學法修正草案總說明**。檢索日期：2009.01.10。取自  
[www.edu.tw/files/bulletin/B0065/uni\\_law\\_1.doc](http://www.edu.tw/files/bulletin/B0065/uni_law_1.doc)

教育部高等教育司（2008）。**高等教育簡介2008-2009**。檢索日期：2009.01.10。取自  
<http://www.edu.tw/files/download/B0069/0618高等教育簡介.pdf>

教育部統計處（2009）。大專院校數、教師、學生及經費。檢索日期：2009.01.10。取自

[http://www.cher.ntnu.edu.tw/sindex/upload/taiwan/higher\\_edu/input/com\\_schstuteanum\\_expense.xls](http://www.cher.ntnu.edu.tw/sindex/upload/taiwan/higher_edu/input/com_schstuteanum_expense.xls)

梁福鎮（2007）。德國高等教育的改革。**教育資料集刊**，35，239-258。

莊勝義（2007）。面對全球化與市場化的高等教育。**教育資料與研究**，79，61-88。

莫家豪（2002）。中、港、台高等教育市場化：源起與理解。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁 42-69）。臺北市：高等教育。

莫家豪、羅浩俊（2002）。市場化與大學治理模式變遷—香港與台灣比較研究。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦（主編），**高等教育市場化：台、港、中趨勢之比較**（頁 184-220）。臺北市：高等教育。

莫家豪、盧一威（2004）。大學整併與中國高等教育治理變遷。**教育政策論壇**，7（1），83-100。

許媛翔(2007)。績效責任八大有效機制—Dr. Woodhouse 談績效責任模式。**評鑑雙月刊**，**8**，45-47。

許惠珠(2003)。交易成本理論之回顧與前瞻。**中華技術學院學報**，**28**，79-98。

許道然、黃建銘、熊忠勇、劉坤億(譯)(2000)。B. G. Peter 著，**政府未來的治理模式**。台北：智勝文化。

許靜雪(2002)。**1980 年代以來英美高等教育市場化之比較研究**。國立暨南國際大學比較教育研究所碩士論文，未出版，南投。

陳文彥(編)(2008)。**瑞典高等教育評鑑制度**。台北：財團法人台灣評鑑協會。

陳立軒(2007)。**英國、美國、台灣高等教育評鑑制度之比較研究**。國立台灣師範大學教育政策與行政研究所碩士論文，未出版，台北市。

陳伯璋(2005)。學術資本主義下台灣教育學門學術評鑑制度的省思，載於陳伯璋、蓋浙生(主編)，**新世紀高等教育政策與行政**(559-588頁)。台北：高等教育。

郭為藩(2004)。**轉變中的大學—傳統、議題與前景**。台北：高等教育文化。

陳曼玲(2007)。英美澳港互相激盪 大學績效責任擦出智慧火花。**評鑑雙月刊**，**8**，63。

陳敦源(2000)。誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制。**公共行政學報**，**4**，99-129。

陳舜芬(譯)(2003)。Robert O. Berdahl, Philip G. Altbach & Patricia J. Gumport 著，**美國高等教育背景**。載於周志宏、王九達、王麗雲、林玉体、張雪梅、陳舜芬、湯堯、薛曉華、戴曉霞、蘇錦麗(合譯)，**21 世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰**。台北：高等教育。

陳照雄(2005)。**丹麥教育制度—鼓勵創新、奮進與獨立的文化**。台北：心理出版社。

陳照雄(2009)。**瑞典教育制度—維護人權、公平與正義之健全國民**。台北：心理出版社。

陳漢強(主編)(1997a)。**大學評鑑**。台北：五南。

陳漢強(1997b)。大學評鑑之哲學省思。載於陳漢強(主編)，**大學評鑑**(頁 3-22)。台北：五南。

陳維昭(2007)。大學治理之新發展：內外在治理機制之探討。載於黃俊傑(主編)**二十一世紀大學教育的新挑戰**(頁 39-49)。臺北市：國立臺灣大學。

陳蓁邑(2006)。法國高等教育評鑑近況。**評鑑雙月刊**，**3**，51-52。

陳儀綸(2005)。**我國大學評鑑之研究**。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。

- 陳樹坤（1928）。美國大專院校認可制度之研究。台北：教育部教育計畫小組。
- 陳耀茂（編）（1987）。品質保證：理論與實務。台北：五南圖書出版社。
- 傅和彥（譯）（1994）。Dale H. Bestrfield著。品質管制(Quality Control)。台北：前程企業管理有限公司。
- 湯堯、成群豪（2004）。高等教育經營。台北：高等教育文化。
- 黃炳煌（1997）。大學自主與大學評鑑。載於陳漢強（主編），大學評鑑（頁 41-62）。台北：五南。
- 黃炳煌（1998）。廿一世紀我國高等教育之展望。載於二十一世紀基金會(主編)，彩繪二十一世紀的台灣教育（頁 249-316）。台北：中華徵信。
- 黃照耘（2007）。法國高等教育制度演進與改革現況分析。教育資料集刊，35，213-238。
- 黃照耘、江湘玲（2008）。法國高等教育治理模式之演進與現況分析。教育資料集刊，39，227-261。
- 黃照耘（2008）。法國高等教育品質保證制度。載於楊瑩（主編），歐盟高等教육品質保證制度（頁 396-446）。台北：高等教育。
- 黃福濤（1999）。歐洲高等教育近代化的類型與道路分析。高等教育研究，1，91-95。
- 楊國賜（2005）。我國大學自我評鑑機制與運作之探討。台灣教育，632，2-12。
- 楊國賜（2006）。提升高等教育品質的具體策略。論文發表於東莞台商育苗教育基金會聯合廣東省高等教育學會、台灣高等教育學會、淡江大學共同主辦「第二屆海峽兩岸高等教育論壇」。2009年2月22日，取自  
[www.td-school.org.cn/tbdf/uploadfile/20078245844.doc](http://www.td-school.org.cn/tbdf/uploadfile/20078245844.doc)
- 楊瑩（1998）。高等教育改革。教育資料集刊，23，125-147。
- 楊瑩（2004）。英國高等教育評鑑制度。教育資料集刊，29，437-491。
- 楊瑩（2005）。高等教育的品質保證。臺灣教育，632，13-20。
- 楊瑩、楊國賜與張倍禎（2006）。歐盟高等教육品質保證機制之檢視。載於淡江大學高等教育研究與評鑑中心暨台灣高等教育學會共同主辦「大學分類、評比與品質保證學術研討會」論文集（頁136-188），台北縣。
- 楊瑩（2008）。歐盟高等教육品質保證制度的建構與推動。載於楊瑩（主編），歐盟高等教육品質保證制度（頁68-146），台北：高等教育。
- 楊靜子（2004）。全球化下大學組織困境之探討及其對台灣高等教育經營之啟示。國民教育研究學報，12，101-121。

