

# 欧洲高等教育改革的博洛尼亚进程浅析

尹毓婷

(山东大学 政治学与公共管理学院, 山东 济南 250100)

[摘要]自 1999年开始的博洛尼亚进程是在整个欧洲范围内进行的一场高等教育改革活动。欧洲各国期望采取一种多边合作的方式,通过提高欧洲整体的高等教育水平来提高各国的高等教育质量和国际吸引力,这推动了致力于欧洲整体高等教育改革的博洛尼亚进程的不断推进。博洛尼亚进程通过推动欧洲范围内高等教育人员的流动,并实行学分转换和学位互认等政策推动了欧洲范围内知识的传播和高等教育质量的提高。虽然这一进程仍存在一定的缺陷,但是这一进程对增强欧洲高等教育的竞争力仍起到了十分重要的作用。

[关键词]欧洲; 高等教育改革; 博洛尼亚进程

[中图分类号]G64

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2009)08-0172-04

负责教育、培训、文化和年轻人事务的欧盟理事会成员让·费戈勒(J n Fige)说过:“知识和创新是今天欧洲持续发展的引擎,而大学是实现欧盟委员会设定的目标的关键。但是,与我们其他的竞争者,特别是美国相比,欧洲高等教育机构的表现有重大缺陷。尽管欧洲大学的平均质量是相当好的。但是他们并没有充分发挥出促进经济增长、增强社会融合以及提供更多更好工作的作用”。为了促进欧洲高等教育的发展,增强欧洲高等教育的国际竞争力,博洛尼亚进程开始在欧洲出现并发展起来。

## 一、博洛尼亚进程兴起的背景

1988年,欧盟建立的前四年,欧洲各大学负责人参加博洛尼亚大学 900年庆典时,针对未来的欧洲社会变化发展,签署了《大学宪章》。他们一致认为欧洲大学应在未来的欧洲起到关键作用,因为“大学向年轻一代传授知识的任务表明,在如今的世界,大学也必须服务社会;特别是由于未来文化、社会和经济要求对继续教育进行大量投资”。《大学宪章》为以后的跨国界的知识交流,特别是以学生和教师流动的方式来促进大学之间知识的传播打下了基础,确立了后来欧洲博洛尼亚进程人员流动的准则。

1998年签订的《索邦宣言》是 1999年《博洛尼亚宣言》的前身。在受邀参加索邦大学八百年庆典时,英国、德国和意大利的教育部长与法国教育部长一起,就各自高等教育体系中出现的问题进行探讨,试图找出一种国际的政策或方法来解决各自高等教育发展中出现的问题。最后这四位欧盟主要成员国的教育部长们同意签订一份《欧洲高等教育体系和谐建构联合宣言》,又称《索邦宣言》。《索邦宣言》强调:“现在欧洲的发展已经进入极其关键的阶段,因此我们不应忘记欧洲不仅是欧元、银行和经济的欧洲,更应该是知识的欧洲;我们必须加强并从知识、文化、社会和技术维度建设我

们的大学,而这些在绝大程度上是由大学来塑造的,而且大学也将继续在欧洲发展中扮演关键角色;在这些时刻,学生和学术应该在整个大陆上自由的流动,快速的传播知识;而现在,我们太多的毕业生却没有在国外学习的经历”。因此《索邦宣言》呼吁消除障碍,建设能够促进学生流动性以及就业的框架,建立一个欧洲高等教育区域以使民族身份和共同利益相互影响、相互加强,使欧洲、欧洲学生特别是欧洲公民获益。

