

第四章 芬蘭高等教育品質保證與評鑑機制分析

本章將透過文獻分析，針對芬蘭高等教育品質保證評鑑機制予以探究。第一節為芬蘭的背景簡介；第二節為芬蘭高等教育制度體系之探討；第三節是芬蘭高等教育品質保證評鑑實務；第四節為介紹 Kuopio 大學的品質管理系統。

第一節 背景簡介

芬蘭目前有 20 所大學，包括 10 所綜合大學(multi-faculty university)，3 所技術大學(technical university)，3 所經濟學院(school of economics)及 4 所藝術學院(art academies)；第二軌為非大學(non-university)的部份，相當於學士學位的程度，但是較為強調專業能力，約需花 3 年半到 4 年之間完成學位。芬蘭目前有 29 所專業技術大學(polytechnics 或稱 AMK-institutions)，大都創立於 1990 年代改革過程中，當時為實驗性質的階段，是由先前高等職業教育機構，提高標準升格而成的，當時所有芬蘭的專業技術大學，都先定位為臨時的機構，若要獲得永久的地位，則需透過評鑑核准的過程，評鑑通過後，由政府授予永久運作的執照。自 2000 年 8 月 1 日起，所有的專業技術大學都已成為永久機構(Ministry of Education, 2005a)，同時，專業技術大學多屬區域性的高教機構，由市政府或聯邦政府，或是由在芬蘭註冊的基金會或協會管理運作，雖然由基金會或協會所運作管理的多數為私立的機構，但實際上是由公共資金所資助，資助來源大部分是教育部所提供(Valimma, 2001)。

芬蘭高等教育外部評鑑，最早始於 1983 年，當時是由芬蘭研究院(Academy of Finland)進行研究實務的評鑑，然而也確定了大學須要系統性評鑑的需求，以及專業的實施，能夠幫助大學回應存在及預期的需求、去改進活動的品質及碰觸到他們的弱點。

在 1980 年代末期及 1990 年代初期，芬蘭公共行政，包括大學在內，進行了重大的變革，引進了「以結果為基礎的管理模式」，預算系統方面則改為總預算的方式，再配合一些其他的鬆綁，可見得當時大學的主要改變就是自主性的增加，而用來作為平衡的方式就是實施評鑑，另外一項大學主要的變革，則是專業技術大學的成立。

芬蘭教育部在 1992-1995 年進行大學的預試評鑑，總共進行六所機構的評鑑及兩項教育方面的領域評鑑。芬蘭高等教育評鑑審議委員會(Finnish Higher Education Evaluation Council, 簡稱 FINHEEC)於 1996 年成立之前的前身，是高等教育審議會(Council of Higher Education)。在 1991 年-1992 年曾進行兩次人文及

科學領域全面性的評鑑；此外，芬蘭教育部在 1994-1995 年時負責歐洲高等教育品質評鑑的預試計畫(European Pilot Project for Evaluating Quality in Higher Education in 1994-1995)。

芬蘭高等教育評鑑審議委員會依據法令正式成立(the Decree on the Higher Education Evaluation Council 1320/1995)之後，訂定高等教育評鑑程序的長期發展作為主要的任務，有關高等教育審議委員會的法令到 1998 年曾進行修訂(465/1998) (Finnish Higher Education Evaluation, 2005c)。

第二節 芬蘭高等教育制度體系

芬蘭的教育系統包含學前教育（pre-school）、綜合中學（comprehensive school）、後綜合一般教育及職業教育（post-comprehensive general and vocational education）、高等教育（higher education）以及成人教育（adult education）。本節先簡要說明芬蘭的教育系統，再介紹高等教育的發展近況。

壹、芬蘭高等教育系統簡介

學前教育階段是 6-7 歲，義務教育從 7 歲開始共 9 年。後綜合教育則是分為一般及職業教育兩個平行路徑，求學期間為三年，高等教育則分大學及多元技術學院兩個平行系統，大學系統最高可以獲得博士學位，多元技術學位則是含括工作經驗在內。大學學位相當於學士，一般需要三年全職完成；碩士學位需再加兩年，而博士學位，則需先攻讀博士前的碩士才能取得(pre-doctoral postgraduate degree of licentiate)，也就是在碩士學位之後再加兩年，或是在獲得碩士學位後，全職進修四年可以獲得博士學位；此外還有成人教育，主要是為所有工作人口設計的教育，有獨立的支援組織及夜間部，設立於大學當中，所開設的課程包含繼續教育及空中大學的課程，同時每一所大學都設有繼續教育中心（Ministry of Education, 2005d）。芬蘭教育系統如圖 4-1：