- 溫明麗（2004）。英國教育評鑑之後設分析。載於國立臺灣師範大學教育研究中心舉辦之「**教育評鑑：回顧與展望**」學術研討會論文集（頁 74-84），台北市。
- 葉志誠（2002）。**高等教育發展的策略與願景**。台北：揚智。
- 詹盛如（2008）。大學治理模式之探索。**教育研究月刊**，176，79-90。
- 蓋浙生（2003）。我國高等教育財政改革計畫：挑戰與因應。**教育研究資訊**，11(1)，23-47。
- 蓋浙生（2004）。台灣高等教育市場化政策導向之檢視。**教育研究集刊**，50 (2)，29-51。
- 趙婷婷（2002）。高等教育大眾化理論的修正與發展。**教育研究**，23 (12)，44 - 49。
- 劉秀曦（2008）。**英國高等教育評鑑制度**。台北市：高等教育文化事業。
- 劉哲榮（2003）。**知識經濟時代的治理模式：科層、市場與社群模式功能之研究**。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。
- 劉德勝（2007）。瑞典高等教育現況、改革及啟示。**教育資料集刊**，35，259-272。
- 潘慧玲（2005）。大學自我評鑑之蘊義與實施經驗：台灣師大案例分析，論文發表於淡江大學高等教育研究與評鑑中心主辦「**大學評鑑、進退場機制與提昇國際競爭力學術研討會**」（頁I-2-1至I-2-24），台北：淡水。
- 蔡小婷（2008）。荷西學者來訪，開起評鑑與排名的對話。**評鑑雙月刊**，13，64。
- 蔡小婷（譯）(2009)。Deane Neubauer 著，美國高等教育認可之流變。**評鑑雙月刊**，18，31-35。
- 蔡明田、莊立民（2001）。以波特鑽石理論觀點探討經濟國際化衝擊下台灣高等教育之競爭策略。**教育政策論壇**，4 (1)，81-117。
- 盧增緒（1994）。大學教育目標之爭議。載於歐陽教、黃政傑（主編）**大學教育的理想**（頁 127-155）。台北：師大書苑。
- 蕭力愷（2005）。全球化與全球治理。**競爭力評論**，7，24-34。
- 戴曉霞（2000）。**高等教育的大眾化與市場化**。台北：揚智。
- 戴曉霞（2002）。全球化及國家/市場關係之轉變：高等教育市場化之脈絡分析。載於戴曉霞、莫家豪、謝安邦（主編）**高等教育市場化－台、港、中趨勢之比較**（頁4-39）。台北：高等教育。
- 戴曉霞（2005）。大學評鑑之興起、模式與問題。載於陳伯璋、蓋浙生（主編），**新世紀高等教育政策與行政**（頁 546-558），台北：高等教育。
- 戴曉霞（2007）。大學治理模式及其轉變：荷蘭、日本、英國及美國之比較研究。載於周淑卿、陳麗華（主編）**教育改革的挑戰與省思**（頁 321-348）。高雄：麗文。

戴曉霞（譯）（2003）。Philip G. Altbach 著，高等教育發展的模式。載於周志宏、王九達、王麗雲、林玉体、張雪梅、陳舜芬、湯堯、薛曉華、戴曉霞、蘇錦麗（合譯），**21世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰**（頁 19-41）。台北：高等教育。

戴曉霞（譯）（2003）。Fred F. Harclerode 著，看不見的手—外部團體及其影響。載於周志宏、王九達、王麗雲、林玉体、張雪梅、陳舜芬、湯堯、薛曉華、戴曉霞、蘇錦麗（合譯），**21世紀美國高等教育—社會、政治、經濟的挑戰**（頁 275-302）。台北：高等教育。

薛天祥（主編）（2001）。**高等教育管理學**。桂林：廣西師範大學。

謝文全（2001）。**比較教育行政**（第二版）。台北：五南。

謝叔芳（2008）。從 Williamson 的交易成本觀點論政府事務委外管理。論文發表於東海大學行政管理暨政策學系舉辦之「TASPA 紫伴關係與永續發展國際學術研討會」，台中縣。

鍾京佑（2003）。全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點。**政治科學論叢**，18，23-51。

鍾海青、陳時見（主編）（2001）。**比較教育管理**。南寧市：廣西教育。

顏秀如（2004）。我國大學評鑑政策爭議之探討。**台東大學教育學報**，15(2)，1-22。

顏若映（1997）。大學教育評鑑模式（一）—認可制度。載於陳漢強（主編），**大學評鑑**（頁 219-256）。台北：五南。

蘇錦麗（1997）。**高等教育評鑑：理論與實際**。台北：五南。

蘇錦麗（2006）。英國高等教育品質保證制度新發展：QAA 機構審議的作法。**教育研究與發展期刊**，2（1），173-205。

蘇錦麗（2008）。美國認可制之自願性高等教育品質保證機制。**評鑑雙月刊**，16，13-16。

## 英文部分

Adelman, C. (1992). Accreditation. In B. R. Clark and G. R. Neave (eds.) *The Encyclopedia of Higher Education* , pp.1313-1318. Oxford: Pergamon Press.

Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, information costs and economic organization. *The American Economic Review*, 62(5), 777–795.

Altbach, P. G. (1998). *Comparative Higher Education: Knowledge, University, and Development*. London: Ablex Publishing.

- Asia-Pacific Quality Network [APQN] (2008). *Higher Education Quality Assurance Principles for the Asia Pacific Region*. Retrieved April 25, 2009,  
<http://www.brisbanecommunique.deewr.gov.au/NR/rdonlyres/F7C48BD9-DA8D-4CFD-8C6A-914E001E2E39/23073/FinalQAPrinciples.pdf>
- Asia-Pacific Quality Network [APQN] (2009a). *APQN Annual Report 2008*. Australia: Melbourne. Retrieved April 25, 2009, from  
[http://www.apqn.org/files/virtual\\_library/other\\_reports/apqn\\_annual\\_report\\_issue\\_4\\_online\\_version.pdf](http://www.apqn.org/files/virtual_library/other_reports/apqn_annual_report_issue_4_online_version.pdf)
- Asia-Pacific Quality Network [APQN] (2009b). *Asia-Pacific Quality Network 2009: Conference & Annual General Meeting*. Retrieved April 25, 2009, from  
<http://www.moet.gov.vn/apqn/en/index.htm>
- Baldridge, J. V., Curitis, D. V., Ecker, G. P. & Riley, G. L.(1974). Alternative Models of Governance. *Higher Education Research and Development Memorandum*, 129, 3-44.(ERIC Document Reproduction Service No. ED109937)
- Barnett, R. (1990). *The idea of higher education*. Milton Keynes, England: Society for Research into Higher Education & Open University.
- Barnett, R. (1992). *Improving Higher Education: Total Quality Care*. Buckingham: SRHE and Open University Press.
- Beck, R. A. (1981). *Education Evaluation Methodology*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Billing, D. (2004). International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity? , *Higher Education*, 47, 113-137.
- Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. *New Directions for Higher Education*, (127), 5-22.
- Bowman, H. L. & Brown, G. W. (1994). Outcome-based occupational education accreditation: A new vision for educational quality assurance. Paper presented at *the Annual Meeting of the Mid-South Educational Research Association*, Nashville, TN. (ERIC Document Reproduction Service No. ED382799)
- Boyle, P., & Bowden, J. (1997). Educational Quality Assurance in Universities: An Enhanced Model. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 22(2), 111-21. (ERIC Document Reproduction Service No. EJ549271) Retrieved December 25, 2008, from ERIC database
- Boyle, P., & Bowden, J. (1997). Educational quality assurance in universities: An enhanced model. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 22(2), 111.

