



高等教育治理的另類規範模式—標準的使用和中間獨立單位的參與

Dr. Lichia Saner-Yiu, Centre for Socio-Economic Development (CSEND), Geneva

Paper presented at the OECD-China-Swiss Seminar on Governance Policy of Tertiary Education Development, 25th April – 2nd May 2008, Beijing and Guiyang, China

主旨

在中國高等教育的快速成長進程中，高等教育面臨一乍兩難的挑戰。一方面是如何通過監督手段來保證高等教育的公平性、相關性（relevance）、公信和對公眾利益的保證（accountability）和教學質量；另一面又得對高等教育學院和機構提供適當的自主性、財務保障和一定的彈性容許其對市場需求做相應的反應。這乍挑戰當然並不是中國特殊的問題，而是OECD 國家面臨的共同問題。但是這乍問題在中國有其特殊性和挑戰，和一定的緊迫性。本文討論的主題將針對這大前題，來探索關於在高等教育治理中標準的運用和高等教育的中間機構的角色。也就是要通過一些更好的監督機制來保證高等教育機構提供比較有效益的或者平衡的教育。

本文將針對歐盟和瑞士的經驗，透過一系列的標準和標準化的使用以及第三方獨立機構的參與來改善對高等教育機構的治理做一乍總覽介紹。此處所提的標準是說在國際上或國內通用而且能夠重複使用的標準；而中間機構指的是那些不屬於教育部門，但是被授權來監督管理高等教育學院和機構對這些標準的確實和持續使用的管理問題的第三方。這種工作方法已成為一種趨勢，也就是歐洲國家以及其它經濟發達國家使用標準化的程序和第三者的授權來實現監督的機制和模式。政府不再使用【指揮和控管】（划船者）的運作方式，取代的是【參與和監督】（掌舵者）的工作模式。政府透過【志願】的標準和標準化過程來作為【柔性】的規範手段。獨立機構不僅僅是在確保這些標準的遵行和起到作用，也與其他的利益相關者（stakeholders）般參與標準的制定。

標準、標準化和第三方參與

【標準】根據國際標準化組織的定義是【透過眾議而建立的 – 套文件，來提供可共同和重複使用的規則、指導性原則、和相關活動的特性及應得的結果，為的是在一定的範疇裡能取得最佳化（optimum）的秩序】。標準的特性主要有幾個方面，第一是利益相關者共同參與並提出及獲得他們所需要結果的認可，這些利益相關者不僅僅是政府和教育機構，並包括了經濟部門和企業。其它部門的參與很重要，因為高等教育會影響他們的可取得的人力資源品質、供需關係，以及各類型的創新。第二是標準的制訂得基於科學數據，很多情況下科學數據都是從私營機構獲得的。第三是標準制定的決策過程採用的是全體共同通過方式來決定的。第四、標準在機構中的採用和遵行，是採主動參與的方式。第五則是用第三者檢核的方式來保證標準的確實執行和內部的一致使用。這也就是說如果有投資者想要在高等教育過程中積極參與的話，他們必須要符合這些程序和標準，而第三方獨立機構的職責便在確保沒有掛羊頭賣狗肉的爛場。

歐盟在治理這方面的優勢就是說首先能夠創造一種政策空間和新觀點讓其它的一些非行政

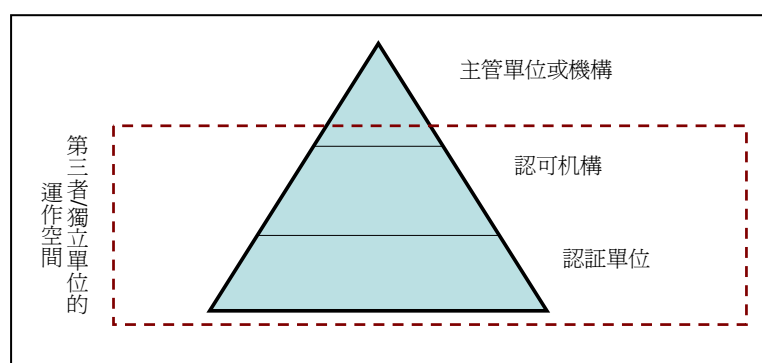
機構或是有創意的團體能够参与进来，擴大其對市場的規範和監控的幅度和深度。第三方独立机构参与虽然亦可能难以控制，但是如果标准确定了並有一定的监督机制來運作，那么這些第三方独立机构並能提供一种很稳定的集体贡献。而行政機構的公信和對公众利益的保证 (accountability) 是透過公開 (透明) 性和專業數據來增進達成。更重要的是此种工作模式鼓勵當事機構的自律和不斷的自我改善。因之我們要考慮如何透過提供普遍的、标准為基本的治理模式，也就是说通过法治形式和其它方参与，從而提高公信力也让教育系统更透明的，鼓励这些机构和高校能够自治而且让他们能够主动的去不断的提高质量。