教育系統

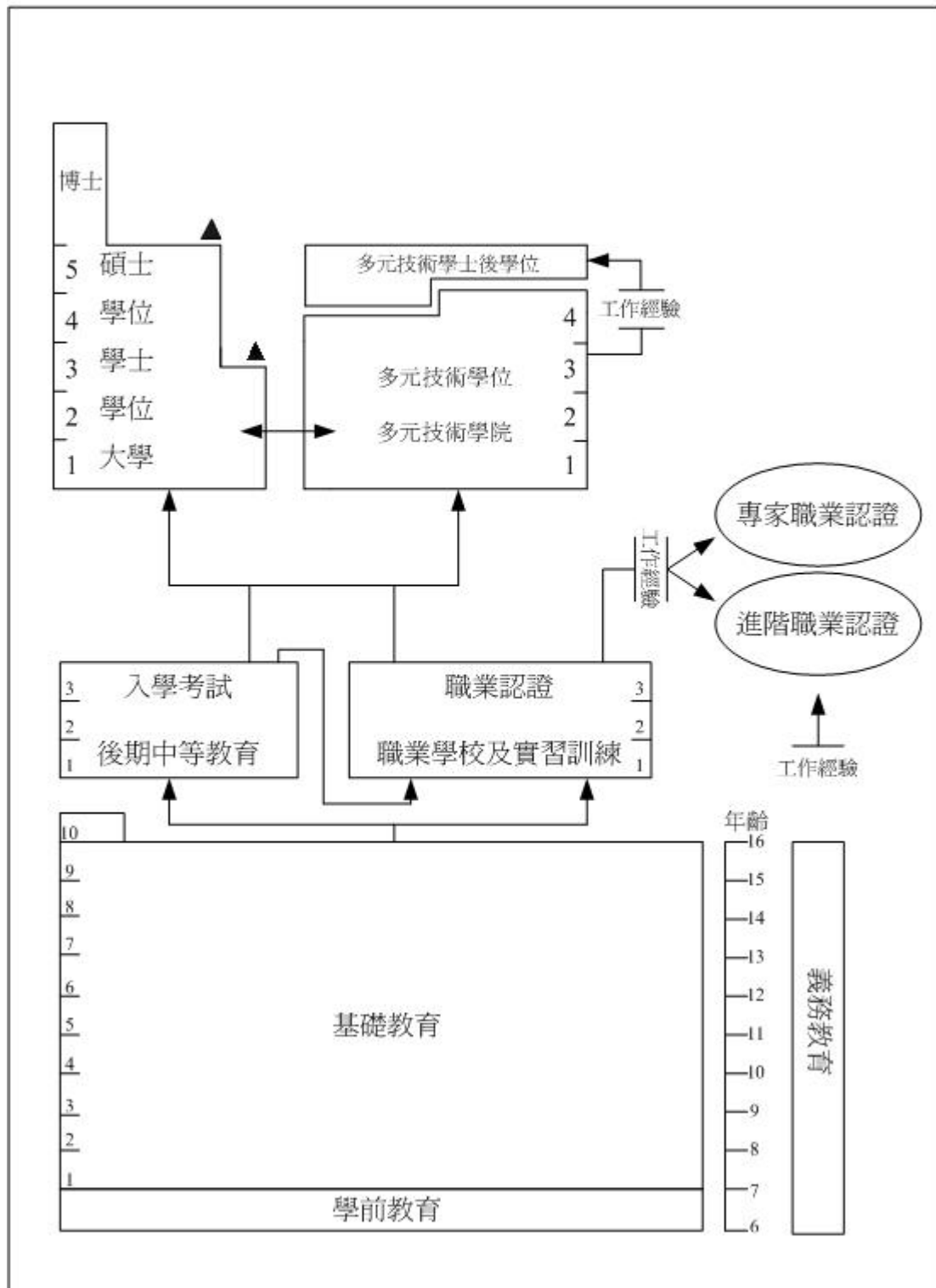


圖 4-1 芬蘭教育系統圖

資料來源：Ministry of Education(2005d)。

芬蘭大學系統於 1960 年代至 1980 年代擴張，在資源方面也急速成長，到 1980 年代至 1990 年之間，各大學的自主權大幅提升，追尋在功能上的獨立，同時焦點放在表現的改進及品質上，大學都是公立的高等教育機構，享有自主但隸屬芬蘭教育部管轄，同時必須從事研究及教學的工作；另一軌為多元技術學院（polytechnics），學校不論是地方政府或是公私立組織所擁有，資金主要都是政府提供，根據法令，中央政府提供主要經費（core funding）的 57%，地方政府負責其餘的 43%，地方政府接受的補助金額要視當地居民人數決定，除了主要經費外，大學及多元技術學院都有專案經費，以及以表現為基礎的經費補助。

根據芬蘭教育部的教育及科學政策部門所公佈的年度報告（Ministry of Education, 2005b），目前芬蘭綜合大學（Multi-faculty universities）有 10 所，專門大學（Specialized universities）有 6 所，藝術學院（Art academies）有 4 所，大學部學生有 14,9200 人，研究生有 22,100 人，共計 174,300 人，另外，空中大學學生有 82,300 人，繼續教育學生有 87,600 人；在經費方面，年度預算及建築投資 12 億 3 仟 5 佰萬歐元（EUR 1,235 million），追加預算 6 億 9 千萬歐元（EUR 690 million）。

有關高等教育的法律方面，芬蘭憲法保障科學、藝術及最高層級教育的自由。根據憲法於 1998 年所訂定出新大學法中，保障大學的自主權，對於大學的功能、運作及目標僅做一般普遍的描述，除規定之外，大學行政組織的細節可以自訂，並且由自身的行政體制做決策（Ministry of Education, 2005c），換言之，在法律的原則框架之下，大學可自主決定及作決策。

在新大學法架構中，規定大學中不同的團體或委員會等組織，必須要有代表參與行政決定，又為了加強與企業界及社會間的合作關係，大學也可以接納企業及社會代表參與校務；大學在教學及研究方面，如何運作及發揮功能，是由大學獨立決定的，各學門學位系統有全國的法令規定，但僅針對廣泛的架構，如學位內容、結構及主要目標做規範，大學仍然可以自主決定學位內容。同時，教育部

還與各大學進行「表現契約」(performance agreement) 的簽訂，兩方共同承諾特定的目標及計畫，還有經費補助的高低程度，通常契約為三年一期，但是在經費運用及補助方面，則是每年進行協商及檢視 (Ministry of Education, 2005c)。

第三節 芬蘭高等教育機構品質保證與評鑑實務

芬蘭高等教育評鑑審議會負責評鑑教育品質，高等教育機構本身則須負起發展品質保證系統的責任，教育部對於高等教育機構的表現相當重視，並且列入預算編列的參酌。本節將先說明芬蘭目前全國品質保證實施的重點；其次，說明品質保證的審核目的為何；最後，說明高等教育評鑑審議會的相關實施工作。

壹、全國品質保證實施的重點

品質保證實施的相關重點，依據芬蘭高等教育評鑑審議會資料說明如下(Finnish Higher Education Evaluation, 2005g)：

一、由國家所資助的高等教育機構歸屬教育部指導

各大學依據法案的規定，須負起對教育的責任及貢獻，並且必須要透過法令核准才能成立每一個學習領域；多元技術學院法案(polytechnics Act)及相關法令也定義在教育系統中的地位以及教學、學位授予及評鑑上的相關內容。大學及多元技術學院的表現，在每年教育部編配預算時，都會列入觀察的範圍，教育部專門負責高等教育機構量化的評鑑，目前已修正的全國品質保證系統當中，有一項重點將說明教育部新發展出成立新學程的規範，及審查是否通過的方法，以及現有學程的停招及評鑑特殊的個案等。

二、芬蘭高等教育評鑑審議會負責評鑑教育的品質及教育機構的活動

高等教育評鑑審議會進行機構、學程及主題評鑑、多元技術學院教育的品質審核、專業課程的認可，以及在高等教育機構中選出表現高品質的單位，稱為「卓越中心」，為了要回應柏林會議(Berlin Communiqué)的內容，對於各高等教育機構的品質保證系統將進行審核。另一方面，芬蘭科學院(The Academy of Finland)負責檢視全國的研究系統、學門評鑑、送審專案的同儕評鑑，以及所研究的學科

課程影響力評鑑。易言之，評鑑審議會的重點在於高等教育機構層級學程及主題方面的品質評鑑，而科學院則是較為著於研究專案方面的評鑑。

三、高等教育機構對於其所辦理之活動品質，負有主要的責任

目前芬蘭的大學及多元技術學院，都正在發展品質保證的系統，內容將涵蓋所有的教育、研究及社會服務活動。根據立法，高等教育機構必須參加全國的評鑑，至目前為止所有芬蘭的大學已經接受過機構評鑑，並且大多數會參加追蹤評鑑。值得一提的是，除了參加機構評鑑之外，每一所大學都還參加數項其他類型的評鑑。多元技術學院和大學不同之處在於多元技術學院，更早在 1990 年代末期已經經過高等教育評鑑審議會的認可。