## 二、博洛尼亚进程的发展

在《索邦宣言》的号召下,1999年 6月,29个欧洲国家的教育部长,包括 15个欧盟成员国和 14个非欧盟成员国的教育部长们集聚在博洛尼亚,共同商讨高等教育合作发展问题,并在会后发表了著名的《博洛尼亚宣言》(以下简称《宣言》),正式拉开了博洛尼亚进程的序幕。《宣言》明确提出了到 2010年建立“欧洲高等教育区”的目标,因为“现在已经普遍认为一个知识的欧洲是社会和人类发展不可取代的要素;是巩固和加强欧洲公民身份,赋予公民面对新千年挑战的必要能力的不可或缺的组成部分;也是在一个共同的社会和文化空间内共享价值观和归属感的无法替代的组成部分”。《宣言》针对欧洲高等教育国际竞争力、流动性和就业率这三个主要问题确定了六项行动目标:

——采取一种更容易识别和比较的学位体系,并通过这种学位体系的实施提高欧洲公民的就业率和欧洲高等教育的国际竞争力;

——采取一种主要基于两层(本科生和研究生)的体系;

——建立学分体系(比如欧洲学分转换体系 ECTS),以促进学生的广泛流动性;

——克服困难,促进流动性;

——促进欧洲质量保障合作,建立可比较的标准和方

法;

——扩展高等教育的欧洲向度,特别是关于课程开发、机构间合作以及学习、培训和研究项目的合作。

《博洛尼亚宣言》最后还决定每两年召开一次各国教育部长会议,分阶段对这一进程的实施状况进行评估并对下一步行动进行规划,这就是随后的2001年布拉格会议,2003年柏林会议,2005年卑尔根会议,以及2007年的伦敦会议。

在布拉格会议召开之前,2000年3月欧盟理事会在里斯本召开会议讨论解决低就业率,经济改革和社会融合时,面对全球化和知识经济带来的挑战,决定实行“里斯本战略”,以使欧盟“在世界经济中成为最充满活力和竞争力的知识经济,实现经济可持续发展并提供更多更好的工作,促进社会进一步融合”<sup>5</sup>。教育政策在欧盟层次上开始从原来的边缘进入到了欧盟核心问题领域。随着里斯本议程的公布,以及高等教育政策在欧盟社会政策领域内地位的提升,在博洛尼亚进程中欧盟成员国的影响下博洛尼亚进程逐渐与“里斯本战略”相融合,建设“知识型欧洲”成为博洛尼亚进程的目标之一。

随后在2001年布拉格会议后发布的《布拉格公报》针对“里斯本战略”,在保持《博洛尼亚宣言》所确定的六项行动目标的基础上对博洛尼亚进程进行了补充<sup>6</sup>:

——终身学习是欧洲高等教育的重要组成部分。在未来欧洲,基于知识经济和社会,面对竞争的挑战、新技术的使用、社会融合的发展,以及机会平均和生活质量的提高,终身学习政策是必须的;

——建立和形成欧洲高等教育区需要大学和其他的高等教育机构以及学生的参与;

——提高欧洲高等教育在世界范围内的吸引力和竞争力。

而在2003年的柏林会议上,《柏林公报》针对高等教育的发展趋势和“里斯本战略”的要求,进一步强调了研究生教育特别是博士生教育以及研究活动对推动博洛尼亚进程继续发展和建设“知识型欧洲”的重要性,将研究活动和研究生教育特别是博士生教育的重要性突出出来<sup>6</sup>:

——欧洲高等教育区和欧洲研究区是知识社会的两个支柱。除了本科生和研究生这两层外,博士生将成为博洛尼亚进程的第三层以及欧洲高等教育区和欧洲研究区的联系纽带。

至此,博洛尼亚进程的十项行动主线全部确定下来,欧洲高等教育改革的内容完成了整体框架建设。

为了建设“知识型欧洲”,高等教育作为知识经济发展的核心,也需要获得一个世界性的声誉。因此,在2005年卑尔根会议上发表的《卑尔根公报》进一步强调了提高欧洲高等教育在世界范围内影响的重要性。卑尔根会议呼吁扩大欧洲高等教育改革进程在其他地区的影响并促进其国际竞争力,“我们看到了欧洲高等教育区作为世界其他地区高等教育系统的合作伙伴,促进了学生和工作人员之间的交流平衡以及高等教育机构之间的合作。我们强调文化间的理解和

