

國立交通大學

教育研究所

碩士論文

多層級治理與歐盟高等教育整合



Multi-level governance and higher education
integration in European Union

指導教授：戴曉霞 博士

研究生：林宗達

中華民國九十六年七月

多層級治理與歐盟高等教育整合

Multi-level governance and
higher education integration in European Union

研究生：林宗達

Student : Zong-Da Lin

指導教授：戴曉霞

Advisor : Hsiou-Hsia Tai

國立交通大學
教育研究所
碩士論文



A Thesis
Submitted to Institute of Education
College of Humanities and Social Sciences
National Chiao Tung University
in partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of
Master
in

Education

July 2007

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國九十六年七月

多層級治理與歐盟高等教育整合

研究生：林宗達

指導教授：戴曉霞

國立交通大學教育研究所碩士班

摘要

本研究旨在探討多層級治理體系下，歐盟高等教育整合的運作與影響。本文主要以多層級治理為理論架構，對歐盟高等教育整合的過程和現況進行分析，並進一步探究歐盟高等教育整合對英國、法國和德國高等教育的影響，以檢視多層級治理在歐盟高等教育整合過程中產生的各種效應。因此，本文之研究目的為：

- 一、探討多層級治理對歐盟高等教育整合之影響。
- 二、探究多層級治理體系下，歐盟高等教育整合之運作現況。
- 三、分析英國、法國和德國高等教育對歐盟高等教育整合之回應情形。
- 四、透過歐盟高等教育整合之研究，對我國未來高等教育相關政策之制定提供參考與建議。

為達成上述之研究目的，本文在第二章先探討多層級治理的起源、論點和互動模式。其次，在第三章概述歐盟整合與高等教育發展，分別回顧歐盟整合的背景與發展，以及歐盟高等教育的發展與現況。在第四章中，進一步探究分析多層級治理對歐盟高等教育整合的影響，以了解歐盟高等教育整合在多層級治理體系下的實行狀況。在第五章中，則分析英國、法國和德國回應歐盟高等教育進行的高等教育變革，以及改革過程中面臨的問題。最後，在第六章中，本文根據前述研究發現，提出以下四項結論：

- 一、歐盟高等教育整合在歐盟多層級治理體系下呈現各層級權力共享與相互交織的緊密關係。
- 二、歐盟在歐盟高等教育整合過程中具有相對優勢，但歐盟價值絕非唯一選擇與標準。
- 三、英法德三國基本上遵循歐盟高等教育整合政策方向進行高等教育相關制度的變革與建置。

四、英法德三國回應歐盟高等教育整合過程中，產生權力下放與權力衝突之情形。

關鍵詞：歐盟、高等教育、多層級治理



Multi-level governance and higher education integration
in European Union

Student: Zong-Da Lin

Advisor: Hsiou-Hsia Tai

Institute of Education
National Chiao Tung University

ABSTRACT

The research aims to investigate the higher education integration of the European Union (EU) in a multi-level governance system. With the framework, multi-level governance model, the study analyzed both process and situation of higher education integration of the EU. Moreover, the research investigated the reforms of higher education in United Kingdom, France, and Germany responding to the higher education integration of the EU. The purposes of this study are:

1. To discuss the influences multi-level governance model had on the higher education integration of the EU.
2. To explore the situation of the higher education integration of the EU in a multi-level governance system.
3. To analyze the reforms of higher education in United Kingdom, France, and Germany responding to the higher education integration of the EU.
4. To make suggestions to the policies of Taiwanese higher education.

Therefore, in chapter two, the researcher discussed the beginning, arguments, and interactions of multi-level governance theory. Furthermore, an overview and brief history of European integration and European higher education were reviewed in chapter three. The researcher explored the influences multi-level governance model had on the higher education integration of the EU, so as to the higher education integration of the EU in multi-level governance system in chapter four. In addition,

the research showed the analyses of the reforms of higher education in United Kingdom, France, and Germany responding to the higher education integration of the EU and discussed the problems three countries faced in the process of reforms. Finally, four conclusions of the study were proposed in chapter six. They are:

1. In a multi-level governance system, supranational, national, subnational, and transnational level not only share authority for making higher education policies in the process of the higher education integration of the EU, but construct the networks of interknit relationships.
2. European Union occupies the dominant place in the process of the higher education integration of the EU. However, EU higher education policies are not absolute standard.
3. The reforms of higher education in United Kingdom, France, and Germany approximately follow the direction of policies about higher education integration.
4. All United Kingdom, France, and Germany emerge devolutions and conflicts in responding the higher education integration of the EU.

Keywords: EU, higher education, multi-level governance

誌 謝

沒想到終於輪到我寫謝誌的這一天，心中覺得非常興奮，因為兩年的研究所生活將隨著論文的完成而順利落幕。回想當初，如果沒有當時一心想要逃離台北念書的衝動，現在應該就不會有這本論文的誕生。

兩年的碩士班生涯，說長不長，說短不短，但這段日子，在我生命中所佔有的份量絕對不是可以量化出來的。過往的七百多個日子裡，課業的學習、研究的進行以及工作的參與都讓我成長許多，也獲得許多寶貴的人生與學術經驗。當然，吃喝玩樂拉撒睡更是生活少不了的重要元素，總是讓我在苦思論文方向無門、身心疲累無力的情況下，迅速得到補充與解放，俗話說「休息是爲了走更長遠的路」，正是因爲經過這一連串的頓號與逗號，我的論文才能夠在這段跌跌撞撞的旅途中標上最後一個段落的最後一個句點。

這一段充滿驚奇而又不可思議的新竹大冒險旅程，我要感謝的人很多。首先，要感謝我的指導教授戴曉霞老師，在我生活、學習與論文催生期間給予我的所有指導、建議、協助與包容；在我研究過程中，傳授許多研究注意事項與經驗；在我腸思枯竭的時候，提供我許多靈感；在我內容不足與錯誤時，適時提點與指正；讓我在生活不至於匱乏的狀態下，進行論文的寫作；分享許多人生道理，對我有如醍醐灌頂。另外，要感謝兩位論文口試委員—楊瑩老師和王如哲老師。兩位老師不辭辛勞、舟車勞頓來到新竹爲我的論文進行口試，提供相當豐富的指導意見和修正建議，使我論文得以更臻於完善。也許我的論文尚有不成熟之處，但三位老師的指導，對我而言，是相當珍貴的收穫。

其次，要感謝這一路陪伴我的研究所夥伴，讓「在家靠父母，出外靠朋友」這句俗諺發揮到淋漓盡致。感謝同學兼室友的羽立，給予我許多生活和研究上的協助，更要謝謝他在我爲研究歇斯底里時，可以聆聽我的抱怨和給予我鼓勵。感謝同門兼同修的彥君，在無數個夜深人靜的夜晚，陪伴我一同爲論文的催生奮鬥，更要謝謝他提供的精神食糧，讓我生活充滿歡笑與衝勁。感謝熱心又大方的婉如，讓我的台中行總是有棲身之處，且獲得許多美食情報，更要謝謝他的巧思，

讓我擁有許多精美的卡片與明信片。感謝美麗的司機兼飯咖安琦，讓我每天有聽不完的八卦，和玩到手軟的 Wii。感謝買衣服要買同款式兩件的凱俐，讓我覺得世界上的人其實大多是單純且可愛的。感謝大姊頭怡秀，常常幫我買到便宜的教科書，和分享許多國小裡的秘辛。感謝于珊、昭銘和柔蓁給我的精神鼓勵和支持，讓我知道我必須快點畢業。謝謝他們，讓我知道在這段研究的路途上，我並不是孤單寂寞的一個人。

再來，要感謝這兩年裡遇到的重要貴人。感謝所辦的嘉凌、佩萱和雅怡三位助理，對我在碩士班和教育學程就讀期間所有行政事項的鼎力協助，也讓我有很多賺外快的機會，並且開發了我整理佈告欄和設計海報的潛能。感謝吳慎慎老師、胡正光老師和王美鴻三位老師，讓我能夠在課業與研究之外，能有擔任教學助理的機會，磨練我和大學部同學互動的能力，也讓我獲取就學的基金，而他們對於我學習和論文的關心與建議更是讓我感受深刻。因此，這裡要再由衷地向他們說聲感謝。

最後，要感謝的是我的家人。感謝老媽的照顧、關心、支持與鼓勵，讓我可以擁有最大的空間去完成我的學業和追尋我的理想。感謝老媽所有的姐妹們，要是沒有你們對老媽的關懷和鼓勵，我就不會在沒有後顧之憂的狀況下，完成我的論文並獲得碩士學位。

謹以此文獻給所有我感謝的人，希望能和他們分享我的喜悅與成就。

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究問題背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	5
第三節 研究方法與架構.....	7
第四節 名詞釋義.....	10
第五節 研究範圍與限制.....	11
第二章 多層級治理與歐盟	15
第一節 歐洲整合理論的演進.....	15
第二節 多層級治理的起源與發展.....	20
第三節 多層級治理的論點與互動模式.....	25
第四節 多層級治理在歐盟的實行現況.....	34
第三章 歐盟整合與高等教育發展	43
第一節 歐洲整合的興起.....	43
第二節 歐盟的發展過程與影響.....	47
第三節 歐盟的治理體系.....	56
第四節 歐盟的組織與運作.....	59
第五節 歐盟整合下的高等教育發展.....	70
第四章 多層級治理與歐盟高等教育整合	75
第一節 歐盟高等教育整合之背景與依據.....	75
第二節 歐盟高等教育整合政策.....	83
第三節 歐盟高等教育之整合：多層級治理觀點.....	89
第五章 多層級治理下英法德對高等教育整合之回應	109
第一節 英國之回應.....	109
第二節 法國之回應.....	124
第三節 德國之回應.....	134
第四節 多層級治理與英法德回應歐洲高等教育整合.....	145

第六章 結論與建議	151
第一節 結論.....	151
第二節 建議.....	155
參考文獻.....	161
附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文.....	175



表 目 錄

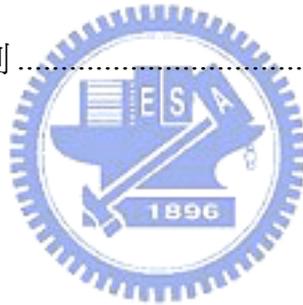
表 2-1	政府間主義對高低階政治之劃分	19
表 2-2	歐洲整合之主要理論	21
表 2-3	歐盟多層級治理主要論點	28
表 2-4	歐盟多層級治理之互動模式	30
表 2-5	歐盟多層級治理之類型	34
表 2-6	歐體及會員國之政策議題及其權威層級之分布	39
表 2-7	歐體超國家組織 1975-1994 之政策活動	40
表 3-1	歐洲整合重要條約一覽	50
表 3-2	歐盟會員國加入歐盟時間	53
表 3-3	歐盟整合演進過程	54
表 3-4	四種「治理」理想型態之特質	58
表 3-5	歐盟會員國於部長理事會分配票數	64
表 3-6	2004 年歐盟會員國選出之歐洲議會代表人數	65
表 4-1	歐盟高等教育整合重要宣言與會議	80
表 4-2	BFUG 對歐洲各國執行高等教育整合政策進步情形之評估結果	81
表 4-3	歐洲文憑架構	86
表 4-4	上海交通大學 2006 年世界大學排行榜（依地區統計）	89
表 4-5	歐盟與其他地區高等教育入學率	89
表 4-6	歐洲主要國家品質保證機制實務之現況	95
表 4-7	ERASMUS MUNDUS 四項行動方案	98
表 4-8	歐洲各國推行高等教育國際化之時期	99
表 4-9	多層級治理下各層級參與歐盟高等教育整合之現況	106

表 4-10	多層級治理論點和互動模式在歐盟高等教育整合之展現	108
表 5-1	英國高等教育學制	111
表 5-2	英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭高等教育資格架構	115
表 5-3	英國「國家文憑架構」	116
表 5-4	英國高等教育品質保證之進行方式	118
表 5-5	主要國家大學在世界大學排行榜之表現	121
表 5-6	英國排行前十名大學	121
表 5-7	OECD 國家高等教育經費佔國內生產毛額比率	122
表 5-8	2001-2006 英國大學學費上限	122
表 5-9	法國排行前十名大學	132
表 5-10	德國排行前十名大學	142
表 5-11	英法德對歐盟高等教育整合之回應情形	149



圖目錄

圖 1-1	研究架構圖	9
圖 2-1	SCHMITTER 之政治聚集分類.....	23
圖 2-2	歐盟多層級治理體系	26
圖 3-1	歐洲共同體架構	50
圖 3-2	歐洲聯盟架構	51
圖 3-3	歐盟組織分類圖	61
圖 3-4	歐盟高等教育發展歷程	73
圖 5-1	實行 LMD 改革前的法國高等教育學制	127
圖 5-2	實行 LMD 改革後的法國高等教育學制	128
圖 5-3	德國高等教育學制	137



第一章 緒論

本章首先說明本研究之研究問題背景、研究動機與目的，以對本研究的形成背景有所認識。其次，闡述本研究之研究方法與架構，以了解本研究之進行方式與程序。最後，藉由重要名詞、研究範圍與限制之界定，進一步釐清本研究之意涵。

第一節 研究問題背景

歐盟整合的最初起源是出於經濟利益的考量（建立單一市場）。然而，隨著整合過程的持續進展下，日漸產生政治與教育目的之需求，即建立政治聯盟與提升歐盟高等教育競爭力。在政治整合方面，歐盟各會員國已在 2004 年 10 月 29 日於羅馬簽署《憲法條約》，主要目的在使歐盟由一經濟共同體為主的聯盟，轉型為一政治聯盟之實體。雖然，目前《憲法條約》尚未通過所有會員國之公投程序而未獲通過，不過，基本上，歐盟各國已對建立具有歐洲合眾國意義的歐洲聯盟具有一定程度之共識，政治上的整合獲得不少的收穫。

在教育整合方面，由於起步較晚，加上教育政策決策權過去一直以來都屬於會員國之權限。因此，歐盟對於教育所擁有之決策權尚不及會員國本身，特別是高等教育整合之方面。歐盟的高等教育政策必須直至 1992 年「歐洲聯盟條約」簽署、1993 年歐盟正式成立後始逐漸進入成熟期。1998 年的《索邦宣言》，首次揭櫫建立歐洲高等教育區之理想與概念，奠定歐盟高等教育整合之基礎；1999 年的《波隆那宣言》之六大原則更是歐盟高等教育整合發展之里程碑。隨後「波隆那進程」的各次會議，亦對歐盟高等教育整合有所貢獻，然而，距離歐洲高等教育區的建立仍有努力和進步空間。

因此，我們可以了解，歐盟之整合為一循序漸進之過程，由經濟出發，目前已在政治整合上獲得豐碩成果，對於教育走向整合一途具有鼓舞作用；其次，歐盟已透過一系列宣言及會議的政策宣示，來提升對高等教育整合之責任與影響

力；最後，就政府間主義者 S. Hoffmann 之定義，教育是屬於低階政治的範疇，對民族國家主權之挑戰程度較低，使得整合進行時所引發之衝擊相對較低。因此，基於上述種種原因，歐盟高等教育整合之發生將具有一定程度的必然性。除此之外，全球化影響之加劇、區域化與區域組織之興起、高等教育之市場化，以及尋求高等教育之卓越等背景因素，皆加速歐盟高等教育整合之進行。

壹、全球化的影響

D. Held 和 A. McGrew 等人將全球化界定為「社會關係及交換在空間之轉化的過程（或一組過程），導致活動、互動、權力運作的跨洲或跨區域的流動與網絡，此一過程可依其廣度、深度、速度和影響來加以評估」（引自戴曉霞，2001：303）。因此，由 D. Held 等人對全球化之定義，我們可了解社會、政治及經濟活動已向外延伸並超越界線，致使世界上某一地區之事件、決策和活動對於遠方的個人與社群開始產生意義。

其次，在 1970、1980 年代全球市場形成後，跨國組織和企業集團開始在世界經濟發展中佔有優勢地位。世界各國為維持其於世界市場之競爭力，企業集團為保有全球市場之支配性地位，無不尋求研究型大學之合作。高等教育在全球經濟中之角色愈顯重要（Slaughter & Leslie, 1997）。最後，我們可以視全球化為一個社會過程，在此過程中，社會與文化配置的空間限制日漸縮減，且人們也逐漸意識到它們正在縮減當中（Waters, 1995：3）。

綜合以上所言，我們可以確認，全球化的概念不只是政治的，亦是具經濟與文化上的意義與特性。政治、經濟、文化對全球化產生推波助瀾的效果，全球化也反過來影響了各國在政治、經濟與文化上的發展（戴曉霞、潘琇櫻，2006：23）。對於歐盟而言，全球化對其產生的影響層面包括對各國相互影響程度的提升（政治的）經濟競爭力的追求（經濟的）、以及共同社會與多重文化認同空間的建立（文化的）。因此，屬於歐盟文化面向的高等教育整合自然得以於全球化之脈絡下開展。

貳、區域化的興起

區域化的起源一方面是因為不同國家在考量某些特定利益之後，深信團結力量之大之理，而願意趨於同盟。另一方面，區域性組織的成立，除了具有穩定該地區之國際關係的功能之外，對於全球體系的國際關係穩定，亦應有利（羅浩，1999）。然而，今日的區域化之深化，有極大部分在回應全球化。亦即，當全球化企圖建立一種四海皆準的標準時，其他區域或國家，為自身利益與既有文化傳統，避免遭受全球化之蠶食鯨吞，必須結合其他國家力量，共同反擊全球化（潘琇櫻，2004）。

區域化的落實，便是區域組織的成立。區域組織之所以在國際間備受重視，除本身具有的區域穩定功能外，一方面因為聯合國近年來在國際事務上的弱化，另外一方面則是由於某些區域組織在區域整合中的表現令人刮目相看，且透過區域整合所帶來的經濟利益亦不容小覷。因此，區域組織的形成與發展，基本上係奠基於區域內國家在某些功能性目標上的共識或共同利益。換言之，區域組織的另一個特色，便是組織的對外行動不論在實質上或形式上的一致化（羅浩，1999：207）。

Dale 和 Robert 認為歐盟的成功整合，不僅強化了各國進行區域化的信心，加速各國區域化的腳步，同時也反映出了各國對歐盟之存在，不敢掉以輕心之現象（引自戴曉霞、潘琇櫻，2006：26）。因此，歐盟高等教育整合的推展，在區域化追求共同利益與行動一致的前提與背景下，具有相當大的發展空間。

參、高等教育的市場化

高等教育市場化之定義為：「政府利用政策將市場機制引入高等教育中，強調利用市場導向的理念，即價格機能、自由競爭、消費者選擇、完全訊息，以引導高等教育的市場—消費者市場、勞工市場、機構市場，儘可能達到完全市場的理想狀態」（陳芳吟，2004：32）。

在各國政府財政日漸緊縮的情況下，高等教育市場化的呼聲漸起。政府不僅減少公共支出，並將公共服務逐漸交由市場機制運作，同時也要求高等教育機構在自籌經費外，亦須為其活動、資源使用與表現負擔績效責任。此一績效責任之判斷標準為三 E，即經濟（economic）、效率（efficiency）與效能（effectiveness）（Sizer, 1992）。再者，高等教育市場化時，高等教育機構亦須強調品質提升之重要性，以及提供學生更寬廣的學習選擇、提升學生接受高等教育的機會、促使高等教育配合個別學生的需要與能力、刺激高等教育機構自行訂定任務並依此規劃活動、回應社會複雜及多樣的壓力、以及可以保障大學的自由及自主（引自戴曉霞，2000：61-62）。最後，高等教育機構必須致力提升其競爭力，以提升整體國家競爭力。

歐盟的整合最初是以經濟考量出發，隨著整合逐漸朝向高等教育之整合，加以全球化與高等教育市場化的雙重影響，勢必使歐盟採取更為「經濟」之思維方式與手段來提升歐盟競爭力，高等教育的整合對歐盟整體與各會員國而言，將是一條邁向卓越的康莊大道。



肆、追求高等教育的卓越

近年來，一些國家開始提供專款協助重點大學發展，其主要目標均為提升高等教育競爭力，以追求高等教育之卓越。舉例而言，中國對於少數重點大學如北京大學、清華大學，提供每年 6 億人民幣（相當於每年 24 億新台幣）的特別補助。韓國則以每年 2,000 億元（相當 58 億新台幣），推動 7 年期「智慧韓國頭腦 21 工程（BK21）」，並以漢城大學能達世界 100 名內為目標。日本亦提出大學結構改革方針，以創設 30 所國際一流大學（或研究領域）為目標。而美國加州政府規劃之 4 跨校研究中心，則以每年每中心 1 億美元（相當每年 35 億新台幣），4 年為期提供補助（教育部，2005）。

其次，高級人才之培育是各國躍升國際的最重要資產。針對此一國際競爭趨勢，與學術創新整合之需求，如果未能及時因應，則無異是放棄進一步追求卓越之機會，而自外於此國際競爭潮流。最後，國家的競爭力勢必亦會在 21 世紀之

知識經濟時代，快速流失而遭邊緣化。

因此，在國際間的競爭與壓力之下，歐盟自然不能置於追求高等教育卓越發展之潮流外。尤其，歐洲各國之大學近年來在各項大學排行榜的表現，不但與美國的差距日漸擴大，同時更和部份亞洲國家與澳洲之大學的差距減小。這無疑是對大學發源地及自工業革命以來一直在國際上保持強勢的歐洲是種威脅與警訊。因此，歐盟高等教育之整合絕對是當務之急且具重大意義：整合歐洲各國高等教育之力量與資源，建立歐洲成爲世界級的研究與教學中心，使歐洲高等教育得以邁向卓越，並足以與美國相匹敵。

第二節 研究動機與目的

本節旨在說明本研究之研究動機與目的，期能對本研究之形成背景與起因有進一步認識。



壹、研究動機

近年來，歐盟整合已成爲區域整合的典範，使歐盟進行的各項政治、經濟、文化等面向之合作日漸受到各方之關注與學習。以高等教育整合而言，歐盟高等教育整合中，所強調之品質保證機制、學術之國際交流與合作，建立具歐盟面向的高等教育等政策走向，對於我國高等教育而言，是值得關注與探究的對象，亦是未來制定我國高等教育相關政策之參考。此爲研究動機之一。

其次，國內以高等教育爲研究範疇的碩博士論文並不少見，但以歐盟高等教育整合爲研究主題之相關研究數量尚不多（見附錄一），使此研究領域仍有進一步開發空間與研究價值；同時，歐盟高等教育整合研究目前尚無以多層級治理或其他歐洲整合理論爲理論架構之相關研究與文獻。因此，使本研究欲以此一新理論架構來探究歐盟高等教育之整合過程，而爲本研究的研究動機之二。

此外，由政治學與國際關係研究發展出的歐洲整合理論，對於歐盟的權力分配、流動與運作模式具有良好的詮釋。教育政策之研究本就無法脫離更大的政治與權力的框架，因此對於歐盟高等教育整合之研究，必須藉由整合理論之運用，始能釐清歐盟高等教育整合之進行方向與可能產生之影響。再者，歐洲整合理論派別甚多，選擇多層級治理之觀點作為理論架構，除因對歐盟整合過程之描述更為貼切，更因其將歐盟視為一政策與行為者相互競逐的政治系統，而對於本研究想要探究歐盟高等教育整合過程中，各方行動者視如何進行互動及權力如何運作具有相當程度之貢獻。因此，欲以多層級治理來分析歐盟高等教育整合之現象，為本研究的研究動機之三。

最後，對歐盟高等教育整合之研究，多聚焦在歐盟層級的政策分析與探討，少有以其他層級（尤其是國家層級）的角度去探究歐盟高等教育整合之過程，使其他層級在高等教育整合的過程中，受到忽視與冷落。然而，誠如多層級治理所言，歐盟是一個整體性的政治系統，各方行為者，即各層級的互動是歐盟此一政治系統運作的重心所在。因此，除了歐盟層級對整體歐盟影響的分析外，更希望由其他層級對歐盟影響的角度出發，來探討歐盟高等教育整合過程，期能在歐盟整體架構下，對高等教育整合運作之各方互動關係有更進一步了解。此為本研究動機之四。

貳、研究目的

針對以上研究動機，本研究之研究目的有：

- 一、探討多層級治理對歐盟高等教育整合之影響。
- 二、探究多層級治理體系下，歐盟高等教育整合之運作現況。
- 三、分析英國、法國和德國高等教育對歐盟高等教育整合之回應情形。
- 四、透過歐盟高等教育整合之研究，對我國未來高等教育相關政策之制定提供參考與建議。

參、研究問題

根據上述研究目的，本研究之研究問題有：

- 一、多層級治理體系下，歐盟高等教育整合的實行現況為何？
- 二、多層級治理體系下，歐盟高等教育整合過程的權力互動現象為何？
- 三、英國、法國和德國面對歐盟高等教育整合採取的回應措施為何？
- 四、英國、法國和德國在回應歐盟高等教育整合面臨的困境為何？

第三節 研究方法與架構

本節旨在說明本研究之研究方法與步驟。其次，藉由研究架構的建立，以了解本研究之進程序與方式。

壹、研究方法



本研究擬採取理論分析法、文獻／文件分析法兩種方法進行研究。本研究以理論分析為主軸，首先透過蒐集歐洲整合、多層級治理與歐盟發展相關的理論與文獻，經由整理歐洲整合及多層級治理之理論內涵和論述，並探究歐盟發展與歐盟高等教育整合之間的關係，以試圖由歐洲整合轉向多層級治理的發展過程，了解歐盟整合過程中對歐盟高等教育發展可能產生之影響。其次，本研究廣泛蒐集與閱讀歐盟高等教育整合相關之文獻，並就文獻內容進行檢視分析，以了解在多層級治理下，歐盟高等教育整合之發展方向、運作模式、實行現況及影響層面等。最後，經由蒐集英國、法國和德國回應歐盟高等教育整合進行的高等教育制度變革之資料與文獻，透過分析英國、法國和德國高等教育變革回應歐盟高等教育整合的情形，來檢視歐盟高等教育整合對此三國高等教育的影響與改變。

貳、研究步驟

步驟一、分析研究題目：分析研究題目之研究可行性，以確定研究題目，並著手進行研究計畫之擬定。

步驟二、蒐集相關文獻：利用圖書館、電子資料庫及網際網絡，廣泛蒐集國內外有關歐洲整合、多層級治理、歐盟發展、歐盟高等教育整合及歐盟各國高等教育等相關書籍、期刊、碩博士論文、官方文件、法案、政令宣導與研究報告等文獻。

步驟三、理論基礎分析：依據所蒐集到的相關資料為基礎進行文獻分析，探討歐洲整合轉向多層級治理的過程與意義，及其對歐盟高等教育整合之影響，以作為本研究之理論架構。

步驟四、研究問題探討與分析：將所蒐集到的歐盟及個案國家高等教育制度之相關資料與文獻加以整理，探討歐盟高等教育整合的運作現況及個案國家回應歐盟高等教育整合所進行的高等教育制度變革，並採用多層級治理之觀點，對歐盟高等教育整合的進展與影響進行分析。

步驟五、討論與建議：探討與分析歐盟高等教育整合及個案國家高等教育變革的運作、現況及影響，歸納並提出歐盟高等教育整合之模式與特色；最後則為未來台灣高等教育政策之制定提供建議，期能改善台灣高等教育體質並提升高等教育競爭力。



參、研究架構

本研究之研究架構如圖 1-1 所示。要探討歐盟高等教育的整合，須先了解歐盟高等教育走向整合的時代背景，因此第一章即先針對歐盟高等教育整合之脈絡背景進行分析，主要從全球化之影響、區域化之興起、高等教育市場化、以及追求高等教育之卓越等四大方向進行探討。第二章的多層級治理為本研究之理論架構，主要是從歐洲整合的觀點，來探討從新功能主義、政府間主義到多層級治理之演進，並進一步分析多層級治理之起源、發展、意義與運作等。第三章主要透過對歐盟之整合發展、運作與影響的分析，來點出歐盟整合與歐盟高等教育發展之間的關係。第四章開始探討多層級治理體系下，歐盟高等教育整合進行之發展過程、運作模式和實行現況等。第五章則以第四章為基礎，聚焦在英國、法國和德國對歐盟高等教育整合的因應政策與措施，並探究多層級治理對此三國回應歐盟高等教育整合之意義。第六章綜合研究結果進行討論，並提出一些建議提供未來台灣高等教育相關政策制定與發展之參考。

歐洲整合理論之演進

歐洲整合之脈絡

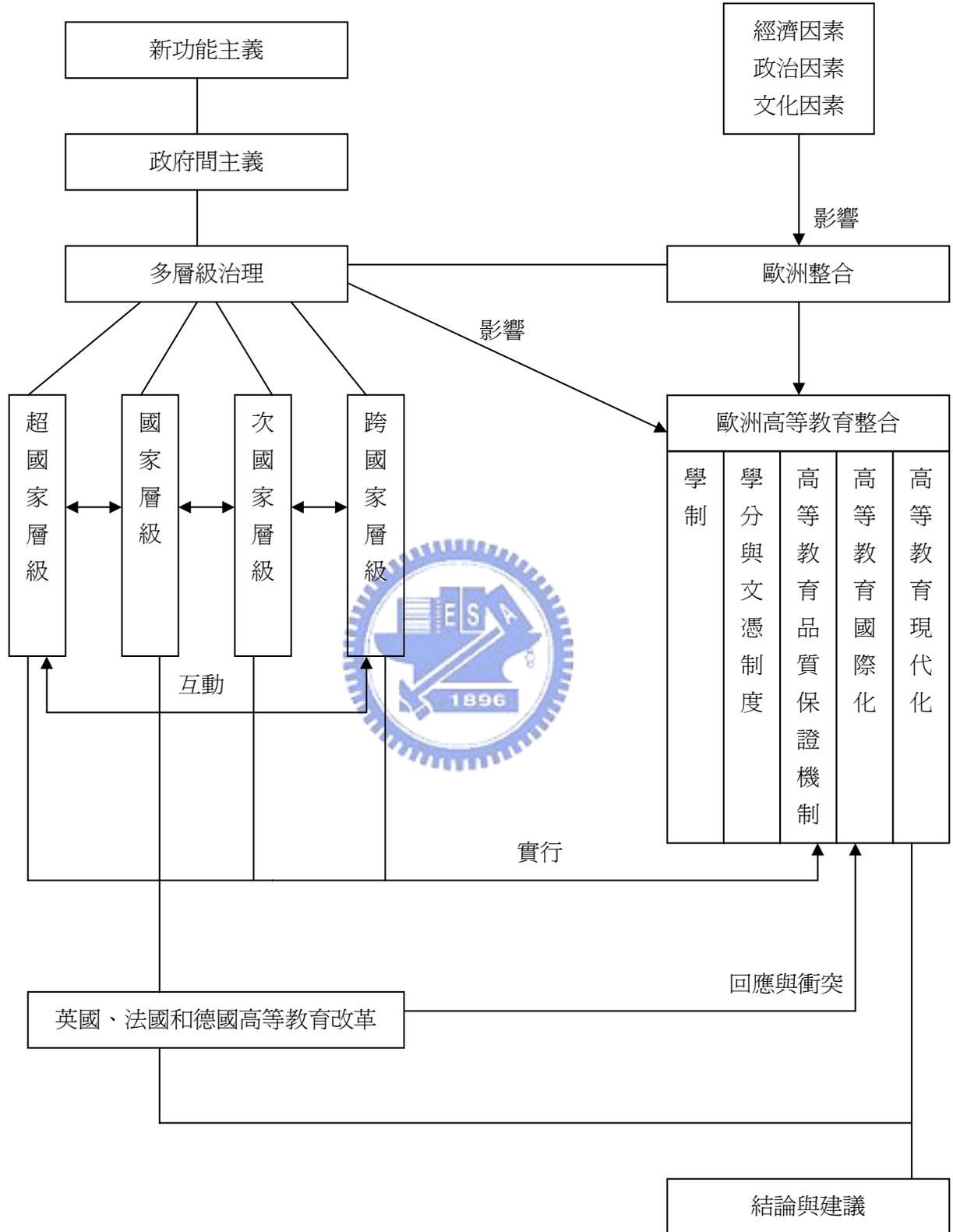


圖 1-1 研究架構圖

第四節 名詞釋義

本節旨在界定本研究之重要關鍵用詞的定義與範圍，包括歐洲聯盟、高等教育、歐盟高等教育整合，以及多層級治理，期能使本研究之意涵更為清晰明確。

壹、歐盟

總部位於比利時首都布魯塞爾的歐盟，前身為歐洲共同體（European Community）。1991 年 12 月，歐洲共同體在荷蘭馬斯垂克舉行歐洲高峰會（European Council），通過「歐洲聯盟條約」（Treaty on European Union），亦稱「馬斯垂克條約」（The Treaty of Maastricht）。1993 年 11 月 1 日，「歐洲聯盟條約」正式生效，歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）（European Union, EU）正式誕生。歐盟自歐體時代開始，歷經 6 次擴大，至 2007 年 1 月 1 日為止，已擁有 27 個正式會員國，總面積近 74 萬平方公里，人口約 4.5 億，及整體國內生產毛額（GDP）10 萬多億美元，為一匯集政治實體和經濟實體，且在世界上具有重大影響力的區域組織。



貳、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，基本上由公私立大學、技職學院和社區學院等授予學位之機構共同組成的體系。高等教育涵蓋中學後之所有教育階段，亦稱為後中等教育（postsecondary education）或第三級教育（tertiary education）。本研究所指之高等教育政策，係以歐盟與本研究選擇之歐盟會員國出版之政策報告書及相關文獻所宣示的政策內容為主，並輔以學者專家對該政策內容之相關評析與研究。

參、歐盟高等教育整合

歐盟高等教育整合係指歐盟各國高等教育政策及體系之統整與合作，其目的在使歐盟各國高等教育趨向一致化。歐洲各國高等教育的交流與合作始於 1970

年代，不過直至歐盟成立後，追求高等教育整合之呼籲日益興起。1998 年，法國、德國、義大利及英國四國教育部長簽署《索邦宣言》，以發展歐洲高等教育區為目標，奠定歐盟高等教育政策之基石。1999 年，歐洲 29 國的教育部長共同簽署《波隆那宣言》，為歐盟高等教育整合之重要里程碑。隨後的波隆那進程（包含一系列之宣言與會議），則為 2010 年建立歐洲高等教育區前之進程。因此，透過歐盟高等教育的整合，一方面，使歐洲成為世界學術中心；另一方面，希望憑藉高等教育的整體提升，進而使歐盟成為世界上最具競爭力和吸引力的區域。

目前，歐盟高等教育整合主要展現在：歐洲各國學制的改革、歐洲學分轉換與累積制度和文憑架構的建構、歐洲高等教育品質保證機制的建立、歐洲高等教育國際化的推動，以及歐洲高等教育現代化等五大政策領域。

肆、多層級治理



多層級治理（Multi-level governance）係整合理論學者引用治理概念解析歐洲整合現象所發展出的理論，為探討歐洲整合的主要理論之一。在多層級治理觀點出現以前，歐洲整合理論多由國際關係研究之途徑發展而來，例如：新功能主義與政府間主義。然而，多層級治理則視歐盟為一包含「超國家」、「國家」、「次國家」及「跨國家」等四個層級之治理體系。隨著歐洲整合的發展，各層級間之互動關係、權力流動及治理型態逐漸成為該理論關注的焦點所在。本研究擬採取多層級治理之觀點對歐盟高等教育整合加以分析，主要在檢視各層級於歐盟高等教育整合下之互動情形，同時藉由幾個歐盟國家對歐盟高等教育整合之回應，進一步探討多層級治理在歐盟高等教育整合之運作現況。

第五節 研究範圍與限制

本節旨在釐清本研究之研究範圍與限制。首先，界定本研究涵蓋之範圍；其次，提出本研究進行過程面臨之實際限制。

壹、研究範圍

本研究之研究範圍包含對歐盟多層級治理及高等教育整合發展之探討，主要側重於歐盟多層級治理對歐盟高等教育整合所產生之影響，及歐盟會員國對歐盟高等教育整合過程所出現之回應。因此，本研究試圖以歐盟整合理論轉向多層級治理之發展過程為研究之縱軸，以了解歐盟整合在高等教育整合過程扮演之角色，及其對歐盟高等教育整合之走向與運作發揮的影響力。同時，由於英國、法國和德國高等教育具有悠久歷史和學術領先地位，且三國在歐盟扮演具指標性的關鍵角色，因此，本研究以英國、法國和德國在面對歐盟高等教育整合所採取的相關政策與措施之現況分析為橫軸，以求廣泛了解歐盟會員國在歐盟高等教育整合的脈絡下，為回應與落實高等教育整合，出現的高等教育政策重要變革。

貳、研究限制

- 一、屬於歐盟整合理論之一的多層級治理，雖然對歐洲整合過程提供一新且合適之解釋途徑，不過，理論之發展時間相對短暫，缺乏足夠之實證研究，使理論內容與論述尚有發展空間。同時，由於多層級治理多用於歐盟外交、福利政策之探討，尚未有用於教育政策分析之相關文獻，使本研究在進行分析時，面臨相當嚴峻之考驗。
- 二、探討歐盟高等教育整合之相關文獻多為歐盟高等教育整合政策之探討與分析，多以歐盟層級之觀點研究歐盟高等教育整合，少有以其他層級之觀點探討歐盟高等教育整合，使本研究分析時，更須仔細斟酌，避免過度推論。
- 三、本研究以相關政策宣示與文獻來探討歐盟高等教育整合，雖可就所見之高等教育整合現況與影響來進行分析，但由於無法深入且完整了解歐洲各國文化與社會脈絡，使在詮釋與分析歐盟高等教育整合之背景及影響，可能產生不夠周延之不可預結果。
- 四、在歐盟高等教育整合的過程中，歐盟對歐洲高等教育教學、研究、管理等層

面均發展出相關政策；於此同時， 歐盟各會員國也開始陸續進行高等教育相關變革。然而，本研究僅聚焦於各會員國對歐盟高等教育整合相關政策之回應情形，即歐盟高等教育整合政策落實於各會員國之現況，無法涉及各會員國高等教育變革之全面性探討。

五、本研究在對歐盟各會員國回應歐盟高等教育整合政策進行現況分析時，基於資料取得之限制，僅能選擇歐盟之中較具指標性及重要性的主要會員國—英國、法國和德國做為分析對象，因而無法全面且深入探討歐盟各會員國對歐盟高等教育整合之回應狀況。

六、基於個人學識、能力、語言及時間等主觀因素之限制，對於文獻之蒐集、轉譯、引用、分析與整理上恐有疏漏而不全，以及產生討論面向過於窄化、分析論述較為片段，整體架構不夠周全等缺失。





第二章 多層級治理與歐盟

隨著歐洲整合的持續進展，歐盟的多層級治理體系逐漸成形。本章旨在探討多層級治理及其對歐洲整合之影響。首先由整合理論的演進，引導出本研究採取多層級治理之背景因素。其次，將對多層級治理理論的起源、發展、主要概念、類型與互動模式進行探討，期能進一步認識歐盟多層級治理此種新治理模式，並了解歐盟此一複雜的多層級互動機制及各個層級的權力轉移與分佈；最後，將由多層級治理在歐盟的實行現況，探討多層級治理對歐盟治理體系產生的影響。

第一節 歐洲整合理論的演進

在探討多層級治理前，須先對歐洲整合的理論進行討論。首先，將對整合理論產生的背景做說明；其次，將針對各種主要整合理論架構之觀點及分析方式進行探討，藉以確立多層級治理作為本研究理論架構之適切性。

壹、整合理論的起源與概念

整合理論 (Integration Theory) 是 1950 年代西方學界為了研究區域整合而建構的理論體系(吳新興, 2001)。整合理論具有以下幾項核心概念(李佳霏, 2003: 26-27):

- 一、不同國家或區域之間政治整合的過程是漫長而漸進的，必須要有耐心。
- 二、整合理論的研究並不十分在意整合的「最終狀態」而較重視整合「過程」的研究。
- 三、「和平改變」以及「自願地合併」乃是國際整合成功的先決條件。任何參與整合的國家企圖以武力介入整合的過程，都會違反整合理論。
- 四、強調「菁英份子」在整合過程中所扮演的角色，因為他們相信菁英才是發動政治整合的要角，社會大眾的意識是可以被影響與改變的。
- 五、強調外部因素對於區域性政治整合的成敗具有相當的重要性。

- 六、參與整合的國家終將成立相關的機構來處理整合過程中日漸增加的交易量，以及所衍生事務性與功能性的問題。這些機構也必須肩負起談判溝通的責任。
- 七、整合理論不但研究成功的個案，也研究失敗的案例。因此整合理論亦有非整合的意涵。它不但研究各國如何趨「統」的歷程，同時也觀察如何趨「分裂」或「獨」的過程。

貳、歐洲整合的主要理論

歐洲整合自 1950 年代左右開始，至今已有超過 50 年的歷史。如同 W. Wallace (1990: 10) 所言：「當歐洲整合過程越來越複雜時，重建一個可被接受的概念架構也愈顯重要」。因此，在整合的發展過程當中，許多學者試圖去找尋一個中心觀點或理論架構來解釋整合過程及決策模式，藉以建構出一套適合的整合理論，這些理論主要包括：功能主義 (Functionalism) / 新功能主義 (Neo-Functionalism) / 超國家主義 (Supranationalism)、新現實主義 (Neo-Realism) / 政府間主義 (Intergovernmentalism) / 自由派政府間主義 (Liberal Intergovernmentalism)，以及多層級治理，以下將針對此三種理論派別之論點及主張進行探討。

一、功能主義 / 新功能主義 / 超國家主義

功能主義是最早開始研究整合過程的學派。早在 1943 年，英國功能主義學派學者 Mitrany 於《可運作的和平體系》(A Working Peace System) 一書即指出，爲了要斷絕國家以訴諸戰爭的方式解決爭端，應該將有關物質需求的事務排除在權力政治外並予以國際化。Mitrany 並進一步預測，以「功能」爲取向的「超國家國際組織」將逐漸取代以「主權」或「領土」爲取向的「國家」(盧倩儀，2003)。因此，功能主義主張，國際體系內急遽增加的社會、經濟問題，已無法單獨由民族國家予以有效地解決，跨國界的重要事務必須交由國際組織來接管(許鼎文，2004)；整合的最佳途徑，正是透過跨國界的經濟力、社會力的自由流動來達成(洪丁福，1996：130-131)。此種民族政府與國家角色的退化，意味著國家的衰微(郭秋慶，1999)。另外，功能主義將整合視爲一個「由下而上」的過程，在此過程中，公眾的態度將隨著跨國家功能組織的合作而逐漸增加其對整合的看法

(張亞中，1998)。針對功能主義的觀點，我們可以理解：

就功能主義者而言，歐洲的各主權國家勢必也會以富裕與安全作為其長遠的功能性目標，為達成此目標，則必須進行區域與超國家組織的合作，並將其制度化，而最終整合完成。此種靠著經濟整合，進而自動擴展至其他領域的整合途徑，即為功能主義對於歐洲整合的論述（許鼎文：8）。

然而，功能主義面臨到一些批評。首先，互賴的體系並無法降低國家間的爭端，功能性的整合反而有可能使兩國間的議題政治化，並減低各國的合作意願。其次，要從技術層面的合作達到轉移人類效忠對象的目的，實在相當困難（張亞中，1998：15-16）。最後，正如 Ernst Haas 所言，功能主義主要的問題在於過分低估「政治」的複雜性，以及「權力」對政治人物的吸引力（盧倩儀，2003）。針對功能主義的不足之處，繼而有新功能主義的產生，來為功能主義理想化的假設作一修正。



新功能主義出現在歐洲煤鋼、原子能以及經濟三個共同體相繼設立的 1950 年代末期。新功能主義是由 Haas（1958）和 L. Lindberg（1963）所發展出來的。基本上，新功能主義和功能主義均致力於促進經濟繁榮，只是功能主義僅著重技術的、社會與經濟福祉的功能，而功能主義則採取多元主義的觀點，認為在整合過程中，各個利益團體都能得到不同的利益滿足（許鼎文，2004；張亞中，1998）。再者，就功能性的整合過度發展可能產生的負面外部效果（議題政治化、合作意願降低），須以加強政治意願來排除，在此過程中，政治菁英扮演關鍵的角色。因此，Haas 認為國家間的整合，並非基於人道關懷或是政治領導者的意志力，而是只有在各國政治菁英相信彼此有共同利益存在時，整合才會發生（盧倩儀，2003：70；Haas, 1958）。