貳、高等教育機構品質保證系統的審核

在高等教育機構品質保證系統的審核方面，由高等教育評鑑審議會諮詢教育部、大學及專業技術大學後，開始進行高等教育機構(higher education institutions, 簡稱 HEIs)品質保證系統的審核(audit)，選擇採用審核這項方法，是因為這項方法應可以促進機構獨立及多元發展，同時高等教育機構可以表現自主運作的能力。機構審核的目標如下(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005g):

一、審核的目的，在評鑑高等教育機構是否將品質保證系統，作為一種品質管理及改進的工具；

二、審核的目的，在支持高等教育機構的發展，提供對優點的回饋意見及品質保證系統在發展上的挑戰；

三、審核的目的，在透過評鑑以證明品質保證系統與其他高教機構合作夥伴在功能上的運作及信賴程度；

高等教育品質保證系統，是由以學位為導向的教育(degree-oriented education)

作為出發的觀點。審核的規範訂定，則是基於品質保證系統的功能及發展的三項前提：包括綜合性 (comprehensiveness)、效能 (effectiveness) 及透明性 (transparency)。審核規範分為三個不同的程度，以表示品質保證系統發展的程度，分別是初始(starting)、發展中(developing)或進階程度(an advanced level)。審核目標及原則規範共同組成了所有審核的一般性架構，審核架構還可以進一步修正，以符合進階的需求或是不同品質保證的階段或是不同個別高教機構運作的環境。

芬蘭高等教育審議會規定，參加審核的高等教育機構，是藉由本身的品質保證系統收集審核所需的相關資料。送件審核的文件及資料，須包含有機構品質保證的目標、進行的程序、品質保證部門的工作，以及可以證明品質保證系統效能方面的資料文件。

針對每一次的機構審核，高等教育評鑑審議會，都會指定審核小組(audit group)，審核小組是由五位成員分別代表高教機構、學生及雇主所組成。審核小組會分析有關品質保證系統的相關文件，並且進行 2-3 次的訪視，訪視的目的，在於增進對高教機構品質保證系統的了解，除了文件資料外，還能有具體清楚的圖像。

在訪視之後，審核報告書將會呈現審核團隊評鑑高教機構，在品質保證系統上的發展目標及優點，同時報告書將會出現的重要結論。一般而言有兩種情形：其一，高教機構通過審核，或是另一種情形，是提出高教機構在品質保證系統上之理解度、效能及透明性方面有重大缺失，高教機構需要重新接受審核(re-audit)。

近年來，芬蘭高等教育審議會已進行數項品質保證的工作，在 2005 年春季，進行兩項預試審核(pilot audits)，在 2005 年夏季報告出版，在 2005 年底進行 2-4 次實際的審核，到 2006 年高等教育評鑑顧問委員會將進行 4-8 次不同高教機構品質保證的審核工作，並邀請高教機構自行註冊申請審核，並列入行事曆規劃準

備工作，未來每隔六年，都將進行一次所有高等教育機構審核。

綜上所述，芬蘭高等教育品質保證的系統已經開始接受審核，審核主要是依不同系統發展程度而進行規範，品質保證主要的責任是由高教機構本身負責，參加評鑑活動是義務，一般而言都不只參加一項評鑑，最後還會有品質報告書呈現評鑑結果，預計每隔六年會進行一次所有高等教育機構的審核評鑑。

參、芬蘭高等教育評鑑審議會的組織任務及運作原則

芬蘭高等教育評鑑審議會是獨立的專業單位，教育部以四年為一期，指派負責相關工作，審議會被賦予的權力包括：可以決定相關的政策、指導準則以及行動計畫，審議會還需要向教育部提出提案或建議。審議會每年召開八次會議，審議會代表納入大學、多元技術學院及上班族(working life)及學生聯盟的代表。審議會的一般事務的運作是由審議會的秘書處負責，目前有 11 位專家，秘書處的秘書長及資深顧問由教育部指定，每四年簽約一次，專案計畫的成員，則是依專案的進行每各專案重新招募(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005h)。

一、芬蘭高等教育評鑑審議會的組織

芬蘭高等教育評鑑審議會的基本組織辦公室位於赫爾辛基，是由教育部提供基金運作的機構，屬於獨立的機構，可獨立協調並邀請專家的組成工作團隊。高等教育審議會不做行政決定，委員會需實施品質的評鑑以及機構的、學程及主題的評鑑，同時還提供實施評鑑的諮商服務、發展評鑑方法及傳遞芬蘭國內外好的做法給各高教機構及教育部參考；主要的工作重點，在於發展高等教育機構及其教育，高教機構特定學門的評鑑則是組成專案進行。評鑑審議會基本資料如表 4-1：

表 4-1 芬蘭高等教育評鑑審議會基本資料表

地址	P. O. Box 133/Meritullinkatu 1, 00171 Helsinki, Finland.
通訊	電話：45 35 55 01 01 傳真：45 35 55 10 11 電子信箱： ct@eva.dk
網頁	http://www.finheec.fi
成立年度	1996
擁有者	由教育部提供資金，獨立於行政機構及高教機構。
授權管轄範圍	獨立協調並進行專家的組成，不做行政決定，委員會實施品質的評鑑以及機構的、學程及主題的評鑑。
角色	提供評鑑的諮商服務、發展評鑑方法及傳遞芬蘭國內外好的做法給各高教機構及教育部參考；主要的重點在於發展高等教育機構及其教育，高教機構特定學門的評鑑則由專案進行。
關鍵字	高等教育機構品質保證系統審核、新設的多元技術學院認可、學程及主題評鑑
實施方法 Method used	進行大學中的教育及成人教育品質單位的評鑑；專業多元技術大學品質單位及卓越中心之區域影響力的評鑑；高教機構所提供的專業課程之認可
聯絡人	Secretary General: Ossi Tuomi

資料來源：ENQA（2006b）。

二、任務及目標

根據立法(Decrees 1320/1995 and 修正法 465/1998)，芬蘭高等教育評鑑審議會基本任務為提供大學，及多元技術學院以及教育部有關於評鑑相關的議題資料，主要內容如下(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005a)：

- (一) 協助高等教育機構及教育部進行評鑑；
- (二) 主導多元技術學院的認可（accreditation）評鑑；
- (三) 組織高等教育機構的評鑑相關活動及高等教育政策的評鑑；
- (四) 啟動高等教育評鑑及促進其發展；
- (五) 參與國際的評鑑合作；
- (六) 促進高等教育評鑑的研究；

(七) 評鑑及認證由高教機構所提供的專業課程並列入註冊登記。

此外，芬蘭高等教育評鑑審議會還提供評鑑實施的相關諮詢服務，辦理評鑑的訓練研討會、設有圖書館提供資訊服務、發展評鑑的方法，以及傳播好的作法給其它高等教育機構及教育部，有時也透過資金補助高教機構以發展評鑑方法。