尊重的重要性。我们期待着通过与邻近地区分享改革的经验以促进其他地区对于博洛尼亚进程的理解。我们强调就共同关心利益对话的必要性。我们认为需要确定地区合作伙伴并加强与合作地区进行思想和经验交流”<sup>6</sup>。

2007年的伦敦会议除了对过去两年博洛尼亚进程十项行动主线的实施成果进行评估之外,重点针对经济全球化的影响,进一步强调在经济全球化和知识经济快速发展的环境下欧洲进行高等教育改革的必要性,提出“基于我们丰富而多样的欧洲文化遗产,我们正在发展一个建立在机构自主、学术自由、机会平等和将会促进流动并增加就业和加强欧洲的吸引力和竞争力的民主原则之上的一个欧洲高等教育区。展望未来,我们认识到,在不断变化的世界中,我们将不断需要继续调整我们的高等教育体制,以确保欧洲高等教育区保持竞争力并可以有效地应对全球化挑战”<sup>6</sup>。

从这几次部长会议可以看出,受“里斯本战略”和高等教育本科毕业生对促进经济增长直接作用的影响,博洛尼亚进程从一开始关注的主要是本科阶段的高等教育改革措施,重点针对各国高等教育本科阶段的人员流动、学位互认以及本科毕业生就业率的问题这三个方面进行调整。但是随着改革的深入,更深层次的研究生教育和科研活动对高等教育发展的巨大推动作用开始显现,博洛尼亚进程开始逐渐认识到研究生教育特别是博士生教育对知识创造和传播的重要性,对增强欧洲高等教育竞争力的重要性。博洛尼亚进程逐渐地将发展研究生教育和高等教育的研究活动看作是提高欧洲高等教育质量的重要内容,看作是促进欧洲知识经济发展的必要智力支持,因此建设欧洲研究区和促进欧洲研究生教育的发展成为博洛尼亚进程关注的重点之一。博洛尼亚进程通过推动各国之间进行研究合作和研究人员互访,研究生在欧洲各国高等教育机构之间的流转。特别是通过设立欧洲硕士学位,辅以学位互认和学分转换等措施,极大的推动了欧洲研究生教育的发展和欧洲研究区的建设。

### 三、博洛尼亚进程的框架建设

博洛尼亚进程最先由英、法、德、意四国的教育部长提出,但是现在却很难说到底是因为国内问题还是国际环境促使他们做出这一决定,采取统一的政策在欧洲范围内进行高等教育结构调整。国内问题以及高等教育体制既存的缺陷在最初促使发起这一进程时确实是起到了一定的作用,其中学生数量的扩大以及为满足学生数量扩大所要增加的机构和财政投资构成了国内问题的主体,而高等教育体制僵化却拒绝变化也注定在不久的将来高等教育必须进行革新。但是从全球化的观点来看,知识经济与经济全球化发展带来的高等教育国际化趋势也正好为解决这些国内问题提供了契机。

因此在这种环境下,四国的教育部长试图用一种国际的方式而不是国内的方式来处理高等教育问题,也使得这一进程的发展和各国知识经济社会的发展具有了国际化的色彩。在这一进程中最为明显的特征是,这些国家并没有把这些国内问题的解决集中在欧盟国家之内,相反却采用了一种泛欧

洲的形式,将非欧盟成员涵盖在这一进程之中。虽然采取这种泛欧洲形式的一个主要原因是欧盟在高等教育领域内发展的局限性,但这也是在更广阔的范围内寻求更佳方案的必然选择。虽然这种泛欧洲的发展倾向并没有阻碍这一进程的参与国家借鉴欧盟的经验进行跨国合作并开展联合项目,但是各国的教育部长并没有把各国的高等教育合作与调整局限在欧盟范围之内,也没有把主导权交到具有这一进程补充正式成员身份的欧盟委员会手中。博洛尼亚进程自始至终仍是由参与这一进程的所有国家共同协商推进。