最後，Haas 指出，當整合過程一但啟動，便會導向其他領域的整合。此種推進的動力即為 Haas 所稱的「外溢效應」（spillover effect）。外溢的概念是新功能主義的核心觀點，即「一個政策領域的整合行動往往會導致鄰近及相關政策議題整合的需要」（張亞中，1998；盧倩儀，2003；Haas, 1958）。就如同 George 所

指出的：

外溢的過程乃是一些具有民族性的政治演員被說服轉移他們的忠誠、政治活動與理想到新的與更大的中央，由此中央機構擁有或要求對先前的民族國家的管轄，期間民族社會上的經濟與政治菁英，在接受直接發放薪津的過程中被社會化了，而且經濟發展的繁榮結果，被期待溢向草根（引自郭秋慶，1999：423）。

雖然新功能主義對解釋歐洲整合過程有貢獻，但也非無缺失可言。整體而言，新功能主義所面臨的批評為，經濟和社會部門的工作並不會外溢到政治範圍內，且政治整合依賴的是政治「意志行爲」，而非經濟與社會部門的功能整合（李佳霏，2003）。

二、新現實主義／政府間主義／自由派政府間主義

政府間主義是新現實主義之一個支派，代表人物為 Stanley Hoffmann 和 Andrew Moravcsik。相對於新功能主義對超國家組織的強調，政府間主義所關注的焦點是民族國家對於主權的執著。政府間主義認為有關整合的各項重大議題，皆應出於政府間的合作，即透過政府間的談判妥協而獲致合作方案，國際組織只是談判的場合以及降低談判成本的工具。對於 Hoffmann 而言，「區域整合」只不過是一群國家在經過一系列政府與政府間談判後開始採取的合作行動，這些談判與任何其他國際談判並無不同，因而無須另創一個違背現實主義傳統的學說來解釋國家的行爲（盧倩儀，2003：71）。再者，其實政府間主義並不反對國際整合，只是以務實的角度認為，不應該預設整合的最終目的。因此，Hoffmann 主張整合應從「低階政治」（low politics）開始，才較易獲得成功（黃文彥，2005）。這是由於低階政治的事務通常較具技術性且爭議性低（見表 2-1），若以此出發，則較不易觸碰到國家主權的敏感地帶。相反地，若以具敏感性的「高階政治」開始，則將會直接挑戰國家主權，而受到各民族國家反對。

表 2-1 政府間主義對高低階政治之劃分

高階政治	低階政治
軍事安全	商務關係
外交影響	經濟發展
政治參與	農、工、商之規則
公共安全與秩序	經濟系統的控制—貨幣與財政政策
經濟與軍事援助	文化與娛樂
法律規範系統	社會福利
	教育與研究

資料來源：李佳霏（2002：63）。

除了 Hoffmann 的政府間主義外，Moravcsik 所提出的自由派政府間主義亦是以新現實主義的假設與邏輯去解讀整合過程，而與新功能主義爭鋒相對。Moravcsik 的自由派政府間主義主張，在國內層次，會員國政府所要負責的是利益集結的工作；在國際層次，各國政府所要負責的任務則是，以「國家利益」與其他會員國政府進行國際談判。然而，談判成功與否則決定於參與談判國家之國家利益及國力；超國家機構根本無從影響談判結果。因此，整合的出現，必定是在各國政策偏好已產生聚合之後，且超國家組織在此過程中的角色微乎其微（盧倩儀，2003：72-73）。

綜合而言，政府間主義對國際體系採較為保守的觀點，期能對歐洲整合提出更為貼近現實狀況的詮釋角度，而非只是一味樂觀地認為歐洲整合會朝向超國家主義所期盼的歐洲合眾國。

三、多層級治理

歐洲整合持續進行的結果，使國家層級（歐盟會員國）開始「向上」將部分決策權轉移至超國家層級（歐盟），同時也「向下」進行分權，使次國家層級（如：地方或區域政府）的自主性提升。此外，跨國家層級也開始進入決策過程。因此，歐盟形成一個由超國家層級、國家層級、次國家層級和跨國家層級等四個層級構成的運作體系，即多層級治理。正如同 Liesbet Hooghe 和 Gary Marks（2001）所言，歐盟整合是種「創建政體」（polity-creating）的過程，在此過程當中，政治

權威和決策影響力由不同層級所共享，會員國政府對於會員國集體決策和歐盟機構已失去絕對的政治控制。

四、整合理論的合適性

新功能主義著重於超國家組織在整合過程的中心性，政府間主義則將整合之焦點置於會員國，雖兩者皆對歐洲整合過程提供良好的詮釋觀點，但僅偏重一方，對整合過程之詮釋難免失之完整。

然而，多層級治理則採全面性觀點，兼採新功能主義與政府間主義之論點，使更能全面且完整地呈現歐洲整合過程。雖然，多層級治理之途徑正在發展中，但其做為新的分析概念，最大貢獻為：不用二分法思維來探討歐盟整合的動力及政治方向，跳脫「政府間／超國家」辯證及「主權／聯邦」選項等應然面的論述，而著重實證研究，解析共同政策之動態運作及後續效果等。

因此，綜合上述所言，本研究採取多層級治理觀點作為理論架構。

第二節 多層級治理的起源與發展

1980 年代中期開始，歐盟會員國與歐盟、次國家政府與跨國家組織彼此間複雜而又相互影響的互動關係，使歐盟的治理模式持續發展並轉變到「多層級治理」(multi-level governance) 此一「新治理」模式，使會員國所代表的民族國家 (nation state) 之權力產生轉移現象。因此，本節主要在探討多層級治理概念的起源、發展過程、內容及特性，藉以勾勒出今日歐盟正在逐漸成形的新治理體系。同時，進一步探討多層級治理架構下對區域主義發展的影響。

壹、多層級治理的起源

自從 1980 年代中期開始，次國家政府 (sub-national governments) (如：各國地方或區域政府) 日漸積極參與政治辯論以及歐洲層級的決策，形成執行歐盟規則和經濟分配的關鍵性連結。因此，這種存在於歐盟政治中，次國家層級

(sub-national level)與超國家層級(supra-national level)之間不斷發展的相關性，開始被學者關注與分析。國家與歐盟機構不再是參與歐盟決策的唯一行動者之主張，逐漸被研究歐盟政治的學者所接受，而多層級治理就在主張歐盟決策網路中形成決定與制度架構之行動者的本質是複雜且相互影響的方向下，持續發展 (Borrás, 1998)。

Gary Marks (1992) 首先使用「多層級治理」(multi-level governance) 這個辭彙來詮釋 1988 年後，歐盟結構政策 (structural policy) 的發展過程。隨後，Marks 與其他學者持續發展多層級治理的概念，使多層級治理的概念更為廣泛地應用在歐盟決策過程的解釋上 (Bache & Flinders, 2004)。

Marks 同時使用國內政治 (domestic politics) 和國際政治研究的觀點來發展發展多層級治理此一詮釋途徑。在此之前，大部分的歐盟理論是從國際關係研究的途徑發展出來。從多元主義的國際關係傳統，Haas 和 Lindberg 發展出新功能主義；從新現實主義，Hoffmann 發展出政府間主義。這些理論所關注的是解釋歐洲整合的本質與進度。政府間主義強調國家在歐洲整合過程的中心性，認為政府是「守門者」(gatekeeper)，是在抵抗整合過程中不想要的結果。新功能主義則宣稱政府日漸處於相互依賴的網絡，使得在形塑歐洲整合過程中，超國家行動者和利益團體開始有立足之地位。和新功能主義、政府間主義不同的是，多層級治理的發展不但在解釋歐盟整合過程，亦是在建立歐盟為一政治系統之觀點 (Bache & Flinders, 2004)。上述三種歐洲整合理論之比較，如表 2-2 所示：

表 2-2 歐洲整合之主要理論

理論名稱	詮釋依據	主要內容
新功能主義	多元主義的國際關係傳統	政府、超國家行動者與組織性利益處於相互依賴網絡
政府間主義	國家在歐洲整合過程的中心性	政府是守門者，在抵抗整合過程中不想要的結果
多層級治理	歐盟為一政治系統	形成決定與制度架構之行動者的本質是複雜且相互影響

貳、多層級治理概念的發展

歐盟的多層級治理體系源自於 Gary Marks、Liesbet Hooghe 及 Kermit Blank 對「國家中心論」(state-centric) 的批判所提出的「多層級治理」概念。Marks 等人指出，歐洲整合已演化出多層級治理體系，特別是國家的權力已逐漸移轉至超國家組織與其下的區域和地方政府 (Marks, Hooghe, & Blank, 1996)。

除了 Marks (1996) 等人對歐盟運作採取多層級治理的觀點外，一些學者也提出類似觀點。John Peterson (1995) 將歐盟決策區分成三個分析層次：即超國家層次、體系層次和次體系層次；Peterson 和 Elisabeth Bomberg (1999) 視歐盟為一「多層次治理之獨特體系」；Jeffery (1997) 則提出了第三層級 (the third level) 的概念，意味著歐洲整合中次國家層級之形成，有別於以往許多認為歐盟僅為會員國政府間合作的一個政治實體之觀點（主要為政府間主義論者）。至於黃偉峰 (2003b) 在進行歐盟政治研究的理論分類時為求簡明扼要，僅將歐盟決策分成超體系和體系兩個分析層次，而將次體系劃歸於體系之內，這是一種分類不同但意涵接近的觀點。

1980 年代起，歐洲之整合已經逐漸衍生出多層級的治理模式，由於歐洲整合，各會員國間逐步地發展政治合作，促使會員國需將其主權釋出，國家權力逐步移轉到歐盟及其國內的區域與地方政府，並使歐盟擁有部份的主權，藉以推動內部的共同政策，以及享有獨立財源以及歐洲法院建制，而成為一個超國家的組織。因此歐洲整合形成了超國家層級、國家層級、次國家層級等三個層級的運作體系，這就是多層級治理之相關概念（許琇媛，2003）。

多層級治理此種治理和權威重分配的新形式已經獲得經濟、政治、社會、國際關係、公共政策與行政學者越來越多的關注。一方面，決策已經超越核心代表機構 (core representative institutions) 而外溢，使得各個層級中，各種的公共／私人網絡呈現增加的現象；另一方面，國家層級的正式權威 (formal authority) 已經向上分散到超國家層級，以及向下分散到次國家層級 (Hooghe & Marks, 2001a)。因此，如同吳志成和李客循 (2003) 所指出的，多層級治理是不同層級

中相互獨立而又相互依存的諸多行為者之間的持續協商、審議和執行並做出有約束力的決策之過程；而這些行為者中沒有一個擁有專斷的決策能力，其彼此之間也不存在固定的政治等級關係。

隨著歐洲整合的深化與廣化，國家權力逐漸被弱化，國家主權受到越來越多的挑戰。然而，多層級治理並非反對國家本身是歐洲整合過程中最重要的因素，只是主張歐洲整合過程中會員國不再是獨占歐盟決策過程與匯集國內利益的行為者，即決策權力是由不同層級分享，而非由會員國獨占壟斷。再者，如同 Rhodes 等人（1996）所指出，在多層級治理之下，存在於中央政府、利益團體以及次國家政府機構之間的連結是一場「競賽」，競賽中的所有參與者致力於取得優勢；每個競賽的參與者皆利用其法定、組織、財政、政治或資訊方面的資源去最大化其對政策結果之影響力，並避免對其他參與者形成依賴。因此，使用多層級治理模型架構來說明超國家層級、國家層級與次國家層級間互動與議價關係，更能看出政府間主義與超國家主義交互影響的現象（張家晃，2004）。

針對多層級治理此一複雜體系，Phillipe Schmitter（1996a）則使用「準國家」（condominio）這個名詞來指出多層級治理之概念。Schmitter 依據兩種依據兩項原則，將政治權力聚集之理想形式作分類，此兩個原則分別為：（1）「功能聚集」（functional aggregation），包含每種權力被清楚配置到特定層級的固定型功能聚集，或是權力被各層級所分享的變動型功能聚集。（2）「區域聚集」（territorial aggregation），包含政治代表性被侷限在單一區域中的固定型區域聚集，或是認為不同區域的結盟是可能的變動型區域聚集。根據上述兩個原則，可劃分為四種政體（政治聚集），如圖 2-1 所示：

		區域聚集	
		變動的	固定的
功能聚集	變動的	準國家	團體
	固定的	邦聯	聯邦

圖 2-1 Schmitter 之政治聚集分類

資料來源：Schmitter (1996a: 222).

由於多層級治理政體之特色為各地區機構（變動的區域聚集）以其相關自主權（變動的功能聚集）解決一般問題和生產不同的公共財。在圖 2-1 的分類中是屬於左上方區域的「準國家」。以此觀之，我們即可發現多層級治理政體為一高度功能零散化的組織（De Wit, 2003）。

參、多層級治理與區域主義

在多層級治理下，代表次國家層級的各國地方與區域政府，由於在經濟發展的需要以及歐盟制度的安排上，逐漸在歐盟整合中取得在會員國、歐盟之外的權力與地位，次國家層級的地位日漸重要，區域主義（Regionalism）因而興起。正如同 Michael Keating (1998) 所說，全球化與歐洲整合正在改變西歐國家的結構，給予領土政策和區域重建一個新的背景，使得長期以來，一直在國家領域中被理解的「區域」，但現在卻成為歐洲與國際政治中的要素。

不過，直至 1992 年歐洲聯盟條約簽定，次國家層級組織才正式進入歐盟超國家組織中。歐盟條約中所設立之諮詢性機構—區域委員會，其委員會代表由區域與地方組織所組成，意味著次國家層級開始得以參與歐盟之決策。於是，區域已不再只是會員國之下的邦、自治區而已，其所代表的更是地方政府行為者，在歐盟的場域來參與政策的產出。

因此，區域主義事實上是在挑戰民族國家的權力，並且在經濟與社會的變遷過程中，嘗試在超國家與次國家層級之外創造一個新的政治領域。再者，由於區域尋求影響整個歐洲，而歐盟也在尋求由區域獲得的政策資源。因此，一個利益互動的新三角關係逐漸形成，即「區域—歐盟—會員國」間的三角關係（Keating, 1998）。只是，這種三角關係是不斷在變化當中，在不同會員國中也會呈現不同現象。

此種發展的趨勢，可以看出區域主義與歐洲國家系統之間的互動關係已經開始產生變化（Schulz, 1993；引自林信華，1999：316）。這是一個結構上與功能上所必然發生的現象。國家的權力與主導力量開始被分散，並且一部分轉移到區

域當中。然而，更需注意的是，還須配合使區域能擁有最大自主性與權限的輔助原則（principle of subsidiarity）之運用，才能使區域足以因應各地區社會文化的多樣性與多元化，並制定因地制宜的政策（張家晃，2004）。

第三節 多層級治理的論點與互動模式

多層級治理的發展，使我們對於歐盟複雜且多元的治理體系有更為貼切的詮釋。本節主要在探討多層級治理理論的內容、論點、特性與互動模式。另外，透過多層級治理的分類，可對於多層級治理的運作有更一步的認識。

壹、多層級理論的內容、論點及特性

多層級治理匯合新功能、多元主義及自由政府間主義之重要論述，修正及釐清若干爭議，以解釋歐盟複雜之運作體系。茲將歐盟多層級治理之論點歸納為：

一、準聯邦國家

首先，就歐盟各會員國而言，其彼此間互動的密度與強度，已使得歐盟治理遠遠超過國際組織的典範，而呈現會員國「集體治理」（collective governance）的現象（Bulmer, 1994）。

其次，協同精神（consociationalism）是歐盟決策程序中介於國家主權及聯邦架構之一大特色。代表個別國家利益的理事會在實質政策上採多數決之議決方式，是歐盟有別於一般國家組織，具準聯邦色彩之機制。不過，在實際運作上，理事會通常會避免直接訴諸投票，鼓勵共識形成及夥伴國間之結盟，而不採取激烈的個別行動。使得在多數決的決策方式下，同時確保會員國的參與及自主性（Schmidt, 2002; 引自藍玉春，2005）。

最後，從歐盟第一支柱（歐洲共同體）共同政策的決策程序和機構設計來看，其制度化程度幾乎已達「國家狀態」（statehood）（Wiener, 2000）。然而，歐盟雖

分配資源但卻未壟斷資源、對成員不具強制合法暴力；且第二支柱（外交安全政策）及第三支柱（司法內政合作）權威分散，共同體化程度及速度不一，均使得歐盟不具聯邦國家之一致架構（藍玉春，2005）。因此，由上所述，本文將歐盟界定為「準聯邦國家」。

二、決策權力共享

由於歐盟並無單一的決策模式，不同政策有不同處理機制，不同政策議題亦有不同需求之行爲者參與，而對不同機構產生各種要求及反饋。因此，歐盟的決策權由不同層級共享，而非由單一層級壟斷（Hooghe & Marks, 2003）。此種多層級與多重接近管道（channels of access）的體系，使歐盟呈現一種「超國家／國家／次國家／跨國家」的網狀結構（各層級是平行而非階層的），即政治場域不再限於會員國間，權力則是由超國家機構和會員國共享（Neyer, 2000; 引自藍玉春，2005：53）。而由於權威分散，使歐盟產生「多重利益入口—動員參與—多重反饋」機制，引發超國家、國家、次國家、跨國家層級之多重互動（如圖 2-2）（藍玉春，2005：53）。

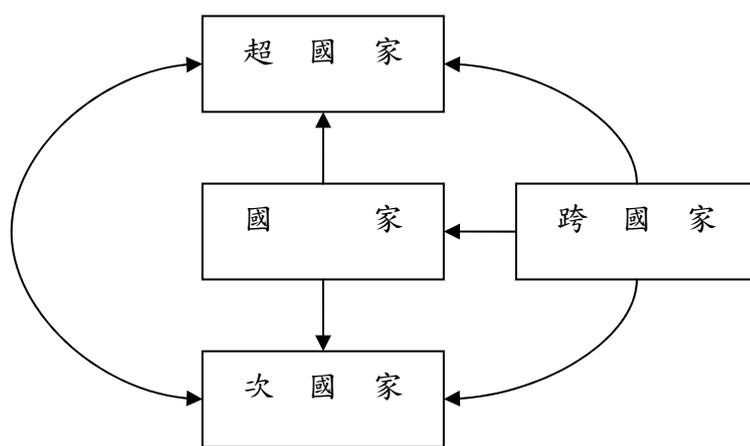


圖 2-2 歐盟多層級治理體系

資料來源：藍玉春（2005：54）。

三、會員國角色弱化

多層級治理下，會員國政府雖仍為主要行為者，但已無法壟斷政策決定權，也不再是「次國家」與「超國家」層級間之唯一中介者。同時，歐盟的制度設計也為此超國家機構增加影響力；再者，就解決問題的能力來看，超國家機構較國家在第一及第三支柱等公共政策更具效率，故有關內部市場、對外貿易、內政及司法議題逐漸轉移至超國家層級解決。至於第二支柱政策因具政治敏感性，使會員國仍具個別掌握權，超國家機構難以取代（藍玉春，2005：56）。此外，Sutcliffe亦認為，雖然中央政府在決策過程依然保持重要地位，但是已經不再獨占決策的權力；決策的責任現在來自歐盟、國家以及次國家的不同行動者所共享（Sutcliffe, 2000: 291）

四、政策歐盟化加深



歐盟整合的持續進展，使得大多數政策漸從會員國獨自決定轉變成由歐盟層級決定，使得已無任何政策是由會員國壟斷，越來越多重要政策之最後決定權由歐盟層級掌握或與會員國分享，傳統上屬於國家層級之決策權均逐漸轉移至歐盟機構。目前，除外貿政策由歐盟壟斷外，其他政策多是由歐盟與會員國共同決定（藍玉春，2005）。

然而，隨著會員國政策在數量上逐漸歐盟化，政策亦逐漸產生品質上的「內化」(internalization) 現象，即在「共同體優先」(Community preference) 的觀念下，會員國行政部門會自動內化歐盟多層級治理所產生的限制，使「歐盟因素」轉化為會員國政府內部決策心理機制的一環（Wallace, 2000：526-527）。

五、多重政治認同

Hooghe 和 Marks (2001a) 認為歐盟公民的政治認同並非零和競爭，而是具有相容性。因此，在多層級治理下，不只是「菁英」政治忠貞轉移，「一般公民」

也發展出對「歐盟—國家—地區」的多重政治認同。這是一種歸屬感，正是整合結果又是整合持續進行的動力（藍玉春，2005：56）。

不過，Magnette 認為，代表歐盟政治認同之重要機制—歐盟公民權的發展目前仍侷限於知識社群和社經菁英，使得包含於政治認同中的公民參與，一直是歐盟整合過程發展較為緩慢的部份（Magnette, 2001; 引自藍玉春，2005：59）。

上述有關多層級治理的主要論點，可以整理為表 2-3：

表 2-3 歐盟多層級治理主要論點

論點	主要內容
準聯邦國家	<ol style="list-style-type: none"> 1. 集體治理 2. 協同精神 3. 未達「國家狀態」
決策權力共享	<ol style="list-style-type: none"> 1. 決策權由不同層級分享 2. 「超國家／國家／次國家／跨國家」之網狀結構 3. 「多重利益入口—動員參與—多重反饋」之機制
會員國角色弱化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 會員國中央政府失去絕對政治控制權 2. 政策逐漸轉移至超國家層級解決
政策歐盟化加深	<ol style="list-style-type: none"> 1. 外貿政策由歐盟壟斷，其他政策多由歐盟及會員國共同決定 2. 「共同體優先」和「歐盟因素」成為會員國決策心理機制
多重政治認同	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「歐盟—國家—地區」之多重政治認同 2. 與國家認同，而是同時並存且重疊

貳、多層級治理的互動模式

在多層級治理的架構之下，歐盟會員國的權力和權威受到來自超國家、次國家與跨國家層級的挑戰及侵蝕，而不再壟斷政策決策權與政治權威，同時使得決策權重新分配到不同層級上。

歐盟會員國政府不僅將許多重要範圍之決定權轉移到歐盟機構決定，同時隨著權力下放，會員國政府也將部份權力向下轉移到地方或區域政府。甚至，地方政府、個人或社會壓力團體，更直接將政治需求投入歐盟機構，而越過會員國政

府層級。再者，歐盟的制度設計，更是加強超國家與次國家及跨國家層級之間的互動。

因此，在歐盟多層級治理體系下，各個層級的互動形式可歸為四類，各項互動模式主要內容分別探討如下：

一、超國家層級之發展

在屬於超國家層級的歐盟機構當中，以歐洲執行執委會（European Commission，簡稱執委會）及歐洲法院（European Court of Justice）之自主性及影響力程度最高。由於超國家機構是政治權威再分配的主要受益者，為了改善與平衡超國家層級持續發展時，可能產生的民主正當性不足，於是超國家層級傾向強化效能導向的政策（Jachtenfuchs, 2001：247）。

二、國家層級與超國家層級之互動

歐盟制度設計其實目的不在於對抗國家主權；相對地，反而是各國政治領導者逐漸融入多層級治理的機制中。代表國家利益的歐盟部長理事會（Council of European Union，簡稱部長理事會）是會員國政府實質參與協商和決策之機構，可謂是國家行使主權之象徵。然而，在實際運作上，部長理事會的權力受到許多限制，例如：條件多數決的有效條件、機構間議價及成本增高，以及專家委員會合作大於監控效果（藍玉春，2005）。

三、次國家層級與超國家層級之互動

歐盟整合過程中，次國家層級的自主性日漸提升，使其逐漸開始與超國家層級進行互動。特別是在歐洲聯盟條約生效後，所設立的「區域委員會」，提供次國家機構動員的「政治機會結構」（political opportunity structure），即次國家層級得憑藉動員與集結方式進入超國家層級的決策過程。此種次國家行為者之自主性提升而與超國家機構直接互動的現象，是歐盟整合「分權／整合」趨勢匯合之結

果。同時，共同區域政策的溢出效應、執委會對資源的掌握及再分配、區域政府的跨國結盟，以及區域委員會內的立場歧異（藍玉春，2005：64-65），也都顯示次國家層級自主性提升及其與超國家層級互動加深的趨勢。

四、跨國家層級與超國家層級之互動

根據 Dehousse（2001）的觀察，依照歐洲聯盟條約所創設的各種非市場整合目的小型委員會（committees）及署（agencies），使得各公民社會自主性行為者，跨越疆界形成官僚網絡，在歐盟層級上串聯運作，國界已無限制及約束力。跨國家層級與超國家層級的互動主要在投入參與階段，而非決策階段，使得超國家層級儼然成為解決爭議之場所。再者，由於國家層級已無法滿足相關需求，私部門的利益衝突及遊說自然轉移至超國家層級的機構。這種私部門高度制度化跨國對話及合作，即 Balme 所稱的跨國利益總動員，是歐盟治理的最大特色（引自藍玉春，2005）。值得注意的是，歐盟法院也會引發跨國利益動員的效果。

有關歐盟多層級治理各層級的互動形式，可以表 2-4 來做一整理：

表 2-4 歐盟多層級治理之互動模式

互動模式	主要內容
超國家層級之發展	為解決民主正當性不足，傾向強化效能導向之政策
國家層級與超國家層級之互動	部長理事會是會員國實質參與歐盟決策之機構
次國家層級與超國家層級之互動	歐盟制度設計，提供次國家層級進入歐盟決策之機會
跨國家層級與超國家層級之互動	各自主性行為者，在歐盟層級串聯，國界已無約束力

在多層級治理體系的互動模式下，雖然國家的中央行政官僚仍然是最重要的行動者，但已不再是唯一的政治資源支配者；歐盟之下的超國家組織如執委會、歐洲議會和歐洲法院等皆有獨立的影響力，而非只是會員國之工具。此外，在歐盟的多層級治理體系下，各層級是「互相連結」，而非是一「階層化結構」，因此各國境內之區域或地方政府，或其他非國家行動者可以同時在國家層級和超國家層級運作，這些成員不但擁有資訊、政治資源和專業聲譽，更形成跨國界的聯盟以求影響歐盟決策。換言之，國家的中央行政官僚不再壟斷歐盟層級的通路，也

不再是國家利益的「守門員」(gatekeeper)(黃偉峰, 2003a)。針對歐盟決策權不再被會員國政府壟斷的看法, Olsen 亦提出相同的觀點。Olsen 認為歐洲議會的功能日漸強化, 及「條件多數決」(qualified majority voting)的擴大適用, 歐盟已經實質趨向一個多層級 (multi-level) 和多中心 (multi-centered) 的政體, 無論在政府層級上或是公私部門之間的界線, 皆已變得越來越模糊 (Olsen, 2005)。綜合來說, 國家層級的權力及控制力在歐盟整合過程中逐漸被削弱。

參、多層級治理的類型

近二十年來, 許多社會科學家試圖去陳述西方社會中的治理如何轉變。除了多層級治理的觀點外, 聯邦主義學者發展出與國家權力共享的解釋途徑, 國際關係學者發展出國家去政治中心化的觀點; 其他學者則使用多階層治理 (multi-tiered governance)、多元中心治理 (polycentric governance)、多重觀點治理 (multi-perspectival governance)、等新的詞彙與概念來表達治理的轉變。雖然這些詞彙都有其特性, 但共通處皆為指出中央政府權威的分散—向上轉移到超國家層級, 向下轉移到次國家層級。(Hooghe & Marks, 2001a)。

然而, 多層級治理對治理的類型與權威分布並未出現一致說法。Hooghe 和 Marks (2001b: 3, 2004) 指出, 進行多層級治理的分類時, 須注意下列幾個面向:

- (1) 轄區是一般目的或是特定目的?
- (2) 轄區是成員是不相重疊或是相互重疊?
- (3) 轄區數目應該有所限制或是不設限制?
- (4) 轄區是穩定的或是變動的?

針對上述四個問題, 我們可將多層級治理區分為兩種類型。以下將分別對第一類與第二類多層級治理做進一步介紹:

一、第一類多層級治理

第一類多層級治理的基礎是聯邦主義 (federalism), 關注少數層級政府中的

權力分享。聯邦主義重視中央政府與不相交（non-intersecting）的次國家政府層級的關係；分析的單位是個別政府，而不是個別的政策。第一類多層級治理的特徵有（Marks & Hooghe, 2004：17-20）：

（一）一般目的轄區（General-purpose jurisdictions）

在第一類多層級治理體系中，決策權分散到不同轄區，專屬該轄區所有，換言之，各轄區獨享其個別的決策權。舉例而言，地方政府的管轄權是一般目的，目標在於反映對地方的全面性關懷，而非僅是特定事務（Norton, 1991: 22; 引自 Marks & Hooghe, 2004: 18）。

（二）沒有重疊交錯的成員（Non-intersecting memberships）

成員通常是地域性的（territorial），例如：國家、區域以及地方政府；或者是共同性的（communal），例如：共產政體。因此，轄區具有固定的成員（durable memberships），且他們不會在任何層級中重疊交錯。此外，高層和低層轄區的成員也不產生交錯的情形（Marks & Hooghe, 2004）。

（三）轄區層級數目有限（Limited number of jurisdictional levels）

在第一類多層級治理體系中，組成的轄區只有少數層級。在實務上，通常被區分為地方層級、中間層級以及中央層級（Marks & Hooghe, 2004:18）。

（四）系統化組織結構（System-wide, durable architecture）

系統化的組織結構是第一類多層級治理所強調的。因此，個人若從較小的轄區移動到較大的轄區，雖然面臨機構變得複雜的情形，但是各轄區基本的結構卻仍是相似的（Marks & Hooghe, 2004）。

二、第二類多層級治理

在另一種多層級治理的形式中，管轄權是相互結盟的（aligned），不只是在少數的層級上，而是在多數的領土規模上。在第二類多層級治理體系中，轄區是特定任務的（task-specific），而非一般目的；制度設計是具有彈性的，而非持久

穩定的。第二類多層級治理的特徵可以歸納為 (Marks & Hooghe, 2004 : 20-22) :

(一) 特定任務轄區 (Task-specific jurisdictions)

在第二類多層級治理體系中，具有多個且獨立的轄區，這些轄區分別執行不同的功能。如同 Vincent Ostrom (1999: 88-89) 所指出的，每個公民不是被「特定政府」(the government) 所服務，而且是被各種不同的公共服務行業 (public service industries) 所服務。因此，可以將公共部門視為許多公共服務行業的集合體，包括：警察、消防、福利、交通運輸等。

(二) 重疊的成員 (Intersecting memberships)

各轄區的界線是跨越的，使各轄區之管轄權互相重疊交錯。然而，雖各轄區有所互相重疊，但並不代表較小的轄區就應包含在較大轄區的範圍內。正如同 A. Casella 和 B. Weingast (1995: 13) 所指出的，在第二類多層級治理下，民族國家之階層化結構將不再明顯。

(三) 轄區層級數目不受限 (Many jurisdictional levels)

意指治理的組成跨越許多的層級。公共財與公共服務不應只由單一轄區所提供，政策權威應由地方、區域、國家以及國際層級共同組成與共享。因此，在此概念下，將不會有在上或在下、較低或較高、以及優勢的層級；再者，各層級是共同合作而又互相對抗 (Marks & Hooghe, 2004)。

(四) 彈性設計 (Flexible design)

第二類多層級治理的制度設計著重於彈性回應不斷轉變的公民偏好與功能需求。Vincent Ostrom 等人認為這樣的政體當中，公民是處在一個可獲得公共財與公共服務的「集體消費單元」(collective consumption units) 中。個別公民則可以參加或退出特定的集體消費單元，同時，這些消費單元亦可以不同方式來獲得公共財與公共服務，例如：自己生產、僱用私人生產者、資助地方社群團體或加入其他轄區 (Ostrom, 1961; 引自 Marks & Hooghe, 2004: 21)。

在說明第一類與第二類多層級治理的差異與特徵後，以表 2-5 做一整理以供對照：

表 2-5 歐盟多層級治理之類型

多層級治理類型	
類型一	類型二
一般目的轄區	特定任務轄區
沒有重疊交錯的成員	重疊的成員
轄區層級數目有限	轄區層級數目不受限
系統化組織結構	彈性設計

資料來源：Hooghe & Marks (2004: 17).

第四節 多層級治理在歐盟的實行現況

由上述多層級治理概念的發展與其主要論點之討論，我們可以得知在多層級治理的架構下，歐盟是個由「超國家／國家／次國家／跨國家」四個層級所組成的複雜互動體系；同時，由於超國家機構與次國家行為者日漸分享政策決定權，使得會員國中央政府不再壟斷決策權。本節主要在介紹多層級治理之下歐盟運作的機制，以說明多層級治理在歐盟落實的現況。

壹、歐盟多層級治理體系之架構

陳瑞蓮（2006）認為區域經濟發展不平衡的問題，一直是歐洲整合過程的難題，主要表現在五個方面：第一、農村地區發展緩慢，形成落後區域；第二、不少老工業地區逐漸衰敗，成為蕭條區域；第三、部分地區擁擠不堪，變成膨脹區域；第四、會員國之間和會員國內部的跨邊境地區之基礎設施和環境問題日漸突顯；第五、芬蘭以及瑞典北部人口稀少的北極圈地區，發展緩慢，處於歐盟的邊緣區域。

為了解決上述的問題，歐盟首先建構了多層級、網狀治理的區域協調體系。如同 Kohler-Koch 等人所指出，歐盟已經不是多層級治理模式的「三明治」體系，而是一種多層級、組織間的網狀治理體系（顧俊禮等譯，2004）。因此，茲將以歐盟區域政策之運作來探究歐盟多層級治理之運作架構（陳瑞蓮，2006）：

一、垂直方向的運作體系

在垂直方向上，歐盟形成了超國家、國家、地方等多個層級的區域協調體系，實現了各個層級的權利平衡和利益表達機制的暢通。

就超國家層級而言，歐盟針對成員國之間日益嚴重的區域問題，在其最重要的三個機構，即執委會、部長理事會和歐洲議會（European Parliament）中，設置了許多專業性機構和諮詢性機構。

歐盟三大機構透過其下屬單位，與其他層級進行區域協調：（1）執委會內設的第 16 事務部（D-G16）（即「區域政策事務部」），專門負責區域政策與歐盟成員國間凝聚（cohesion）方面之事務。（2）部長理事會下設區域政策委員會，任務為推動歐盟區域協調的發展。（3）歐洲議會下設 20 個常務委員會，其中的區域政策委員會、交通與旅遊委員會、環境和公共衛生與消費者保護委員會均與區域協調問題密切相關。另外，歐盟區域委員會（Committee of Regions）為歐盟的諮詢性機構之一，由歐盟各會員國的區域或地方代表組成，為一代表次國家層級利益的機構。區域委員會主要目的在使各會員國的所有區域與地區的權力機構，皆能進入歐盟決策體系。此外，區域委員會對於拉近歐盟與歐洲人民間距離有重大貢獻，不僅能在公眾中散佈歐盟的資訊，同時藉由聽取公眾意見，使歐盟的決策者得以瞭解和吸收地方代表對地方問題的觀點和主張。

在歐盟區域政策制定及協調的過程中，會員國居於第二個層級，其一般皆擁有一套區域政策，同時接受歐盟區域政策的協調和整合。各會員國區域政策的主要是由議會掌握，如：批准或否決援助措施、獎勵措施、區域設計，也包括批准成立或取消特定管理機構等。歐盟會員國政府區域協調機構主要有兩種模式，一是國家的區域政策由專門的機構來實施，例如：義大利的南方局。這些機構擁有自己獨立的預算，統一行使國家區域協調發展的公共管理功能，地位相當於部級機構甚至超越部級機構；二是由中央政府的相關部門介入區域中的經濟發展、基礎設施、環境保護、人力資源開發，如英國、丹麥、德國等。

然而，近年來會員國的地方政府在歐盟的地位和影響力與日俱增，次國家層級的因素也已成爲歐盟區域協調體系中的一個重要部分，因而增加超國家層級與次國家層級的對話機會。次國家層級興起的因素，一方面是因爲地方政府在這些國家具有明確的憲法地位，其權利不能隨意受中央政府的侵犯和剝奪；另一方面則是受區域主義的影響，使得地方分權和地方治理運動在這些國家蓬勃發展。次國家層級參與歐盟區域決策的管道主要有：(1) 在地方層級相應設立區域政策機構，例如：英國在地方政府部下設立區域發展委員會；法國在各大區均設有區域經濟委員會。(2) 多數會員國地方政府在歐盟總部布魯塞爾設立辦事處和代表。例如：德國所有的邦、法國和西班牙的大多數地區以及英國的大約 15 個地區、郡和城市都在布魯塞爾設立了辦事處。這些機構的任務包括遊說、收集資訊、與有關官員和決策者建立關係並保持聯繫、以及作爲歐盟與地方的仲介橋樑。(3) 在部長理事會討論的問題若屬於該會員國地方政府管轄範圍時，該國就會由地方政府的代表出席會議。



二、水平方向的運作體系

在歐盟水平的運作體系中，爲數眾多的區域協調組織，在整個區域協調政策的制定、執行和回饋過程中扮演重要的角色，日益彰顯出公共部門、私營機構與第三部門的「合力」作用。換言之，歐洲整合並非僅是一種政府間制定條約的事務，更是一種社會進程 (Kohler –Koch, 2005; 引自陳瑞蓮)。在歐盟區域政策協調過程中，跨區域組織、銀行、利益團體、政策聯盟、政黨、公共輿論等皆爲重要的影響力量。

歐盟現有 300 多個區域政府和 40,000 多個地方政府，這些區域政府和地方政府多數不僅在歐盟總部有派駐機構，且彼此間有著廣泛的橫向聯繫和合作，組成各種類型的跨區域組織，如區際規劃委員會、大都市區合作委員會等等。

此外，歐洲投資銀行 (European Investment Bank, 簡稱 EIB) 的地位亦不可或缺。EIB 主要是利用成員國的捐款和從國際資金市場獲取的借款，爲歐盟各國

的投資專案提供貸款和貸款保證。由於其投資方向和歐盟區域協調政策方向相當一致，使 EIB 在解決地區發展差距上發揮著重要作用。

最後，歐盟的區域協調過程，實際上也是跨國家層級發揮影響力的時機。大量的社會性利益團體、商業性利益團體、工會聯盟和環保團體，如民間的區域協會，法國、德國和愛爾蘭的農場主人協會、歐洲企業家聯盟、歐洲商會、以及義大利商會等，皆在其中扮演著各自的角色，表達出自身的利益訴求。同時，由於各個利益團體間存在複雜的跨國網路關係，一旦借助跨國網路，這些利益團體在區域協調政策制定之不同層面上皆可發揮影響力量。另外，政黨和公共輿論也在歐盟區域協調體系中發揮著重要的作用。歐盟執委會在 2001 年 7 月發表的白皮書中對歐洲治理進行了界定，目的在使歐盟更接近歐洲公民、使歐盟更有效、增強歐洲的民主，以鞏固機構的合法性（Franz Schausberger, 2005; 引自陳瑞蓮，2006）。然而，上述目標的實現，則有賴於各國政黨和公共輿論的積極參與。

貳、歐盟多層級治理的實行現況

針對歐盟整合過程中，會員國的政策權力轉移至歐盟超國家組織的情形。Schmitter (1996b) 根據 1970 年 Lindberg 和 Scheingold 所發展的概念架構，分析歷次條約修正內容中的政策管轄權，並加以歸類，從所有決定皆落在會員國（1 點），到所有決定皆落在歐盟（5 點）予以適當評分。如表 2-6 所示（詳見頁 39），28 項政策之決定權在 1950 年全數操控在會員國手中，但到了 2001 年，如果確實履行歐盟各項條約規定，則無任一項政策是完全由會員國獨享決策權力。除了能源、醫療衛生、社會福利、公民參與，及警察和公共秩序等五項政策的大部分決定權仍由會員國掌控外，其他的政策要不是由歐盟的超國家組織和會員國共同決定，就是由歐盟的超國家組織的決定來負責。此外，我們可提出一些有關歐盟政策活動之數據來間接說明會員國的政策制定權已移轉至歐盟此一超國家組織（詳見頁 40，表 2-7）。

由表 2-7，我們可以看見幾項明顯變化，分別是歐盟機構具有約束力之決定數目增加，歐盟組織功能逐漸分化，及歐盟內部活動日益頻繁，顯示歐盟已逐漸

取得原屬於會員國之政策權力，而產生權力轉移現象。首先，在歐盟機構具有約束力之決定數目增加方面，歐盟部長理事會所作具有約束力之決定從 1960 年的 10 個，增加至 1994 年的 468 個，顯示部長理事會之影響力日增；歐盟執委會所作具有約束力之決定從 1960 年的 6 個，急增至 1994 年的 2,461 個。其次，在歐盟組織功能分化方面，功能理事會的數目由 1960 年的 7 個，增加至 1994 年的 21 個；理事會旗下的「工作小組」在 1962 年僅有 10 個，但到了 1994 年已增加至 263 個；歐盟層級下的委員會和次級委員會的數目從 1975 年的 93 個增加至 1996 年的 409 個；及執委會僱用的 A 級公務員數目自 1961 年的 521 位增加至 1994 年的 4,682 位，顯示歐盟之功能日益分化。最後，在歐盟內部活動頻繁方面，理事會的「工作小組」及「常駐代表委員會」召開會議的節次從 1960 年的 602 次增加至 1994 年的 2,789 次；在歐盟登記的利益團體數目則從 1960 年的 174 個增加至 1995 年的 1,998 個。



表 2-6 歐體及會員國之政策議題及其權威層級之分布

	1950	1957	1968	1970	1992	2001
I. 經濟相關議題						
財貨／服務	1	2	3	3	4	4
農業	1	1	4	4	4	4
資本流動	1	1	1	1	4	4
人員／勞工	1	1	2	2	3	4
交通	1	2	2	2	2	3
能源	1	2	1	1	2	2
通信	1	1	1	1	2	3
環境	1	2	2	2	3	3
區域發展	1	1	1	1	3	3
競爭	1	2	2	2	3	3
產業	1	2	2	2	2	3
貨幣／信用	1	1	2	2	2	4
外匯／借貸	1	1	2	2	2	4
收入／稅收	1	1	2	2	2	3
總體經濟	1	1	2	3	2	4
II. 社會文化議題						
工作條件	1	1	2	2	2	3
醫療衛生	1	1	1	1	2	2
社會福利	1	2	2	2	2	2
教育和研究	1	1	2	2	2	3
勞資關係	1	1	1	1	1	3
III. 政治及憲政議題						
司法和財產私有權	1	1	1	2	3	4
公民權	1	1	1	1	2	3
公民參與	1	1	1	1	2	2
警察和公共秩序	1	1	1	1	1	2
IV. 國際關係／對外關係議題						
商務談判	1	1	3	4	5	5
經濟及軍事援助	1	1	1	1	2	4
外交與國際組織會籍	1	1	1	1	2	4
防禦與戰爭	1	1	1	1	2	3

指標意義：

1=所有政策決定權皆由會員國掌控

2=只有部分政策決定權由歐體掌控

3=政策決定權由會員國及歐體共同分享

4=大多數政策決定權由歐體掌握

5=所有政策決定權由歐體掌握
資料來源：Schmitter (1996b: 125-126).