在芬蘭高等教育評鑑審議會的目標方面，是希望透過全國高等教育機構的評鑑及程序的建立，進行高等教育的長期發展。因此，致力於高等教育機構，自行設計自己的品質保證及評鑑系統，產出全國各高等教育機構的資料，提供高等教育政策者、學生或商業貿易等進行國際的比較，同時透過評鑑以確保學生受到合法得保障(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005a)。芬蘭高等教育評鑑審議會將發展成為國際性質的組織，希望能以實施高品質的評鑑、順暢的協調大學與專業多元技術大學合作、對教育政策的影響而著名，並希望透過評鑑提升競爭力，吸引最好的專家投入工作，並且會善用每一份資源致力完成使命(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2004)。同時在目標方面，依據芬蘭 2003-2008 年教育研究及發展計畫(Education and Research 2003-2008 development plan)當中的目標，做為運作政策的具體目標依據，目標共有四項：國際競爭力的提升、加強教育與商業及工作生活的連結、發展福利社會之創新及文化以及改進文化權等四項目標。

三、運作原則

高等教育評鑑審議會強調各高等教育機構本身在評鑑中所扮演的角色，以及在評鑑計畫中規劃發展評鑑的方法。芬蘭高等教育評鑑審議會支持高等教育機構發展其獨立的評鑑政策，及實際的實施評鑑，評鑑將會聚焦在教育方面，並以教育及社會政策優先的主題為主，同時關注在快速成長或發展或是有問題產生的政策範圍。

芬蘭高等教育評鑑審議會運作政策中，特別強調以下幾項重點:品質發展以及

確保在資訊密集社會中的創新運作；高等教育國際化的需求；以結果為導向的教育過程；成人教育有更高程度的競爭力以及高等教育以增進競爭力為基礎的持續改進與評鑑等重點(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2004)。

為了要確保品質，FINHEEC 訂定引導運作的原則有以下六項(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005b)：

(一) 獨立性：FINHEEC 在選擇評鑑目標及方法時是以獨立決定的，不受限於行政機關及高教機構之外的單位。

(二) 專業技術：聘請最專業的國內外人員參與評鑑，從規劃到實施及運用評鑑資料及相關數據，到高教機構之間的同儕訪視(peer review)及外部評鑑小組負責撰寫報告等，都有專業人員參與，以確保評鑑的專業技術性。

(三) 多元化：評鑑的目標即在涵納多元的組織及現象，這也反映在評鑑的途徑上面，例如，方法及策略的多元觀點，又如，品質的定義決定於不同學門及訓練部門，透過專家的協助，芬蘭高等教育評鑑審議會則是採取尋求共聘專家(shared expertise)的優勢。

(四) 互動性：不同的高等教育機構會影響目標、方法的選擇及評鑑的焦點所在，不同的評鑑現場，以及不同的利益團體都非常歡迎參加對話，因此也可以說，評鑑是另一種不同觀點及經驗交換的形式。

(五) 透明性：評鑑的目標、方法及結果等都是公開的資訊，且都記錄在專案計畫及其他文件中。

(六) 影響力：評鑑是有助益的，目標在於提供高等教育機構及教育政策訂定者了解及改善的工具。

肆、評鑑類型

由芬蘭高等教育評鑑審議會所進行的評鑑類型有許多不同形式，可約略分為三大項：第一項為高等教育機構評鑑，包括高教機構品質保證系統的審查及專業多元技術大學認可的評鑑；第二項為學科課程及主題式的評鑑；第三項為高教機構所提供的專業課程之認可(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005d)。

依據 FINHEEC2004-2007 的行動計畫所規劃的內容，計劃進行之評鑑類型包括：品質保證系統的評鑑、學科課程評鑑、教育政策及其他主題的評鑑、多元技術學院認可的評鑑、高教機構所提供非學位課程的認可、高等教育品質及卓越中心的評鑑等，都訂有詳細的評鑑期程可供查詢。

若依照發起單位進行劃分，則可以將評鑑分為三個類別的評鑑 (Finnish Higher Education Evaluation Council, 2004; Pirjo-Liisa Omar & Anna-Maija Liuhanen, 2005)，第一類是由 FINHEEC 所發起的評鑑，包括有：品質保證系統的評鑑、學程評鑑以及教育政策及其他主題的評鑑；第二類是官方規定的評鑑：包括有專業多元技術大學認可的評鑑、高教機構所提供非學位課程的認可以及多元技術學院學士後學位的申請評鑑；第三類是教育部指定的評鑑，包括高等教育品質及卓越中心的評鑑。實施高等教育品質及卓越中心的評鑑，是要選出大學教育及成人教育的卓越中心以及專業多元技術學院的教育卓越中心，及評鑑區域影響力，以作為「依表現為基礎的撥款」之依據。

伍、評鑑標的的選擇

在選擇評鑑標的(targets)時，芬蘭高等教育評鑑審議會採取的主要原則，是選擇與教育或社會政治有關的重要學科課程或主題，以及在高等教育領域中快速成長發展或是有問題的領域來進行評鑑。除此之外，芬蘭高等教育評鑑審議會也可與教育部簽訂評鑑任務契約，就像選擇大學中教育及成人教育的卓越中

心，以及專業多元技術大學部分的教育卓越中心和區域影響力的契約作法。高等教育機構及學生聯盟都可以提案適當的評鑑方式給芬蘭高等教育評鑑審議會。此外，若是剛好有符合芬蘭高等教育評鑑審議會所規劃的策略主題時，才會主導契約評鑑，實際上，契約式的評鑑，通常只考慮用在不隸屬教育部管轄的高等教育機構。

陸、評鑑計畫基本形式

就所有進行評鑑計劃的過程而言，芬蘭高等教育評鑑審議會並沒有非常嚴格事前規定的評鑑形式，事實上，評鑑方法的選擇，還會依照評鑑標的及評鑑問題而有所差異。在每一個評鑑專案開始之前，評鑑的目標及實施方式會先定義明確，在此階段也會選擇適合評鑑的觀點及使用的方法，在決定過程及方法之後，芬蘭高等教育評鑑審議會就積極的了解被評鑑標的特色，以達成一致性的評鑑計畫，以盡量呼應評鑑所需，例如，會先分析接受評鑑高等教育單位的觀點之後才進行評鑑。換言之，受評鑑機構本身的特色及自我評鑑的結果，在評鑑實施之前就會受到重視，評鑑進行的過程也會配合高教機構本身自訂的重點進行。

歸納大部分評鑑計畫的基本形式，敘述如下(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005d)：

- 一、芬蘭高等教育評鑑審議會作決定是否評鑑，並且指定指導委員會(steering committee)。
- 二、由指導委員會向芬蘭高等教育評鑑審議會提案外部評鑑團隊的組成及準備一項訪視及專案計畫。
- 三、芬蘭高等教育評鑑審議會指派外部評鑑團隊，並審核專案計畫。