- Braun, D., & Merrien, F. X. (1999). Governance of universities and modernisation of the state: analytical aspects. In Braun, D. & F. X. Merrien (Eds), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View* (pp.9-33). London & Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Chaffee, E., Sherr, L., ERIC Clearinghouse on Higher Education, W., & George Washington Univ., W. (1992, October 1). Quality: Transforming Postsecondary Education. ERIC Digest. (ERIC Document Reproduction Service No. ED350972)
- CHEA (2008). *Directory of CHEA Recognized Organizations*. Retrieved December 22, 2008, from <http://www.chea.org/Directories/index.asp>
- CHEA (2006). *Recognition of Accrediting Organizations Policy and Procedures*. Retrieved February 03, 2009, from [http://www.chea.org/recognition/CHEA\\_Recognition\\_Policy\\_and\\_Procedures.pdf](http://www.chea.org/recognition/CHEA_Recognition_Policy_and_Procedures.pdf)
- Clark, B. R. (1983a). Governing the higher education system. In M. Shattock(ed.). *The Structure and Governance of Higher Education*(pp. 19-45). Cambridge University Press.
- Clark, B. R. (1983b). *The Higher Education System: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cowen R. (1996). Introduction: Apex institution, statues and quality control. In Cowen,R.(Ed.), *The evaluation of higher education systems* (pp.1-3). London: Kogan Page.
- Crosby, P. B. (1979). *Quality is free: The art of making quality certain*. New York: McGraw-Hill.
- Dale, B. G. & Cooper, C. L. (1994). Introducing TQM: The Role of Senior Management. *Management Decision*, 32(1), 20-26.
- Danish Evaluation Institute (2009a). *Organisation*. Retrieved May 20, 2009, from <http://english.eva.dk/about-eva/organisation>
- Danish Evaluation Institute (2009b). *Strategy 2009*. Retrieved May 20, 2009, from <http://englisheva.headtest.dk/about-eva/strategy-2009>
- Danish Evaluation Institute (2009c). *Higher Education*. Retrieved May 20, 2009, from <http://englisheva.headtest.dk/higher-education/>
- Danish Ministry of Education (2005). *The Danish approach to quality assurance*. Retrieved May 20, 2009, from

- http://www.managingquality.lv/i/Country%20Report%20Denmark.doc
- Davies, J. L., Kim, L., Thulstrup, E. & Weko, T. (2006). *Thematic Review of Tertiary Education – Finland Country Note*. Paris: OECD. Retrieved April 8, 2009, from <http://www.oecd.org/dataoecd/51/29/37474463.pdf>
- Deen, J. (2007, September). Higher education in Sweden. *IHEM country report*. Center for Higher Education Policy Studies. [CHEPS] Retrieved April 8, 2009, from [http://www.utwente.nl/cheps/research/higher\\_education\\_monitor/2007countryreportswe den.pdf](http://www.utwente.nl/cheps/research/higher_education_monitor/2007countryreportswe den.pdf)
- Deming, W. E. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge, MA: MIT Center for advanced Engineering Study.
- DES.(1991). *Higher education : A new framework*. London : HMSO.
- Dill, D. D. (1995). Through Deming's Eyes: a cross-national analysis of quality assurance policies in higher education. *Quality in Higher Education*, 1(2), 95-111.
- Dill, D.& Sporn,B. (1995). The implications of a postindustrial environment for the university. In D. D. Dill & B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly* (pp.1-19). Oxford: Pergamon Press.
- Dill, D., Massy, W., & al, e. (1996, September). Accreditation & academic quality assurance. *Change*, 28(5), 16. Retrieved February 2, 2009, from Professional Development Collection database.
- Dressel, P. (1977). Evaluation. In Knowles S. Asa(Ed.), *International Encyclopedia of Higher Education, Volume 4*. San Francosco: Jossey-Bass Publishers.
- Dressel, P. L. (1976). *Handbook of Academic Evaluation*. San Francisco and London:Jossey-Bass.
- Duff, T., Hegarty, J., & Hussey, M. (2000). *Academic Quality Assurance in Irish Higher Education, Elements of a Handbook*. Ireland: Blackhall Publishing.
- Easton J. S. (2008). *The Future of Accreditation?* Retrieved February 03, 2009, from <http://www.insidehighered.com/views/2008/03/24/eaton>
- Eaton, J. S. (2003). *Accreditation and Recognition In the United States*. Retrieved December 22, 2008, from [http://www.chea.org/International/OECD\\_JEPaper\\_0803.pdf](http://www.chea.org/International/OECD_JEPaper_0803.pdf)
- El-Khawas, E. (1998a). Accreditation's Role in Quality Assurance in the United States. *Higher Education Management*, 10(3), 43-56.
- El-Khawas, E. (2001). *Accreditation in the USA: origins, developments and future prospects*. UNESCO : International Institute for Educational Planning.

- El-Khawas, E. (2005). *Coordination, consistency and quality: Evolving US practices in accreditation*. UNESCO : International Institute for Educational Planning.
- El-Khawas, E., & World Bank, W. (1998b). *Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead*. (ERIC Document Reproduction Service No. ED453720)
- Ellis, R., & Society for Research into Higher Education, L. (1993). *Quality Assurance for University Teaching*. (ERIC Document Reproduction Service No. ED415735)
- European Association for Quality Assurance in Higher Education [ENQA] (2009a). *ENQA and the Bologna Process*. Retrieved April 15, 2009, from  
[http://www.enqa.eu/bologna\\_overview.lasso](http://www.enqa.eu/bologna_overview.lasso)
- European Association for Quality Assurance in Higher Education [ENQA] (2009b). *ENQA Organisation*. Retrieved April 15, 2009, <http://www.enqa.eu/organisation.lasso>
- European Association for Quality Assurance in Higher Education [ENQA] (2009c). *ENQA Position Paper in View of the Leuven/Louvain-la-Neuve conference*. Retrieved April 15, 2009, from [http://www.enqa.eu/files/ENQA\\_position\\_paper%20\(3\).pdf](http://www.enqa.eu/files/ENQA_position_paper%20(3).pdf)
- European Union [EU] (1998, May). *Sorbonne Joint Declaration: Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system*. Retrieved April 15, 2009, from  
  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/SORBONNE_DECLARATION1.pdf)
- European Union [EU] (1999, June). *Bologna Declaration: Joint declaration of the European Ministers of Education*. Retrieved April 15, 2009, from  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA\\_DECLARATION1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf)
- European Union [EU] (2001, May). *Prague Declaration: Towards the European Higher Education Area*. Retrieved April 15, 2009, from  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/PRAGUE\\_COMMUNIQUE.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/PRAGUE_COMMUNIQUE.pdf)
- European Union [EU] (2003, September). *Berlin Communiqué: Realising the European Higher Education Area*. Retrieved April 15, 2009, from  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin\\_Communique1.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/Berlin_Communique1.pdf)
- European Union [EU] (2005, May). *Bergen Communiqué: The European Higher Education Area - Achieving the Goals*. Retrieved April 15, 2009, from  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520\\_Berge](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/050520_Berge)

n\_Communique1.pdf

European Union [EU] (2007a). *Focus on the structure of higher education in Europe, 2006-2007: National trends in Bologna Process*. Retrieved April 15, 2009, from

[http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0\\_integral/086EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/0_integral/086EN.pdf)

European Union [EU] (2007b, May). *London Communiqué: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. Retrieved April 15, 2009, from

[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London\\_Communique18May2007.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London_Communique18May2007.pdf)

European Union [EU] (2009, April). *The Bologna Process 2020 -The European Higher Education Area in the new decade*. Retrieved May 1, 2009, from  
[http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique\\_April\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf)

Eurybase (2008a). *The Education System in France*. Retrieved June 6, 2009, from  
[http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/FR\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/FR_EN.pdf)

Eurybase (2008b). *The Education System in Denmark*. Retrieved May 10, 2009, from  
[http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/DK\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/DK_EN.pdf)

Eurybase (2008c). *The Education System in Norway*. Retrieved May 15, 2009, from  
[http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/NO\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/NO_EN.pdf)

Feigenbaum, A.V. (1951). *Quality Control: Principles, Practice, and Administration*, McGraw-Hill, New York, NY.

