

2010年:博洛尼亚进程的终结还是开始?

——对欧洲高等教育区域整合的反思

王新风*

摘要:1999年博洛尼亚宣言的目标是到2010年建成欧洲高等教育区。十年来博洛尼亚进程成效显著,构建了欧洲高等教育区的制度框架和保障机制,为实现欧洲高等教育区域整合提供了必要手段。博洛尼亚进程的影响也越来越广泛,影响到欧洲和世界高等教育改革与发展。但2010年远不是终结,而是仅仅奠定了欧洲更深入社会变革的基础。面向2020年,欧洲高等教育将面临全球化、老龄化社会、国际金融危机以及高等教育变革本身带来的挑战,任重而道远。

关键词:博洛尼亚进程;高等教育区域整合;反思

一、“博洛尼亚进程”十年改革成效

1999年,欧洲29个国家签署了《博洛尼亚宣言》,目标是要到2010年建立欧洲高等教育区,全面提升欧洲高等教育的吸引力和竞争力。十年来,欧洲高等教育区建设卓有成效:第一,构建了欧洲高等教育区学位资格框架(FQ-EHEA),全面实施三级学位结构改革。截止2009年4月,除了医药、建筑工程等学习年限较长的学科领域之外,所有签约国的大多数高校都开始实行新的学位结构。第二,从高校、国家到欧洲区域层面构建欧洲高等教育质量保障体系,实施欧洲高等教育质量保障标准和指导原则,全面提升教育质量。第三,采纳欧洲学分积累与转换系统(ECTS)和文凭补充说明(DS),为区域内流动创造条件。目前欧洲博洛尼亚进程所有签约国都已实施欧洲学分积累与转换系统,截止2009年,除了乌克兰外也全部采纳了文凭补充说明。第四,实施欧洲终身学习资格框架(EQF),为建立知识欧洲提供制度保障,重视终身学习体系与欧洲高等教育学位资格体系的协调等问题。

总之,通过十年改革,欧洲高等教育质量得到提升,教学与科研之间的关系更加密切,提高了教师和学生跨国流动的自由度。博洛尼亚进程也引起了欧洲和全球范围内的一系列讨论,欧洲之外

许多国家也开始改革其高等教育系统,以期能与博洛尼亚框架保持一致。参与博洛尼亚进程的各签约国正在全球化视野中推进欧洲高等教育区的建设,提升欧洲高等教育的吸引力和竞争力。

(一)博洛尼亚进程的影响越来越大,欧洲高等教育区域整合成为越来越多的国家和组织的共识,国际社会的态度也由质疑到积极应对、合作与参与

一方面,从博洛尼亚进程参与的国家和组织来说,影响逐步扩大,最终蔓延至整个欧洲。《博洛尼亚宣言》签署时只有29个成员国,2009年博洛尼亚进程的签约国达到46个,宣言目标得到广泛接受,多数签约国家和高校将其作为高等教育发展和改革的基础。同时,参与欧洲高等教育区域整合的组织越来越多。20世纪70年代参与欧洲高等教育区域整合的组织主要是欧盟委员会,而目前欧洲委员会、联合国教科文组织、欧洲大学协会、欧洲高等学校协会、欧洲学生会、欧洲高等教育质量保障协会等9个国际组织机构广泛参与到博洛尼亚进程中。

另一方面,关注欧洲高等教育区域整合的国家越来越多,从开始的质疑到密切关注,目前各国的改革都日趋与欧洲高等教育区的设想一致。随着博洛尼亚进程的实施,美国改变以往认为博洛尼亚进程是欧洲国家以美国为目标进行改革的观

* 王新风,女,北京教育科学研究院高教所助理研究员,硕士研究生。

点,开始在不同层面开展活动,促进美国高等教育发展,并认为欧洲高等教育区域整合的模式也可以为美国所借鉴,不同的是用州来代替国家。澳大利亚与许多亚洲国家展开布里斯本创始计划,加强与亚洲地区高等教育的融合,并委任14所国内大学颁发文凭补充说明,力图与欧洲高等教育区域整合趋势一致。加拿大大学与学院协会开展各项活动应对博洛尼亚进程,无论是政府的教育机构还是大学都对其密切关注,并适时调整本国高等教育政策加以应对。^[1]正如2007年《伦敦公报》中指出的:“博洛尼亚进程已经引起了世界各国的积极关注,并引起了在欧洲和全球范围内的一系列讨论,包括欧洲高等教育学位资格框架,以团结、信任和理解为基础的合作以及博洛尼亚进程潜在的价值观等,而且,我们也发现,欧洲之外的许多国家也开始改革其高等教育系统,以期能与博洛尼亚框架保持一致。”^[2]

