# 亞洲高等教育的區域化發展 與資歷相互認可

■ 文/侯永琪・高等教育評鑑中心執行長林劭仁・高等教育評鑑中心品質保證處處長

前高等教育最令人關注的問題是國際人 員流動及區域化發展。愈來愈多區域性 的大學聯盟、學生流動交換計畫、高等教育品質 保證組織、泛區域性網絡紛紛在世界各地成立。 而這些區域性高等教育組織、聯盟通常背負著經 濟及政治性的目的,希望藉由高教各項計畫與合 作,達成經濟政治制度的區域整合。

#### 亞洲區域化的發展階段及重點

受到歐洲影響,亞洲各區域組織在討論高教區域化議題時,已將國家資歷架構、資歷認可、學分轉換、品質保證架構等納入推動區域整合的重要工具之一(Hou, Hill, Chen, Tsai, & Chen, 2017)。高等教育區域化的主要目的為促進經濟成長、社會進步及文化發展。為了能便利學生及專業人員的跨境流動,以推進區域間人才的共享,東南亞及東亞各國紛紛發展國家資歷架構及區域品保結果相互認可,以使跨國學習歷程及專業資歷可以被認可(Hou, Morse, & Wang, 2017)。

為了解高教區域化對亞洲品質保證制度的 影響,高等教育評鑑中心於今(2017)年9月 21、22日辦理「國際高峰會」,除邀請英國邦 聯高等教育諮詢機構(Commonwealth Tertiary Education Facility, CTEF)主席、馬來西亞理科大學(University of Science, Malaysia)Morshidi Sirat 教授以「全球品保趨勢與東協品保機構及大學之挑戰」為題發表演說,第一場會議主題並針對「品質保證、區域網絡與資歷認可」三者的關聯,邀請專家學者分享馬來西亞、紐西蘭及臺灣案例。

#### 高等教育跨境發展與品質保證

Sirat(2017)認為,因全球化及跨境趨勢的影響,大學在人員、課程、知識、理念、計畫及服務等面向相互交流合作。然而,如果要讓此跨境效應在發展中國家產生效益,政府須在高等教育投入大量資源,以能確保跨境成效。藉此,各國品保機構除應致力於對國内大學辦學品質的認可與提升外,彼此還須發展出跨境資歷的互認協議。

Sirat即提出品保機構在跨境發展應考量的幾個面向:(1)在規劃及實施品保制度時,須考量並納入跨境教育的規範與原則。(2)維持並強化與現有區域或國際品保網絡的互動與參與。(3)增進對其他國家品保制度的了解,推動彼此資歷的相互認可。(4)運用現今國際間採用的通用模式及優良守則,作為推動跨境合作的參考。

## 馬來西亞高教品質保證制度 及資歷架構發展

馬來西亞教育機構分別由教育部、高等教育部、人力資源部管理,一般大學、學院、科技大學與一般社區大學等屬高等教育部管轄。目前馬來西亞有20所公立大學、96所私立大學及學院與34所科技院校,皆須接受外部評鑑。2007年,馬來西亞通過「馬來西亞學術鑑定局法」(Malaysian Qualifications Agency Act 2007),並成立「馬來西亞學術鑑定局」(Malaysian Qualifications Agency, MQA),是馬來西亞法定且主要的評鑑專業機構。MQA會與其他13個專業領域評鑑機構,如工程師局、醫學協會、建築師局等,進行共同專業評鑑。

MQA主要進行校務審核與系所認可。 系所認可主要區分為「資格初步認可」 (provisional accreditation)、「完全認可」(full accreditation)及「持續審核」(Maintenance Audit)。「資格初步認可」是針對剛成立學系 之課程進行審核,以決定學校是否有資格開設 該課程;「完全認可」則是初步審核通過之課 程再次接受MQA的評鑑;「持續審核」階段為獲 得MQA「完全認可」的資格之後,至少三至五 年之間,大學須確保該課程授予的學位,能持 續符合被列在「馬來西亞資歷名冊」(Malaysian Qualifications Register, MQR) 之 品 質(Soo, 2017)。

MQA成立的主要目的除了確保高等教育機構的品質外,另一重要任務為建立馬來西亞資歷架構(Malaysian Qualifications Framework, MQF),在2016年之後,MQA已成為政府唯一法定可認可國內外資歷的單位。國內資歷被認可的條件,必須是MQA所評鑑通過之學位學程:國外資歷的部分則必須與MQA完成下列程序,才會由馬來西亞政