四、接受評鑑的高教機構必須編纂自我評鑑報告書，提交外部評鑑團隊。

五、外部評鑑團隊進行高教機構的訪視，並且撰寫訪視報告。

六、訪視報告出版。

柒、評鑑方法

芬蘭高等教育評鑑審議會所使用的評鑑方法是國際間常用的高等教育機構評鑑方法，同時也符合歐洲執行委員會(Council of Europe)在 1998 年 9 月 24 日所提出的建議(98/56/EC)。評鑑方法包括四個階段(Finnish Higher Education Evaluation Council, 2005e)：

一、成立全國性的協調團體，即芬蘭高等教育評鑑審議會；

二、高教機構自我評鑑階段；

三、外部評鑑團隊，包括評鑑訪視；

四、公開總結報告。

在評鑑過程中還會繼續不斷的修正，各評鑑之間會有差異性，例如，對指定自我評鑑的嚴格程度會有所不同，另一方面也會同時影響高等教育機構，在自我評鑑過程中的自主程度，及外部評鑑團隊可以涉入的範圍。

進一步而言，評鑑目的不同，可以從以發展為導向(development-oriented)到認可形式(accreditation-type)的評鑑及排名(ranking)而有所不同，依據目的，再配合評鑑的方法進行，但是有一項例外，是評鑑的訪視不包括在品質單位及卓越中心的評選中，此外芬蘭高等教育評鑑審議會所採用的評鑑方法，還有歷程檔案(portfolio)、同儕訪視(peer review)以及標竿化(benchmarking)。

評鑑規範會決定質性及量化的特徵，在建立規範時，評鑑標的被分為許多較小部分檢視，以便取得最多面向及可信賴的圖像。評鑑規範可以採取門檻條

件(threshold conditions)或是用量表(scaled criteria)的方式，門檻條件多用在專業技術多元大學及專業課程的認可上，而量表規範則是用在品質單位及卓越中心的評選較多。

捌、芬蘭高等教育評鑑審議會 2004-2007 行動計畫

芬蘭政府呼應「歐洲高等教育區」的建立，進行政策的調整及致力於增進高等教育評鑑審議會評鑑各方面的競爭力。為了要增進評鑑的競爭力，進行以下行動：訓練審議會的成員、秘書處、評鑑人員方面，還包括未來有潛力的評鑑人員及高教機構的教職員；在審議會規劃的發展工作中、國際的合作、品質保證及審議會運作內容的強化等。在評鑑計畫實踐的理論基礎方面，也會加強審議會與研究社群保持接觸加強研究，並且相互傳遞資訊。審議會也進行由外部人員所資助的研究，並且安排研究主題相關的研討會。行動計畫分別說明如下（Finnish Higher Education Evaluation Council, 2004）：

一、品質保證系統的評鑑(evaluation of quality assurance systems)

這項評鑑工作的團隊是由教育部組成，並根據柏林教育部長會議的公告，芬蘭必須進行評鑑高等教育機構品質保證的系統，基於此，品質保證機制之評鑑成為芬蘭高等教育評鑑審議會的重要任務，並且在規劃階段，會先分配資源以利進行。目標訂 2010 年以前，所有的高教機構的品質保證系統能夠接受至少一次的審核。在 2004 年品質審核已經開始實施，並且進行高教品質保證系統的調查研究，以及品質保證系統的目標分析，以作為未來進行評鑑的理論基礎。

二、學程評鑑(programme evaluations)

在機構本身資源及外部資金允許的情況下會依據芬蘭高等教育評鑑審議

會特別的決定進行評鑑。

三、教育政策及其他主題的評鑑(evaluations focusing on higher education policy and other themes)

(一) 研究人員訓練(researcher training)：芬蘭研究院在 2003 年 4 月出版了一份評估博士畢業生需求，及就業安置情形的報告表，提出了在研究者訓練及就業策略方面缺乏資訊，因此於 2004 年開始進行這項專案，將聚焦於評鑑的範圍以及實施的合作方面。發展學士後研究及研究者的訓練，也被視為急迫需要發展，依據柏林教育部長會議的公報，配合「歐洲高等教育區」引進兩階段(two-cycle)的學位系統即將實施，有關研究者的訓練，在全歐洲高等教育及研究區域也將整合，為配合歐洲的發展，必須要發展全國性的工作加以配合，例如：系統、效率、行政及網絡等都必須配合。

(二) 區域的創新系統及繼續教育(Regional innovation systems and continuing education)：在芬蘭 2003-2008 年教育及研究發展計畫中，清楚的強調高等教育機構任務的兩項主題，其一為區域性創新系統的建立及大學/專業多元技術大學對區域的影響力，包括大學中心(university centres)；其二為成人繼續教育方面。從整個高教機構運作來看，這些也成為評鑑的重要內涵。

首先，在區域性創新系統方面，大學/專業多元技術大學在區域發展的角色上面，將持續加強資訊及競爭力的發展，高等教育策略性的工作，將採用評鑑方式進行支持，區域創新系統及對區域影響力的評鑑於 2004 年開始實施。

其次，成人繼續教育方面，是大學及專業多元技術大學發揮對社會影響力的架構中最重要因素，但因為在這個領域已經多元分化，因此要獲得運作的整體圖像或是高教機構運作的綜合分析比較不容易。且又因輪廓較為模糊，其學位之地位較弱，在學位系統的改革中，目前仍是居邊緣的角色，因繼續教育是否能表現出符合大學程度、畢業生競爭力及就業的機會等，這些情況與社會發

展的需求之間未必能達成平衡，因此對於繼續教育的評鑑在經費確定後，已於 2004 年實施，這也就是包括大學及專業多元技術大學的主題式評鑑。

(三) 高等教育機構的國際化評鑑(International operations of the universities and polytechnics)：由於運作環境的不斷改變，對於高等教育機構在國際化方面的運作更形重要，這項主題評鑑規劃在 2005 年進行。

(四) 虛擬高等教育機構(Virtual universities and polytechnics)：發展虛擬高等教育機構，同時也透過評鑑的實施來支持並規劃在 2006 年進行，虛擬高等教育發展的導向仍然在描繪當中。

(五) 雙階段學位系統(Two-cycle degree system)：雙階段學位系統的評鑑將於 2007 年實施。

四、高等教育品質及卓越中心的評鑑(evaluations focusing on quality and centres of excellence in both sectors of higher education)

高等教育機構中的品質部門的評鑑將持續發展，多元技術學院在 2004 年春季開始實施評鑑，而大學則於 2005 年秋季開始實施，並於 2006 年將選出對區域發展影響力大的多元技術學院卓越中心。

五、專業課程認可的評鑑(evaluation and accreditation of the professional courses)

芬蘭高等教育評鑑審議會負責評鑑高教機構所提供的專業課程，以及認可這些專業課程。

六、多元技術學院學士後學位的申請評鑑(evaluation of applications to award polytechnic post-graduate degrees)