Finnish Higher Education Evaluation Council [FINHEEC] (2004). *Finnish Higher Education Evaluation Council Plan for Action 2004-2007*. Retrieved May 5, 2009, from  
[http://www.finheec.fi/files/189/KKA\\_0104Venglanti.pdf](http://www.finheec.fi/files/189/KKA_0104Venglanti.pdf)

Finnish Higher Education Evaluation Council [FINHEEC ](2005). *Audits of Quality Assurance Systems of Finnish Higher Education Institutions. Audit Manual for 2005–2007*. Retrieved May 5, 2009, from [http://www.finheec.fi/files/102/KKA\\_406.pdf](http://www.finheec.fi/files/102/KKA_406.pdf)

Finnish Higher Education Evaluation Council [FINHEEC ] (2007). *Audits of Quality Assurance Systems of Finnish Higher Education Institutions. Audit Manual for 2008–2011*. Retrieved May 5, 2009, from [http://www.finheec.fi/files/147/KKA\\_1007.pdf](http://www.finheec.fi/files/147/KKA_1007.pdf)

Finnish Higher Education Evaluation Council [FINHEEC] (2009a). *Evaluation*. Retrieved May 5, 2009, from <http://www.finheec.fi/index.phtml?l=en&s=2>

Finnish Higher Education Evaluation Council [FINHEEC] (2009b). *Audits of Quality Assurance Systems of Higher Education Institutions*. Retrieved May 5, 2009, from

<http://www.finheec.fi/index.phtml?l=en&s=98>

Frazer, M. (1992). Quality Assurance in Higher Education. In A. Craft(Eds.), *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 9-25). London: The Falmer Press.

Frazer, M.(1992). Quality Assurance in Higher Education. In A. Craft(Eds.), *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 9-25). London: The Falmer Press.

Garvin, D. A. (1984). *What Does Product Quality Really Mean?* Sloan Management Review, 26 : 25-43.

Gayle, D. J., Tewarie, B., Quinton, A. & White, Jr. (2003). Governance in the Twenty-First-Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management. *ASHE-ERIC Higher Education Report*, 30(1).

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Google. (2008). *ISO8420:1986*. Retrieved, July 31, 2008, from

<http://wahas.com/archiver/?tid-444819.html>

Green, D.(1994). What Is Quality in Higher Education? Concepts, Policy and Practice. In Green, D.(Ed.), *What Is Quality in Higher Education?*(pp. 13-30 ). Buckingham: SRHE and Open University Press. (ERIC Document Reproduction Service No. ED415723)

Guesneric, R. Picerre, P. and Patrik, R. (1988). Adverse selection and moral hazardwith risk neutial agents. *European Economic Review*, 33, 807-823.

Gumport, P. J. (2000). Academic restructuring: organizational change and institutional imperatives. *Higher Education: The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, 39, 67–91.

Gumport, P. J. (2001). Built to serve: The enduring legacy of public higher education. In P. G. Altbach, P. J. Gumport, & D. B. Johnstone (Eds.), *In Defense of American Higher Education*(pp.85-109). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Haakstad, J. (2001). Norway: Institutional evaluation in Norwegian higher education. In Hämäläinen, K., Pehu-Voima, S.& Wahlén, S., *Institutional Evaluations in Europe*(pp. 22-26), ENQA Workshop Reports 1, Helsinki: ENQA.

Harman, G. (1992). Governance, Administration and Finance. In B. R. Clark & G. R. Neave (eds.). *The Encyclopedia of Higher Education, Volume 2: analytical perspectives*. Oxford, Pergamon Press. 1279-1293.

Harman, G. (1998). The management of quality assurance: a review of international practice, *Higher Education Quarterly*, 52(4), 345–364.

Harvey, L. & Askling, B. (2003). Quality in Higher Education. In Begg, R. (Ed.), *The*

*Dialogue between Higher Education Research and Practice*(pp. 69–83). Netherlands: Springer.

Harvey, L. (2004). *Analytic Quality Glossary, Quality Research International*, Retrieved March 24, 2009, from

<http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/assurance.htm>

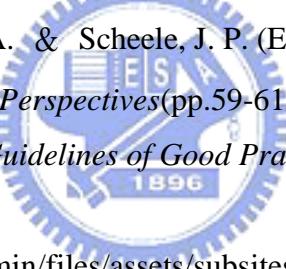
Haugland, O.(2004). *Quality Assurance in Higher Education on a National Basis in Norway - the Role of NOKUT*. Retrieved May 20, 2009, from

[http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Foredrag/Accreditation\\_Council\\_presentation\\_april\\_2004.pdf](http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Foredrag/Accreditation_Council_presentation_april_2004.pdf)

Hauptman, A. (2006). Higher education finance: trends and issues. In James J. F. Forest & Philip g. Altbach(Eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp.83-106). Netherlands: Springer.

Hawkins, J. N. (2008). Higher Education and Quality Assurance: Trends and Tensions in Asia. *Evaluation in Higher Education*, 2(2), 1-22.

Holmen, T. B.(2004). Norway: Quality Assurance of Norwegian Higher Education. In Nauta, P. D., Omer, P. L., Schade, A. & Scheele, J. P. (Eds.), *Accreditation Models in Higher Education: Experiences and Perspectives*(pp.59-61). Finland: ENQA.

INQAAHE (2007). *INQAAHE Guidelines of Good Practice in Quality Assurance*. Retrieved April 20, 2009, from  
  
[http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231430767\\_inqaahe-guidelines-of-good-practice\[1\].pdf](http://www.inqaahe.org/admin/files/assets/subsites/1/documenten/1231430767_inqaahe-guidelines-of-good-practice[1].pdf)

INQAAHE (2009a). *The Role of the Network*. Retrieved April 20, 2009, from  
<http://www.inqaahe.org/main/about-inqaahe>

INQAAHE (2009b). *INQAAHE 2009 Conference* . Retrieved April 20, 2009,  
<http://www.caa.ae/conference/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1>

ISO (2008). *ISO9000: 2000*. Retrieved, July 30, 2008, from  
[http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail?csnumber=21823](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=21823)

Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure : The case of economic development. *International Social Science Journal*, 115, 29-45.

Kalpazidou Schmidt, E. (2006). Higher education in Scandinavia. In Altbach, P. G. & Forest, J. F. (Eds.), *International handbook of higher education* (pp.517-537). Netherland:

Springer.