(二)博洛尼亚进程促进欧洲范围内的广泛流动,提升欧洲大学的地位,为欧洲一体化进程提供知识和人才支撑,并最终促进欧洲一体化进程和欧洲社会的发展

第一,博洛尼亚进程为欧洲学生、毕业生和教师的流动提供了充分的可能。博洛尼亚进程对学生流动高度重视,各类资助项目持续增加,对学生和教师的流动的影响明显。英国、德国、法国等博洛尼亚进程的签约国的留学生人数显著增加,1999年英国的留学生人数为232540人,2006年上升至330078人。大量非欧洲籍留学生涌入欧洲就学,1999年,法国非欧洲籍留学生人数占总留学生人数的比例为70.23%,2003年上升为76.93%。^[3]同时,博洛尼亚进程消除了学生在欧洲不同国家间学习的障碍,为欧洲学生就业获得了更多机会与发展空间,使得欧洲高等教育在全球市场上具有更强的竞争力。

第二,博洛尼亚进程促进欧洲大学地位的提高。博洛尼亚进程框架下大学与科学研究的融合,强化了欧洲大学的地位。高等教育机构既是高等教育参与者,也是高等教育政策实现的场地。通过博洛尼亚进程,高等教育机构可以获取更多的政治和经济资源的支持。如果成员国对科学研究的重视与支持不够,博洛尼亚进程能够帮国家对科学研究加以重视,使之成为国家的首要任务。

博洛尼亚进程和欧洲里斯本战略的实施使大学摆脱了国家控制,成为欧洲舞台上的关键与独立的力量,大学逐步成为新欧洲的代表。^[4]

第三,博洛尼亚进程对博士教育的重视以及其他科研政策,能够促进欧洲学术的发展,为建立知识欧洲和提升欧洲的综合竞争力提供支撑。博洛尼亚进程强调积极和高水平的学术发展。在欧洲高等教育过去几年的迅速变革中,教学与研究过程的专业自主性的缺失成为高等教育改革的痛处,原来的终身教职和由国家支持的学术研究不得不面对聘用方式的改变,由原来的终身制越来越趋向于短期的合同制。博洛尼亚进程的科研政策能够促使学者们提升他们的学术声望和在政治上的认同,提高学术研究的质量,创造出欧洲高等教育科研空间。^[5]

第四,博洛尼亚进程将最终促进欧洲一体化进程。欧洲一体化进程始于经济上的合作,并以经济为基础向政治、军事、社会、文化等领域不断扩展、深入。但是历史上国家和民族之间的矛盾留下的阴影,依然挥之不去,影响着欧洲一体化的进程。博洛尼亚进程通过文化、教育方面的密切交流,增强欧洲人身份认同,对于促进不同种族、不同文化间的社会凝聚力具有十分重要的战略意义。^[6]同时,博洛尼亚进程通过高水平的教育、训练和研究,促进欧洲国际竞争力的提升。

(三)在博洛尼亚进程中,欧洲越来越重视发挥高校的办学自主权,尊重多样性,注重多元参与,形成了欧洲高等教育区域整合的独特机制

现在评述博洛尼亚进程成功与否,尚缺乏依据。正如有的学者所说,何种程度上的协调一致才被认为是一种令人满意的成就?多少数量学生的流动才令人满意?^[7]难以界定。然而,对于欧洲人试图在一个特定的地理区域内的不同国家的高等教育体制之间造就一种更高程度上的协调一致来说,毫无疑问已经取得了很大的进展,而且形成了区域高等教育整合的一些特点。

第一,越来越注重发挥高校的办学自主权,避免官僚化。博洛尼亚进程支持高校获得更大程度上的自主权,促使他们更加具有责任感和义务感。2003年以来,欧洲各国通过立法和机构改革的形式,赋予了高校更多的自主权。博洛尼亚进程中,并没有任何中心驱动力和具有法律约束力的组织

机构,没有单独的“博洛尼亚协调中心”来解决要做什么和怎么做的问题,也没有任何的作为中心枢纽的管理系统。在博洛尼亚进程开始之初,有人曾经指出这是博洛尼亚改革的一个弱点,但事实证明这一点是明智的。欧洲大学和其他高等教育机构不仅仅能够应对社会变化所带来的挑战,还将在改革过程中发挥基础性的作用。^[8]