府所認可:(1)所取得國外資歷的國家與馬來西亞有相似的評鑑制度及程序;(2)兩國須相互比較彼此的品保制度;(3)共同發表信任聲明(Statement of Confidence);(4)兩國共同簽屬相互認可協議(Mutual Recognition Agreement)。然而,畢業生是否可持MQA認可資歷報考政府公職,仍應受到馬來西亞公共服務部(the Public Services Department, JPA)的審核。

馬來西亞的資歷架構共分為八級,其中六、七、八級分別屬於學士、碩士及博士學位資歷。而學習成效是資歷品質判定的重要依據,主要包含以下八大面向及核心能力:(1)知識;(2)實用技能;(3)社交技能;(4)價值、態度與敬業精神;(5)溝通、領導與團隊合作;(6)解決問題與科學探索;(7)資訊管理與終身學習;(8)管理與創業。為了使大學了解並確保不同專業領域所授予學位應達成的學習成果,MQA共發展出20項學位學程品質標準(standard)與標竿(benchmark),其中包含法律、會計、旅館觀光、中醫、表演藝術、創意多媒體、伊斯蘭金融、測量等(NZQA&MQA,2016)。

## 紐西蘭高教品質保證制度 及資歷架構發展

紐西蘭高等教育/後中等教育(Tertiary Education)包括八所大學、16所公立技術與理工學院(institutes of technology and polytechnics, ITPs)、三所公立毛利人高等教育機構(Wanaga),468所私立訓練機構/私立專科學校(Private Training Establishments, PTEs)及職場訓練。高等教育/後中等教育機構提供包括過渡期課程(自中學至工作轉換期)至研究所碩博士課程,但這些課程皆須符合「紐西蘭資歷評審局」(New Zealand Qualifications Authority, NZQA)

所訂的資歷品質標準(McMahon, 2017)。

在「紐西蘭教育法」(the Education Act)之下,成立於2010年的NZQA主要負責全國資歷架構指標制定、推動及認可,同時也負責紐西蘭境內科技大學與技術學院,以及非大學之教育機構課程、學程的評鑑,以及私立訓諫中心機構設立的審核,以能確保紐西蘭高等教育/後中等教育不同層級資歷的品質及學生學習成效。同時,NZQA也被賦予認可國外資歷的責任。除了NZQA外,紐西蘭還有兩個大學品質保證機構,分別負責審核課程審核及校務評鑑(NZQA&MQA,2016):

#### 1.大學學術課程委員會

「大學學術課程委員會」(the Committee on University Academic Programs, CUAP)是附屬於「紐西蘭大學校長協會」(New Zealand Vice-Chancellors'Committee, NZVCC)之下的品保機構,主要任務為建立大學品質保證的流程、訂定校際間課程認證標準、促進校際間課程發展與合作,以及審核各學校新成立或轉型的課程、學程。

#### 2.紐西蘭大學學術審核機構

為了確保並持續改善紐西蘭八所公立大學教學與學習品質,1993年,「紐西蘭大學校長協會」設立「紐西蘭大學學術審核機構」(The New Zealand Universities Academic Audit Unit, NZUAAU),進行大學校務學術品質審核,是現今紐西蘭主要高等教育外部評鑑機構,該機構並於2013年更名為「紐西蘭大學學術品質局」

(The Academic Quality Agency for New Zealand Universities, AQA)。至2017年,AQA已進行了四輪的校務學術審核(academic audits)。

#### ● 紐西蘭資歷架構

紐西蘭資歷架構 (New Zealand Qualifications

Framework, NZQF)於2010年實施,取代早期1991年以來實施的國家資歷架構(National Qualifications framework, NQF)。NZQF主要目的在促進紐西蘭經濟、社會與文化的進展,提升紐西蘭資歷在國際上的可比較性。紐西蘭資歷架構由NZQA負責,每一資歷至少須修滿40學分,才能列入NZQF内。

紐西蘭資歷架構為一套完整的全國性單一架 構,包括自高中教育、職業教育與訓練,至大學 以上教育的資歷層級,共分為十層級。學士學位 以上為七、八、九、十級等四級,而且必須是評 鑑通過者,才能被列入資歷名冊之中。