七、商業服務運作(commercial service)的提供

芬蘭高等教育評鑑審議會決定在商業服務運作(commercial service operations)的架構中實施，預計每年實施兩項專案，作為商業服務。

第四節 芬蘭 University of Kuopio 的品質管理系統

自 1999 年以來，歐洲國家高等教育品質的概念與管理策略，受到波隆納宣言（Bologna Declaration）及其後續發展的強大影響，各國無不追求高等教育的可理解度、透明性、可比較性、及卓越化，以促進渠等在國際上的競爭力。其中在大學的治理方面，採用了不同的策略，其中之聲聲大者有：分權化、私有化、市場化等。換言之，國家政府在這波高等教育的改革當中，所扮演的角色已經有了轉變，以芬蘭為例，在 1980 年代末期及 1990 年代初期，公共行政方面有了重大的變革，引進了「以結果為基礎的管理模式」(result-based steering/management model)，對於高等教育的品質管理系統及績效責任機制也產生了相當的影響。

本節主要是以芬蘭 Kuopio 大學為例，說明高等教育機構實施品質管理系統的機制。首先，將以 Kuopio 大學的品質管理系統為例，說明大學在品質工作上的願景及策略管理；其次，敘述 Kuopio 大學品質管理系統工作的主軸內涵：研究、教學及社會互動的文化使命，以及支持品質工作的策略、人力及資源；最後，說明 Kuopio 大學品質管理系統利害關係人的參與方式，以及報告書呈現後之追蹤機制。

壹、大學的任務及願景

芬蘭 University of Kuopio 的品質管理系統將作為本節主要的重點，這所大學在國際間是以健康及環境科學領域知名，並受到芬蘭高等教育評鑑審議會提列其醫藥學程為品質表現優良，因此在生物科技、資訊科技及商業管理方面特別是強項，大學本身注重培養以科學為基礎教育的競爭力，特別是在芬蘭東部地區特別出色。

University of Kuopio 於 2002 年 2 月 6 日的行動及經濟計畫中（Action and economic plan, AEP）向所有的大學行政人員說明於 2010 年前所欲達成的願景。根據計畫內容，大學希望發展成有活力的（vital）、主動的（active）、創新的（innovative）以及受到國際尊重（international respected）的以科學為基礎（science-based）的大學。大學願景是希望成為芬蘭 Kuopio 科學園區的核心，並且要密切的與 Kuopio 大學附屬醫院、研究機構、Savonia 多元技術學院（全名為 Kuopio Savonia Polytechnic）以及當地的企業及商業服務組織合作。

貳、University of Kuopio 的品質策略系統及政策

University of Kuopio 自 1996 年開始建立綜合性品質管理系統，範圍包括所有大學的活動及所有層級，共同實施策略管理及促進大學持續的系統發展工作。在大學中，品質工作特別強調國際間合作研究的迅速成長，及交換學生學程的加強，以及「歐洲高等教育區」(European Higher Education Area)的新學位結構系統之建立，特別是聯合學位學程的引進。從 2002 年起，大學重金投資品

質工作，並且指定了一位品質經理（quality manager）專職進行管理品質的工作。

一、策略管理及品質管理系統

University of Kuopio 的品質管理系統，係依據國際 ISO 9001:2000 標準的原則做為基礎，對於系統的基本考量面向有：顧客的焦點、領導、人員的參與、過程取徑、系統的管理方法、持續的改進、決策的實際方法以及多元的利益供應關係(NQANHE, 2005, p.85)。

University of Kuopio 由管理團隊領導進行品質相關的工作，不論是品質工作或是任何需要改革的工作，都必須經過大學的管理委員會（University's Governing Board）會核准，其中，每年實施的品質管理系統檢視，是重要的策略管理方式，由管理團隊在每年春季先進行，也就是趕在與芬蘭教育部年度財務協商之前，先進行校內品質的檢視。

在協商之後，接著會與教育部之間訂定的財務協議（financial agreements），每次協議有效期三年，而大學內部領導層級與各系及教師的財務協商（financial negotiations）則是在秋季，各學院院長負責與各系主任進行財務協商，所有 University of Kuopio 的系必須於 2006 年底以前定期參與審核。

管理委員會（Governing Board）每年召開二到三次的研討會，協助各系確認品質的目標及政策；其次，每年由各系主任召集教師召開「年度表現會議」（performance review meeting），此為大學重要的策略之一。自 2005 年起芬蘭政府提出全國薪資改革（national salary reform）規劃之後，再參照大學及系所的基本架構，在會議中必須討論並決定個人的薪資，同時，大學的品質經理（Quality manager）負責協調並且產出規範供各系品質工作依據，以及進行內部的審核，同時準備大學主要品質手冊（University's Main Quality Manual）所規定之文件。品質經理也要負責規劃及組織外部審核及評鑑，與各系及其他單位合作，相關詳細內容在主要品質手冊中有詳列。

在 University of Kuopio 品質管理系統（The Quality Management System）中，首先要進行的是分析顧客及夥伴，調查它們的期望及需求，決定品質目標、系統化實施品質的工作、決定過程及結果的指標、分析審核以改善品質，以及用策略管理的方法，來進行評鑑及指標應用、實施及發展全大學的品質管理系統，以及品質工作的評鑑及發展主要的目的。換言之，希望應用批判及系統評鑑所提供的實際資訊，作為大學進行決策時一個明確的基礎。

品質管理系統含括大學所有的核心功能，即研究、教學及社會互動（social interaction）、相關的支持功能以及永續發展的功能，希望能夠創造一個系統，在經過必要過程及最初的文件資料階段之後，能夠有彈性及易於應用，最好是能夠融入策略管理當中，並支援先前的系統結構，而這個品質管理系統，也希望能夠促進各系依其需求進行發展。

二、University of Kuopio 的品質政策及目標

(一)品質政策的目標

University of Kuopio 的品質管理系統，在主要品質手冊及其他品質文件中有詳細的說明，還訂有更詳細的行動計畫、方法及指引，大學的品質政策是經過行政程序核准的，並做為品質管理系統的基礎。在品質政策中，主要有以下幾項目標(NQANHE, 2005, p.86)：

- 1.品質政策希望用來維持品質管理系統，系統可以有效的支持及管理各層級的基本的責任，同時考慮個別的需求、社會及環境；
- 2.品質政策促進策略管理的持續發展紮根工作，以及大學運作能以分析之結果及評鑑作為基礎；
- 3.品質政策持續創新，全國及國際間的相互及欣賞，學習、建立工作及研究社群的合作關係；
- 4.品質政策提昇所有教職員及學生的福利。

(二)過程中的品質目標

University of Kuopio 實施品質工作的過程，是以核心過程（core process）以及支持的過程（support processes）兩項做為主軸。首先，品質目標之核心的過程，可以從研究（research）、教學（teaching）及社會互動文化使命（social interaction and culture mission）三方面進行說明；其次，支持的過程可以從策略管理（strategic management）、人力資源（human resources）及支持資源（support resources）三方面進行說明，重點敘述如下(NQANHE, 2005, p.87-89)：