第二,博洛尼亚进程是一个承认和集中的过程,融合与差异并存,充分尊重多样性。融合不是目的,质量提升才是关键。博洛尼亚进程改革的目标是使欧洲的高等教育相互接近,而不是“标准化”或者“统一化”,表现出了对自主性和多样化的基本原则的高度尊重。^[9]解决体制多样性带来的交流障碍,是欧洲高等教育区域整合的动因之一,但改革是为多样化的教育体制提供可资比较和交流的机制,并非要消除多样性。未来十年,欧洲依然致力于探讨满足高等教育多样化的功能和任务,使不同体制的高等教育更加易读和易懂,最终目的是使欧洲各级各类高等教育能够追求卓越。^[10]

第三,博洛尼亚进程注重多元参与,广泛倾听和吸收社会各界以及各类利益相关群体的声音和建议,多元化群体是改革的助推者。从参与国家来看,2009年比利时部长会议后,博洛尼亚进程涉及到欧盟和非欧盟国家,开始注重吸纳欧盟以外的国家甚至全球的参与;从参与组织和相关利益群体看,博洛尼亚进程牵涉到各类高校、教师、学生、学者、雇主等各个相关利益群体。为了保证政策实施的有效性,2009年以后博洛尼亚进程后续工作组将联系科研、移民、社会安全以及就业等领域的专家和政策制定者参与其中。多元参与是改革成功的保证。

第四,欧洲高等教育区域整合的机制更为健全,形成了部长峰会与相关组织专题会议相结合的制度。博洛尼亚进程的工作机制遵循着政府间主义模式,由签约国教育部长每两年召开一次峰会,以发布宣言或公报的形式来督促政策的实施,参与国对峰会所制定的政策的执行与否具有完全的自愿性质。这种看似松散的工作机制,反而更大程度上保障了博洛尼亚进程的顺利进行,非常值得关注。

二、博洛尼亚进程面临的挑战和困难

尽管欧洲高等教育区域整合已经持续了三十多年,博洛尼亚进程也推行了十年之久,《博洛尼亚宣言》的目标有了不同程度的进展,但由于各成员国政治、经济状况不同,历史和传统文化不一,其高等教育制度也有很大的差异性。因此,欧洲高等教育区域整合的进程还面临挑战,存在一些问题。

(一)博洛尼亚改革在某些方面流于形式,欧洲高等教育区的构想与实施状况存在脱节,在一定程度上挫伤了各个利益相关者参与和支持改革的热情

欧洲各国实施博洛尼亚进程的改革进度不一,而且很多国家是从实用主义的角度,选择性地实施博洛尼亚进程的目标。“当国家政策构想遇到决定性转折时,所有国家的高等教育制度都出现了明显的‘内化倾向’。在制定各自政策的过程中,各国都以自己本身的需求为动力,国际角色模式只用于使决策者偏爱的东西合法化,并没有带来欧洲的‘趋同一致’。”^[11]这就违背了博洛尼亚进程的基本行动纲领。

第一,在三级学位改革中存在结构与内容不一致的问题。参与博洛尼亚进程的高校存在较大的差异,有的高校能从战略发展的角度对学位结构进行改革,但也有一部分高校仅仅是顺从了新的立法要求。学位结构改革的目的是为学生提供更合适的、更具有弹性的教育。反对学位结构改革的人也往往没有意识到学位结构的改革与以学生为中心的学习之间的密切联系,也没有重新思考高校的社会功能。^[12]有的国家和高校仅将学位结构改革当作了目标,而不是实现其他目标的手段。这种结构与目标的脱离影响到改革的效果。

第二,虽各国政府将终身学习作为优先发展领域,但实际上其只是停留在政策讨论的层面。2007年调查显示,超过三分之二的高校给予了终身学习较高的重视,但与2005年相比并没有实质性的进步。虽然政府部门将终身学习作为优先发展的领域,但2007年以来超过一半的国家依然没有将其纳入战略规划和政策之中考虑。在2010年和未来采取的发展策略中,终身学习还只是停留在政策讨论层面上。

第三,欧洲各国对教育机会的重视程度和实际采取的措施存在脱节。欧洲社会对拓展高校入学机会方面寄予很高期望,但实际上对学生的社会背景和经济状况关注较少。2007年调查显示,97%的高校认为扩展入学机会很重要,但多数高校并没有采取积极的措施扩展学生的受教育机会。^[13]欧洲高校投资的重点倾向于提高学术质量,因此,各高校关注努力吸引优质生源以提升其竞争力,而不是增加生源的多样性。增加多样性和提高质量的矛盾成为博洛尼亚进程改革的障碍。