随着博洛尼亚进程的发展,各国形成了一种发现并实施共同解决方案的形式——多边会议,并形成了每两年召开各国教育部长会议的惯例。各参与国家利用这一传统方式确定国际条款并召开补充会议,对制定下一步的政策和监督方案实施进行讨论。随着每两年的部长会议的召开,博洛尼亚进程不断得到细化和制度化,各国的高等教育改革进程也在不断的深化,各国高等教育机构和人员之间的联系也日益紧密。

随着博洛尼亚进程的不断深入,参与这一进程的国家和机构也在不断增多。关于博洛尼亚进程的具体参与成员,正式参与的国家在最初签订《博洛尼亚宣言》的只有 29 国,后来逐渐增加至伦敦会议的 46 国(其中 25 国是欧盟成员国)。而且在这一过程中,除了正式参与的国家不断增加,许多非政府机构和组织也逐渐参与进来,并与各参与国家一起形成了博洛尼亚进程后续行动组。起初博洛尼亚会议成立后续行动组的原因只是为协调各相关利益群体的行为并为下一次会议做准备,其构成成员也相对简单,只包括各协议签署国代表、欧盟委员会的代表、欧洲大学联盟和欧盟大学区会议联盟代表。但是随着博洛尼亚进程的不断深入,越来越多的国家、组织和机构参与到这一进程中,后续行动组也发展成包括全体会议、董事会和秘书处三部分的另一进程发展推动力。

## 四、博洛尼亚进程的政策实施状况

### 1. 博洛尼亚进程的成就

按照博洛尼亚进程发展所逐步确定的政策和目标,博洛尼亚进程应该致力于促进欧洲社会整体的知识水平,其制定的高等教育政策也应该以使在一个可持续发展的知识经济社会中个人发展潜能的最大化为目标。因此对于博洛尼亚进程来说,这不仅要求欧洲的高等教育政策可以保证作为高等教育发展主体的学生 and 研究人员不管具有何种社会和经济背景都能无障碍的进行流动和学习,促进质量评估体系的标准和准则的进一步深化和完善以加强各国之间的合作和互认,也要求扩大在全球化环境下的欧洲高等教育区的影响,密切在博洛尼亚进程中欧洲和其他国际合作者的联系,增强欧洲高等教育的吸引力。

从整体来看,博洛尼亚进程的政策发展共取得了三方面的主要成就:首先是,博洛尼亚进程促进了欧洲范围内的高等教育人员的自由流动,这包括建立一个具有可读性和可比

较性的学位体系,在欧洲范围内建立学士 3 年、硕士 5 年、博士 8 年的三层高等教育体系;建立欧洲学分转换系统,方便学生流动以及高等教育机构之间的学分互换;促进学生在学习期间的自由流动,增加学生在不同国家、不同学校之间学习、工作和生活的经历。促进高等教育人员的流动性是博洛尼亚进程中实施最为成功的政策,在博洛尼亚进程的框架内各国之间通过建立交流项目以及确立机构合作等方式进行人员交流。其次是,博洛尼亚进程促进了高等教育质量的提高,促进高等教育的职业化的研究化发展;开展欧洲范围内的高等教育质量保证合作;促进高等教育机构合作、人员交流、培训、个人合作研究和大型科研项目合作;加强欧洲范围内的博士生合作。最后是,博洛尼亚进程的发展密切了高等教育机构与经济部门联系,包括促进经济部门对高等教育领域的参与以及提倡终身教育等。