表 2-7 歐體超國家組織 1975-1994 之政策活動

	1960	1975	1990	1994
理事會具約束力之決定	10	575	618	468
執委會具約束力之決定	6	838	1367	2461
功能理事會之數目	7	12	22	21
	(1967)			
理事會之工作小組數目	10	91	224	263
	(1962)			
理事會開會節次	44	67.5	138	98
常駐代表委員會及工作小組開會節次	602	2215.5	2128.5	2789
歐盟組織下次委員會和次級委員會之數目		93	297	409
				(1996)
理事會和執委會間具翻譯的會議節次	2132	7254	9894	10647
				(1995)
執委會 A 級公務員人數	521	2087	3642	4682
在歐體登記之利益團體數目	174		500	1998
				(1995)

資料來源：引自黃偉峰 (2003 : 307)。

由表 2-6 及表 2-7 可以看見歐盟超國家組織的職權擴充、組織分化和活動日漸頻繁的現況。我們更從這些現象感受到歐盟已經逐漸成為「政治爭論」(political contestation) 的場域，以及利益團體競逐的目標，此意謂著歐盟超國家組織之職權擴張已受到各界的重視與關注 (黃偉峰, 2003a)。然而，歐盟的權力擴張並不意味著這個超國家組織取得所有政策的制定權及主導權。從表 2-6 可以發現，在經濟和國際 (對外) 關係議題的政策面向上，歐盟取得較大的掌控權，這與歐盟的整合從經濟整合開始，逐漸擴張至政治整合的歷史發展脈絡有關，使得歐盟在這些政策制定上具有優勢。在教育與研究相關議題上，由於整合的起步較慢，歐盟在這些政策的影響力未見明顯。警察與公共秩序則因牽涉到國家主權敏感度高的高階政治，歐盟的影響力也未見顯著提升。

綜合以上，我們可以得知在歐盟多層級治理的運作體系下，超國家層級已取得部分原屬於國家層級之政策權力，次國家層級參與超國家層級決策的機會增

加，跨國家層級與超國家層級互動日益頻繁。

本章小結

本章首先探討歐洲整合理論，從新功能主義、政府間主義到多層級治理的演變過程，使我們更爲了解各整合理論對歐洲整合過程不同的詮釋方法，並且對歐盟權力運作模式有進一步認識。同時，由於多層級治理更能適當詮釋與分析歐洲整合過程，因此本研究選擇以多層級治理爲理論架構來探究歐洲整合。

其次，由分析多層級治理的發展與實行過程，我們可以得知歐盟多層級治理的運作體系是「超國家／國家／次國家／跨國家」的網狀結構，即歐盟的多層級治理體系並不只是有會員國移轉政策權力至歐盟超國家組織的現象與活動，還包括會員國將其權力下放至其境內之區域和地方政府，甚至允許非政府之利益團體參與政策的擬定和執行等現象及活動。

最後，藉由一些客觀數據的呈現對歐盟多層級治理進行現況分析，我們可以得知在歐盟多層級治理的運作體系下，超國家層級、國家層級、次國家層級以及跨國家層級彼此之間的互動日益頻繁且多元。



第三章 歐盟整合與高等教育發展

歐洲整合自 1940 年代中期開始發展，到目前為止已超過 50 年。在 50 多年的發展歷程中，歐盟的架構逐漸成形，隨之而來的是，日漸龐大的經濟和政治影響力，使歐洲未來在世界舞台的地位不容小覷。本章旨在探討歐洲整合的發展歷程以及歐盟高等教育整合之發展。首先，探討歐洲整合興起的背景因素；其次，將對歐盟發展之歷程進行探究，再來，將針對歐盟多層級治理體系的特性與及組織運作進行分析；最後，我們將在歐盟整合持續進展的基礎下，為歐盟高等教育之發展與現況進行初步探究，期能在第四章為歐盟整合下的高等教育整合進行更為深入之探討。

第一節 歐洲整合的興起

歐洲整合絕非憑空產生，而是具有其時空背景因素。本節旨在探討歐洲整合的興起。首先，介紹區域整合的概念與類型；接著對歐洲整合興起的經濟、政治和文化因素作一探討，期能進一步了解歐洲整合的產生背景。

壹、區域整合的概念

「區域整合」意指兩個或更多在地理上相近的參與者在特定的地理範圍內不斷擴大合作的過程，其目的在形成制度化的經濟聯合及政策規範。因此，區域整合和武力併吞、商業合併的概念是有所差異：

區域整合就目前的實例運作上可發現，大部分是由區域內不同的國家或地區，源自一種自發性的意念與區內其他國家或政府進行廣泛的合作。所以我們可以說，區域整合跟政治上的或以武力型態的併吞是不同的概念，……。其次，區域整合是一廣泛的合作關係，所以它也不是我們所謂商業性的併吞或合併，它並不是以單純的商業利益為發動的誘因（陳勁，1999：3）。

由於區域整合和武力併吞及商業合併不同，那麼顯然不是由一個國家、一個政府或一般人民來推動的。區域整合是區域內各國公權力行使的結果，也是持續且長期的公共政策。因此，「區域整合」就性質上而言，我們可以將其界定為一種利用各國公權力所推動的長期性公共政策（陳勁，1999）。

貳、歐洲整合的背景與起因

當各國間的商品或人民流動頻率越來越高時，各國會形成一種高度的相互依賴。一方面，各國無法獨自生存，整個區域的繁榮也是個別國家的繁榮；另一方面，只要整個區域衰退，個別國家也將無法倖免（Potter, 1992）。因此，一個區域開始進行整合並走向繁榮，取決於經濟、政治和文化各方面的配合。

關於歐洲整合興起的背景，說明如下（陳勁，1999；張福昌，2002；Brown, 1992; Cox, 1993; Jackson, 1993）：



一、經濟方面

（一）降低生產成本，挽救產業存續危機

自十八世紀工業革命以來，西歐各國的生產力大幅提升。各國生產的物資，除供給國內人民消費外，也憑藉著強大武力傾銷至其他落後地區及國家。然而，這種不平等的經濟關係在二次大戰後全面改觀。過去憑藉武力推銷商品、的殖民帝國主義國家紛紛瓦解，使得物品的銷售產生困難，各國產業面臨存續危機（陳勁，1999）。

一方面，美國的經濟力量與日俱增；另一方面，日本、東南亞及中南美洲等新興工業國家開始和歐洲競爭市場。因此，西歐國家開始提出經濟合作的及區域整合政策，目的在減少生產成本，並使各國所掌握的天然資源、資金、技術和人力能有效被利用（Cox, 1993: 259; 引自陳勁；1999：6），以因應其他經濟體的競爭壓力，使本國產業得以繼續生存下來。

（二）提升經濟競爭力，使生產要素自由流通

若以市場規模和經濟競爭力來看，個別的歐洲國家皆不如美國和日本。歐洲國家於是期望透過各國的合作，來提升對美國和日本的經濟競爭力，以穩定歐洲地區的整體發展（張福昌，2002）。

因此，在區域合作下，關稅優惠或關稅同盟為合作的第一個階段或形式；在實行優惠關稅的下一步，則是減免或全面免除各樣產品、物料的關稅，以進入到共同市場的階段。然而，唯有產品的自由流通仍舊不足，各國還須統一相關法令及規定，以使各國資金、教育、人力和技術能充分流通，生產要素的效率向上提升（陳勁，1999）。

二、政治方面

（一）抵抗外在威脅，確保第三勢力之獨立地位

在推動區域整合的過程中，外在的強大威脅會引發區域內各國的危機意識，促使各國開始進行合作與整合（陳勁，1999），舉例來說，二次大戰後，西歐國家為對抗蘇聯的威脅，與美國、加拿大組成北大西洋公約組織（NATO）。NATO的成立表示，各國領導者體認到區域外的壓力對各國生存的威脅更大，因此摒除歧見來獲得區域內小國的諒解和合作，以便一致向外。Seyom Brown（1992: 28）則認為一個國家或鄰近幾個國家會去推動與周邊國家的整合運動，是因為外部大環境的變動或衝擊，才會和他國合作來應付更大的挑戰和壓力。

冷戰期間，美國和蘇聯兩大強權在歐洲互相對抗，歐洲國家成為兩強競賽的棋子。面對命運掌握在兩強手中的不安全感，使歐洲國家興起整合的構想，試圖在美國、蘇聯之間形成獨立的「第三勢力」，避免成為兩強競爭下的犧牲品（張福昌，2002）。

（二）調和內部利益，維護歐洲永久和平

區域整合的成功，雖然具有經濟和政治上的效果（經濟競爭力提升、保持獨立政治地位），不過推動區域整合應還是以調和區域內各國的利益為出發點。唯

有先消弭區域內各國內部的小衝突，減少國力資源消耗，才能使各國整合成功並聯合對外（陳勁，1999）。

調和歐洲各國內部利益，雖能使各國加入整合之行列，但歐洲國家間（尤其是法國及德國）原先存在的衝突若無法消除，歐洲就難以建立穩定的和平基礎，整合的成效便會大打折扣。因此，二次大戰後，法國利用主導歐洲重建之機會，提出「歐洲整合」的概念，期望透過超國家組織的成立來控制德國軍事的發展，為歐洲創造和平基礎。1950年代後，對於煤鋼和原子能使用的限制，則是為抑制歐洲各國軍事擴張，以維護歐洲永久和平（張福昌，2002）。

三、文化方面

（一）反省國族主義過度發展缺失，尊重容忍不同文化

民族國家的概念在十八世紀後逐漸興起，隨後國家主權、民族主義和國家主義的概念漸次出現，成為歐洲國家有效凝聚國內團結及面對國外競爭的利器。雖然民族主義和國家主義對歐洲發展具有貢獻，但過度發展，反而會對人類社會帶來極大傷害。舉例來說，法國的拿破崙、德國的希特勒皆是舉著民族主義和國家主義的大旗來對外發動戰爭，不但造成歐洲動盪，最後更是使德、法兩國以沒落和戰敗收場。二次大戰後，自由和共產主義的對抗，造成各國政府和人民的莫大損失，也不過是國家和民族主義的延續罷了（陳勁，1999）。

因此，人們必須改善由於過度提倡民族主義和國家主義所產生的後遺症（輕視其他國家和民族）（Jackson, 1993）。歐盟整合正是在期盼各國能對他國的不同文化給予尊重與包容，以破除民族主義和國家主義的緊箍咒。就如同陳勁（1999：13）所指出的：

各國政府、人民對文化的意義，對政治、經濟或民族主義、國家主義等等概念的內涵所做深刻的反省與重新的認知，才是使得區域合作或區域整合主義蔚為時代潮流的重要原因之一。

（二）謀求歐洲人民最大利益，展現共同體精神

在歐盟整合的概念未出現前，各國間雖有因各種目的（政治、經濟等）形成的合作關係，但規模多限於幾個國家，未向整個歐洲擴散。另外，各國也多是以提升自身國力為首要目標，共同體精神尚未成形。因此，若歐盟要追求全歐洲的區域合作與平衡發展、謀求歐洲人民最大利益，以及激發歐洲各國人民產生對歐盟的共同體精神，必須開始進行整合。

第二節 歐盟的發展過程與影響

在探討歐洲整合的理論後，我們可以得知歐洲整合的進行方式及歐洲各國對於整合所抱持的基本立場。本節將延續歐洲整合的脈絡來探討歐盟發展的歷史背景及歐盟整合所帶來的影響。

壹、歐洲整合的發展

歐洲整合的概念從二次大戰之後開始明朗化。現今所見的歐盟並非憑空產生，而是經過一段長時間演進與發展的結果。本研究將歐洲整合分成三個階段，來說明歐盟演進過程：



一、醞釀期：思索重建架構（1946~1950）

二次大戰後，歐洲在戰爭的肆虐下殘破不堪而亟待重建。因此，歐洲在美國的協助下開始進行重建。1946年9月19日，邱吉爾在瑞士蘇黎世大學演說中表示，戰後重要的方向為建立一個歐洲合眾國（the United States of Europe），而其中第一步則為組成歐洲理事會（Council of Europe）（Moran, 1966: 312; 引自陳勁，1999：96）。隨著歐洲經濟組織（Organization for European Economic Cooperation, OEEC）的成立和馬歇爾計畫的實施，顯示歐洲已開始進行整合。針對歐洲必須走向整合，有諸多因素：

一股由多重因素交織而成的壓力會促使歐洲整合過程即時開始。這些因素包括，

由於東歐共產集團成立而帶來日益沉重的受威脅感覺；美國為了減輕維持世界經濟的負擔以及開拓更新更大市場的期望，而對歐洲整合方案表示支持；同時，也有著西歐各國本身互相的期待，希望能夠藉由整合而交互約束，以避免另一次民族國家特立獨行、為所欲為的危險（陳勁，1999：96）。

然而，這些共同的立場與態度，並未在 1949 年 5 月 5 日創立的歐洲理事會得到充分解決，這是由於歐洲各國對於歐洲應該採取何種重建形式產生爭議。對於歐洲重建的形式，「建立一個超國家主義的歐洲」或是「維持以民族國家為主的歐洲架構，但加強各國政府間的合作」皆有人提倡，不過皆未達成共識。無法達成共識的原因為，一些歐洲主要國家（特別是英國、德國與法國）對主權的認知影響到對整合的態度及應採取的型態（張亞中，1998，2003）。

英國傳統上為「國會至上」的國家，認為國會才是國家主權的象徵。因此，難以接受有一超國家組織的權力凌駕在國會之上。再者，英國在二次大戰後，仍然希望在國際中扮演世界強權，因而不願意在歐洲整合過程中，交出主權或是使主權受到限制（張亞中，1998）。

德國（此指西德）為二次大戰的戰敗國，在行使國家主權時受到國際社會相當大的限制。對德國而言，要爭取主權，必須加入國際組織，以取得和他國平等的地位。再者，德國認為歐洲整合並不會限制德國原本就已受限的主權，反而是當其他國家也一起將部分主權交給共同體時，德國主權所受的限制會減輕，更有助德國在整合中獲得權力。此種態度使得德國在戰後，對於所有強化共同體權力的看法均全力支持（張亞中，1998，2003）。

法國對主權的態度則是介於英、德之間。法國對歐洲整合的態度是，以限制部分的國家主權來換取其他歐陸國家對整合的支持。一方面，法國期望透過整合防止德國再起，並強化其在歐洲的領導地位；另一方面，並不願意在整合過程中喪失主導權（張亞中，2003）。

二、發展期：從歐洲共同體到歐洲聯盟（1950~1993 年）

由於英國對歐洲整合採取保留的態度，使得法國在 1950 年代初期的歐洲整合過程中取得主導權。1950 年，Jean Monnet 和 Robert Schuman 兩位法國政治家提議，歐洲國家應簽署控管各國煤鋼資源的協定，以避免軍事擴張的威脅。1950 年 5 月 9 日，當時擔任法國外長 Schuman 發表「舒曼計畫」(Schuman Plan) (亦稱舒曼宣言，Schuman Declaration)，主張各國應將煤鋼資源所有權轉移至一超國家機構，同時，藉由煤鋼資源的共管，使各國利益結合，並達歐洲和平之目的。因此，舒曼計畫被視為歐洲整合的起點和序幕（黃琛瑜，1999；張福昌，2002；EU, 2006a）。

1951 年 4 月 18 日，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時和盧森堡六國以舒曼宣言為基礎，在巴黎簽署《歐洲煤鋼共同體條約》(the Treaty Establishing the European Coal and Steel Community，亦稱巴黎條約，Treaty of Paris)，創立「歐洲煤鋼共同體」(European Coal and Steel Community, ECSC)，成為歐洲聯盟的最早前身（張亞中，1998；黃琛瑜，1999）。具有濃厚超國家主義的《巴黎條約》，使歐洲的合作不再侷限於國家間合作，而是在歐洲整合的架構下，開啓功能性的合作。因此，歐洲煤鋼共同體可說是運用新功能主義的邏輯（張亞中，2003），正如同 Monnet 所言：

在將基礎工業合併為一體，建立嶄新的高級公署之後，高級公署將透過各項決議將法國、德國和所有參加國都結合成為一個整體。本建議將為歐洲聯盟打下初步的現實基礎，而其最終目的則是為了和平（引自黃偉峰，2003：30）。

在歐洲煤鋼共同體成功建立後，法、德、義、荷、比、盧六國決定將共同合作拓展到其他領域。1957 年 3 月 25 日，該六國在羅馬共同簽署包括《歐洲原子能共同體條約》(The Euratom Treaty)和《歐洲經濟共同體條約》(The EEC Treaty)的《羅馬條約》(Treaty of Rome)，成立「歐洲原子能共同體」(European Atomic Energy Community, Euratom)和「歐洲經濟共同體」(European Economic Community, EEC)；而後在 1965 年簽署《合併條約》(The Merger Treaty)，將先

前的歐洲煤鋼共同體納入，正式成立「歐洲共同體」(European Communities, EC，簡稱歐體)(見圖 3-1)。《羅馬條約》和《巴黎條約》，與之後的《單一歐洲法案》(Single European Act)、《歐洲聯盟條約》(Treaty on European Union, TEU，亦稱馬斯垂克條約，Treaty of Maastricht)、《阿姆斯特丹條約》(The Amsterdam Treaty)及「尼斯條約」(Treaty of Nice)皆為歐體建制化的里程碑(張亞中，2003；黃琛瑜，1999)(見表 3-1)。

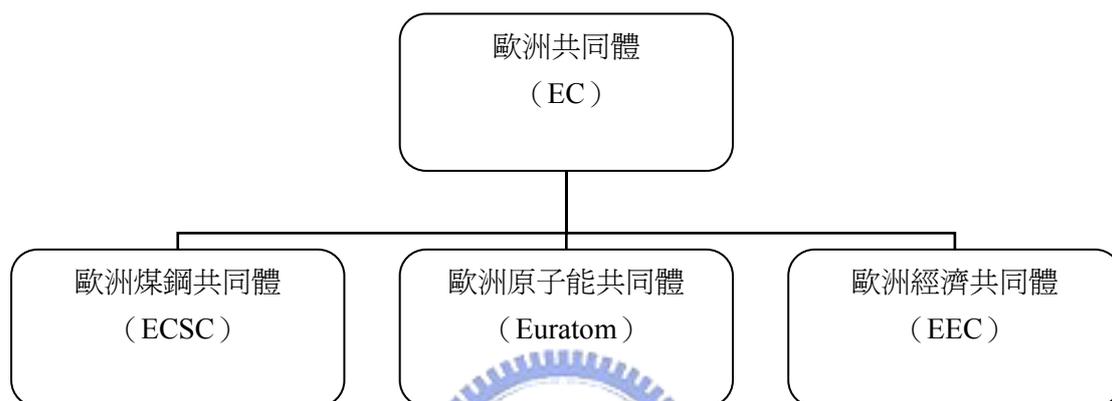


圖 3-1 歐洲共同體架構

表 3-1 歐洲整合重要條約一覽

條約名稱	簽署年代	主要貢獻
巴黎條約	1951	成立歐洲煤鋼共同體，為歐盟的最早前身
羅馬條約	1957	正式成立歐洲共同體
單一歐洲法案	1986	使會員國的權力逐漸集中於歐體
歐洲聯盟條約	1992	確立歐盟的三根支柱
阿姆斯特丹條約	1997	改革歐盟現有機構，協助歐盟應付眼前危機
尼斯條約	2001	使歐盟得以因應未來擴大的過程

1969 年 12 月的海牙首長會議確立「完成、深化、擴大」(completion, deepening and enlargement)的基本方針，賦予歐體新生命。1970 年代後，歐洲整合重要的成就是歐體的擴大(張亞中，1998：60)。

1973 年 1 月 1 日，英國、愛爾蘭和丹麥正式加入歐體，使歐體會員國由六國成為九國。同時，象徵著歐體此一超國家組織，凌駕了歐洲自由貿易協會

(European Free Trade Association, EFTA，此為英國在 1959 年所發起，丹麥和愛爾蘭均為會員國)此一競爭對手。不過，由於英國和丹麥反對歐體的深化政策，且一直未曾放棄「最低限度歐洲」的立場(即不放棄自身國家主權)，使得英國、丹麥兩國對於歐洲整合事務始終抱持一種謹慎的態度。英國亦從體制外反對超國家主義的角色，轉化成在體制內阻礙超國家主義發展的角色(吳錫德等譯，2002；張亞中，2003)。

1980 年代開始，歐體開始南擴，繼希臘於 1981 年 1 月 1 日加入，西班牙和葡萄牙在 1986 年 1 月 1 日也正試加入歐體。此三個國家的加入，則是象徵此三個長期專政獨裁國家民主化的成果，同時也代表著共同體願意和較為貧窮的南歐一起團結奮鬥的精神，使得在平衡貧富區域之間的財富和經濟能力上，獲得相當大的進展(吳錫德等譯，2002：8)。在此之後，歐體開始進入超國家主義與政府間主義並存的時期。1986 年 2 月簽署，同年 7 月 1 日生效的《單一歐洲法案》制訂的制度使會員國的權力逐漸集中於歐體，顯現出超國家主義的特徵。該法案為強化歐洲整合和健全歐洲內部市場，修正先前的《羅馬條約》，進而擴充歐盟的權力；1992 年 2 月 7 日簽署的《歐洲聯盟條約》，則確立歐盟的三根支柱。其中，第一支柱(為先前的歐體)具有超國家主義色彩，第二及第三支柱，則是以政府間主義的機制在運作(張亞中，1998，2003)。1993 年 11 月 1 日，歐洲聯盟條約開始生效，歐盟正式概括承受歐體，擴大為一更為廣泛的政治體系(見圖 3-2)(張亞中，2003；黃琛瑜，1999)。

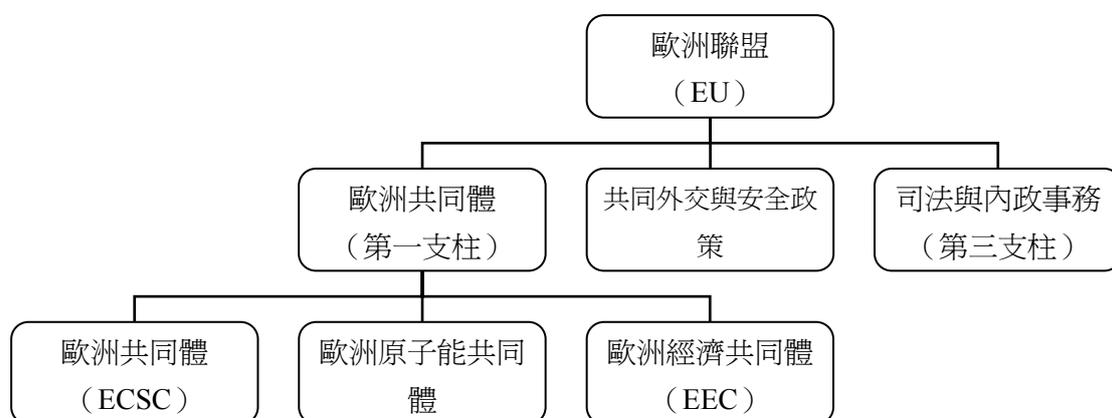


圖 3-2 歐洲聯盟架構

三、成熟期：持續擴大與深化（1993~）

歐洲聯盟條約正式生效後，歐洲統合持續向擴大與深化的方向發展（吳錫德等譯，2002；張亞中，2003）。1990 年代初期，東歐政治上的動盪拉近了奧地利、芬蘭和瑞典三國與歐盟之間的關係。此外，由於受到歐洲單一市場遠景的吸引，以及著眼於有必要儘早加入一個趨向政治意涵的歐洲，於是該三國在 1995 年 1 月 1 日正式加入歐盟（吳錫德等譯，2002：9），歐盟會員國增加至 15 國。

1999 年 5 月 1 日，由歐盟 15 個會員國所簽署的阿姆斯特丹條約正式生效。該條約主要是在處理歐盟主要機構間的權力定位、外交政策效力，增加就業，以及歐盟的擴大等問題；條約目標則在於改革歐盟現有機構，協助歐盟從容應付眼前危機，以邁向更深更廣的整合進程（張亞中，2003；黃琛瑜，1999）。2000 年，歐盟執委會制定「2000 議程」（Agenda 2000），則將重心放在 2000 至 2006 歐洲的發展上，確立四大發展方向：持續增加與開創新的就業機會、優先重視知識和新科技、就業系統的現代化以及生活條件的改善（吳錫德等譯，2002：12）。

進入 21 世紀後，爲了規範未來歐盟持續擴大後，各會員國間的決策關係，歐盟各會員國在 2000 年 12 月的尼斯高峰會議通過尼斯條約，並於 2001 年 2 月 26 日的歐盟高峰會議完成簽署。此條約確立未來歐盟部長理事會投票比重、內部機構和決策機制的改革，使歐盟得以因應未來擴大（特別是東歐國家的加入）的過程。2004 年 5 月 1 日，賽普勒斯、捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克共和國和斯洛維尼亞等 10 國正式加入歐盟。2007 年 1 月 1 日，保加利亞和羅馬尼亞正式加入歐盟。在經歷六次擴大歷程後，歐盟擴大爲 27 個會員國。目前正在申請入會則有：克羅埃西亞、及土耳其等國（見表 3-2）（EU, 2006b）。

表 3-2 歐盟會員國加入歐盟時間

加入年代	加入會員國	會員國總數累計
1951	法國、德國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡	6
1973	英國、丹麥、愛爾蘭	9
1981	希臘	10
1986	西班牙、葡萄牙	12
1995	奧地利、瑞典、芬蘭	15
2004	賽普勒斯、捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克、斯洛維尼亞	25
2007	羅馬尼亞、保加利亞	27
目前申請入會	克羅埃西亞、土耳其	

2004 年 10 月 29 日歐盟各會員國在羅馬簽署《憲法條約》(Constitutional Treaty)，歐盟在建構憲法上跨出一大步。該條約目的在使歐盟從一個以經濟共同體為主的結合轉型為政治的聯盟實體（楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006：10）。雖然在討論與論辯之中，涉及各國權力和影響力，不過歐盟各會員國對於建立一個真正的歐盟聯盟，仍有高度的共識（張亞中，2003）。最後，將歐盟演進過程整理於表 3-3：

表 3-3 歐盟整合演進過程

階段	時間	事件
醞釀期	1946/09/19	邱吉爾發表鼓吹成立歐洲合眾國(不包括英國在內)的演說。
	1947/06/05	美國國務卿馬歇爾發表援助歐洲經濟復建的計畫,即馬歇爾計畫。
	1948/04/16	「歐洲經濟合作組織」成立於巴黎。
	1949/05/05	「歐洲理事會」成立於法國東部的史特拉斯堡。
發展期	1950/05/09	法國外長舒曼發表歐洲煤鋼共營的有名宣言。
	1951/04/18	「歐洲煤鋼共同體」的六個原始會員國於巴黎簽署成立條約,又稱巴黎條約。
	1957/03/25	「歐洲煤鋼共同體」六個創始會員國簽署「羅馬條約」成立「歐洲經濟共同體」暨「歐洲原子能共同體」。
	1972/01/22	英國、愛爾蘭丹麥及挪威簽署加入「歐洲共同體」條約。
	1981/01/01	希臘加入「歐洲共同體」。
	1986/01/01	西班牙及葡萄牙加入「歐洲共同體」。
	1986/02/17 - 28	歐洲單一法案簽署,預計 1992 年 12 月 31 日完成單一市場。
1991/12/09 - 10	「歐洲理事會」會議在馬斯垂克通過「歐洲聯盟條約」,即「馬斯垂克條約」。	
成熟期	1995/01/01	奧地利、瑞典、芬蘭加入歐洲聯盟,會員總數增加為 15 個。
	2000/12/07 - 08	歐盟尼斯高峰會面臨棘手的擴大編制問題 歐洲聯盟十五個會員國領袖與申請加入歐盟的十二國領袖在尼斯協商,擴大編制成擁有二十七個成員。
	2004/05/01	東歐十國的正式加入歐盟,是歐盟在範圍以及差異度上有史以來的最大擴張。賽普勒斯、捷克共和國、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛伐克共和國和斯洛維尼亞,總計超過一億位的新公民加入歐盟。歐盟擴大為 25 個會員國。
	2004/06/18	歐盟會員國領袖於布魯塞爾召開政府間會議,對歐盟憲法條約草案達成協議,歷史性地通過了一部歐盟憲法條約。
	2004/10/29	歐盟 25 個會員國正式簽署了歷史上第一部歐盟憲法條約,該條約必須在歐盟全部成員國根據本國法律規定,通過全民公決或議會投票方式批准後方能生效。如獲得所有成員國和歐洲議會的批准,條約將於 2006 年 11 月 1 日正式生效。
	2007/01/01	保加利亞和羅馬尼亞正式加入歐盟,歐盟擴大至 27 個會員國。

資料來源：整理自 <http://www.eusa-taiwan.org/P2-a1.htm>

貳、歐盟整合的影響

歐洲整合已進入「歐盟」此一新的發展階段，將使得歐洲未來的一舉一動更受世人的關注。同時，在歐盟的持續整合下，不論是對歐洲內部，或是對整個世界，皆會造成一些影響（黃琛瑜，1999；張福昌，2002）：

一、會員國國家主權受到挑戰

在民族國家的傳統主權概念下，歐盟整合正在引發一場主權革命。無論歐盟未來會走向聯邦、邦聯等政體型態，或發展成政府間國際組織，甚至是成為前所未見的超國家組織，我們可以確定的是，歐盟的發展已破壞會員國國家主權完整性，同時造成會員國中央和地方關係產生「去中央化」（decentralization）（黃琛瑜，1999）。在會員國中央政府方面，第一、中央政府決策權遭歐盟相對剝奪；第二、而作為守門員的角色有弱化趨勢。在會員國地方政府方面，第一、歐盟的興起使地方政府擁有部份決策權，可參與決策過程；第二、歐盟透過立法權和財政權的運作，使歐盟和會員國地方政府的互動直接越過會員國中央政府。

二、不容忽視的龐大政經力量

歐盟整合已使得歐盟成為世界上最大的經濟體之一。以 1994 年為例，歐盟 15 個會員國的總進口貿易約佔世界的 15%，比美國的 13% 和日本的 10% 還多；其出口貿易則約佔 16%，與美國相當，而高於日本的 5%。在國際貿易中，歐盟的影響力已足以和美國抗衡。另外，在國際社會中，由於歐盟對開發中國家所提供的援助遠高於美國、日本和其他國家，因此，在國際上的角色日漸重要（張福昌，2002）；同時，歐盟會員國中有兩個聯合國常任理事國（英國、法國），使得歐盟的政治勢力亦不可小覷。

三、歐洲公民權和認同感的形成

歐洲整合運動目的之一在建立一個「人民的歐洲」。因此，在歐洲聯盟條約

中，揭示「歐洲聯盟公民權」的概念，規定「所有會員國國籍者皆為歐盟公民」，並賦予歐洲人民許多新的權利和自由，包括：自由遷徙權、選舉或被選舉權、請願權、外交保護權、以及在歐洲人權條約（European Human Rights Convention）與各會員國憲法保障下的基本人權等（黃琛瑜，1999）。另外，歐盟希望在整合過程中，形塑所謂的「歐洲認同感」（European Identity），使歐洲人民覺得自己是歸屬於歐洲的感覺。為了形成歐洲認同感，歐盟採取教育、文化和青年互訪交流的措施（張福昌，2002：219-221）。不過，在一份歐洲對歐洲認同感的調查結果中，幾乎所有歐盟國家人民對於「只認同自己是歐洲人」的比例最低，顯示歐洲認同感尚待繼續加強。

四、區域整合的典範

在國際社會間，歐盟是現今最成功的區域整合的實例，足以成為其他區域整合進行時的學習對象。從整個歐盟的整合過程來看，我們可以發現一些歐盟的整合原則，第一、以經濟整合為出發，進而擴展至政治合作；第二、歐盟權限雖來自各會員國之轉移，但透過「輔助原則」的合作模式，使會員國應有權限得以受到保障；第三、以民主政治和市場經濟作為入會基本標準，使歐洲政經局勢得以逐步趨向一致，並促進歐洲穩定與和平。上述這些原則是歐盟整合成功的脈絡，也是未來進行區域整合的參考典範（張福昌，2002：212-213）。

第三節 歐盟的治理體系

多層級治理是治理形式之一，是治理理論發展的新階段，對於歐盟的運作情形能提供一個較佳的詮釋途徑。因此，本節旨在由治理的意涵與形式之介紹，探討歐盟多層級治理體系之特性。

壹、治理的意涵與範圍

自世界銀行於1989年提出「治理危機」後，治理的概念開始受到廣泛討論，進而成為1990年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域（孫本初、鍾

京佑，2005：109)。世界銀行從國家的層次，將治理界定為「一國在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行爲」(World Bank,1994: xiv)。另外，Gonzalez III、Gambhir Bhatta 和 L. Joaquin (1998: 3) 則將治理視為一種權力、影響力以及政府與人民共同實現經濟和社會政策的工具。

治理從廣義來說，不但適用於國家的範圍，且適用於跨國界的國際社會。前者即所謂的「政府治理」的場域，後者是「全球治理」的場域(孫本初、鍾京佑，2005)。聯合國下設置的「全球治理委員會」(Commission on Global Governance) (1995) 將治理界定為：「很多公共或私人的機構和個人，在處理其共同事務的諸多方式之總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調合並採取聯合行動的持續過程。它包括有權迫使人們服從的正式機構和建制及各種非正式的安排」。

Rhodes認為治理是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括政府機構和非政府組織，皆可在治理過程中扮演重要角色，其將治理歸納出八種使用的途徑：(1) 最小限度的 (the minimal state) 的國家；(2) 公司治理 (corporate governance)；(3) 新公共管理 (the new management) 的政府；(4) 良好治理 (good governance)；(5) 國際的相互依賴 (international interdependence) (6) 社會操控系統 (a socio-cybernetic system)；(7) 新政治經濟 (the new political economy) (8) 以及自我組織的網絡 (self-organizing networks) (Rhodes, 1997: 47-52, 2000: 55-63)。

檢視對於治理的各種界定，顯示治理的範圍已從國家治理的概念擴展或轉移到社會治理的領域，包括公部門、私部門，以及志願部門皆參與治理的運作(孫本初、鍾京佑，2005)。

貳、治理的型態與歐盟多層級治理體系

欲界定歐盟多層級治理體系屬於何種治理型態，我們須先對治理型態有所界定。「治理」指的是所有達成具有拘束力的決定之方法和途徑，因此，可以將治理界定成四種理想型態(黃偉峰，2003a)，分別為「國家主義」(statism)、「多元主義」(pluralism)、「組合主義」(corporatism)，或網絡 (network)。不過，隨

著研究者的觀察角度不同，上述四種「治理」的理想型態也會有不同的定義。

舉例來說，Schmidt (1997:135) 將「組合主義」定義為少數利益團體被納入政策決定和執行的核心；「多元主義」則是指大多數的利益團體均可影響決策，卻無法影響政策的執行；「國家主義」則是指利益團體被摒除在決策之外，卻被納入以協助政策執行。另一方面，Kohler-Koch (1999) 則是依「政治關係的組織原則」和「政體的構成邏輯」兩個面向來分類。她將「國家主義」界定成多數決民主和追求集體認同結合下的產物；「多元主義」則起源於多數決民主和調解私利競爭所結合的政治體系；「組合主義」則是協和式民主與追求集體認同結合而成的產物；至於「網絡治理」則是奠基於協和式民主和調解私利競爭的結合。四種治理的理想型態之比較，可整理如表 3-4：

表 3-4 四種「治理」理想型態之特質

	國家主義	多元主義	組合主義	網絡治理
超國家組織暨會員國之角色	權威者	裁判	中介者	啓動者
主要行動取向	尋求共同的國家利益	追求個人利益	整合衝突團體之利益	協調相關利益
互動模式	基於多數統治的命令和控制	彼此競爭與妥協以建構「最小獲勝聯合」	有系統地協商以達成共識	多方談判以趨近彼此的立場
主要行動者	國家或公法人	國家和為數甚多的利益團體及政黨	國家和少數功能性利益團體之層峰組織	國家及利害共生之利益團體
政治分配的層級	中央層級涵蓋所有政策議題	由相應層級處理全面或特殊的政策議題	由中央和地方層級共同涵蓋特殊的政策議題	以特殊功能議題橫斷不同政治層級
政策執行	利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體無法影響政策執行	少數利益團體被納入行政體系以協助政策執行	利益團體與行政官僚交換資源以協助政策執行

資料來源：黃偉峰 (2003a : 299)。

在界定治理的型態之後，我們接著可從歐盟治理體系如何轉化多元利益而成爲具有拘束力的政策切入，來對歐盟多層級治理體系具有之特質進行探討與歸類。歐洲多層級治理的特徵如同吳志成和李客循（2003）所指出的，主要表現在四點：（1）決策主體的多層級性。從決策權分布的領域來看，歐洲治理並非僅僅局限於國家政府或某個超國家機構手中，而是散布於以地域爲界的不同層級之中。（2）各個行爲體之間沒有等級之分。也就是說，超國家機構並不凌駕於會員國之上，並且會員國與次國家政府對超國家機構沒有隸屬關係。（3）多層級治理體系具有動態性。多層級治理的參與主體和層級會因爲它們所面臨的政策任務和治理形式的不同而有所變化。（4）多層級治理體系是一種非多數同意（non-majoritarian）的談判協商體系。

由此四項特徵來看，多層級治理皆具有上述四種治理型態之部份特質，因此，我們難以將其歸類。此種情形，如同 R.Eising 和 B. Kohler-Koch（1999）所指出的，歐盟的治理體系無法被歸類到「國家主義」（statism）、「多元主義」（pluralism）、「組合主義」（corporatism），或網絡（network）等任何一種治理型態。

其次，隨著全球化和歐洲整合的步伐，會員國中央政府的決策權力和政策功能已逐漸流向其他層級的政府或非政府組織。同時，會員國之中央官僚不再獨享治理權力，他們必須與超國家組織、區域與地方政府，甚至非政府的民間組織和行動者來分享治理權力，使得正在成型的歐盟多層級治理體系更加難以「定型」。

第四節 歐盟的組織與運作

歐盟是歐洲整合歷經醞釀期、發展期到成熟期的「產物」。隨著整合歷史的不斷推演，歐盟的組織和架構日漸龐大、複雜。在分析歐盟治理體系後，本節將探討歐盟的組織與運作。首先，說明歐盟的法律基礎；再來，將探究今日歐盟的組織之職權，以及各組織間之互動狀況，期能進一步認識歐盟的運作架構。

壹、歐盟的法律基礎

「歐洲共同體法」是一套特別的法律系統，和一般的國際法不盡相同，其最大的特色有二：「直接效力」與「優越性」。直接效力是指歐洲共同體法直接對會員國產生約束力，各會員國有義務履行歐洲共同體法的規定；優越性則是指歐洲共同體法的法律位階高於會員國的國內法，各會員國的憲法和其他法律與歐洲共同體法相牴觸時則無效（張福昌，2002：23-24）。

此外，歐洲共同體法更是一套龐大的法律系統，其法律淵源可分為「主要法源」和「次要法源」兩大部分。主要法源包括：四個基礎條約（即歐洲煤鋼共同體條約、歐洲原子能共同體條約、歐洲經濟共同體條約和歐洲聯盟條約）、單一歐洲法案、阿姆斯特丹條約、合併條約、盧森堡預算條約、第二預算條約以及入會條約等。次要法源則是以主要法源為法律基礎所制訂出的法律，目的在賦予共同體各機構制訂某些法律準則的權力，亦可稱為「機構立法」或「部門立法」，包括：規則、指令、決議、建議及意見等（吳錫德等譯，2002；張福昌，2002）。

2004年10月29日歐盟各會員國在羅馬簽署《憲法條約》，歐盟在建構憲法上跨出一大步。雖然歐盟憲法目前尚未被全體會員國批准而實行，不過在預見的未來，歐盟憲法將通過生效，屆時，歐洲共同體法將會納入歐盟憲法而更為完善。

貳、歐盟的組織與機構

在歐盟各條約的法律基礎下，歐盟設立許多的機構，目的在使歐盟運作能獲得充份的政策指導、諮詢建議以及行政支援，使歐盟在整合的持續推展下，能無後顧之憂。本研究將歐盟的組織和機構分為三大類（見圖 3-3）：

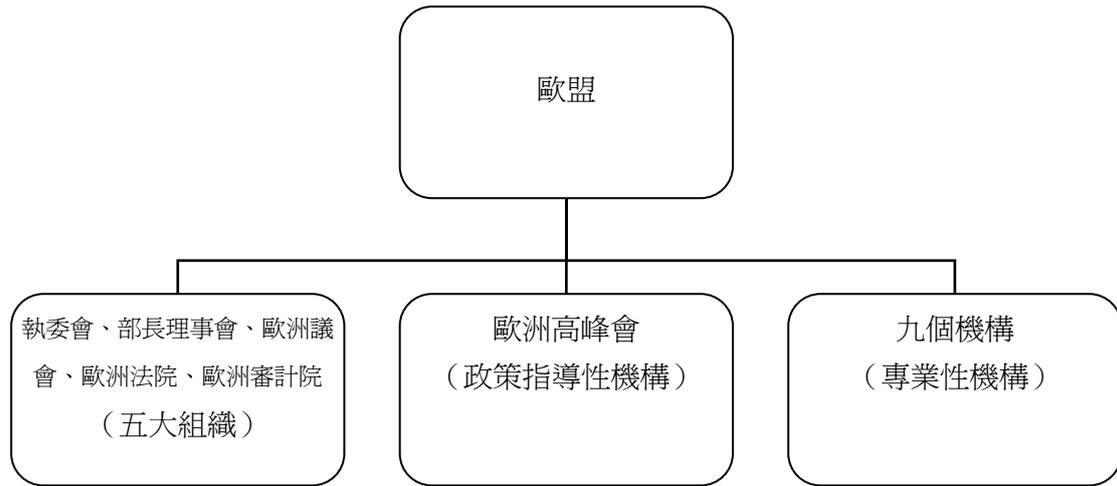


圖 3-3 歐盟組織分類圖

一、五大主要組織

依照基礎條約的規定，歐盟有 5 個主要的組織。茲將此 5 個組織之性質與職權分別說明如下：

(一) 歐洲執行委員會 (European Commission，簡稱歐盟執委會、執委會)

歐盟執委會是歐盟的行政單位，辦公室設在比利時的布魯塞爾。執委會由 20 位委員組成，設主席 1 人及副主席 5 人，任期為 5 年。每位委員各自負責一個領域（農業、交通運輸等），但執委會的每份文件皆是集體決議。委員的聘任通常在歐洲議會選舉結束後半年內進行，須經歐洲議會提名及全體會員國共同同意，始得出任。因此，所有委員須對歐洲議會負責。

執委會是一個政治上獨立的單位，執委會委員不受會員國影響，他們所代表的歐盟的共同利益：

雖然擔任委員會委員者都在各會員國擔任相關部門首長，但身為歐洲執行委員會的委員開會時，各委員的考慮就必須以歐盟整體的利益為出發點，不可存有本位主義（楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006：16）。

執委會的職權功能主要有五（宋燕輝，2003：229-237；吳錫德等譯，2002；張福昌，2002；EU, 2006c）：

1. 提案權

執委會可向歐洲議會和部長理事會提出立法草案。根據基礎條約的規定，歐盟所有組織機構中只有執委會才有權力向部長理事會提出立法草案（EU, 2006c）。部長理事會也只有當執委會提案後，才可依歐盟的立法程序來進行草案的審核和批准。這項獨特的立法提案權，是執委會最具影響力的武器，使執委會在歐盟決策過程中扮演關鍵的角色。另外，根據設立歐洲共同體條約規定，「倘條約已有明文規定或執委會認為有必要時，執委會對本條約涉及相關事項應擬定建議和提出意見」執委會也擁有政策提案權。此條款意味著執委會享有政策提案權（宋燕輝，2003：229）。

2. 執行權

執委會是歐盟最重要的執行單位，可管理和執行歐盟的政策及預算（EU, 2006c）。部長理事會決議通過的法案，自公佈生效日起，由執委會負責執行。執行過程中，執委會可依據部長理事會的授權，自行訂定規則、指令和決定。

3. 行政權

執委會有一個廣大的行政支援體系。除了 26 個總署和 10 幾個特別服務單位外，各會員國內還設有執委會的代表處和研究機構。執委會現有超過 2 萬名的歐盟職員來協助執委會執行歐盟政策，為歐盟主要組織中聘僱人數最高者（吳錫德等譯，2002：16）。

4. 監督權

執委會是歐洲條約和法律的捍衛者，也和歐洲法院共同執行歐盟法（EU, 2006c），目的在促使共同體法為大眾所確實遵守。當會員國違反條約規定或是部長理事會的決議，執委會可要求其提出解釋，並令其立即改正。若執委會對會員國改善情況不滿時，則可向歐洲法院按鈴申告。被歐洲法案宣判違規的會員國，應於期限內提出改善方案，否則執委會可對其科處罰金。

5. 代表權

執委會是歐盟的代表和對外交涉的單位。執委會在國際舞台上代表歐盟，而

與歐盟外的第三國進行協商與談判 (EU, 2006c)。歐洲聯盟條約生效後，執委會與歐盟高峰會一同負責確保對外關係、安全、經濟和發展政策之一致性。同時，全球化的持續進展也加重執委會在歐盟對外關係上所扮演的角色 (宋燕輝，2003：235)。

(二) 歐盟部長理事會 (Council of European Union，簡稱部長理事會)

部長理事會是歐盟的決策單位。輪值主席由各會員國每半年輪流擔任一次，其對內負責啟動歐盟決策機制，對外則代表歐盟出席國際會議、參加國際組織 (蘇宏達，2003：171)。輪值主席有權決定討論議題，在理事會議進行時，則視會議議題性質，由各會員國指派相關領域部長與會，即所謂的高峰會 (summit) (吳錫德等譯，2002；楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006：16)。因此，部長理事會隨著討論議題不同，組成亦會不同。

基本上，部長理事會之討論議題可分成九大領域 (EU, 2006d)：

1. 一般事務和外在外關係
2. 經濟和財政事務
3. 司法和內政事務
4. 就業、社會政策、衛生和消費者事務
5. 競爭力
6. 交通、電信和能源
7. 農業和漁業
8. 環境
9. 教育、青年和文化



部長理事會的組織除輪值主席和理事會議外，尚有秘書處 (位於布魯塞爾)、常設代表委員會 (Committee of Permanent Representatives, COREPER)、五個專門委員會 (農業特別委員會、經濟暨財政委員會、113 委員會、K.4 委員會及政治委員會) 和 200 多個工作小組等。秘書處負責為單位提供專業協助，尤其是法律和語文上的支援；常設代表委員會、專門委員會和工作小組則負責研議提案，

溝通妥協，協助政務推動。其中，常設代表委員會為部長理事會的核心機構，負責協助部長理事會順利運作，並執行其交辦事項不受秘書長管轄，而為一獨立機構（張福昌，2002；蘇宏達，2003）。

部長理事會的職權有下列六項（EU, 2006d）：

1. 通過歐洲法
2. 協調各會員國間廣泛的經濟政策
3. 為歐盟和其他國家或國際組織的協議作結論
4. 和歐洲議會共同批准歐盟預算
5. 以部長理事會設定的指導原則為基礎，發展歐盟共同外交和安全政策
6. 協調各會員國法院和負責犯罪事務防治的警政機關間的合作關係

部長理事會的決策是以投票方式進行，表決方式有簡單多數決、條件多數決（qualified majority）和一致決三種。然而，由於各會員國的經濟發展程度、人口及面積差異相當大，因此，決策時是以條件多數決為主，即各國在部長理事會所分配的票數不一（見表 3-5），議案至少須達到三分之二門檻（232 票），始能通過。

表 3-5 歐盟會員國於部長理事會分配票數

國別	各國票數
德國、法國、義大利、英國（4）	29
西班牙、波蘭（2）	27
荷蘭（1）	13
比利時、捷克共和國、希臘、匈牙利、葡萄牙（5）	12
奧地利、瑞典（2）	10
丹麥、愛爾蘭、立陶宛、斯洛伐克、芬蘭（5）	7
賽普勒斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、盧森堡、斯洛維尼亞（5）	4
馬爾他（1）	3
總計	321

資料來源：EU (2006d).