第四,博洛尼亚进程中所宣称的学生参与程度还应有所提升。目前,尽管很多国家都已经开始制定法案或者是非法律措施增加学生在高校管理中的参与权力,但这对改变学生权益的现状还是不够的。很多改变也仅仅是停留在表面化的水平,也就是说学生参与仅仅是代表性的,而不是具有实质性意义的。学生们抱怨博洛尼亚进程并没有将学生当作高校管理过程中的一个平等参与者,参与仅限于是一种义务,而并没有正视学生对高校管理的价值和能力。

教育改革的阻力可能来自教育改革本身的属性,如改革可能在某些方面存在固有的缺点,或者改革的某些属性没有恰当地表现出来,没有得到充分发展。^[14]博洛尼亚改革进程的当务之急,是弥补构想和现实之间的鸿沟,使欧洲高等教育改革的属性得以充分发挥,从而使学者、学生以及社会公众重新恢复对博洛尼亚进程的信心。

(二)新旧两种教育体制并存,对博洛尼亚进程及相关改革措施的理解和认识不统一,从客观和主观因素上加剧了欧洲高等教育区域整合的障碍

在客观上,学位结构改革中新旧两种学位体系的并存,使得欧洲高等教育体制更加的多样化,从而成为欧洲高等教育区实现的现实障碍。欧洲很多国家新旧两种学位结构将长时间并存,这会对三级学位结构及其认证,以及如何定义不同阶段和认证标准带来麻烦。比如,德国在实施新的学位结构的同时,许多大学依然按照旧的学位结构进行招生,这就将学位改革的期限推向更长远的未来。^[15]这是欧洲各国普遍存在的现象,所有国家的这些特点汇集到一起,那么呈现在我们面前的会是欧洲国家内部和各国之间更加多样化的结

构。这是欧洲高等教育区实现的一个客观性障碍。

在主观上,学生、家长、雇主等各个相关利益群体对博洛尼亚进程的内容的认识和理解不统一是影响欧洲高等教育区域整合的重要因素。到目前为止,博洛尼亚进程的改革设计者与目标群体在是否要改革和改革方向上能够达成共识,但如果改革所要求的行为缺乏清晰性,在如何解决问题上存在分歧,那么,改革的阻力就会出现。^[16]博洛尼亚改革和欧洲高等教育区的制度建设的结果及意义的宣传和解释,应该与博洛尼亚进程同步进行,否则新的学位改革会存在被家长、就业市场误解和质疑的危险。

政府和高校应该共同承担起对博洛尼亚进程的宣传责任,也要积极促使新成员国吸取博洛尼亚进程的经验,确保对博洛尼亚改革的执行力度。

(三)高校与国家权力之间存在矛盾,博洛尼亚进程的实施需要政府支持,同时又需要高校具有充足的自主权,但实施过程中却很难实现这一要求

目前,面对市场的吸引力,欧洲政府越来越倾向于给予高校更多的自主权。但实际上,在欧洲层面构建一体化的学位资格框架、质量保障框架和终身教育框架,很容易使一种超国家的行政权力凌驾于各高校之上。因此,在博洛尼亚改革实施过程中,多数高校都会遇到自身权力与国家权力的关系问题。

在调查实施博洛尼亚改革的动机时,多数高校领导者回答:“我们别无选择,因为我们不得不做。”但同时,高校也经常批评政府对改革的支持力度不够,尤其是表现在财政支持力度方面,有三分之二被调查者说没有得到政府任何额外的财政支持。有的高校认为,政府对高校改革的支持力度很小,而更大程度上仅仅是在做秀而已。^[17]当前,需要政府为适应博洛尼亚进程的目标进行一些必要的系统的调适,否则,博洛尼亚进程有时候会成为高校和政府紧张关系的焦点。

有的高校享有较高的自主权,但却与博洛尼亚进程中某些计划又格格不入。英国大学享有高度自主权,可以自行决定文凭类型、安排课程、制定给予学分的形式和制度等等,拥有可变性很大的文凭体系。但英国大学的这种自主性,被视作

与博洛尼亚进程中的某些计划格格不入,例如其与为欧洲大学制定的学习成绩标准或是质量保障制度等方面就存在不一致。^[18]总之,在欧洲高等教育区域整合的过程中如何保持高校权力与国家权力的平衡,是值得探讨的问题。