- Keller, G. (2001). Governance: The remarkable ambiguity. In P. G. Altbach, P. J. Gumpert, & D. B. Johnstone (Eds.), *In Defense of American Higher Education*(pp.1-19). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kells, H. R. (1995). Building a national evaluation system for higher education: lessons from diverse settings. *Higher Education in Europe*, 20(1-2), 18-26.
- Kerr, C. (2001). *The use of the university*.(5nd ed). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kettle, Donald F. (2002). The transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497.
- Kim, L. (2004). Massification in a Uniform System of Higher Education– The Swedish Dilemma. In Fagerlind, I. & Stromqvist, G. (eds.), *Reforming higher education in the Nordic countries –studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. UNESCO. IIEP. Retrieved March 8, 2009, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139015e.pdf>
- Lamb, A., & Education., M. (1993). *The Discipline Review of Australian Law Schools*. Centre for the Study of Higher Education Research Working Papers, 93.6. (ERIC Document Reproduction Service No. ED368296)
- Lane, J. E. (2007). The Spider Web of Oversight: An Analysis of External Oversight of Higher Education. *Journal of Higher Education*, 78(6), 615-644.
- Lenn, M. (1989). Influence on Institutional Values: Accreditation and Planning in the Assessment Movement. *Educational Record*, 70(2), 48-49.
- Lenn, M. P. (2004, June). Strengthening World Bank Support for Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in East Asia and the Pacific. Paper presented at *the Second Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*. UNESCO: Paris.
- Lisbeth, L. (2002). From Centralisation to Decentralisation: governance of education in Sweden. *European Educational Research Journal*, 1(4), pp.625-636.
- Liuhanen, A.-M. (2001). Finland: Institutional Evaluation of Finnish Universities. In Hämäläinen, K., Pehu-Voima, S. & Wahlén, S., *Institutional Evaluations in Europe*(pp. 12-17), ENQA Workshop Reports 1, Helsinki: ENQA.
- Lucke, K. H. (2004). Perspectives on quality assurance in higher education in Norway. *Quality in Higher Education*, 10(3), 219-229.

- Marcus, L., & Others (1983). The Path to Excellence: Quality Assurance in Higher Education. *ASHE-ERIC Higher Education Research Report*, No. 1, 1983. (ERIC Document Reproduction Service No. ED227800)
- Marginson, S., & Considine, M. (2000). The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marjorie, P.L. (2004). *Strengthening World Bank support for quality assurance and accreditation in higher education in East Asia and the Pacific*. Paris: UNESCO. Retrieved March 28, 2009, from  
[http://portal.unesco.org/education/en/files/31963/108799469833E-CAPACITY\\_BUILDING\\_DOC\\_21\\_June1.pdf](http://portal.unesco.org/education/en/files/31963/108799469833E-CAPACITY_BUILDING_DOC_21_June1.pdf)
- Meredith, E. (2001). University governance: a mapping and some issues. (Paper presented at the Lifelong Learning Network National Conference).  
<http://www.atem.org.au/pdf/Governance.pdf> (accessed July 2003)
- Middlehurst, R. (2004). Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities. *Higher Education Quarterly*, 58(4), 258 – 279.
- Miller, H. (1995). *The management of change in universities*. Bristol, PA, USA : SRHE & Open University Press.
- Ministry of Education [Finland] (2008). *Education and Science in Finland*. Retrieved April 30, 2009, from  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2008/liitteet/opm25.pdf?lang=en>
- Ministry of Education [Finland] (2005). *OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report for Finland*. Paris: OECD. Retrieved April 8, 2009, from  
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/15/36039008.pdf>
- Ministry of Education [Finland] (2009). *University reform*. Retrieved March 6, 2009, from  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen\\_uudistaminen/index.html?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html?lang=en)
- Ministry of Research and Information Technology [Denmark] (1999). *University performance contracts for Denmark's universities*. Copenhagen: Danish.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.
- Mok, Ka-ho. (2005). Globalization and Educational Restructuring: University Merging and Changing Governance in China. *Higher Education*, 50, 57-88.

- Morse, J. A. (2006). The INQAAHE Guidelines of Good Practice for External Quality Assurance Agencies: Assessment and next steps. *Quality in Higher Education*, 12(3), 243-252.
- Mortimore, P. (2000). *Globalisation, Effectiveness and Improvement*. . (ERIC Document Reproduction Service No. ED440448)
- NCES (2000). *Current-fund revenue of private degree-granting institutions, by source: 1980-81 to 1995-96 (table 329)*. Retrieved February 02, 2009, from <http://nces.ed.gov/programs/digest/d00/dt329.asp>
- NCES (2003). *Total revenue of private for-profit degree-granting institutions, by source of funds and type of institution: 1999-2000 and 2000-01(table 343)*. Retrieved February 02, 2009, from <http://nces.ed.gov/programs/digest/d03/tables/dt343.asp>
- NCES (2008a). *Current-fund revenue of public degree-granting institutions, by source of funds: Selected years, 1980-81 through 2000-01(table 337)*. Retrieved February 02, 2009, from [http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07\\_337.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_337.asp)
- NCES (2008b). *Total revenue of private for-profit degree-granting institutions, by source of funds and type of institution: 1998-99 through 2004-05 (table343)*. Retrieved February 02, 2009, from [http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07\\_343.asp](http://nces.ed.gov/programs/digest/d07/tables/dt07_343.asp)
- Neave, G. & Vught, F. van (Eds.)(1994). *Government and higher education relationships across three continents: The winds of change*. Oxford: Pergamon.
- Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2003). *Composition of expert panel and their appointment*. Retrieved May 15, 2009, from [http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/English%20pages/Qulaity%20Assurance/composition\\_expert\\_panels.pdf](http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/English%20pages/Qulaity%20Assurance/composition_expert_panels.pdf)
- Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2004). *Quality Assurance in Higher Education on a National Basis in Norway - the Role of NOKUT*. Retrieved May 15, 2009, from [http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Foredrag/Accreditation\\_Council\\_presentation\\_april\\_2004.pdf](http://www.nokut.no/graphics/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Foredrag/Accreditation_Council_presentation_april_2004.pdf)
- Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2009a). *NOKUT's Board*. Retrieved May 15, 2009, from <http://www.nokut.no/sw452.asp>
- Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2009b). *Aims and Tasks*. Retrieved May 15, 2009, from <http://www.nokut.no/sw2497.asp>
- Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2009c). *Institutional accreditation*. Retrieved May 15, 2009, from <http://www.nokut.no/sw2107.asp>

Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2009d). *Evaluation of quality assurance systems*. Retrieved May 15, 2009, from <http://www.nokut.no/sw459.asp>

Norwegian Agency for Quality Assurance in Education [NOKUT] (2009e). *Evaluation of quality assurance systems*. Retrieved May 15, 2009, from <http://www.nokut.no/sw459.asp>

Norwegian Ministry of Education and Research(2005). *OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report for Norway*. Paris: OECD. Retrieved May 20, 2009, from <http://www.oecd.org/dataoecd/22/55/35585126.pdf>

Norwegian Ministry of Education and Research(2007). *Education – from Kindergarten to Adult Education*. Retrieved May 15, 2009, from  
[http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brosjyrer/Education\\_in\\_Norway.pdf](http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Brosjyrer/Education_in_Norway.pdf)

Norwegian Ministry of Education and Research (2009a). *Universities and University Colleges*. Retrieved May 15, 2009, from  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/kd/Selected-topics/Higher-Education/Universities-and-Specialised-Institution.html?id=491288>

Norwegian Ministry of Education and Research(2009b). *National budget: Knowledge for the future*. Retrieved May 15, 2009, from  
<http://www.regjeringen.no/en/dep/kd/press-contacts/Press-releases/2008/knowledge-for-the-future.html?id=531099>

OECD (2005). *University education in Denmark*. Pars: OECD Publishing.