綜合而言，部長理事會是由各會員國部長出席組成的高層會議。在性質上，屬於會員國間的會議；在組織結構上，則是代表會員國及其國家利益的最典型機構。

(三) 歐洲議會 (European Parliament, EP)

在一般民主國家中，議會為一立法機構，擁有制定、通過法律和監督行政部門的權力。古典議會主義的學者 Walter Bagehot 在其 1867 年的經典《英國憲政》(The English Constitution) 一書曾提出民主議會的功能至少包括有：立法、代表、監督、選舉、財政、宣達和支持等 (引自黃偉峰，2003c：282)。然而，歐洲議會卻非一個擁有完整權力的「議會」，其部份權力是和執委會和部長理事會共享。

歐洲議會在歐洲的建設上代表著歐洲各民族與各個公民。自 1979 年，626 位議員便由直選方式產生。最近一次的議員選舉在 2004 年 6 月，25 個會員國一共選出 732 位議員 (表 3-6)。不過，議員出席會議時，並非依其國別而坐，而是依其所屬政治團體而坐。此等政治團體的劃分，是以政治理念的同質性而結合，而非以國籍相聚的 (吳錫德等譯，2002)。

表 3-6 2004 年歐盟會員國選出之歐洲議會代表人數

國別	人數	國別	人數
比利時	24	立陶宛	13
捷克共和國	24	盧森堡	6
丹麥	14	匈牙利	24
德國	99	馬爾他	24
愛沙尼亞	6	荷蘭	27
希臘	24	奧地利	18
西班牙	54	波蘭	54
法國	78	葡萄牙	24
愛爾蘭	13	斯洛維尼亞	7
義大利	78	斯洛伐克	14
賽普勒斯	6	芬蘭	14
拉脫維亞	9	瑞典	19
總數	732	英國	78

資料來源：EU (2006e).

歐洲議會的主要職權有五（吳錫德等譯，2002：20；張福昌，2002：110-111；黃偉峰，2003c：282-298；EU, 2006e）：

1. 立法權

歐洲議會透過「共同決策程序」和部長理事會共同審理執委會所提出法案；同時，由於立法提案權依然保留在執委會手中。因此，歐洲議會並非擁有完整立法權，而是和部長理事會與執委會共享。

然而，在立法過程中，歐洲議會的權力並非大於部長理事會，而是兩者地位相當（EU, 2006e）。在歐盟農業、經濟政策、簽證和移民等立法，通常在部長理事會徵詢過歐洲議會意見後，即可單獨執行。不過，新會員入會申請案則須經過歐洲議會之同意。另外，所有共同體法律之提案，亦須經歐洲議會認可後，始得施行（吳錫德等譯，2002）。

2. 監督與控制權

歐洲議會可對歐盟的機構或單位進行民主的監督（EU, 2006e），目的確保歐盟各項政治活動能得以順利推行。歐洲議會透過質詢、辯論和取得相關報告來監督歐盟行政部門在執行歐盟政策時，是否適當或適職（張福昌，2002）。另外，歐洲議會亦可控制預算支出、監督預算使用、監督次級立法、組成調查委員會，甚至建請歐洲法院進行司法審查。最後，甚至可以利用不信任投票的通過來免除執委會全體委員之職務，並解散執委會（黃偉峰，2003c）。

3. 預算權

歐洲議會有監督歐盟經費的權力（EU, 2006e）。歐盟的年度預算是由歐洲議會和部長理事會共同決定。因此，歐洲議會的預算權由部長理事會和歐洲議會共享。同時，歐洲議會擁有預算審核上的否決權。歐洲議會的預算權以四種方式呈現：

第一、在執委會所訂定的操縱尺度之下，歐洲議會對於所謂的「非必須支出」有最後之決定權。第二、自從 1975 年起，它有權否決整個預算。第三、只有在歐洲

議會議長簽名後，該預算才開始生效。第四、議會將執行該項預算之權力交於執委會（吳錫德等譯，2002：20）。

4. 任命權

1992 年通過的歐洲聯盟條約，在第 158 條規定，「會員國政府必先諮詢歐洲議會意見後始得以一致共識來提名執委會主席，而且執委會主席及全體委員皆須經由歐洲議會同意，再由會員國政府以一致共識任命之。」後來阿姆斯特丹條約第 214 條進一步規定，執委會主席之提名必先獲得歐洲議會之同意。除了對執委會的任命外，歐洲議會在 1975 年已取得歐洲審計院委員任命的諮詢權。1992 年歐洲聯盟條約賦予歐洲議會對歐洲中央銀行董事，及總裁和副總裁之任命的諮詢權。此外，歐洲聯盟條約也使歐洲議會有權直接任命歐盟監察史（Ombudsman of the European Union）（黃偉峰，2003c）。

5. 宣達與代表權

自 1983 年開始，歐洲議會每年公佈「年度世界人權報告」，指在宣達、提醒和調查各地違反人權的事例。此份報告已漸獲各界重視，使歐盟機構和各會員國開始注意人權改善的問題。因此，歐洲議會對於人權問題具議程設定之權力。另外，根據歐洲聯盟條約第 138D 條規定，「歐洲公民，或居住於任一會員國且有法定住所之自然人和法人皆可向歐洲議會提出請願」，使歐洲議會具有接受人民請願之功能，得以適時代表與伸張人民權利（黃偉峰，2003c：287-288）。

（四）歐洲法院（European Court of Justice）

歐洲法院位於盧森堡，是歐盟的最高司法機構。歐洲法院的主要職責在維護條約的解釋和使用時的一致性，確保共同體法的順利執行。因此，其主要任務是負責維持歐洲法律的常規；檢視各會員國是否都依歐盟相關立法之要求，對法規作相同的詮釋及落實執行（吳錫德等譯，2002；張福昌，2002；楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006：16-17）。

歐洲法院由法官和檢察官組成。依據尼斯條約的規定，法官人數為歐盟會員國數目；檢察官人數則為 8 位，但如有需要，部長理事會得應歐洲法院要求，以

一致決通過，增加檢察官人數。雖然各會員國均有一位法官代表在歐洲法院，但為增加效率起見，尼斯條約規定歐洲法院進行審判時，應設分庭（chambers），由3至5位法官組成；或大分庭（Grand Chamber），由9至11位法官組成。只有在依歐洲法院規章（the Statute of the Court of Justice）規定的特殊情況才由全體法官坐庭審判（王玉葉，2003）。

歐洲法院只處理和共同體法有關的案件，其管轄權並不會延伸至各會員國內。歐洲法院主要職權有（王玉葉，2003：336-339；吳錫德等譯，2002：22）：

1. 受理會員國不履行條約義務之訴訟，保障條約確實被遵守執行
2. 處理會員國間、歐盟與會員國間以及歐盟體制內的爭訟
3. 對歐盟機構之行爲進行合法性審查
4. 受理抗辯法規不合法之請求
5. 運用先行裁決權，有效整合共同體法和會員國此兩套法律體系
6. 提供諮詢意見權
7. 其他雜項管轄權



（五）歐洲審計院（European Court of Auditors）

歐洲審計院位於盧森堡，各會員國皆有一位代表。所有代表在部長理事會諮詢歐洲議會的意見後，以一致決的方式任命，任期為六年。歐洲審計院的任務為檢查歐盟所有收支項目是否合法、合理或合乎經濟效益，同時協助部長理事會和歐洲議會進行預算審查。其職權則為：審查和監督歐盟所有收入與支出的總額，無論編入預算與否；確保歐盟良好的財經管理；以及檢查來自納稅人繳納的歐盟基金，審視經費是否適當的募集及合法的、經濟的，及依原募集目的來使用（吳錫德等譯，2002；張福昌，2002；楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006）。

二、政策指導性機構：歐洲高峰會（European Council）

歐盟高峰會由各會員國之最高領導者和執委會主席組成，為歐盟集體領導的最高決策中心，引導重大政策的方針，可謂是歐盟的最高權威。除此之外，歐洲高峰會更是歐洲整合過程中，國家利益的守門者，而為保全國家主權之最大象徵

和實質運作，顯示出歐洲重大政策之最終決定權仍由各會員國掌握（藍玉春，2003）。Peterson 和 Bomberg（1999）則認為，在歐盟多層級治理的決策體系中，歐盟高峰會位於「超國家層級」，是在做出「創造歷史」(history-making)的決定。

三、專業性機構

除了五大組織和歐洲高峰會之外，歐盟尚設有許多專業性機構，協助歐盟事務之順利推展（吳錫德等譯，2002：26；張福昌，2002：127-129；EU, 2006f）：

1. 歐洲經濟與社會委員會（European Economic and Social Committee）：成員有 317 位，由各會員國依該國人口數推派代表組成，這些代表來自各種不同經濟性和政治性團體，象徵由雇主、工會、農民、顧客和其他利益團體共同組成的公民社會。其權限為，根據部長理事會和執委會的要求，對相關的經濟和社會問題，提供建議。然而，這種建議純屬參考性質。
2. 區域委員會（Committee of Regions）：成員有 317 位。區域委員會是在代表歐洲各區域和地方當局，其主要任務為，在歐盟體系下，確保地方（區域）政府的地位。因此，區域委員會可比喻為會員國地方政府和歐盟間的傳聲筒。部長理事會和執委會亦可要求區域委員會對區域發展的問題提供意見，但仍屬參考性質。
3. 歐洲投資銀行（European Investment Bank）：為一銀行，但為一非營利機構，其職權在為歐盟投資計畫籌措資金，並將所籌措資金借貸給對歐洲發展有利的工程和計畫；其資金來源為各會員國繳納之經費和從財貨市場借貸來的經費。
4. 歐洲中央銀行（European Central Bank）：主要任務在制訂歐盟的經濟、金融和貨幣政策，以及負責歐元的發行與流通。
5. 歐洲監察史（European Ombudsman）：主要職權為調查歐盟機構和單位行政疏失的申訴案件。
6. 歐洲資料保護監督人（European Data Protection Supervisor）：主要職權在保護歐洲人民個人資料的隱私。
7. 歐體出版處（Office for Official Publications of European Communities）：負責

出版有關歐盟的官方資料和文件。

8. 歐體人員甄選處 (European Communities Personnel Selection Office)：職權為統籌舉辦歐盟機構和其他單位職員的甄選考試。
9. 歐洲行政學校 (European Administrative School)：負責為歐盟機構的職員提供訓練。

當然，歐盟還有許多的機構，其數目遠超過上述介紹的所有機構。這些機構皆在提供使歐盟三個支柱順利運作的行政支援。

第五節 歐盟整合下的高等教育發展

在了解歐盟整合的背景與歐盟的組織運作後，本節將探討歐盟整合下的高等教育發展。首先，將說明歐洲高等教育發展的各個階段；其次，將闡述歐盟高等教育整合的目標；最後，將列舉出歐盟高等教育整合的重要制度與措施。本節為承接後續章節之用，具有承先啓後之功能。

壹、歐洲高等教育政策的發展

雖然歐洲聯盟條約簽訂後，歐盟的高等教育制度始逐步開始進行整合，但早在 1971 年，歐體六國教育部長會議後，歐洲高等教育政策即已開始萌芽。茲將歐洲高等教育政策的發展分成三階段 (De Wit, 2003: 162-164)：

一、形成期 (1971~1983)

1971 年，歐體六會員國教育部長會議集會討論有關高等教育政策的相關合作事務。該年，被視為歐盟高等教育政策起始點。到了 1974 年，歐體正式設立教育委員會 (Education Committee)。1976 年，歐體制訂並施行教育行動計畫 (Action Programme in the Field of Education)。該行動計畫，為歐體高等教育設定三項優先進行事項，即增進高等教育機構的合作，促進承認學術文憑和就讀期間 (periods of study) 的可能性，以及鼓勵教師、研究者和學生的自由流動。因

此，該行動計畫直至歐盟聯盟條約簽署通過前，一直是全歐洲教育計畫的參考架構。

二、擴張期（1983~1992）

從 1983 年歐體一系列擴大高等教育計畫範圍開始，歐洲高等教育政策發展進入第二階段。在此階段中，歐洲法院對高等教育政策的形成扮演重要角色。歐洲法院利用廣泛且具歐洲整合的概念來詮釋基礎條約，因而提供歐體在制定教育計畫上的法律基礎。同時，在政治方面，對於歐體應在教育事務上扮演何種角色，亦出現許多不同且廣泛的詮釋。歐體即在這些不盡相同詮釋的基礎上，發展出許多計畫，這些計畫具有兩個發展方向：第一、聚焦在歐體的教育領域，第二、注重研究與發展。

三、成熟期（1992~）



自歐洲聯盟條約簽署後，歐洲高等教育正式進入第三階段。歐盟將教育和訓練的權利放入條約中。此外，在第二階段實行的計畫則被延伸。一方面，進入新的政策架構，另一方面，則加入其他新計畫進行補充。此一階段包含三個重要歷程，即蘇格拉底計畫(Socrates for the field of education)、達文西計畫(the Leonardo da Vinci for vocational training)、以及青年歐洲等三項計畫 (Youth for Europe)。

然而，隨著歐盟高等教育整合持續進行，已產生越來越多政策需求，其中，最為重要的是，建構一個歐洲高等教育區 (European Higher Education Area, EHEA)。

貳、歐盟高等教育整合的目標

因應全球化，歐盟高等教育正進行大規模變革。歐洲各國的語言、宗教、文化、習俗及民族等有極大差異，使得高等教育也有極大差異。然而，自 1992 年歐洲聯盟條約簽訂，歐盟成立後，歐洲國家許多制度逐步開始進行整合，除了政

治、經濟層面外，各國教育制度的整合與交流的重要性也與日俱增，因此歐盟在高等教育也日有進展（陳怡如，2006a）。此外，各會員國對於教育層面的整合訴求也逐漸傾向主動積極的態度，在「異中求同」（Unity in diversity）的原則下，各會員國面對歐盟的整合政策，開始以一種結合經濟、政治、教育與區域整合的方式來獲取更多的彈性空間（葉玉賢，2003：3-4）。因此，對於歐盟而言，在整合後無論是深化或廣化的合作，高等教育所扮演的角色將愈顯重要。一方面，透過高等教育培育優秀人才，使其能從容應付未來全球化、市場化和國際化的各項挑戰與考驗；另一方面，期望透過各國間人才的自由流動，將歐盟活絡為世界上最具活力的經濟市場；最後，更希望高等教育的整體提升，使歐盟成為世界上最具競爭力和吸引力的區域。

過去三十年來，歐洲整合的過程持續進展當中。隨著歐洲的整合，產生雙重擴張的現象。首先，歐盟規模不斷擴大，會員國數目日益增加。其次，歐盟的高等教育政策和計畫已發展至歐洲層級，使得高等教育提供的問題日益受到關注（De Wit, 2003:161）。1998年，法國、德國、義大利及英國四國教育部長簽署《索邦宣言》（Sorbonne Declaration），以發展歐洲高等教育區為目標，奠定歐盟高等教育政策之基石。隔年，歐洲29國的教育部長共同簽署《波隆那宣言》（Bologna Declaration），為歐盟高等教育的重要里程碑。隨後的「波隆那進程」（Bologna Process）則為2010年建立EHEA前的一系列進程，目的在使歐盟高等教育趨向整合（見圖3-4）。

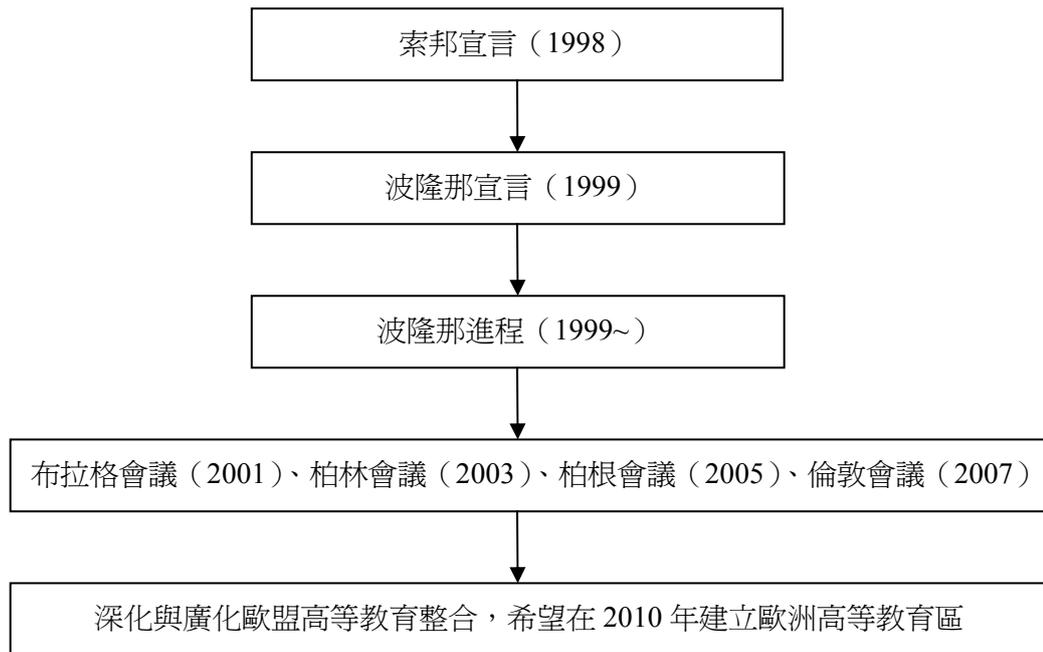


圖 3-4 歐盟高等教育發展歷程

參、歐盟高等教育整合重要制度與措施

歐盟高等教育整合目的在使歐盟成為世界級學習與研究中心，以回應歐盟高等教育所面臨全球化、市場化及國際化的挑戰，符合知識社會的需求，提升歐盟高等教育的品質與吸引力。為完成目標，歐盟高等教育的已如火如荼地展開整合的工作，例如：建立歐洲高等教育區、學制與學分制度的改革、高等教育品質保證機制的建立、高等教育國際化措施的推動、以及追求高等教育現代化等。有關歐盟高等教育如何在多層級治理體系下持續進行整合，請詳見第四章之探討。

本章小結

藉由本章的探討後，首先，我們可以了解歐洲整合的興起是為了回應經濟、政治和文化各方面的需求；其次，透過探討歐洲整合發展過程，使我們對於歐盟的成形有進一步的認識，並且得知歐盟發展的脈絡及其對歐盟形塑過程中的影響；再來，進行歐盟多層級治理體系的界定，使我們得以瞭解歐盟治理體系的特質，並透過對歐盟組織之權限與運作的說明，使我們對於歐盟架構有更深認識；

最後，以歐盟整合為基礎來探討歐盟高等教育的發展，使我們對於歐盟高等教育整合有初步的了解，對於後續分析，具有承先啓後的功用。



第四章 多層級治理與歐盟高等教育整合

本章旨在探討多層級治理體系下的歐盟高等教育整合。首先，將探究歐盟高等教育進行整合之背景及各項依據，以釐清歐洲高等教育整合之項目與內容。其次，將以多層級治理觀點出發來分析歐盟高等教育整合下超國家層級、國家層級、次國家層級與跨國家層級四個層級間的互動關係與各層級的實行現況，期能對多層級治理體系下的歐盟高等教育整合有更進一步之認識。

第一節 歐盟高等教育整合之背景與依據

本節在探討歐盟高等教育整合之背景與依據。首先，將分析歐盟高等教育整合之脈絡因素。其次，藉由各項會議與公報內容，來釐清歐盟高等教育整合之內容。

壹、歐盟高等教育整合之背景



具有幾百年悠久歷史的歐洲高等教育正面臨許多挑戰（李長華，2005）。首先，和非歐盟國家（特別是美國）相比，歐洲的高等教育缺乏競爭力和吸引力。其次，就整個歐洲來看，各國的教育計畫、機構和體系相當複雜且多元，對歐洲各國學生和教師的流動形成一定程度的阻礙。最後，歐洲整合下的勞動市場也要求各國必須協調高等教育體制，建立共同的品質保證標準，並對學位和學歷進行衡量，以促進學生就業。

面對全球化的壓力和歐洲自身發展的需要，採取一致行動，加強交流與合作，充分利用各國教育資源，提高品質和競爭力，便成為歐洲各國政府的最佳政策選擇。在此一共識下，歐盟的高等教育也開始進行大規模變革。雖然歐洲各國的語言、宗教、文化、習俗及民族有極大差異，連帶使得各國高等教育也有極大差異。然而，自 1992 年歐洲聯盟條約簽訂，歐盟成立後，歐洲國家許多制度逐步開始進行整合，除了政治、經濟層面外，各國教育制度的整合與交流的重要性

也與日俱增，使得歐盟在高等教育也日有進展（陳怡如，2006a）。

對於歐盟而言，在整合之後無論是深化或廣化的合作，高等教育所扮演的角色將愈顯重要。一方面，透過高等教育培育優秀人才，使其能從容應付未來全球化、市場化和國際化的各項挑戰與考驗；另一方面，期望透過各國間人才的自由流動，將歐洲活絡為世界上最具活力的經濟市場；最後，更希望高等教育的整體提升，使歐洲成為世界上最具競爭力和吸引力的區域。

貳、歐盟高等教育整合之依據

一、索邦宣言

自 1940 年代後期起，歐洲整合持續進展。隨著歐洲整合的進行，首先，歐盟規模不斷擴大，會員國數目日益增加。其次，歐盟的高等教育政策和計畫也已逐步發展至歐洲層級，使得高等教育提供的問題日漸受到歐洲各國的關注（De Wit, 2003:161）。1998 年，法國、德國、義大利及英國四國教育部長簽署《索邦宣言》，以發展「歐洲高等教育區」為目標，奠定歐盟高等教育政策之基石。此宣言的重要內容為（EU, 1998）：

- 鼓勵歐盟各會員國教師與學生之跨國流動
- 建議採取兩層級之高等教育體系
- 歐盟各會員國應建構一個歐洲高等教育區

二、波隆那宣言

1999 年，來自歐洲 29 國的教育部長共同簽署《波隆那宣言》，除重申支持《索邦宣言》所宣示之原則外，各國部長在宣言中也提到，必須認真看待提高歐洲高等教育國際競爭力此一目標，並使歐洲高等教育具備相當的吸引力，才能與歐洲文化、科技傳統在全世界的地位相稱。因此，為實現建構歐洲高等教育區的目標，《波隆那宣言》更具體確立建構歐洲高等教育區之六大原則（Tomusk, 2006: 13）：

- 採用易辨認及可比較的學位系統，以促進歐洲公民的可僱用性和歐洲高等教育的競爭力
- 建立兩階段的學位系統，主要包括基礎和進階此兩個教育階段
- 建立學分轉換系統，例如歐洲學分轉換制度(European Credit Transfer System, 簡稱 ECTS)
- 促進流動，克服影響學生、教師、研究者與行政人員自由流動的障礙
- 發展可比較的準則和方法來促進歐洲品質保證的合作
- 發展具「歐洲面向」(European dimension) 的高等教育，特別是課程發展、大學與高等教育機構的合作，以及就讀、訓練與研究的流動和整合方案

《波隆那宣言》所揭示之六大行動目標，使歐盟高等教育開始有明確且具體的整合依據，而為歐盟高等教育發展之重要里程碑。《波隆那宣言》簽署生效後，即進入「波隆那進程」時期，此階段為 2010 年建立「歐洲高等教育區」之前的一系列進程，於此其間，所有簽署國教育部長每兩年集會一次，以《波隆那宣言》為討論架構與依據，評估各項目標的進展，制訂後續的行動措施，並共同研議商討建構「歐洲高等教育區」之工作重點、行動途徑與方案，目的在使歐盟高等教育更為趨向整合。

三、布拉格會議

《波隆那宣言》簽署兩年之後，2001 年 5 月，33 個簽署國的教育部長一同齊聚捷克首都布拉格，共同檢視過去兩年來高等教育整合之進展，並確定未來進程的方向和重點。過去兩年來，在所有簽署國的積極推動，歐盟執委會的大力協助及歐洲大學協會和歐洲國家學生聯盟的積極參與之下，使得《波隆那宣言》所訂定的目標與行動策略成為共識，並且成為多數簽署國、大學及高等教育機構進一步發展高等教育的基礎。此外，多數國家更積極著手去解決《波隆那宣言》中提出的學位機構問題，至於高等教育品質保證的措施更是不斷獲得進展。

布拉格會議後，與會的各國教育部長共同發表《布拉格宣言》(Prague Declaration)，決議在《波隆那宣言》六項目標之外新增三項行動方針，此三項

行動方針分別為 (Tomusk, 2006: 13) :

- 終身學習策略
- 重視大學、高等教育機構和學生在建構歐洲高等教育區過程的參與
- 提升歐洲高等教育區的競爭力

布拉格會議基於《波隆那宣言》所提出的基本架構，回顧過去，展望未來，加強歐洲各國之間的對話，促進大學、高等教育機構與學生組織和歐盟之間的交流，更加明確實現歐洲高等教育區的目標。此外，也更進一步擴展行動綱領，將終身學習、高等教育機構和學生的參與、以及提升歐洲高等教育區的吸引力等方案納入歐洲高等教育區所要實現的目標。

四、柏林會議

「布拉格會議」以來，各簽署國開始積極採取各種行動方案來增進各國高等教育的相似性和相容性，促使歐洲各國高等教育體系更為清楚辨認和比較，進而提高歐洲高等教育的品質。而於「布拉格會議」召開時，與會部長便決議 2003 年在德國柏林召開追蹤會議，以檢視各會員國執行「波隆那進程」之實行成效，並確定日後的工作重點，及提出新的努力目標。2003 年 9 月，於柏林會議進行中，與會各國教育部長皆同意加速「波隆那進程」，同時將 2005 年設定為下列行動完成之期限：

(一) 品質保證機制

高等教育品質是建構歐洲高等教育區的核心。各國教育部長決定在大學、國家和歐洲層面更進一步採取品質保證措施，即互通共用的品質保證準則和方法。預計在 2005 年時，品質保證機制應該包含：界定參與機構和組織的責任、進行項目或學校評鑑（內部評鑑、外部評鑑、學生參與、評鑑結果發佈）、建立認證和證書制度或可進行比較的方法，以及進行國際合作等。

(二) 建立兩階段的學位系統

與會各國教育部長要求制定一個適用整個歐洲高等教育區的文憑架構。在此

一架構下，對於學位應有不同的定義，意即第一和第二階段的學位應該具有不同的定位和形式，以滿足個人、學術和勞動市場不同的需求。

（三）學位的認可

各國教育部長決議在 2005 年之前，廣泛地使用文憑補充說明文件（Diploma Supplement）。此外，各國部長更認為有必要改變高等教育兩階段的主要方式，而特別提及將博士課程視為「波隆那進程」的第三階段。

最後，於柏林會議中新增一項行動方案：將促進「歐洲高等教育區」和「歐洲研究區」（European Research Area, ERA）的共同合作，並明確指出此兩者為建構「知識歐洲」的兩大支柱（引自王保進、郭玫杏，2005：37）。會後，與會各國教育部長共同發表「柏林公報」（Berlin Communiqué），宣示歐洲應建構一個文憑架構，使各國高等教育文憑得以相互比較及共存。

五、柏根會議



參與「波隆那進程」的 40 個國家之教育部長於 2005 年 5 月在挪威柏根召開兩年一次的大會，回顧創造歐洲高等教育區的「波隆那進程」之進展，而此次會議兩項主要議題則為品質保證機制與歐洲文憑架構。品質保證的目標在於通過大學與品質保證局的歐洲標準，而為能達成最低限度的相容性，歐洲標準將採用共同參照形式，允許會員國自行認可他國的文憑與技能。此外，各國教育部長也通過歐洲高等教育文憑架構，訂定各教育階段共同參考層級，以回應歐盟執委會終身學習計畫採用歐洲文憑架構的目標。會後，各國教育部長發表《柏根公報》（Bergen Communiqué），承諾在 2007 年倫敦會議召開前加強高等教育的社會面向及克服自由流動的障礙，同時持續進行下列行動：

- 執行各國同意之品質保證的標準及準則
- 成立授予文憑資格的全國性機構
- 授予和承認聯合學位（joint degrees）
- 創造高等教育彈性學習的機會

2007 年 5 月預定於英國倫敦召開的「波隆那進程」之各國教育部長會議，除了對各國執行「波隆那進程」的成效進行績效清查（stocktaking）外，亦將持續為歐洲高等教育區的建構提出各項政策宣言與行動方案。

六、倫敦會議

2007 年 5 月 17 日至 18 日，簽署「波隆那進程」的各國教育部長再次齊聚倫敦，舉行為期兩天的第五屆部長會議。會後，與會的各國教育部長簽署《倫敦公報》（London Communiqué），並發佈「2007 年波隆那評估報告」。報告回顧了波隆那進程自 1999 年至今在學歷互相認可、師生流動、文憑架構、終身學習，及品質保證各方面獲得的進步，並且訂定 2008 年至 2009 年的工作重點與優先項目。

因此，綜合上述所言，在這些宣言與會議中（見表 4-1），最為重要且具關鍵地位就屬《波隆那宣言》，以及後續「波隆那進程」各次會議之行動原則與決定。而至倫敦會議召開時，簽署加入「波隆那進程」的國家已達到 45 國，越來越多的歐洲國家加入該進程，共同致力實現 2010 年建立歐洲高等教育區的目標，大大加快歐洲高等教育整合的過程。

表 4-1 歐盟高等教育整合重要宣言與會議

整合依據	簽署/舉行年份	主要成就
索邦宣言	1998	奠定歐洲高等教育區為發展目標
波隆那宣言	1999	確立歐洲高等教育區之六大原則
波隆那進程 (1999~)	2001 布拉格會議	六大原則外另新增三項行動方針
	2003 柏林會議	確立博士階段為文憑架構之第三階段
	2005 柏根會議	通過歐洲高等教育文憑架構
	2007 倫敦會議	持續進行波隆那進程之績效清查與評估

參、歐洲高等教育整合現況：波隆那進程之進展與影響

一、波隆那進程對歐洲高等教育的意義

「波隆那進程」是 1968 年以來歐洲最重要且牽涉範圍最廣的高等教育改革，對歐洲高等教育具有深遠的影響。過去以來，高度異質性一直是歐洲高等教育的重要特色，這種異質性更反映在教育組織和管理上。「波隆那進程」的宗旨則是在追求歐洲各國高等教育體制的一致性或合諧化（harmonization），期盼透過建立共同的高等教育體系，實行統一的學分制度，相互承認學分、學歷和學位，促成學生和教師的自由流動，充分利用各國教育資源，及發展歐洲面向的高等教育，來提升歐洲高等教育的吸引力，以增強歐洲在國際社會的競爭力。然而，在追求合諧化的過程中，並非要求絕對統一或「標準化」的教育體系，大學自主和多樣化的基本原則仍然獲得充分尊重與保留。

二、波隆那進程之推動現況



歐洲各國教育部長在柏林會議及柏根會議訂定的三大優先事項為品質保證、兩階段學制，以及學歷與學分的認證。2005 年時，參與「波隆那進程」的歐洲各國在執行歐盟高等教育整合政策已有相當良好的成效與表現（見表 4-2），使得高等教育品質保證機制、兩階段學制、學位相互承認，以及學分轉換與累積制等制度幾乎在歐洲每一個國家推動實施。

表 4-2 BFUG 對歐洲各國執行高等教育整合政策進步情形之評估結果

	進步情形				
	綠色	淺綠色	黃色	橘色	紅色
品質保證機制	15	13	7	8	0
兩階段學位結構	18	13	4	6	2
相互承認學位和修讀年數	14	20	9	0	0
整體表現	10	19	11	3	0

註 1：評估對象為 40 個簽署國，其中英國、比利時和塞爾維亞各分為兩個地區，因而實際上有 43 個評估對象。

註 2：綠色代表「卓越表現」、淺綠色代表「極優」、黃色代表「良好」、橘色代表「已有某種程度進步」、紅色代表「尚未有所進步」。

資料來源：BFUG (2005: 25).

另外，歐洲大學協會則藉由高等教育的評鑑計畫，協助歐洲高等教育機構的整合發展、管理策略的改變、國際化合作、發展歐洲研究特徵，以及舉辦終身學習活動等，而在促進歐洲高等教育機構參與「波隆那進程」，以及提升歐洲高等教育品質上具有相當大的貢獻。

事實上，雖然「波隆那進程」最初是由政府發起並推動的，但高等教育機構和學生組織立刻給予回應並積極參與該進程，對於促進歐洲學分轉移制度的採用和發展聯合學位計畫等方面皆具有重要貢獻，而成爲「波隆那進程」的積極推動者。此外，以執委會爲代表的歐盟機構，亦爲建構歐洲高等教育區貢獻良多。

三、波隆那進程對歐洲高等教育整合之影響

從《波隆那宣言》一直到倫敦會議，「波隆那進程」逐漸形成一系列明確的目標和策略，即：實行容易辨認和可比較的學位制度、實行兩階段學位制度、實行學分轉換與累積制度、促進流動、加強品質保證的合作、發展歐洲面向的高等教育、強調終身學習的落實、重視高等教育機構和學生的參與、增強歐洲高等教育區的吸引力、博士階段的學習，及歐洲高等教育區和歐洲研究區的相互合作。同時，對高等教育社會面向的訴求開始融入所有行動策略中，即在提升歐洲高等教育競爭力的同時，致力增強整個歐洲的社會凝聚力，並減少社會和性別不平等。

具體而言，「波隆那進程」對歐洲高等教育之影響有下面主要三項（政治大學，2006）：

第一，透過學分轉換與累積制度的持續推展，有助於學生交流與促進不同學位制度的認可，加速歐洲高等人力資源的流動。

第二，藉由擬訂各國共同接受的規範，以加強高等教育在社會的與傳播角色，有助於提高歐洲高等教育結構的相容性，並建立歐洲高等教育機構間共享的價值觀以及加速推動歐洲高等教育制度的改革。

第三，藉由推動歐洲高等教育區與歐洲研究區的整合，有助於提高歐洲高等教育對歐洲及全世界的吸引力，並在國際層級增加歐洲高等教育的能見度。

綜合上述所言，「波隆那進程」已經獲得歐洲多數國家的認同，它所提出的目標成爲歐洲各國進行高等教育改革的參考標準，而且高等教育組織也積極參與其中，成爲由上而下與由下而上相互呼應配合的一致行動。再者，由於「波隆那進程」具有明確目標和具體行動策略，隨著這些行動和目標的實現，歐洲高等教育體系將趨向一致，進而實現歐洲高等教育整合的最終目標（李長華，2005）。

第二節 歐盟高等教育整合政策

本節在探討歐盟高等教育整合政策。透過對歐盟學制改革、學分制度與文憑架構、高等教育品質保證機制、高等教育國際化，以及高等教育現代化等政策之分析，期能進一步釐清歐盟高等教育整合政策之內容。

壹、學制改革

歐洲各國的學制和修業年限不一，除了在學位的相互承認上產生困難，更不利於學生的國際交流。因此，歐洲國家亟欲推廣一致性和具世界普遍性的學制和修業年限。在「波隆那進程」的各次會議中，與會的各國教育部長開始要求制定一個適用整個歐洲高等教育區的學制。在此脈絡之下，歐洲各國逐漸對於學制產生一定共識，即朝向「兩階段學制」(two-cycles system)的目標發展。兩階段學制的重要內涵爲「3+2」模式，此模式是指學生在大學修業3年後可獲得學士學位，獲得學士學位後，再經過2年的修業後就可獲得碩士學位。到了2003年的柏林會議時，則更進一步建議各國將學位層級再增加「博士」一級，改爲「三階段」(three-cycles)，因而確立博士階段爲第三階段的學習階段，使歐洲的高等教育學制逐漸朝向三階段學制發展。另外，柏林會議也要求會員國承諾進行相關改革，並決議所有「波隆那進程」的參與國最晚必須在2005年實行至少「兩階段」的學位架構（楊瑩，2007a）。

貳、學分制度與歐洲文憑架構

歐洲學分轉換制度是一項以爲學生爲中心的學分制度，依據學生課業負荷

量，課程目標明確敘述學習成果與能力為何。該制度於 1989 年首次被推薦使用，而在歐盟「伊拉斯謨斯計畫」之架構下進行。最初，歐洲學分轉換制度設計和實行之目的是為了進行學分轉換，輔助學生於留學期間學分的認可，因此提高了歐洲地區學生的流動量與品質。近年來，歐洲學分轉換制度發展並轉型成為歐洲學分轉換與累積制度（European Credit Transfer and Accumulation System，仍簡稱 ECTS），並在學校機構、區域、國家及歐盟等層級實施，而這也是 1999 年 6 月《波隆那宣言》的主要目標之一。此一學分制度的重要特徵如下（Europa, 2007b）：

第一、一名全時的學生在一學年內至少要修相當於 60 學分的課業量，而歐洲一名全時學生一全年的學習時數約為 1,500 至 1,800 個小時，意即一學分的課業量標準大約為 25 至 30 個小時的學習時數。另外，要取得第一階段學位則需至少持續三到四年修讀 180 至 240 個學分。

第二、學生必須通過學習後的能力評量，確定具備應有知識或技術水準後，才能獲得學分。學習評量則包含一系列的能力測驗，在要求學生能於學習後對所修學門具備應有的認識。

第三、學生的課業量包含學校為這門課規劃的所有方案內容，例如：上課、參與討論、獨立研究及考試等。

第四、學分被分配到研究計畫的所有教育組成成分中，如能反映出這些成分達到具體的目標或學習結果所需的量，才算成功完成整年的研究。

第五、成績等級：學生的成就評量是以地方／全國的成績等級來評定，通過成績評定的標準分為五個等級，分別是：A 級，表示「卓越」(excellent)，占 10%；B 級，表示「非常好」(very good)，占 25%；C 級，表示「良好」(good)，占 30%；D 級，表示「滿意」(satisfactory)，占 25%；E 級，表示「通過」(pass)，占 10%。至於成績未達到「通過」(E 級)，則以 FX 或 F 標示，FX 是指未達通過標準，但只要再努力點，即可達通過標準；F 則是「不通過」(fail)，距離通過標準尚有相當大差距。

歐洲學分轉換與累積制使得所修習的課業對所有學生、本國學校或國外學校容易判讀與比較，輔助學生流動與學術認可。其次，歐洲學分轉換與累積制可應

用於廣泛的課程，並協助大學重組與改善課程。最後，歐洲學分轉換與累積制使得歐洲高等教育對來自其他國家的學生更具吸引力。

除了歐洲學分轉換與累積制的實行外，2005年5月，參與柏根會議的各國教育部長們於會中通過歐洲高等教育區學歷文憑最重要的架構：歐洲文憑架構（the European Qualification Framework），該架構包括三個教育階段（配合各國國情，也包括中程學歷文憑），每一教育階段學習成果與能力，及第一與第二教育階段的學分範圍。此外，與會各國教育部長開始致力於訂定各國國家學歷文憑架構以相容於這個最重要的歐洲學歷文憑架構（詳見頁86，表4-3），並預計自2007年起至2010年完成各國之文憑架構。

參、高等教育品質保證機制

高等教育品質保證機制的建立為《波隆那宣言》和後續的「波隆那進程」所致力達成之目標，目的在於追求歐盟高等教育整體品質之提升，同時為歐盟高等教育達成卓越打下基礎。為尋求歐洲各國在品質保證上的合作，歐盟在2000年設置「歐洲高等教育品質保證網路」（European Network for Quality Assurance, ENQA）；ENQA已於2004年時，正式更名為「歐洲高等教育品質保證協會」（European Association for Quality Assurance in Higher Education，簡稱仍為ENQA）。歐盟高等教育品質保證機制是建構EHEA之重要內涵，而ENQA正為此推展一系列之行動。

2003年的柏林會議，與會各國教育部長宣示加強歐洲高等教育在品質保證方面的合作，同時也呼籲應建構一個讓各國高等教育的文憑資格可比較及可共存的「歐洲文憑架構」，並提出可透過ENQA來完成高等教育機構的外部品質保證。2005年的柏根會議，與會的45國教育部長除將建立歐洲文憑架構列為發展重要項目外，更提出未來歐盟應建立「歐洲品質保證登記局」（European Register of Quality Assurance Agencies, ERQAA）的想法，以促使歐洲各國高等教育品質保證機制進一步的建立與合作。

表 4-3 歐洲文憑架構

	學習成果	ETCS 學分
第一階段 學歷文憑	<p>完成第一階段的學生具有如下能力則授予此項學歷文憑：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 證明以普通中等教育為基礎，具有學習領域的知識與理解，其程度包括學習領域中最重要的知識，此階段通常有進階教科書。 ● 能應用他們的知識與理解於專業職場，能對學習領域提出論點及解決問題。 ● 能蒐集與詮釋相關資料（通常在他們的學習領域），反省相關社會、科學或倫理的議題。 ● 能與專家或非專家的聽眾溝通資訊、想法、問題與解決之道。 ● 養成繼續高自主進修所必備的學習能力。 	<p>通常為 90-120 學分， 第二階段至少需 60 學分</p>
第二階段 學歷文憑	<p>完成第二階段的學生具有如下能力則授予此項學歷文憑：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 證明具有以第一階段為基礎，將其延續或提高之知識與理解，通常可以在研究上用來發展或應用新觀念。 ● 面對與個人學習相關的跨科系領域中新的或不熟悉的環境，能應用他們的知識、理解與解決問題的能力。 ● 能整合知識，處理複雜事物，並能對不完整或有限的資訊作出判斷，包括能反省與他們的知識及判斷相關的社會與倫理責任。 ● 能向專家及非專家的聽眾清楚明白地傳達他們的結論、知識與論證。 ● 養成能以全面或自主研究方式繼續進修之學習能力 	<p>標準為 180-240 學分</p>
第三階段 學歷文憑	<p>完成第三階段的學生具有如下能力則授予此項學歷文憑：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 證明對某一研究領域有系統性的理解，並且精通與該領域相關的研究能力與方法。 ● 證明能完全構想、設計、實踐、調整一個實質研究過程。 ● 對知識未開拓的領域作出原創的貢獻，發展有價值的研究，一些研究為國家或國際上值得參考的出版品。 ● 能批判分析、評鑑、綜合新觀念及複雜的觀念。 ● 能向同儕、更大的學術團體、社會傳播他們的專業領域。 ● 能夠以學術與專業背景促進知識社會中科技、社會或文化方面的發展。 	<p>未規定</p>

資料來源：Bologna Process (2005c).