(四) 国际金融危机背景下如何扩大融资渠道,保证改革充足和稳定的资金,避免高等教育商业化的危险,是博洛尼亚进程当前面临的主要财政挑战

博洛尼亚进程目标的实现都需要实在的经费。尽管通过《苏格拉底计划》等可以获得一些资金,但各国对改革的资金承诺还远远不够,许多国家还在削减教育经费,加大了改革的难度。当前的国际金融危机背景下,更加剧了这一挑战。

2001年到2005年,欧洲对高等教育的财政投入随着GDP的增长逐年增加,2005年,欧洲博洛尼亚签约国对全日制学生的人均投入是8,300。但其中30%的财政投入用在了研发和教学辅助设备方面,而用在教育教学上的资金比例很低,美国同期用于教育教学的资金是大多数欧洲国家的两倍之多。当前迫切需要解决财政来源多元化的问题,这并不意味着缩小政府投入,而应该扩大融资渠道,保证高等教育财政来源的稳步提高,同时增加教育教学的财政投入。^[19]

在国际金融危机的背景下,学生的经济条件恶化了,有的国家开始收取学生学费,并且在逐步升高。作为一种融资渠道,欧洲各国加强了对国际学生的争夺,并提高学费。2009年2月的欧洲学生会发表宣言,强烈反对将教育作为普通市场商品来对待,认为应该将高等教育作为一种公共产品。2009年3月的欧洲大学协会的《布拉格宣言》指出,金融危机的背景下不仅不应该缩减高等教育的财政投入,相反,高等教育承担着为知识欧洲培养具有创新精神和能力、具有开放和包容素养的欧洲公民、为欧洲经济的复苏提供智力和人才的蓄水池的责任,在私人商业投资减少的情况下,更应该加大对高等教育和研发活动的投入。^[20]

(五) 2010年不是终结而仅是开始,博洛尼亚进程的目标远未实现,还面临全球化、老龄化社会挑战,高等教育区域整合将是欧洲的远景规划和战略构想

博洛尼亚进程改革的目标是到2010年建成欧洲高等教育区。2010年也是欧盟的里斯本战略,欧洲研究区以及职业教育领域的哥本哈根进程的一个重要里程碑。但目前很多人开始质疑博洛尼亚进程的期限问题。2010年已至,但博洛尼亚进程的目标既没有完全实现,也远未结束。即使博洛尼亚宣言的所有目标都已实现,改革成果如何完全融入社会现实尚需要时日。

面向2020年,全球化竞争与合作加剧,老龄化社会对欧洲高等教育提出了更高的要求。竞争,要求欧洲能够改善高校的财政状况,为培养更具竞争力的人才提供充足的财政支持,同时确保欧洲的高等教育质量能够得到国际的认可。合作,要求培养的学生具有跨文化交往的能力,以及对欧洲及其以外的国家的不同社会、传统、文化、信仰的理解能力,使他们成为能够正确推理的,有责任的公民。据统计,到2020年,欧洲人口平均年龄将达到50岁,15-29岁的年轻人口只占到人口总数的10%。老龄化社会对博洛尼亚进程中的终身教育和高等教育入学机会提出了要求,入学机会的扩大和学习者的多样化是博洛尼亚进程中需要考虑的问题。

因此,2010年,博洛尼亚进程不仅不能结束,而且仅是奠定欧洲更持久社会改革的基础。欧洲高校必须考虑2010年后欧洲高等教育区的意义,欧洲高等教育在一定程度上看起来更加一致,但欧洲区域的交流与合作可能更加难以实现。

参考文献:

- [1] 王晓琼.美、澳、加三国应对“博洛尼亚进程”的启示[J].理工高教研究,2008(12):82-84.
- [2] Towards the European Higher Education Area: Responding to challenges in a globalised world [R]. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/London_Communique18May2007.pdf
- [3] 赵叶珠,胡世君.博洛尼亚进程对学生流动的影响分析[J].比较教育研究,2008(6):70.
- [4] [5] 秦万山.欧盟委员会框架下欧洲高等教育:角色与话语[J].高教探索,2007(4):83.
- [6] 赵叶珠.欧洲高等教育区建设:背景、进程与意义[J].比较教育研究,2003(7):13.
- [7] 罗杰·金等著.全球化时代的大学[M].赵卫平主译.浙江大学出版社,2008.61.

(下转第27页)