從歐盟的这种经验裡会发现一很有趣的現象，也就是他们能夠用標準化和標準做為手段來覆盖更广大的政策范围 (也是過去沒管到的地方)；到现在 (2007/2008) 为止欧盟已有超过 2 万个標準來治理所有的產業。而其中超過四分之三的标准是由市場倡議起草的，因不同的需求导致不同的标准。比如说他们的过程是怎样的以及他们要什么样相应结果？

第三方参与可以在標準化的不同阶段看到，比如说标准的形成、或者对标准的实施、标准的监督以及回顾，这些放在一起才可以提高整个方向上的进步和效率。因此在一定的情况下这些独立的第三方作为中间的机构是在政府和学校之间中间缓冲部分，整个系统的好处就在于能够将双方发生冲突的可能性降到最低，如果有什么事情是做错了，也可避免相互指責的爛賬。

質量体系結構

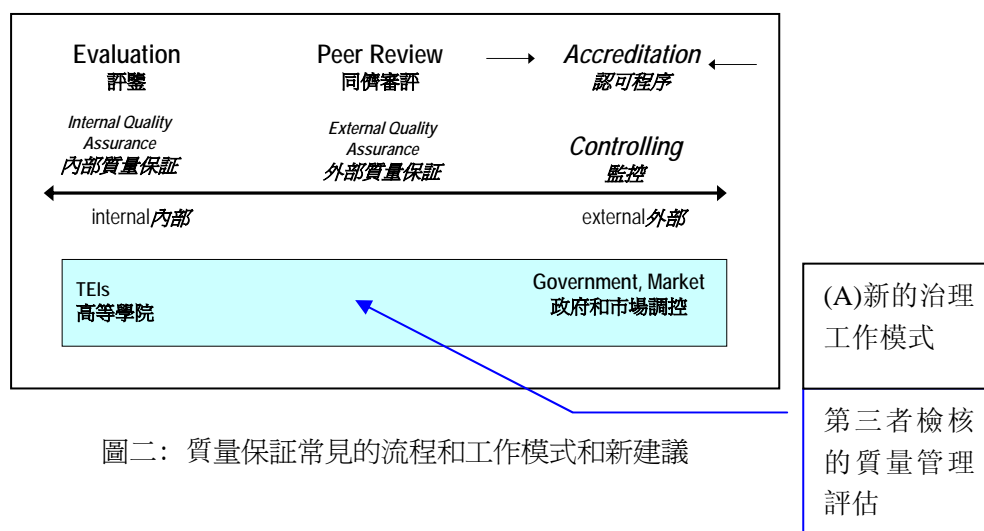
从結構上的安排来说，要有效的使用標準和標準化來加強治理的力度必須要有一个质量基礎架構來監督各項標準的使用和不同机构的参与 (見圖一)。他們的參與是在具备很强的专业水平上。这个质量基礎架構有三层面：质量基礎架構最上的层面，是教育部或其它的主管單位；中间的部分就是学位授予的机构和質量認可机构，它们能够确定認證机构能够保证这些标准得以实施；最终的就是这些具体操作的机构。点线的範圍是实际上可以让独立第三方机构运营的地方。瑞士的经验，这也是其它 OECD 国家的经验，皆有類似的結構和功能的化分。



圖一：質量基礎架構來監督各項標準的使用

从质量保证的定义和連續線 (continuum) 来说，【质量管理】就是从内部到外部一个持续的质量保證过程。不同的体制可以有不同的著重。圖二顯示的是目前常見的工作模式。在左方我們可以看到高等教育机构是自治或者自己來执行这种监督的行为。而右方則是用政府或市場來調控。在两者之間則是屬於【第三方】的輔助性參與。傳統的第三方乃是採用的【同儕審評】