肆、高等教育國際化

2002 年，全世界有 190 萬學生在他國留學，其中有 178 萬學生（94%）在 OECD 國家留學，在歐盟國家留學者有 90 萬。以各國的外籍學生總數而言，美國有最多外籍學生占全體的 30%，其他依序為英國（12%）、德國（12%）、法國（9%）、西班牙（2%）、比利時（2%）、義大利（2%）、奧地利（2%）、瑞典（2%）和荷蘭（1%），整個歐盟國家共占外籍學生總數的 47%。歐盟國家的外籍學生有 37% 來自非歐盟會員國，使歐盟如同美國也是國際學生的主要留學地區（Europa, 2005a）。歐盟透過「伊拉斯謨斯計畫」（ERASMUS）支持歐洲境內學生出國留學，2004 年創辦的「伊拉斯謨斯世界計畫」（Erasmus Mundus）則是歐盟開始推動與第三國（非會員國）在高等教育上的交流；各歐洲國家和歐洲高等教育機構也開始制定與推動高等教育國際化的相關措施。

然而，過去十多年來，高等教育國際化的推展產生重大的變化。以往高等教育國際化只是邊緣化議題，如今已成爲核心議題，不但成爲主流，更是高等教育政策之重要目的；同樣地，以往所謂的教育政策，現在也要國際化。因此，「國際化」一詞的意義更爲廣泛，且可區分爲新、舊兩種類型：舊的國際化關心學生與教師的交流，新的國際化則爲高等教育制度結構與法律的國際聯合而努力（歐盟文教簡輯，2004 年 7 月）。然而，無論何種分類，皆是在追求國際間高等教育的交流與合作，且致力提升歐洲整體高等教育競爭力與吸引力，以爲歐盟高等教育邁向卓越立下基礎。

伍、高等教育現代化

事實上，歐洲大學具有龐大的潛力：超過四千所的高等教育機構、一千七百萬位學生及四十三萬五千位研究人員。然而，這樣的潛力卻未充分開發利用，使得歐洲在「知識三角關係」中的教育、研究及創新三項領域都落後，歐洲大學在國際大學排名也落後於美國（表 4-4，頁 89）。

2001 年，歐盟高等教育的總投資大約爲 GDP 的 1%，此一比例與日本相當，

但低於澳洲（1.5%）、加拿大（2.5%）、美國（2.7%）及韓國（2.7%）。主要因素為私人投資的差距，歐盟私人投資低於 GDP 的 0.2%，OECD 國家平均值為 0.9%，而美國的私人投資（1.8%）超過歐盟 10 倍，日本（0.6%）則為歐盟的 4 倍（Europa, 2005a）。這種投資現象會影響歐洲大學世界級水準的表現，如科學出版品、專利權及諾貝爾獎得主等都比美國少。其次，歐盟的「高等教育入學率」雖與日本及加拿大相當，但與美國相比，則存在很大差距。2001 年，歐盟有 52% 的 20 至 24 歲年輕人接受高等教育，此一比例在美國則高達 81%（表 4-5，頁 89）。根據歐盟統計，歐洲勞動力人口中只有 21% 的人完成高等教育，而美國為 38%。歐盟國家 20 歲至 24 歲大學畢業生的平均失業率達 12.3%，而在美國，這一比例僅為 1.6%。再者，1901 年至 1950 年間，73% 的諾貝爾獎得主來自現在的歐盟國家，而 1995 年至 2004 年間，這一數字僅為 19%。由上述數據得知，傳統大學發源地的歐洲正面臨高等教育競爭力下滑的危機，而須進行高等教育體制的改革，以適應現代知識社會的挑戰，擺脫傳統落後的束縛。

針對歐洲高等教育落後的情形，歐盟執委會文教總署歸納出主要形成的因素，如下列六項（Europa, 2006b）：

第一、歐洲高等教育支離破碎成為小型國家制度及次級制度，各國之間缺乏有效的連結及溝通的橋樑。

第二、歐洲國家的法規通常過於瑣碎，導致減弱大學改革課程及研究以回應市場與社會新興的需要。

第三、歐洲大學傾向教育制度的統一化，雖然產生不錯的平均水準，但僅為有限的成果而無法生產足量的世界級研究。

第四、許多大學對學生、研究及資源，及對日益全球化所面臨的未來競爭尚未有充分準備。

第五、大學經費補助遠低於其主要對手，主要是由於私人投資經費太少。

第六、歐洲高等教育入學率低於世界其他頂尖國家，如歐盟 20-24 歲人口高等教育粗在學率為 57%，但美國為 81%。

執委會認為歐洲大學的潛力直到目前為止都尚未充分開發（Europa, 2005a），歐洲學術界則普遍認為，大學缺乏自主權是造成現狀的重要因素之一，

因爲絕大多數低收費或者免費的大學都是由政府資助與控制的。舉例而言，在希臘，由於政府直接撥款給大學，對學校的影響力很大，在課程設置和教職員雇用等問題上都有決定權。在許多情況下，大學甚至無權選擇學生或學生的專業方向，這使得大學很難實施精英的、高篩選性的招生計畫（中國教育報，2007年2月）。因此，爲改善上述歐洲高等教育的問題，歐盟執委會鼓勵會員國利用歐盟的計畫發展各國的知識部門，並致力於人力資源發展、研究與創新，以利於高等教育的現代化。

表 4-4 上海交通大學 2006 年世界大學排行榜（依地區統計）

地區	Top20	Top 100	Top 200	Top 300	Top 400	Top 500
北美/拉丁美洲	17	58	98	137	164	196
歐洲地區	2	34	78	122	171	207
亞太地區	1	9	24	40	63	92
非洲地區	0	0	0	1	2	5
總計	20	101	200	300	400	500

資料來源：上海交通大學（2006a）。

表 4-5 歐盟與其他地區高等教育入學率

地區*	25-64 歲人口 受高等教育比率 (%)	18-24 歲人口 高等教育入學率 (%)	入學毛率
歐盟 25 國**	21	大約 25	52 (2001 年)
美國	38	39	81
日本	36	無資料	49
加拿大	31	無資料	59 (2001 年)
澳洲	43	29	65

*統計時間截至 2002 年止。

**2002 年，歐盟會員國數目爲 25 個。

資料來源：Europa (2005a).

第三節 歐盟高等教育之整合：多層級治理觀點

本節將以多層級理論爲分析架構，探討與分析歐盟高等教育整合各項新制度在超國家、國家、次國家和跨國家層級下的實行現況與互動情形。本研究將各層級的內容與適用範圍定義爲：超國家層級意指歐盟相關機構；國家層級爲各國中

央政府；次國家層級為大學、高等教育機構與各國地方政府（較多層級治理定義之次國家為各國地方政府之範圍廣，原因在於，大學和高等教育機構層級本就在國家層級下，又兩者皆屬高等教育的參與者，故擴大定義之範圍）；跨國家層級則為跨國性的高等教育組織。

壹、學制改革

一、超國家層級

各國教育部長在「波隆那進程」的各次會議中，通過並確立未來歐洲將採取兩階段學制，以使歐洲各國學制更為容易辨認與比較。其中，更於 2003 年柏林會議時，加入博士階段作為第三階段的學習過程，使歐洲開始進入三階段學制時期。



二、國家層級

在「歐洲大學協會」(European University Association, EUA) 2003 年所發佈的「2003 年歐洲高等教育區域現行趨勢」(Trends 2003: Progress towards the European Higher Education Area) 報告中，顯示大約 80% 參與「波隆那進程」的國家已經修法準備改革高等教育學制為學士與碩士兩階段制，且許多政府也已訂立實施新制的最後期限。歐盟執委會文教執委雷汀女士於 Graz 參加歐洲大學協會舉辦歐洲地區高等教育機構大會提到 (Reding, 2003: 2)：

幾乎所有簽約的國家，都已法令通過採用兩階段學制，不過光是法令通過還是不足，有些國家，法令允許新舊學制半永久共存，反而導致更多混淆，我敦促這些國家能重修政策，波隆那進程不能以表面形式實施，而須全面性實施，如果不這樣地話，波隆那進程只會讓歐洲高等教育比以前更糟。

然而，歐洲國家之所以採取「3+2」模式的兩階段學制，除了為促進歐洲內部的學生流動外，更是著眼於國際高等教育市場的龐大商機，期盼藉由學制的調

整，擴大歐洲高等教育對其他國家或地區的吸引力（戴曉霞，2006）。

此外，在三階段學制的實行方面，自 2003 年柏林會議確立博士學位為學位架構的第三階段後，至 2007 年 5 月止，在 45 個「波隆那進程」的簽署國中，除了 3 個國家或地區外，幾乎所有簽署國均已建立「三階段」的學位制度，即學士、碩士和博士三層級的學位架構。此三個例外情形，一是安道爾（Andorra），該國對是否建立三階段學制仍存有爭議；二是比利時德語區（Germany-speaking Community of Belgium），由於該地區高等教育的機會有限，因此無法建構三階段學制；三是瑞典，因在瑞典只在某些特定的學科或學程才有三階段的學位架構（楊瑩，2007b）。

三、次國家層級

《波隆那宣言》通過後，簽署的歐洲國家便開始著手進行學制改革，同時要求各大學配合新學制的實行。以 2003 年 EUA 發佈的《2003 年歐洲高等教育區域現行趨勢》調查報告而言（EUA, 2003），目前已有全部參與國家之 53% 高等教育機構已推行或正在推行學士與碩士兩階段新學制；而法國甚至更已有七成以上的大學開始在政府的積極推動下，順應歐盟高等教育整合之潮流而全面或部分採取三階段的新學制，顯示歐盟高等教育整合已有初步成效（Bologna Process, 2005a）。

四、跨國家層級

在《波隆那宣言》簽署通過後，一些跨國性的高等教育組織便積極參與「波隆那進程」相關行動方案的執行。其中，以「歐洲學生國家聯盟」（National Unions of Student in Europe, ESIB）（ESIE 已於 2007 年 5 月更名為 Europeans Students' Union, ESU）、「歐洲高等教育機構協會」（European Association of Institutions of Higher Education, EURASHE）三個組織最為重要。這些跨國組織在歐盟品質保證機制的建構過程中，除提供諮詢，也發展行動方案。舉例而言，EUA 發表的 Graz 宣言（Graz Declaration）以及三次的高等教育學習結構趨勢報告，都與整個

波隆那進程所提出的教育流動、品質保證合作、學位制度與架構、及學分轉換制度等政策方案密切相關（王保進、郭玟杏，2005：38）。因此，使得跨國家層級在歐洲學制改革的過程中擁有一席之地。

貳、學分制度與歐洲文憑架構

一、超國家層級

2005 年 5 月，參與柏根會議的教育部長們通過歐洲文憑架構，並致力於建立各國的「國家文憑架構」；歐洲文憑架構將對如何評量學習提供共同了解的參考標準，為基礎技能至博士程度之每一階段的學習，提供一個類似歐洲學分轉換制度的學分表。自現在至未來的幾年，在更大的歐洲地區，學生、高等教育機構、家長與雇主將談論有關學習成果（即畢業生在完成學位時事實上可以做什麼）及能力（Europa, 2005b）。因此，歐洲文憑架構的建立將有助於學生交流與促進眾多不同學位制度的認可，並為雇主提供更易了解的文憑學歷。



二、國家層級

爲了科學衡量學習進度和配合歐盟高等教育整合運動，歐盟一些國家近年來實行 ECTS 取代傳統的學年制。ECTS 之計算方式除了學生上課出席時數外，尚包括參加大師班、實習、研究班、工作及實務經驗、各種資格考試以及個人投注學習時數（於圖書館或於個人寓所）等（駐西班牙代表處，2006），每一個 ECTS 學分大約相當於 25 至 30 個小時的學習時數。因此，施行 ECTS 將可較真實反映出學生努力之成果。

歐洲教育資訊網（Eurydice）在所出版「歐洲高等教育結構－波隆那進程」（Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2004/05: National Trends in the Bologna Process）此一報告中，說明波隆那進程在所有國家合作創造歐洲高等教育區域的進展程度如何，該研究報告主題反映波隆那進程的主要特徵即實施三階段學制、歐洲學分轉換與累積制（European Credit Transfer and Accumulation

System, ECTS)、文憑補充說明文件 (Diploma Supplement)、以及提高品質保證的措施。在此報告中可以發現，在約 30 個國家之中，歐洲學分轉換與累積制度已被推行使用為學分轉換與累積的目的 (Eurydice, 2005)。

在各國高等教育文憑架構的建構方面，在柏根會議通過「歐洲文憑架構」時，各國教育部長決議希望各國所建構的國家文憑資格架構能在2007年開始運作；因此，將「績效清查」列為2007年5月的倫敦會議召開前之工作項目，要求各國將其品質保證機構建置與執行情形，以及各國所建構的全國文憑資格架構執行情形，均列為檢視清查的要項 (楊瑩，2007b：56)。

三、次國家層級

由於參與「波隆那進程」的各國政府大多數對於採取「歐洲文憑架構」與「歐洲學分轉換與累積制」有正面回應，且著手進行相關制度的變革與實行；而在國家積極推動與要求下，使得歐洲各國許多大學和高等教育機構逐漸開始採行歐洲所認同之新標準與架構。



四、跨國家層級

除了歐盟和各會員國政府外，跨國性高等教育組織也開始參與「波隆那進程」相關行動方案的執行。其中，以 EUA、EURASHE 和 ESIB 最為活躍與重要。舉例而言，ESIB 於 2001 年發表 Brussels 學生宣言，對於學位制度與架構、及學分轉換制度等政策方案的建立提供相關建議 (王保進、郭玟杏，2005：38)。

參、高等教育品質保證機制

一、超國家層級

為促成歐洲各國在高等教育品質保證的合作，歐盟在 2000 年建置 ENQA，主要負責交換歐洲高等教育機構有關品質評鑑及保證的資訊、經驗及典範，以及

推動彼此間品質評鑑與保證方面的合作。2004 年，ENQA 更名為「歐洲高等教育品質保證協會」(簡稱仍為 ENQA)，不但功能更受重視，更直接擔負起建立歐洲文憑架構 (European Qualifications Framework, EQF) 之責任。2005 年，「柏根會議」中，與會教育部長不但接受由 ENQA 提出的「歐洲高等教育區內品質保證標準與指導原則」(Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) 報告書所載明的標準與原則，更提出未來將在歐盟創設「歐洲品質保證登記局」(European Register of Quality Assurance Agencies, ERQAA)，並引進 ENQA 所建議的全國性高等教育品質同儕檢視模式 (peer review model) (楊瑩、楊國賜、張倍禎，2006；楊瑩，2007a)。

二、國家層級

歐洲各國自 1990 年代起陸續建立起全國性的品質保證機制，以提升該國高等教育品質，包括德國、義大利、挪威、芬蘭、西班牙和奧地利等國皆已正式設置全國性的高等教育品質保證機制 (van Damme, 2002)。然而，在全球化的脈絡下，單純的國家層級品質保證機制，已無法因應國際的競爭與挑戰 (Vanderpoorten, 2003)。因此，在國際化的環境下，建立國際性的高等教育品質保證機制，便成為歐洲各國所關注之焦點。

1998 年，《索邦宣言》建議歐盟各會員國應該建立具有共通性的高等教育品質保證制度。1999 年，簽署通過的《波隆那宣言》則呼籲歐盟各國應合作建立一個易辨識且可跨國比較的高等教育評鑑制度，以便達成 2010 年建立「歐洲高等教育區」之目標。

然而，歐盟在推動高等教育品質保證機制上，並未要求會員國皆使用相同的評鑑方法，而是共同發展出一套高等教育品質保證的標準、綱領和程序，使各國能在「異中求同」(Unity in diversity) 的前提之下，採取不同的品質保證方法卻遵循相同的標準和程序，以因應各國特色，進而建立自身的高等教育品質保證機制 (呂美嫻，2006)。整體而言，目前歐洲國家所採用的高等教育品質保證方法，包括：「評鑑」(evaluation)、「認可」(accreditation)、「審核」(audit) 和「標竿

化」(benchmarking)等四種，而其所關注面向(評鑑對象)則包括「機構」(institution)、「學程」(programme)、「學科」(subject)和「主題」(theme)等四類(引自楊瑩，2007a；王保進、郭玟杏，2005：42)(見表4-6)。由表4-6可知，歐洲國家品質保證機制目前是以機構和學程的評鑑與認可為主。

表 4-6 歐洲主要國家品質保證機制實務之現況

	評 鑑	認 可	審 核	標竿化
機構	奧地利、保加利亞、丹麥、捷克、芬蘭、法國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典	奧地利、保加利亞、德國、匈牙利、愛爾蘭、義大利、挪威、波蘭、西班牙、瑞典、瑞士	奧地利、芬蘭、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、波蘭、瑞典、英國	
學程	奧地利、比利時、保加利亞、丹麥、芬蘭、德國、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、波蘭、西班牙、瑞典、英國	奧地利、保加利亞、捷克、丹麥、德國、匈牙利、愛爾蘭、荷蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士		愛爾蘭、荷蘭
學科	德國、瑞典、瑞士、英國			愛爾蘭、荷蘭、英國

資料來源：王保進、郭玟杏(2005：43)。

三、次國家層級

2003年的「柏林會議」提出高等教育的品質是建構歐洲高等教育區的關鍵因素，因此各國發展相互分享之品質保證方法有其迫切需求；同時，基於大學自主的原則，品質保證亦可為各高等教育機構之責任。如此一來，在國家的品質保證架構下，始能提供高等教育機構進行績效評估之基礎。

除了國家層級對於品質保證機制的努力外，各國高等教育機構也積極進行品質保證的合作。舉例而言，荷蘭、比利時和德國的高等教育機構共同合作進行物

理學門的品質保證方法的規劃 (van Damme, 2002); 英國、蘇格蘭、義大利、葡萄牙、法國和拉脫維亞五國則共同進行歷史學門的評鑑 (ENQA, 2003)。

因此,「波隆那進程」不能被視為政府干預高等教育的手段; 相對地, 反而是在為各項高等教育找到一個具備歐洲面向的解答 (Haug & Tauch, 2001, 引自王保進、郭玟杏, 2005: 39); 而次國家層級 (高等教育機構) 的自主性在發展品質保證機制過程中, 不但有所提升, 亦開始產生跨國際的互動與合作。

四、跨國家層級

除了 ENQA 和各國政府外, 跨國性的高等教育組織也開始積極參與「波隆那進程」相關行動方案的執行。其中, 以 EUA、EURASHE 和 ESIB 最為活躍與重要。自 2001 年以來, ENQA、EUA、EURASHE 和 ESIB 在建立歐洲高等教育品質保證制度方面的合作是具有建設性的。2005 年, 此四個單位一致同意建立一個歐洲高等教育品質保證論壇, 以便將現有的合作關係建立在一個更為永久性的基礎上。此一論壇基本上是為歐洲高等教育的主要利益相關者提供諮詢和顧問服務, 同時更是為品質保證工作開創一個學習新思想、交流各國經驗、討論和爭辯的平台 (畢家駒, 2006)。

此外, EUA 的「品質文化計畫」(Quality Culture Project, 簡稱 QCP) 對於歐洲高等教育品質的提升亦有一定貢獻。QCP 是歐盟在「蘇格拉底」計畫 (Socrates Program) 下提供經費資助的計畫, 其宗旨在於透過「波隆那進程」所強調「促使歐洲高等教育朝向更透明化及更具吸引力」的目標, 來發展大學內有條理且有系統的品質文化。因此, QCP 的推動使歐洲高等教育機構更了解發展一套內在的品質文化之需要, 並促成內在品質管理的引進 (楊瑩, 2007a: 22)。

綜上所述, 跨國家層級在歐盟建立品質保證機制的過程之中擁有一席之地, 對於歐洲高等教育品質的提升具有相當影響力。

肆、推行高等教育國際化

一、超國家層級

歐洲面對來自美國和日本的國際競爭，自 1980 年代中期後，除了加速整合外，同時開始積極推動各項跨國性的教育與訓練方案，來加強歐洲各國學生的流動，大學之間的合作，及獲得國際經驗的機會（戴曉霞，2006）。其中，以「伊拉斯謨斯計畫」和「伊拉斯謨斯世界計畫」的規模和影響性最大。

「伊拉斯謨斯計畫」主要對象為歐洲學生，是由歐盟直接進行部分補助的統合課程，並以各種方案鼓勵歐洲大學互相承認學位，以進行師資與學生的交流，課程橫跨各種科系以及各階段高等教育課程。目的則是在於讓歐洲各國學生習得歐洲各國文化，並分享多元教育資源。

同時，為了保持學術與教學上的多元性，邁入 21 世紀後，歐盟更進一步決定積極拓展與非歐盟國家大學的合作機會，因此於 2004 年開始實施「伊拉斯謨斯世界計畫」，進一步鼓勵非歐盟學生的參與，歐盟學生也可以到歐盟之外的高等學院進修，對歐洲以外的地區有更全面了解的機會，同時也促進教育文化資源的共享。因此，該計畫主要目的在提高歐洲高等教育的品質及促進與第三國（非歐盟會員國）的合作，以迎合全球化的挑戰，創造歐洲成為卓越中心地位，並吸引更多第三國研究生赴歐洲留學。該計畫預計自 2004 年起實施至 2008 年結束，該計畫具有下列四項行動方案（表 4-7）。

「伊拉斯謨斯世界計畫」為歐盟首次以大量經費補助並開放非會員國學生與學者參與，顯示歐盟開始積極致力去提升歐洲高等教育的品質，期望吸引世界各地頂尖學生。一但這些學生日後成為其國家的政策決策者，將為未來歐洲與歐盟非會員國之間建立無限的合作機會，同時也進一步擴張歐盟在歐洲以外地區的影響力（陳怡如，2006a：146；Europa, 2007a）。

表 4-7 Erasmus Mundus 四項行動方案

方案名稱	主要內容
碩士課程	為 Erasmus Mundus 核心方案。提供 1-2 年高品質碩士課程；這些課程必須至少涵蓋來自三個不同歐洲國家的大學；學生須在其中至少兩個大學完成學位；使用至少兩種歐洲語言；課程結束後頒發聯合、雙或是多元文憑學位。該課程需經專家委員會就現有的或將開辦的碩士課程中嚴格挑選。
獎學金	和碩士課程結合；鼓勵歐盟與非歐盟教師和研究生直接申請該課程。
夥伴關係	Erasmus Mundus 碩士課程與第三國家大學的合作；參與課程的歐盟師生可申請經費到第三國家的夥伴學校進修；第三國家夥伴機構學習期間受認可；還有其他相關夥伴活動的進行。
提升吸引力	強調高等教育機構和其他公私立機構（歐盟與非歐盟國家）的合作；就國際層面來說，提倡歐洲高等教育事宜（有關品質保證、學分學位承認與流動等）等；成立校友協會，並補助任何在世界舉辦的相關活動。

資料來源：Europa (2007a).

二、國家層級

幾乎所有歐洲國家皆是從 1980 年代開始推行高等教育國際化相關措施（丹麥、芬蘭除外），但各國真正積極參與高等教育的國際化則是在 1990 年以後。各國在高等教育國際化的相關措施包含立法與政策、成立負責高等教育國際化的國家級機構（national agencies）、對相關機構的補助、對學生的補助和其他促進學生流動的措施等（見表 4-8，頁 99）。其中，以國家級機構的成立最為重要，如「德國學術交流總署」（German Academic Exchange Service, DAAD）、「法國教育中心」(Agence Edufrance)以及「奧地利學術交流中心」(Austrian Academic Exchange Service) 等（Eurydice, 2000: 160-163）。這些國家層級為推行高等教育國際化所創設的機構，讓教育的國際流動成為有組織的活動，也獲得前所未有的政策性地位（戴曉霞，2006）。

此外，所有簽署《波隆那宣言》的歐洲國家在「波隆那追蹤小組」（Bologna Follow-up Group, 簡稱 BFUG）的要求下，必須定期提出「國家報告」（National Reports），該報告的內容包含議題廣泛，除高等教育品質保證機制和國際化外，其他諸如：執行「波隆那進程」之成效、高等教育制度現況、兩階段學位與學分

轉換制、終身學習，及提升 EHEA 競爭力與吸引力等議題皆有所記載。目前，由於 BFUG 的努力，國家報告的提出已然成爲一項常態性工作（Zgaga, 2003），使我們更爲清楚掌握國家層級在歐盟高等教育卓越政策的作爲與回應。

然而，面對競爭激烈的國際教育市場，歐洲各國逐漸意識到只有加強各國之間的教育交流與合作，充分利用各國的教育資源，積極參與並推進教育國際化的發展，才能增進歐洲在國際教育市場的競爭實力，進而提升歐洲高等教育的活力和吸引力。

表 4-8 歐洲各國推行高等教育國際化之時期

	1980	1980-1989	1990-1997
立法與政策	盧、瑞典	德、義、荷、瑞典	比(法語區)、比(荷語區)、丹、德、希、義、荷、奧、芬、瑞典、挪
成立負責高等教育國際化的國家級機構			丹、德、盧、奧、芬、冰、列支敦士登、挪
對相關機構的補助	法	丹、奧、芬	丹、德、奧、芬、瑞典、冰
對學生的補助	丹(1955, 1970)、德、盧、奧、芬(1972)、冰、列支敦士登、挪	丹、德、法、荷、瑞典、英	比(法語區)、西、義、荷、奧、芬、英
其他促進學生流動的措施		丹、西、法、荷、芬	德、法、荷、奧、芬、英、冰

資料來源：改編自 Eurydice (2000: 161).

三、次國家層級

Reichert 和 Tauch 指出，波隆那簽署國有超過 67% 的高等教育機構主管認同建立 EHEA 對歐洲大學面對國際化趨勢具有重要性。另外，參與 EHEA 的學生代表也高度認同波隆那宣言的各項主張。因此，透過建立 EHEA 來提升大學畢業生的就業能力，及提高歐洲大學的吸引力和競爭力，已在歐洲高等教育機構之間形成一定程度之共識（Reichert & Tauch, 2004）。

因此，許多歐洲大學已開始積極發展許多國際化的措施，包含建立國際事務

辦公室、發展相關語言課程；開始採取外語教學（主要是英文），此種趨勢以比利時荷語區、荷蘭、德國、奧地利、希臘和北歐等國最為明顯；針對外籍學生整合相關配套措施，並提供支援；以及課程的國際化，使國際交流成為可能（陳怡如，2006a）。

由於歐洲大學對於國際化趨勢的重視與認同，並陸續推動和執行的高等教育國際化相關改革措施，使得歐盟高等教育國際化得以順利推展與加深。

四、跨國家層級

和建立歐盟高等教育品質機制一樣，歐盟高等教育國際化過程，依然可以見到 EUA、ESIB 和 EURASHE 等跨國性高等教育組織的參與。其中，EUA 著重在分析歐盟各項交流方案的問題（特別是短期交流），並且提出改進計畫（特別是有關於增加教師交流的誘因）（歐盟文教簡輯，2003 年 3 月）。除此之外，「歐洲國際教育協會」（European Association for International Education, 簡稱 EAIE）也投入提升歐盟高等國際化行列之中。EAIE 為一個非營利組織，其認知到高等教育國際化即將成為未來全球的趨勢，因此，EAIE 宗旨在激勵與協助歐洲地區及全世界推廣高等教育國際化，及提供從事國際教育者專業需求與訓練。同時，更藉由提供其會員一系列專業活動來提升高等教育國際化品質（EAIE, 2007）。

EAIE 致力於發展歐盟、各會員國或其他國際組織相關的政策與計畫，其舉辦的年度大會為歐洲最重要的國際教育大會，對於了解歐洲地區的國際教育發展動態與現況有相當大助益。

伍、進行高等教育現代化

一、超國家層級

為使歐盟擁有「更為現代化的高等教育」，歐盟執委會制定一系列改革大學體制的政策方案，包括鼓勵大學畢業生在企業或海外進行至少一學期的實習或學

習、允許大學生使用國家貸款、吸引年齡較大學生進入大學以適應人口老齡化、重審各國學費和資助計劃，保證優秀學生接受高等教育和從事研究工作的機會；改革高等教育基金系統，促使大學自主籌措研究資金；以及給予大學更多自主權等（李力，2006）。同時，在 2007 年的倫敦會議中，歐盟執委會文教執委 Figel 也呼籲，應該採取更多措施以加快歐洲高等教育的現代化進程。他認為，各國政府應給予教育機構更多自主權，而大學也應該在課程內容、課程實施的手段、治理模式、人力資源管理的專業化、辦學融資等方面加速現代化步伐（中國教育報，2007 年 6 月）。

整體而言，為改善歐洲高等教育的各項問題與缺失以加速歐洲高等教育的現代化，歐盟執委會提出幾項解決方案（Europa, 2006a, 2006b）：

（一）提供與產業界合作之獎勵措施

歐盟會員國應支援大學發展獎勵機制以改進知識的運用及研究成果更大的分享，包括智慧財產權、專利與執照、成立創新衍生公司。大學應與業界建立長久合作關係，尤其與地方合作夥伴如實驗室、科學園、新公司及中小企業等，例如成立知識創造與轉移集團；應鼓勵大學建立大學—業界研究合作夥伴關係辦公室作為兩者合作的介面。

（二）提供勞力市場所需的技術與能力

在多數歐盟會員國大學規定一致性的現行壓力下，大學無法產生足夠的多元課程去滿足學習者與地方市場不同的需求。因此，歐盟執委會建議會員國應重視及獎勵多元的大學特色，包括透過不同的法規及補助制度，大學課程應設計為提高畢業生的就業力，而博士候選人除研究能力培育外，應有機會養成智慧財產管理、傳播、網絡、企業家精神、及團隊工作的技能。畢竟，大學教育與研究除注重就業力的培育外，同時也要追求更廣泛的倫理、文化及社會價值，而就業能力僅應作為大學眾多品質表現的一項指標。

（三）減少補助差距與增加教育暨研究之經費投入

如同前面所提及，歐盟與其對手相比，在高等教育經費的投入存在明顯

的差距，簡言之，為減少與美國的補助差距，歐盟平均每年對每位高等教育學生需額外投資 1 萬歐元，但是這項經費需來自家長、業界及捐款。為處理這項差距問題，歐盟建議各會員國應通過在十年內現代化高等教育補助經費應不可低 GDP 的 2%。大學經費補助應是可了解的及透明的，且應是基於大學做了什麼而不是依據大學是什麼而補助，大學對自己長期的經費永續性應負起更大的責任，可透過與業界、基金會及其他民間部門共同合作。歐盟會員國應批判性的檢討現行學生經費模式及支持有效性及機會均等。

（四）藉由社會的互動來活化知識

當歐盟正朝向知識社會前進，社會通常需要成為這歷程的一部分，因此，大學應考量如何與社會互動，無論是地方或區域或國家性，可藉由更強調終身學習來達成，並藉著開放日、實習、對話論壇及社區服務來達成。

（五）提升歐洲高等教育區在世界的知名度與競爭力

由於全球化浪潮已經進入教育領域，歐洲必須努力向全世界促銷歐洲大學。目前，歐盟已建立全歐洲研究人員單一入口網站，未來也將建立類似網站，讓學生能查詢到所有歐盟會員國資料，並找到及比較課程的專業性、程度及語言。此外，為了提高歐洲大學在全球範圍內的吸引力和競爭力，歐盟執委會提供 2.3 億歐元給優秀的國外學生和訪問學者提供獎學金，希望以此來吸引他們到歐洲繼續學習和研究（中國教育報，2007 年 2 月）。此一投資對於提升歐洲大學在全球的知名度和競爭力將會具有非常大的助益。

二、國家層級

針對高等教育現代化，歐盟各會員國所做的努力可歸納為下列三項（Europa, 2006a, 2006b）：

（一）增進大學自主性與強調績效制度

在國家層級上，歐盟會員國著手訂定整體性的高等教育規範與政策架構，這些規範包括：大學表現評鑑、費用透明性、聘任程序及人事升遷機制及終身職制

度。在此脈絡之下，大學應有權利與責任訂定自身任務、優先事項、教育、研究和創新計畫；決定自己的組織、內部管理及社會利益代表的必要單位；管理自己的硬體、經費與智慧資產；聘用長短期人事及訂定人事補助費規則；以及訂定大學教育、研究及服務等方面優先事項的整體性努力方向等。舉例而言，瑞典和丹麥兩國近年來實施了一系列高等教育改革，除了給予大學更多的自治權之外，也提高政府的財政撥款。再者，歐洲國家更努力合作發展一套適用全歐洲的標準化文憑架構，即推動有助加速歐洲高等教育整合的「波隆那進程」，以利於知識與勞動力的跨國流動。

然而，大學必須開始向社會負責，並擔負起績效責任。因此，歐盟執委會建議各會員國應成立國家大學管理與領導的訓練單位並利用歐盟的支援，使歐盟層級和這些單位建立密切之連繫關係。

（二）制定與業界進行合作的獎勵措施

歐盟會員國開始著手制定支援大學發展獎勵機制，以改進知識的運用及使研究成果得以與外界分享，包括智慧財產權、專利與執照、成立創新衍生公司。大學應與業界建立長久合作關係，尤其與地方合作夥伴如實驗室、科學園、新公司及中小企業等，例如成立知識創造與轉移集團；鼓勵大學建立「大學－業界研究合作夥伴關係辦公室」作為兩者合作的介面。

（三）認同歐盟及獎勵卓越

各會員國開始重新審視研究所的訓練（包括碩士、博士以及博士後）與所涉及的學門，以配合國家的及歐盟高等教育、研究與創新之策略目標。至於對於每所大學，應予以鼓勵，使其找出可以達到卓越的學門領域。符合以下標準者，則由歐盟提供經費補助以發展研究所的卓越性及網絡（Europa, 2006a）：

- 關鍵多數／群聚效應（critical mass）
- 科際與跨學門整合
- 強烈的歐洲取向
- 地方／國家當局及業界支持
- 認可的卓越領域

- 提供博士後機會

三、次國家層級

歐洲大學在「波隆那進程」的改革過程中，開始實施學士／碩士／博士三階段學位制度。在這三個階段，都有提供彈性及現代化課程，及值得信賴的品質保證制度。這些都要求各會員國主管當局提供獎勵措施，以確保進行適當的改革，而不淪於表面化。此外，在歐盟層級，將鼓勵各學門協會於特定學門或專業學門協調課程革新。同時，必須大量提升交流程度，實施增加畢業生與研究人員出國或在企業界至少一學期的措施，或是提供學生獎學金或貸款至任一歐盟會員國研究或留學，使歐洲大學的藩籬得以被打破，利於進行高等教育現代化之過程（Europa, 2006a, 2006b）。

此外，跨學門（interdisciplinarity）與科際整合（transdisciplinarity）的教學與研究對大學現代化具有重要影響。因此，歐洲大學的教學與研究開始反省現行領域的新發展與新興領域的需求，而將要求整合至各類不同的學門中。



四、跨國家層級

在歐洲高等教育現代化的過程中，EUA 透過許多行動來參與並協助歐洲大學的現代化與提升歐洲大學的水準。舉例而言，爲了增進歐洲高等教育的整合及使整合過程更爲透明化，EUA 支持大學組織的發展，並提出「品質保證」、「管理發展」、「新科技的使用」及「大學與社區的對話」作爲大學必須優先推動與發展的四大領域（歐盟文教簡輯，2003 年 3 月）。其次，「歐洲研究委員會」（the European Research Council）藉由促使歐洲最優秀研究團隊彼此間的開放競爭，來推廣歐洲尖端研究，並加強卓越性的競爭，使得此一跨國家組織在歐盟高等教育現代化的過程中也扮演重要的角色。

本章小結

在追求歐盟高等教育整合的過程中，歐盟（超國家層級）之地位愈顯重要，其決議與行動日益影響各會員國之政策內容與改革方向。其次，各會員國（國家層級）亦為追求其國家高等教育競爭力的整體提升與高等教育與他國的相容性，亦著手進行各國本身的高等教育改革與制定相關政策。然而，在全球化和國際化的挑戰日遽下，為求歐洲高等教育的卓越，歐洲高等教育必須開始進行整合。在此前提下，歐盟（超國家層級）自然逐漸擁有建構歐盟高等教育各項整合政策的主導權。再者，各國高等教育機構（次國家層級）與部分跨國性高等教育組織（跨國家層級）也不落人後開始積極參與相關措施與方案之推展，對於高等教育之整合的貢獻亦不容忽視。因此，歐盟高等教育的整合正是在各個層級的回應與互動下，出現權力共享與相互交織的緊密關係，而各層級參與歐盟高等教育整合之現況可整理為表 4-9。



表 4-9 多層級治理下各層級參與歐盟高等教育整合之現況

	學制改革	學分制度與文憑架構	高等教育品質保證機制	高等教育國際化	高等教育現代化
超國家層級	波隆那進程各次會議確立兩階段學制，2003 柏林會議後加入博士階段	歐盟發展出 ECTS 以及歐洲文憑架構	歐盟成立 ENQA 負責相關事宜；未來更計畫設立 ERQAA	歐盟推動 ERASMUS 和 ERASMUS MUNDUS	執委會提出加速高等教育現代化之方案
國家層級	幾乎所有簽約國家，都已法令通過採用三階段學制	一些國家實行 ECTS 取代學年制；各開始發展各國的國家文憑架構	異中求同，因應各國特色	各國成立專責的國家級機構	各國著手提升大學自主、強調績效，鼓勵產學合作，及追求卓越
次國家層級	簽署國已著手進行學制改革，同時要求各大學配合新學制的實行	在國家層級要求下，大學開始採行	高等教育機構自主性提升、高教機構進行品質保證機制跨國合作	大學發展國際化措施	歐洲大學致力打破藩籬
跨國家層級	EUA、ESIB (ESU)、EURASHE 參與其中	EUA、ESIB (ESU)、EURASHE 參與其中	EUA、ESIB (ESU)、EURASHE、ENQA 成立歐洲高教品質論壇	EUA、ESIB (ESU)、EURASHE、EAIE 參與其中	EUA、歐洲研究委員會參與其中

在多層級治理體系下，歐盟的權力與日俱增，各國高等教育機構與跨國高等教育組織逐漸涉入決策過程，使會員國中央政府的角色產生弱化現象，各國高等教育制度與政策之歐盟化程度有加深趨勢。同時，強調終身學習和歐洲面向的歐盟高等教育整合，更使歐洲公民權日益彰顯，政治認同產生跨越國界，延伸至全歐洲之契機。不過，誠如多層級治理所強調的，歐盟制度設計之目的不在於對抗國家主權；相對地，由於對「異中求同」原則的重視，使各國得以在遵循歐盟提出的標準與原則下，建構出具有該國特色的高等教育品質保證機制，並逐漸融入多層級治理體系中。

也就是說，在高等教育制度的改革建構上，雖然超國家層級具有引領整合進行方向之政策影響力，然而，歐盟並非要求各國皆需建立統一制度，而是在強調各會員國需努力保存該國教育體制與特色，並以歐盟提出的行動方案為規準，著手進行該國之高等教育改革，同時透過各國經驗分享交流，與他國建立緊密合作之關係（楊瑩，2007a）。再者，各國高等教育之決策權目前主要仍掌握於國家層級之中，且各會員國對於教育層面之整合訴求逐漸傾向主動積極的態度。於是在「異中求同」的原則下，各會員國面對歐盟的整合政策，開始以一種結合經濟、政治、教育與區域整合的方式來獲取更多的彈性空間。最後，雖然許多歐洲大學和高等教育機構也在國家的要求下，開始參與歐盟高等教育的整合且自主性有所提升，但由於國家層級的中介角色仍然重要，使得大學和高等教育機構目前尚處於接受國家命令的被動地位；一些跨國性的高等教育組織對歐盟高等教育整合政策的形成具有影響力，惟並非握有最後決策權。不過，即使如此，次國家層級和跨國家層級已開始在多層級治理體系之下具有發聲的空間和實際行動的可能性。因此，茲將歐盟高等教育整合現況與多層級治理的論點與互動模式相互對照，整理成表 4-10。

表 4-10 多層級治理論點和互動模式在歐盟高等教育整合之展現

論點	實行現況	互動模式	實行現況
準聯邦國家	異中求同	超國家發展	歐盟取得整合政策 主導權
決策權共享	歐盟/高教機構/跨 國組織參與	國家與超國家	權力共享/會員國回 應歐盟
會員國弱化	實際上還是掌握高 教決策權	次國家與超國家	國家處中介地位,較 無互動
歐盟化加深	往整合政策方向與 精神發展	跨國家與超國家	跨國高教組織參與 決策
多重政治認同	終身學習,歐洲面向 的高等教育		

綜合上述所言，我們可以發現，多層級治理體系下的歐盟高等教育，是在超國家、國家、次國家與跨國家層級各自行動與相互影響下持續進行整合，並朝卓越與和諧化而邁進。



第五章 多層級治理下英法德對高等教育整合之回應

本章旨在探討多層級治理體系下英國、法國與德國對於歐盟高等教育整合之回應情形。首先，將探究此三個國家回應歐盟高等教育追求目標所採取之相關政策與措施，以釐清個別國家於歐洲高等教育整合過程中之努力與角色。其次，將以多層級治理之理論來檢視英國、法國、德國在多層級治理體系下與其他層級之互動情形，並分析此三個國家在回應歐盟高等教育整合過程中面臨的問題。

第一節 英國之回應

本節在探討英國於歐洲高等教育整合過程之回應情形。首先，將針對英國高等教育體系進行探究。其次，將分析英國面對歐洲高等教育整合主要政策內容所採取之相關回應政策與措施。

壹、英國高等教育體系



一、高等教育負責機構

英國的最高教育負責機構不斷改組或合併。自 1964 年以來，英國掌理教育最高的機構一直為「教育與科學部」(Department of Education and Science, DES)；1992 年時，保守黨將「教育與科學部」改為「教育部」(Department for Education, DfE) 與「科學與技術部」(Office of Science and Technology, OST)，使兩者各自獨立；1995 年時，「教育部」合併就業部改組為「教育與就業部」(Department for Education and Employment, DfEE)，明顯強調教育和就業之間的綿密關係，而教育當局所關切的就是要提升受教者的就業能力；然而，自 2001 年起，受到市場化和全球化的影響，世界各國的競爭更為激烈，「教育與就業部」乾脆更直接指出有效教育的根本指標就是受教者的生活和就業技能，於是執政的工黨將「教育與就業部」改組為「教育與技能部」(Department for Education and Skills, DfES)；2007 年 6 月，「教育與技能部」則又再度改組為「孩童、學校與家庭部」(Department

for Children, Schools and Families, DCSF)，用以取代「教育與技能部」和「貿易與工業部」(Department for Trade and Industry, DTI)，而負責各項達成政府追求教育卓越目標之政策(楊瑩, 2005b)。因此，由歷次英國最高教育機構名稱的變革，可透顯出英國教育改革的方向和重點，也更明確化中央教育當局的職責和政策目標(溫明麗, 2006)。然而，值得注意的是，上述最高教育機構名稱的變更主要是以英格蘭地區為範圍，蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭三個地區的最高教育機構和英格蘭並不相同，該三個地區最高教育機構分別為「蘇格蘭執行教育部」(Scottish Executive Education Department, SEED)、「威爾斯議會」(National Assembly for Wales)、「北愛爾蘭議會」(Northern Ireland National Assembly)(楊瑩, 2004)。

二、高等教育機構分類

英國的高等教育機構包括大學和高等教育學院兩大類：

(一) 大學

包括古典大學、近代大學、新大學、及開放大學等四類。包括古典大學(牛津和劍橋)、近代大學(19世紀建立的傳統大學，如倫敦大學)、新大學(1960年代由國家授予學位的大學)及開放大學(the Open University)。其中，新大學包括以前雙軌制高等教育制度 35 所依 1992 年通過之《擴充及高等教育法案》(Further and Higher Education Act)升格改為大學的多元技術學院(polytechnics)(沈姍姍, 2000)。

英國大學自己擁有授予學位的權力，學校規模則從不到 3,500 名學生，到超過 30,000 名學生均有。開放大學(open university)的學生超過 150,000 名，其中絕大多數是以部分時間方式就讀者，且其教學是採遠距教學的方式進行。

(二) 高等教育學院

這些高等教學院有些是單科的如師資培訓機構，有些則提供多種學科。有些學院有頒發學位之權，部份學院則沒有頒發學位之權，惟其學位仍可透過大學或國家資格認可單位的認可而頒授。各高等教育學院在規模、任務、學科和歷史上