博洛尼亚进程将加强各国的高等教育合作,提高欧洲高等教育的吸引力作为一项重要发展目标,并确定了包括加强高等教育机构和学生在博洛尼亚进程中的作用、增强高等教育机构的吸引力、以及加强欧洲高等教育区的吸引力的行动主线。博洛尼亚进程对促进人员流动性、提高高等教育质量以及密切高等教育与经济部门的联系的措施,推动了欧洲高等教育的快速发展,加强了欧洲高等教育区的建设,而且随着博洛尼亚进程各项具体措施的不断完善和发展,欧洲高等教育的吸引力也确实得到了一定程度的提高。

### 2. 博洛尼亚进程中仍存在的问题

博洛尼亚进程从 1999 年开始已经发展了十年,对提高欧洲高等教育的质量和促进人员的流动起到了重要的作用,但是博洛尼亚进程并不是完美无缺的,其在发展过程中也存在一定的问题。

首先,博洛尼亚进程在发展过程中出现了政策决策方面的问题。从签约国的角度看,作为一个政府间合作的产物,各签约国之间在欧洲层次上的合作和协商是保证这一进程顺利发展的关键。一些签约国可以通过制定共同法令,比如欧盟法令在欧盟成员国国内来强制推行相关政策。但是在大多数的情况下还是需要各国之间进行协商,相互让步进行软性协调才能实现目标。比如“苏格拉底”计划的实施,三层教育体系以及学位与学期互认制度都是建立在软性协商基础之上的。但是由于博洛尼亚进程签约国众多,各国之间的经济社会状况不一,这使得各国高等教育发展状况也相异。而各国的高等教育发展首先要满足本国经济社会发展的需要并维护本国的利益,这就对博洛尼亚进程的相互协调机制产生了不利影响。再从参与博洛尼亚进程的政府间组织和非政府组织角度来看,博洛尼亚进程的政府间结构决定了这一进程的决策是由各签约国制定的。但是由于其活动范围广阔、成员众多,不可避免的要与其活动领域相关的政府间组织和非政府组织包括进来。这些政府间组织和非政府组织在这一进程中将扮演何种角色成为政策决策过程中需要考虑的问题。博洛尼亚进程的组织结构相对薄弱,其正式的常设机构只有秘书处,但是秘书处却需要根据教育部长会

## 结 论

博洛尼亚进程作为整个欧洲高等教育改革的代名词,以提高欧洲的竞争力和建设知识型欧洲为目标,致力于促进在整个欧洲范围的高等教育的一体化进程。为了提高欧洲整体的高等教育和人力资源质量,欧洲各国在博洛尼亚进程所形成的框架内相互合作,促进了人力资源这一相对不流动性要素在欧洲范围内的流动;而且各国之间高等教育政策的相互协调优化了欧洲范围内高等教育资源的配置;职业教育和技能培训也突破了传统上只注重对个人道德情操培养的限制快速发展起来。这些改革措施对于培养适应知识经济发展的人力资源起到了重要的促进作用。

虽然欧洲高等教育改革现在仍面临着政府决策、文化和语言等方面的制约,但是从整体而言,欧洲的高等教育一体化进程仍将缓慢前进。博洛尼亚进程的各个参与国家都正在逐步进行调整,以减少各国高等教育政策之间的摩擦,并共同采取措施以期缓解各国文化和语言之间的矛盾。这不仅为欧洲各国之间,也为欧盟以及其他的国际组织和非政府组织参与欧洲高等教育领域的合作创造良好的环境。

### [注释]

<sup>1</sup> / Commission approves Communication on modernising Europe's Universities"

[http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lisbon_en.html) 检索日期: 2009-3-21

<sup>2</sup> *Magna Charta Universitatum*, Bologna 18 September 1988

<sup>3</sup> *Sorbonne Declaration Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system*, by the four Ministers in charge of France, Germany, Italy and United Kingdom. Paris: the Sorbonne May 25 1998

<sup>4</sup> *Bologna Declaration The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19<sup>th</sup> of June 1999.*

<sup>5</sup> *Council of European Union Presidency Conclusion*, 23& 24 March 2000

<sup>6</sup> *Prague Communiqué: Towards the European Higher Education Area Communiqué of meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague*, 19<sup>th</sup> May 2001.