*核心的過程（core process）

1. 研究方面的品質目標：

- (1)研究是倫理且永續發展的，所採用的方法具備信度及效度；
- (2)研究結果可以開發利用，以有益於社會決策及經濟生活；
- (3)研究是國際高標準的，由大學所主導的研究與國際間的團隊共同合作；
- (4)大學研究團隊持續保有「卓越中心」(centre of excellence) 的地位，並且成功的爭取外部資金。

2. 教學方面的品質目標：

- (1)畢業生可以順利就業或是畢業後的繼續教育（post-graduate education）；
- (2)學生受到教師的支持及獲得生涯服務（career service）以及依照個別學習

計畫（personal study plan）畢業；

(3)學生可以採行大範圍跨學門的學習；

(4)教學可產生深度的學習，以及熟練的應用科學的發現；

(5)教學及學習是符合成本效益的（cost-effective）；

(6)學生能參與教學及行政工作的發展；

(7)University of Kuopio 所提供的高等教育是經過國家及國際的認定，具備極高品質，至少會有一個系獲得「卓越中心」的地位；

(8)畢業後的繼續教育能被有效監督，並且成為科學研究團隊的一部份；

(9)大學能夠快速回應區域以及社區成人教育（adult education）的需求；

(10)成人教育可提供一個取得基本較高學位的教育機會。

3. 社會互動及文化使命的品質目標：

(1)大學能在區域（region）內以及全國發揮很大的影響力；

(2)大學能維持良好的公共形象（public image）；

(3)大學的員工與地方商業及公共機關保持密切的關係；

(4)大學參與支持及創始企業的工作；

(5)大學的員工活躍的參與公共辯論，是各領域的專家；

(6)大學與所有不同層級的教育進行相互合作；

(7)大學真正的參與地方規劃的過程；

(8)大學間能合作定期安排暑期的講課，並開放給大眾參與。

*支持的過程（support processes）

1. 策略管理方面：

(1)策略管理應能掌握機會、管理發展、創造共同願景、價值及方向；

(2)策略管理應該說服專業教職員分享現有知識，並在共同理念的架構下分享新知識，所有的成員均應覺察到大學本身的任務；

(3)管理的過程是主動積極的競爭性管理（competence management）；

(4)大學的管理團隊負責進行監督，所選擇的指標是根據大學的願景、任務及目的，而策略規劃方面，則是根據一般的危機管理及其它的評鑑；

(5)大學珍惜所有的工作人員，人力是最重要的資源，並且積極追求公平機會的政策（equal opportunity policy）；

(6)大學的溝通是動態的，並且能夠展現實現願景的承諾。

2. 人力資源方面：

(1)大學積極創造穩定、安全及啟發的工作環境，透過簽訂長期以及永久的契約，提供適當的、啟發性及支持性的工作環境，並鼓勵繼續教育，以及促進人員參與工作及工作環境的發展；

(2)大學為退休員工訂定的目標為身體健康、有完整的生涯規劃，以及退休後仍維持積極的公民態度；

3. 支持資源方面：

能有足夠的支持資源去支持大學的核心過程，同時盡力維持友善的、開放的及彈性的環境。

綜上所述，University of Kuopio 的品質策略及管理採行國際標準作為基礎，大學管理的委員會負責審核管理及協商有關品質的工作，在品質政策方面，訂有清楚的目標及實施過程。

參、外部利害關係人的角色及顧客滿意度之增進

University of Kuopio 在重要的委員會都有提供夥伴分享討論的機會，使其了解大學之策略與政策。大學重要夥伴有「審議委員會」(Advisory Board)以及「評鑑及社會參與發展委員會」(Evaluation and Development of Social Engagement Board)，另外在管理委員會中會有一位外部人員參與。大學透過多種方式參與芬蘭東部區域性的策略及發展，也透過不同的組織實施，同時也參與跨國的大學專案計畫，連結芬蘭東部與俄羅斯的大學進行合作，此外大學也參與區域內的商業機構之專案計畫，因此，大學與企業之間的關係是友善的，並且承諾要協助發展創新的產品。

國家政府所扮演的角色，主要是資金補助來源機構為教育部，每年編列預算，並且要求大學全面達到高品質及符合成本效益（cost-effective）的運作，同時也希望大學在教學及研究方面，可以培養畢業生未來就業時，能夠貢獻於科學的社群（scientific community）以及社會，不僅在芬蘭，還能擴展到全世界。

學生所扮演的角色，可說屬於另外一個重要的顧客群，也是發展大學功能中的重要夥伴，學生對於大學的期望是希望其能提供一個舒適的學習環境以及

專業的教學，並能以學生為中心，以及能對就業有幫助的學位，學生還堅持把握參與工作小組及決策主體的機會。

社會及經濟生活方面而言，要求大學畢業生除了專業科目的知識之外，相關的技能及語言溝通技巧、團隊合作及領導技能等都需要重視。從國際的科學社群及芬蘭的社會方面而言，期望大學能夠創新、永續的進行研究的發展。

University of Kuopio 採行三角管理模式 (three-cornered administration model)，即教職員代表、學生代表以及決策及工作小組 (管理團隊及委員會)，這樣的模式可以確保教職員生對於大學決策有影響力，由此可以看出同仁及師生的參與在此大學受到相當的重視。在品質工作方面還規劃了 40 學分的品質工作教育課程，教職員必須要參加短期的教育訓練課程，還舉辦 10 學分管理訓練的課程，對於系統的危機分析及資訊管理都屬於品質工作的範圍。

綜上所述，可以看出芬蘭 Kuopio 市、Kuopio 大學醫院、其它的大學及技術學院、當地的社群、區域的企業及研究機構都是 Kuopio 大學的重要利害關係人，國家政府及學生可以說是顧客，顧客以及利害關係人的滿意程度之了解，會依據品質手冊的內容定期進行評估。

肆、文件及報告書之呈現

University of Kuopio 所有文件都有規定一定的基本架構，文件基本架構規定先說明管理系統，其次說明資源，再次說明過程，最後說明評鑑及發展的功能。過程部分又分為核心過程，包括研究、教學、社會互動及文化使命，以及支持過程，包括學校對整個品質保證系統的支援。University of Kuopio 訂有主要品質手冊 (Main Quality Manual)，描述的內容是用來做為大學工作的基礎，內容包括使命、願景、策略、價值、品質政策目標及組織、策略性管理、顧客需求、實施的過程、評鑑及發展的評估等；另外還有一些細部的品質手冊則是在各系其它文件中呈現。

四、評鑑及發展功能 (Evaluation and development functions)

University of Kuopio 所有的品質文件可以在網路上看到，主要品質手冊根據 ISO9001:2000 之規定描述過程，包括顧客及其需求以及成員的責任，產出及資源以及一些批判之處，每一項過程的實施都有相關的指標及測量，以改進實施過程。