有相當大的差異（引自劉靖國，2004：116）。

三、高等教育學制

由於高等教育發展歷程的多樣性和差異性，傳統上，英國並無形成一個全國共同認可的學位制度。除了存在各種資格和學位外，英國高等教育學制尚有許多不一致之處，如第一階段（學士）的修業年限。英格蘭、威爾斯及北愛爾蘭地區有學士學位、研究學位（包含碩士及博士學位），及專業資格三種。其中取得學士學位須 3 年，而語文學科及其他學科可能須額外 1 年的國外實地經驗。專業學科如醫學、牙醫、獸醫等則須 5 至 6 年之就學期限。然而，蘇格蘭地區的學士學位均須 4 年始可取得。此外，碩士學位之取得則視領域不同，通常需 1 至 2 年的修業年限；博士學位則至少須 3 年才可獲得（表 5-1）（沈姍姍，2000）。

表 5-1 英國高等教育學制

學位	修業年限	入學資格
學士 (BSc, BA)	3 年 (蘇格蘭 4 年)	高中會考
碩士 (MSc, MA)	1 至 2 年	學士學位
博士 (PhD)	至少 3 年	碩士學位

貳、英國高等教育對歐洲高等教育整合之回應

一、學制改革

如同前面所述，英國高等教育學制在各地區出現不一致之狀況。因此，英國自 2000 年起，開始積極採取全國統一的高等教育文憑架構。2000 年 11 月起，在英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭執行，目的在透過下列方式，來簡化英國的高等教育學位結構（侯立軍，2005：96）：第一、明確區分大學生和研究生的學歷；第二、清楚而準確的教育成果資料；第三、明確的文憑參照結構；第四、採用統一的學位頭銜：學士或碩士學位。直至 2001 年初，蘇格蘭始採取此高等教育文憑架構。

英國高等教育文憑架構為高等教育機構提供明確標準，將有助於各校互相承認學分，增加學歷與學分的透明度，及促進流動和學分互相承認。

二、學分制度與文憑架構

學分累計與轉換制度是指高等教育機構之間的一種正式協定，即學習者在某一機構修習課程的結果，可以在另一機構受到承認成為課程的一部分。學習者在任何地點的學習結果，可以透過認證過程取得適當的學分，而學習者可以選擇適合自己的方式進行學習，最後透過學分累計獲得一定資格或學位(廖福現，2000：17)。

一般而言，在英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭大學為期三年。因此，修習第一等級 (Level 1) 的課程累計達 120 學分，可取得高等教育證書 (相當於全時學士學位第一年)；修習第一等級課程 120 學分及第二等級 (Level 2) 課程 120 學分，可取得高等教育文憑 (相當於全時學士學位第一年及第二年)；修習第一等級、第二等級和第三等級 (Level 3) 課程各 120 學分，可授予學士學位 (相當於全時學士學位第一年、第二年及第三年)。修習第 M 等級 (Level M) 的課程達 60 學分，可取得研究所證書；修習第 M 等級課程達 120 學分，則授予研究所文憑或碩士學位 (HEQC, 1994)。

蘇格蘭地區在學分累計與其他三個地區有所不同。蘇格蘭地區的大學為期四年。因此，修習蘇格蘭第一等級課程 (Scottish Degree 1, SD1) 120 學分，可取得高等教育證書，加上第二等級 (Scottish Degree 2, SD2) 120 學分，可取得高等教育文憑；加上第三等級 (Scottish Degree 3, SD3) 120 學分，可取得一般學位；再加上第四等級 (Scottish Degree 4, SD4) 120 學分，則可獲頒學士學位。在研究所課程方面，修習蘇格蘭碩士等級 (Scottish master's level, SM) 60 學分可取得研究所證書；修習 SM 課程 120 學分，可獲得研究所文憑；修習課程達 180 學分，則可授予碩士學位 (HEQC, 1995a)。

學分轉換是指學分在單位、機構及國家之間相互承認應修習的指定學分數。

在英國，學分轉換可區分為（廖福現，2000：92-97）：

1. 地區性學分轉換（Regional credit transfer）
2. 大學之間的學分轉換（Inter-university credit transfer）
3. 大學內部的學分轉換（Internal transfer in universities）
4. 繼續及高等教育間的學分轉換（Further/higher education credit transfer）
5. 國際間學分轉換（International credit transfer）

其中，國際間學分轉移則是以 ECTS 為基礎進行學分轉換。由於 ECTS 是以一學年全時課程 60 學分為架構，而英國學分累計與轉換制度則以一學年全時課程 120 學分為架構，因此，兩種制度只需經過換算即可達成轉換（廖福現，2000）。

英國高等教育學分累計與轉換制度因地區不同而出現差異，使各高等教育機構間的學分累計與轉換無法於所有機構中順利完成。因此，對於實施全國性的學分累計與轉換制度的呼聲漸起。根據 HEQC（1995b）針對英國高等教育相關機構的調查研究，有高達 61% 的機構贊成實施全國性的學分累計與轉換制度。

此外，在建立全國性高等教育文憑架構方面。1997 年，全國高等教育諮詢委員會（National Committee of Inquiry into Higher Education, NCIHE）發表 Dearing 報告書指出，在英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭應該建立一套完整的高等教育文憑制度；同年，NCIHE 的蘇格蘭委員會（Scottish Committee of Inquiry into Higher Education），則建議蘇格蘭地區也須整合各種文憑制度（QAA, 1999）。1998 年，《學習年代》（The learning Age）綠皮書亦同樣主張英國應及早建立全國性高等教育文憑架構（DfEE, 1998）。

2001 年 1 月，英格蘭、威爾斯與北愛爾蘭高等教育機構率先公佈「英格蘭、威爾斯和北愛高等教育文憑架構」（Framework for higher education qualifications in England, Wales and Northern Ireland, FHEQ）。在此一文憑架構下，所授予的文憑共分五等級（詳見頁 115，表 5-2），依序為：證書（certificate）、中級文憑（intermediate）、學士（honours）、碩士（masters）和博士（doctoral）（QAA, 2001）。為使社會大眾對於學位的學術水準能具有信心，有必要規劃獲得某一高等教育資

格學位所代表的成就水準，資格架構的設計即在確保獲得某一學位資格其學術水準的一致性。因此，高等教育文憑架構的主要目的在於（陳怡如，2006b：8-9；蘇錦麗、詹惠雪，2006：188-189；QAA, 2001）：

第一、使僱主、學校、家長、學生能瞭解學位資格所代表的成就和特質。

第二、維持標準的國際比較性（international comparability），特別是在歐盟的情境下，確保國際競爭力並促進學生和畢業生的流動。

第三、在終身學習的情境下，協助學習者潛在的進程。

第四、為學術水準的建立，提供重要的參照標準，可協助高等教育機構的外部審查者，以及 QAA 的審議人員，作為進行審議時的參照。

除了 FHEQ 的推行以外，蘇格蘭也另行制定適用於蘇格蘭地區的高等教育文憑架構，此一架構名為「蘇格蘭學分與文憑架構」（Scottish Credit and Qualifications Framework, SCQF）。SCQF 將資格分為 12 等級，每一等級的取得則必須達成一定數目的「蘇格蘭轉換與累積學分」（Scottish Credit Accumulation and Transfer, SCOTCAT）。



至於，通用於英國的全國性高等教育文憑架構則稱為「國家文憑架構」（National Qualifications Frameworks, NQF），此一架構由 QAA 負責建立。NQF 分為八個等級，每個等級所需對應的能力與獲頒文憑，則如表 5-3 所示（詳見頁 116）。

表 5-2 英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭高等教育資格架構

等級	等級	相關文憑與學位	資格描述
1	C (certificate)	高等教育證書	高等教育文憑的持有者應對某一學科的基本概念有完整知識，並已學習到如何運用不同方法來解決問題。他們將能夠很精確的溝通，具備負責任等職場必備特質。
2	I (intermediate)	基礎學位與高等國家文憑 學士學位 高等教育與繼續教育文憑	取得此一資格的學生，將對該領域的原則有完全的瞭解，並且學習如何更廣泛的運用這些原則。藉此，他們也學會評估不同方法的適切性，以解決問題。這一階段的學習通常偏職業取向，使學生之後在所選擇的領域有更具效能的表現。同時，他們必須具備負責任與作決策等職場必備特質。
3	H (honours)	學士學位 學士文憑	<p>學士畢業生必須產現對一複雜知識體系的瞭解，並從中發展分析技巧和問題解決技能，並能將其運用於多種職場工作上。畢業生也必須能夠評估證據、論點和假設，以作出完整的判斷和有效能的溝通。畢業生必須具備在複雜與難以預測的情境下，負責任與作決策等職場必備特質。</p> <p>學士學位是高等教育資格中最主要的一部份，此一階段全時生求學時間約為三年，課程結束時可獲頒「學士學位」，學位名稱為「人文學士」(Bachelor of Arts, BA(Hons))或是「科學學士」(Bachelor of Science, BSc(Hons))。此一階段的短期課程或是專業課程通常是學士階段教材，學員通常是在其他學門領域已獲得學位的學生，課程結束可獲頒「學士文憑」。</p>
4	M (masters)	碩士學位 學士後證書與文憑	<p>碩士等級的學習是根據某一學術或專業領域最先進的部分，學生必須展現運用這些知識的原創性，並瞭解研究如何超越知識界限。他們必須有系統和有創造力的處理議題，也必須在處理和解決問題時顯現出原創性。畢業生必須具備在複雜與難以預測的情境下，作出完整判斷、負責任與作決策等職場工作特質。</p> <p>課程種類分為三種：教學為主、研究為主或是兩者皆備。學生完成課程後可獲頒碩士學位。學生註冊在時間較長，研究為主的課程通常獲頒「研究碩士」(MPhil)。多數碩士課程若是全時修讀需要一年，課程申請者必須有學士學位或是相當於學士學位的資格。這個等級也有一些進階級短期課程，通常是在職專業發展課程的一部份，課程結束可獲頒「學士後文憑」，但要特別注意的是由牛津和劍橋所頒發的碩士文憑並不是學術文憑。</p>
5	D (doctoral)	博士學位	<p>博士學位頒發的對象是創造與詮釋知識者，經由原創性研究，擴充最先端的知識。博士學位持有者將能概念化、設計和執行某一方案，以產生重要的新知識或理解。學位持有者也應有職場工作所需能力，即針對專業領域的複雜議題作出判斷，並在處理和解決問題方面展現革新。PhD 和 DPhil 的名稱，通常頒發對象為展現原創研究者。涵蓋大量教學比例的博士課程，其學位通常會包含學門名稱，例如教育博士 EdD (Doctor of Education)。博士學位通常需要相當於三年全時制的學習。</p>

資料來源：陳怡如 (2006：9-10)；QCA(2006)。

表 5-3 英國「國家文憑架構」

NQF級別	主要相關級數認證、文憑舉例	認證能力描述說明
1	<ul style="list-style-type: none"> — 一般中等教育* D-G級分。 — 商業及技術協會# 入門證書。 — 「關鍵技術程度」◎ 第 1 級。 	<ul style="list-style-type: none"> — 基礎知識與技能。 — 有能力應付日常生活所需，但無法處理特定工作。
2	<ul style="list-style-type: none"> — 一般中等教育 A-C級分。 — 商業及技術協會初階證書。 — 「關鍵技術程度」第 2 級。 	<ul style="list-style-type: none"> — 基礎知識與技能。 — 在指導下可應用所學，具基礎工作能力。
3	<ul style="list-style-type: none"> — 基礎知識與技能。 — 在指導下可應用所學，具基礎工作能力。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具特定主題有足夠知識及理解。 — 在一些指導下可執行多樣化的任務，可擔任許多工作角色。
4	<ul style="list-style-type: none"> — 高等教育□ 受業證書。 — 商業及技術協會專業證書。 — 「關鍵技術程度」第 4 級。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具分析及專業知識。 — 可執行專業任務，可擔任管理工作，並具發展潛力。
5	<ul style="list-style-type: none"> — 高等教育學士文憑。 — 商業及技術協會專業證書。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具深入專業知識，能處理複雜問題。 — 可執行高度專業任務，可擔任管理工作，具專門技術及管理能力
6	<ul style="list-style-type: none"> — 高等教育榮譽（學士）文憑。 — 商業及技術協會專業證書。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具高階專業知識。 — 可執行專業任務，可擔任管理工作，具專門技術及管理能力。
7	<ul style="list-style-type: none"> — 高等教育碩士文憑。 — 商業及技術協會高階專業證書。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具高度及複雜專業知識。 — 可適任高階專業及管理工作。
8	<ul style="list-style-type: none"> — 高等教育博士文憑。 — 特殊專業榮譽或獎勵。 	<ul style="list-style-type: none"> — 具創造力及延伸專業知識。 — 可適任領導特定研究及任務。

資料來源：經建會（2006：4）。

註：※ 即General Certificate of Secondary Education, GCSE。

即Business & Technology Education Council, BTEC。

◎ 即Key Skills Level，按屬英國IT 類4 種專業技術認證。

□ 英國高等教育文憑包括：certificates、bachelors、bachelors with honors、master、doctorates 等5 種。

三、高等教育品質保證制度

在歐陸國家中，英國為高等教育發展歷史最為悠久的國家之一，且英國大學向來享有極高的自主權，並具有高國家標準（蘇錦麗，1997：108）。英國高等教育早期是一大學與多元技術學院二元並行的「雙軌制」。在雙軌制下，大學教育

並未受到外在機構的監管或考核，但多元技術學院則須接受國家學術授予評議委員會（Council for National Academic Awards, CNAA）的評鑑與認可。該委員會成立於 1964 年，主要任務在對達到標準的學院，賦予其頒授學位與證書的資格（蘇錦麗、詹惠雪，2006：176）。

由於雙軌的高等教育制度，使英國大學一直以來保持相當高的自主性，大學對自身的教學品質亦極自信。然而，自 1980 年代以來，隨著對績效責任的要求，大學日漸遭受到經營不善，未能滿足社會需要的批評。1981 年，大學經費補助委員會（University Grants Committee, UGC）預算遭受大幅刪減，使高等教育應減少依賴公共經費補助，及更適當地配置資源，以達到卓越的境界，同時高等教育要有成本觀念，增進其效能與效率（蘇錦麗、詹惠雪，2006：180）。因此，「英國大學副總長與校長委員會」（Committee of vice-chancellors and Principals of the United Kingdom, CVCP）開始積極倡導大學要採取「管理導向」的行政，採取因應措施，以確保大學的品質。CVCP 在 1983 年組織「學術標準小組」（Academic Standard Group, ASG），負責審查大學的品質與學術標準；ASG 於 1986 年提出「雷諾德報告書」（Reynolds Report）開啓了對大學品質及其學術標準探討的新時代。之後，英國政府於 1989 年設置「大學撥款委員會」（University Funding Council, UFC）強烈要求各大學採取措施監督品質，加強並提高自身的品質與水準。同時，CVCP 於 1990 年又設立「學術審議單位」（Academic Audit Unit, AAU），其主要任務就是要監督各大學在「品質保證」方面落實的情形，希望大學能藉此發展自我反省、自我檢討的能力。1991 年英國政府向國會提出《高等教育改革白皮書》（Higher Education；A New Framework）中，建議設立新的品質審核組織，就是「高等教育品質委員會」，積極推動監督各高等教育機構品質保證制度的運作與執行情形（楊國賜，2003）。1992 年，「擴充及高等教育法案」通過後，多元技術學院改制為大學，同時獲得授權，可以頒予學位及開設課程，使 CNAA 授予學位及核准開設課程的功能因而無法發揮，最後並於 1993 年解散。1992 年 7 月，依據「擴充及高等教育法案」規定，一個具有法人性質，由英國 90 所大學及 143 個高等教育機構出資成立的「高等教育品質委員會」（Higher Education Quality Council, HEQC）因而誕生。HEQC 將 AAU 併入，同時取代原先 CNAA 之任務與工作。除成立 HEQC 外，英國政府也設置撥款評議委員會（HEFC），並依區

域性分爲英格蘭、蘇格蘭及威爾斯三個委員會，用以取代 UFC 的角色，並在其下成立品質評估委員會（Quality Assessment Committee, QAC），負責評估高等教育機構的教學品質，並做出經費撥款的建議（蘇錦麗，1997：117）。再者，更在 HEFC 的經費支援之下，組成「研究評量作業小組」(Research Assessment Exercise, RAE)，負責高等教育機構的研究評量。然而，HEQC 的功能逐漸被 1997 年成立的高等教育品質保證局（Quality Assurance Agency for Higher Education，簡稱 QAA）取代，至此，QAA 開始擔負起英國高等教育機構的教學評量工作。

2004 年，HEFC 在高等教育品質保證制度方面宣佈兩項重要變革（楊瑩，2005a，2006）：第一、QAA 自 2005 年起不再進行學科層面（subject level）的教學評鑑，改以機構層面（institutional level）爲主，稱爲「機構審視」。第二、採納 2003 年 Roberts 報告書，日後 RAE 的大學評量研究改爲六年一次。

雖然英國高等教育自 1992 年開始，由雙軌制走向單一制，然而在高等教育品質評量方面仍採教學與研究分開評鑑的雙軌制。根據英格蘭高等教育經費委員會（Higher Education Funding Council for England，簡稱 HEFCE）於 2004 年所提出的報告，大致而言，英國高等教育品質保證可歸納爲表 5-4（楊瑩，2005a：17）：

表 5-4 英國高等教育品質保證之進行方式

過程	執行單位
內部品質保證過程	大學校院，包括校外考試委員及內部方案之確認與檢視
機構層面品質檢視	QAA
學科層面品質檢視	QAA（已於 2005 年終止）
專業認證	專業及法定單位
研究評量	HEFCs 透過 RAE 採用同儕檢視進行評量

資料來源：引自楊瑩（2005a：17）。

然而，除了教學評鑑的變革外，研究評鑑方面亦有重要變革產生。目前可以確定的是，2008 年 RAE 研究評鑑將是英國高等教育研究評鑑最後一次採取同儕評鑑方式來進行，未來將會改以書面報告的審查來取代同儕實地訪評，並依據各地區高等教育撥款委員會最後所決定的計算公式，來分配高等教育經費（楊瑩，2006）。

四、高等教育國際化

英國為世上高等教育發達國家之一，加上擁有英語此一世界通用語言的優勢，因此一直是世界上 4 個主要接受外國留學生的國家之一（分別為美國、英國、法國與德國），也是世界上高等教育國際化程度較高的國家。大致上，英國高等教育國際化表現在外國學生政策、境外辦學、及參與歐盟高等教育計畫等。

首先，在外國學生政策方面，由於英國的高等教育向來重視國際交流，加強文化聯繫，及促進與本國與外國學生的學習交流。因此，英國目前是世界上外國學生最多的國家之一，每年約有 20 多萬的外國學生前來學習訪問，其中來自歐盟各國的外國學生約 10 萬人，其他地區的外國學生約 10 至 15 萬人。

爲了促進外國學生前來英國就學，英國政府開始爲歐盟以外的外國學生提供各項協助，包括：簡化申請護照程序、減少留學期間重新申請「延長居留」續簽次數、爲在學和假期工讀提供更多方便、透過網路或直接向個人提供更好且有用處的資訊、及增加提供獎學金的學生名額等措施（侯立軍，2005：96）。

除了政府爲吸引外國學生所做的努力外，英國高等教育機構（特別是大學）也積極參與外國學生（特別是研究生）的招收。如此既可彌補因政府減少教育經費造成的經費不足；同時，更可填補因本國研究生人數下降導致的缺額。爲招收更多的外國學生，大部分的英國高等教育機構都設有國際事務辦公室，協助校方招收外國學生；爲擴大宣傳，校方則會到海外進行外國學生的教育諮詢服務，或舉辦教育展。在學校內部，一方面儘量爲外國學生提供多層次、多形式的學習課程，另一方面則提供外國學生所需的服務專案，如：外國學生可自由選讀絕大多數的專業課程，開放多數的實驗室供外國學生參與研究，及爲留學生提供免費醫療服務（王留栓，2001）。

其次，在境外辦學政策方面，隨著高等教育國際化的發展，英國政府和高等教育機構在發展外國學生市場外，更積極開拓境外教育市場，即透過與國外教育機構合作在境外辦學。辦學模式可分爲兩類，第一類是英國大學和國外高等教育

機構共同創立一所新大學，在教學和研究進行合作。第二類則是英國大學在境外與外國大學聯合培養大學生，學生只要修讀完畢規定的課程並取得合格的成績，便可獲得英國大學頒發的學位和文憑證書。

然而，為維護英國高等教育的國際聲望，高等教育品質委員會 HEQC 於 1995 年 10 月頒佈了「高等教育境外合作辦學實施準則」。此準則特別強調境外辦學的教學水準和教育品質，例如：學生入學資格、課程設置、學制都必須與英國國內的相關規定保持一致。此外，根據該委員會的建議，自 2001 年起，英國高等教育機構提出的境外合作辦學專案，必須經過 QAA 的審查通過後，始可實施（王留栓，2001）。

最後，在參與歐盟高等教育計畫方面，除致力推展留學生及境外合作辦學政策之外，英國亦積極參與歐盟相關的高等教育和研究計畫。以參與 ERASMUS 計畫中的「校際合作計畫」（ICPs）為例，從 1987 至 1994 年，英國一直是此一計畫最大的合作國家，參與師生流動和合作教育計畫的數量是所有被批准的校際合作計畫之 20%（韓敏、王留栓，1999）。英國政府之所以積極參與，所持的理由為：第一、學生除了能學習歐洲歷史、歐洲地理及文化和語言外，更能同時獲得國外經歷與學分；第二、教師可以透過交流計畫來促進自我專業發展，並獲得更多國際思想與經驗。

五、高等教育現代化

英國高等教育的表現在世界上僅次於美國（表 5-5），也是全歐洲高等教育表現最好的國家（表 5-6）。在對於高等教育經費的投資上，雖然與其他歐洲國家相差無幾，但與美國的差距卻有一段差距（表 5-7）。此外，由於英國的大學學費相對低廉（表 5-8），使得大學相當倚賴公共經費的補助。以牛津大學為例，根據該校於 2005 年 1 月底公佈的一項策略發展報告書中指出，該校每年培育一個大學部學生的平均成本為 18,600 英鎊，但從學生學費所獲得的收入平均每生僅 9,500 英鎊（楊瑩，2005b：150），因此非常需要政府在經費上的挹注。

表 5-5 主要國家大學在世界大學排行榜之表現

國家	Top 20	Top 100	Top 200	Top 300	Top 400	Top 500
美國	17	54	87	118	140	167
英國	2	11	22	33	37	43
日本	1	6	9	12	20	32
德國		5	15	22	36	40
加拿大		4	8	16	19	22
法國		4	6	12	17	21

資料來源：上海交通大學（2006b）。

表 5-6 英國排行前十名大學

國家排行	機構/校名	歐洲排行	世界排行
1	Univ Cambridge	1	2
2	Univ Oxford	2	10
3	Imperial Coll London	3	23
4	Univ Coll London	4	26
5	Univ Manchester	9	50
6	Univ Edinburgh	11	52
7	Univ Bristol	15	62
8	Univ Sheffield	20	69
9	Univ Nottingham	24	79
10	King's Coll London	26	83

資料來源：整理自上海交通大學（2006c）。

表 5-7 OECD 國家高等教育經費佔國內生產毛額比率

	2002	2003
日本	1.1	1.3
南韓	2.2	2.6
美國	2.6	2.9
加拿大	...	2.4
英國	1.1	1.1
法國	1.1	1.4
德國	1.1	1.1
義大利	0.9	0.9
西班牙	1.2	1.2
比利時	1.4	1.3
荷蘭	1.3	1.3
澳大利亞	1.6	1.5
紐西蘭	1.5	1.5
OECD 國家平均	1.4	1.4

資料來源：整理自教育部（2006）。

表 5-8 2001-2006 英國大學學費上限

學年度	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
每年學費徵收高限（英鎊）	1,075	1,100	1,125	1,150	1,175

資料來源：楊瑩（2005b：147）。

長期以來，由於英國大學對政府公共資金的依賴程度非常強，多數大學 90% 以上的經費來自於政府的撥款。同時，學校對本國學生收取的學費一直很低。使得自二十世紀八十年代以來，英國高等教育面臨了辦學成本增加及教育經費緊張的挑戰，英國政府不得不採取了一系列的改革措施，如削減教育經費，鼓勵大學與產業界的聯繫與合作，簽訂研究、教學和服務方面的合約，使英國大學能爭取到更多經費來源，不一味只倚賴政府的經費補助，進而增加大學自主性；以及調整高等教育經費的分配方式，在大學與政府間建立起合約關係，增加大學對績效責任之重視。雖然英國高等教育在世界和歐洲排行較其他歐洲國家前面，高等教育現代化程度較高，不過英國反省本身的教育問題，並衡量現實環境的需要，於 1992 年廢止普通大學與技職體系的雙軌制，將全國大學皆定名為普通大學。在高等教育的改革上，大學強化理論的研究與實務技術操作；為培養學生習得實際

知識和技術操作經驗，鼓勵大學與產業界進行合作與交流（柴松林，2007）。

自 1998 年《波隆那宣言》簽署、「波隆那進程」開始之後，歐洲各國高等教育的改革日漸盛行，英國也不例外。英國在 2003 年所發布的《高等教育的未來》白皮書（The White Paper “The Future of Higher Education”）當中點出目前英國高等教育現代化過程所面臨的挑戰有（翁福元，2006：22；DfES, 2003: 4）：

1. 高等教育須滿足職業技能的需求。
2. 大學入學之階級差異仍然明顯。
3. 其他已開發國家的高等教育投資高於英國。
4. 大學不易聘請到優秀人才
5. 1989 年至 1997 年間，英國政府對單一大學生的經費減少 36%。
6. 大學的教學與研究經費估計需要 80 億英鎊。
7. 大學須和企業與經濟做更強的連結。

面對上述的各項挑戰，英國政府所採取的手段主要包括（翁福元，2006：22；DfES, 2003: 5）：

1. 將經費集中在研究與知識的轉換，以促進英國大學世界級的卓越表現。
2. 促進與獎勵卓越的教學
3. 使更多人接受高等教育，使個人和經濟皆受益。
4. 提供獎學金和減免學費來支持社經背景不利之學生，增進其成就與抱負。
5. 允許各大學依學生經濟能力，收取 0 至 3,000 英鎊的費用。
6. 協助大學建立捐款基金，使其有穩定財務狀況。

因此，英國在面對高等教育現代化的改革過程中，已逐漸發展出各項應對措施和政策，但成功的關鍵卻是在於：必須將大學從政府中「解放」出來，讓大學自主管理內部事務。更重要的是，賦予大學為自己服務收取費用（比如學費）的權利。雖然歐洲人時常認為，如果需要為接受高等教育而付費，那就意味著教育成了有錢人的專利。但實際上，在美國這一理論被證明是不全面的。美國的本科生有 1/3 來自少數族裔，1/4 來自生活低於貧困線的家庭。政府並沒有因此就免

除他們的學費，而是保證他們可以得到足夠的貸款。針對上述狀況，英國首相布萊爾率先在歐洲提出了改革法案，從 2006 年開始，英國允許各大學收取不超過 3,000 英鎊的學費（寇維維，2005）。同時，亦必須在高等教育之中引入市場和競爭機制，使歐洲大學能有與美國大學競爭的可能性。

再者，在歐洲高等教育逐步進行整合、追求高等教育競爭力的氛圍下，英國政府更是積極推動和鼓勵下，使英國大學與產業界的合作日益增多，從以大學為基礎的科學園區到合作研究專案，都為大學帶來了新的資金來源。根據經濟合作與發展組織 1990 年的統計，英國大學從產業界獲得的資金已占全部大學資金來源的 13.2%（當年德國和法國大學只分別占 6.5% 和 5.2%），之後便逐年有所增加。此外，英國大學的研究經費，除了由政府資助外，近年來也加強了與企業的聯繫，或由企業確立研究重點並提供資助，或由企業作為研究者直接參與研究活動。舉例而言，2001 年，英國大學創設了 200 家技術創新公司，而牛津大學平均每六個星期就創辦一家這樣的公司，不但加快了研究成果產業化的步伐，也為大學籌措到可觀的研究經費（李建強、陳鵬，2005）。



第二節 法國之回應

本節在探討法國於歐洲高等教育整合過程之回應情形。首先，將針對法國高等教育體系進行探究。其次，將分析法國面對歐洲高等教育整合主要政策內容所採取之相關回應政策與措施。

壹、法國高等教育體系

一、高等教育負責機構

法國高等教育的責任（特別是訓練課程和學位的品質保證）主要屬於國家，有約九成的後中等教育機構與課程由「高等教育暨研究部」（以下簡稱教育部）（Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, MENESR）（80%）和其他部會（10%）負責。另外，約 10% 由私立機構來負責（Bologna Process, 2005a:

2)。不過，法國的私立高等教育是免費的，私立機構的設立亦不需先取得執照，只是其功能和訓練的品質須達到國家的評鑑。

由於法國高等教育系統的組織以及國家在高等教育所扮演的角色，使得波隆那進程的管理是在部門間（inter-ministerial）的架構下進行，教育部擁有引導和協調的權限（Bologna Process, 2005a: 3）。至於波隆那進程在法國的漸進發展，使得法國高等教育系統融入整體歐洲的高等教育發展過程。特別是 LMD 學制的改革，使得法國高等教育機構更為符合國際標準，同時增進其自主性。

二、高等教育機構分類

法國的高等教育機構可區分為大學、高等專業學院及高等技職專科學校三種類型（法國教育中心，2007a、2007b；葉至誠，2002）：

（一）大學（les universités）：

法國大學皆為公立性質，並無排名，且外國及本國學生享有同等優惠。法國大學性質上多為綜合型大學，研究範圍廣泛，包含各類學術領域及專業領域，各大學所頒發的文憑皆為政府認可的「國家文憑」（Diplôme d'état）。在課程實施方面，目前法國大學是依學期（semestre）及學習單位（unité d'enseignement, UE）來編排課程，同時為了配合歐洲學制整合的計畫，於法國大學所修得的學分稱做「歐洲學分」（ECTS），可方便學生做為國際間的學歷對照及認證。

（二）高等專業學院（les grandes écoles）：

高等專業學院為法國培育推動國家運作機制所需的精英份子而獨創的教育機構，是法國教育體系內培養包含工程學、商學與管理學、政治學與行政學院等領域精英的系統，因此入學競爭激烈。法國學生須先參加兩年準備課程後，通過全國聯考始取得入學資格，完成三年學程獲頒碩士文憑；外國學生則須先具備學士文憑，通過學歷認證及選拔後使得自二年級插班就讀（亦即兩年修得碩士文憑）。由於競爭激烈，自此結業的學生皆為各領域傑出的專業人士，同時更是業界爭相延攬的人才。

(三) 高等技職專科學校 (les écoles spécialisées) :

提供各專業領域的培育訓練課程 (如：藝術、設計、建築、美容美髮、烹飪、社會職業等)。

三、高等教育學制

法國的高等教育學制一向極具本土化，不論是文憑劃分方式的複雜性或教育機構的多樣性都是如此 (許彩禪，2005：7-8；法國教育中心，2007c；葉至誠，2002)：

首先，法國大學舊文憑的劃分方式與其他國家幾乎無法相互認證與比較 (圖 5-1，頁 127)。在過去，法國大學的學習可劃分為三個階段，分別為：第一階段的「通識教育文憑」(DEUG, bac+2)；第二階段的「學士」(licence, bac+3) 和「碩士」(maîtrise, bac+4)；以及第三階段的「高等研究文憑」(DEA bac+5)、「高級專業研究文憑」(DESS, bac+5) 和「博士」(doctorat, bac+8)。

其次，雖然法國的高等教育學校約 90% 為公立學校，但私立學校的文憑亦是經法國政府認可下核發。因此，無論就讀學校的性質，只要是法國教育部頒發的文憑，全國皆統一認可。如前所述，大學文憑劃分為五個階段，高等技職專科學校則分為技術大學與高等技師專科 (STS)。技術大學修業兩年，除在學校修習理論課程外，每個月學生必須一次或數次在實際工商場所實習。平時成績及格，通過實習後，便可得「技術大學文憑」(DUT)。高等技師專科的學生在接受兩年的倫理訓練課程後，在 93 種專門行業中選擇某一專業從事實習，畢業生則授予「高級技師文憑」(BTS)。高等專業學院則因入學競爭相當激烈，通常是已取得 DEUG、DUT、BTS 或在高級中學特別為此考試而準備兩三年的預備班的學生較易考取。在教學方面，高等專業學院由於傳統、性質、專業與隸屬關係的不同，各校差異很大，然而在教學上的共同點是：學制大多三年，基本上不實行學分制；一般不授予學位，只頒發本校畢業文憑。

最後，並非所有高等教育學校皆屬教育部管轄，如健康及社會事務部、農業部或文化部等，也都分別主管與其相關的高等教育學校。

綜上所述，法國高等教育體制的複雜性對法國參與歐洲高等教育整合與邁向國際化形成相當大的阻礙，亦是法國政府極力簡化高等教育制度，以便與歐洲各國學制相容的主要因素。

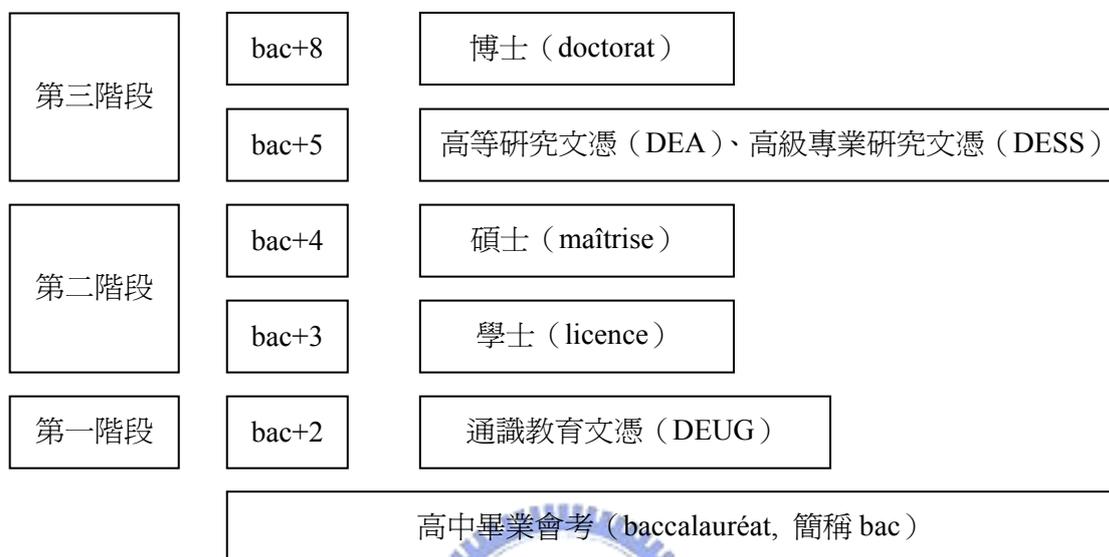


圖 5-1 實行 LMD 改革前的法國高等教育學制

貳、法國高等教育對歐洲高等教育整合之回應

一、學制改革

法國大學性質上多為綜合大學，研究範圍廣泛，包含各類學術領域及專業領域，各大學所頒發的文憑皆為政府認可的「國家文憑」。為了順應國際化的潮流，自 1998 年起，歐洲國家開始統一高等教育的學制，到目前為止已經有 45 個國家加入新制。法國為簡化高等教育學制，進而達成歐盟化和國際化，也於 2006-2007 學年起開始全面採用此一制度。新學制名稱為 LMD，即 Licence (學士)—Master (碩士)—Doctorat (博士) (圖 5-2，頁 128) (法國教育中心，2007a)。

改制之後，法國高等教育各級學位與各類大學學歷文憑之間的關係大致如下：原來第一階段 bac+2 水準的文憑，如 DEUG、DUT、BTS 及 DEUST 仍然作為兩級學位之間的中間學歷文憑而繼續存在；也就是說，攻讀學士課程的學生，

在修完第二年學士課程（即獲得 120 個歐洲學分）後，可獲得相關的學歷文憑。繼續學習三年級課程，可獲得學士學位。此外，原來第二階段相當於 Bac+4 水準的舊制碩士文憑（*maîtrise*）也仍然作為中間學歷文憑繼續存在；取得學士學位或同等學歷的學生，可以申請註冊攻讀舊制碩士文憑或新制碩士（*master*）一年級課程，在獲得舊制碩士文憑（即修滿 240 個歐洲學分）後，再繼續修讀新制碩士二年級課程，以獲得碩士學位。至於 DEA 和 DESS，則是兩項與新制碩士等值的文憑。

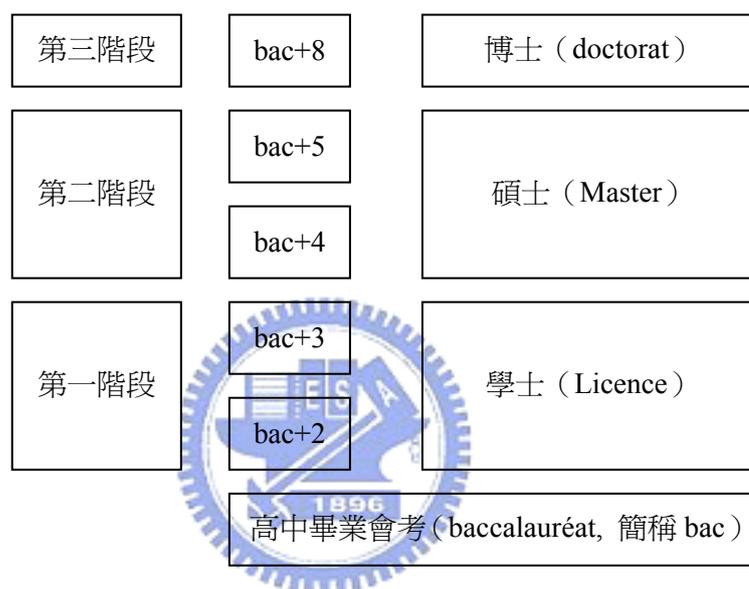


圖 5-2 實行 LMD 改革後的法國高等教育學制

大致上，LMD 學制的主要內容主要有下列幾項（許彩禪，2005：15-20）：

1. 建立以學士、碩士、博士為基準的 3-5-8 學制。
2. 採行學期制和學習單位制，並實施符合歐洲學分轉換制的計算方式。
3. 授權公立大學院校自授國家文憑。
4. 建立國家定期評鑑原則。
5. 文憑授予時將隨附「文憑補充說明文件」。
6. 個人「學習歷程計畫」概念的引進與科系枷鎖的解放。
7. 將外語課程納入大學課程必修科目。

因此，整體而言，LMD 學制的改革，主要是出於歐盟境內教育制度與文憑

一致化的政策考量。而為與各國紛雜的學制相互接軌，符合就業市場開放的需求，法國目前正致力於改革，以使法國高等教育學歷與文憑得以與歐洲其他國家相銜接。

二、學分制度與文憑架構

採取目前歐洲通行的 ECTS，對於每一個在法國求學的本國學生和外國學生所產生的直接影響有：

第一、意味著未來法國各級學位的取得將與歐洲學分（而非修業年限）產生更為密切的關連性，即學位的取得是以歐洲學分數來計算。舉例而言，ECTS 規定大學一學期為 30 個學分，取得學士學位必須修習 180 個歐洲學分；取得碩士學位則須在學士學位後再修習 120 個學分，即 300 個歐洲學分；至於取得博士學位，則須修習 480 個歐洲學分。此一變革，使獲取學分所使用的修業年限之重要性相對減弱，傳統的學年制因而被學期制取代。

第二、在法國大學所獲得的歐洲學分將得到歐洲其他國家高等教育機構的承認。不但為歐洲各國高等教育學歷的相互比較與承認提供便利之處，更能進一步促進歐洲各國學生的國際流動。

三、高等教育品質保證機制

法國高等教育之教育經費約 90% 是由政府負擔，因此高等教育品質的管制與保證便成為政府的重要責任。法國高等教育品質的管制與保證主要係透過法國國家評鑑委員會（le comité national d'évaluation，簡稱 CNE），負責以學術的角度監督大學的品質，並直接向總統報告。CNE 成立於 1984 年，是一個直隸於總統的獨立行政機構，而非隸屬於教育部，足見法國將高等教育品質保證視為國家事務且為首要的優先政策之一。CNE 共有 25 名委員，經由各部門首長依法推薦，其中 19 名為法國國內或國外科學團體代表，4 名由負責高等教育的部長聽取經濟、社會委員會的建議後，任命國內外經濟方面的研究與專業人士；1 名由國家委員會副主席推薦，1 名由審計部提名選出。每兩年，半數 CNE 的委員會被更換（陳藜菖，2006）。CNE 的任務是評鑑每一所高等教育機構的教學、研究、

在職訓練、行政管理等方面，鼓勵大學發展自我評鑑模式，期望學校自己負起品質保證的責任

除了 CNE 進行的機構評鑑外，法國的高等教育品質保證機制另針對其他部份進行評鑑，分別為：第一、課程與學位的評鑑，以及研究計畫的評鑑。第二、人員的評鑑—由國家大學委員會（National Universities Council）負責（Bologna Process, 2005a: 4）。

另外，在品質保證的認可、保證及比較程序方面。雖然「國家文憑」的概念在法國早已成為共識，不過，波隆納進程和 LMD 學制對法國傳統有關「國家授予資格」（habilitation）的觀念產生重要變革：使高等教育機構自主性與國家授予資格得以一致化。因此，在 LMD 學制下，高等教育機構可自授國家文憑，文憑的定義不再由國家層級來訂定。然而，必須針對高等教育機構進行定期評鑑，以確保就讀計畫和訓練團隊的品質，並使學生得以進入就業市場（Bologna Process, 2005a: 3）。



四、高等教育國際化

傳統高等教育過於僵化、獨特、不易與其他國家銜接，是法國的高等教育「國際化」程度一直不高的重要原因。舉例而言，2000 年全球外國留學生共計支付了 1300 億法郎的學費，而其中的絕大部分被英、美大學賺走了。外國留學生帶來的收入相當於澳大利亞的農業及食品出口總額，美國麻省理工學院的學費收入甚至超過該州的工業生產總值等，這些數字引起了法國教育界的震驚。法國前外交部長 Hubert Vedrine 曾慨嘆「為什麼世界各國政府高官多是由美國大學培養的？（引自何農，2001）」與英、美、澳等世界上的「留學大國」相比，法國每年吸引的外國留學生數量十分有限。在 200 萬大學生中，外國學生僅占約 6%。傳統上來法國留學的西部非洲大學生，現在多數已經轉往美國大學留學。同樣地，法國大學生去其他國家深造，亦常因學制完全不同而遭遇到許多困難。

1998 年 11 月，在法國教育部、法國外交部及 170 多所高等教育學校的合作

之下正式成立「法國教育中心」(Agence Edufrance)，旨在協助有意赴法深造的外國學生免費諮詢輔導。同時，透過籌辦教育展、資訊諮詢日，並於海外設立辦公室，即「法國教育中心辦事處」(目前共計 80 處，遍及 49 個國家)，而在世界的教育「市場」上推廣法國高等教育。當時一位「法國教育中心計畫」(projet Edufrance)的負責人就曾提及：假如我們(法國)想在世界其他地區維持我們的影響力，那麼我們應該要有一些較積極的作為。我們不應該再說「我們是最好的，外國學生自己會到法國來留學」這類的話了，而應該要懂得「自我推銷」(引自陳信吉，2000)。因此，法國政府為了暢通留學管道，鼓勵與吸引外國學生前來法國留學，開始採取了各項相關措施，包括建立 LMD 學制、實施 ECTS、文憑補充文件的使用、簡化留學行政程序、及在國外設立法國教育中心。另外，為促進法國學生出國留學之風氣，法國政府除積極建立與國際相容的學制外，更提供留學獎助學金及出國留學機會。

此外，為了擴大與加強法國大學的國際學術交流活動，法國政府與大學透過「聯合學位」(joint degree)(兩校共同承認學分，同時授與二張學位證書)和「雙重學位」(double degree)(由二校共頒一張學位證書)的頒授、與國外大學院校建立合作關係、大學校長遴選人資格的國際化、及博士文憑跨國共同指導等措施，以達成增進法國高等教育國際化、能見度與知名度之目標。

整體而言，法國在 1999 年以前，不但忽視高等教育的本土發展，甚至在高等教育國際化方面也缺乏作為，使得法國外國學生數一直無法有效成長。因此，法國近年來高等教育改革，除致力於加強大學院校的實力外，更開始制定各項國際化措施來提升法國高等教育的國際知名度和能見度。其中，成效最為顯著的是：促進學生的國際流動(包括吸引外國學生赴法留學，及鼓勵法國學生出國留學)，及推動法國大學的國際學術交流(許彩禪，2005：36-37)。