(peer review)方式，用其他大學代表結合行政部門來做審評。這個同儕審評方式的弱點是在其市場或使用者的回饋訊号不足，無法有效的解决人力市場中供需的失調和不配套，也無法快速的反應市場的需求，而帶來創新的契機。所以這傳統的同儕審評，應該配上一項新的管理措施，即是高等學院本身的质量控制机制，配合上標準化和质量管理標準，和國家性的质量基礎架構透過第三方來運作(圖二, A)，以增強對大學績效的有效管理。這個框架廣泛适用，不論是什麼样的标准若是想要实行的话来讲，以政府的角度要求来认可某一个质量控制机构，那么中间的这部分就是由相关人员测试或者评估。這也是歐盟和瑞士對大學質量保證的工作模式。



圖二：質量保證常見的流程和工作模式和新建議

从一个更严格的观点来说，使用独立的中介机构，也是要保证所有的相關团体的需求皆能在大學的教育歷程中被彰顯和滿足，最主要的是保证高等教育的运营程序上和教學內涵能够滿足行业對專業素質的需求，以及畢業生的就業能力和就業。高等教育應能够不断的就行业的要求在大學法和學位要求的框架下进行内部相應的調整，從而維持大專院校教育的相關性 (relevance) 和畢業生就業的勝任力。

第三者運作的質量保證模式的執行

在中国高等教育不斷改革背景下，使用这种規範治理模式的可能性有多少？今天看到的是一個非常有趣的課題，這也是在管理上的一個挑戰。从結果上來說，中間的部門也就是說省一級的這部分或者其它非教育体系的部門他們不是在教育方面的專職機構，但是他們有越來越多的責任去監督或者強化對高等院校機構的監管，未保證教育投資的回收，因此本報告認為當今教育改革當進一步研究的重點，應是省一級行政部門是不是有足夠能力或者信息來獨立的處理這種高等院校的績效和學生就業、科技創新、地方社會和經濟發展成果之間的關係。更進一步的說，此刻緊迫的問題是在高等院校機構自身的管理和自主性與政府的財政和學術控制和市場反應的中間這部分該當如何處理。因此，如何使用教學質量管理程序標準化和標準來促進中間單位擁有能力來統一的監管高等院校機構的機制是刻不容緩的當急之務。

換而言之，要改善高等教育的成效，主要的问题就是【中間部分】是不是有足够的资源來实行標準化和標準認證的過程，此處無法加以詳細解說，請見英文原文對此較充分的涉及。本擇要在此處的建議是用試點的方式來檢驗標準化和使用獨立第三方中間機構檢核的成效。試點可考慮採用一些已經是獨立授予學位的民辦機構，看一下這些機構是不是可以使用相關的標準和

更多對【学习效果】的監督來確保質量的提高。甚而了解在這種治理模式下各試點機構是不是能夠實現他們本身任務的差別性和滿足當地的發展需求、本國的标准以及總體社會發展需求的相應教育指標。

下一個當關注的學習和研究的問題就是如何管理高等教育機構運作時所面臨的不同的交集(interface)，這些交集乃不國層次對教育機構——宏觀、中觀和微觀——的要求。這些因相互依賴而來的交集往往易產生緊張及衝突，這種潛在的利益衝突能干擾到整個結構的健康發展。有待研究的課題俾從更廣泛的一個層面上想這個問題，是標準化和運作标准的獨立第三方是不是能淡化這種利益的衝突的問題。

第三個可研究的課題是怎樣能擴張對【利益相關者】的定義，以及這些團體在政府機構治理的體系中的代表參與，經濟部門和實業單位的參與教學成果的指標設點是非常迫切和必要。中間機構可代表這些利益相關者透過對標準執行徹底與否的檢測和認可來幫助高等教育機構更好的實行教育職能。而中間機構如省一級的和自治區行政單位的能力建設，使他們能更有效的參與對高等教育機構的治理亦是不可忽略的重點。

總結

在當前中國經濟快速發達的前題下，所帶動的高等教育體系的大幅擴充，已引出了相應的教學質量、教學成果的不均衡發展。集中型的治理模式和單一監督管道已無法達成應有的治理和規範效果。為了持續中國高等教育的良性發展，擴散型的治理模式和多元監督管道通過標準化的教學工作程序、協議的教學成果指標和第三者的檢核，應是可行的對策。瑞士和歐盟國家在這方面已有前車之鑒，可做為參考。