OECD (2008a). *OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics. Education - expenditure on education - public and private education expenditure*. Retrieved January 09, 2009, from  
<http://lysander.sourceoecd.org/vl=2388018/cl=35/nw=1/rpsv/factbook/090203.htm>

OECD (2008b). *OECD Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics. Education - expenditure on education – expenditure on tertiary education*. Retrieved January 09, 2009, from  
<http://titania.sourceoecd.org/vl=745159/cl=14/nw=1/rpsv/factbook/090201.html>

OECD (2009). *OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics. Education - expenditure on education - Expenditure on educational institutions*. Retrieved May 20, 2009, from  
<http://puck.sourceoecd.org/pdf/factbook2009/302009011e-09-02-04.pdf>

Omar, P.-L. & Liuhanen, A.-M.(Eds.)(2005). *A comparative analysis of systematic quality work in Nordic Higher Education institutions*. Swedish: Nordic Quality Assurance Network in Higher Education [NOQA].

- Omar, P.-L., & Liuhanen, A.-M. (eds.) (2005). *A comparative analysis of systematic quality work in Nordic higher education institutions*. Helsinki, Flind:Nordic Quality Assurance Network in Higher Education [NOQA].
- Pfeffer, N. & Coote, A. (1991). *Is Quality Good for You? – A critical review of quality assurance in welfare services*, Social Policy Paper No.5, London: Institute for Public Policy Research.
- Plomp, T., Huijsman, H. & Hluyfhout, E. (1992). Monitoring in Educational Development Projects: The Development of a Monitoring System. *International Journal Educational Development*, (12), 65-73.
- RAE(2008). *History of the RAE*. Retrieved December 22, 2008, from  
<http://www.rae.ac.uk/aboutus/history.asp>
- Regeringskansliet (2009). *The 2007 Higher Education Reform*. Retrieved April 8, 2009, from  
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/7580>
- Rhoads, R. A. (2005, November). University reform in global times: opportunities and challenges. In Sen Ming Peng(Chair), *Globalization in Higher Education Conference*, Chia-Yi, Taiwan.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rinne, R. (2004). Searching for the rainbow: changing the course of Finnish higher education . In Fagerlind, I. & Stromqvist, G. (eds.), *Reforming higher education in the Nordic countries –studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. UNESCO. IIEP. Retrieved March 8, 2009, from  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139015e.pdf>
- Rosenau, J. N. (1992). *Governance without Government : Order and Change in World Politics*. Cambridge, U.K.: New York.
- Rothblatt, S. & Wittrock, B.(1993).Introduction : universities and “higher education”. In Rothblatt, S. & Wittrock, B. (eds), *The European and American university since 1800: historical and sociological essays*. NY: Cambridge University Press.
- Salerno, C.(2002, October ). Higher education in Sweden. *Higher education monitor country report*. Center for Higher Education Policy Studies. [CHEPS] Retrieved March 28, 2009, from <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/sweden.pdf>
- Sallis, E., Hingley, P., & Further Education Staff Coll., B. (1991). *College Quality Assurance Assurances. Mendip Papers 020*. (ERIC Document Reproduction Service No.

ED342323)

- Schwarz, S. & Westerheijden, D.F.(2004). Accreditation in the Framework of Evaluation Activities: A Comparative Study in the European Higher Education Area. In Schwarz, S. & Westerheijden, D.F. (Eds.), *Accreditation and evaluation in the European Higher Education Area*(pp. 1-41). London: Kluwer Academic.
- Skolverket.(2009). *What rules govern the universities and university colleges?* Retrieved March 10, 2009, from <http://www.skolverket.se/sb/d/2657/a/15160>
- Smeby, J- C. & Stensaker, B.(1999). National quality assessment systems in the Nordic countries: Developing an balance between external and internal needs?, *Higher Education Policy* 12(1), 3–14.
- Sporn, B.(2006). Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. In James J. F. Forest & Philip G. Altbach(eds.), *International Handbook of Higher Education* (pp.141-157). Netherlands: Springer.
- Statistical Finland (2008). *Current expenditure on regular education system increased in 2006.* Retrieved April 30, 2009, from [http://www.stat.fi/til/kotal/2006/kotal\\_2006\\_2008-05-16\\_tie\\_001\\_en.html](http://www.stat.fi/til/kotal/2006/kotal_2006_2008-05-16_tie_001_en.html)
- Statistics Denmark(2009). *Central Government Budget for appropriations and outlays for research and development.* Retrieved May 10, 2009, from [http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/focus\\_on/focus\\_on\\_show.aspx?sci=1289](http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/focus_on/focus_on_show.aspx?sci=1289)
- Stocker, G.(1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 155, 17-28.
- Studera.nu.(2009). *Higher education institutions.* Retrieved March 10, 2009, from <https://www.studera.nu/studera/1762.html>
- Swedish National Agency for Higher Education(2003). *The Changing Face of Higher Education in Sweden.* Stockholm: National Agency.
- Swedish National Agency for Higher Education(2006). *OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report for Sweden.* Paris: OECD. Retrieved April 8, 2009, from <http://www.oecd.org/dataoecd/20/29/37524407.pdf>
- Swedish National Agency for Higher Education(2007a). *National quality assurance system for the period 2007-2012.* Retrieved May 20, 2009, from <http://www.hsv.se/download/18.4103c723118f5a4ec8f8000350/0804R.pdf>
- Swedish National Agency for Higher Education(2007b). *How Did Things Turn Out? Final report on the Swedish National Agency for Higher Education's quality appraisals 2001-2006.* Retrieved May 20, 2009, from

- <http://www.hsv.se/download/18.6df71dcd1157e430515800068/0751R.pdf>
- Swedish National Agency for Higher Education(2008). *Swedish Universities and University Colleges: Short Version of Annual Report 2008*. Retrieved March 10, 2009, from  
<http://www.hsv.se/download/18.6923699711a25cb275a80002979/0829R.pdf>
- Swedish National Agency for Higher Education(2009a). Tasks. Retrieved May 21, 2009, from  
<http://english.hsv.se/aboutus/tasks.4.28afa2dc11bdcdc557480002016.html>
- Swedish National Agency for Higher Education(2009b). *Organisation*. Retrieved May 21, 2009, from  
<http://english.hsv.se/aboutus/organisation.4.28afa2dc11bdcdc557480002347.html>
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M.(1997). Educational restructuring. In *Educational Policy and the Politics of Change*(pp.83). London and New York : Routledge.
- Thune, C. (2001). Quality assurance of higher education in Denmark. In D. Dunkerly & W.S. Wang(eds.), *Global perspectives on quality in higher education*. Aldershot: Ashgate Pub.
- Tight, M.(1992). Institutional Autonomy. In B. R. Clark & G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education, Volume 2: analytical perspectives*. Oxford, Pergamon Press. 1384-1390.
- Tootell, K.(1999, November). *International students in Australia: what do we know of the quality of their education?* Paper Presented at the Australian Association for Research in Education (AARE) Conference, Melbourne. Retrieved March 25, 2009, from  
<http://www.aare.edu.au/99pap/too99642.htm>
- Trow, M.(1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. In OECD(ed.) *Policies for higher education*. Paris: OECD.
- Trow, M.(1993). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.
- U. S. Department of Education [ED](2008). *Higher Education Opportunity Act*. Retrieved February 03, 2009, from  
[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ315.110.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_public_laws&docid=f:publ315.110.pdf)
- UNESCO Bangkok.(2005). Globalization in Higher Education: Ensuring Quality Across Borders. *UNESCO Bangkok Newsletter*.(4). Retrieved March 20, 2009, from  
<http://cms.unescobkk.org/index.php?id=3234>
- Vaira, M.(2004). Globalization and higher education organizational change: A framework for analysis. *Higher Education*, 48, 483–510.