NZQA列出可被放入認可名冊的一些要件,包含須確保品質、公開透明、在資歷架構所定義的類型及層級之中、清楚學分數,以及確認領域科目的分類。列出各層級資歷的主要目的之一,是希望可以符合產業與社會所需人力之相對應的技能。藉此,紐西蘭資歷架構也是以學生學習成果及畢業生知識、技能,及以知識與技能運用的能力為基礎所建構而成。其中,「知識」內涵由「一般」程度,至「事實性」、「操作性」、「理論性」,到「專業技術」層級:「技能」則意指「整合」、「獨立」及「創造」等能力:「知識與技能運用的能力」則是須具備「自我管理」及「領導力」。

紐西蘭資歷架構也清楚說明學生可以經由何種 教育路徑獲得某一資歷:同樣地,此一資歷架構 也能作為畢業生在未來就業方向的準備。在2020 年前,紐西蘭預計完成與50個國家的資歷相互認 可(NZQA & MQA, 2016)。

#### 「馬紐」與「臺馬」資歷相互認可計畫

目前亞洲兩個資歷相互認可成功的個案為「馬來西亞-紐西蘭」與「臺灣-馬來西亞」認可計

畫,前者在2015年完成學士、碩士及博士學位資歷相互認可;後者在2012年完成學士學位資歷的相互認可。此兩個成功案例,皆是政府在考量人才流動與經濟發展的脈絡背景之下被積極促成。

#### 「馬來西亞-紐西蘭」資歷認可比較分析

在馬來西亞-紐西蘭的自由貿易協訂之下,馬來西亞MQA與紐西蘭NZQA於2011年成立工作小組,先進行學士學位資歷的比較分析,在2012年完成之後,於2013年繼續碩士及博士學位資歷認可工作,並於2015完成(NZQA & MQA, 2016)。雙方以歐盟資歷架構的五大指標為基礎,以技術比對(technical matching)方式,針對資歷架構之內涵、定義、資歷層級描述、入學資格、升學路徑、學分系統等面向進行第一階段分析。

五大指標包含:(1)NZQF與MQF被政府賦予發展及維持資歷架構的角色與責任;(2)NZQF與MQR有清楚透明納入各層級資歷的程序與規範;(3)NZQF與MQF是依據學習成效而訂定,且學分系統有可比性;(4)NZQF與MQF在資歷層級的描述內涵,與學士、碩士、博士之入學資格與學分要求之間有緊密關聯;(5)紐西蘭與馬來西亞國家品質保證制度、資歷架構與後中期教育資歷的關聯性。

在第二階段,雙方進行脈絡(contextual)及社會(social)性比對,不僅彼此互訪,也訪談相關高等教育利害關係人,以能真正了解資歷架構如何與品質保證、教學、學習與評估相結合。此外,雙方也藉由比較畢業生的學習成果與其資歷運用方式,相互檢視資歷架構為社會大衆所了解的情形,及其各層級內涵形成的要素。

此一認可計畫也邀請國際專家參與,給予客觀 意見。在歷經五年的努力,最後雙方同意彼此的 學士、碩士及博士學位資歷是具有可比性的(表 一)。

表一 馬來西亞-紐西蘭學士以上資歷可比性

學位	NZQF 層級	MQF 層級
學士	t	六
碩 士	九	セ
博士	+	八

#### ●「臺灣-馬來西亞」資歷相互認可計畫

在雙方政府的支持及留臺馬來西亞畢業生的期待下,MQA及臺灣高等教育評鑑中心於2011年展開學術資歷相互認可計畫,並於2012年7月20日共同簽訂「學歷資歷互認聲明」,自此兩國畢業生之大學學歷品質由MQA與高教評鑑中心相互認可,並向政府推薦(Recommendation),以此方式認可其畢業生大學學歷資格(Bachelor Degree)(Hou & Fahmi, 2014)。

此計畫的進行主要是參酌「歐洲高等教育認可聯盟」(European Consortium for Accreditation in Higher Education, ECA)的路徑模式(roadmap),以四個階段完成:(1)品保機構相互了解;(2)評鑑歷程相互認可;(3)評鑑結果相互認可;(4)認可決議相互認可。