<sup>7</sup> *Berlin Communiqué: Realising the European Higher Education Area. Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin*, 19<sup>th</sup> September 2003.

<sup>8</sup> *Bergen Communiqué: The European Higher Education Area—Achieving the Goals Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Bergen*, 20<sup>th</sup> May 2005.

<sup>9</sup> *A London Communiqué: Towards the European Higher Education Area: responding to the challenges in a globalisation world Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in London*, 18<sup>th</sup> May 2007.

议的举办国每两年换一次。进程组织结构的薄弱限制了这些非国家机构意见表达的权力和根据进程发展进行灵活反应的能力。欧盟委员会虽然已经获得了补充的正式成员身份,但是其对博洛尼亚进程的影响主要依赖于签约国对其地位的尊重,欧盟委员会的重要性并没有法律依据,这为欧盟继续深入推动各成员国的高等教育发展带来一定的障碍。而对于其他的机构比如欧洲理事会、欧洲大学联盟、欧洲学生联合会等只能在各次会议上进行意见表达,起到咨询作用,并没有实质性的决定权。

其次,博洛尼亚进程中的政策目标实现还存在一定的问题,一些目标的具体设定并不十分明确使得在实施过程中也存在不确定性。博洛尼亚进程确定了到2010年建立“欧洲高等教育区”的目标,但是欧洲高等教育区具体是什么,将会有什么影响并不明确。博洛尼亚进程确立了十大行动主线,先是将质量保证、两层的学位体系和学位与学期互认作为优先发展的重点,在伦敦会议上又将人员的流动性、社会向度、信息数据收据、高等教育毕业生的就业率、欧洲高等教育区的建设以及下一步的评估工作作为优先发展的重点。但是在实施的过程中,各国的进展程度相异,采取的方法也各不相同,结果使得预定的效果大打折扣。

再次,博洛尼亚进程在操作的具体手段上还不完善,其中语言和人才外流被普遍认为是这一进程的两大主要障碍。语言作为一种学术流动的基本交流技能绝不是一个小问题。在这种多语言和多文化的欧洲环境下,这对参与国家来说是一个很现实的问题。特别是对那些只有少数人说的语言来说,更需要找到一个折衷办法既能维护国家的语言,表达和传播民族文化,又能通过一种国际语言(通常是英语)来方便沟通。另外,交流的主要语言大体来说决定了人才流动的方向。正如不能指望一个只讲葡萄牙语的人可以在英国找到一份工作一样,拥有双语和多语能力的人拥有更多的机会不仅在欧盟的范围而且在整个世界可以找到好的工作。这种不平衡的输入与输出为各国政府间的高等教育合作带来了困难。

最后,在经济全球化发展的环境下,博洛尼亚进程所追求的增强国际竞争力的目标也受到阻碍。《博洛尼亚宣言》在一开始就提出了要提高欧洲高等教育国际竞争力的要求,在《布拉格公报》中也对提出高等教育质量和研究决定了欧洲高等教育的吸引力和国际竞争力的观点。《柏林公报》更是将博洛尼亚进程与“里斯本战略”详细的结合起来,提出要将欧洲建设成最具竞争力和活力的知识经济的目标。但是博洛尼亚进程过于关注欧洲自身的发展,关于质量保证、学位与学期的互认等相关政策都只是在欧洲领域内实施,缺少与世界其他地区和国家的联系。虽然《卑尔根公报》提出要加强欧洲与其他地区高等教育合作的主张,但是在发展过程中,博洛尼亚进程并没有形成针对世界其他地区和国家的清晰策略。博洛尼亚进程在实施过程中表现出来的局限性阻碍了扩大欧洲高等教育国际竞争力和吸引力目标的实现。