文件記錄之方式在主要品質手冊中有詳細描述，品質文件都會有目錄、使用指導、管理檢視的報告 (reports of management reviews)、審核報告書 (audit

reports)、顧客回饋表及其它資料。

伍、品質保證的追蹤機制

University of Kuopio 的品質保證追蹤機制，可以從「以事實為基礎的決策取徑」(Fact-based approach to decision making)、「內外部審核」(External and Internal Audits)、評鑑(Evaluation)及管理檢視(Management reviews)四方面進行說明(NQANHE, 2005, p.91)：

一、事實為基礎的決策取徑

University of Kuopio 的持續系統性品質發展決策取徑，可以圖 4-2 呈現：

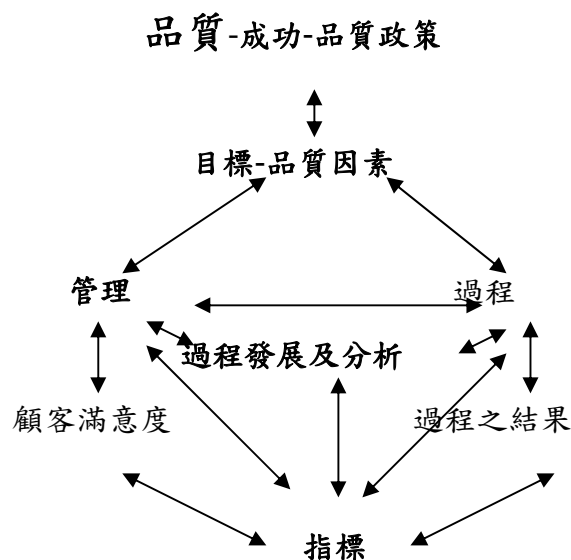


圖 4-2 University of Kuopio 品質發展圖

資料來源：NQANHE (2005, p.91)。

二、內外部審核

品質管理系統是依據 ISO9001:2000 所發展的，而內部審核品質管理系統扮演重要的角色，有效能的內部審核過程可以評估品質管理系統的優缺點，內部審核過程也提供獨立的審核工具藉以獲得達成要求的具體證據。University of Kuopio 內部審核於 2003 年秋季開始實施，目前已經規劃到 2010 年的時程，審核的重點在於各系的學位學程及研究方面，也會檢視支持教學的過程，可做為內外評鑑時自我評估的參考；外部評鑑方面於 2005 年底開始實施，在 2006 年底前，大學所有的教學都會完成審核。

三、評鑑

在主要品質手冊中，對於內外部審核以及評鑑的規劃都有明確的說明，針對教學及研究的評鑑也都有規劃及分析，依據各系所需蒐集對於課程的回饋意見，並且納入各系品質說明的手冊內容中。

四、管理的檢視

管理團隊每年都會針對前一年的品質指標進行討論，並且依照品質經理的審核及評鑑意見進行總體檢視，品質管理的檢視，一般而言會包括下列項目（NQANHE, P.93）：

- (一)品質政策及目標的敘述；
- (二)前一年審核的結果；
- (三)前一年評鑑的結果及策略性危機管理分析；
- (四)顧客的回饋及品質目標的達成；
- (五)與需求有關的核心過程表現；
- (六)修正及預防方法的現況；
- (七)先前同意檢視管理的方式；
- (八)財務協商的摘要內容；
- (九)內部評鑑的摘要內容；
- (十)影響品質管理系統的改變；
- (十一)改進的建議。

綜上所述，University of Kuopio 在任務及願景方面，希望成為有活力、主動、創新及受到國際尊重以科學為基礎的大學；在策略管理及品質目標方面，則是訂有符合國際 ISO9001:2000 國際標準的品質保證系統，由專門的品質管理團隊進行大學中品質改革的相關工作，並且定有明確的品質政策以供依循，並且透過主要品質手冊做規範指引，促使政策持續發展與創新，並且訂有數個向度作為品質保證的追蹤機制。

陸、University of Kuopio 品質管理系統對我國高等教育機構的啟示

University of Kuopio 品質的品質管理系統，訂有明確的品質管理策略及願景，依據品質工作的主軸及內涵，分別從研究、教學及社會互動進行品質的工作，

並重視利害關係人的參與及報告書之呈現，以及後續追蹤機制的實施。以下依據 Kuopio 大學品質管理系統的作法，對我國高等教育機構提出啟示。

一、高等教育機構應加強培養競爭力，訂定明確發展的願景

University of Kuopio 以健康及環境科學領域聞名，生物科技、資訊科技及商業管理為強項。我國高等教育機構，一般而言較未能突顯自身特色，因此加強培養競爭力，可以學習該大學之作法，在發展方向上明確訂定，在願景方面可以與周邊相關企業或機構進行合作。

二、高等教育機構在策略管理方面，應可加強國際的合作研究

University of Kuopio 的品質管理系統涵括大學所有活動及層級，並且有「品質經理」職位的設置，也就是由專門的管理團隊領導同仁進行品質的相關工作，並且每年採用國際 ISO 9001:2000 的標準進行系統的檢視。我國高等教育機構對於教育品質逐漸重視，應可參酌其作法，對於大學教育品質工作交由專門的團隊進行，具體落實相關的策略，並以國際標準為標竿。

三、高等教育機構在品質政策方面，應有品質手冊加以說明作為實施的指引

University of Kuopio 的品質管理系統訂有明確的實施目標，分別從研究、教學及社會互動作為核心的過程，並且輔以策略管理、人力資源及支持資源進行支持。我國高等教育機構應可訂定個別適當的目標，而非一味追求統一的品質標準，在研究方面，可朝永續發展方向，結果的應用可有益於社會；教學方面，重視學習的效益及畢業後的生涯規劃；在大學社會互動方面，加強公共形象，與不同層級的教育進行合作。我國高等教育機構對於品質工作的策略，也應可再加強管理及動態溝通，並提供品質工作足夠的資源。

四、高等教育機構的品質工作，應加強利害關係人的參與，以增進顧客滿意度

University of Kuopio 採行三角管理模式，即教職員、學生以及管理團隊或是委員會，三個角度來影響大學的決策。社群、企業及研究機構是利害關係人，國家政府及學生可以說是顧客，並且會定期評估滿意程度。我國高等教育機構在利害關係人的參與方面較少著墨，將國家政府及學生作為顧客的觀點目前還在發展當中，可嘗試轉換觀點，若能兼顧利害關係人及顧客的需求，對於大學品質的發展應有幫助。

五、高等教育機構的品質工作，應透過文件進行實施架構說明，並有品質追蹤機制

University of Kuopio 在品質工作方面訂有「主要品質手冊」，所有品質的相關文件有一致的撰寫方式，並且可公開查詢，而在品質工作實施之後，訂有品質保證追蹤機制，品質管理系統除內部審核之外，也接受外部評鑑及管理的檢視。我國高等教育機構在進行品質相關工作時，應採文件說明之方式，而大學各單位之品質文件所應包括之要項，必須於事前公布週知，使同仁對於實施架構明確了解，在實施品質工作之後，也應加強追蹤機制的落實。