為了完成認可計畫,雙方皆成立工作小組負責 資料蒐集、交換、相互參訪的安排,並完成以下 11個指標架構的比對分析,包含:(1)品保機構被 賦予的權利及責任:(2)資歷架構層級:(3)學習成 果描述:(4)學分系統:(5)入學資格與升學路徑: (6)品質保證系統及評鑑類型:(7)品質保證指標: (8)評鑑委員:(9)評鑑程序:(10)評鑑與審核結果: (11)通過評鑑資歷及名冊的公開資訊。

雙方討論發現,在11個比對指標中,十個指標屬於「極度可比性」(strongly comparable),只有一個指標「資歷架構層級」屬於「中度可比性」(moderately comparable)。依據分析結果,雙方同意相互認可彼此在學士學位評鑑結果(Hou & Fahmi, 2014)。



## 品保機構應在高教區域化 扮演積極角色

Sirat(2017)認為政府應持續 推動高等教育的跨境合作,目前 在東南亞國各國已有共識,而高 教品保機構應持續地扮演政府間 協調中介的角色,在跨國的資歷 架構、品保機制、相關法規等問 題上提供專業的問題解決策略。 是故,高等教育資歷跨國相互認 可更是促進各國了解彼此高等教 育品質與建立互信的重要基礎。

為了區域整合,現今亞洲各國紛紛開始思考如何將品質保證的機制,導入國家及區域的資歷架構之中。馬來西亞與紐西蘭的認可計畫,即因雙方同時是資歷局與品質保證機構,較易在此兩個整合概念的基礎之下,完成彼此高等教育資歷的比對。在臺馬的個案中,雖臺灣尚未建立資歷架

### 表二 「馬-紐」與「臺-馬」資歷相互認可計畫之比較

實施國家	馬來西亞—紐西蘭	臺灣一馬來西亞
實施時間	2011-2012/2013-2015	2011-2012
資歷架構	八級/十級	無/八級
比較方法	1.採用歐洲資歷架構 (European Qualifications Framework, EQF) 指標架構 2.分為技術、脈絡及社會比對 等三階段 3.國際專家	1.依據ECA模式 2.分為制度了解、脈絡調查、指標 比較、結果接受等四階段
比對指標	5個	11個
認可範圍	學士、碩士、博士	學士
結果	同意三層資歷架構之可比性	相互認可學士學位評鑑結果及資歷

構,但因雙方對彼此品質保證制度的信賴,以間接認可評鑑結果的模式,完成學士學位資歷的相 互認可。

此二案例除了說明國家學術及專業資歷品質確保的重要性外,也同時更促使各國政府審慎思考,如何讓品質保證機構在未來高教區域化發展中,扮演更為積極的角色。

#### ◎参考文獻

Hou, A. Y. C., & Fahmi, Z. M. (2014). Mutual recognition of quality assurance agencies in Asia: A case study of HEEACT and MQA. *Higher Education Evaluation and Development*, 8(2), 71-86.

Hou, A. Y. C., Hill, C., Chen, K. H. J., Tsai, S., & Chen, V. (2017). A comparative study of student mobility programs in SEAMEO-RIHED, UMAP, and CAMPUS Asia: Regulation, challenges, and impacts on higher education regionalization. *Higher Education Evaluation and Development*, 11(1), pp.12-24.

Hou, A. Y. C., Morse, B., & Wang, W. (2017). Recognition of academic qualifications in transnational higher education and challenges for recognizing a joint degree in Europe and Asia. *Studies in Higher Education*, 42(7), 1211-1228.

McMahon, E. (2017). *Quality assurance in a borderless world.* Paper presented at the HEEACT-APQN Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.

Neubauer, D. E. (2012). Introduction: Some dynamics of regionalization in Asia-Pacific higher education. In K. H. Mok, J. N. Hawkins, and D. E. Neubauer (Eds.), *Higher Education Regionalization in Asia Pacific* (pp. 191-206). New York, NY: Palgrave Macmillan.

NZQA & MQA (2016). The comparability of qualifications in New Zealand and Malaysia: A comparative analysis of bachelor's, master's and doctoral degrees. Retrieved from http://www.nzqa.govt.nz/assets/About-us/Our-role/NZQA-MQA-publication-final-online-version.pdf

Sirat, M. (2017). *Global trends in QA - Challenges for the ASEAN QA agencies and universities.* Paper presented at the HEEACT-APQN 2017 Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.

Soo, S. T. (2017). *Quality assurance and aualification recognition.* Paper presented at the HEEACT-APQN Global Summit, Chang Yung-Fa Foundation International Convention Center, Taipei, Taiwan.