- Välimaa, J., Aittola, T. & Konttinen, R.(1998) . *Impact of Quality Assessment*. Finland: Jyväskylä University.
- Van Damme, D.(2000). European approaches to quality assurance: models, characteristics and challenges. *South African Journal of Higher Education*, 14 ( 2 ) ,10-19.
- Van Damme. D.; Hijden. P. V. & Campbell. C.(2004). *International quality assurance and recognition of qualifications in higher education: Europe*. In OECD ( Ed. ) , Quality and recognition in higher education: The cross-border challenge (pp. 76-104). Pairs: OECD.
- Van Vught, F., & Westerheijden, D.(1994). Towards a General Model of Quality Assessment in Higher Education. *Higher Education*, 28(3), 355-71. (ERIC Document Reproduction Service No. EJ496515)
- Vlăsceanu, L., Grünberg, L., & Părlea, D.(2004). *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions* (Bucharest, UNESCO-CEPES). Retrieved March 20, 2009, from <http://www.cepes.ro/publications/Default.htm>
- Vossensteyn, H.(2008). Higher education in Finland. *IHEM country report*. Center for Higher Education Policy Studies. [CHEPS] Retrieved April 30, 2009, from [http://www.utwente.nl/cheps/research/higher\\_education\\_monitor/2008%20countryreportFinland.pdf](http://www.utwente.nl/cheps/research/higher_education_monitor/2008%20countryreportFinland.pdf)
- Wahlén, S. (Eds.) (2007). *Quality Audit in the Nordic Countries*. Swedish: Nordic Quality Assurance Network in Higher Education [NOQQA].
- Wahlén, S.(2001). Sweden: Academic audit in Sweden. In Hämäläinen, K., Pehu-Voima, S. & Wahlén, S., *Institutional Evaluations in Europe*(pp. 26-29), ENQA Workshop Reports 1, Helsinki: ENQA.
- Williams, G. L.(1995). The “Marketization” of Higher Education: Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance. In D. D. Dill & B. Sporn(Eds.) , *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*. (pp.170-193). Oxford: Pergamon Press.
- Woodhouse, D.(1999). Quality and Quality Assurance. In OECD(Eds.). *Quality and Internationalization in Higher Education*(pp. 29-44). Paris: OECD.
- Woodhouse, D.(2006). Quality frameworks for institution. In J. Baird(Ed.), *Quality Frameworks: Reflection from Australian Universities* (pp.13-20). Melboun: Australian University Quality Agency.
- Woodhouse, D.(2007). Models of Accountability. *Evaluation in Higher Education*, 1(1), 131-150.

World Bank(1975). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum [WEF](2004). *The Global Competitiveness Report 2003-2004*.

Retrieved January 12, 2009, from

[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR\\_03\\_04\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_03_04_Executive_Summary.pdf)

World Economic Forum [WEF](2005). *The Global Competitiveness Report 2004-2005*.

Retrieved January 12, 2009, from

[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR\\_04\\_05\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_04_05_Executive_Summary.pdf)

World Economic Forum [WEF](2006). *The Global Competitiveness Report 2005-2006*.

Retrieved January 12, 2009, from

[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR\\_05\\_06\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/GCR_05_06_Executive_Summary.pdf)

World Economic Forum [WEF](2007). *The Global Competitiveness Report 2006-2007* .

Retrieved January 12, 2009, from

[http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gcr\\_2006/gcr2006\\_summary.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2006/gcr2006_summary.pdf)

World Economic Forum [WEF](2008). *The Global Competitiveness Report 2007-2008* .

Retrieved January 12, 2009, from

[http://www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gcr\\_2007/gcr2007\\_rankings.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gcr_2007/gcr2007_rankings.pdf)

World Economic Forum [WEF](2009). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.

Retrieved January 12, 2009, from <http://www.weforum.org/pdf/gcr/2008/rankings.pdf>

(233)

## 附錄一 2004年OECD國家教育經費支出佔國民生產毛額之比例

	1995			2004		
	Public	Private	Total	Public	Private	Total
<b>Australia</b>	4.5	1	5.5	4.3	1.6	5.9
<b>Austria</b>	5.8	0.3	6.1	5	0.4	5.4
<b>Belgium</b>	..	..	..	5.8	0.2	6.1
<b>Canada</b>	6.2	0.8	7	..	..	..
<b>Czech Republic</b>	4.8	0.3	5.1	4.2	0.6	4.9
<b>Denmark</b>	6	0.2	6.2	6.9	0.3	7.2
<b>Finland</b>	6.3	..	6.3	6	0.1	6.1
<b>France</b>	..	..	..	5.7	0.4	6.1
<b>Germany</b>	4.4	1	5.4	4.3	0.9	5.2
<b>Greece</b>	2.3	..	2.3	3.3	0.2	3.4
<b>Hungary</b>	4.8	0.6	5.3	5.1	0.5	5.6
<b>Iceland</b>	..	..	..	7.2	0.7	8
<b>Ireland</b>	4.7	0.5	5.2	4.3	0.3	4.6
<b>Italy</b>	4.7	..	..	4.4	0.5	4.9
<b>Japan</b>	3.6	1.2	4.7	3.5	1.2	4.8
<b>Korea</b>	..	..	..	4.4	2.8	7.2
<b>Mexico</b>	4.6	1	5.6	5.2	1.2	6.4
<b>Netherlands</b>	4.6	0.2	4.8	4.6	0.5	5.1
<b>New Zealand</b>	4.8	..	..	5.6	1.3	6.9
<b>Norway</b>	6	0.4	6.3	6.2	..	..
<b>Poland</b>	5.2	..	..	5.4	0.6	6
<b>Portugal</b>	5	..	5	5.3	0.1	5.4
<b>Slovak Republic</b>	4.5	0.1	4.6	4	0.8	4.8
<b>Spain</b>	4.5	0.8	5.3	4.2	0.6	4.7
<b>Sweden</b>	6.1	0.1	6.2	6.5	0.2	6.7
<b>Switzerland</b>	5.6	0.4	6	5.9	..	..
<b>Turkey</b>	2.4	..	2.4	3.8	0.3	4.1
<b>United Kingdom</b>	4.8	0.7	5.5	5	1	5.9
<b>United States</b>	4.7	1.9	6.6	5.1	2.3	7.4
<b>OECD average</b>	..	..	..	5	0.7	5.7
<b>OECD total</b>	..	..	..	4.7	1.4	6.2
<b>Brazil</b>	3.6	..	..	3.9	..	..
<b>Russian Federation</b>	..	..	..	3.6	..	..