五、高等教育現代化

自從美國大學崛起後，法國高等教育的世界排名不斷下滑，甚至在歐洲的排行也表現不佳(表 5-9)。面對高等教育經費投資不足(表 5-7，頁 122)，以及

大學自主性缺乏的困境，使得法國高等教育不得不著手進行改革。

表 5-9 法國排行前十名大學

國家排行	機構/校名	歐洲排行	世界排行
1	Univ Paris 06	7	45
2	Univ Paris 11	16	64
3	Univ Strasbourg 1	32	96
4	Ecole Normale Super Paris	33	99
5	Univ Paris 07	35-56	102-150
6	Univ Grenoble 1	57-78	151-200
7-12	Ecole Polytechnique	79-122	201-300
7-12	Univ Lyon 1	79-122	201-300
7-12	Univ Mediterranee	79-122	201-300
7-12	Univ Montpellier 2	79-122	201-300
7-12	Univ Paris 05	79-122	201-300
7-12	Univ Toulouse 3	79-122	201-300

資料來源：整理自上海交通大學（2006c）。

在高等教育經費投入方面，2007 年，法國教育部長 Valerie Pecresse 再次重申總統 Nicolas Sarkozy 於 2006 年總統大選競選期間對於大學改革的承諾，同時也宣示了將於未來五年內增加 50% 大學經費的政策決定。

在增加大學自主性方面，法國一向具有大學自治的傳統，但自從拿破崙以來的中央集權體制強化了國家對大學的干預。同時，大學管理的僵化體制，也是導致 1968 年震驚世界的法國大學潮的重要因素之一。雖然，大學自治是數屆法國政府的改革目標，但是均因遭到反對而宣告終止。

法國大學改革停滯後的直接後果就是導致大量在校生輟學、留級和畢業生失業。據調查，在大學第一階段的二年學制中，大學生完成學業需要的平均時間為 2.7 年。34% 的大學生在第一年末即中途離校，26% 的大學生離校時無任何大學文憑。現在，大學畢業求職尚且困難，無文憑的大學生就業難度就更大。嚴重的大學生失業問題，則是多年來困擾法國大學發展的巨大障礙（王曉輝，2007）。

因此，比起 LMD 學制改革，大學現代化法案的推動可以說是困難重重。雖然大學現代化法案因社會的強力反對而導致難產，但教育部提出大學現代化相關政策仍然依循此法案的立法精神進行。

事實上，法國高等教育行政分權從戴高樂於 1968 年頒布 Edgar Faure 法後即已確定，即使是 1984 年修訂後頒布的 Savary 法也依然沒有改變此一原則。而被世界報譽為「1984 年以來大學最大改革」的《大學現代化法案》更是將地方分權的原則擴充，實行所謂的「功能分權」，亦即「大學自治」。因此，《大學現代化法案》的主要目的在使大學免於國家的束縛，並增加大學對本身資源經營的彈性及效能。再者，基於「自治、責任、評鑑」三個原則，此一法案的三大改革重點為：加強大學自治、促進校際合作、以及加強大學和地方當局的合作關係。有關《大學現代化法案》重要內容，主要包括（許彩禪，2005：20-24）：

1. 建立大學院校和地方當局的合作關係。
2. 校際合作機構的創立。
3. 策略方針委員會的設立。
4. 加強大學院校的評鑑機制。
5. 大學校長遴選人資格的開放。
6. 給予大學決定其組織單位的權力。
7. 高等教育改制以及文憑頒發權限下放。
8. 擴充大學院校的財務和人事自主權。



雖然，《大學現代化法案》並未真正通過，但法國為追求高等教育現代化改革的努力依舊。2007 年，法國教育部長 Pecresse 認為，「法國大學需要一個深刻的再造」。對於 150 萬法國大學生來說，法國大學的再造就是為他們提供優質教育、職業資格，以幫助他們構建未來的生活。因此，Pecresse 提出新大學必須要在真正自治的基礎上建構，這需要五大支柱的支撐（王曉輝，2007）：

第一支柱，保證所有青年成功學習的生活條件。需要重新審視和修訂大學生社會救助系統，因為目前這一系統既複雜又不公正，大量中產階級子女與平民子女享

有同樣的優惠。

第二支柱，構建對所有大學員工更有吸引力的職業環境。現在，法國大學教職員工的待遇不高，銳氣日漸消磨。政府承諾要改變所有大學員工的現狀。

第三支柱，國家保證所有人能獲得與其使命相適應的物質條件。

第四支柱，青年教師和研究人員享有國際水準的研究環境。要吸引最優秀人才進入創新的職業。法國教師和研究人員要與世界最優秀學者交流，同時應當回到並留在法國。

第五支柱，防止大學第一階段的學業失敗。高等教育過程的平等很重要，應當加強對大學生學習與就業的指導，學士文憑應當成就真正的成功就業之路。

法國政府對於大學現代化的改革投注相當大的心力，可以說是改革成功與否的關鍵因素之一，但改革能否順利進行，事實上還是必須取決於大學生和大學教師的意願。大學自治意謂大學在人事和財政各方面擁有更大自主權，將使大學校長成為真正的管理者，而引入大學之間的競爭，將打破法國大學的靜態平衡，使大學更能往提升自我競爭力的方向邁進，而在世界大學中佔有一席之地。



第三節 德國之回應

本節在探討德國於歐洲高等教育整合過程之回應情形。首先，將針對德國高等教育體系進行探究。其次，將分析德國面對歐洲高等教育整合主要政策內容所採取之相關回應政策與措施。

壹、德國高等教育體系

一、高等教育負責機構

德國是一聯邦制國家，高等教育的責任是由聯邦政府與各邦政府共同負擔。在聯邦政府由聯邦教育與研究部（BMBF），在各邦（Länder）政府則由教育與文化事務部（KMK）來負責高等教育相關事務。

另外，德國在推行波隆納進程時所組成的工作小組，除了包含 BMBF 和 KMK 外，尚有來自德國高等學校校長會議（HRK）、DAAD、德國學生聯盟（fzs）、認可審議會（Accreditation Council, AR）、及社會團體的代表。然而，不同的行動者在執行波隆納進程相關事項時，採行的計畫則是有所差異。舉例而言，DAAD 透過由 BMBF 和歐盟共同出資的計畫來參與歐盟促進波隆納落實的過程。德國學生聯盟則是針對不同標的團體發行刊物，至於勞工團體則對於達成波隆納進程目標（特別是促進兩階段學制的採用）具有貢獻。

二、高等教育機構分類

德國的高等教育機構可區分為大學、專科學院、及藝術和音樂學院三種類型（歐洲教育展，2006）：

（一）大學（Universität）

學科選擇較多，特別強調系統理論知識與教研究並重的高等學府。德國許多大學均有百年以上的歷史。德國近代教育改革先驅洪堡德提出「研究與教學合一」的理念，至今仍是各大學院校治校的原則，綜合大學著重學生科學研究能力的培養。

目前，幾乎大部分的學科領域，在綜合大學裡都會開設相關科系，例如：醫學、自然科學、工程、人文、法律科系、神學、社會與經濟科學、森林農業等學科。另外，依照學校專業特色則還可區分為：「理工大學」（Technische Universität，簡稱 TU）、「師範大學／學院」（Pädagogische Hochschule，簡稱 PH）、「全科學院」（Gesamthochschule，簡稱 GH）以及體育大學等。

（二）專科學院（Fachhochschule, 簡稱 FH）

此類學校又稱為「應用科技大學」，大部分學校歷史較短，規模不大，所開設專業科目多具實用特色，例如：工程、技術、經濟、金融、設計、工商管理等，而較少開設文科類的專業科目。其課程設計與內容除必要的基礎理論外，多偏重實用，專業分類較細，課程安排緊湊，學程較短。

專科學院是德國新型的高等教育機構。直到 1960 年代末期，專科學院才成爲德國高等教育機構的一部份。專科學院兼具職業進修深造教育與正規高等教育之功能。課程設置亦與一般大學校院類似，不過，課程以實務取向爲主，分爲基本及主要課程。

(三) 藝術和音樂學院 (Kunsthochschule, Kunstakademie/ Musikhochschule)

此類高等學院 (包含戲劇、電影學院) 的教育目的在培養未來的藝術家，是培養藝術應用相關領域的專業人才。目前德國的藝術與音樂學院基本上都是由國家來資助，與大學和大部分的專科學院一樣。1997/98 年在德國藝術與音樂學院註冊的學生人數超過 30000 人，其中約有 5200 多人爲外籍學生。由此得知，外籍學生數比率相當高，特別是集中在音樂學院。具有藝術音樂方面的特殊天賦才能是學習藝術、音樂或戲劇表演不可缺少的基礎。

三、高等教育學制



在大學方面，德國大學校院採行「學期制」(一年分爲兩學期)，並無年級與班級制度。在修讀課程上既沒有學分制度，也沒有大學部、碩士班及博士班之區分 (圖 5-3 頁, 137)。在修業年限方面，一般僅作至少須修讀八學期之規定。惟據統計德國學生修讀大學畢業 (碩士) 學位之平均修業年限爲十至十一學期。由於德國大學校院並無博士課程之設置，獲碩士學位且成績優良者不須另修讀博士課程，可逕尋指導教授撰寫博士論文，通過論文審查及口試即可獲頒博士學位。

在專科學院方面，修讀年限則規定至少七學期且至少須有一學期在校外實習。修畢課程，通過考試及畢業論文審查後獲頒畢業學位。通常，在專科學院的畢業學位 *Diplom* 後面均會加註「FH」，例如：「*Diplom Ingenieur (FH)*」，用來與一般大學校院之畢業學位，例如：「*Diplom Ingenieur*」(工程碩士) 有所區隔。另外，畢業生成績優良者可繼續進入大學攻讀博士學位 (一般以加修部份相關課程而不必通過大學畢業學位考試爲主)。近年來，有許多專科學院也開設相當英美學制之碩士 (master) 課程。

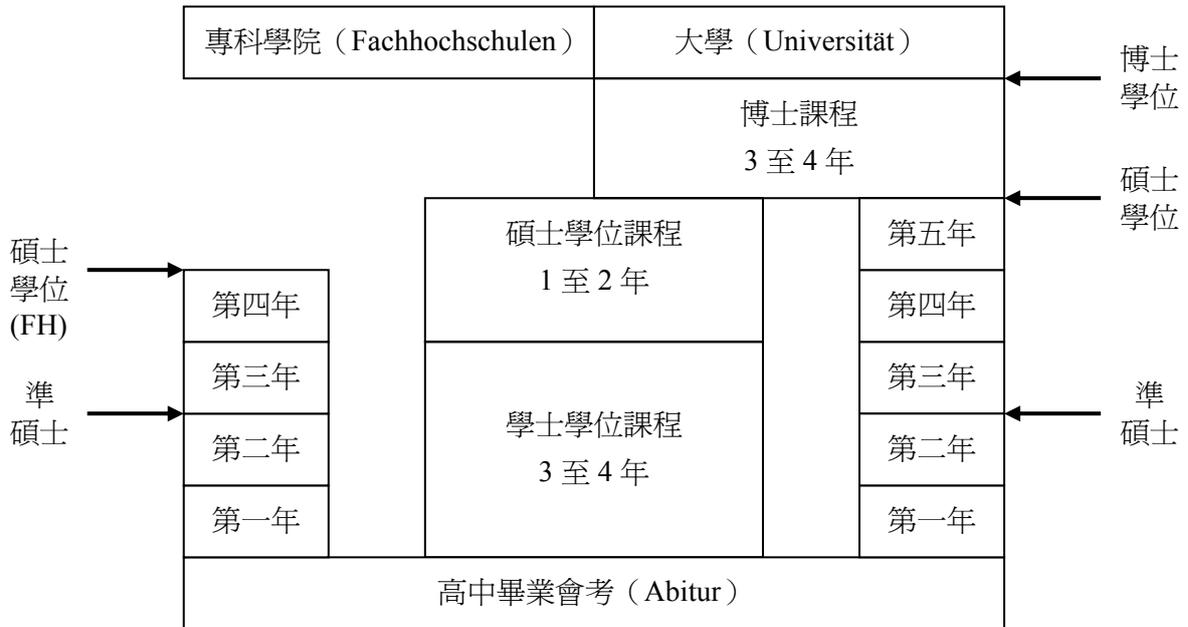


圖 5-3 德國高等教育學制

貳、德國高等教育對歐洲高等教育整合之回應

一、學制改革



就德國而言，早在 1998 年波隆那宣言發佈之前就已修訂《聯邦大學基準法》，許可各邦試行學士學位／碩士學位的學位體制。1999 年「各邦教育部長常設會議」依照《聯邦大學基準法》之規定議決「引進學士和碩士學位學程結構計畫」，此計畫於 2001 年 12 月 14 日重新修訂。2002 年聯邦政府重新修訂並通過《聯邦大學基準法》，將 1998 年學士和碩士學位的試行規定，成為法定規定，因此，各邦須依此法修訂各邦大學法，建立學士、碩士學程。2003 年 6 月 12 日各邦文教部長常設會議議決「德國學士和碩士學位結構十項建議」(10 Thesen Zur Bachelor—und Masterstruktur in Deutschland)：建議包括引進學士／碩士學位、規劃兩階段學程、建立學分制、建立認可機制等。同時，基於各邦教育部長常設會議之建議，2003 年 10 月 10 日依據《聯邦大學基準法》第九條第二款之規定建構「各邦共同認可學士與碩士學位學程之認可計畫」(Ländergemeinsame Strukturvorgaben gemäss § 9 Abs. 2 HRG für die Akkreditierung von Bachelor und Masterstudiengang) (楊深坑，2006：129)。

目前，德國的大學和專科學院皆有頒授學士與碩士學位。2003 年，各邦的科學與研究部長同意於 2010 前全面採行兩階段學制，並以此做為未來設計學士、碩士學位課程的參考架構，而至 2005 年夏季學期為止，德國已提供 2925 個學士與碩士學位，佔所有提供的學位數目約 26.3%(Bologna Process, 2005b: 5-6)。

此外，在進入高等教育機構的第一學期選擇學士學位的學生比例從 2000 年的 1.8%成長到 2003 年的 7.5%。至於學士與碩士畢業生的數目則足足成長 11 倍，由 2000 年的 496 人增加為 2003 年的 5500 人。再者，2003-2004 學年的冬季學期，已有 108000 個學生(所有學生的 5.3%)註冊修讀學士或碩士學位，較 1999-2000 學年冬季學期的學生總數增加 10 倍之多 (Bologna Process, 2005b: 6)。

整體而言，德國採行兩階段學制的目的主要為 (Kehm, 2006 : 742-743) :

第一、透過兩階段學制提供修習者充足的資格和專業能力，確保進入就業市場的可僱用性 (employability)。

第二、所有政治行為者與決策者期待藉由兩階段學制的採行來降低輟學率、縮短大多數學生獲得學位的時間，使德國大學自 1970 年代中期以來，學生由於就讀大學時間過久，致使學校負擔過重的現象的「超載」(overload) 現象得以緩和。

除了兩階段學制的實行，為尋求德國高等教育領域集權與分權的平衡，2006 年 5 月，德國聯邦政府與各邦政府於 5 月時簽訂《2020 年高等學校協定》。根據《2020 年高等學校協定》，「波隆那進程」的具體實施，以及未來 15 年新增大學學位的規劃，都將交由各邦自行負責。此外，鑒於大學入學新生人數持續增加，而部分專業可供選擇的學位數與入學申請人數的比例產生失調的現象，德國聯邦政府在 2006 年 7 月《德國基本法》修改案中，規定了其對有名額限制專業(目前為臨床醫學、牙醫學、獸醫學、藥理學、心理學和生物學)的學位以及畢業文憑的掌控權，由「大學學位分配中心」統一分配部分學位，保證熱門學科學生來源的全國化以及求學青年入學機會均等，並充分開發教育資源潛力，保證新生錄取的透明化和合理化。同時通過保留結業決定權，保證德國大學生畢業水準的一致性和可比性，控制修業年限，確保德國大學文憑獲得國際認可(孟虹, 2006)。

二、學分制度與文憑架構

德國大學的學習分許多階段：第一階段包括中間階段考試(Zwischenprüfung)及在此之前的一切課程。中間階段考試的目的是要大學生證明其是否已具有繼續學習所需的初步知識。中間階段考試前，學生必須取得足夠的學分。中間階段考試前的基礎課程學習一般需要兩年時間。通過階段考試的學生方能開始第二階段，即主修課程學習階段。此階段至少需要兩年時間。至於參加中間階段和畢業考試的條件是，學生必須取得足夠的學分。每個學生的學分是由其所學的專業而定。所謂學分就是由任課老師所簽發的一張證明(Schein)，證明學生已獲得某一課程所須具備的知識，同時並註明分數，1分為最好，5分為最差。

自從「波隆那進程」啟動後，在德國，兩階段學制及歐洲學分轉換制度已成為高等教育體系中具有強制性的兩項措施。歐洲學分轉換制度使所修習的課程對所有學生、本國學校或國外學校而言，變得容易判讀與比較，因此歐洲學分轉換制度有助於學生流動與學術認可。此外，歐洲學分轉換制度幫助大學重組與改善課程。由於歐洲學分轉換制度可廣泛應用於各項課程，使歐洲高等教育對於其他國家的學生更具吸引力。目前，德國的學士課程有67.7%、碩士課程有62.5%採取歐洲學分轉換制度(Bologna Process, 2005b: 6)。

三、高等教育品質保證制度

德國的高等教育品質保證制度結合認可與評鑑兩種方式，而認可則能再區分為學位認可以及機構認可(Bologna Process, 2005b: 3-4)。

在學位認可方面，根據《德國高等教育架構法》(Germany's Framework Act for Higher Education)第九條的規定，聯邦與各邦共同負責確保學位、考試成績及文憑得以於高等教育機構內轉換。然而，考慮到各邦和各高等教育機構在不同領域建立學位課程中的能力或職責，各邦教育和文化部長決定將各邦的准許和認可方面的職責分開。因此，各邦教育和文化事務部長達成協議，同意與高等教育機構一起建立跨邦的「認可委員會」(Accreditation Council)。認可委員會建立後，經

過三年的試驗期，並通過國際專家的評估，於 2002 年被聯邦教育與研究部認定為永久性機構（耿益群，2005：5）。由於各邦和「認可委員會」一同負起執行的責任，使得認可委員會成為德國高等教育認可體系中的重要參與者。

認可委員會由 17 位成員組成，其中包含 4 位高等教育機構代表、4 位各邦代表、5 位不同專業領域代表、2 位學生代表、以及 2 位國際專家代表。由認可委員會的組成可以看出，教育政策在形成過程中的廣泛影響層面，同時也展現了所有的利益相關人士都應該參與教育政策制定過程之理念。至於認可委員會的主要職責則有（Bologna Process, 2005b: 4）：

- 第一、於特定時間，分配權力給認可機構從事學位課程之認可工作。
- 第二、監督各機構的執行狀況與從事週期性的再認可。
- 第三、界定認可程序的最低要求。

在機構認可方面，由於德國設立的私立大學院校有逐漸成長之趨勢，使得對於非國家的高等教育機構之認可日漸具重要性。在整個認可的過程中，各邦即是利用機構認可作為品質保證的工具。此外，「德國科學委員會」（Germany's Science Council）則是非國家高等教育機構認可過程中的關鍵參與者。

除了運用認可於品質保證制度的建立之外，評鑑亦包含於 1998 年實施的德國高等教育架構法之規定中，而被納入各邦的高等教育法案當中。評鑑是用來強調學位與機構的優缺點，因而協助德國大學院校採用制度化的品質保證與提升之策略。再者，由於發展納入邦層級、地區和跨地區層級行動的機構去處理高等教育品質保證相關事項，使德國不是一個單以國家層級來進行評鑑的國家。

四、高等教育國際化

德國高等教育國際化，主要表現在下列三方面：

首先，與歐盟國家和世界其他國家的交流與合作方面。德國為與歐盟國家建立高等教育交流與合作之關係，積極除參與歐盟各項高等教育計畫的推行，並致力於 EHEA 的建構外，更透過 DAAD 發展「外國留學生赴德就讀計畫」和「本

國學生赴海外留學課程計畫」。另外，在與他國進行交流與合作上，德國政府則透過各種機構和計畫來進行高等教育機構教師與學生的交換，及發展國際教育合作方案（王留栓，2000）。

其次，在入學許可方面，德國政府為促進高等教育機構和學生的國際化，開始允許高等教育機構招生時，逐漸提高外國學生名額，並發給更多外國學生入學許可。各高等教育機構為提升自身國際化程度，除提高外國學生名額，甚至利用各種展覽活動的機會，到國外大量招收學生和進行學校形象的行銷（梁福鎮，2006）。

最後，在國際學程的設立方面。為使德國大學在 21 世紀更具競爭力，德國政府自 1998 年開始設立「國際學程」（International Degree Programs），引進與國際相容的課程及學位（學士和碩士），目前德國大學已有 400 多個國際學程（DAAD, 2007; 歐洲教育展，2006）。國際課程 80%以上的課程用英文授課，少部份以德文進行。因此，申請國際學程，不需參加德語入學鑑定考試，只須出示英文程度證明（舊制 TOEFL 成績 550 以上）。

國際學程不是專為外籍學生而設立，而是德國學生與外籍學生一起參與的課程（招收 50%本國學生、50%外國學生）。國際學程的課程經過完整的規劃，提供學程的大學院校，將會積極的輔導學生，在一定的修業年限（學士學位為六個學期，碩士學位則為三至五個學期）之內，完成學士或碩士學位。因此，國際學程的設立，一方面可以吸引外國學生；另一方面則有助於德國學生擴大視野，促進德國高等教育的國際化。

上述各項德國高等教育機構的活動與措施使高等教育國際化日漸受到重視。此外，強調與國際制度的可比較性、與國外高等教育機構的聯合就讀計畫、及雙重學位的提供，更是使德國高等教育的就學方面日漸國際化。整體而言，高等教育國際化是提升德國高等教育對外國學生吸引力的重要因素（Kehm, 2006）。

五、高等教育現代化

在 2006 年上海交通大學公布的世界大學排行榜中，美國大學名列前茅，佔據了前十名中的八個名額，其中美國著名的哈佛大學位居榜首。其次是英國劍橋與牛津兩所大學，分居第二與第七名。德國共有五所大學擠進了世界頂尖大學排行榜的前一百名，但全部皆在五十名後。從歐洲角度來看，德國大學的排行表現亦有待加強（表 5-10）。

如此的排行表現，對德國這樣一個經濟、工業發達的國家而言，可說是出現重大警訊：德國高等教育經費不足（表 5-7，頁 122），畢業學生水平低，尤其是研究部門經費缺乏，大學需要政府撥款支持研究項目。

表 5-10 德國排行前十名大學

國家排行	機構/校名	歐洲排行	世界排行
1	Univ Munich	10	51
2	Tech Univ Munich	12	54
3	Univ Heidelberg	18	66
4	Univ Goettingen	28	85
5	Univ Freiburg	31	93
6-11	Univ Bonn	35-56	102-150
6-11	Univ Frankfurt	35-56	102-150
6-11	Univ Hamburg	35-56	102-150
6-11	Univ Muenster	35-56	102-150
6-11	Univ Tuebingen	35-56	102-150
6-11	Univ Wuerzburg	35-56	102-150

資料來源：整理自上海交通大學（2006c）。

德國高等教育向來重視大學自主，主張由教授治校。然而，德國高等教育目前正面臨重大挑戰。除了經由學士與碩士制度的改變，更須依照卓越的標準增加多樣化，提升自律和競爭力的要求，以促進高等教育的現代化。德國在高等教育現代化的努力表現在幾方面：

第一、德國聯邦政府與各邦為確保高等學校的經費取得狀況，達成《2020 年高等學校協定》（Hochschulpakt 2020），主要內容如下（引自梁福鎮，2006：

11-12)：

1. 各邦必須採取自我責任的措施，以確保十五年內有足夠的學習位置。
2. 各邦必須採取措施以落實波隆那改革。
3. 聯邦與各邦必須共同加強研究補助的措施。
4. 聯邦和各邦必須對卓越的研究和高等學校後進教師補助。
5. 經由聯邦加強「專科學院」和經濟的合作。

第二、透過德國「聯邦教育與研究部」給予「高等學校校長會議」和「德國研究協會」補助，使其順利進行德國高等教育學術自我管理相關工作（梁福鎮，2006）。

由上述可知，「2020年高等學校協定」是德國高等教育現代化的重要法源依據，落實在德國的高等教育上，主要在追求大學競爭力、自主性，以及經費投資的提升：

首先，在提升大學競爭力方面，德國高等教育的「洪保德精神」，即「教學和研究統一」等思想為現代國際高等教育的發展做出了卓越貢獻。但近年來，由於政府高等教育經費刪減、高等教育內部體制僵化等因素，德國高等教育陷入困境。為了打破這種僵局，德國聯邦政府計畫將自由競爭機制引入大學，由聯邦和各州政府共同出資打造號稱「德國版哈佛大學」的「精英大學」。

其次，在大學自主性提升方面，德國已有初步成效，特別是在大學的財政以及人事自主權的提升。舉例而言，自2007年1月1日起，德國「北萊茵西法倫邦」（Nordrhein-Westfalen，簡稱北萊茵邦）的《大學校院自由法》（Hochschulfreiheitsgesetz）正式生效，從此該邦的14所大學，12所高等專科學院（Fachhochschule）和7所藝術音樂學院獲得財政、人事自主權，不再由邦政府負責管理。由於北萊茵邦所有邦立大學校院皆為法人團體，在《大學校院自由法》通過生效後，開始自行承擔在財政、人事和組織等決策方面的所有責任，該邦「創新、學術、研究、技術部」（Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie）僅負責法律監督，這是全德國首創的唯一法案（教育部，2007a）。

在財政自主方面，「創新、學術、研究、技術部」部長 Andreas Pinkwart 認為，北萊茵邦大學校院將變得更靈活、更出色，校方可以更專業地做出決策。對各校來說，亦無因此增加許多開支，僅在汽車保險和身心障礙者負擔上增加些許支出，此兩項費用的每校年平均支出為 6500 歐元及 1 萬 5000 歐元。同時，依據邦與各校簽訂的《前景協定》(Zukunftspakt)，自 2007 年起，4 年內政府必須提供所有大學校院每年總計 37 億歐元的固定經費，以及新法案所將帶來的效率改進。至於在人事自主方面，雖然大學校院員工的雇主不再是邦政府，而是各校，但是員工的權利義務毫不受影響，且各校不得以財力不足為由提出解雇（教育部，2007a）。

再者，針對德國高等教育在《2020 年高等學校協定》簽署後的實行狀況，2007 年 5 月，德國巴伐利亞邦教育部長 Goppel 認為，自實行以來該邦各大學確實並按照時程執行，成效良好；各校亦充份利用新獲得的自由發揮空間，特別是在發展特色計劃方面，更是展現了創造力及活力，而建立特色不僅是大學深化現代化的利器，互相競爭更是促進並豐富大學新發展的動力。此外，各校在運作上增加了「研究院長」(Forschungsdekan) 的設立，也採用新的學生參與模式（教育部，2007b）。

Goppel 歸納 2006 年該邦進行的高等教育改革是 30 多年來改革幅度最大的，重點在於：減少邦政府過多的干預；增加各校在建立特色及品質保證上的發揮空間；新設「校務諮詢監督委員會」(Hochschulrat)；同意收取學費；引進初級教授職位 (Juniorprofessor，非一般德國大學取得教授資格之正教授)，視其為取得一般德國大學教授資格之正教授以外之教授職位；提高婦女以及學生代表的地位；以及強化大學附屬教學醫院在法律上的自主性等（教育部，2007b）。

最後，在高等教育經費投入方面，德國官方經過多次討論後達成的協議為，決定於 2006 年到 2010 年之間，將投入 19 億歐元支持尖端科學研究項目，每年大約投入三億八千萬歐元。該項經費的百分之七十五由德國政府承擔，其於由各邦政府自行負擔。同時，德國聯邦政府會指定一個獨立小組，選擇德國十所，或更多條件優良的精英大學作為尖端科學研究項目基地，以促進德國大學邁向卓

越，提升德國高等教育整體競爭力（孟虹，2006）。另外，也鼓勵大學多方籌措財源，以減少大學對政府補助之依賴，提升大學自主性。

第四節 多層級治理與英法德回應歐洲高等教育整合

在探討英國、法國和德國回應歐洲高等教育整合所採取之相關政策與措施後，本節旨在利用多層級治理之理論架構去分析國家層級與其他層級的互動情形，及政策與措施無法有效推行之困難因素。

壹、多層級治理對英法德三國回應歐洲高等教育整合之意義

在多層級治理體系下，國家層級（各會員國）不再壟斷決策權，許多政策決定權開始轉移至超國家層級（歐盟），超國家層級的影響力與日俱增。在這種情形下，各國政策歐盟化程度持續加深，國家層級的政策內容自然也就具有濃厚的歐盟色彩。因此，在英國、法國與德國回應歐洲高等教育整合的過程中，多層級治理體系下的國家層級與超國家層級互動關係相當密切且明顯：

第一，在學制改革上，法國與德國在回應歐洲高等教育整合之前，採用的學制不但複雜，且難以相容與歐洲各國。即便是英國，也因地區的不同出現兩套學制標準。然而，在《索邦宣言》簽署後，及後續的波隆納進程中，已逐漸向歐洲高等教育整合追求的「3+2」模式之兩階段學制靠攏。舉例而言，英國在 QAA 的規劃下所採用的全國文憑架構，法國進行的 LMD 學制改革，及德國開始引進學士與碩士學位等，皆是受到歐盟政策影響所採取的應對措施與改革方案。

第二，在學分制度上，英國在原先所採取的學分累計與轉換制度外，兼而採取歐洲高等教育整合制度之中，便於將學習成果轉換為歐洲各國容易辨認、接受與承認的歐洲學分轉換制度。法國和德國則打破傳統將學位與修業年限相互連結的關係，開始引進歐洲學分轉換制度，作為獲得學位的基礎。因此，歐洲學分轉換制度的實施，不但學分的承認更為清晰，同時也促進歐洲高等教育追求的國際化（特別是國際流動）。

第三，在建立高等教育品質保證機制上，英國採取的是教學與研究評鑑並行的雙軌制；法國則是採取評鑑的方式，針對機構、課程學位和人員進行評鑑；德國則是結合認可與評鑑兩種方式來進行高等教育品質的檢視。雖然，三個國家的高等教育品質制度有所差異，但由於歐盟在發展高等教育品質保證機制時，並未要求各國使用相同的評估方式，而是在發展出一套高等教育品質保證的標準、綱領和程序。因此，此三個國家正是在「異中求同」的前提下，因應各國特色，建立自身的高等教育品質保證機制，與歐盟整體目標並無違背。

第四，在推行高等教育國際化方面，英國、法國和德國皆致力於外國學生的招收，與他國高等教育的交流合作，及與他國共同頒授學位等政策之推動，這些皆與歐洲高等教育整合所強調的國際流動不謀而合。

第五，在推動高等教育現代化上，法國採行的政策強調大學自治與績效責任；德國所採行的政策除自治與責任的要求外，也注重資源的有效配置。此與歐洲高等教育追求現代化所強調的提升高等教育機構自主性與增加資源的投入之目標接近。



除了國家層級與超國家層級互動密切外，在回應歐洲高等教育過程中，亦產生國家層級權力下放，使次國家層級的權力成長之現象：

第一、德國聯邦制「文化自治」的傳統卻導致聯邦政府與各邦的教育許可權之爭日趨激烈。因此，「分清許可權，區隔職責，劃分財政，以保證改革得順利實施」的呼聲日益高漲。為尊重歷史傳統，並尋求高等教育領域集權與分權的平衡為目的，2006年3月，《聯邦制改革方案》提交聯邦議會討論後，聯邦政府與各邦於5月時簽訂《2020年高等學校協定》，除用以取代《高等教育架構法》，並增加地方在高等教育政策的許可權和責任，為2020年前的高等教育現代化提供新的法律依據（孟虹，2006）。因此，於此過程當中，次國家層級的權力向上提升。

第二、法國在實行大學現代法案的過程中，可能會產生大學教育走向地方化

的結果（許彩禪，2005：33）。由於大學現代法案在降低國家對大學責任的同時，也將地方當局和大學間的關係法制化，使得地方當局對於高等教育經費補助比重上升；再加上，該法案授權各校自行決定和授予大學文憑，更使得地方當局對於高等教育的影響力日漸增加，成為次國家層級權力增長的另一實例。

貳、英法德三國回應歐洲高等教育整合所生之衝突

在歐洲高等教育進行整合之前，高等教育的決策權主要掌握在國家層級的手中，可以由英國、法國與德國高等教育制度彼此差異程度相當大而窺知一二。隨著歐洲高等教育在 1998 年後呈現持續走向整合的現象，英國、法國和德國如同前面所述，開始受到超國家層級的影響，使國內政策與措施歐盟化程度提升，歐盟則因獲得會員國的權力讓渡，而與會員國在高等教育上產生權力共享現象。然而，在權力共享與回應歐盟高等教育整合的背後，此三個國家更是存在著一些制度與立場上的衝突：



一、法國

首先，有關 LMD 學制的推行，法國全國並沒有完全落實，而產生與歐洲高等教育在學制整合上的不一致。相對某些國家，法國對歐洲新學制的實施情形是相當迅速和令人滿意的，但這個過程正在持續當中，而過程中也有一些不足之處（安延，2006）：

第一，在新舊學制的相容和轉換方面存在問題。某些高等專業學院僅是部分，甚至根本沒有實行 LMD 學制。舉例而言，醫學專業的學制無法與 LMD 學制相融合，導致醫學系學生的國際流動性不佳。技術大學的教學在 2005 年雖然有所調整，但兩年的學制與學士文憑的銜接過程卻不順利；就業市場對 LMD 學制改革參與程度不高，使得高等職業技術教育學制的改革進展更是緩慢。

第二，在行政管理方面，特別是舊學制向新學制過渡期間給學校帶來很多額外的行政工作。由於新學制的迅速實施，很多行政組織還沒有適應。此外，碩士

專業的增加，學生服務與教師工作量的增加，外語和電腦課程的普及皆使教學成本不斷提高，過去的經費分配標準已不再能夠符合客觀需求。因此，無論從教育部的層面還是學校的層面都要進行大幅度的調整。

第三、實行 LMD 學制的學校，在對教學進行重組的同時，爲了適應大學生個性化的需要，使課程設計和專業提供更爲豐富。然而，從另一個角度來看，這種豐富通常只是數量上的豐富。事實上，教學上的改革並不徹底。同時，由於採行學期單位制，使學校課程設計更爲複雜。

第四，由於各高等教育機構與歐洲各國實施兩階段學制的進度不一致，反而在學生流動上形成一些困難與障礙。

法國教育界人士及民眾普遍對 LMD 學制改革寄以厚望，並且認爲近幾十年來，法國從未有這樣好的時機對法國高等教育進行一次深刻的變革。整體而言，歐洲新學制在法國實施的速度和品質令人滿意。然而，更爲重要的是，後續如何進行行政和形式上的統一，以深化改革。



二、德國

其次，德國國家與社會之間目前正在關注與討論的高等教育問題主要是：除了高等教育系統嚴重缺乏經費的問題外，又因爲大學入學率上升至 35% 以上，以及師生比超過 1 比 50，而使得大學生人數不斷增加至超過兩百萬，使得經費問題變得更加嚴峻。再者，由於學制改革，使得學生人數處於一個高峰狀態，而此一情形在短期內似乎不會有所改變。另外，全球勞動和教育市場增加要求學校提供學術研究以滿足新的要求和標準。由上述可得知，德國高等教育體系正處於一個嚴重的緊張狀態，有下列幾項因素：實施波隆那進程所導致的繁重工作量；新的大學自主政策；對學術研究人員的聘用和服務條款的爭議；重視年輕研究人員的未來發展；即將進行的博士學位改革；正在增長的競爭壓力迫使大學提供高水準研究成果的要求；以及持續的品質保證需求等（中國工程院，2006），皆使得德國在實行歐洲高等教育整合政策時產生了衝突與壓力。

三、英國

最後，如同法國和德國一樣，英國在回應歐盟高等教育整合過程之中，亦是面臨到一些衝突之處。以英國進行高等教育現代化之過程為例，如前所述，由英國《高等教育的未來》白皮書中可以看出，英國政府給予大學與高等教育機構更多的自主性，以及更多的經費補助與獎勵，其主要目的在於提升大學水準，增進國家競爭力，以因應全球化所帶來的挑戰和衝擊，進而完成高等教育現代化。然而，在此同時，亦可以見到英國政府對於高等教育更多的主導與干預（翁福元，2006：24）。此種作為與歐洲高等教育追求現代化所強調的「大學自主」有些許的不一致。

本章小結

在多層級治理體系下，英國、法國與德國回應歐盟高等教育整合所採取的政策與措施可以整理成表 5-11：

表 5-11 英法德對歐盟高等教育整合之回應情形

整合項目	英國回應情形	法國回應情形	德國回應情形
學制改革	2000 年起，積極統一各地學制	LMD 制	2002 年，兩階段學制成爲立法規定
學分制與文憑架構	國內/際間學分轉換、NQFs	採 ECTS、高教機構自授國家文憑	學士 67.7%、碩士 62.5%採 ECTS
高教品保機制	QAA	CNE	認可委員會、德國科學委員會
高教國際化	參與 ICPs、吸引外籍生、境外辦學	學生國際流動、學術國際交流合作	DAAD、學生流動、學術交流合作
高教現代化	投資、卓越、大學自主	大學現代化法案、法國總統決心	競爭力、自主性、經費提升

上述三個國家面對歐盟高等教育整合所進行的相關高等教育變革，以多層級治理的觀點來看，我們可以發現多層級治理對此三個國家回應歐盟高等教育整合具有相當大的意義。在多層級治理的論點實踐方面，在英國、法國和德國的回應

過程中，雖然中央政府和歐盟共享決策權，使得國家角色產生弱化，且高等教育政策歐盟化的程度加深，但是最終決策權依然屬於三國的中央政府。在多層級治理的互動模式方面，歐盟在此三國回應歐盟高等教育整合過程中，不斷增加影響力且持續發展，使得已能與三國的中央政府共享決策權力；另外次國家層級的權力提升等。

然而，在此過程中，由於制度不一致與國家過度干預，導致個別國家在回應歐洲高等教育整合時產生衝突的現象。



第六章 結論與建議

本研究主要目的在以多層級治理對歐洲高等教育整合進行探究分析。首先，探討多層級治理的主要論述，並討論多層級治理在歐盟實行之現況。其次，探討歐盟發展與整合，並討論歐盟整合下的高等教育發展。最後，以多層級治理觀點分析探討歐洲高等教育整合政策，並進一步探究英國、法國、德國在多層級治理體系下回應歐洲高等教育整合之相關政策。本章則歸納主要研究結論，並提出相關建議。

第一節 結論

本研究首先探討多層級治理之意涵，並將多層級治理定義為不同層級中相互獨立又相互依存的諸多行為者之間的持續協商、審議和執行並做出有約束力的決策之過程；而這些行為者中沒有一個擁有專斷的決策能力，其彼此之間也不存在固定的政治等級關係。因此，歐盟多層級治理的運作體系是一「超國家層級／國家層級／次國家層級／跨國家層級」彼此相互交織的網狀結構，在此體系之下，並不只是有會員國移轉政策權力至歐盟超國家組織的現象與活動，還包括會員國將其權力下放至其境內之區域和地方政府，甚至允許非政府之利益團體參與政策的擬定和執行等現象及活動。其次，本研究針對歐盟的整合與發展過程進行探討後，了解歐盟的整合是為了解決經濟、政治和文化各方面的需求，而歐洲高等教育的發展與整合亦隨著歐盟整合之基礎下持續進展。

在了解多層級治理的論述內容和互動模式，以及歐洲高等教育發展和整合與歐盟整合之間的關係後，本研究依據多層級治理的觀點來探討歐洲高等教育整合相關政策，同時進一步分析英國、法國和德國三個國家回應歐洲高等教育整合採取之相關政策，以檢視歐洲高等教育整合是否在多層級治理體系下有效運作，並朝向整合之目標邁進。根據本研究所蒐集的相關數據、文獻和文件等資料進行分析後，歸納出以下結論：

壹、歐盟高等教育整合在歐盟多層級治理體系下呈現各層級權力共享與相互交織的緊密關係

歐洲高等教育整合之範圍廣泛，本研究探討之政策範圍僅限定於學制改革、學分制與文憑架構的建構、高等教育品質保證機制的建立、高等教育國際化、及高等教育現代化五大政策範疇。

在多層級治理的體系下，超國家層級（歐盟）的地位和重要性在追求歐洲高等教育整合的過程中日漸提升。因此，歐盟層級的相關決議與行動日益影響各會員國之政策內容與改革方向。

其次，國家層級（歐洲各國）除受到超國家層級的影響而向整合之路邁進外，本身亦為追求其國家高等教育品質、國際化與現代化程度的提升，及學制和文憑與他國相容，而致力去建構各國的高等教育政策，以提升本國高等教育的競爭力與吸引力。然而，在全球化和國際化挑戰日漸嚴峻的情形下，為求高等教育的卓越，歐洲高等教育必須開始進行整合。在此前提下，超國家層級（歐盟）自然逐漸擁有建構歐盟高等教育整合政策的主導權。

再者，次國家層級（各國高等教育機構和地方政府）也逐漸在國家層級（各國中央政府）的權力下放和授權之下，取得對於高等教育政策之影響力與高等教育運作之自主權，在高等教育整合過程中，逐漸擁有發聲的空間和參與的權力。

最後，跨國家層級（部分跨國性高等教育組織）也不落人後開始積極參與歐洲高等教育相關措施與方案之推展，對於歐洲高等教育之整合的貢獻亦不容忽視。

因此，歐洲高等教育的整合正是在各個超國家層級、國家層級、次國家層級和跨國家層級的回應與互動下，出現權力共享與相互交織的緊密關係，使歐洲高等教育持續在多層級治理體系下進行整合。

貳、歐盟在歐盟高等教育整合過程中具有相對優勢，但歐盟價值絕非唯一選擇與標準

在多層級治理體系之下，歐盟的權力不斷提升與成長。再者，由於各國高等教育機構和地方政府與跨國性高等教育組織也逐漸參與高等教育整合政策之決策過程，使得會員國中央政府的角色產生弱化現象，連帶形成各國高等教育制度與政策的歐盟化程度有加深趨勢。然而，正如同多層級治理論述中所提及的，歐盟制度設計之目的不在於對抗國家主權；相反地，由於重視「異中求同」的原則，使歐洲各國得以在遵循歐盟提出的標準與原則下，建構出具有該國特色的高等教育制度與政策，並逐漸融入多層級治理體系之中。

也就是說，在歐洲高等教育整合的過程中，雖然歐盟具有引導整合進行方向之政策影響力，然而，歐盟並非是在要求各國皆需建立一套統一的制度，而是在強調歐洲各國應該努力保存該國教育體制與特色，並以歐盟提出的行動方案和措施為遵循之依據，著手進行該國之高等教育政策之擬定，同時透過各國經驗分享交流，與他國建立緊密合作之關係，使歐洲高等教育整合能順利推展。另外，由於目前歐洲各國高等教育之決策權主要仍掌握於各國中央政府手中，且各國對於教育層面之整合訴求逐漸傾向主動積極的態度。因此，在「異中求同」的原則之下，各國面對歐盟的高等教育整合政策，逐漸開始採取一種合作和認同的立場去回應各項整合政策，並選擇對其有助益之處轉化落實到各國高等教育之相關政策之中，而非全盤複製歐盟政策。再者，由於一些跨國性高等教育組織積極參與歐洲高等教育整合相關政策之制定過程，也帶給歐盟更多決策參考依據和思維。因此，整體而言，在歐洲高等教育整合的過程之中，歐盟雖然擁有相對的權力和決策優勢，但歐盟價值並非各國制定高等教育政策之唯一標準與選擇。

參、英法德三國基本上遵循歐盟高等教育整合政策方向進行高等教育相關制度的變革與建置

在多層級治理體系下，國家層級（各會員國）不再壟斷決策權，許多政策決定權開始轉移至超國家層級（歐盟），超國家層級的影響力與日俱增。在這種情

形下，各國政策歐盟化程度提升，國家層級的政策具有濃厚的歐盟色彩，英國、法國和德國三國自然也不例外，而呈現出一種國家層級與超國家層級互動密切的狀態。

第一，在學制改革方面，法國與德國在進行高等教育改革之前，採用的學制不但複雜，且難以和歐洲其他國家相容。至於英國也因地區不同而出現兩套學制標準。然而，在 1998 年《索邦宣言》簽署後，及後續的波隆納進程中，已逐漸朝向歐洲高等教育整合追求的兩階段學制邁進。

第二，在建構學分與文憑制度方面，英國、法國和德國依循歐盟政策方向引進歐洲學分轉換制度，不但使學分的承認更為清晰，同時也促進歐洲高等教育國際化之程度，特別是學生的國際流動。

第三，在建立高等教育品質保證機制方面，雖然三個國家的高等教育品質制度有所差異，但由於歐盟在發展高等教育品質保證機制時，並未要求各國採用相同方式，而僅是在發展一套高等教育品質保證的標準，使此三個國家得以在歐盟強調「異中求同」的大前提下，建立屬於各國特色的高等教育品質保證機制。

第四，在推行高等教育國際化方面，英國、法國和德國皆積極推動與他國高等教育的交流合作關係，除了致力招收外國學生，也與他國頒授聯合學位，這些皆與歐洲高等教育整合追求國際流動的目標相契合。

第五，在推動高等教育現代化方面，英國、法國和德國採行之高等教育現代化的政策之重要精神為：強調大學自治與績效責任，以及注重資源的有效配置，而與歐洲高等教育現代化所追求的高等教育機構自主性與增加資源的投入之方向一致。

肆、英法德三國回應歐盟高等教育整合過程中，產生權力下放與權力衝突之情形

除了國家層級與超國家層級的互動關係，在英國、法國和德國回應歐洲高等教育過程中，也出現國家層級權力下放，次國家層級的權力成長的情形：

第一、德國為尊重歷史傳統，並尋求高等教育領域集權與分權的平衡為目的，2006年3月，「聯邦制改革方案」提交聯邦議會討論後，聯邦政府與各邦於5月時簽訂「2020年高校協定」，除用以取代「高等教育架構法」，並增加地方政府在高等教育的權力和責任。

第二、由於法國大學現代法案在降低國家對大學責任的同時，也將地方當局和大學之間的關係法制化，使得地方當局對於高等教育經費補助比重上升；同時，該法案授權各校自行決定和授予大學文憑，使得地方政府對於高等教育的影響力日漸增加。

第三、英國、法國和德國推動的高等教育現代化相關政策，增進高等教育機構的自主性和權限，使次國家層級的權力在歐洲高等教育整合政策推動過程中有所提升。

此外，在歐洲高等教育進行整合前，高等教育的決策權主要掌握在各國手中。隨著歐洲高等教育在1998年後持續邁向整合，英國、法國和德國也日漸受到歐盟高等教育整合政策的影響，使國內高等教育政策歐盟化的程度提升，歐盟與會員國在高等教育政策上開始產生權力共享的現象。然而，在權力共享的背後，更是存在著一些制度與立場上的衝突，如：法國的LMD學制、英國和法國高等教育現代化政策。

第二節 建議

我國高等教育目前正致力於邁向卓越，在邁向卓越的過程中，期望達成的是

更爲國際化和現代化的高等教育，以及一套客觀且公正的高等教育評鑑制度。本研究以多層級治理觀點來探討分析歐洲高等教育整合，除針對主要研究結果加以歸納，提出前述結論之外，亦希望藉此提出相關建議，以提供我國發展高等教育國際化和現代化政策，及高等教育評鑑制度時之參佐。

壹、推動高等教育國際化，應截長補短，以面對全球化浪潮之挑戰

在全球化風起雲湧的今日，歐盟各國爲求歐盟成爲世界上最有競爭力與吸引力的區域，在經濟和政治整合的基礎上，推動高等教育的整合。歐盟高等教育整合最終目的在創造一個歐洲高等教育區，使學生和教師得以流動無礙，學生的學習成果能有一致的衡量標準並受到各國相互承認，同時各國也得以在整合的框架下進行高等教育的交流與合作。在歐盟高等教育整合的過程中，高等教育國際化是一項重要的整合項目，歐盟透過 Erasmus 增進歐洲內部高等教育的流動與合作，並推動 Erasmus Mundus 來加強對非歐洲地區的吸引力，此一兼顧內外之手段，不但加深歐盟高等教育國際化程度，更提升歐盟高等教育乃至於歐盟整體的競爭力和影響力，值得我國借鏡。尤其，我國向來缺乏天然資源，爲了提升國際競爭力，最大的資產即在於可貴的人力資源，而整體人力素質的提升，非教育無以達成。因此，與國家競爭力息息相關的高等教育，更應放眼世界，掌握潮流的脈動，以提升學生與國際接軌的能力。

近年來，爲提升我國高等教育國際化，教育部積極鼓勵各大學校院訂定國際化政策，除了將國際化指標列入大學校務評鑑指標之外，更積極鼓勵各校推動相關提昇大學國際競爭力計畫發展計畫，如提昇大學國際競爭力計畫、鼓勵各校推動雙語化環境、教育部獎勵大學校院擴大招收外國學生補助計畫、開辦國際研究生學程等，各校多項辦理成效已逐漸顯現。

未來，如欲在國際化競爭潮流中提升並維持台灣高等教育的競爭力與影響力，台灣高等教育必須朝全面提升品質的方向前進，除以邁進世界一流大學爲目標之外，亦應善用資源與既有優勢，專注特色領域發展，使其國際排行得以名列前茅。然而，更重要的是，大學校園必須孕育出「知識價值與培育優質人才之平

台」的氛圍，研究應重視研究的實質成果、品質與影響力，而非只是在追求 SCI、SSCI、TSSCI 及 EI 期刊文章數量之多寡；同時，教學應以培育具全球觀與國際觀之人力資源為出發點。如此一來，方能夠使得台灣的高等教育在國際上佔有一席之地。

「立足台灣，放眼世界」，國際化並不是放棄已經具有的優良傳統，更不是盲目地崇洋，而是藉由交流、合作與競爭，吸收別人的長處，淘汰自己的缺點。因此，在面對全球化的趨勢，期待台灣的高等教育的發展能走在社會的前面，引領民眾迎向這一波新浪潮的挑戰。

貳、如同多層級治理的權力共享，政府應權力下放，給予大學更高自主性

歐盟高等教育整合的過程當中，對於高等教育現代化的追求可謂是不餘遺力，除了呼籲各國應提高對高等教育經費的投資外，成效較為突出的則是各國下放權力，提升大學和高等教育機構自主性。由於自主性的提升，再加上對於績效責任的要求，使得大學和高等教育機構得以在擁有更高權限的條件與基礎下，致力達成學術成長與卓越的目標與責任，同時，更透過高等教育品質保證機制的運作，使高等教育的績效與表現得以有效被衡量與評估，進而提升歐盟高等教育的品質，及帶動歐洲大學的整體發展。

我國的大學在國際上一直無法名列前茅的主要原因有二：一為大學的財力、師資和設備都無法達一定規模與效率，使得教學研究能量及水準，無法充足提升；另一因素則為，公立大學如同公務體系一般，缺乏競爭與創新壓力，僵化的制度，使得大學內部組織、人才任用、財務運作、行政決策等都無法靈活調整因應。因此，我國為提升公立高等教育機構的自主性，使其能在最大權限範圍內訂定符合各校特色與需求的管理與競爭策略，教育部已在多年前就提出「國立大學行政法人化」的政策，並希望透過「頂尖大學及研究中心計畫」來鼓勵各大學整併資源、擴大規模，進行體制的改革，採取公教分離，以行政法人的方式進行校務運作。在大學規模化與體質改造的同時，配合政府資源的投入，產生相加相乘

效果，使大學有最充足的財務支援，有最大幅度的學術自由與自主經營決策，以提升研究能量與品質。然而，由於反對的聲浪過大，到目前還是無法順利推動。也許國立大學行政法人化的實行存在爭議，但其賦予公立高等教育機構自主性的立法精神卻是值得肯定。正如同歐盟目前進行高等教育現代化所追求的提升大學自主性一般，未來我國政府應朝向此一方向邁進並持續努力。

再者，為了確保我國高等教育的品質和辦學成效，政府必須建立一套公正客觀的高等教育評鑑機制，做為學校改進或經費分配的參考依據。目前，我國高等教育評鑑是由教育部委託財團法人高等教育評鑑中心基金會來進行。不過，由於目前我國大學評鑑機制的評鑑標準和公平性仍收到質疑，因此，未來應該秉持公平公開、客觀中正的原則來進行評鑑，使評鑑的結果能為各方所接受與認同。同時，若能引進英美等國家根據評鑑結果來分配教育經費之作法，相信在良性競爭下，對我國高等教育整體品質的提升絕對是有正面助益的。

參、參酌歐盟作法而與鄰近區域國家進行高等教育合作與交流

歐洲各國之間或歐洲各國與海外國家在高等教育的交流與合作是歐洲高等教育整合中相當重要的一環，亦是自《波隆那宣言》簽署，及「波隆那進程」開展以來，參與的歐洲各國所致力推展與進行的工作項目。由於台灣也是地球村的一員，自然不能自外於國際社會。在台灣追求高等教育國際化的今日，已有不少國內大學開始和外國大學進行學生、教師與課程的交流與合作，甚至已有雙重學位（亦稱雙聯學位）的頒授，不過大多是與歐美國家的大學進行交流合作。在亞洲的影響力逐漸提升的 21 世紀，亞洲已經開始在進行政治與經濟的交流與合作，未來應該會如同歐盟的發展過程一樣，開始進行高等教育的交流與合作。

大致而言，加強區域內合作，在區域合作中促進各國的共同發展是當今世界的重要趨勢。亞洲是目前世界上最具發展活力的地區之一，儘管各國在政治體制和文化背景上存在差異，但在經濟貿易方面的合作關係正在不斷加深，部分國家之間在教育領域也已建立了良好的合作關係。再者，亞洲國家在教育觀念和制度方面具有不少共同點，例如：許多亞洲國家都有重視教育的悠久歷史傳統。因此，

亞洲國家在高等教育領域加強交流與合作將是未來必須且重要的合作項目。對我國而言，如繼續加強與亞洲地區各國高等教育的交流與合作亦將促進我國高等教育的發展。

未來，我國應該可以朝向與鄰近亞洲國家進行高等教育的相關合作交流，甚至朝向建立亞洲的高等教育合作平台努力。而在參酌歐盟的相關措施後，可以提出幾項建構亞洲高等教育合作平台的作法：一是加強各國教育界高層的接觸，建立制度化的雙邊和多邊協商機制；二是以各國的重點大學為主，展開人才培養方面的合作；三是建立制度化的教師和學生交流機制；四是儘快進行國家間學歷認可的實質性協商，並推動亞洲各國之間學位和學歷互相認可協議的簽訂；五是針對建立亞洲地區高等教育品質保證機制的問題進行深入的研究與合作。當然，以我國目前的政治現況也許難以在短期內達成，但絕對是我國高等教育未來可以且必須努力的重要目標之一。





參考文獻

中文部份

- 上海交通大學 (2006a)。2006 年世界大學排行榜 (依地區為統計)。2007 年 4 月 30 日，取自 <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006Statistics.htm>
- 上海交通大學 (2006b)。2006 年世界大學排行榜 (依國家為統計)。2007 年 6 月 27 日，取自 <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006Statistics.htm>
- 上海交通大學 (2006c)。2006 年世界大學排行榜 (歐洲排行前 100 名大學)。2007 年 6 月 27 日，取自 http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2006/ARWU2006_TopEuro.htm
- 王玉葉 (2003)。歐洲法院。載於黃偉峰 (主編)，**歐洲聯盟的組織與運作** (頁 325-374)。台北：五南。
- 王保進、郭玟杏 (2005)。歐盟高等教育區域計畫之發展及其啓示。**教育研究月刊**，137，35-55。
- 王留栓 (2001)。歐盟國家的高等教育國際化：從大力發展留學生教育談起。2007 年 5 月 8 日，取自 <http://www.edu.cn/20011219/3014523.shtml>
- 王曉輝 (2007)。法國新總統籌劃大學改革，將立法實現大學自治。2007 年 7 月 9 日，取自 <http://61.135.142.194:89/gate/big5/edu.chinanews.cn/edu/tszs/news/2007/07-09/974890.shtml>
- 中國工程院 (2006)。德國和法國高等工程教育考察報告 (摘要)。2007 年 6 月 23 日，取自 <http://www.cae.cn/intelco/content.jsp?id=3555>
- 中國教育報 (2007 年 2 月 7 日)。歐洲各國大學掀起新一輪改革浪潮。2007 年 4 月 12 日，取自 <http://intedu.chsi.com.cn/chuguo/sgzq/om/200702/20070207/752223.html>
- 中國教育報 (2007 年 6 月 18 日)。歐洲各國教育部長推動博洛尼亞進程。2007 年 6 月 21 日，取自 http://www.jyb.com.cn/cm/jycm/beijing/zgjyb/8b/t20070618_91789.htm
- 安延 (2006)。歐洲高等教育學制在法國的實施。**全球教育展望**，2006 年第 9 期。
- 何農 (2001)。法國改革高等教育吸引外國留學生。2007 年 6 月 11 日，取自 <http://>

oic.seu.edu.cn/show.aspx?id=587

- 李力 (2006)。歐盟醞釀高等教育制度改革。2007年6月11日，取自 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/comments/2006-05/13/content_4540645.htm
- 李長華 (2005)。推進歐洲高等教育一體化的博洛尼亞進程。2007年4月20日，取自 <http://lib.buaa.edu.cn/wxzy/qk/wldzqk/P020051221809355609783.htm#e1>
- 李佳霏 (2003)。從整合理論看兩岸關係。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 李建強、陳鵬 (2005)。吸引社會資源，加快高校發展建設的實踐與思考。2007年6月28日，取自 <http://www.alumnipower.net/educnt/727200565031.asp>
- 宋燕輝 (2003)。執委會。載於黃偉峰 (主編)，**歐洲聯盟的組織與運作** (頁199-264)。台北：五南。
- 沈姍姍 (2000)。國際比較教育學。台北：正中。
- 呂美嫻 (2006)。歐盟高等教育品質保證機制。評鑑雙月刊，1，34-36。
- 林信華 (1999)。邁向一個新的歐洲社會。台北：五南。
- 孟虹 (2006)。德國高等教育改革：在集權與分權間尋找平衡。2007年7月1日，取自 <http://blog.cersp.com/10000/640187.aspx>
- 法國教育中心 (2007a)。法國高等教育機構：大學院校。2007年4月17日，取自 <http://www.edufrance-taiwan.org/enseignement01.asp>
- 法國教育中心 (2007b)。法國高等教育機構：高等專業名校。2007年4月17日，取自 <http://www.edufrance-taiwan.org/enseignement02.asp>
- 法國教育中心 (2007c)。法國高等教育文憑。2007年4月17日，取自 <http://www.edufrance-taiwan.org/enseignement08.asp>
- 吳志成、李客循 (2003)。歐盟多層級治理模式的主要特徵。歐洲研究，2003年第6期。
- 吳新興 (2001)。整合理論：一些概念性的分析。中國事務季刊，5，45-53。
- 吳錫德等譯 (2002)。F. Boucher & J. Echkenazi 著。認識歐洲聯盟 (Guide del'Europe des)。台北：中央圖書出版社。
- 洪丁福 (1996)。國際政治的理論與實際。台北：啓英文化。
- 侯立軍 (2005)。英國高等教育的現狀和發展趨勢分析。南京財經大學學報，135，

95-99。

政治大學 (2006)。國立政治大學 2006 年歐洲高等教育展參展學校成果報告書。台北：政治大學。

翁福元 (2006)。英國當前主要高等教育改革的取向、特色及對我國的啓示。教育研究月刊，148，17-25。

孫本初、鍾京佑 (2005)。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。公共行政學報，16，107-135。

柴松林 (2007)。卓越大學的長成。T&D 飛訊，59。2007 年 7 月 6 日，取自 <http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/398ba222c6b81a4fb47829bc89a8fc19.pdf>

耿益群 (2005)。建立統一的歐洲高等教育的質量保證標準的理念與實踐。中外教育分析報告，42，2-8。

許彩禪 (2005)。邁向現代化的法國高等教育改革。比較教育，58，1-46。

許琇媛 (2003)。歐盟多層級治理模式—以德國下薩克森邦結構基金的運作為例。淡江人文社會學刊，16，77-108。

許鼎文 (2004)。開放協調機制與跨國社會政策治理：以歐盟親職假指令為例。國立中正大學社會福利系碩士論文，未出版，嘉義縣。

郭秋慶 (1999)。歐洲聯盟概論。台北：五南。

張亞中 (1998)。歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動。台北：揚智。

張亞中 (2003)。歐洲聯盟的演進。載於黃偉峰 (主編)，歐洲聯盟的組織與運作 (頁 25-65)。台北：五南。

張家晃 (2004)。歐洲聯盟區域政策之研究兼論西班牙區域問題。淡江大學歐洲研究所碩士論文，未出版，台北縣。

張福昌 (2002)。邁向「歐洲聯盟」之路。台北：三民。

教育部 (2005)。發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫。教育部電子報，138。2007 年 1 月 3 日，取自 <http://epaper.edu.tw/138/storyimp.htm>

教育部 (2006)。教育統計指標之國際比較。台北：教育部。

教育部 (2007a)。德國大學首度獲得財政人事自主權。教育部電子報，243。2007 年 7 月 2 日，取自 <http://epaper.edu.tw/243/w02.html>

教育部 (2007b)。德國巴伐利亞邦高等教育改革一年有成。教育部電子報，260。

2007 年 7 月 2 日，取自 <http://epaper.edu.tw/260/w02.html>

- 陳芳吟 (2004)。從市場化的觀點探討澳洲高等教育的轉變。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。
- 陳怡如 (2006a)。歐盟高等教育的整合與交流：以伊拉斯謨斯與伊拉斯謨斯世界的實施與運作為例。教育研究月刊，142，142-154。
- 陳怡如 (2006b)。由英國高等教育改革看教師專業角色之轉變。論文發表於國立台南大學舉辦之「第五屆臺灣學者暨博士生教育行政學術論文研討會」，台南。
- 陳信吉 (2000)。法國面對二十一世紀的再思考：對〈法國開拓高等研究教育「市場」〉一文的省思。未出版手稿。
- 陳勁 (1999)。歐洲聯盟之整合與體制運作。台北：五南。
- 陳藜菖 (2006)。法國高等教育評鑑近況。評鑑雙月刊，3，51-52。
- 陳瑞蓮 (2006，10 月)。歐盟國家的區域協調發展：經驗與啓示。論文發表於行政暨公職局、中山大學行政管理研究中心、澳門大學、澳門基金會、美國公共行政學會、歐洲公共行政學會聯合舉辦之「第二屆 21 世紀的公共管理：機遇與挑戰國際學術研討會」，澳門。
- 梁福鎮 (2006)。德國高等教育人才培育國際化的措施。論文發表於國立暨南國際大學舉辦之「高等教育發展與人才流通：各國經驗分析與比較國際學術研討會」，南投。
- 黃文彥 (2005)。從英國中央政府組織看歐盟整合理論之實踐。競爭力評論，7。
- 黃琛瑜 (1999)。歐洲聯盟—跨世紀政治工程。台北：五南。
- 黃偉峰 (2003a)。剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系。歐美研究，33(2)，291-344。
- 黃偉峰 (2003b)。歐盟政治研究中理論方法之分類與比較。人文及社會科學集刊，15(4)，539-594。
- 黃偉峰 (2003c)。歐洲議會。載於黃偉峰 (主編)，歐洲聯盟的組織與運作 (頁 265-323)。台北：五南。
- 畢家駒 (2006)。歐洲高等教育區的學位標準和品質保證準則及其啓示。高教發展與評估，2006 年第 5 期。
- 葉玉賢 (2003)。歐盟 Erasmus 計畫中高等教育整合之分析。論文發表於中正大學舉辦之「全球化、教育競爭力與高等教育改革國際學術研討會」，嘉義縣。

- 葉至誠（主編）（2002）。**高等教育發展的策略與願景**。台北：揚智。
- 溫明麗（2006）。1988 以降英國教育改革對台灣教育的啓示。**教育研究月刊**，**148**，5-16。
- 經建會（2006）。英國實施「個人學習帳戶」制之經驗與啓示。2007 年 7 月 28 日，取自
<http://www.cepd.gov.tw/upload/News/951208news-release@931981.6973633921@.pdf>
- 楊深坑（2006）。國家管理、市場機制與德國近年來師資培育之改革。**教育研究與發展期刊**，**2**（1），119-143。
- 楊瑩（2004）。英國高等教育評鑑制度。**教育資料集刊**，**29**，437-492。
- 楊瑩（2005a）。高等教育的品質保證。**台灣教育**，**632**，13-20。
- 楊瑩（2005b）。英國高等教育學費政策及助學貸款制度之改革。**教育研究月刊**，**137**，138-155。
- 楊瑩（2006）。英國高等教育研究評鑑改革新趨勢。**評鑑雙月刊**，**3**，47-50。
- 楊瑩（2007a）。歐洲高等教育區高等教育品質保證機制之探討。**教育政策論壇**，**10**（1），1-50。
- 楊瑩（2007b）。歐洲高等教育品質保證機制九大進展—「波隆那歷程」執行成效高峰會最新成果報告。**評鑑雙月刊**，**8**，55-59。
- 楊瑩、楊國賜、張倍禎（2006）。**歐盟高等教育品質保證機制之檢視**。論文發表於淡江大學舉辦之「大學分類、評比與品質保證學術研討會」，台北。
- 楊國賜（2003）。**我國大學自我評鑑機制與運作之探討**。專題演講發表於高雄醫學大學、中華民國私立大學校院協進會舉辦之「私校自我評鑑機制研討會」，高雄。
- 廖福現（2000）。**英國高等教育機構實施學分累計與轉移制度之研究**。國立中正大學成人及繼續教育研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。
- 歐洲教育展（2006）。德國高等院校的類型。2007 年 5 月 12 日，取自
http://www.ehef.org.tw/show_3/show_3_german.htm。
- 歐盟文教簡輯（2003 年 3 月）。**歐洲大學協會（European University Association, EUA）**。2007 年 5 月 9 日，取自
<http://www.roc-taiwan.org/public/Attachment/6122516282871.pdf>

歐盟文教簡輯（2004年7月）。新書介紹：變化環境中的高等教育，歐洲高等教育政策國際化。2007年4月22日，取自

<http://www.roc-taiwan.org/public/Attachment/6122516322071.pdf>

劉靖國（2004）。近年英國高等教育的發展。《學校行政雙月刊》，33，114-122。

潘琇櫻（2004）。全球化或區域化？歐盟、北美、亞太地區國際學生流動之探究（1980-2000）。國立交通大學教育研究所碩士論文，未出版，新竹市。

盧倩儀（2003）。歐洲整合理論。載於黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作》（頁67-93）。台北：五南。

韓敏、王留栓（1999）。德國的高等教育國際化。《教育參考》，1999年第2期。

藍玉春（2003）。歐盟高峰會。載於黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作》（頁95-146）。台北：五南。

藍玉春（2005）。歐盟多層次治理：論點與現象。《政治科學論叢》，24，49-76。

戴曉霞（2000）。高等教育的大眾化與市場化。台北：揚智。

戴曉霞（2001）。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。《教育研究集刊》，47，301-328。

戴曉霞（2006）。世界一流大學之卓越與創新。台北：高等教育。

戴曉霞、潘琇櫻（2006）。全球化或區域化？主要地區及國家之外國學生來源分析。《教育政策論壇》，9（4），21-48。

蘇宏達（2003）。歐盟理事會。載於黃偉峰（主編），《歐洲聯盟的組織與運作》（頁147-198）。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、詹惠雪（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。

羅浩（1999）。國際政治與國際組織 Q & A。台北：風雲論壇。

顧俊禮等譯（2004）。貝婭特·科勒—科赫等著。《歐洲一體化與歐盟治理》。北京：中國社會科學出版社。

英文部分

Bache, I., & Flinders, M. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. In I

- Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 1-11). New York: Oxford University Press.
- BFUG (2005). *Bologna process stocktaking*. Paper presented at the meeting of Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, Norway.
- Bologna Process (2005a). *National reports 2004-2005: France*. Retrieved May 3, 2007, from http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national_impl/00_Nat-rep-05/National_Reports-France_050125.pdf
- Bologna Process (2005b). *National reports 2004-2005: Germany*. Retrieved May 3, 2007, from http://www.bologna-bergen2005.no/EN/national_impl/00_Nat-rep-05/National_Reports-Germay_050118.pdf
- Bologna Process (2005c). *The framework of qualifications for the European Higher Education Area*. Retrieved May 4, 2007, from http://www.bologna-bergen2005.no/EN/BASIC/050520_Framework_qualifications.pdf
- Borrás, S. (1998). EU multi-level governance patterns and the cohesion fund. *European Planning Studies*, 6(2), 211-225.
- Brown, S. (1992). *International relations in a changing global system*. Oxford: Westview Press.
- Bulmer, S. J. (1994). The governance of the European Union: A new institutionalist approach. *Journal of Public Policy*, 13(4), 351-380.
- Casella, A., & Weingast, B. (1995). Elements of a theory of jurisdictional change. In B. Eichengreen, J. Frieden & J. von Hagen (Eds.), *Politics and institutions in an integrated Europe*. New York: Springer Verlag.
- Commission on Global Governance (1995). *Our global neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- DAAD (2007). *International degree programmes*. Retrieved May 27, 2007, from <http://www.daad.de/deutschland/studienangebote/idp/06542.en.html>

- Dehousse, R. (2001). *Misfits: EU law and the transformation of European governance*. Retrieved October 12, 2006, from <http://www.jeanmonetprogram.org/paper/02/020201/html>
- De Wit, K. (2003). The consequences of European integration for higher education. *Higher Education Policy*, 16, 161-178.
- DfES (2003). *Future of higher education*. London: DfES.
- Department for Education and Employment (1998). *The learning age*. London: DfEE.
- ENQA (2003). *Statement of the ENQA to the conference of European ministers of education in Berlin*. Helsinki, Finland: ENQA.
- EAIE (2007). *What is the EAIE*. Retrieved May 6, 2007, from <http://www.eaie.org/about/>
- EU (1998). *Sorbonne Joint Declaration*. Retrieved December 16, 2006, from http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/980525SORBONNE_DECLARATION.PDF
- EU (2006a). *The history of the European Union*. Retrieved December 21, 2006, from http://europa.eu.int/abc/history/index_en.htm
- EU (2006b). *Enlargement and neighbourhood policy*. Retrieved December 21, 2006, from http://europa.eu.int/abc/12lessons/index3_en.htm
- EU (2006c). *Institutions of the European Union-- The European Commission*. Retrieved December 22, 2006, from http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_en.htm
- EU (2006d). *Institutions of the European Union-- The Council of the European Union*. Retrieved December 22, 2006, from http://europa.eu/institutions/inst/council/index_en.htm
- EU (2006e). *Institutions of the European Union-- The European Parliament*. Retrieved December 22, 2006, from http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm
- EU (2006f). *European Union institutions and other bodies*. Retrieved December 23, 2006, from http://europa.eu/institutions/index_en.htm
- EUA (2003). *Trends 2003: Progress towards the European Higher Education Area*.

- Brussels: European University Association.
- Europa (2005a). *EU's higher education achievements and challenges: Frequently asked questions*. Retrieved May 12, 2007, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/133&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Europa (2005b). *Bologna process and European universities*. Retrieved May 17, 2007, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/160&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Europa (2006a). *Delivering on the modernization agenda for universities: Education, research and innovation*. Retrieved May 15, 2007, from http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2006_en.pdf
- Europa (2006b). *Frequently asked questions: Why European higher education systems must be modernised ?* Retrieved May 20, 2007, from <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/190&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/190&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Europa (2007a). *What is Erasmus Mundus*. Retrieved May 17, 2007, from http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/programme/what_en.html
- Europa (2007b). *What are the key features of ECTS*. Retrieved July 22, 2007, from http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/ects/index_en.html#5
- Eurydice (2000). *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards*. Brussels: Eurydice European Unit.
- Eurydice (2005). *Focus on the structure of higher education in Europe 2004/05: National trends in the Bologna process*. Brussels: Eurydice European Unit.
- Gonzalez III, Bhatta, G., & Joaquin L. (1998). Evolving context of governance in the Asia-Pacific region. In Gonzalez III, G. Bhatta, & L. Joaquin (Eds.), *Governance innovations in the Asia-Pacific region* (pp. 1-12). Hants: Ashgate Publishing Ltd.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces*

- 1950-57. London: Library of World Affairs.
- Higher Education Quality Council (1994). *Choosing to change: Extending access, choice, and mobility in high education*. London: HEQC.
- Higher Education Quality Council (1995a). *The SCOTCAT quality assurance handbook 1995*. London: HEQC.
- Higher Education Quality Council (1995b). *Choosing to change: Outcomes of the consultations*. London: HEQC.
- Hooghe, L., & Marks, G.(2001a). *Multi-level governance and European integration*. Oxford: Rowman & Littlefiel.
- Hooghe, L., & Marks, G.(2001b). Types of multi-level governance. *European Integration Online Papers*, 5. Retrieved November 23, 2006, from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Hooghe, L., & Marks, G.(2003). Unraveling the central state, but How? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(6), 233-243.
- Jachtenfuchs, M. (2001). The governance approach to European integration. *Journal of Common Market Studies*, 39(2), 245-264.
- Jackson, R. H. (1993). Continuity and change in the states system. In R. H. Jackson & A. James (Eds.), *States in a changing world*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeffery, C. (1997). *The regional dimension of the European Union: Towards a third level in Europe*. Great Britain: Frank Cass & Co. Ltd
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kehm, B. M. (2006). Germany. In J. J. F. Forest & P. G. Altbach (Eds.), *International handbook of higher education* (pp.729-745). Dordrecht: Springer.
- Kohler-Koch, B. (1999). The evolution and transformation of European governance. In B. Kohler-Koch & R. Eising (Eds.), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 14-36). London: Routledge.
- Kohler-Koch, B., & Eising, R. (Eds.) (1999). *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge.
- Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European economic integration*.

- London: Oxford University Press.
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. In A. Sbragia (Ed.), *Europolitics: Institutions and policymaking in the "New" European Community*. Washington: The Brookings Institute.
- Marks, G. & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). New York: Oxford University Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Ostrom, V. (1999). Polycentricity. In M. McGinnis (Ed.), *Polycentricity and local public economic. Readings from the workshop in political theory and policy analysis*. University of Michigan Press.
- Peterson, J. (1995). Decision-making in the European Union: Toward a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*, 2(1), 69-93.
- Peterson, J., & Bomberg, E. (1999). *Decision-making in the European Union*. London: Palgrave.
- Porter, D. (1992). The autonomy of third world states within the global economy. In A. G. McGrew & P. G. Lewis (Eds.), *Global politics*. Cambridge: Polity Press.
- Quality Assurance Agency for Higher Education (1999). *A consultative paper on higher education qualifications frameworks for England, Wales and Northern Ireland (EWNI) and for Scotland*. Retrieved May 25, 2007, from <http://www.qaa.ac.uk/academicinfrastructure/FHEQ/background/consultation/default.asp#overview>
- Quality Assurance Agency for Higher Education (2001). *The framework for higher education qualifications in England, Wales and Northern Ireland*. Retrieved May 27, 2007, from <http://www.qaa.ac.uk/academicinfrastructure/FHEQ/EWNI/default.asp>
- Qualifications and Curriculum Authority (2006). *The national qualifications framework*. Retrieved July 28, 2007, from

- <http://www.qca.org.uk/libraryAssets/media/qca-06-2298-nqf-web.pdf>
- Reding, V. (2003). *Making European higher education a worldwide reference*. Retrieved April 18, 2007, from www.eadtu.nl/e-bologna/files/Reding_discours_Graz.pdf
- Reichert, S., & Tauch, C (2005). *Trend IV: European universities implementing Bologna*. Brussels: European University Association.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: OpenUniversity Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed), *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 54-90). New York: Oxford.
- Schmidt, M. (2002). The consociational state. Hypotheses regarding the political structures and political performance profile of the European Union. *Acta Politica*, 37, 213-224.
- Schmidt, V. A. (1997). European integration and democracy: The differences among member states. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 128-145.
- Schmitter, P. (1996a). If the nation-state were to winter away in Europe, what might replace it? In S. Gustavsson & L. Lewin (Eds.) *The future of the nation state: Essays on cultural pluralism and political integration* (pp. 211-244). London: Routledge.
- Schmitter, P. (1996b). Imagining the future of the Euro-policy with the help of new concepts. In G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter & W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 121-150). London: Sage.
- Sizer, J. (1992). Accountability. In B. R. Clark & G. R. Neave (Eds.), *The encyclopedia of higher education* (pp. 1305-1313). Oxford: Pergamon press.
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Sutcliffe, J. B. (2000). The 1999 reform of the structural fund regulations: Multi-level governance or renationalization. *Journal of European Public Policy*, 7(2), 290-309.

- Tomusk, V. (2006). *Creating the European area of higher education: Voices from the periphery*. Dordrecht: Springer.
- Van Damme, D. (2002). *Trends and models in international quality assurance and accreditation in higher education in relation to trade in education services*. Washington, DC: Trade in Educational Services.
- Vanderpoorten, M. (2003). Opening of the conference 'Working on the European Dimension of Quality'. In D. F. Westerheijden & M. Leegwater (Eds.), *Working on the European dimension of quality: Report of the conference on quality assurance in higher education as part of the Bologna process* (pp. 12-15). Zoetermeer, Netherlands: Ministry of Education, Culture and Sciences.
- Wallace, H. (2000). Collective governance: The EU political process. In H. Wallace & W. Wallace (Eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 523-542). Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, W. (Ed.). (1990). *The dynamic of European integration*. London: Pinter.
- Waters, M. (1995). *Globalization*. London: Routledge.
- Wiener, A. (2000). The embedded acquis transmission belt and prism of new governance. In K. Neunreither & A. Wiener (Eds.), *European integration after Amsterdam: Institutional dynamics and prospects for democracy* (pp. 318-341). Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1994). *Governance: The World Bank's experience*. DC: The World Bank.
- Zgaga, P. (2003). *Bologna process between Prague and Berlin*. Brussels: European University Association.



附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文

主題分類	論文題目	作者	學校/系所	年代
大學整併與策略聯盟	台灣國立大學校院整併政策之研究	黃桂芝	國立台北師範學院/國民教育研究所	2003
	我國大學校院整併策略與行政運作之研究	呂巧華	國立交通大學/教育研究所	2003
	台灣地區大學院校整併策略之研究	梁金盛	國立政治大學/教育學系	2001
	我國師範學院整併為教育聯合大學政策之研究	葉名祥	淡江大學/教育政策與領導研究所	2004
	1994 年以後南非高等教育機構整併之研究	柯淑慧	暨南國際大學/比較教育研究所	2003
	中國大陸高等院校合併之研究：以浙江大學為例	關友鈞	國立政治大學/東亞研究所	2001
	臺灣大學校院策略聯盟之研究	曹翠英	國立政治大學/教育研究所	2005
	台灣地區高等教育發展之校際整合與地區均等性研究	蕭唯善	暨南國際大學/教育政策與行政學系	2004
	台海兩岸大學合併之比較研究---以嘉義大學與浙江大學為例	劉惟中	暨南國際大學/比較教育學系	2004
大學與外界互動	大學與社區互動關係之研究－以元智大學為例	張揚興	國立臺灣師範大學/政治學研究所	2005
	非都市型大學與周邊區域發展影響關聯性之研究	黃凱琳	國立臺東大學/教育研究所	2006
	我國大學公共關係現況之調查研究	林旻俐	國立臺灣師範大學/教育學系	2007
大學學費政策	台灣地區大學學費制定及相關因素之研究	陳蓮櫻	暨南國際大學/教育政策與行政學系	2005
	我國大學學雜費政策規劃之研究	林彥志	國立嘉義大學/國民教育研究所	2003
	1990 年後大學學費政策之比較研究—以我國、美國及德國為例	鄭淑華	國立臺灣師範大學/教育學系	2005
	合理學費爭議的省思	塗一脩	國立台北大學/財政學系	2005
大學財務運作	校務基金會計處理及財務報導之研究－以國立綜合大學為例	芮家楨	國立台北大學/會計學系	2002
	我國大學財務經營機制之研究	成群豪	國立高雄師範大學/成人教育研究所	2002
	我國私立大學財源結構對學校經營影響之研究	陳娟敏	淡江大學/教育政策與領導研究所	2005
	新公共管理思潮下之大學校務基金制度研究	洪佳琪	國立台北大學/公共行政暨政策學系	2003

附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文（續）

主題分類	論文題目	作者	學校/系所	年代
大學經費與財政改革	我國大學教育財政改革之研究	劉秀曦	國立臺灣師範大學/教育研究所	2002
	國立大學預算制度變革之分析	高明裕	國立政治大學/財政研究所	2004
	由福利國家轉向新自由主義-高等教育經費政策轉變之探究	蘇雅穎	國立交通大學/教育研究所	2005
	台灣與英國高等教育經費分配制度之比較研究	賴信任	暨南國際大學/比較教育學系	2004
高等教育行銷與競爭	我國高等教育行銷之研究	王奕婷	國立臺灣師範大學/教育研究所	2004
	國立大學行銷策略對品牌形象與品牌知名度影響之研究	簡世隆	暨南國際大學/教育政策與行政學系	2005
	我國大學推廣教育行銷策略之研究	陳玉堂	暨南國際大學/成人與繼續教育研究所	2005
	高等教育趨勢之探索性研究-以促進創意、創新、創業為導向	方元宏	國立交通大學/科技管理研究所	2005
	高等教育的競爭策略—以四所大學為例	楊少璇	國立成功大學/教育研究所	2003
	大學競爭力指標之分析	呂美霓	暨南國際大學/教育政策與行政研究所	2003
	提升我國私立大學競爭力之研究	游佳雯	淡江大學/教育政策與領導研究所	2006
大學行政運作	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
	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
	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
	我國國立大學法人化之研究	郭毓雯	國立交通大學/教育研究所	2006
	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
	以公司治理角度探討國立大學行政法人化的問題及因應對策	邱雅芬	佛光人文社會學院/管理學研究所	2004
	高階主管全面品質管理信念之研究-以推行品質保證之大學校院為例	王雅慧	淡江大學/教育政策與領導研究所	2002
	ISO 9000 系統應用於大學行政品質管理之研究	吳 滿	暨南國際大學/教育政策與行政研究所	2002



附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文（續）

主題分類	論文題目	作者	學校/系所	年代
大學主管領導與職權	我國大學校長職權之研究	洪銓鍵	南華大學/公共行政與政策研究所	2005
	國立大學校長互易、轉型領導對職員工作士氣之研究	黃斐祺	屏東師範學院/國民教育研究所	2004
	我國大學校院校長轉型領導與領導效能之研究	陳佳渝	國立交通大學/教育研究所	2003
	大學主管轉型領導、關係品質、領導效能之研究——以 T 大學為例	蔡明家	高苑技術學院/經營管理研究所	2005
大學評鑑與退場機制	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
	我國大學評鑑之研究	陳儀綸	國立交通大學/教育研究所	2005
	英國高等教育評鑑制度之研究	張惠怡	暨南國際大學/比較教育學系	2004
	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
	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制度之啓示	吳文月	臺南師範學院/國民教育研究所	2004
	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
	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
	建構我國高等教育退場機制之研究	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	2007	
高等教育分類	台灣一般大學校院分類模式建構之研究	李芊慧	國立中山大學/教育研究所	2003
	高等教育功能之變遷及機構分類策略之研究	馬湘萍	國立臺灣師範大學/教育研究所	2001
	我國研究型大學指標之研究	蔡景婷	國立臺灣師範大學/教育學系	2006
產學合作	產學合作與大學競爭力關係之研究	田月玲	國立中興大學/高階經理人碩士在職專班	2004
	教育部區域產學合作中心運作機制之研究	曾韻澄	國立台北科技大學/技術及職業教育研究所	2003
	教育部技專校院產學合作運作機制現況與改革之研究	紀家雄	暨南國際大學/教育政策與行政學系	2004

附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文（續）

主題分類	論文題目	作者	學校/系所	年代
高等教育發展	從菁英走向大眾：台灣高等教育擴充過程之政策分析	陳昭穎	國立台北師範學院/國民教育研究所	2001
	影響高等教育在學率、類型與公平度之探討	陳麗慧	國立台北師範學院/教育政策與管理研究所	2004
	美國高等教育之重要發展階段與論題探討	葉坤靈	國立臺灣師範大學/教育學系	2005
	教育自由化政策對我國高等教育發展之研究	車麗娟	國立中山大學/財務管理學系研究所	2005
高等教育改革	台灣高等教育改革與實施成效研究：1994 年教改政策與 WTO 效應之分析	顧美玲	國立中正大學/政治學研究所	2003
	師資人力市場轉變與教育改革：政策開放後的師範校院	黃琬婷	國立台北師範學院/國民教育研究所	2002
	教育改革與制度變遷——台灣高等教育自由化的社會學分析	丁允中	臺灣大學/社會學研究所	2004
通識教育	高等教育市場化與通識經典教育間張力關係之探究——以南華大學經典教育為例	紀宓姩	南華大學/教育社會學研究所	2004
	師範學院通識教育實施成效之研究—CIPP 評鑑模式的應用	李怡君	國立台北師範學院/教育政策與管理研究所	2005
	中美大學通識教育之比較研究	高昌平	暨南國際大學/比較教育研究所	2000
國際組織與高等教育	中國大陸加入 WTO 之後對高等教育影響之研究—以上海為例	常志環	國立政治大學/教育學系	2002
	世界貿易組織(WTO)對台灣與大陸高等教育市場的影響:兩岸學者看法之比較研究	劉永健	暨南國際大學/比較教育研究所	2002
	加入 WTO 後我國高等教育因應策略之探討	陳美雅	中華大學/科技管理研究所	2003
	經濟合作暨發展組織與世界銀行高等教育政策之比較研究—以後殖民觀點	卓佩陵	國立交通大學/教育研究所	2004
	世界銀行教育援助之研究	詹盛如	暨南國際大學/比較教育研究所	2000
	中國加入 WTO 後高等教育重要改革之研究—以江浙地區為例	吳佩真	淡江大學/教育政策與領導研究所	2005
市場化與高等教育	1980 年代以來英美高等教育市場化之比較研究	許靜雪	暨南國際大學/比較教育研究所	2003
	從市場化的觀點探討澳洲高等教育的轉變	陳芳吟	國立交通大學/教育研究所	2004
	臺灣高等教育市場化中師範學院因應方式之研究—以國立臺北師範學院為例	黃湘茹	國立臺北教育大學/教育政策與管理研究所	2006
	我國高等教育市場化經營策略之研究	蔡聿瑩	國立臺灣師範大學/教育學系	2007

附錄一 2000-2007 年國內高等教育研究之碩博士論文（續）

主題分類	論文題目	作者	學校/系所	年代
全球化與高等教育	全球化時代中我國高等教育發展模式之研究	張珍瑋	國立臺灣師範大學/教育研究所	2003
	全球化對高等教育革新影響之研究	林淑宛	國立臺灣師範大學/教育研究所	2003
	全球化或區域化？—歐盟、北美、亞太地區國際學生流動之探究（1980~2000）	潘琇櫻	國立交通大學/教育研究所	2004
他國教育制度與政策	台灣與法國高等教育制度之比較分析研究—以學校結構及入學制度為例	陳韻如	國立成功大學/教育研究所	2004
	英國 1988 年以降官方教育政策之研究---以新右派市場機制理論分析	謝廣錚	國立臺灣師範大學/教育研究所	2001
	歐洲聯盟高等教育制度整合之研究	賴昀締	淡江大學/歐洲研究所	2005
	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	2007
	英國與澳洲高等教育就學貸款制度之比較研究	林鈺恬	暨南國際大學/比較教育學系	2004
	台灣與澳洲就學貸款制度之比較研究	柯懿雯	暨南國際大學/比較教育學系	2004
	1990 年代以來韓國高等教育改革之研究	李京熹	國立臺灣師範大學/教育學系	2007
高等教育卓越	中國建設世界一流大學政策之研究—以北京大學為例	唐嘉彥	淡江大學/教育政策與領導研究所	2006
	卓越計畫如何卓越---從「大學學術追求卓越發展計畫」談國家補助與學術發展	尤子彥	國立臺灣大學/新聞研究所	2000
其他	高等教育系科調整之研究	戴淑芬	樹德科技大學/經營管理研究所	2003

資料來源：整理自國家圖書館全國博碩士論文資訊網。