資料來源：OECD (2008a)。

## 附錄二 2004 年 OECD 國家高等教育支出每生費用

	Index of change, year 1995 = 100			Expenditure per student in tertiary education: 2004 constant prices (US dollars)
	Expenditure	Number of students	Expenditure per student	
<b>Australia</b>	132	131	101	14036
<b>Austria</b>	126	103	122	13959
<b>Belgium</b>	..	..	..	11842
<b>Czech Republic</b>	145	210	69	6752
<b>Denmark</b>	133	107	123	15225
<b>Finland</b>	128	116	110	12505
<b>France</b>	..	..	..	10668
<b>Germany</b>	112	105	107	12255
<b>Greece</b>	312	207	151	5593
<b>Hungary</b>	159	218	73	7095
<b>Iceland</b>	..	..	..	8881
<b>Ireland</b>	174	137	126	10211
<b>Italy</b>	144	111	130	7723
<b>Japan</b>	125	124	101	12193
<b>Korea</b>	..	1501896	..	7068
<b>Mexico</b>	168	153	110	5778
<b>Netherlands</b>	115	113	101	13846
<b>New Zealand</b>	109	..	..	8866
<b>Norway</b>	117	113	103	14997
<b>Poland</b>	202	224	90	4412
<b>Portugal</b>	143	146	98	7741
<b>Slovak Republic</b>	210	190	111	6535
<b>Spain</b>	162	97	167	9378
<b>Sweden</b>	144	145	99	16218
<b>Switzerland</b>	176	131	134	21966
<b>Turkey</b>	191	106	181	..
<b>United Kingdom</b>	122	130	93	11484
<b>United States</b>	163	124	132	22476
<b>Brazil</b>	129	176	73	9019
<b>Russian Federation</b>	..	..	..	2562
<b>OECD average</b>	155	141	109	11100

資料來源：OECD (2008b)。

### 附錄三 2000-2007 年國內高等教育治理之相關碩博士論文

主題	名稱	作者	系所	年代
大學組織運作	我國國立大學董事會組織架構之研究。	石曉晴	國立成功大學/教育研究所	2003
大學法人化	公立大學法人化再思考	康育斌	國立中正大學/法律學研究所	2002
	國立大學法人化之研究	黃兆揚	臺灣大學/法律學研究所	2004
	國立大學行政法人化之研究	李朝政	屏東師範學院/教育行政研究所	2005
	國立大學行政法人化之研究	宋宏日	中原大學/財經法律研究所	2005
	國立大學行政法人化可行性之研究	陳錫鋒	中華大學/經營管理研究所	2005
	我國國立大學行政法人化之研究-以國立交通大學與國立清華大學合併為例	劉夢蕾	國立東華大學/公共行政研究所	2006
	我國國立大學法人化之研究	郭毓雯	國立交通大學教育研究所	2006
學術自由	學術自由對我國國立大學組織設計與財務制度的規範要求	張宗琦	國立臺北大學/法學學系	2001
	日本大學教師教育自由理念與運作之研究	陳乃華	中國文化大學/中山學術研究所	2003
	論私立大學學術自由與宗教自由之界限	王怡文	臺灣大學/國家發展研究所	2004
	高等教育評鑑對我國學術自由之影響-以 95 年度系所評鑑為例	藍婉心	國立臺灣師範大學/教育政策與行政研究所	2006
大學自主	中英大學自主之比較研究	黃怡如	暨南國際大學/比較教育研究所	2000
大學自治	台灣與德國大學自治權之比較研究	林慧雲	暨南國際大學/比較教育研究所	2001
	大學自治之重新建構	張陳弘	臺灣大學/法律學研究所	2003
	公立大學學生參與大學自治制度之研究	林俊傑	國立中正大學/法律所	2007

資料來源：整理自國家圖書館全國碩博士論文資訊網。檢索日期：2009.01。取自 <http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.html>

#### 附錄四 2000-2007 年國內高等教育評鑑制度之碩博士論文

主題	名稱	作者	系所	年代
他國經驗	英國高等教育評鑑制度之研究	張惠怡	暨南國際大學/比較教育研究所	2004
	英國大學研究評鑑（RAE）制度之研究及其對台灣高等教育評鑑之啟示	吳文月	臺南師範學院/國民教育研究所	2004
	日本的大學評鑑制度之研究	李丁權	淡江大學/日本研究所碩士在職專班	2005
	大學分類與評鑑-以英國高等教育評鑑為例	余竹郁	國立交通大學/教育研究所	2006
	美國高等教育認可制度之研究-以美國中北部校院協會(NCA)為例	曾佩雯	淡江大學/教育政策與領導研究所	2006
比較研究	中英高等教育評鑑制度之比較研究	廖鴻裕	暨南國際大學/比較教育研究所	2001
	中美兩國高等教育評鑑制度比較研究	李晃昇	臺北市立教育大學/教育行政與評鑑研究所	2005
	從澳洲高等教育評鑑反思我國高等教育評鑑之發展	黃琬婷	國立臺灣師範大學/人類發展與家庭學系	2006
	北歐四國與我國高等教育評鑑機制之比較研究	鄭如芳	臺北市立教育大學/教育行政與評鑑研究所	2006
	英國、美國、台灣高等教育評鑑制度之比較研究	陳立軒	國立臺灣師範大學/教育政策與行政研究所	2007
	台灣高等教育評鑑中心基金會與英國高等教育品質保證署組織與運作比較之研究	陳家文	國立臺北教育大學/教育政策與管理研究所	2007
我國大學評鑑	大學學門評鑑制度規劃之研究	楊玉惠	臺北市立師範學院/國民教育研究所	2002
	績效評估運用在大學評鑑制度之研究	呂慧芳	世新大學/行政管理學系	2004
	ISO/IWA2 國際教育品質管理系統應用於我國大學評鑑標準之研究	陳姿吟	開南管理學院/企業管理研究所	2004
	我國大學評鑑之研究	陳儀綸	國立交通大學/教育研究所	2005
	建構我國大學退場機制之研究	巫由惠	國立臺灣師範大學/教育學系	2005
	高等教育評鑑對我國學術自由之影響-以 95 年度系所評鑑為例	藍婉心	國立臺灣師範大學/教育政策與行政研究所	2006
	我國公立大學教師教學評鑑之研究	陳琦媛	國立政治大學/教育研究所	2006
	大學教學評鑑對提升教師教學品質之研究-以 95 年教育學門評鑑為例	侯辰虹	淡江大學/教育政策與領導研究所碩士班	2008
品質保證制	台灣高等教育品質保證之政策研究	蔡緯元	暨南國際大學/教育政策與行政學系	2006
	北歐四國高等教育品質保證與評鑑機制之研究	李曉蓉	國立臺灣師範大學/教育學系	2006
	歐盟高等教育品質保證制度之研究	薛雅寧	淡江大學/教育政策與領導研究所碩士班	2006
	澳洲高等教育品質保證機制之研究—以澳洲國立大學與墨爾本大學為例	洪曉玉	淡江大學/教育政策與領導研究所碩士班/	2006
	我國大學校院系所評鑑之後設評鑑研究	陳信翰	臺北市立教育大學/教育行政與評鑑研究所	2007
	荷蘭高等教育品質保證制度之研究	顏君玲	淡江大學/高等教育研究所碩士班	2008
	我國大學品質保證與競爭經費關連性之研究	劉秀曦	國立臺灣師範大學/教育學系	2008



資料來源：整理自國家圖書館全國碩博士論文資訊網。檢索日期：2009.05。取自 <http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.html>